

Modele włączenia sektora prywatnego w podaż dostępnych cenowo mieszkań

raport:

**Modele włączenia
sektora prywatnego
w podaż dostępnych cenowo mieszkań**

autorzy opracowania:

dr. hab. inż. arch. Agata Twardoch prof. PŚ

dr hab. Jakub Szlachetko

dr Adam Czerniak

dr Łukasz Drozda

mgr Mikołaj Łątkowski

mgr inż. arch. Wojciech Lesiak

opracowanie graficzne i skład:

Wojciech Lesiak

na okładce: Osiedle Seestadt Aspern w wiedniu

fot: Agata Twardoch

Habitat for Humanity Poland, Warszawa 2023



Niniejszy materiał został opublikowany dzięki wsparciu UNHCR, Agencji ONZ ds. Uchodźców. Publikacja nie odzwierciedla stanowiska czy poglądów UNHCR. Za jej treść odpowiadają wyłącznie autorzy.



Spis treści

Spis treści	3
Streszczenie	4
Summary	4
Zespół autorski	5
Wstęp	7
Wyjaśnienie pojęć	13
Dotychczasowe doświadczenia	14
Przegląd rozwiązań stosowanych w Polsce	15
Społeczne Agencje Najmu (SAN)	16
Partnerstwo Publiczno - Prywatne (PPP)	18
Lokal za grunt	21
Mieszkanie za remont	24
Kooperatywy Mieszkaniowe	26
Przegląd dobrych praktyk zagranicznych	29
Wielka Brytania	29
Francja	34
Systematyka rozwiązań	38
Dobrowolne / Przymusowe	38
Popytowe / Podażowe	39
Etatystyczne / Korporatystyczne	40
Ogólne / miejscowe	41
Wnioski	43
Badania Fokusowe	45
Wyniki konsultacji w formie grup fokusowych	46
Wnioski	56
Propozycja nowych modeli włączenia sektora prywatnego w podaż dostępnych cenowo mieszkań	57
Model 1. Prowizje społeczne	58
Model 2. Grant mieszkaniowy	66
Model 3. Recykling urbanistyczny	74
Model 3a. Międzysektorowa współpraca na rzecz renowacji pustostanów i nieużywanych publicznych zasobów mieszkaniowych	80
Model 4. STANCJA w modelu Społecznej Agencji Najmu	85
Wnioski	92
Zakończenie	94
Bibliografia	98

Streszczenie

W 2022 roku oddano w Polsce do użytku rekordowe 240 tys. mieszkań, ale ich ceny rosną, a dostępność tanich lokali jest ograniczona. Raport ten opisuje badanie wykonane przez interdyscyplinarny zespół, działający na zlecenie Habitat for Humanity Poland, które poświęcone jest metodom służącym do przeciwdziałania tej negatywnej sytuacji. Wyniki badania pokazują, że głównym problemem rynku mieszkaniowego w Polsce nie jest sam brak lokali. Mieszkania to dobra konsumpcyjne i inwestycyjne jednocześnie, przez co rynek nieruchomości charakteryzuje nierównowaga. Jednym z możliwych do zastosowania rozwiązań jest zaangażowanie sektora prywatnego w zwiększenie dostępności mieszkań. Badanie analizuje modele współpracy publiczno-prywatnej oraz identyfikuje potencjalne korzyści i bariery w ich implementacji. Raport składa się z: 1) części teoretycznej (w której przedstawiono dotychczasowe polskie doświadczenia w tym względzie oraz przykłady zagraniczne), 2) opisu badań fokusowych (z udziałem osób zaangażowanych w działania praktyczne związane z sytuacją mieszkaniową), oraz 3) eksperckich propozycji rozwiązań, które przy zmianach prawno-instytucjonalnych możliwe byłyby do wdrożenia w Polsce.

Abstract

A record 240,000 apartments were completed in Poland in 2022, but their prices are rising and affordability is limited. This report describes a research project developed by an interdisciplinary team on behalf of Habitat for Humanity Poland and focuses on methods to counteract this negative situation. The research findings show that the main problem of the housing market in Poland is not the lack of housing per se. Housing is both a consumption and a investment good, which is why the real estate market is characterised by an imbalance. One possible solution to this problem is to involve the private sector in increasing the supply of housing. The study analyses models of public-private cooperation and identifies possible advantages and obstacles to their implementation. The report consists of 1) a theoretical part (presentation of current Polish experience in this field and international examples), 2) a focus research description (interviews with practitioners in housing policy issues) and 3) expert suggestions for solutions that could be implemented with legal and institutional changes in Poland.

Zespół autorski



Agata Twardoch - architektka i urbanistka, profesorka na Wydziale Architektury Politechniki Śląskiej, członkini TUP, Affordable Housing Forum i Rady Fundacji Rynku Najmu; związana z pracownią projektową 44STO; często współpracuje z samorządami lokalnymi. Zajmuje się dostępnym budownictwem mieszkaniowym, miastem obywatelskim oraz zrównoważonym projektowaniem. Autorka ponad stu publikacji branżowych, naukowych i popularnonaukowych, w tym książek “System do mieszkania. Perspektywy rozwoju dostępnego budownictwa mieszkaniowego” (2019) oraz “Architektki. Czy kobiety zaprojektują lepsze miasta?” (2022).



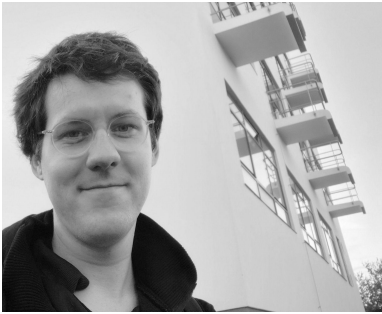
Jakub Szlachetko - doktor habilitowany, z wykształcenia i zawodu prawnik-administratywista. Pełni funkcję prezesa Zarządu Instytutu Metropolitalnego, think tanku wspomagającego funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego. Pod firmą „SZLACHETKO prawnicy&urbanisci” wykonuje zawód adwokata, specjalizującego się w obsłudze podmiotów administracji publicznej. Jest wykładowcą Uniwersytetu Gdańskiego. W 2012 r. za działalność naukowo-badawczą został wyróżniony Nagrodą Miasta Gdańska im. Jana Uphagena. W 2018 r. został laureatem prestiżowego konkursu „Rising Star Prawnicy – liderzy jutra” organizowanego przez firmę Wolters Kluwer Polska i Dziennik Gazeta Prawna.



Adam Czerniak - doktor nauk ekonomicznych, dyrektor ds. badań i główny ekonomista w centrum analitycznym Polityka Insight oraz kierownik Zakładu Ekonomii Instytucjonalnej i Politycznej w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie. Do 2012 r. pracował jako ekonomista bankowy, wcześniej współpracował z Bankiem Światowym oraz Fundacją FOR, był też stypendystą Ronald Coase Institute. Autor publikacji naukowych z zakresu socjologii ekonomicznej, ekonomii instytucjonalnej oraz mieszkalnictwa.



Mikołaj Łątkowski – kulturoznawca i antropolog specjalizujący się w obszarze studiów miejskich oraz antropologii słowa. Zajmuje się tematami partycypacji w procesach miastotwórczych, współpracy badawczo-projektowej, antropologii praktyk lekturowych oraz etnografii nowych technologii. Badacz długoletnim doświadczeniem w projektowaniu i realizowaniu procesów badawczych. Przeprowadza diagnozy, konsultacje, ewaluacje i procesy projektowe we współpracy z organizacjami pozarządowymi, samorządami, instytucjami kultury i pracownikami architektonicznymi. Autor publikacji z obszaru antropologii miasta, procesów projektowych oraz praktyk czytelniczych.



Łukasz Drozda – politolog i urbanista, doktor nauk o polityce publicznej. Adiunkt na Wydziale Stosowanych Nauk Społecznych i Resocjalizacji UW oraz wykładowca w School of Ideas Uniwersytetu SWPS, a także badacz wizytujący na Kijowskim Narodowym Uniwersytecie Budownictwa i Architektury (2021) oraz w Instytucie Leibniza ds. Geografii Regionalnej w Lipsku (2022). Badacz z obszaru studiów miejskich, zainteresowany szczególnie procesami stanowienia polityki miejskiej w Europie Środkowej i Wschodniej oraz gentryfikacją. Autor kilku książek, w tym: „Dwa tysiące. Instrukcja obsługi polskiej urbanizacji w XXI wieku” (2018), „Urbanistyka oddolna. Koszmar partycypacji a wytwarzanie przestrzeni” (2019) oraz „Dziury w ziemi. Patodeweloperka w Polsce” (2023).

Wstep

Wstęp

W 2022 roku w Polsce oddano do użytku 238,6 tys. mieszkań, czyli najwięcej od blisko pół wieku. Pod względem liczby nowych lokali wybudowanych rocznie zbliżamy się zatem do rekordu z 1978 roku, gdy powstało ich 283,6 tysięcy¹. Należy przy tym pamiętać, że pod koniec lat 70. XX wieku mieszkania budowane były w ramach gospodarki centralnie sterowanej – z jednej strony procesy inwestycyjne nie napotykały wtedy na oddziałujące obecnie opóźnienia z przyczyn formalnych, z drugiej standardy wykonania odbiegały od tych, których oczekujemy współcześnie. Obecny poziom produkcji jest także jednym z najwyższych w Europie: w 2022 roku jedynie we Francji wybudowano więcej mieszkań w przeliczeniu na tysiąc mieszkańców, ale różnica ta jest nieznaczna: 6,95 w stosunku do 6,16². Mimo tak dynamicznego rozwoju rynku nieruchomości ceny lokali nie tylko nie spadają, ale znacznie rosną – także w stosunku do wynagrodzeń. W 2016 roku za średnią krajową pensję można było kupić średnio 0,81 m kw. mieszkania - w 2022 roku już tylko 0,73 m kw.³, a trzeba przy tym pamiętać, że wskazany tu poziom zarobków nie jest najlepszą miarą rzeczywistego poziomu dochodów społeczeństwa: mediana stanowi bowiem tylko około 80% średniej pensji.

Jeśli pod uwagę weźmiemy całkowitą liczbę lokali, to sytuacja nie wygląda źle: statystyczny deficyt mieszkaniowy nie występuje w Polsce już od przynajmniej 2009 roku, a obecnie – zgodnie z danymi Eurostatu - w Polsce jest nawet o 1,3 mln więcej mieszkań niż gospodarstw domowych, nawet jeśli uwzględnić zmiany cywilizacyjne i kulturowe w tym zakresie, skutkujące wzrostem liczby gospodarstw ze względu na mniejszą liczbę ich członków. Także znacząco wzrosła pozycja w rankingu wielkości zasobów mieszkaniowych. Z około 420 mieszkaniami na 1000 osób w 2023 roku jesteśmy wprawdzie nadal poniżej średniej europejskiej, ale na samej górze takiego zestawienia wcale nie znajdują się państwa o najwyższym poziomie jakości życia, tylko skupione na turystyce Bułgaria (612 w 2022 roku) i Grecja (602 w 2020 roku)⁴. Zlokalizowana w tym rankingu bardzo wysoko Portugalia boryka

-
1. Dane GUS za https://pl.wikipedia.org/wiki/Gospodarka_mieszkaniowa_w_PRL, dostęp 30.09.2023.
 2. <https://polskieradio24.pl/42/259/artukul/3157281.rekordowa-liczba-mieszkan-oddanych-do-uzytku-sprawdzamy-perspektywy-ryнку-nieruchomosci>, dostęp 31.08.2023
 3. Ditrich R.: *W latach 2009-15 ceny mieszkań w Polsce urosły o 5%. Po 2015 roku o... 60%*, Informator Gospodarczy 15.05.2022
<https://obserwatorgospodarczy.pl/2022/05/15/w-latach-2009-15-ceny-mieszkan-w-polsce-urosl-y-o-5-p-o-2015-roku-o-60/>, dostęp 30.09.2023.
 4. <https://www.helgilibrary.com/indicators/dwellings-per-1000-people/>, dostęp 30.09.2023

się z wielkim kryzysem mieszkaniowym, który w kwietniu 2023 roku spowodował masowe protesty przeciwko przeznaczeniu na cele turystyczne tamtejszych miast i zasobów lokalowych⁵.

Dostępne dane liczbowe wskazują, że za wysokie ceny i niską dostępność mieszkań nie możemy winić tylko niewielkiej liczby lokali. Mieszkanie nie jest zwykłym towarem: z jednej strony to dobro konsumpcyjne, zaspokajające najbardziej fundamentalne potrzeby bezpieczeństwa i przynależności, z drugiej zaś przedmiot inwestycji – wiele osób traktuje mieszkania własnościowe jako narzędzie do budowy swojego majątku.

Ograniczona jest też podaż tego towaru, albowiem w danej lokalizacji można wybudować tylko ograniczoną liczbę jego jednostek. To wpływa na nierówność możliwości i sprzeczność interesów stron operujących na rynku, zarówno obecnie i w przyszłości. Osoby, które potrzebują nieruchomości jako miejsca do życia, negatywnie odbierają wzrost ich cen, gdy w tym samym czasie sektor finansowy, podmioty budujące oraz właściciele większej liczby nieruchomości jako zjawisko kryzysowe odbierają nie tylko spadek, ale nawet stagnację cen. Przy tym sprawczość, wpływ na rynek i siła (także nabywcza) obywateli jest nieporównywalnie słabsza niż ta jaką dysponują deweloperzy oraz inne podmioty operujące na rynku.

Jeszcze bardziej złożona jest sytuacja z punktu widzenia samorządów, dla których problemem jest zarówno wzrost cen nieruchomości – który utrudnia zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych obywateli, jak i spadek, który z kolei obniża atrakcyjność inwestycyjną. Tu również mamy do czynienia ze znaczną nierównowagą możliwości stron – sektor publiczny jest zdecydowanie mniejszym inwestorem niż jego prywatny odpowiednik: w 2022 roku wśród 238,6 tysięcy mieszkań oddanych do użytku znalazło się zaledwie 628 komunalnych, i niewiele więcej spółdzielczych (1514) czy społecznych czynszowych (1607). Mieszkania komunalne wybudowane w 2022 roku stanowiły zatem raptem 0,263% wszystkich wybudowanych, a przy okazji ogólna liczba lokali wynajmowanych z zasobu gminy spadła o 2,7% i wyniosła 613,5 tys.⁶ Udział ludności zamieszkującej w mieszkaniach wynajmowanych w sektorze społecznym (łącznie z lokalami spółdzielczymi) wynosi 11,1%,

5. <https://www.reuters.com/world/europe/thousands-protest-portugal-over-housing-crisis-2023-04-01/>, dostęp 30.09.2023.

6. Mieszkaniowy zasób gmin w 2022 r. – wyniki wstępne, raport GUS 2023, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/infrastruktura-komunalna-nieruchomosci/nieruchomosci-budynki-infrastruktura-komunalna/mieszkaniowy-zasob-gmin-w-2022-r-wyniki-wstepne.15.1.html>, dostęp 30.09.2023

co plasuje nas na 17. miejscu z 27 krajów UE⁷. Jest zatem pod tym względem znacznie gorzej niż w rankingach, w których liczy się bezwzględna liczba mieszkań.

Skoro problemu mieszkaniowego nie rozwiąże samo tylko zwiększanie liczby nowych lokali, to należy szukać także innych rozwiązań, które pozwolą na poprawę sytuacji: koniecznie zatem należy w Polsce zaangażować w zwiększenie podaży dostępnych cenowo mieszkań również sektor prywatny. W regionie Europy Środkowej i Wschodniej z reguły występuje równocześnie chroniczny niedobór nieruchomości mieszkaniowych, dostępność kapitału publicznego jest niska, a alokacja istniejącego zasobu mieszkaniowego jest wysoce nierówna. W efekcie tego jedynie poprzez zaangażowanie sektora prywatnego w budowę nowych nieruchomości i uwolnienie części zasobu mieszkaniowego znajdującego się w rękach prywatnych, możliwe byłoby zapewnienie większego dostępu do tanich mieszkań na własność i wynajem. Takie działanie wymaga jednak wykorzystania państwa i jego interwencji na tym rynku, w tym przy pomocy aktywnego zarządzania zasobem komunalnym.

Dodatkową kwestią, którą trzeba uwzględnić gdy pod uwagę bierzemy budownictwo mieszkaniowe - nie tylko należące do sektora dostępnego - są wymogi zrównoważonego rozwoju. Biorąc pod uwagę po pierwsze jak wysoko emisyjna jest każda budowlana inwestycja, a po drugie jak wiele lokali mieszkaniowych pozostaje w Polsce bez stałych lokatorów oczywiste wydaje się, że przy pracy nad raportem szczególną uwagę poświęcono pustostanom i sposobom w jakie mogą być one przywracane do użytkowania.

Celem tego badania jest uzyskanie odpowiedzi na pytanie o to, jakie sposoby zaangażowania sektora prywatnego w polepszenie ogólnej sytuacji mieszkaniowej stosowane są obecnie, jakie dodatkowe modele można byłoby przyjąć bez zmian lub przy niewielkiej ingerencji w obecny stan prawny, a także jakie z nich potrzebują znacznych adaptacji tego rodzaju. Żeby zaproponowane w raporcie odpowiedzi były jak najbardziej przydatne w dalszych pracach wdrożeniowych, w przygotowanie dokumentu zaangażowany został zespół składający się z osób reprezentujących różnicowane przygotowanie profesjonalne: urbanistki i architektki (dr hab. inż. arch. Agata Twardoch, prof. PŚ – kierowniczką zespołu), prawnika (dr hab. Jakub Szlachetko),

7. K. Nowak, *Differentia specifica* mieszkalnictwa w Polsce na arenie międzynarodowej. *Wiadomości Statystyczne / The Polish Statistician*, 2023, 68(2), 16–38.

8. G. Kamberelis, G. Dimitriadis, *Wywiady zogniskowane. Strategiczne artykulacje pedagogiki, polityki i badań*, przeł. M. Milewicz [w:] N.K. Denzin, Y.S. Lincoln (red.), *Metody badań jakościowych*, t. 2., Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2014, s. 373.

ekonomisty (dr Adam Czerniak), urbanisty i politologa (dr Łukasz Drozda), oraz antropologa kultury (mgr Mikołaj Łątkowski).

Raport rozpoczyna część teoretyczną, poświęconą analizie stanu istniejącego. Opisanie w niej są funkcjonujące w Polsce modele współpracy pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym (np. Społeczne Agencje Najmu czy różne formy Partnerstwa Publiczno-Prywatnego (PPP), takie jak „mieszkanie za grunt”, „mieszkanie za remont”, PPP w systemach rewitalizacji, kooperatywy mieszkaniowe), przykłady modeli stosowanych w innych krajach, a także wyjaśnione zostały niektóre, budzące wątpliwości pojęcia.

W ramach badania stanowiącego podstawę niniejszego raportu przeprowadzono również zogniskowane wywiady grupowe, opisane w drugiej części niniejszego opracowania. Metoda ta jest efektywną formą badania opinii, a same „grupy fokusowe (...) są bezcenne dla wspierania synergii między uczestnikami, co prowadzi do wydobywania informacji, które są rzadko dostępne indywidualnej pamięci”⁸. Do badań prowadzonych w formule wywiadu eksperckiego zaproszono ekspertki i ekspertów z obszaru polityki mieszkaniowej. Skonstruowanie grup fokusowych miało na celu poznanie opinii eksperckich, a także analizę potencjalnych szans, barier i czynników ryzyka w obszarze włączania sektora prywatnego w działania na rzecz mieszkalnictwa dostępnego. Kluczowe było zatem sprawdzenie tego, co zdaniem praktyków i praktyczek mogłoby przyczynić się do współpracy między sektorem prywatnym i podmiotami publicznymi.

Zaproszenie do wywiadów przyjęło dwanaście osób, które przydzielono do trzech grup eksperckich. W pierwszej znaleźli się aktorzy stanowiący polityki publiczne (*policymakers*), czyli osoby reprezentujące środowisko administracji publicznej: samorząd terytorialny i władze centralne. Dalej osoby te określane są w raporcie mianem środowiska decyzyjnego. W grupie drugiej znalazły się osoby reprezentujące kompetencje właściwe badaczom i badaczkom oraz analitykom i analityczkom rynku mieszkaniowego – później nazywamy je mianem środowiska analitycznego. W grupie trzeciej znalazły się osoby reprezentujące firmy deweloperskie z Warszawy, Krakowa i Torunia, a także Polski Związek Firm Deweloperskich. Te ostatnie określamy następnie jako środowisko deweloperskie. W grupach fokusowych znalazło się sześć kobiet i sześciu mężczyzn. Wywiady przeprowadzono 1 i 10 sierpnia 2023 roku, w trakcie czterech spotkań. Osoby uczestniczące w badaniach fokusowych to:

Środowisko decyzyjne:

- Krzysztof Kukucki (zastępca prezydenta Włocławka)
- Arkadiusz Ptak (burmistrz Pleszewa)
- Magdalena Ruszkowska-Cieślak (Kancelaria Prezesa Rady Ministrów)

Środowisko analityczne:

- Przemysław Chimczak-Bratkowski (ThinkCo)
- Katarzyna Kuniewicz (Otodom.pl)
- Hanna Milewska-Wilk (Instytut Rozwoju Miast i Regionów oraz simpl.rent)
- Marek Wielgo (Rynekpierwotny.pl oraz Gethome.pl)

Środowisko deweloperskie:

- Wiesław Cholewa (IdeaNova, dawniej Murapol)
- Małgorzata Mellem (Budlex sp. z o.o.)
- Kondrad Płochocki (Polski Związek Firm Deweloperskich)
- Magdalena Sidorowicz (Arche SA)
- Katarzyna Unold (ACCIONA)

Badanie umożliwiło zespołowi skonstruowanie nowych modeli włączenia sektora prywatnego w zwiększanie podaży mieszkań dostępnych cenowo. W raporcie znajdują się modele o zróżnicowanym potencjale wdrożenia – od tego, którego wprowadzenie nie wymaga praktycznie żadnych zmian prawnych, do takiego, którego implementacja wymagałaby przededefiniowania kilku rozwiązań obowiązujących w polskim prawie. Do każdego modelu opracowano także wskazania dotyczące drogi dojścia potrzebnej do późniejszego wdrożenia danego modelu. Wielodyscyplinarne podejście oraz wielowątkowe podjęcie tematu umożliwiło uzyskanie rzetelnych wyników, pozbawionych słabości wielu opracowań, które opierają się jedynie na opisie przykładów zagranicznych lub jedynie na samych wywiadach z niektórymi interesariuszami.

Cały raport - na który składa się przegląd działających w Polsce modeli włączenia sektora prywatnego, opis wybranych praktyk zagranicznych, raport z badań fokusowych oraz konkretne wskazanie możliwości dalszego rozwijania PPP - stanowi nie tylko kompendium wiedzy, mogące służyć dalszym badaniom, ale także wytycza drogi, które doprowadzą potencjalnie do konkretnych zmian, a w konsekwencji: do poszerzenia sektora mieszkań dostępnych cenowo.

Wyjaśnienie pojęć

- Sektor prywatny - ogół podmiotów prawa, bez względu na konstrukcję prawną czy formę organizacyjną, dysponujący własnością o charakterze prywatnym, tj. pozostająca poza bezpośrednią kontrolą państwa na wszystkich jego szczeblach organizacyjnych (od ministerstw po jednostki samorządu terytorialnego); w szczególności są to gospodarstwa domowe, organizacje społeczne, w tym pozarządowe (stowarzyszenia, fundacje), a także przedsiębiorstwa (osoby fizyczne prowadzące jednoosobową działalność gospodarczą, spółki prawa handlowego, spółdzielnie).

- Mieszkania dostępne cenowo (*affordable housing*) – nie istnieje ich jedna, powszechnie uznawana definicja. Zwykle przyjmuje się, że są to takie lokale, których łączny koszt użytkowania dla gospodarstwa domowego nie przekracza 30-40% miesięcznego budżetu. W ten koszt wliczają się zarówno czynsz, opłaty za media, podatki oraz raty kredytów czy płatności na rzecz utrzymania części wspólnych⁸. Według innej definicji, mieszkanie dostępne cenowo to takie, którego łączny koszt użytkowania jest nie wyższy niż różnica między dochodem gospodarstwa domowego a dochodem minimalnym, czyli zdefiniowanym w przepisach dochodem pozwalającym na godne życie. Z kolei szersze definicje uwzględniają nie tylko cenę, ale też ogólny wpływ danej nieruchomości na społeczeństwo i środowisko^{8a}. W definicjach tego rodzaju chodzi o to, aby odróżnić mieszkania budowane i utrzymywane w sposób odpowiedzialny społecznie, od tych które negatywnie oddziałują na swoje otoczenie.

8. D. Caturianas et al. Policies to Ensure Access to Affordable Housing, 2020, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652729/IPOL_STU\(2020\)652729_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652729/IPOL_STU(2020)652729_EN.pdf) dostęp 30.09.2023.

8a. Taka definicja jest stosowana na przykład przez organizacje europejskie, takie jak Eurostat.

Dotychczasowe doświadczenia

Przegląd rozwiązań stosowanych w Polsce

System włączania sektora prywatnego w podaż dostępnych cenowo mieszkań ma na terenie Polski długą tradycję. W pierwszej kolejności można powiązać z tym procesem już osiedla patronackie, a także zapoczątkowany jeszcze przed I Wojną Światową system spółdzielni mieszkaniowych.

Osiedla patronackie, zwane także koloniami robotniczymi, zakładane były od XVIII wieku – najpierw w Wielkiej Brytanii, Włoszech i Katalonii, następnie niemieckim Zagłębiu Ruhry i na Górnym Śląsku, oraz w polskim Zagłębiu, Łodzi i Żyrardowie. Osiedla te od początku związane były z rozwojem przemysłu – zakładane i finansowane przez właścicieli fabryk dla przyciągnięcia i utrzymania robotników. Fabrykanci budowali mieszkania dla swoich pracowników również po to, aby móc przejąć kontrolę nad ich stylem życia. Z zamieszkaniem w osiedlu patronackim łączył się obowiązkowy regulamin, w którym znajdował się na przykład zakaz spożywania alkoholu czy przepisy związane z określoną wizją moralności.

Pierwsze polskie spółdzielnie mieszkaniowe powstawały w okresie II RP, chociaż na ziemiach polskich, głównie w zaborze pruskim, podobne inicjatywy działały jeszcze przed odzyskaniem niepodległości. Część z nich wzorowana była na spółdzielniach spożywczych i przypominała kooperatywy budowlane, gdzie inwestorami byli przyszli mieszkańcy, a powstałe mieszkania stawały się ich własnością. Drugą popularną formą spółdzielczości mieszkaniowej były spółdzielnie oferujące mieszkania lokatorskie, bardzo często zakładane przez społeczników z myślą o niezamożnych warstwach ludności (na przykład Warszawska Spółdzielnia Mieszkaniowa). Spółdzielnie te finansowane były z preferencyjnych kredytów, środków własnych inicjatorów oraz wszelkiego rodzaju towarów (np. cegieł) i usług (np. prac remontowych) wnoszonych aportem. Z zamieszkaniem w lokalu spółdzielczym również mógł wiązać się regulujący tryb życia regulamin¹⁰.

Już te dwa modele, obecne w naszej rzeczywistości od ponad stu lat, wskazują na różne motywy, jakie stoją za podmiotami prywatnymi angażującymi się w podaż dostępnych cenowo mieszkań.

9. D. Caturianas et al. Policies to Ensure Access to Affordable Housing, 2020, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652729/IPOL_STU\(2020\)652729_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652729/IPOL_STU(2020)652729_EN.pdf) dostęp 30.09.2023.

10. A. Twardoch.: System do mieszkania, Wydawnictwo Bęc Zmiana, Warszawa 2019.

Może to być wola zysku, ale także chęć niesienia pomocy potrzebującym – ważne jest, żeby myśląc o nowych modelach wykorzystać obie te kwestie.

Spółeczne Agencje Najmu (SAN)

Podstawa prawna: Ustawa z dnia 26 października 1995 r. o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa, Dz. U. z 2021 r. poz. 2224. Wprowadzone ustawą z dnia 28 maja 2021 r. o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1243), która weszła w życie 23 lipca 2021 r.

Spółeczne Agencje Najmu (SAN) to podmioty współpracujące z gminą, które pośredniczą między właścicielami mieszkań na wynajem oraz osobami, których dochody lub sytuacja życiowa utrudniają najem mieszkania na zasadach rynkowych¹¹. SAN dzierżawią mieszkania bezpośrednio od właścicieli, którym gwarantują stabilność i bezpieczeństwo najmu, terminowe opłaty oraz utrzymanie mieszkań w należnym stanie, w zamian za co oczekują stawek poniżej cen rynkowych. Następnie mieszkania te wynajmowane są uprawnionym osobom na preferencyjnych warunkach. Kryteria uprawniające do najmu mieszkania od SAN określa gmina, z którą Agencja podpisała umowę¹². Dodatkowo najemcy lokali od SAN mogą ubiegać się o dopłaty do czynszu w ramach programu Mieszkanie na Start.

Możliwość organizacji SAN wprowadzona została dopiero dwa lata temu, dlatego nie jesteśmy na razie w stanie ocenić pełnego potencjału tego rozwiązania. Bariere dla jego rozwoju stanowi bez wątpienia niewielka wiedza samorządów na temat zasad funkcjonowania takich podmiotów oraz jeszcze mniejsza świadomość dotycząca ich istnienia wśród właścicieli mieszkań. Czynnikiem spowalniającym rozwój jest także znaczny wzrost popytu ze strony najemców, który podbił czynsze i ograniczył skłonność wynajmujących do oferowania mieszkań na wynajem poza rynkiem prywatnym. Z drugiej strony, szybki wzrost cen mieszkań w ostatnich latach napędza oczekiwania na ich dalsze podwyżki, co zniechęca właścicieli do szybkiej odsprzedaży posiadanych przez nich lokali, co z kolei może stanowić motywację do poszukiwania metod jego efektywnego zagospodarowania, np. dzięki współpracy z SAN.

11. Z opisu na stronie Ministerstwa Rozwoju i Technologii, <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/spoleczne-agencje-najmu>, dostęp: 30.09.2023.

12. Spółeczne Agencje Najmu Praktyczny przewodnik dla Gmin, 2023 https://habitat.pl/files/san/Guide_on_Social_Rental_Agencies-PL.pdf, dostęp 30.09.2023

Tabela 2. Analiza SWOT Społecznych Agencji Najmu

		dla gminy	dla podmiotu prywatnego	dla mieszkańców
pozytywne	mocne strony	<ul style="list-style-type: none"> → efektywna i skuteczna alokacja zasobów mieszkaniowych na terenie gminy 	<ul style="list-style-type: none"> → gwarancja regularnie wpływającego czynszu → gwarancja utrzymania mieszkania w należytym stanie 	<ul style="list-style-type: none"> → wzrost dostępności mieszkań → nowe możliwości życiowe związane z pomocą pracowników_czek SAN → gwarantowany odpowiedni stan mieszkania → pomoc opiekuna_ki z ramienia SAN
	szanse	<ul style="list-style-type: none"> → zwiększenie liczby dostępnych mieszkań na terenie gminy → zmniejszenie kolejki osób oczekujących na mieszkanie komunalne lub socjalne → rozwój programu w małych i średnich miejscowościach 	<ul style="list-style-type: none"> → zwolnienie dochodów z dzierżawy z podatku 	<ul style="list-style-type: none"> → spadek cen najmu → preferencyjne ceny poniżej poziomu rynkowego → możliwość ubiegania się o dodatek mieszkaniowy → możliwość wyjścia z trudnej sytuacji życiowej
negatywne	słabe strony	<ul style="list-style-type: none"> → niska wydajność systemu 	<ul style="list-style-type: none"> → ograniczenia w zarządzaniu nieruchomością → ograniczony zysk z inwestycji → ryzyko złego zarządzania przez SAN → długoterminowe zobowiązanie 	<ul style="list-style-type: none"> → ograniczony wybór mieszkań → brak możliwości negocjacji warunków
	zagrożenia	<ul style="list-style-type: none"> → dalszy wzrost cen mieszkań 	<ul style="list-style-type: none"> → nieprzewidziane zmiany w funkcjonowaniu SAN → zmienność gospodarcza 	<ul style="list-style-type: none"> → ryzyko wypowiedzenia umowy → brak elastyczności w zakresie modyfikacji mieszkania → nieprzewidziane koszty

opracowanie własne

Partnerstwo Publiczno - Prywatne (PPP)

Podstawa prawna: Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno- prywatnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 1637).

Partnerstwo Publiczno-Prywatne (PPP) to sposób realizacji zadań publicznych, oparty na wieloletniej umowie określającej podział zadań i ryzyka pomiędzy podmiotem publicznym a partnerem prywatnym (art. 1 ust. 2 ustawy o PPP). Przedsięwzięcie PPP to budowa lub remont infrastruktury publicznej, połączone z jej utrzymaniem i/lub zarządzaniem. Jego celem jest odpłatne świadczenie określonej usługi publicznej przez partnera prywatnego, który w tym celu wykorzystuje infrastrukturę publiczną¹³.

W mieszkalnictwie stosowane są zasadniczo dwa modele PPP. Prostszy z nich polega na budowie domów czynszowych, udostępnionych gminie do zasiedlenia, ale przez określoną liczbę lat zarządzanych przez partnera prywatnego (operatora). Drugi sposób to umowa rewitalizacyjna, która oprócz budowy uwzględnia także przejęcie przez prywatnego inwestora innych zasobów do rewitalizacji, rozbudowy i/lub zarządzania. W praktyce prywatny deweloper może w zamian za remont lokali komunalnych na obszarze rewitalizacji otrzymać prawo do budowy na tym samym obszarze mieszkań komercyjnych, przeznaczonych na sprzedaż lub wynajem. Te dwa modele różnią się także sposobem wynagradzania partnera prywatnego. W pierwszym podstawą są gwarantowane ze środków publicznych subsydia do czynszów, płaconych przez lokatorów korzystających z mieszkań dostępnych cenowo. W drugim modelu (inaczej określanym jako koncesyjny), zysk partnera prywatnego zapewniają grunt lub przewidziana do remontu nieruchomość, wniesione aportem (lub wydzierżawione na długi okres) przez podmiot publiczny. Bezpośrednie wynagrodzenie stanowią wtedy komercyjne czynsze lub zyski ze sprzedaży części nieruchomości.

Partner prywatny to inwestor działający w porozumieniu (konsorcjum, spółka celowa) z operatorem, który odpowiada za finansowanie budowy i eksploatacji oraz zarządzanie mieszkaniem dostępnymi. Mieszkania dostępne są wynajmowane osobom wskazanym przez władzę publiczną lub spełniającym kryteria dochodowe za czynsze, których wysokość określa podmiot publiczny (np. gmina). Grunt może pozostać własnością podmiotu publicznego (np. gminy), zostać oddany partnerowi prywatnemu w dzierżawę lub użytkowanie, albo może przejść na jego własność.

13. <https://www.ppp.gov.pl/czym-jest-ppp/>, dostęp 23.09.2023.

Mieszkania po wybudowaniu (lub remoncie) mogą być przekazane do aktywów i gestii podmiotu publicznego, ale mogą też, przez okres obowiązywania umowy, stanowić własność partnera prywatnego. W każdym przypadku to właśnie on powinien ponosić koszty eksploatacji mieszkań oraz nimi zarządzać. Czynsze mogą być pobierane przez gminę i następnie przekazywane podmiotom prywatnym wraz z dopłatami, lub mogą być od razu pobierane przez takie podmioty. W tym ostatnim wypadku gmina wypłaca im jedynie różnicę między stawką czynszu regulowanego a wartością tego rynkowego¹⁴.

Realizacja inwestycji w formule PPP dzięki zaangażowaniu kapitału prywatnego (który przez podmioty prywatne najczęściej pozyskiwany jest na bazie kredytów bankowych), pozwala gminom optymalizować wydatkowanie środków budżetowych. W tym układzie gminy korzystają także z wiedzy i doświadczenia biznesu. Z kolei podmiot prywatny dzięki udziałowi w takim partnerstwie zyskuje dostęp do gruntów oraz gwarancję najmu wybudowanych mieszkań.

Ten model zwiększania podaży mieszkań dostępnych z udziałem podmiotów prywatnych najbardziej popularny jest w Wielkiej Brytanii i Kanadzie. W Polsce od 2016 roku formuła PPP jest jednym z narzędzi realizacji inwestycji mieszkaniowych w ramach programu Mieszkanie plus, ale do tej pory zastosowana była tylko w kilku miejscach. Obecnie (stan na wrzesień 2023 roku) w rządowej bazie zawartych umów PPP widnieją jedynie dwa wpisy dotyczące sektora mieszkaniowego: *Budowa mieszkań komunalnych w Gminie Małkinia Górna w formule partnerstwa publiczno-prywatnego* oraz *Zaprojektowanie, wybudowanie i zarządzanie budynkiem z przeznaczeniem na lokale socjalne w Oławie*¹⁵.

Formuła PPP stanowi duży potencjał dla rozwoju sektora mieszkań dostępnych. Barię w jej rozwoju jest nadal znaczna nieufność na linii samorządy - podmioty prywatne. Do dalszego rozwoju potrzebne jest kilka historii sukcesu, które będą w stanie przekonać do tej idei potencjalnych sceptyków. Sukces w realizacji PPP to nie tylko dobrze przygotowana dokumentacja i skutecznie rozstrzygnięte postępowanie na wybór partnera prywatnego, ale przede wszystkim płynna, wieloletnia współpraca podmiotu publicznego z prywatnym przez cały okres trwania partnerstwa.

14. I. Herbst, B. Mysiorski, T. Korczyński, *Partnerstwo publiczno-prywatne w mieszkalnictwie*, Kancelaria Prezydenta RP, Warszawa 2015.

https://www.prezydent.pl/storage/file/core_files/2021/8/5/75f06bcfefeda33f9ddb8163110cd560/poradnik_ppp_w_mieszkalnictwie.pdf, dostęp: 23.09.2023.

15. <https://www.ppp.gov.pl/baza-zawartych-umow-ppp/>, dostęp: 30.09.2023.

Tabela 2. Analiza SWOT partnerstwo publiczno – prywatne PPP

		dla gminy	dla podmiotu prywatnego	dla mieszkańców
pozytywne	mocne strony	<ul style="list-style-type: none"> →podział ryzyka pomiędzy sektor prywatny i publiczny →finansowanie: gmina nie musi wydatkować od razu całej kwoty →dostęp do wiedzy partnera prywatnego 	<ul style="list-style-type: none"> →dostęp do gruntu lub i/lub nieruchomości do remontu →wsparcie gminy →gwarancja regularnie wpływającego czynszu →podział ryzyka pomiędzy sektor prywatny i publiczny 	<ul style="list-style-type: none"> →dostępność mieszkań →preferencyjne ceny najmu poniżej poziomu rynkowego →ochrona związana z najmem mieszkania komunalnego →jakość budynków →transparentność i rygorystyczny nadzór →infrastruktura towarzysząca
	szanse	<ul style="list-style-type: none"> →zwiększenie liczby dostępnych mieszkań na terenie gminy →rozwój atrakcyjności inwestycyjnej gminy →wzrost atrakcyjności inwestycyjnej gminy →zróżnicowanie społeczne nowego osiedla 	<ul style="list-style-type: none"> →wieloletnia współpraca i dobre relacje z samorządem →rozwój działalności →dobra reputacja →dostęp do finansowania 	<ul style="list-style-type: none"> →możliwość ubiegania się o dodatek mieszkaniowy →różnorodność oferty →nowoczesne rozwiązania →integracja społeczna
negatywne	słabe strony	<ul style="list-style-type: none"> →złożoność umów →trudności w znalezieniu partnerów →długoletnie zobowiązania →trudności w nadzorze 	<ul style="list-style-type: none"> →skomplikowane negocjacje →ograniczenia kontraktowe →zależność od decyzji gminy →trudności w realizacji zysku 	<ul style="list-style-type: none"> →ograniczona elastyczność →czas oczekiwania
	zagrożenia	<ul style="list-style-type: none"> →konflikty interesów →nierzetelni partnerzy prywatni →opór społeczny →zmienność rynku 	<ul style="list-style-type: none"> →trudności we współpracy z samorządem →zmiany polityczne 	<ul style="list-style-type: none"> →nieprzewidziane podwyżki →zmiany polityczne

opracowanie własne

Lokal za grunt

Podstawa prawna: Ustawa z dnia 16 grudnia 2020 r. o zbywaniu nieruchomości z rozliczeniem "lokal za grunt" (Dz.U. 2021 poz. 223).

Zgodnie z komunikatem Ministerstwa Rozwoju i Technologii, program „lokal za grunt” wprowadzony został, by ograniczać bariery w pozyskiwaniu nieruchomości pod zabudowę¹⁶. W ramach programu „lokal za grunt” gmina sprzedaje działki inwestorowi wybranemu w jasnym procesie przetargowym, dostępnym dla wszystkich zainteresowanych budową mieszkań. Nabywca pokrywa pewną część kosztów w gotówce, a resztę reguluje poprzez przekazanie władzom lokalnym części wybudowanych mieszkań i/lub obiektów infrastruktury społecznej. Inwestor może następnie zarządzać pozostałymi mieszkaniami według własnego uznania, na przykład wynajmując lub sprzedając je na rynku komercyjnym. Lokale otrzymane przez gminę mogą stać się mieszkaniami komunalnymi, trafić np. do spółki gminnej jako mieszkania na wynajem (np. z opcją dojścia do własności), lub bezpośrednio do SANu. Najemcy lokali wniesionych do spółki mogą ubiegać się o dopłaty do czynszu w programie *Mieszkanie na Start*. Lokale niemieszkalne gmina może wykorzystać pod działalność ochrony zdrowia, edukacyjną lub inną służącą ogółowi mieszkańców.

Gdy obie strony zgadzają się na takie rozwiązanie, podmiot prywatny może w zamian za grunt oddać gminie mieszkania położone w innej lokalizacji. W takim wypadku zyskiem dla gminy jest także możliwość otrzymania (i udostępnienia mieszkańcom) lokali bezpośrednio po zbyciu działki, bez oczekiwania do czasu zakończenia budowy.

Ustawa „lokal za grunt” wprowadziła także możliwość ubiegania się o rządowy grant w wysokości do 10% kosztów infrastruktury towarzyszącej budowie mieszkań. Przed wprowadzeniem programu na swoim terenie gminy zobowiązane są do podjęcia uchwały, która określi zasady zbycia nieruchomości z rozliczeniem „lokalu za grunt”. W celu ułatwienia współpracy na linii gmina – podmioty prywatne przygotowano gotowe wzory umów, które pobrać można ze strony ministerstwa.

Program „lokal za grunt” jest pewnym rodzajem PPP, odbywa się jednak na podstawie innej ustawy i różni w rozwiązaniach szczegółowych. Program może się sprawdzać szczególnie w niewielkich ośrodkach, które szukają inwestorów dla nowych projektów. Nie stanowi natomiast pożądanego

16. <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/lokal-za-grunt2> dostęp: 30.09.2023.

rozwiązania w gminach podlegających znacznej presji inwestycyjnej, gdzie samorzady nie powinny pozbywać się własności gruntów. W takich miejscach z punktu widzenia gminy korzystniejsze są programy oparte o PPP, w których ziemia i mieszkania po latach pozostają własnością gminy.

Obecnie niewielka jest w Polsce popularność tego programu. Na koniec 2022 roku jedynie trzy miasta zaangażowały się w jego realizację. W tym momencie dodatkową barierą jest wysoka inflacja, która utrudnia zawieranie umów przez stronę publiczną, która nie ma pełnej swobody ustalania cen nieruchomości.

16. <https://www.gov.pl/web/rozwój-technologie/lokal-za-grunt2> dostęp: 30.09.2023.

Tabela 3. Analiza SWOT programu Lokal za grunt

		dla gminy	dla podmiotu prywatnego	dla mieszkańców
pozytywne	mocne strony	<ul style="list-style-type: none"> →zwiększenie liczby dostępnych mieszkań na terenie gminy →optymalizacja wykorzystania gruntów →szerokie możliwości wykorzystania instrumentu (mieszkania, obiekty infrastruktury społecznej) →zwiększenie atrakcyjności inwestycyjnej gminy →dodatkowe wsparcie finansowe na realizację przedsięwzięć infrastrukturalnych 	<ul style="list-style-type: none"> →możliwość dostosowania sposobu pozyskania nieruchomości do posiadanych aktywów i potrzeb inwestora (np. odroczenia w czasie części rozliczenia) →współpraca z gminą →pewność odbiorcy 	<ul style="list-style-type: none"> →preferencyjne ceny najmu poniżej poziomu rynkowego →ochrona związana z najmem mieszkania komunalnego →bezpieczeństwo →korzystna lokalizacja →zwiększenie oferty mieszkaniowej
	szanse	<ul style="list-style-type: none"> →wzrost atrakcyjności inwestycyjnej gminy →poprawa jakości życia mieszkańców →rozwój infrastruktury 	<ul style="list-style-type: none"> →dostęp do gruntu lub i/lub nieruchomości do remontu →pozyskanie nowych klientów →budowa dobrego wizerunku →możliwość ekspansji 	<ul style="list-style-type: none"> →poprawa standardu życia →wzrost dostępności mieszkań →rozwój lokalnej społeczności →spadek cen najmu →możliwość ubiegania się o dodatek mieszkaniowy lub dopłaty w ramach programu <i>Mieszkanie na Start</i> →stabilność
negatywne	słabe strony	<ul style="list-style-type: none"> →trudności w znalezieniu partnerów →konieczność przygotowania uchwały przed przystąpieniem do przetargu, co wydłuża czas trwania procedur →brak elastyczności w negocjacjach z partnerem prywatnym →utrata gruntów 	<ul style="list-style-type: none"> →konieczność przygotowania uchwały przed przystąpieniem do przetargu wydłuża czas trwania procedur →brak elastyczności w negocjacjach z partnerem publicznym →złożoność procedur →rygorystyczne wymogi 	<ul style="list-style-type: none"> →czas oczekiwania →możliwość wzrostu cen →ograniczenia możliwości wyboru
	zagrożenia	<ul style="list-style-type: none"> →błędnie skonstruowane umowy →nierzetelni partnerzy prywatni →niekorzystny obraz programu w oczach inwestorów prywatnych 	<ul style="list-style-type: none"> →zmiennie warunki współpracy →ryzyko finansowe →ograniczenia związane z przeznaczeniem inwestycji →konflikt z gminą 	<ul style="list-style-type: none"> →niepowodzenie projektu →zmienność rynku →nieprzewidziane koszty

opracowanie własne

Mieszkanie za remont

Podstawa prawna: programy „mieszkanie za remont” są organizowane przez gminy na podstawie uchwały rady gminy.

Program „mieszkanie za remont” polega na przekazywaniu lokatorom niewyremontowanych mieszkań komunalnych, w zamian za znaczące obniżenie czynszu lub inne ulgi. Osoby te zobowiązują się następnie do przeprowadzenia renowacji takich nieruchomości na własny koszt i w określonym czasie. Po zakończonym remoncie lokatorzy mogą korzystać z mieszkania na preferencyjnych warunkach, ale sam lokal pozostaje w zasobie gminnym. Czasem pojawia się jednak możliwość korzystnego wykupu takiego mieszkania. W tym programie lokator jest przy okazji partnerem prywatnym dla gminy.

Program jest odpowiedzią na problem zaniedbanych mieszkań komunalnych w gminach, które nie mają wystarczających środków by same podjąć się ich remontu. Opłacalność pomysłu opiera się na założeniu, że lokatorzy będą w stanie własnymi siłami wyremontować mieszkania, co znacznie obniży konieczne nakłady finansowe. Część gmin oferuje dodatkowe granty dla lokatorów, które mają pomóc w przystosowaniu mieszkań do współczesnych wymogów.

Programy ogłaszane są cyklicznie, a zgłaszać do nich mogą się jedynie osoby spełniające określone kryteria, ustalane odrębnie przez każdą gminę. Program może być skierowany zarówno jedynie do osób uprawnionych do najmu lokalu komunalnego, lub grupa beneficjentów może być szersza. Zazwyczaj jednak należą do nich: (1) obowiązek stałego zameldowania na jej terenie, (2) brak prawa własności lub współwłasności do innej nieruchomości mieszkaniowej, (3) dochód nieprzekraczający określonej kwoty, (4) posiadanie środków umożliwiających wykonanie remontu. Czasem wymagane jest także zaświadczenie o niezaleganiu z czynszem.

Programy „mieszkanie za remont” prowadzone są regularnie między innymi w Jaworznie, Sosnowcu, Mysłowicach, Policach, Tarnowie, Łodzi, Wrocławiu, Sopotcie, Chrzanowie, Siemianowicach Śląskich, Będzinie, Chorzowie, Katowicach, Gliwicach i Szczecinie. W Stolicy województwa śląskiego w maju 2023 ruszyła już 20. edycja tego programu, do tej pory w zamian za zobowiązanie do remontu wynajęto ponad 500 takich mieszkań¹⁷.

17. <https://www.portalsamorzadowy.pl/gospodarka-komunalna/ruszyla-kolejna-edycja-miejskiego-programu-mieszkanie-za-remont-w-katowicach.459868.html>, dostęp: 23.09.2023.

Tabela 3. Analiza SWOT programu Mieszkanie za remont

		dla gminy	dla mieszkańców / podmiotów prywatnych
pozytywne	mocne strony	<ul style="list-style-type: none"> → ożywienie starych budynków → oszczędności → wsparcie dla mieszkańców → poprawa wizerunku gminy 	<ul style="list-style-type: none"> → tańsze mieszkanie → indywidualne podejście do remontu → brak obciążenia kredytem → satysfakcja z własnoręcznej pracy
	szanse	<ul style="list-style-type: none"> → współpraca z partnerami → atrakcyjność dla osób młodych → wsparcie rządowe 	<ul style="list-style-type: none"> → wsparcie gminy → integracja z sąsiedztwem
negatywne	słabe strony	<ul style="list-style-type: none"> → ograniczone zasoby → koszty administracyjne → możliwe konflikty 	<ul style="list-style-type: none"> → nieprzewidziane koszty → czasochłonność → brak doświadczenia remontowego → niejasności umowy
	zagrożenia	<ul style="list-style-type: none"> → brak zainteresowania → niepowodzenie remontów → zmieniające się regulacje 	<ul style="list-style-type: none"> → kłopoty finansowe → komplikacje prawne → problemy techniczne

opracowanie własne

Kooperatywy Mieszkaniowe

Podstawa prawna: Ustawa z dnia 4 listopada 2022 r. o kooperatywach mieszkaniowych oraz zasadach zbywania nieruchomości należących do gminnego zasobu nieruchomości w celu wsparcia realizacji inwestycji mieszkaniowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 28).

Ustawa o kooperatywach mieszkaniowych dała gminom możliwość zbywania nieruchomości na szczególnych zasadach, jeżeli nieruchomość poddana temu procesowi będzie przeznaczona pod inwestycję mieszkaniową prowadzoną przez kooperatywę. Tym samym jest to wprowadzenie kolejnego, najmłodszego, modelu włączenia podmiotu prywatnego w podaż dostępnych cenowo mieszkań.

Kooperatywa mieszkaniowa to grupa osób fizycznych, decydujących się na wspólne podjęcie inwestycji mieszkaniowej, w której następnie same zamieszkają. Inwestycją taką może być zakup działki i budowa domów jednorodzinnych / budynku wielorodzinnego z mieszkaniami, lub zakup pustostanu i jego adaptacja na cele mieszkaniowe.

Kooperatywa może zostać zawiązana na podstawie umowy o kooperatywie mieszkaniowej oraz jako umowa spółki cywilnej. Zgodnie z ustawą do kooperatywy muszą przystąpić co najmniej trzy osoby fizyczne, a sama kooperatywa musi się składać z co najmniej trzech mieszkań. Kooperatywa mieszkaniowa pozwala ograniczyć koszty powstania budynku mieszkalnego (lub remontu i adaptacji nieruchomości na cele mieszkaniowe), ponieważ część kosztów (np. projektu, instalacji, etc.) dzielona jest przez wszystkich członków. Ponadto członkowie kooperatyw część prac mogą wykonać sami, nie płacąc marży podwykonawcom i deweloperom. Zgodnie z rządowym uzasadnieniem projektu możliwe jest obniżenie kosztów uzyskania mieszkania – w stosunku do jego nabycia na rynku deweloperskim – o ok. 20–30%¹⁸.

Gmina zbywa nieruchomość w ramach przetargu, do którego przystąpić mogą osoby spełniające konkretne wymogi: (1) działające w ramach kooperatywy mieszkaniowej, (2) żaden z członków grupy nie jest właścicielem lub współwłaścicielem nieruchomości, która ma zostać zbyta, (3) inne określone przez gminę założenia, np. wiekowe, zawodowe, (4) będące w stanie złożyć wymaganą dokumentację formalną, czasem także projektową. W przypadku wygranej w przetargu, sprzedaż nieruchomości następuje na rzecz wszystkich członków kooperatywy.

18. <https://www.gov.pl/web/rozwój-technologie/kooperatywy-mieszkaniowe>, dostęp: 23.09.2023.

Nabywając nieruchomość od gminy, kooperatywa może liczyć na:

- rozłożenie ceny nieruchomości na raty,
- alternatywne formy rozliczenia, tj. zaliczenie na poczet ceny nieruchomości:
 - ceny mieszkania lub domu jednorodzinnego pochodzącego z inwestycji, jeżeli kooperatywa planuje go sprzedać gminie,
 - czynszu najmu mieszkania lub domu jednorodzinnego pochodzącego z inwestycji, jeżeli kooperatywa planuje go wynająć gminie lub Społecznej Agencji najmu,
- bonifikatę w przypadku rozłożenia przez gminę płatności za nieruchomość na raty.

Narzędzie jakim są kooperatywy mieszkaniowe sprawdza się od lat 70. XX wieku na całym świecie – szczególnie w Europie i Stanach Zjednoczonych. W Polsce od wielu lat trwają próby jego wprowadzenia na większą skalę, jednak do tej pory nie ma jeszcze wielu przykładów. Wprowadzenie ustawy daje nadzieję na przyspieszenie rozwoju tej formy mieszkaniowej. Z punktu widzenia gminy największe ryzyko stanowi zagrożenie prywatyzacji pomocy, gdyż mieszkania należące do kooperatywy po ukończeniu procesu budowlanego stają się własnością lokatorów. Z tego powodu – jeżeli grunt sprzedany został kooperatywie z bonifikatą - wprowadzane są obowiązujące kilka lat zakazy dalszego zbycia lub wynajmu nieruchomości (z wyłączeniem gminy lub SAN). Dobrym rozwiązaniem tego problemu są kooperatywy lokatorskie (spółdzielnie mieszkaniowe), których organizacja nie doczekała się jednak jeszcze dogodnej formy prawnej. Obowiązująca ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych jest skierowana do spółdzielni popeerelowskich nastawiona raczej na ich prywatyzację.

Tabela 3. Analiza SWOT Kooperatyw mieszkaniowych

		dla gminy	dla mieszkańców / podmiotów prywatnych
pozytywne	mocne strony	<ul style="list-style-type: none"> →samopomocowe rozwiązania mieszkaniowe →zwiększenie dostępu do mieszkań →współpraca z mieszkankami i mieszkańcami 	<ul style="list-style-type: none"> →demokratyczne podejmowanie decyzji →wspólnota i poczucie przynależności →projekt dopasowany do osobistych wymagań i preferencji →oszczędności
	szanse	<ul style="list-style-type: none"> →poprawa jakości życia →integracja społeczna →zrównoważony rozwój →partnerstwo z mieszkańcami 	<ul style="list-style-type: none"> →łatwiejszy zakup nieruchomości →wspólne inicjatywy
negatywne	słabe strony	<ul style="list-style-type: none"> →złożoność administracyjna →ryzyko finansowe →konflikty →ograniczony wpływ 	<ul style="list-style-type: none"> →odpowiedzialność →konflikty →opóźnienia w decyzjach →brak elastyczności
	zagrożenia	<ul style="list-style-type: none"> →niewypłacalność kooperatywy →opozycja społeczna →zmieniające się uwarunkowania prawne →nieprzewidywalność decyzji →prywatyzacja pomocy 	<ul style="list-style-type: none"> →niewypłacalność →zmiany prawne →zmiennie warunki rynkowe →zależność od innych członków

opracowanie własne

Przegląd dobrych praktyk zagranicznych

Do przeglądu dobrych praktyk wybrano dwa państwa europejskie: Wielką Brytanię i Francję, które mają długie doświadczenie: po pierwsze, we wspieraniu mieszkań dostępnych, a po drugie, w angażowanie w to sektora prywatnego¹⁹.

Wielka Brytania

Włączenie sektora prywatnego w podaż przystępnych cenowo mieszkań w Wielkiej Brytanii jest istotnym aspektem rządowej polityki i inicjatyw mających na celu rozwiązanie kryzysu mieszkaniowego.

PPP / Public-Private Partnership (partnerstwo publiczno-prywatne)

Rząd Wielkiej Brytanii często współpracuje z prywatnymi deweloperami w ramach umów PPP dla budowy przystępnych cenowo mieszkań. Partnerstwa te mogą pomóc w wykorzystaniu wiedzy specjalistycznej, finansowania zasobów sektora prywatnego w celu zwiększenia liczby przystępnych cenowo mieszkań. Umowy partnerskie odbywają się na podstawie zapisów The Private Finance Initiative (PFI)²⁰, Local Government Act 2003²¹ i późniejszego Localism Act 2011²². Oczywiście warunki każdej umowy są negocjowane indywidualnie. W ramach PPP rząd może zapewniać różnego rodzaju instrumenty finansowe (*Financial Incentives*), które mają stanowić zachęty dla prywatnych deweloperów do budowy przystępnych cenowo mieszkań. Wśród zachęt znajdują się, między innymi, (1) dochody gwarantowane przez państwo niezależnie od wpływów z czynszów, (2) granty i dotacje, (3) ulgi podatkowe oraz (4) obniżone opłaty planistyczne.

W Wielkiej Brytanii przeprowadza się wiele zróżnicowanych inwestycji w formule PPP, które zawierają komponent mieszkaniowy. W taki sposób powstaje jeden z największych europejskich projektów rewitalizacji, Elephant & Castle Regeneration, obejmujący 28-hektarowy obszar w południowym

19. Przykłady konkretnych zapisów stosowanych w innych krajach zostały także dodane w części 3. tego raportu gdzie zaprezentowano propozycje nowych modeli.

20. Wprowadzony w latach 90. XX wieku PFI to specyficzna forma PPP, w której całe finansowanie inwestycji pozostaje po stronie podmiotu prywatnego. Więcej informacji na ten temat oraz wytyczne dla zainteresowanych stron: por.

<https://www.gov.uk/government/collections/public-private-partnerships>, dostęp: 23.09.2023.

21. <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/26/contents>, dostęp: 23.09.2023.

22. <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/20/contents>, dostęp: 23.09.2023.

Londynie²³. Program ten rozpoczął się w pierwszej dekadzie obecnego stulecia, a pierwsze projekty (np. wyburzenie osiedla Heygate i zastąpienie go nową zabudową) ruszyły w 2010 roku.

Partnerami w tym projekcie są rada gminy Southwark i deweloperzy prywatni, np. Lendlease, firma wybrana jako główny partner prywatny dla osiedla Heygate. W ramach programu powstają nowe osiedla mieszkaniowe (co najmniej 3 tys. lokali, w tym połowa należących do sektora mieszkań dostępnych), obiekty handlowo-biurowe, nowe linie komunikacji publicznej oraz rozwiązania takie jak systemy zbierania wód deszczowych czy zastosowanie technologii służących oszczędności energii. W trakcie realizacji projektu pojawiają się także kontrowersje – np. protesty z powodu wyburzenia modernistycznego osiedla Heygate oraz obawy przed gentryfikacją dzielnicy. Wydaje się, że mimo włączenia w proces partnera publicznego, nie wszystkie interesy lokalnej społeczności zostały ochronione.

PPP prowadzone jest w Wielkiej Brytanii nie tylko we współpracy z wielkimi podmiotami, ale także z mieszkańcami. Przykładem tego drugiego podejścia jest Reviving Empty Homes in Stoke-on-Trent²⁴, program prowadzony na obszarze ze znaczną liczbą pustostanów. W ramach tej inicjatywy, miasto Stoke-on-Trent oferowało mieszkańcom możliwość zakupu opuszczonego domu za symboliczną sumę jednego funta. Oczywiście, towarzyszą temu pewne warunki - nowi właściciele musieli zobowiązać się do renowacji nieruchomości i zamieszkania w niej przez określony czas. Poza symboliczną ceną zakupu, miasto oferowało również wsparcie finansowe w postaci pożyczek na prace remontowe. Dzięki temu mieszkańcy mogli przystosować nieruchomości do własnych potrzeb. Program miał na celu nie tylko odnowienie fizycznej struktury budynków, ale także ożywienie społeczności lokalnych poprzez przyciągnięcie nowych mieszkańców oraz zachęcenie obecnych do pozostania. Opuszczone domy, które wcześniej były przedmiotem wandalizmu i źródłem problemów dla sąsiedztwa, zostały przekształcone w zamieszkałe, zadbane nieruchomości - to z kolei miało pozytywny wpływ na całą okolicę i lokalną gospodarkę.

Na początku programu w Stoke-on-Trent było 1670 opustoszałych domów należących do osób prywatnych, z których większość znajdowała się w rejonie ochrony konserwatorskiej (w tym samym czasie 2187 gospodarstw domowych aplikowało o mieszkania komunalne). W ciągu pięciu lat trwania programu udało się przywrócić do użytkowania i wyremontować ponad

23. <https://elephantandcastle.org.uk/overview-of-the-plans/>, dostęp: 23.09.2023.

24. Private Sector Empty Homes Strategy 2021-2026, https://www.stoke.gov.uk/downloads/file/73/private_sector_empty_homes_strategy_2021-2026pdf, dostęp: 23.09.2023.

tysiąc z opuszczonych mieszkań. Znaczniejszemu zmniejszeniu uległa przy okazji kolejka osób oczekujących na lokal, a władze miasta w swojej strategii wskazują na związane z tym znaczne wpływy podatkowe²⁵.

Affordable Homes Programme (Program mieszkań dostępnych cenowo)

Program ten jest finansowany przez rząd i ma na celu dostarczenie setek tysięcy przystępnych cenowo mieszkań w ciągu kilku lat. Deweloperzy prywatni mogą uzyskać dofinansowanie na budowę mieszkań, które będą dostępne do wynajęcia lub zakupu w ramach różnych form własności wspomaganej. W ramach programu powstają (1) społeczne mieszkania na wynajem - *Social Rent*, (2) mieszkania o dostępnym czynszu - *Affordable Rent*, oraz (3) mieszkania o współdzielonej własności, gdzie lokator jest właścicielem części mieszkania, a za część płaci czynsz - *Shared Ownership*.

W ramach programu rząd brytyjski przyznaje dotacje na budowę nowych mieszkań, czyniąc to poprzez Homes England i Greater London Authority, czyli londyński samorząd ogólnomiejski. W zamian za te środki, deweloperzy zobowiązani są dostarczyć określoną liczbę przystępnych cenowo lokali. W programie znajdują się zachęty do tworzenia partnerstw między samorządami lokalnymi, organizacjami pozarządowymi, deweloperami prywatnymi i innymi podmiotami. Ważnym elementem sukcesu programu wydaje się być wieloletnie planowanie – deweloperzy i inne organizacje mogą ubiegać się o wieloletnie umowy finansowania, co pozwala na lepsze planowanie i realizację większych projektów mieszkaniowych. *Affordable Homes Programme* funkcjonuje od wielu lat i jest na bieżąco aktualizowany w zależności od uwarunkowań społecznych i ekonomicznych.

Planning obligations/section 106 agreements (Zobowiązania planistyczne)

Władze lokalne wymagać mogą pewnych prowizji społecznych od deweloperów budujących na terenie brytyjskich miast. Prowizję stanowić może wymóg przeznaczenia części wybudowanych mieszkań pod najem o umiarkowanych cenach, budowy infrastruktury społecznej, inwestycji w transport publiczny czy nawet wpłaty określonej kwoty na rzecz wyznaczonych projektów. Rozwiązanie to ma na celu złagodzenie ewentualnych negatywnych skutków rozwoju (np. wynikającego ze zwiększenia intensywności zabudowy zacieniania czy zwiększenia ruchu) i/lub zapewnienie, że inwestycja deweloperska przyniesie szersze korzyści społeczne. Zobowiązania planistyczne stanowią rozszerzenie warunków otrzymania pozwolenia na budowę, a ich ostateczna forma jest wynikiem negocjacji pomiędzy władzami lokalnymi a deweloperami.

25. https://www.stoke.gov.uk/downloads/file/73/private_sector_empty_homes_strategy_2021-2026pdf, str. 27. dostęp: 23.09.2023.

Forma negocjacyjna ma zapewnić najlepsze dopasowanie do konkretnego przypadku. Wynegocjowane zapisy porozumienia są prawnie wiążące, a w razie nie wywiązania się przez podmiot prywatny z postanowień gmina podejmuje środki prawne. Umocowanie prawne *section 106 agreement* pochodzi z ustawy Town and Country Planning Act 1990.²⁶

Narzędzie to najlepiej sprawdza się w okresach wielkiej presji inwestycyjnej, gdy deweloperom bardzo zależy na budowie. Jego wydajność spada jednak w trakcie kryzysów, gdy rozpoczyna się mniej inwestycji.

Ważną przesłanką zobowiązań planistycznych w przypadku zabudowy mieszkaniowej jest osiągnięcie społeczności zrównoważonych społecznie, które składają się z mieszkań o różnej formie zasiedlenia (*mixed tenure*) oraz mieszkańców o różnym statusie (*mixed communities*). Z tego powodu mieszkania powstające w ramach *section 106 agreement* powinny być niemożliwe do odróżnienia od mieszkań wolnorynkowych (*blind tenure*). Kontrowersje budzą działania deweloperów, którzy starają się obejść ten wymóg, budując mieszkania dostępne w ramach oddzielnej inwestycji lub osobnej, wyraźnie wydzielonej klatki schodowej.

Housing Associations / Registered Social Landlords RSL (Stowarzyszenia mieszkaniowe):

Housing Associations, nazywane też Registered Social Landlords (RSL), są kluczowym elementem brytyjskiego sektora mieszkalnictwa społecznego. To organizacje non-profit, odgrywające istotną rolę w zapewnianiu przystępnych cenowo mieszkań. Często współpracują z samorządami lokalnymi i prywatnymi deweloperami w celu budowy i zarządzania tanich lokali.

Stowarzyszenia mieszkaniowe tego typu powstały w XIX wieku jako lekarstwo na katastrofalne warunki mieszkaniowe w miastach w okresie gwałtownej industrializacji. Ich rola znacząco wzrosła w latach 80. XX wieku, kiedy rząd brytyjski zaczął wycofywać się z sektora mieszkaniowego i cedował na te podmioty odpowiedzialność za budownictwo społeczne. RLS otrzymują dotacje rządowe, ale muszą również pozyskiwać kapitał na rynku, na przykład poprzez emisję obligacji lub pozyskanie kredytów. Dzięki temu mają większą elastyczność finansową niż tradycyjne samorządowe podmioty zajmujące się mieszkalnictwem. Podmioty te współpracują z samorządami lokalnymi przy realizacji celów lokalnych strategii mieszkaniowych, takich jak budowa nowych mieszkań czy remonty istniejących budynków. RLS dostarczają szerokiej gamy lokali - od tradycyjnego mieszkalnictwa socjalnego, aż po mieszkania na wynajem dostępne dla osób o różnych dochodach. Wiele z takich podmiotów działa też na rynku komercyjnym, oferując mieszkania na sprzedaż lub na najem w cenach rynkowych.

26. <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1990/8/contents>, dostęp: 23.09.2023.

Chociaż RLS działają w sposób niezależny, są ściśle regulowane przez rząd, w szczególności przez Homes and Communities Agency. Regulacje dotyczą jakości mieszkań, sposobu zarządzania nieruchomościami oraz finansów. Poza tym stowarzyszenia te angażują swoich lokatorów w procesy decyzyjne, wspierają rady mieszkańców i prowadzą konsultacje społeczne.

Build-to-Rent, BtR (Budowa pod wynajem)

Prywatni deweloperzy są zachęceni do inwestowania w sektor mieszkań czynszowych, nie tylko tych o umiarkowanych czynszach, ale ogólnie mieszkań na wynajem, czyli takich, które nie są przeznaczone na sprzedaż. Chodzi o to, żeby zmniejszyć presję na rynku mieszkaniowym i zaoferować więcej opcji dla najemców. Kluczowym dokumentem, który wytyczył kierunek dla programu BtR jest National Planning Policy Framework (NPPF)²⁷. Powstał także *Build to Rent Guide*²⁸, czyli wydana przez rząd instrukcja dla władz lokalnych, mająca pomóc deweloperom i władzom lokalnym w koordynacji, zrozumieniu i wdrożeniu BtR. Programowi przez pewien czas towarzyszyło również wsparcie finansowe dla deweloperów w postaci funduszu Build to Rent Fund.

Jednym z najbardziej znanych przykładów takich inwestycji jest The Collective Old Oak w Londynie - co-living space, czyli współdzielona przestrzeń mieszkalna, która łączy cechy tradycyjnego mieszkania na wynajem z elementami życia bardziej zintegrowanej społeczności. Oprócz pokoi i apartamentów dostępne są w jej ramach również wspólne przestrzenie, takie jak kuchnie, sale do pracy, siłownie, bary, a nawet kino. To rozwiązanie odpowiada na rosnące zapotrzebowanie na elastyczne i dopasowane do specyficznych wymogów, zwłaszcza wśród młodszych mieszkańców, formy zamieszkiwania miasta. Pomysł ten zdobył uznanie za twórcze podejście do wynajmu.

27. National Planning Policy Framework 2023, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1182995/NPPF_Sept_23.pdf, dostęp: 23.09.2023.

28. "Accelerating Housing Supply and Increasing Tenant Choice in the Private Rented Sector: A Build to Rent Guide for Local Authorities" Department for Communities and Local Government 2015. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/416611/150323_Accelerating_Housing_Supply_and_Increasing_Tenant_Choice_in_the_Private_Rented_Sector.pdf, dostęp: 23.09.2023.

Francja

Także we Francji wypracowano wiele narzędzi i modeli współpracy z sektorem prywatnym, które stosuje się w celu zwiększania dostępności cenowej mieszkań.

HLM (Habitations à Loyer Modéré)²⁹

System HLM jest podstawowym systemem zapewniania mieszkań dostępnych we Francji. W jego ramach za budowę i utrzymanie mieszkań odpowiadają Organismes HLM (Organizacje HLM), które często są podmiotami publicznymi (Offices Publics de l'Habitat OPH), ale mogą być także spółdzielniami (Sociétés Coopératives d'HLM, – które działają by zapewnić mieszkania dla swoich członków) lub prywatnymi spółkami akcyjnymi Sociétés Anonymes d'HLM (SA d'HLM)³⁰. Te organizacje pracują w ścisłej współpracy z władzami centralnymi i lokalnymi w celu realizacji polityki mieszkaniowej państwa, koncentrując się na dostarczaniu mieszkań dostępnych – o regulowanych czynszach i ustalonych ogólnie kryteriach kwalifikacji. Budowa i zakup mieszkań HLM jest częściowo finansowana przez państwo oraz lokalne władze. Ponadto do finansowania używane są niskooprocentowane pożyczki, które są udzielane organizacjom HLM oraz ulgi podatkowe i inne zachęty finansowe dla prywatnych lub spółdzielczych HLM.

W inwestycjach prowadzonych przez Sociétés Coopératives d'HLM obserwować można duże zaangażowanie mieszkańców. Przykładem może być Le Floréal w Saint-Denis, na przedmieściach Paryża, czyli osiedle mieszkalne wybudowane w latach 20. XX wieku, które stało się przedmiotem kompleksowego projektu rewitalizacji prowadzonego przez lokalne Société Coopérative d'HLM. W ramach tego projektu przeprowadzono remonty budynków, ulepszono przestrzenie publiczne, a także zwiększono efektywność energetyczną budynków. Projekt ten miał na celu poprawę warunków życia mieszkańców, a jednocześnie zachowanie kulturowej wartości osiedla. Zaangażowanie mieszkańców było kluczem do sukcesu inicjatywy, a Société Coopérative d'HLM odegrała kluczową rolę w zapewnieniu tego, że głosy mieszkańców były słyszane i brane pod uwagę podczas całego procesu.

29. Narzędzie jest wprowadzone przez code de la construction et de l'habitation, https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006074096/, dostęp: 23.09.2023.

30. Choć SA d'HLM mają charakter komercyjny, ich misją jest zapewnienie dostępu do przystępnych cenowo mieszkań. W praktyce mogą być własnością prywatnych inwestorów, ale ich działalność i funkcjonowanie są ściśle kontrolowane przez władze państwowe w celu zapewnienia, że spełniają one swoje społeczne zobowiązania w zakresie dostarczania mieszkań socjalnych.

W niektórych przypadkach także prywatni deweloperzy mogą zostać zobowiązani przez lokalne władze do włączenia pewnej liczby mieszkań HLM do swoich inwestycji komercyjnych³¹. Dbą się także o to, żeby maksymalna liczba lokali HLM powstawała wśród zabudowy komercyjnej – nie w osobnych osiedlach. Ta część działalności HLM jest szczególnie ważna, gdyż pomaga przeciwdziałać koncentracji ubóstwa i powstawaniu homogenicznych enklaw mieszkaniowych.

PLUS (Prêt Locatif à Usage Social)³²

Model PLUS (Prêt Locatif à Usage Social) to udzielane przez państwo (poprzez banki lub instytucje finansowe) kredyty mieszkaniowe dla deweloperów na budowę lub remont mieszkań socjalnych³³. PLUS jest skierowany głównie do organizacji HLM, ale także do innych podmiotów (prywatnych), które chcą budować lub odnawiać mieszkania socjalne. Udzielaniu pożyczek PLUS towarzyszy często wsparcie władz lokalnych, które udostępniają działki pod budowę lub oferują swoje granty. Bardzo istotnym czynnikiem jest fakt, że organizacje, które korzystają z kredytu PLUS, muszą spełniać określone wymagania w zakresie standardów budowy, ekologii oraz dostępności dla osób z niepełnosprawnościami.

PLI (Prêt Locatif Intermédiaire)

Prêt Locatif Intermédiaire (PLI), czyli Pożyczka Mieszkaniowa Średniego Zysku, to francuski instrument finansowy, który został zaprojektowany w taki sposób, aby wspierać budowę mieszkań przeznaczonych do wynajmu na obszarach charakteryzujących się wysokim popytem na mieszkania i jednocześnie wysokimi cenami najmu. PLI pozwala na budowę mieszkań z przeznaczeniem na wynajem w cenach niższych niż te obowiązujące na wolnym rynku, ale wyższych niż w przypadku mieszkań socjalnych. Regulacja cen najmu w takim wypadku obowiązuje przez określoną liczbę lat – na przykład dziewięć od ukończenia budowy.

31. Może to być określone w dokumentach prawa miejscowego.

32. Narzędzie jest wprowadzone przez code de la construction et de l'habitation, https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006074096/, dostęp: 23.09.2023.

33. Kredyty są finansowane przez „Caisse des Dépôts et Consignations”.

Dispositif Pinel³⁴

Dispositif Pinel to francuski system ulg podatkowych, wprowadzony w celu zachęcenia inwestorów prywatnych do budowy nowych mieszkań na wynajem. W modelu tym oferowane są ulgi podatkowe dla osób fizycznych, które inwestują w nowe nieruchomości na wynajem. Te ulgi zależą od okresu wynajmu:

- 12% redukcji, jeśli nieruchomość jest wynajmowana na 6 lat,
- 18% dla 9 lat,
- 21% dla 12 lat.

Aby kwalifikować się do korzyści z Dispositif Pinel, nieruchomość musi spełniać określone kryteria, takie jak normy energetyczne, odpowiednia jakość wykonania czy lokalizacja w strefie o wysokim popycie na mieszkania. Mieszkania muszą być następnie wynajmowane za określone przez sektor publiczny kwoty (niższe niż ceny rynkowe, ale wyższe niż w systemie HLM).

Dzięki ulgom podatkowym, wielu inwestorów prywatnych decyduje się na budowę lub adaptację nieruchomości na wynajem, co stymuluje rynek budowlany i zwiększa zróżnicowanie nieruchomości czynszowych. Poprzez wprowadzenie regulacji cenowych dla wynajmowanych lokali, model Pinel przyczynia się do zwiększenia dostępności mieszkań na wynajem dla osób o średnich dochodach.

BRS (Bail Réel Solidaire)³⁵

BRS, czyli Solidarny Najem Rzeczywisty, to stosunkowo nowy model umowy dotyczącej nieruchomości we Francji, wprowadzony w celu zwiększenia dostępności mieszkań. Jest to nowatorskie narzędzie, mające na celu oddzielenie własności gruntu od własności budynku znajdującego się na tym gruncie, co z kolei osobie kupującej pozwala na obniżenie kosztów zakupu nieruchomości.

W modelu BRS organizacja (zazwyczaj fundacja lub organizacja non-profit) posiada grunt, podczas gdy nabywca kupuje tylko budynek. Dzięki temu koszt zakupu nieruchomości jest znacznie niższy - nie uwzględnia wartości ziemi. Kupujący zawiera długoterminową umowę najmu gruntu z właścicielem ziemi (np. na 99 lat). Opłata za najem jest zazwyczaj symboliczna lub bardzo niska.

34. Został on wprowadzony w 2014 roku w ustawie budżetowej "Loi de finances pour 2015" jako następcą wcześniejszego systemu "Dispositif Duflot".

35. Podstawą prawną dla BRS jest ustawa "Loi no. 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové" (znana również jako "Loi ALUR").

Aby zapewnić, że korzyści z systemu BRS są kierowane rzeczywiście do osób potrzebujących, wprowadzono kryteria dotyczące dochodów nabywców. Ponadto, gdy nabywca decyduje się sprzedać nieruchomość, również obowiązują go ograniczenia dotyczące ceny sprzedaży. Dzięki temu model ten stanowi także pewną barierę przed finansjalizacją nieruchomości.

Systematyka rozwiązań

Analiza modeli włączania sektora prywatnego w podaż dostępnych cenowo mieszkań, które są stosowane w Polsce i innych państwach przedstawionych w raporcie, pozwoliła na pewne usystematyzowanie opisywanych rozwiązań. Dokonano tego poprzez przeciwstawienie sobie kontrastowych cech poszczególnych modeli. Tego typu binarne opozycje porządkują i uszczegóławiają prezentowane rozwiązania, co wydaje się być szczególnie przydatne przy opracowywaniu dodatkowych modeli, które opisane zostały w trzeciej części niniejszego opracowania.

Dobrowolne / Przymusowe

Pierwszy podział na rozwiązania *dobrowolne* i *przymusowe* polega na rozróżnieniu rozwiązań, których wykorzystanie jest nieobligatoryjne od tych, które obowiązują każdy podmiot prywatny lub każdy spełniający określone kryteria (na przykład odpowiadający za inwestycję większą niż 5 mieszkań lub za inwestycję w strefie śródmieścia; o obrotach powyżej określonej wartości; etc.) będący aktorem na rynku nieruchomości mieszkaniowych.

Dobrowolne: zachęty / działania odstraszające

Rozwiązania *dobrowolne* dzielą się na te oparte na *zachętach* oraz na *działaniach odstraszających*. *Zachęty* oznaczają, że podmiot prywatny korzystający z danego rozwiązania może liczyć na dodatkowe korzyści (np. ulgi podatkowe, ułatwiony dostęp do gruntu, krótszy czas oczekiwania na pozwolenie na budowę). *Działania odstraszające* to z kolei dodatkowe koszty (np. dodatkowy podatek, dłuższy czas oczekiwania na pozwolenie na budowę, inne opłaty), które stosuje się wobec podmiotów prywatnych, jakie nie zdecydują się na przyjęcie danego rozwiązania.

Przymusowe: obwarowane karami / stanowiące warunek

Rozwiązania przymusowe dzielą się na te *obwarowane karami* i *warunkujące*, czyli takie dla których wykonanie jest warunkiem koniecznym np. do otrzymania pozwolenia na budowę.

Dla przykładu: Społeczne Agencje Najmu są dobrowolne, bo przystępują do nich jedynie osoby zainteresowane takim rozwiązaniem. Na poziomie jeszcze większej dokładności jest to natomiast rozwiązanie oparte na zachętach – podmioty prywatne otrzymują w zamian ulgę podatkową oraz gwarancję terminowego opłacania czynszu.

Tabela 6. Systematyka modeli stosowanych w Polsce. Podział na rozwiązania dobrowolne i przymusowe

	dobrowolne		przymusowe	
	zachęty	działania odstrasżające	obwarowane karami	stanowiące warunek
Społeczne Agencje Najmu	+			
Partnerstwo publiczno – prywatne PPP	+			
Lokal za grunt	+			
Mieszkanie za remont	+			
Kooperatywy mieszkaniowe	+			

opracowanie własne

Popytowe / Podażowe

Drugi podział przebiega na linii rozwiązań *popytowych* i *podążowych*.

Rozwiązania popytowe wpływają na zdolność obywateli do zaspokajania swoich potrzeb mieszkaniowych (np. poprzez dodatki mieszkaniowe, ułatwienia kredytowe czy regulacje czynszów). Nie mają one wpływu na liczbę mieszkań dostępnych na rynku.

Rozwiązania podażowe prowadzą do zwiększenia liczby dostępnych mieszkań. Może się to dzieć między innymi poprzez budowę nowych lokali lub wykorzystanie pustostanów (np. w ramach obłożenia dodatkowym podatkiem nieużytkowanych lokali).

W tym podziale Społeczne Agencje najmu stanowią przede wszystkim rozwiązanie popytowe – obniżają cenę najmu lokali wprowadzonych do programu i sprawiają, że jest w stanie w nich zamieszkać więcej osób. Dodatkowo, w małych ośrodkach, gdzie presja inwestycyjna nie jest tak duża jak w dużych miastach, SAN mogą zadziałać jako rozwiązanie podażowe. Mogą tam bowiem „uruchamiać” mieszkania, których właściciele nie byli gotowi na ich najem w ramach rozwiązań ogólnych.

Tabela 7. Systematyka modeli stosowanych w Polsce. Podział na rozwiązania popytowe i podażowe.

	popytowe	podażowe
Społeczne Agencje Najmu	+	+
Partnerstwo publiczno – prywatne PPP		+
Lokal za grunt		+
Mieszkanie za remont	+	
Kooperatywy mieszkaniowe		+

opracowanie własne

Etatystyczne / Korporatystyczne

Trzeci podział wyróżnia rozwiązania na etatystyczne i korporatystyczne. Mechanizm etatystyczny interwencji publicznych ma charakter bierny – polega na kształtowaniu poprzez rozbudowany aparat administracji publicznej otoczenia instytucjonalnego, w którym osadzony jest rynek mieszkaniowy. Odbywa się to na przykład poprzez restrykcyjne regulowanie sposobu wprowadzania zmian wysokości czynszu czy ustalanie szczegółowych przepisów przyznawania pozwoleń na budowę. Z takim mechanizmem koordynacji mamy do czynienia na rynku mieszkaniowym Niemiec i Austrii, ale w Polsce jest on stosowany w polityce mieszkaniowej bardzo rzadko (np. mechanizm przyznawania mieszkań komunalnych osobom oczekującym), a przy zarządzaniu podażą mieszkań nie jest stosowany wcale. To jedno z najłabszych ogniwi polskiej polityki mieszkaniowej, która opiera się na dychotomii państwo - wolny rynek, pomijając możliwości, jakie daje ingerencja państwa w mechanizmy wolnorynkowe.

Korporatystyczny ma charakter czynny - państwo poprzez swoje agencje bierze czynny udział jako podmiot rynkowy, nie ingerując przy tym w same mechanizmy wolnorynkowe. Przykładowo: podmioty publiczne budują samodzielnie nieruchomości, zarządzają nimi, wynajmują je i sprzedają, a także uczestniczą w aktywnych negocjacjach z innymi podmiotami operującymi na rynku. W ten sposób pełnią rolę twórcy rynku (*market-maker*), który może wpływać na ceny, popyt czy podaż, a nawet standardy stosowanych umów czy jakość oferowanych usług, ale niekoniecznie w zakresie regulowania głównych zasad funkcjonowania takiego rynku.

Według tego podziału SAN są rozwiązaniem korporatystycznym, w którym państwo (samorząd lokalny działający poprzez Agencję) bierze czynny udział w procesie i jest trzecią stroną relacji między właścicielem a najemcą mieszkania. Korporatystycznym rozwiązaniem są także mieszkania komunalne oraz TBS/SIM.

Tabela 8. Systematyka modeli stosowanych w Polsce. Podział na rozwiązania etatystyczne i korporatystyczne.

	etatystyczne	korporatystyczne
Spółeczne Agencje Najmu		+
Partnerstwo publiczno – prywatne PPP		+
Lokal za grunt		+
Mieszkanie za remont		+
Kooperatywy mieszkaniowe		+

opracowanie własne

Ogólne / miejscowe

Czwarty podział dotyczy powiązania rozwiązań z planowaniem miejscowym. Część narzędzi – nazwana tu ogólnokrajowymi – jest taka sama w całym obszarze państwa lub gminy i nie jest zależna od szczegółowych zapisów prawa miejscowego; wynika z prawa ogólnego. Druga część to rozwiązania wynikające z prawa miejscowego; dostosowane do wymagań dzielnicy lub stref urbanizacji. Posiłkując się przykładem brytyjskim: PPP jest rozwiązaniem ogólnym, obowiązuje na całym obszarze Wielkiej Brytanii. Z kolei Planning obligations to rozwiązania miejscowe – szczegółowe zapisy

wynikają z prawa miejscowego i dotyczą konkretnych obszarów (działek budowlanych).

Według tego podziału Agencje są rozwiązaniem ogólnym – uchwała gminy powołująca do życia SAN obowiązuje na całym obszarze administracyjnym i nie jest zależna od konkretnych zapisów przestrzennego prawa miejscowego (mpzp).

Tabela 9. Systematyka modeli stosowanych w Polsce. Podział na rozwiązania ogólne i miejscowe.

	ogólne	miejscowe
Społeczne Agencje Najmu	+	
Partnerstwo publiczno – prywatne PPP	+	
Lokal za grunt	+	
Mieszkanie za remont	+	
Kooperatywy mieszkaniowe	+	

opracowanie własne

Wnioski

Włączanie sektora prywatnego w podaż dostępnych cenowo lokali jest narzędziem służącym do zwiększania dostępności mieszkań o umiarkowanych cenach, stosowanym zarówno na świecie, jak i w naszym kraju. Pierwszym, współczesnym rozwiązaniem tego typu, wprowadzonym w Polsce po 1989 roku, była możliwość zawiązywania PPP, wprowadzona ustawą z 2008 roku. Pozostałe możliwości pojawiły się dopiero po 2020 roku.

Na razie żadne z narzędzi nie doczekało się większej liczby przykładów udanej realizacji. System PPP przez lata przyjmowany był z rezerwą zarówno przez podmioty publiczne, jak i prywatne. Obawiano się długotrwałych postępowań, mało elastycznych umów, które nie są dostosowane do zmieniających się warunków rynkowych oraz oskarżeń o nieuczciwe postępowanie – do tego wątku powrócimy również w drugiej części raportu, poświęconej ustaleniom z badań fokusowych. Pozostałe rozwiązania funkcjonują zbyt krótko by można było rzetelnie ocenić ich przydatność. Na pewno barierą w ich wdrażaniu jest brak powszechnej wiedzy na ich temat oraz zła opinia dotycząca rozwiązań publiczno-prywatnych *en masse*. Rozwiązania te budzą wątpliwości zarówno jako zbyt preferencyjne dla zaangażowanych w nie partnerów prywatnych, a z drugiej strony, również jako dla nich nieopłacalne. Już sama ta rozbieżność pokazuje, że problem musi leżeć gdzieś indziej: prawdziwą barierą jest wydłużony czas etapu przedprojektowego, który powinien się jednak zmniejszać wraz ze wzrostem popularności opisywanych rozwiązań – gdy umowy takie staną się powszechne, to łatwiejsze dla wszystkich stron będzie ich zawieranie.

Zastosowanie systematyki rozwiązań do narzędzi stosowanych w Polsce wskazuje, że te są bardzo ograniczone – w naszym kraju przy włączaniu sektora prywatnego w podaż dostępnych cenowo mieszkań stosuje się jedynie rozwiązania dobrowolne i korporatystyczne. Dla zwiększenia wpływu tego typu rozwiązań na cały sektor mieszkaniowy warto maksymalnie rozszerzyć rodzaje stosowanych rozwiązań. Widać także, że brakuje rozwiązań miejscowych, które stanowią znacznie precyzyjniejsze narzędzie – dostosowane do konkretnych obszarów miejskich.

Nie można liczyć na to, że sektor prywatny zdecyduje się na duże inwestycje kapitałowe bez perspektywy gwarancji osiągnięcia zysku porównywalnego z tym uzyskiwanym w ramach projektów czysto komercyjnych.

Z tego powodu dla zwiększenia zaangażowania podmiotów prywatnych w podaż dostępnych cenowo mieszkań kluczowe jest zarówno zwiększenie atrakcyjności zachęt, które skłaniają podmioty prywatne do podejmowania takiej współpracy (jedną z nich może być niższy, ale stabilny i długoterminowy zysk), a także wprowadzenie rozwiązań obligacyjnych.

Warto podkreślić także, że z punktu widzenia efektywności wydatkowania środków publicznych oraz biorąc pod uwagę kwestie sprawiedliwości społecznej należy skupić się na na wspieraniu mieszkań czynszowych zamiast własnościowych.

Badania fokusowe

W drugiej części raportu prezentujemy ustalenia badawcze pochodzące ze zogniskowanych wywiadów grupowych, prowadzonych z udziałem przedstawicieli środowisk decyzyjnego, analitycznego i deweloperskiego. Przytaczane wypowiedzi osób uczestniczących w tych konsultacjach zostały poddane autoryzacji.

Wyniki konsultacji w formie grup fokusowych

Partnerstwa a aktywna polityka mieszkaniowa

Jak przekonują przedstawiciele i przedstawicielki środowiska decyzyjnego, prowadzenie aktywnej polityki mieszkaniowej wymusza współpracę z komercyjnymi inwestorami mieszkaniowymi. Zwłaszcza w mniejszych miastach, w sposób szczególnie dotkniętych w Polsce procesem kurczenia się (*shrinking*)³⁶, samorządowcy zainteresowani są aktywnym przeciwdziałaniem niekorzystnemu trendowi depopulacji. Obecność deweloperów to tymczasem jeden z czynników przyciągania inwestycji, tworzenia atrakcyjnego środowiska do życia, a w konsekwencji odwodzenia mieszkańców od podejmowania decyzji o wyprowadzeniu się do większych ośrodków. Władze lokalne mogą nie tylko regulować działalność komercyjnych podmiotów operujących na rynku nieruchomości, tak jak dzieje się to między innymi na zasadzie planowania przestrzennego, ale też wchodzić w partnerstwa czy stymulować podmioty rynkowe do podejmowania działań w określonym kierunku.



Na początku nawet budowaliśmy szeregowce. Ktoś mógłby postawić pytanie czy gmina w ogóle powinna wchodzić w taki obszar działania? Ale dzięki temu pokazaliśmy deweloperom, że opłaca się inwestowanie w mniejszych miejscowościach, takich jak Pleszew. Wkrótce powstały kolejne szeregowce, ale inwestorem był już prywatny biznes.

A. Ptak



Nie widzę przeciwwskazań, żeby wspierać budownictwo komercyjne i to się rzeczywiście dzieje. We Włocławku kilku deweloperów buduje też komercyjnie. Jedno drugiego nie wyklucza, no może poza tym, że zmienia się rynek mieszkań na wynajem. Nasze działania powodują, że czynsze na rynku komercyjnym już nie rosną, co jest jaskółką dobrych zmian.

K. Kukucki

36. D. Rink, C. Couch, A. Haase, R. Krzysztofik, B. Nadolu, P. Rumpel, *The governance of urban shrinkage in cities of post-socialist Europe: Policies, strategies and actors*, "Urban Research & Practice", 7(3)/2014, 258-277.

Deweloperzy twierdzą, że budują lepiej niż samorządy

Środowisko deweloperskie uważa z kolei, że to ono jest lepiej przygotowane do realizowania przedsięwzięć z zakresu polityki mieszkaniowej. Osoby reprezentujące tę branżę nie widzą sensu w powoływaniu kolejnych podmiotów publicznych, w których proces uczenia instytucjonalnego trwa długo, a w konsekwencji odsuwa się w czasie możliwość realizacji jakichkolwiek programów mieszkaniowych.



Wyjątkowo dobrze zapowiadał się w podstawowych założeniach program Mieszkanie plus. Być może nie skończyłby się klęską, gdyby zamiast tworzyć państwowego dewelopera wykorzystano współpracę z tymi prywatnymi. Dostarczaliby wówczas swoją wiedzę ekspercką, znajomość rynku i kosztów w zamian za dostęp do nowych terenów dla inwestycji komercyjnych. Państwo zrobiłoby to, co jest związane ze stroną przychodową: kalkulowałoby czynsz oraz dopłaty do czynszu mieszkania dla osób z poszczególnych grup potrzebujących wsparcia.

K. Unold



Te działania często nie są prowadzone przez profesjonalistów. Wiele firm deweloperskich, które od lat zajmują się produkcją mieszkań, dokładnie wie jak zoptymalizować koszty, dobrać dostawców, wykonawców czy technologie. Dlaczego wyważamy otwarte drzwi i powierzamy realizację tych zadań podmiotom, które nie mają zielonego pojęcia, bo dopiero się tego uczą, co zajmuje im wiele lat? Państwo tworzy tymczasem struktury, którym taki proces nauki musi zająć kilkanaście lat.

K. Płochocki

Rozbieżne interesy

Interesy poszczególnych stron nie zawsze można pogodzić, chociażby ze względu na naturalną różnicę ich perspektyw. Wyraźnie zarysowują się jednak dwa obszary problemowe, w których wszyscy interesariusze wydają się być do pewnego stopnia zgodni. Po pierwsze, środowiska decyzyjne i deweloperskie zgadzają się pod kątem problemów związanych z dostępem do gruntów. Bariery w tym zakresie dotyczą wielkości banku ziemi, jakim dysponują poszczególne podmioty, ale też planowania przestrzennego. Przytaczamy niżej dwie wypowiedzi – autorem pierwszej jest zastępca prezydenta Włocławka, a drugiej deweloper z Krakowa.

My wcale nie mamy wielu gruntów. Gdybym miał do dyspozycji dużo wolnej ziemi, to mógłbym się podzielić nią z deweloperami. A nam wcale nie jest łatwo dostać tereny nawet od Krajowego Zasobu Nieruchomości na własne projekty. Tak dzieje się nie tylko w moim mieście.

K. Kukucki



Niektóre samorządy gromadzą tereny na gorsze czasy, państwo i Spółki Skarbu Państwa także mają dużo ziemi, ale wielki zasób gruntów jest też u prywatnych osób oraz przedsiębiorców, którzy kupili tereny inwestycyjne pod zabudowę mieszkaniową wiele lat temu i ich nie sprzedają, czekając na wzrost wartości ziemi. Podobnie ma się sprawa z Kościołem Rzymskokatolickim.

W. Cholewa

Zysk nie jest najważniejszy

Przynajmniej część środowiska deweloperskiego deklaruje, że nie zawsze kieruje się logiką maksymalizacji zysku. Przyświecają temu różne motywacje: od etycznych, aż po troskę o własny wizerunek, związaną z upowszechnieniem się negatywnych skojarzeń wokół tak zwanej patodeweloperki. Niekoniecznie jawnie artykułowany jest natomiast sposób traktowania zasad społecznej odpowiedzialności biznesu (CSR) nie w roli dobroczyнного gestu, ale również budowania przewagi konkurencyjnej³⁷. Przedsięwzięcia bliskie modelowi ekonomii społecznej powinny być jednak możliwie efektywne – podkreśla jedna z przedstawicielek środowiska deweloperskiego. Inny jego reprezentant wprost mówi, że barierą w realizacji takich projektów jest to, że są one nieopłacalne aż do momentu upowszechnienia się na rynku.



Sercem działalności są hotele, jako uzupełnienie budownictwa deweloperskiego, a wokół nich rozwijamy szeroko projekty społeczne i działalność fundacji Leny Grochowskiej, związanej z Grupą Arche. Nasze hotele są już od wielu lat centrami lokalnych społeczności. Pierwszy taki projekt powstał już trzynaście lat temu. To kompleksowe działania: sprzedajemy inwestycyjnie pokoje hotelowe w autorskim Systemie Arche, dzięki czemu częściowo finansujemy te inwestycje, a przy okazji budujemy społeczności wokół rewitalizowanych budynków.

M. Sidorowicz

37. B.W. Husted, D.B. Allen, *Is it ethical to use ethics as strategy?*, "Journal of Business Ethics", 27(1-2)/2000, 21-32.

Brutalna prawda jest taka, że zarówno działalność charytatywna, jak i ekologiczna, to dobrze jeśli są robione ze szczytnych pobudek, ale masową skalę mają dopiero, kiedy się opłacają. I nie mówię tego w negatywnym sensie. Tak samo jest ze wszystkimi wyborami konsumenckimi: klient jest gotowy dopłacić, ale trochę. Dopiero kiedy produkt zaczyna być tańszy, to wszyscy na niego przeskakują.

K. Płochocki

To było skomplikowane przedsięwzięcie, ale pomyśleliśmy sobie, że jako lider rynku powinniśmy pokazywać inne trendy, że nie zawsze liczy się tylko wynik ekonomiczny.

M. Mellem

Nieufność wobec PPP

Drugim obszarem, w którym strony są do pewnego stopnia zgodne, jest kwestia klasyfikowania kosztów. Zgodność polega jednak właśnie na dostrzeganiu różnicy interesów obu stron. Z punktu widzenia środowiska decyzyjnego, podmioty prywatne rzadko posiadają odpowiedni kapitał, a do kredytów doliczają marżę, którą muszą odzyskać dla siebie przy realizacji projektu. PPP nie wywołuje jednak entuzjazmu także ze strony środowiska analitycznego.

PPP zawsze będzie najdroższe, możemy powiedzieć, że dosłownie „Excel tego nie przepuści”. Partner prywatny zazwyczaj nie ma swoich środków, tylko bierze kredyt, a to kosztuje. Nie działa charytatywnie, musi zarobić.

K. Kukucki

Jedynym atutem PPP jest to, że zobowiązania wynikające z tych umów nie wpływają na poziom zadłużenia gminy. W chwili obecnej to nie jest jednak atrakcyjny sposób finansowania inwestycji, gdy stan finansów jest dobry, a zwłaszcza przy korzystnych, zewnętrznych źródłach finansowania inwestycji mieszkaniowych.

A. Ptak

W polskich realiach formuła PPP nie sprawdza się. W najbliższej przyszłości nie widzę szans na realizację takich przedsięwzięć.

M. Wielgo

Samo PPP nie budzi pozytywnych skojarzeń, wyjątkiem w tej sferze jest tylko nieistniejące jeszcze w obecnym porządku prawnym partnerstwo publiczno-społeczne, polegające na włączaniu podmiotów trzeciego sektora, takich jak dysponujące własnymi nieruchomościami fundacje. Strona biznesowa zauważa z kolei, że proces PPP jest nadmiernie skomplikowany. Partnerstwa z podmiotami publicznymi przynoszą mniejszy zysk, a więc z punktu widzenia środowiska deweloperskiego są droższe. Nakład pracy jest natomiast większy niż przy przygotowaniu standardowej oferty o w pełni komercyjnym charakterze, bo należy spełnić znacznie więcej wymogów.



Byliśmy jedyną firmą, która się do tego przyłożyła bardzo solidnie, ponieważ lista wymagań była niesamowicie długa. Muszę powiedzieć, że to naprawdę ciężki proces. Gdybym patrzyła z ekonomicznego punktu widzenia, to bym powiedziała, że proszę sobie nie zawracać tym głowy: to są cztery mieszkania, nie będziemy poświęcać tyle czasu, tylko sprzedajmy je na wolnym rynku i tyle.

M. Mellem

Przeszkody instytucjonalne

Na dodatek, w opinii środowiska deweloperskiego urzędnicy nie są dobrze przygotowani do kontaktów ze światem biznesu.

Ja, nie jestem przeciwnikiem PPP, ale osobiście nigdy nie byłem nim zainteresowany. Wszelkie procedury, sposób negocjowania, zawiloci prawne, obarczenie niemal całym ryzykiem strony prywatnej przez jednostki samorządu terytorialnego, nie mówiąc o ministerstwach, to coś niesamowicie niezdrowego. Żeby tego typu programy stały się masowe, to trzeba zwrócić szczególną uwagę na słowo „partnerskie” i być może dopisać jeszcze wyraz „prawdziwe”.

W. Cholewa

W Łodzi jest wydzielony departament Urzędu Miasta, z którym inwestorom dobrze i sprawnie się współpracuje. Tak działające ciała decyzyjne, skłonne do transparentnej współpracy biznesowej, znacznie skracają czas przeprowadzania procedur administracyjnych.

K. Unold

Takie dobre praktyki – przekonują osoby ze środowiska deweloperskiego, nie są jednak często spotykane. Oprócz krytykowania niskiego poziomu kompetencji pracowników czy sposobu organizacji ich pracy, środowiska deweloperskie i analityczne zgodnie wskazują też na znaczenie problemów związanych z niestabilnością przepisów. Utrudnia to inwestowanie, nie tylko ze względu na brak zaufania między partnerami, ale też samą trudność trafnego projektowania przedsięwzięć biznesowych.

Nikomu nic się nie chce, bo nie wiadomo, jak będzie jutro, jaka będzie sytuacja prawna i czy to się nie zmieni z godziny na godzinę. To też nie daje nam takiej pewności, żeby angażować się w procesy, które są długie i narażone na zmiany, które należy przewidzieć.

M. Mellem



Jasność reguł, stałość zasad, powszechność – to słowa klucze, których potrzebujemy.

K. Kuniewicz

Atmosfera wzajemnej nieufności jest tym większa, że środowiska analityczne i deweloperskie zgodnie podkreślają zagrożenia wynikające z niekorzystnego klimatu politycznego dla zawiązywania PPP. Kontakty tego rodzaju nie mogą często mieć merytorycznego charakteru, ponieważ relacje władzy z biznesem bywają wykorzystywane do formułowania oskarżeń korupcyjnych, nawet kiedy ma to charakter jak najbardziej zgodnej z prawem i korzystnej dla obu stron współpracy. W konsekwencji wywołuje to jednak efekt paraliżujący, skłaniając urzędników do maksymalnego przeciągania procesów decyzyjnych. Ci ostatni chcą bowiem bronić się w ten sposób przed potencjalnymi oskarżeniami o nieuczciwe wspieranie inwestorów, czwartym „P”, czyli „prokuratą”.



Samorządy boją się nie tyle PPP, co nawet wydawania standardowych pozwoleń na budowę. W Warszawie, Krakowie i innych miastach wojewódzkich celowo przedłuża się procedury administracyjne tylko po to, żeby ktoś przez przypadek potem nie zarzucił urzędnikowi, że za szybko wydano zgody. Problem nie leży w samej legislacji, tylko całej kulturze politycznej. Brakuje poczucia, że wszyscy gramy do jednej bramki.

P. Chimczak-Bratkowski

Na domiar złego, bariera strachu nie tylko utrudnia realizowanie efektywnych polityk publicznych, ale bywa też, zdaniem środowisk deweloperskich i analitycznych, nadużywanym wytłumaczeniem dla niekompetencji decydentów. Niezależnie od potrzeby zwiększenia podaży mieszkań dostępnych, to właśnie sprawne zarządzanie jest tymczasem kluczowe dla prowadzenia skutecznej polityki mieszkaniowej.



Potrzebna jest stabilność, która dotyczy reguł i przepisów, a niekoniecznie tego, że w jakimś mieszkaniu komunalnym jedna osoba będzie mieszkać przez nawet 60 czy jeszcze więcej lat. Pewność dotyczy również tego czy w takich warunkach w ogóle warto jest inwestować.

H. Milewska-Wilk

Szanse na przyszłość

Oprócz rozmaitych barier, respondentki i respondenci identyfikują też pewne szanse oraz możliwe do naśladowania dobre praktyki. We wszystkich grupach fokusowych najchętniej przywoływanym przykładem były rozwiązania francuskie, oparte na obowiązkowych pulach mieszkań, które firmy deweloperskie dostarczają do zasobu mieszkań dostępnych. Można zaobserwować nie tylko powszechną znajomość tego rozwiązania, nawet jeśli nie ma zgody stron co do tego w jaki sposób skorzystać z takich rozwiązań na gruncie polskim. Część osób z branży deweloperskiej nie krytykuje jednak tego rozwiązania, teoretycznie naruszającego ich interesy. Zwracają jednak uwagę, że lokale te nie musiałyby być przekazywane samorządom za darmo, ale na przykład być sprzedawane za cenę niższą od rynkowej, aczkolwiek wyliczoną przy pomocy odpowiedniego algorytmu.

Taką współpracę można sobie dość łatwo wyobrazić i biznesowo poskładać. Z doświadczenia wiem, że tego rodzaju partnerstwa są realizowane we Francji. W zamian udostępnienie terenów czy wejście w spółkę z samorządem, deweloperzy są zobowiązani do dostarczania miastu konkretnej liczby mieszkań.

K. Unold

Być może pewne działania należałoby wymusić prawnie. Wzorem mogą być np. rozwiązania francuskie, gdzie część mieszkań deweloper musi odsprzedać praktycznie po kosztach do zasobu mieszkań dostępnych cenowo.

M. Wielgo

Powszechnie wskazywanymi rozwiązaniami są też kwestie wokół polityki fiskalnej. Ulgi podatkowe mogą przykładowo zmuszać do sprzedaży lub innego sposobu przeznaczenia nieruchomości, albo wprost zachęcać nie tyle do zakupu już istniejących lokali, co budowania nowych, w celu zwiększenia podaży mieszkań. Ustalenia z grup fokusowych sugerują duży potencjał wykorzystywania tego narzędzia, aczkolwiek nie dokładny kierunek jego zastosowania. Niebudzącym kontrowersji rozwiązaniem są natomiast SAN, oceniane jako rozwiązanie pozwalające szybko i efektywnie zwiększać podaż mieszkań dostępnych finansowo.



W województwie podlaskim, na potrzeby pilotażu w dwa tygodnie udało się znaleźć około dwudziestu takich pustych mieszkań, dzięki temu, że zaoferowano właścicielom remont i doposażenie lokali w ramach powstającej społecznej agencji najmu. Wszystkie analizy oraz dane GUS pokazują, że istnieje naprawdę dużo takich mieszkań.

M. Ruskowska-Cieślak

SAN – przekonują osoby ze środowiska analitycznego – pozwalają włączyć do sektora prywatnego, zaangażowanego w działania na rzecz mieszkań dostępnych, także mniejszych inwestorów czy podmioty ekonomii społecznej. Dokładnie tak jak przy okazji wspomnianego już wcześniej postulatu partnerstwa publiczno-społecznego, które objęłoby potencjalnie także spółdzielnie czy kooperatywy mieszkaniowe. Rozwiązania charakterystyczne dla ekonomii społecznej mogą być zresztą wykorzystywane również w potencjalnym partnerstwie nieco innego rodzaju: prywatno-społecznym. Firmy deweloperskie, przekonują przedstawiciele środowiska analitycznego, mogą na przykład powoływać spółdzielnie jednobudynkowe i niekiedy korzystają już z tego rozwiązania. Tego typu inwestycje umożliwiają pozyskiwanie preferencyjnych kredytów, co z kolei wpływa na obniżenie kosztów budowy. Rozwiązania spółdzielcze są zarazem bardziej obiecujące od dotychczasowych, negatywnych doświadczeń z tymi towarzystwami budownictwa społecznego, które powoływały komercyjne podmioty rynkowe, a nie komunalne spółki.

Mniej jednoznaczne opinie dotyczą natomiast funduszy inwestycyjnych typu REIT (*real estate investment trust*). Przedstawiciele środowiska analitycznego mają w tej kwestii zróżnicowane zdanie. Według części z tych osób jest to korzystne rozwiązanie, szczególnie z punktu widzenia rozwijania mechanizmów oszczędności emerytalnych, ale zarazem REIT nie wydają się odgrywać kluczowej roli w kontekście organizowania tanich mieszkań.

REIT-y służą zapewnianiu mieszkań dla najbogatszych osób, spijaniu śmietanki z rynku, a nie dostarczaniu mieszkań dostępnych. Błędem jest takie urynkowienie.

H. Milewska-Wilk

Środowisko analityczne dostrzega też potencjał „bodźca negatywnego”, który jest związany z niestabilnością sytuacji rynkowej. W opinii ekspertów trudno jednak zdiagnozować to, kiedy dokładnie popyt na mieszkania obniży się na tyle, aby skłonić czy wręcz przymusić branżę deweloperską do włączenia się w tworzenie partnerstw z sektorem publicznym, dlatego że nie będzie już w stanie pozyskać innych klientów. Grupa fokusowa z udziałem osób ze środowiska analitycznego jest zgodna co do realności tej perspektywy, ale postrzega ją jako część bliżej nieokreślonej przyszłości. Na ten moment branża deweloperska nie otrzymuje ich zdaniem jeszcze dostatecznie silnego impulsu, który kierunkowałby w ten sposób model biznesowy. Mowa co najwyżej o pewnych niszach rynkowych o ograniczonej trwałości.

Jest szansa, że negatywny impuls rynkowy ze zmniejszającym się popytem zadziała. Szczególnie w mniejszych miastach, zwłaszcza mniejsi deweloperzy otrzymali w ostatnich latach więcej pozwoleń na budowę w stosunku do popytu, który od tego czasu spadł.

K. Kuniewicz



Na razie „Bezpieczny Kredyt 2%” „zabetonował” rynek mieszkaniowy. Ceny są horrendalne i można powiedzieć, że w kontekście kupna własnej nieruchomości pociąg dla młodych ludzi już odjechał. Za kilka lat prawdopodobnie nastanie złota era dla PRS (Private Rental Sector) i osób wynajmujących mieszkania, co nie będzie przejawem nowoczesności, tylko koniecznością, która wpłynie na nastawienie deweloperów. Być może zmieni się ich klient z indywidualnych inwestorów na rzecz REIT, PRS i tylko wąskiej grupy bardzo zamożnych osób.

M. Wielgo

Wnioski

Jak pokazują wyniki konsultacji eksperckich, wyróżnić można dwa potencjalne obszary w polskiej polityce mieszkaniowej, w których środowiska o często przeciwstawnych interesach w relatywnie zbliżony sposób diagnozują istotne ich zdaniem wyzwania. Po pierwsze, środowiska decyzyjne i deweloperskie jednakowo dostrzegają problemy wokół niskiej podaży gruntów pod inwestycje mieszkaniowe. Po drugie, obie te strony zdają sobie sprawę z różnicy swoich perspektyw, zwłaszcza pod kątem kosztów ponoszonych przez drugą stronę. PPP lub inne formuły współpracy nie sprzyjają obniżaniu kosztów – dla sektora publicznego oznacza to raczej konieczność dostarczania kapitału podmiotom prywatnym, a dla firm deweloperskich zwiększa koszty, w związku z dłuższym czasem przygotowywania bardziej skomplikowanych projektów. Identyfikowanymi zaletami partnerstw są raczej różnicowanie i dynamizowanie oferty na lokalnym rynku mieszkaniowym czy korzystanie z wiedzy i rozwiązań wypracowanych wcześniej w innym sektorze.

To właśnie ten wątek prowadzi do kolejnych, istotnych z punktu widzenia tego raportu wniosków. Środowisko deweloperskie zwraca uwagę na bardzo niski poziom wiedzy czy pamięci instytucjonalnej podmiotów sektora publicznego, które w obszarze polityki mieszkaniowej na ogół oparte są na nietrwałych podmiotach, często zmieniającym się prawie i co najwyżej mocno ograniczonym myśleniu strategicznym. Jak się jednak wydaje, dalsze opóźnianie procesów wytwarzania wiedzy instytucjonalnej przyczyni się tylko do dalszego nakręcania mechanizmu błędnego koła. W takim schemacie brak szybko uzyskiwanych wyników uniemożliwia wypracowywanie efektów również w coraz to bardziej wydłużającym się czasie. Skoro bowiem niektóre korzyści następują dopiero w długim okresie, prowadzi to do rezygnacji z jakichkolwiek działań już na podstawie obserwacji krótkookresowych.

Konkludując: wśród diskutowanych w ramach grup fokusowych rozwiązań wyróżnić można rozwój SAN, obligatoryjne dostarczanie przez deweloperów części mieszkań z realizowanych przez nich projektów do zasobu komunalnego/społecznych mieszkań czynszowych, oraz rozwijanie schematu REIT. Te trzy rozwiązania wymienione zostały w kolejności od najbardziej do najmniej akceptowanego, przy silnie polemicznym stosunku uczestniczek i uczestników grup fokusowych w stosunku do drugiego i trzeciego. Czwartym rozwiązaniem są natomiast działania o charakterze fiskalnym, bez jednakże wskazania pożądanego kierunku działań w tej ostatniej sferze.

Propozycja nowych modeli włączenia sektora prywatnego w podaż dostępnych cenowo mieszkań

Przedstawione modele opracowane zostały przy uwzględnieniu ustaleń z wywiadów fokusowych, badań literaturowych oraz własnego doświadczenia zawodowego. Z większej puli potencjalnych modeli wybrano te, które oprócz kwestii dostępności mieszkań sprzyjają zrównoważonemu rozwojowi państwa i sprawiedliwości społecznej, a jednocześnie są dopasowane do polskiego otoczenia instytucjonalnego.

Przedstawione modele dobrano także pod kątem łatwości urzeczywistnienia, tak by znalazły się tu propozycje praktycznie gotowe do wdrożenia od razu (model 4.), jak i takie których wdrożenie byłoby znacznie trudniejsze i bardziej czasochłonne (modele 1. i 2.). Wszystkie modele bazują natomiast na rozwiązaniach zrealizowanych już w innych krajach, dostosowanych do polskich uwarunkowań prawnych, społecznych i ekonomicznych.

Model 1. Prowizje społeczne



Prowizje społeczne, są jednym z narzędzi, które od kilku lat regularnie pojawiają się w eksperckich propozycjach poprawy dostępności mieszkań w Polsce. Pojawiły się także podczas prowadzonych przy okazji opracowywania tego raportu badań fokusowych – nie tylko w grupie analitycznej, ale także deweloperskiej i decyzyjnej.

Koncepcja opiera się na zasadzie solidarności społecznej, zgodnie z którą koszt zwiększania dostępności mieszkań dla osób o niższych dochodach powinien być rozłożony między aktorów rynku mieszkaniowego. W tym modelu koszt budowy mieszkań dostępnych jest rozłożony na deweloperów i nabywców mieszkań własnościowych, a koszt zarządzania i późniejszego utrzymania zasobu mieszkaniowego między państwo (głównie samorządy) i użytkowników wybudowanych w tym modelu mieszkań. Oznacza to, że jest to model korporatystyczny, ponieważ państwo jest aktywnym aktorem rynkowym, który dysponuje powiększającą się pulą mieszkań publicznych, położonych w różnorodnych lokalizacjach, dzięki czemu może wpływać na rynkowe ceny najmu i zwiększać dostępność finansową mieszkań dla uboższych obywateli.

Zasady działania

W ramach systemu prowizji społecznych część mieszkań z każdej nowej inwestycji jest przekazywana na rzecz samorządu i zasila w ten sposób zasób mieszkań komunalnych. Odsetek mieszkań, liczony w relacji do całkowitej

powierzchni mieszkalnej budynku, który deweloper musi przekazać na rzecz samorządu (prowizja) jest określony w aktach prawnych jednostek samorządu terytorialnego (np. miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, planach ogólnych). Wysokość prowizji zależy od wielkości inwestycji (ma charakter progresywny) oraz od atrakcyjności działki, czyli od jej lokalizacji, otoczenia, uzbrojenia, etc.

System ten mógłby zostać wykorzystany także jako zachęta do adaptacji obiektów istniejących. W tym wypadku inwestycje, w których przywrócono do użytkowania obiekty opustoszałe (także te o innym przeznaczeniu), mogłyby mieć obniżone prowizje.

Podobne działania stosowane są w innych krajach europejskich, w tym zwłaszcza tych o tradycjach liberalnych, gdzie państwo w niewielkim stopniu ingeruje w mechanizmy wolnorynkowe, tylko samodzielnie zapewnia dostęp do tanich mieszkań osobom o relatywnie niskich dochodach. W tabeli poniżej przedstawiono przykłady miast, które zdecydowały się na takie rozwiązanie.

Schemat działania

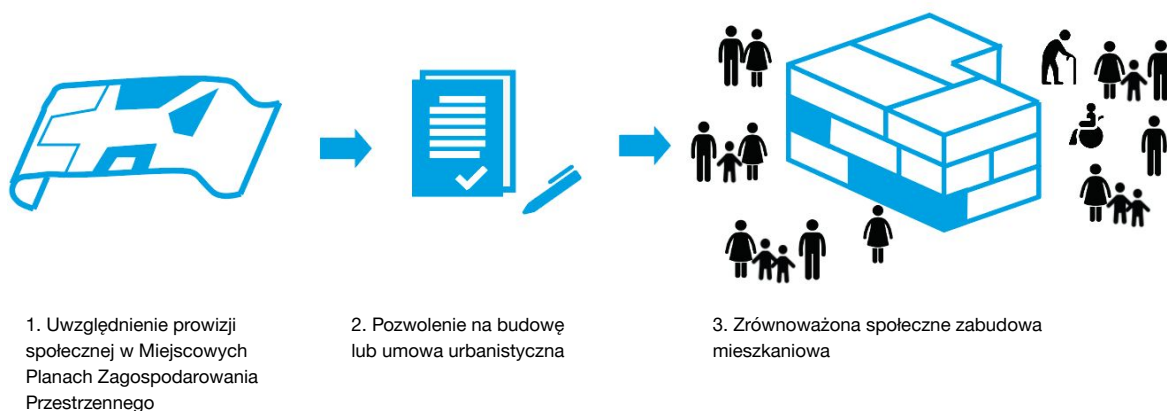


Tabela 10. Formy prowizji społecznych w wybranych miastach europejskich

Miasto	Formy prowizji społecznych	%
Londyn	<ul style="list-style-type: none"> → <u>Władze mają prawo żądać od deweloperów przekazania do 35% budowanych mieszkań.</u> Deweloperzy mają prawo negocjacji, a w efekcie wykupu ekwiwalentu tych mieszkań, zmniejszenia procenta lub budowy mieszkań w innej lokalizacji – zawsze zaproponować muszą jednak rozwiązanie alternatywne i bilans korzyści. Nie kwalifikują się wtedy jednak na tzw. <i>fast track</i> – proces wydawania pozwolenia na budowę trwa dłużej, jest bardziej kosztowny i skomplikowany. <ul style="list-style-type: none"> - Inwestycje, które spełniają wskaźnik 35% mieszkań dostępnych otrzymują pozwolenie na budowę szybciej (<i>fast track</i>). - Bezwzględna prowizja mieszkań dostępnych jest wymagana od każdej inwestycji, która ma 10 lub więcej mieszkań. → W dokumentach planowania lokalnego należy uwzględniać obszary przeznaczone wyłącznie na cele dostępnego budownictwa mieszkaniowego. Liczby mieszkań mogą być określane wskaźnikowo lub w liczbach bezwzględnych. Władze dzielnic mają prawo i obowiązek negocjować z deweloperami prowizję mieszkań dostępnych. 	< 35%
Paryż	<ul style="list-style-type: none"> → Prowizja: 20% nowych mieszkań deweloperskich, w każdym zespole mieszkaniowym większym niż 800m² ma być przeznaczane na potrzeby budownictwa dostępnego³⁸ - w ramach mieszkań HLM, a w obszarach deficytu mieszkań socjalnych nawet do 30%. → Procent liczony jako część powierzchni całego zespołu, a nie jako liczba mieszkań. Przepis obowiązuje także w przypadku, gdy jest to renowacja, a nie budowa. 	20% / 30%
Kopenhaga ³⁹	<ul style="list-style-type: none"> → Do planów miejscowych można wpisywać wymogi dot. zabudowy socjalnej, które wyznaczają to jaki odsetek gruntów ma być przeznaczony pod nowe budownictwo mieszkań socjalnych. → Najwięcej mieszkań socjalnych ma powstawać tam, gdzie ich obecnie brakuje. Szczególnie ważna jest rejonizacja szkolna. Na każdą szkołę powinien bowiem przypadać określony odsetek mieszkań socjalnych. Z kolei na obszarach, gdzie jest więcej niż 30% zabudowy socjalnej, nie wpisuje się wymogów dotyczących nowego budownictwa. → Przed opracowaniem planów miejscowych sprawdza się zatem jaki odsetek mieszkań socjalnych przypada na okręg szkolny. Przyjęto, że szkoły powinny stanowić centrum dzielnicy, gdyż wykorzystywane są także jako centra spotkań wspólnot sąsiedzkich. → Mieszkania socjalne budowane są wyłącznie przez przedsiębiorstwa non-profit, podobne do polskich TBS. Przysługują im preferencyjne kredyty, dofinansowywanie publiczne do zakupu ziemi w drogich lokalizacjach oraz subwencje od samorządu. W zamian mają przekazać 25% mieszkań na rzecz samorządu do puli mieszkań komunalnych. Pozostałe mieszkania są wynajmowane długookresowo w formule bliskiej TBS. → Model duński stanowi zatem synergię rozwiązań etatystycznych (wymuszenie budownictwa socjalnego przez plany miejscowe) z korporatystycznymi (przejmowanie przez gminy części mieszkań budowanych w formule TBS). 	> 25%

opracowanie własne, na podstawie [1, 4, 5, 13, 16, 18, 23]

38. Plan Local d'Urbanisme de Paris, <http://pluenligne.paris.fr>, dostęp 09.2023

39. <http://www.e-pages.dk/bl/1/> oraz

https://dokument.plandata.dk/11_3010539_1454940576920.pdf, dostęp 09.2023

Droga dojścia

- Dla wprowadzenia tego systemu niezbędne są zmiany prawne, w szczególności należy wyposażyć organy gminy w kompetencje do ustalania kwot mieszkaniowych, wchodzących do systemu prowizji społecznej, a jednocześnie określić akt polityki rozwoju, akt planowania przestrzennego lub akt prawa miejscowego, który będzie o powyższym rozstrzygał; ważne jest również, by ustawowa norma wskazywała na kryteria/mechanizmy umożliwiające w sposób zbieżny i proporcjonalny ustalenie wartości kwoty mieszkaniowej w relacji do wartości rynkowej inwestycji głównej (przedmiotowa kwestia nie może leżeć w tzw. uznaniu administracyjnym, musi wynikać z unormowań ustawowych);
- Konieczne są zmiany w przepisach dotyczących mieszkań komunalnych i najmu dotowanego przez gminy. Chodzi o to, aby mieszkania otrzymywane przez samorzady jako prowizja mogły być oferowane w sposób maksymalnie zaspokajający potrzeby wszystkich mieszkańców. Należy uzależnić wysokość czynszu w najmie dotowanym od wysokości aktualnego dochodu najemcy. Dodatkowo musi istnieć możliwość wypowiedzenia umów najmu socjalnego i komunalnego w przypadku znaczącej poprawy sytuacji dochodowej najemcy i wzrostu liczby osób oczekujących na najem socjalny, a także gdy użytkowanie nieruchomości trwa krócej niż przez 9 miesięcy w ciągu roku.
- Niezbędne jest zwiększenie dotacji dla samorządów na realizację polityki mieszkaniowej. Zarządzanie rosnącym zasobem mieszkaniowym wiąże się z dodatkowymi kosztami finansowymi i administracyjnymi. Część z nich, jak wykończenie przekazywanych mieszkań czy ich odbiór i kontrola jakości realizacji inwestycji, musi być bowiem ponoszony w momencie otrzymania nieruchomości.
- W początkowym okresie doprowadzi do wzrostu cen mieszkań, ponieważ zadziała jak dodatkowy podatek od budowy nieruchomości mieszkaniowych, nakładany na deweloperów. W dłuższym okresie jednak zwiększy podaż mieszkań dostępnych, zwłaszcza na wynajem, co ograniczy presję na zakup mieszkań własnościowych i obniży nacisk na dalszy wzrost cen. W długim okresie, dzięki zwiększeniu elastyczności rynku mieszkaniowego po stronie popytowej i podażowej, ceny będą niższe niż w scenariuszu bez wprowadzenia prowizji.

Komentarz prawny

W obowiązującym porządku prawnym pojawia się instytucja umowy urbanistycznej, która mogłaby mieć potencjalne wykorzystanie w kontekście tego modelu. Została wprowadzona do systemu ustawą z dnia 9 października 2015 roku o rewitalizacji. Wówczas prawodawca powiązał umowę urbanistyczną z miejscowym planem rewitalizacji – umowa służyła realizacji ustaleń zawartych w planie. Z tego względu, że w skali ogólnokrajowej instytucja miejscowych planów rewitalizacji się nie przyjęła, umowa urbanistyczna nie miała szansy zaistnieć. Znane są dosłownie incydentalne przypadki wykorzystania miejscowych planów rewitalizacji. Po raz drugi prawodawca z instytucji umowy urbanistycznej skorzystał w nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2023 roku. Jej przepisy – przynajmniej w części – weszły w życie dnia 24 września roku i poszerzają zakres wykorzystania umowy urbanistycznej. Gmina wraz z inwestorem będą mogły zawrzeć umowę urbanistyczną w celu wdrożenia zintegrowanego planu inwestycyjnego, co jest rozwiązaniem zarówno ciekawym, jak i praktycznym.

Wydaje się jednak, że realizacja Modelu Prowizji Społecznej na gruncie obowiązującego ustawodawstwa nie byłaby prawnie możliwa. Konieczna byłaby nowelizacja ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w szczególności art. 37ea-37eg ustawy planistycznej. Przede wszystkim należałoby powiązać umowę urbanistyczną ze wszystkimi rodzajami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (a nie tylko z miejscowym planem rewitalizacji i zintegrowanym planem inwestycyjnym), a ponadto wzmocnić upoważnienie ustawowe do wydawania miejscowych planów o możliwość wprowadzania określonych ustaleń (np. wymogów w zakresie standardów budownictwa mieszkaniowego lub wielkości udziału gminy w przedsięwzięciu inwestycyjnym). Powyższemu powinna towarzyszyć modyfikacja tzw. *essentialia negotii*^a umowy urbanistycznej.

Komentarz ekonomiczny

Model prowizji społecznych rozkłada koszty budowania mieszkań dostępnych cenowo między większość aktorów rynkowych – gospodarstwa domowe kupujące mieszkania własnościowe, deweloperów, państwo i najemców mieszkań dostępnych. Prowizja jest w tym wypadku swoistym rodzajem redystrybucyjnego podatku przekazywanego w naturze na rzecz samorządu. Tym samym obniża koszty powiększania zasobu komunalnego dla budżetu państwa, a finansowaniem budowy obciąża aktorów rynku pierwotnego – deweloperów i kupujących. Jediną grupą, która nie ponosi kosztów realizacji

a. z łac.: przedmiotowo istotne elementy treści czynności prawne

tego modelu są najemcy komercyjni, którzy dodatkowo czerpią korzyści z jego realizacji.

Zwiększenie podaży mieszkań na wynajem dostępnych cenowo prowadzi w średnim okresie do spadku relacji między wysokością czynszu rynkowego a dochodami ludności. Pośrednim negatywnym efektem tego modelu jest przejściowy wzrost cen mieszkań w momencie wprowadzenia prowizji. W dłuższym okresie wpływ ten powinien wygasnąć ze względu na wzrost podaży mieszkań komunalnych, a w konsekwencji zmniejszenie presji popytowej na zakup mieszkań własnościowych i wynajem rynkowy.

Ryzykiem związanym z tym modelem jest konieczność zwiększenia wydatków samorządów na utrzymanie rosnącego zasobu mieszkaniowego. Jeżeli nie pójdzie za tym zwiększenie elastyczności czynszów w najmie komunalnym, w tym ich uzależnienie od bieżącej sytuacji finansowej najemcy, oraz wzrost dofinansowania z budżetu centralnego, to samorzady nie udźwigną finansowo i administracyjnie zarządzania zwiększonym zasobem mieszkaniowym. W takiej sytuacji model ten mógłby doprowadzić do zaniżania - względem faktycznych potrzeb mieszkaniowych - wysokości prowizji uchwalanych przez władze samorządowe.

Dodatkowym ryzykiem jest również ograniczenie skłonności deweloperów do budowy mieszkań w lokalizacjach niskomarżowych (np. na obrzeżach miast), zwłaszcza w okresach dekonunktury. W sytuacji niskiego popytu, konieczność natychmiastowego przekazania mieszkań do zasobu komunalnego przy jednoczesnym niskim wyprzedaniu pozostałej części inwestycji może spowodować straty finansowe dewelopera. Dotyczy to zwłaszcza budownictwa w mniejszych miejscowościach, gdzie działają mniejsi deweloperzy o niższej płynności. Rozwiązaniem tego problemu mogłaby być wysoka progresywność prowizji, tj. sytuacja, w której mali deweloperzy byliby z niej zwolnieni. Niestety ograniczyłoby to korzyści wynikające z programu.

Na koniec warto zaznaczyć, że program ten nie rozwiąże problemów mieszkaniowych w małych miejscowościach, gdzie od lat deweloperzy nie mają motywacji finansowych do budowy nowych mieszkań.

Komentarz społeczno-urbanistyczny

Prowizje społeczne są swego rodzaju „rewolucją bez rewolucji”. System, który skłaniałby deweloperów do przeznaczania przynajmniej części mieszkań na cele inne niż czysto komercyjny obrót nieruchomościami, oznaczałby radykalny wzrost poziomu produkcji mieszkaniowej w segmentach dotyczących mieszkalnictwa komunalnego czy społecznego. Przykładowo, nawet przyjmując bardzo zachowawczy próg, mówiący o przeznaczeniu raptem 5% oddawanych

do użytku lokali na ten cel, w stosunku do poziomu produkcji mieszkaniowej za rok 2022 oznaczałoby to ok. 7 tys. mieszkań. Dla porównania: w analogicznym okresie powstało raptem ok. 2 tys. jednostek komunalnych i TBS liczonych łącznie. Podstawowym argumentem formułowanym przez krytyków tego rozwiązania, szczególnie ze strony branży deweloperskiej, jest podniesienie cen pozostałych nieruchomości - ze względu na konieczność traktowania przez deweloperów tego w kategorii utraconej korzyści. Trudno jednak zaakceptować tego typu argument - dotyczy to mniejszej części zasobu, nie chodzi o pokrycie wszystkich kosztów przez branżę deweloperską, a podobne mechanizmy zaszczenia kosztów pozostałych nieruchomości w cenach innych mieszkań już obecnie funkcjonują (np. faktyczny koszt budowy miejsc garażowych, dofinansowany także przez właścicieli mieszkań ich nieposiadających czy kwestia dokładania się do kosztów utrzymywania wind przez właścicieli lokali parterowych). Tego typu model jest „rewolucją bez rewolucji” także dlatego, że wpisuje model mieszkalnictwa dostępnego w sytuację, w której dominującym podmiotem na rynku mieszkaniowym są prywatne przedsiębiorstwa deweloperskie, bez modyfikacji tego stanu rzeczy.

Prowizje mieszkaniowe są odpowiedzią na dwa problemy społeczno-urbanistyczne: rozwarstwianie społeczne oraz prywatyzację przestrzeni. Rozwarstwienie społeczne, czyli istnienie w danym społeczeństwie dużych różnic statusowych pomiędzy poszczególnymi warstwami społecznymi, ma bezpośrednie przełożenie na jakość życia obywateli⁴⁰. W społeczeństwach charakteryzujących się większą równością ludzie żyją dłużej, w lepszym zdrowiu i darzą się większym zaufaniem, dzieci uczą się lepiej oraz notuje się mniejsze natężenie przemocy, za to większe jest zaangażowanie w sprawy społeczne⁴¹. Przy dużym rozwarstwieniu finansowe elity tracą łączność z realną sytuacją ekonomiczną i, jak pisze Kacper Pobłocki, „są przekonane o tym, że kraj oraz rodacy są zdecydowanie bardziej zamożni niż w rzeczywistości. Sprzyja temu forteczna architektura, która odseparowuje bogatych i biednych, wskutek czego faktycznie zamieszkują oni dwiema częściowo zazębiającymi się przestrzennymi, ale ontologicznie odrębnymi miastami”⁴². Przestrzenny wyraz rozwarstwienia - klasowa segregacja przestrzenna - staje się czymś więcej niż tylko budowaniem materialnych ogrodzeń. Sprawia ona, że mamy ze sobą coraz mniej wspólnego, rozumiemy się coraz gorzej, a nie będąc w stanie się zrozumieć - łatwiej popadamy w konflikty.

40. Supińska Jolanta, *Dylematy Polityki Społecznej*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2014.

41. Andrzej Łuczyszyn, Agnieszka, *Nierówności i rozwarstwienie społeczne jako dylematy społeczeństwa zdolnego do przetrwania*, [w:] „Gospodarka przestrzenna XXI wieku”, red. Alicja Zakrzewska-Półtorak, Piotr Hajduga, Małgorzata Rogowska, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, Wrocław 2016, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Wrocławiu, s. 154.

42. Pobłocki Kacper, *Kapitalizm...*, s. 225.

Z tego powodu celowe mieszanie mieszkań o różnych formach nabycia (własnościowe / wynajmowane) oraz przeznaczonych dla osób o zróżnicowanych dochodach byłoby wielką zaletą wprowadzenia tego modelu. Żeby zrealizować ten element konieczne jest natomiast prawne zapewnienie integracji mieszkań o różnym statusie i standardzie.

Przykłady zagraniczne (szczególnie angielskie) wskazują, że pojawiają się próby rozdzielenia mieszkań własnościowych i lokatorskich na osobne budynki lub klatki.

Wielką wartością tego narzędzia jest także jego bazowe powiązanie z lokalizacją. Ponieważ prowizje społeczne powiązane są z planowaniem miejscowym wysokość konkretnych „danin” skorelowane mogą być z wartością działki, czyli z dostępem do usług, odległością od parków i ogólną atrakcyjnością miejsca. Może to być zatem narzędzie, które nie tylko zwiększy podaż mieszkań dostępnych cenowo, ale także wpłynie na sposób myślenia gmin, dla których jakość całej przestrzeni miasta (niezależnie od własności działki) stanie się istotnym interesem, bezpośrednio powiązany z liczbą mieszkań dostępnych cenowo, które mogą dzięki temu pozyskać do swojego zasobu.

Analiza SWOT i wnioski

Tabela 11. Analiza SWOT dla proponowanego modelu 1. Prowizje społeczne.

	Pozytywne	Negatywne
Wewnętrzne	<ul style="list-style-type: none"> → zwiększenie podaży mieszkań dostępnych → zachęty dla adaptacji obiektów istniejących, w tym pustostanów 	<ul style="list-style-type: none"> → ograniczenie skłonności deweloperów do budowy mieszkań w lokalizacjach o niskiej stopie zwrotu oraz w okresach dekoniunktury → złożoność systemu → koszty zarządzania zasobem komunalnym
Zewnętrzne	<ul style="list-style-type: none"> → obniżka cen mieszkań i/lub poprawa jakości mieszkań oddawanych do użytku dzięki obniżeniu presji na rynku nieruchomości → zwiększenie integracji społecznej → obniżenie rynkowych stawek najmu → rozłożenie kosztów budownictwa mieszkań dostępnych na wielu aktorów społecznych 	<ul style="list-style-type: none"> → sprzeciw społeczny → zmiany rynkowe → w krajach, w których stosowane jest to rozwiązanie pojawiają się próby równoczesnej budowy mieszkań o dwóch standardach i dwóch lokalizacjach, po to by lokale dostępne oddzielić od mieszkań komercyjnych

opracowanie własne

Model 2. Grant mieszkaniowy



Model 2. Grant mieszkaniowy opisuje sytuację, której efekty zbliżone są do opisanego powyżej modelu 1. prowizji społecznych. Opiera się na podobnych założeniach, odwrotna jest natomiast podstawa jego działania. Model prowizyjny ma charakter korporatystyczny – deweloperzy na podstawie bodźców ekonomicznych sami decydują, co budują, a część wybudowanych lokali przekazują do zasobu komunalnego, które są potem wynajmowane przez państwo. Model grantowy ma natomiast charakter etatystyczny - państwo ingeruje w mechanizmy rynkowe poprzez system nakazów i zachęt (grantów) tak, aby sektor prywatny budował lokale, które w największym stopniu zaspokoją potrzeby mieszkaniowe ludności, zarówno pod względem ceny, standardu i jakości. Samorządy nie mają natomiast wysokiego zasobu mieszkań komunalnych na wynajem. Oba modele są narzędziami zwiększającymi pozycję ekonomiczną samorządów względem deweloperów.

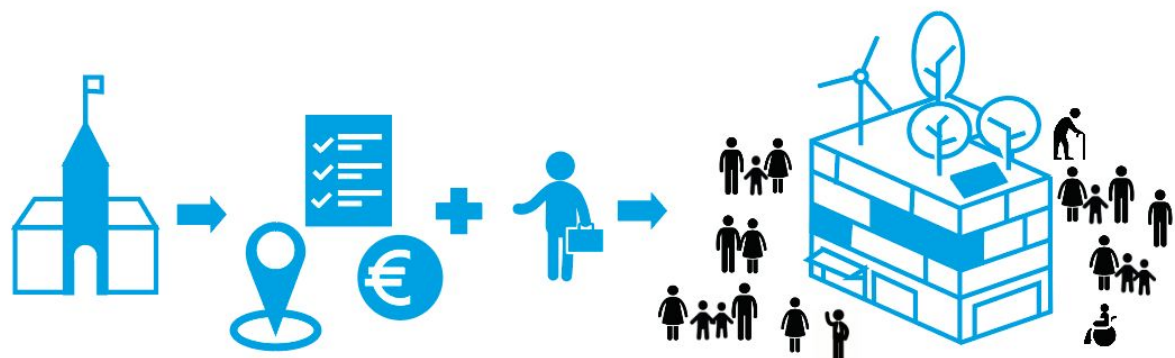
Zasady działania

W systemie grantów mieszkaniowych wprowadzanie do zasobu mieszkań dostępnych odbywa się przede wszystkim na podstawie zachęt ekonomicznych, którymi może być dostęp do atrakcyjnego gruntu, grant finansowy lub szybka ścieżka inwestycyjna, ułatwiająca postępowanie administracyjne. Warunkiem skorzystania z tej ścieżki jest dostarczenie przez dewelopera mieszkań o określonym standardzie i cenie (zarówno na własność, jak i na wynajem). W odróżnieniu od modelu prowizyjnego, mieszkania te mogą być sprzedawane lub wynajmowane na wolnym rynku, a nie są przekazywane do sektora publicznego. W przypadku przeznaczania mieszkań na wynajem zachęta przybiera zwykle formę ulgi podatkowej dla inwestora i jest wypłacana tak długo, jak mieszkania są wynajmowane po określonej cenie i/lub określonej

cenie i/lub określonej grupie społecznej. W rezultacie model grantu mieszkaniowego oparty jest na mechanizmach etatystycznych, w których to państwo, zwykle rękami samorządu, ustala, jakiego typu dostępnych mieszkań potrzebuje i tak ustala system zachęt, aby powstawało ich jak najwięcej.

Dlatego elementem modelu grantowego muszą być też nakazy i koncesje. Polegają one na określeniu w miejskich aktach prawnych, jaka część inwestycji mieszkaniowych w danej lokalizacji powinna mieć charakter modelu grantowego. W efekcie inwestorzy, którzy nie chcą budować w modelu grantowym, mogą nie dostać pozwolenia na budowę w danej lokalizacji. Samorządy mogą też przyznawać koncesje na budowę i zarządzanie mieszkaniami na wynajem na gruntach dzierżawionych od państwa. W takiej sytuacji inwestorzy, którzy nie oferują mieszkań po cenie określonej przez gminę, mogą stracić koncesję na działanie na danym obszarze i muszą sprzedać swój biznes. W rezultacie ważnym elementem modelu grantowego są przedsiębiorstwa non-profit zajmujące się budową i zarządzaniem zasobem mieszkaniowym.

Schemat działania



1. Urząd gminy ogłasza program grantowy

2. Grant zakłada dofinansowanie i udostępnienie terenu w zamian za spełnienie określonych warunków

3. Z grantu korzysta deweloper realizujący inwestycję

4. Zrównoważona społecznie zabudowa mieszkaniowa

Tabela 12. Różnice pomiędzy Modelem 1. Prowizje społeczne oraz Modelem 3. Grant mieszkaniowy.

Model 1. (Prowizje społeczne)	Model 2. (Grant mieszkaniowy)
obligatoryjny	dobrowolny, opierający się na zachętach i koncesjach
ustalany w prawie lokalnym	ustalany w prawie lokalnym
korporatystyczny, samorząd zarządza samodzielnie lub za pośrednictwem rządowej agencji otrzymaną w ramach prowizji pulą mieszkań	etatystyczny, samorząd tak reguluje system zachęt i koncesji, aby na rynek były dostarczane mieszkania najbardziej potrzebne z perspektywy długofalowego rozwoju miasta
inwestor sam decyduje co i gdzie buduje, ale musi oddać część tego, co wybudował	gmina zarządza za pomocą systemu zachęt i koncesji tym, co i gdzie się buduje, ale inwestor może potem dowolnie tym zarządzać (choć czasem grozi mu ryzyko utraty dotacji, ulgi podatkowej lub koncesji, jeżeli zbyt wcześnie sprzedał lub wynajął po zbyt wysokiej cenie)
państwo sprzedaje swoje grunty pod budowę nieruchomości	państwo dzierżawi swoje grunty pod budowę nieruchomości i organizuje konkursy dla inwestorów chcących budować i zarządzać określonymi mieszkaniami

opracowanie własne

Model 2. Grant mieszkaniowy ma swoje wzorce we francuskim systemie *PLUS (Prêt Locatif à Usage Social)* oraz w rozwiązaniach berlińskich i wiedeńskich. W każdym z tych przypadków samorząd przez cały czas ściśle reguluje, co i gdzie jest budowane, a za pomocą grantów i ulg podatkowych tak moduluje bodźce finansowe dla sektora prywatnego, aby powstawały mieszkania w największym stopniu zaspokajające potrzeby mieszkaniowe ludności.

Tabela 13. Formy grantów mieszkaniowych w wybranych miastach europejskich

Miasto	Wymogi związane z przyznawanymi grantami	%
Berlin	<p>Dla obszarów powyżej 5 000 m² zabudowy, dla których trzeba opracować B-plan obowiązuje <i>Berliner Modell der kooperativen Baulandentwicklung</i> (Berlin 2018), tj. model współpracy mieszkaniowej, który zobowiązuje podmioty występujące o pozwolenie na budowę mieszkań do wykonania działań na rzecz interesu publicznego.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Obszary pod infrastrukturę publiczną (komunikacja publiczna, żłobki i przedszkola, szkoły podstawowe, tereny zaopatrzenia i odbioru odpadów, tereny publicznej zieleni w tym placów zabaw (w liczbie zgodnie z odrębnymi zapisami, B-planami) przekazane muszą zostać miastu. • <u>Co najmniej 30% mieszkań ma być przeznaczona pod wynajem z czynszem dostępnym.</u> Na ten cel można wystąpić o dotację, ale jej otrzymanie nie jest gwarantowane. • Stworzenie odpowiedniej infrastruktury społecznej, np. terenów zieleni. 	> 30%
Wiedeń ⁴³	<p>Mieszkalnictwo socjalne jest ściśle regulowane przez prawo budowlane i plany miejscowe.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Na terenach przeznaczonych pod budownictwo socjalne wolno budować tylko nieruchomości o określonym, maksymalnym koszcie budowy oraz maksymalnym, miesięcznym oprocentowaniu pożyczki budowlanej (tj. zysku instytucji finansowej kredytującej budowę). • Odsetek mieszkań przeznaczonych pod wynajem z czynszem dostępnym może sięgać 2/3 mieszkań w danej inwestycji. Dokładna kwota ustalana jest w planach miejscowych. • Wybór inwestora następuje w konkursie, który jest elementem obowiązkowym. W konkursie ocenia się architekturę, efektywność ekonomiczną, ekologię i zrównoważenie społeczne budynku. • W zamian za spełnienie wszystkich wymogów miasto przyznaje grant w wysokości do 30% wartości inwestycji, ale niespełnienie któregokolwiek z nich w trakcie budowy sprawia, że dotacja zostaje cofnięta. 	< 2/3
Paryż ⁴⁴	<p>Budownictwo mieszkań na wynajem z dostępnym cenowo czynszem jest wspierane ogólnokrajowym systemem kredytowym (PLUS).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dofinansowany przez państwo kredyt można przeznaczyć na zakup ziemi, budowę nowej nieruchomości mieszkaniowej, remont już istniejącej nieruchomości mieszkaniowej, przekształcenie już istniejących budynków mieszkalnych na cele najmu dostępnego cenowo. • Mieszkania objęte programem kredytowania muszą być wynajmowane po czynszu nie wyższym niż określony ustawowo próg. • Najemcy w mieszkaniach objętych programem muszą mieć dochody poniżej ustawowego progu, który jest różny w zależności od liczby członków gospodarstwa domowego oraz regionu kraju. W Paryżu limity dochodowe są najwyższe. 	

opracowanie własne, na podstawie [1, 4, 5, 13, 16, 18, 23]

43. Wymogi obowiązujące od stycznia 2019, zgodnie z nowelizacją Wiener Bauordnung, Update Wiener Bauordnung
https://www.wko.at/branchen/w/gewerbe-handwerk/bau/MA-37_Bauordnung-Novelle_weiss_1.pdf,
dostęp 10.2019.

44. <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000578695> (dostęp 25.09.2023).

Droga dojścia

- niezbędne jest stworzenie szczegółowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz wyznaczenia ram prawnych dla koncesjonowania budowy nieruchomości, w tym zwłaszcza na gruntach należących do państwa.
- niezbędne jest stworzenie szczegółowych projekcji demograficznych oraz zapotrzebowania na nieruchomości mieszkaniowe w perspektywie kilku dekad na poziomie kwartałów.
- Konieczne jest zwiększenie zatrudnienia w jednostkach samorządowych, które będą prowadziły planowanie, zarządzanie i koncesjonowanie budowy nieruchomości.
- System będzie rozwijał się stopniowo, ponieważ jedynie część nieruchomości może być na początku budowana w systemie koncesyjnym. Dopiero wraz z rozszerzaniem planów zagospodarowania przestrzennego i systemu koncesyjnego oraz przekazywania gruntów skarbu państwa pod budownictwo mieszkaniowe liczba dostępnych mieszkań z tego mechanizmu będzie rosła.
- W początkowym okresie możliwe jest spowolnienie budownictwa mieszkaniowego ze względu na konieczność dostosowania się aktorów rynkowych do nowych przepisów. W długim okresie dzięki wzrostowi kontroli nad zasobem mieszkaniowym podaź nieruchomości, w tym zwłaszcza z rynku wtórnego, powinna być bardziej elastyczna.

Komentarz prawny

Realizacja modelu grantów mieszkaniowych wymaga daleko idących zmian w obowiązującym systemie prawnym. Należałoby w tym kontekście rozważyć nowelizację ustawy o wspieraniu niektórych form budownictwa mieszkaniowego, która to – ze względu na przedmiot regulacji – wydaje się być miejscem optymalnym do unormowania proponowanego modelu. Bazuje on na istnieniu systemu zachęt dla inwestorów, a także na modelach współpracy międzysektorowej (publiczno-prywatnej). W związku z tym interwencja ustawodawcy powinna objąć także inne ustawy, by zaistniał cały “system regulacji” służących grantom mieszkaniowym. Stworzenie systemu ulg podatkowych wiąże się z koniecznością nowelizacji np. ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Z kolei wspomniana “szybsza ścieżka inwestycyjna” może znaleźć oparcie w tzw. specustawie mieszkaniowej (być może “lex deweloper” mogłaby właśnie temu przede wszystkim służyć) lub w zintegrowanych planach inwestycyjnych (o których mowa w znowelizowanej w 2023 roku ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).

Komentarz ekonomiczny

Model grantowy ma wszystkie zalety modelu prowizyjnego, a dodatkowo cechuje się stosunkowo niższym kosztem finansowym - zarówno dla państwa, jak i dla deweloperów oraz kupujących mieszkania na rynku pierwotnym. Jego zastosowanie jest jednak obwarowane szeregiem warunków, bez których realizacja będzie wysoce utrudniona. Po pierwsze, w najpełniejszym zakresie może być realizowany w miastach, gdzie znaczna część atrakcyjnych mieszkaniowo gruntów znajduje się w rękach samorządu. Umożliwia to łatwą kontrolę nad zarządzaniem mieszkaniami za pomocą systemu koncesyjnego w długim terminie. Po drugie, muszą istnieć szczegółowe, długofalowe i regularnie rewidowane plany urbanistyczne rozwoju miasta. Jest to kosztowne obciążenie aparatu państwowego. Po trzecie, muszą istnieć podmioty rynkowe non-profit zarządzające nieruchomościami na wynajem z dostępnym czynszem. Po czwarte, administracja samorządowa musi być sprawna i efektywna. Po piąte, sądownictwo gospodarcze musi być szybkie. W przeciwnym wypadku odwołania od decyzji administracyjnych (rozstrzygnięcia konkursów, odebranie dotacji, etc.) będą wydłużały proces budowy mieszkań zmniejszając efektywność modelu.

Ponadto model grantowy, u którego podstawy leży dobrowolność udziału, jest obarczony tym samym ryzykiem, co funkcjonujący już w Polsce model "lokal za grunt". Dobrowolność oznacza bowiem, że prywatni inwestorzy mogą nie skorzystać z tego rozwiązania w sytuacji, gdy popyt rynkowy jest dla nich wystarczający do osiągnięcia zadowalających akcjonariuszy zysków. Nie muszą się oni wówczas angażować w długotrwałe procedury administracyjne współpracy z gminami. Podsumowując, model grantowy sprawdzi się przede wszystkim w dojrzałych odmianach kapitalizmu, z efektywnym i sprawnym aparatem państwowym oraz w dużych, dobrze rozplanowanych miastach o niewielkich deficytach mieszkaniowych (np. Wiedeń), gdzie rynkowy popyt na mieszkania własnościowe jest relatywnie niski.

W powyższym kontekście prawdopodobnie najlepiej dopasowany do polskich realiów jest wariant łączący elementy korporatystyczne modelu 1. z etatystycznymi modelu 2., na wzór rozwiązań prawnych przyjętych w Danii. Z jednej strony za pomocą instrumentów planistycznych następuje wymuszenie powstania określonego odsetka mieszkań dostępnych cenowo w danej lokalizacji, bez jednak wskazywania konkretnego gruntu, gdzie taka nieruchomość miałyby powstać. Z drugiej, w zamian za subwencję dla inwestorów część wybudowanych mieszkań dostępnych cenowo trafia do zasobu komunalnego. Pozostałe są wynajmowane za niższy od rynkowego

czynsz. W Polsce możliwe byłoby uregulowanie w stosownych aktach prawnych liczby powstających mieszkań dostępnych cenowo na terenie miasta (model 2.). Realizacją tych projektów mogłyby się zajmować spółki TBS/SIM, które w zamian za dotację przekazywałyby część lokali do zasobu komunalnego (model 1.). Już w tej chwili część TBS/SIM stosuje podobny model - wspólnie z gminą pozyskuje środki z Funduszu Dopląt - wtedy część inwestycji stanowią docelowo lokale zasilające zasób komunalny. Gmina wtedy aportem wnosi grunt i pokrywa część z 20% wkładu własnego, TBS bierze na siebie budowę, a następnie administruje całą nieruchomością.

W przypadku rozwinięcia takiej sytuacji zbędne stałyby się – dotychczas wysoce problematyczne i kosztowne – umowy najmu komunalnego, które byłyby dalej wygaszane. Ich funkcję społeczną przejmowałyby mieszkania z szybko rosnącego zasobu TBS/SIM, wzbogacone o zrewidowane dodatki mieszkaniowe.

Komentarz społeczno-urbanistyczny

Granty mieszkaniowe przynoszą podobne skutki jak prowizje społeczne, sprzyjając korzystnemu mieszanemu kompozycji społecznej w zabudowie wielorodzinnej. Przeciwdziałają bowiem tworzeniu monokultur klasowych czy nawet generacyjnych, co umożliwia rotacja lokatorów prowadzona w późniejszym okresie.

Ponadto, granty wydają się być zgodne z powszechnymi oczekiwaniami społecznymi. W ich przypadku mowa raczej o koprodukcji (wspólnej realizacji) polityki mieszkaniowej niż systemie nakazowym, który ze względu na powszechną niechęć do inwestycji publicznych, wydaje się być prostszy do zaakceptowania przez obywateli i obywatelki. Z kolei koncentracja na współpracy między sektorem publicznym i prywatnym oraz większa elastyczność tego rozwiązania, sprzyjają kreowaniu ładu przestrzennego w większym stopniu niż opisywany wcześniej, siostrzany model 1. Strona prywatna w przypadku grantów jest zainteresowana efektywną współpracą, a mniej spowalnianiem procedur planistycznych czy blokowaniem potencjalnych nakazów.

Model ten odpowiada również na negatywne skojarzenia dotyczące budownictwa komunalnego, często postrzeganego jako substandardowe, zwłaszcza ze względu na niewielką skalę inwestycji w zasób tego rodzaju. W sytuacji, w której zdecydowana większość takich lokali to stare nieruchomości w złym stanie technicznym, nie może dziwić negatywna opinia, napędzająca niestety mechanizm błędnego koła niewiary w sensowność realizowania aktywnej polityki publicznej. Brak inwestycji prowadzi wszakże do

złego postrzegania efektów prowadzonej polityki, którego efektem jest dalszy i jeszcze silniejszy brak poparcia dla inwestycji w jej ramach.

Co należy stanowczo podkreślić, granty społeczne (podobnie jak prowizje z modelu 1.) są też modelem rozpoznawanym przez uczestników konsultacji eksperckich. Wątek ten pojawiał się w wywiadach prowadzonych z osobami reprezentującymi środowiska analityczne, decyzyjne i deweloperskie, co pokazuje, że kontrowersyjna jest w tym aspekcie nie sama idea, tylko jej cechy szczegółowe, określające sposób wdrożenia. W porównaniu do modelu 1., jest to jednak rozwiązanie mniej kontrowersyjne w opinii samego środowiska deweloperskiego – kładzie nacisk na współpracę, a nie administracyjny przymus.

Realnym zagrożeniem pozostaje natomiast – bardziej niż przy prowizjach, gdyż łatwiejsze może być lokalizowanie mieszkań dostępnych cenowo osobno w stosunku do zabudowy komercyjnej – kwestia potencjalnej segregacji przestrzennej, co pokazuje znaczenie dla powodzenia idei sformułowanej w ramach tego modelu zarówno jakości i dokładności lokalnego planowania przestrzennego, jak i regulacji z zakresu prawa budowlanego.

Analiza SWOT i wnioski

Tabela 14. Analiza SWOT dla proponowanego modelu 2. Grant mieszkaniowy

	Pozytywne	Negatywne
Wewnętrzne	<ul style="list-style-type: none"> → zapewnienie dostępności cenowej dla znacznej części nowobudowanych mieszkań, a nie tylko tych uzyskiwanych w ramach prowizji → wysoka kontrola samorządu nad procesami urbanizacyjnymi → dostosowanie nowego budownictwa do planowanego rozwoju miasta → zachęty dla adaptacji obiektów istniejących 	<ul style="list-style-type: none"> → wysokie obciążenie biurokratyczne dla gmin → ryzyko zmian przeznaczenia nieruchomości w sytuacji zmian warunków rynkowych (np. gdy utrata dopłaty będzie bardziej opłacalna) → Zniechęcenie deweloperów do realizacji inwestycji przy odgórnie ograniczonej rentowności
Zewnętrzne	<ul style="list-style-type: none"> → kontrola nad zmianami cen mieszkań i najmu → niski koszt realizacji programu dla kupujących mieszkania własnościowe poprzez niewielki wpływ na ceny nieruchomości → obniżenie rynkowych stawek czynszu za najmu 	<ul style="list-style-type: none"> → ograniczenie w krótkim okresie liczby budowanych nieruchomości mieszkaniowych ze względu na dodatkowe obostrzenia biurokratyczne

opracowanie własne

Model 3. Recykling urbanistyczny



Model 3. Recykling urbanistyczny opracowany został, by podkreślić palącą potrzebę włączenia istniejącej zabudowy w system podaży mieszkań dostępnych. W debacie publicznej od wielu lat problem zbyt wysokich cen mieszkań łączy się z brakiem gruntów pod nową zabudowę. Tymczasem w Polsce istnieje duży zasób obiektów, których pierwotny sposób użytkowania stracił swoją rację bytu, a które z powodzeniem zamienione mogą być na obiekty mieszkaniowe.

Model recyklingu urbanistycznego bazuje na zasadzie zrównoważonego rozwoju w urbanistyce, budownictwie oraz mieszkalnictwie. Zakłada konieczność racjonalizacji działań zarówno organów planistycznych, organów administracji architektoniczno-budowlanej, organów nadzoru budowlanego, jak i – przede wszystkim – inwestorów (publicznych i prywatnych). Racjonalizacja ta oznacza z jednej strony ochronę fizyczną i techniczną tak obiektów budowlanych, jak i materiałów przed nieuzasadnioną rozbiórką, a z drugiej zwiększa efektywność wykorzystania już istniejącego zasobu nieruchomości.

Z modelu recyklingu urbanistycznego wynikają więc następujące wytyczne:

- rozbiórka obiektu budowlanego to *ultima ratio* (powinna być uzasadniona przede wszystkim złym stanem technicznym oraz ryzykiem katastrofy budowlanej),
- polityka „drugiego życia” (w pierwszej kolejności należy szukać nowych funkcjonalności dla obiektów, które nie są użytkowane lub mają zmienić sposób użytkowania);

- podejście *dual-use* w planowaniu przestrzennym (określone ustawowo obiekty, np. szkoły, centra kongresowe, galerie handlowe powinny mieć obowiązkowe alternatywne wykorzystanie w razie utraty pierwotnej funkcjonalności; alternatywne wykorzystanie powinno wynikać z projektu budowlanego, zaś jego opracowanie powinno obarczać inwestora; podejście *dual-use* powinno dotyczyć jedynie obiektów większych, droższych, istotnie wpływających na funkcjonalność struktur przestrzennych oraz wydajność układów transportowych).

Zasady działania

Model recyklingu urbanistycznego oraz wynikające z niego wytyczne powinny znaleźć szczególne zastosowanie w trzech głównych obszarach problemowych:

→ przy rozwiązywaniu problemu pustostanów, których liczba w Polsce, w skali województw oscyluje w okolicach 10%⁴⁵ należy zmierzać do umożliwiania zaspokajania potrzeb mieszkaniowych; należy stworzyć takie mechanizmy prawne, które spowodują konieczność wprowadzenia pustostanów do obrotu na rynku nieruchomości, a w konsekwencji użytkowania; właściciele pustostanów (zarówno publiczni, jak i prywatni) powinni po upływie określonego terminu nie użytkowania obiektu uiszczać daninę publiczną (np. podatek lokalny, zasilający budżet gminy). Pod uwagę można wziąć także rozwiązania stosowane we Francji, które – zgodnie z zapisami ustawy *Droit au logement opposable (Dalo)* - pozwalają gminom wprowadzić lokatorów komunalnych do prywatnych lokali opuszczonych dłużej niż przez pół roku.

→ przy adaptacji obiektów o innym przeznaczeniu, przede wszystkim obiektów biurowych oraz wielkopowierzchniowych obiektów handlowych. W wyniku nieracjonalnego z pozycji funkcjonalności struktur przestrzennych, wydajności układów transportowych oraz lokalnych gospodarek w wielu polskich miejscowościach istnieje nadmiar przestrzeni biurowych oraz wielkopowierzchniowych obiektów handlowych; ich duża koncentracja na ograniczonym obszarze powoduje, że mamy do czynienia z monofunkcyjnymi dzielnicami usługowymi – z ich wszystkimi funkcjonalnymi wadami. Ponadto

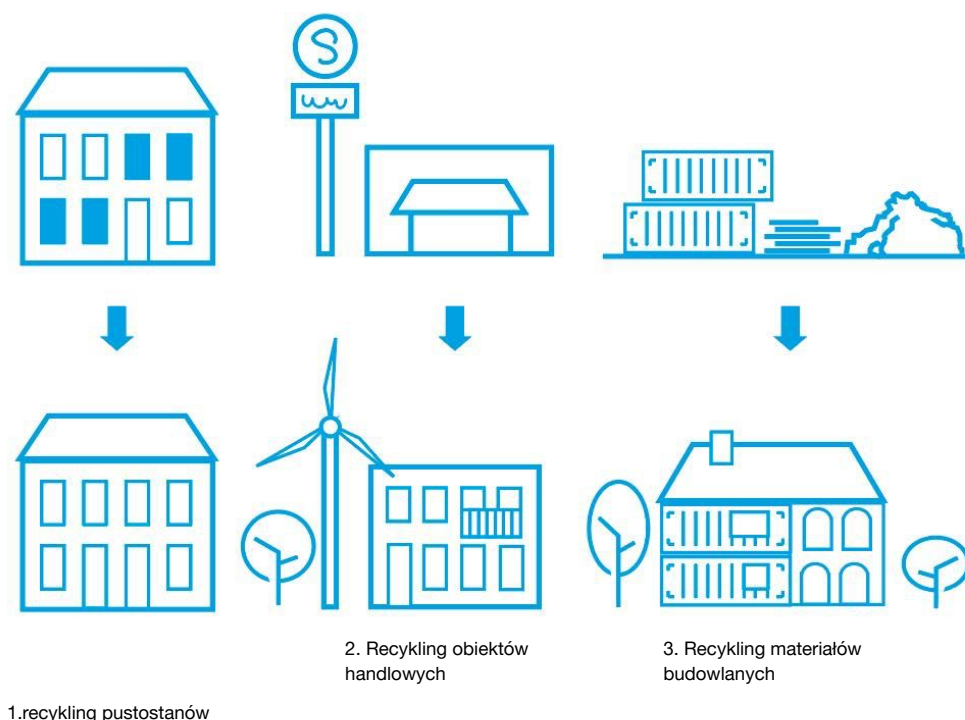
45. <https://rynekpierwotny.pl/wiadomosci-mieszkaniowe/ile-mieszkan-stoi-pustych-w-polsce/6395/>, dostęp 09.2023.

46. Międzysektorowa współpraca na rzecz renowacji pustostanów i nieużywanych publicznych zasobów mieszkaniowych, https://habitat.pl/files/PL_Refurbishment%20of_public_vacant_housing_empty_spaces_page_2023.01.24.pdf, dostęp 09.2023, Inter-sector cooperation for refurbishment of empty spaces and vacant public housing stock, <https://data.unhcr.org/en/documents/download/98905>, dostęp 09.2023.

zmiany w wymogach wobec przestrzeni handlowych i biurowych, przyspieszone jeszcze przez pandemię koronawirusa powodują, że kolejne obiekty przestają odpowiadać standardom i tracą swoją pierwotną funkcję. Istotne jest by zamiast wyburzać tego typu obiekty - znajdować im nowe funkcje – w miarę możliwości mieszkaniowe. Adaptacja takich obiektów na mieszkania, poza oczywistymi zyskami środowiskowymi, wprowadza do dotąd jednofunkcyjnych przestrzeni mix użytkowy i stanowi krok w stronę ich zmiany w pełnoprawne dzielnice. Ponieważ adaptacje ze zmianą przeznaczenia bywają trudne i kosztochłonne wskazujemy na potrzebę opracowywania alternatywnych sposoby użytkowania już na poziomie projektu.

→przy wykorzystaniu materiałów budowlanych – sektor budowlany jest jednym z najbardziej inwazyjnych sektorów dla środowiska i klimatu, wytwarza ogromne ilości gazów cieplarnianych oraz odpadów; należy rozważyć liberalizację wymogów ustawy o wyrobach budowlanych i dopuścić do obrotu materiały pochodzące z recyklingu, co w konsekwencji zwiększy podaż materiałów budowlanych i wpłynie na spadek ich cen.

Schemat działania



48. A. Jadach – Sepioto, E. Tomczyk, K. Wysocki, H. Milewska – Wilk, Pustostany w gminach i możliwości ich przekształcenia w mieszkania dostępne cenowo dla osób niezamożnych, Warszawa 2011, https://habitat.pl/files/HabitatPoland_IRMiR_Raport-Pustostany_wyniki_badania_2021.pdf, dostęp 09.2023.

Droga dojścia

Wprowadzenie modelu recyklingu urbanistycznego – w scharakteryzowanej formie – wymaga interwencji prawodawcy, a dokładnie rzecz ujmując punktowej nowelizacji szeregu ustaw. Nie ma potrzeby dokonywania rewolucji w obowiązującym systemie prawnym, ale raczej wprowadzenie nowych zasad i standardów, a także pewnych zachęt dla inwestorów.

Komentarz prawny

Wprowadzenie modelu recyklingu urbanistycznego wymagałoby zmiany w szczególności:

→ ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – do ustawy należałoby wprowadzić z jednej strony zasadę *dual-use* w planowaniu przestrzennym, a z drugiej mechanizm, który ją wdraża na poziomie lokalnego planowania przestrzennego oraz projektowania urbanistycznego; wydaje się, że optymalnym dla takiej zasady miejscem jest art. 1 ustawy planistycznej;

→ ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – prawo budowlane – ustawa powinna określać obiekty budowlane, dla których projekt budowlany powinien wskazywać alternatywne wykorzystania, w razie utraty pierwotnej funkcjonalności; powinien być to katalog enumeratywny (zamknięty); przykładowo takimi obiektami powinny być: wielkopowierzchniowe obiekty handlowe, centra kongresowe, obiekty sportowe, szkoły;

→ ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o wyborach budowlanych – należy rozważyć liberalizację wymogów dotyczących materiałów wykorzystywanych w budownictwie, w tym poprzez dopuszczenie materiałów pochodzących z recyklingu; w tym kontekście warto przeanalizować np. aktualne brzmienie art. 10 przywołanej ustawy;

→ ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych – zakładając potrzebę wprowadzenia nowej daniny publicznej, obciążającej właścicieli pustostanów, postulować należy nowelizację ustawy o podatkach i opłatach lokalnych; dochód z ewentualnego podatku lub opłaty (prawna konstrukcja daniny jest do rozważenia) powinien bowiem zasilać budżet gminy.

To oczywiście jedynie kluczowe dla wprowadzenia modelu recyklingu urbanistycznego zmiany. Interwencja prawodawcy z pewnością powinna iść szerzej – problem należy bowiem traktować holistycznie (urbanistyka, budownictwo, mieszkalnictwo, gospodarka odpadami, system podatkowy).

Komentarz ekonomiczny

Z perspektywy ekonomicznej recykling urbanistyczny przynosi korzyści wszystkim aktorom rynkowym. Dla właścicieli przekształcanych nieruchomości jest korzystny, ponieważ zwiększa wartość ich majątku, dla samorządów jest wartościowy, ponieważ podnosi efektywność wykorzystania zasobu budowlanego na terenie ich jednostki administracyjnej, a inwestorom zaangażowanym w proces recyklingu przynosi dodatkowe zyski. Pozytywnym efektem ubocznym jest zatem podniesienie wartości PKB dzięki zwiększeniu inwestycji odtworzeniowych.

Wadą jest jego wysoka kosztocłonność (niekiedy nawet wyższa niż w przypadku realizacji inwestycji mieszkaniowych typu *greenfield*) oraz niska elastyczność cenowa. Tego typu działania - ze względu na silne uzależnienie od decyzji administracyjnych (np. dotyczących zmiany przeznaczenia nieruchomości) - nie mają charakteru procyklicznego, a zatem nie mają potencjału do wygładzania cyklicznych zmian cen nieruchomości. Wahania inwestycji recyklingowych zależą przede wszystkim od dyskrejonalnych decyzji samorządów, a nie od aktualnej sytuacji rynkowej.

Komentarz społeczno – urbanistyczny

Zestaw rozwiązań nazwanych zbiorczo modelem urbanistycznym jest z punktu widzenia urbanistyki i rozwoju przestrzennego niezwykle korzystny. Łączy w sobie narzędzia, które zwiększają podaż mieszkań z tymi, które poprawią ogólne trendy rozwoju miast. Zawarte w tym modelu rozwiązania pomogą osiągnąć założenia miasta zwartego i ograniczyć rozlewanie się zabudowy na tereny cenne przyrodniczo. Działania te są z zasady korzystne także z punktu widzenia społeczeństwa: hamują powstawanie międzymieścia (nadmiernie rozrośniętej suburbanizacji, przekraczającej linie tradycyjnego podziału miasto-wieś), które charakteryzuje się zanikiem relacji społecznych, pozwolą za to wykorzystać istniejącą infrastrukturę społeczną.

Analiza SWOT i wnioski

Tabela 15. Analiza SWOT dla proponowanego modelu 4. Recykling urbanistyczny.

	Pozytywne	Negatywne
Wewnętrzne	<ul style="list-style-type: none"> → ochrona zasobów i zrównoważony rozwój → wielokrotne wykorzystanie obiektów → zwiększenie podaży mieszkań dostępnych → zwiększenie gęstości miejskiej → promocja zrównoważonego transportu 	<ul style="list-style-type: none"> → wyższe koszty adaptacji i/lub trudności techniczne → złożoność podejścia <i>dual-use</i>
Zewnętrzne	<ul style="list-style-type: none"> → poprawa krajobrazu miejskiego → wsparcie dla lokalnej gospodarki → ochrona środowiska → ochrona dziedzictwa → zmniejszenie ekspansji terenowej 	<ul style="list-style-type: none"> → opór społeczny → regulacje prawne

opracowanie własne

Konieczność wprowadzenia tego modelu nie budzi zasadniczo żadnych wątpliwości, nawet jeśli pojawiają się pytania jak formalnie należy podejść do sprawy. Wśród ekspertów z dziedzin pozaurbanistycznych szczególną wątpliwość budzi możliwość adaptacji na cele mieszkaniowe obiektów niemieszkańcowych, ale już teraz jest na to wiele przykładów. Z polskich warto wymienić Bolkoloft, (proj. Medusa Group) czyli zaminienioną na mieszkanie łaźnię łańcuszkową na terenie kopalni Bolko). Kilka zagronicznych przykładów obiektów o różnym sposobie zagospodarowania: Chelsea Market, Nowy Jork, USA (2000, proj. CetraRuddy); Kloosterkade - dawny klasztor, Maastricht, Holandia (proj. Vera Yanovshchinsky Architect); Bristol Glass Warehouse - hala magazynowa przy fabryce szkła, Bristol, Wielka Brytania (proj. Ferguson Mann Architects); Gasometer City, Wiedeń, Austria: Cztery ogromne cylindry, które niegdyś pełniły funkcję magazynów gazu.

Przykładem niedawnej adaptacji centrum handlowego na mieszkania jest Avalon Alderwood Place, Lynnwood / Seattle, USA - budynek mieszkaniowy w 41 letnim centrum handlowym. Najwięcej adaptacji toczy się obecnie w Stanach Zjednoczonych, które znane są z licznych mallów handlowych (por. np. <https://urbanland.uli.org/economy-markets-trends/turning-malls-into-neighborhoods/>, dostęp 10.2023).

Model 3a. Międzysektorowa współpraca na rzecz renowacji pustostanów i nieużywanych publicznych zasobów mieszkaniowych



Jedną z wersji realizacji modelu 3. Recykling urbanistyczny jest model Międzysektorowej współpracy na rzecz renowacji pustostanów i nieużywanych publicznych zasobów mieszkaniowych opracowany przez Habitat for Humanity Poland wraz z innymi członkami Grupy Roboczej ds. Zakwaterowania prowadzonej przez UNHCR, Agencję ONZ ds. Uchodźców. Model ten stanowi jedną z propozycji przeciwdziałania kryzysowi mieszkaniowemu związanego ze zwiększoną liczbą osób, które uciekając przed wojną w Ukrainie przyjechały do Polski, ale przez Fundację Habitat for Humanity Poland testowany jest już od 2020 roku. Wtedy rozpoczął się program Empty Spaces⁴⁶, w ramach którego powstała koalicja partnerów prywatnych, instytucji publicznych, naukowców i organizacji pozarządowych, której celem jest skalowanie renowacji i adaptacji pustych przestrzeni na cele mieszkaniowe. W ramach projektu Podstawą podejmowanych działań jest opracowany przez zespół autorski Centrum Doradztwa Rewitalizacyjnego Instytutu Rozwoju Miast i Regionów opracował na zlecenie Fundacji raport „Pustostany w gminach i możliwości ich przekształcenia w mieszkania dostępne cenowo dla osób niezamożnych”⁴⁷

46. <https://habitat.pl/empty-spaces/>, dostęp 09.2023.

47. [A. Jadach – Sepioło, E. Tomczyk, K. Wysocki, H. Milewska – Wilk, Pustostany w gminach i możliwości ich przekształcenia w mieszkania dostępne cenowo dla osób niezamożnych, Warszawa 2011.

który wskazał, że w ramach wykorzystywanych przez gminy narzędzi problem nie znajduje łatwego rozwiązania. Ponadto opublikowano materiał kierowany do organizacji pozarządowych i gmin prezentujący praktyczne aspekty związane z wykorzystywaniem pustostanów na cele mieszkaniowe „Adaptacja pustostanów na mieszkania dostępne”. [https://habitat.pl/files/Adaptacja_pustostan%C3%B3w_na_mieszkania_dost%C4%99pne.pdf] Jako przykład, Habitat Poland wyremontował około pięćdziesięciu nieużywanych i zdegradowanych lokali z zasobów miejskich na potrzeby wsparcia osób w trudnej sytuacji (część remontów nadal trwa).

Zasady działania ⁴⁷

Niewykorzystane mieszkania z komunalnego zasobu mieszkaniowego są wynajmowane organizacjom pozarządowym (np. w trybie konkursowym). Organizacja pozarządowa przyjmuje rolę koordynatora oraz mediatora łączącego sektor prywatny i społeczność lokalną w celu realizacji projektów remontowych.

Firmy sektora prywatnego są zapraszane do współpracy przy remontach i wyposażaniu mieszkań. Mogą dostarczać materiały budowlane, sprzęt, meble i inne elementy stosując minimalną marżę lub ich pracownicy mogą pomagać w remontach. Udział podmiotów prywatnych pomaga obniżyć ogólne koszty remontów. Działanie takie wpisuje się strategię Społecznej odpowiedzialności biznesu (ang. Corporate Social Responsibility – CSR), zgodnie z którą przedsiębiorstwa w swoich działaniach dobrowolnie uwzględniają interesy społeczne co staje się źródłem przewagi konkurencyjnej nie tylko w postaci reklamy, ale też lepszej motywacji zespołu oraz synergii z otoczeniem.

Po ukończeniu remontu organizacja pozarządowa przez ustalony z góry okres wykorzystuje mieszkania do wspierania uchodźców i/lub społeczności lokalnych. Po upływie określonego czasu mieszkania wracają do zasobu miejskiego, następnie są modernizowane i przeznaczone na najem socjalny lub komunalny.

48. Opracowanie na podstawie dokumentu “Międzysektorowa współpraca na rzecz renowacji pustostanów i nieużywanych publicznych zasobów mieszkaniowych”, Habitat for Humanity Poland, https://habitat.pl/files/PL_Refurbishment%20of_public_vacant_housing_empty_spaces_pager_2023.01.24.pdf; wersja angielska: <https://data.unhcr.org/en/documents/download/98905>, https://habitat.pl/files/HabitatPoland_IRMiR_Raport-Pustostany_wyniki_badania_2021.pdf, dostęp 09.2023.

Angażując się w ten model, każdy partner ograniczałby swoje zwykłe zyski w celu obniżenia kosztów całkowitych. Współpraca i synergia na każdym poziomie, zwłaszcza łańcucha dostaw, przejawiająca się np. w tym, że partnerzy nie pobierają marży, pozwoliłaby na obniżenie ogólnych kosztów o około 30-40%. Dzięki temu każda darowizna na ten projekt byłaby prawie podwojona pod względem wpływu społecznego.

Schemat działania



Komentarz prawny

Wdrożenie przedmiotowego modelu wymaga przede wszystkim odpowiednio skonstruowanej polityki miejskiej opartej na doradztwie prawnym z zakresu prawa budowlanego i przepisów techniczno-budowlanych. Jakkolwiek zmiany w obowiązującym prawie są zawsze pożądane – w tym przypadku nie są warunkiem koniecznym. Realizacja polityki nadawania wtórnego życia pustostanom bazuje przede wszystkim na uprawnieniach właścicielskich samorządu gminnego wobec obiektów budowlanych i lokali wchodzących w skład zasobu nieruchomości. Ich użytkowanie nie jest możliwe ze względu na zły stan techniczny, rzadziej ryzyko katastrofy budowlanej.

Uprawnienia właścicielskie – ich katalog i treść – ustala kodeks cywilny m.in. w art. 140. Z kolei sposób wykonywania uprawnień właścicielskich w zakresie robót budowlanych określa prawo budowlane. Istotą problemu są więc źródła finansowania robót budowlanych.

Komentarz ekonomiczny

Model oparty na współpracy międzysektorowej jest swoistym wykorzystaniem partnerstwa publiczno-prywatnego na rzecz bardziej efektywnego wykorzystania istniejących zasobów mieszkaniowych, gdzie sektor prywatny jest reprezentowany przez organizacje pozarządowe. Jego największą zaletą jest ograniczenie kosztów remontu zasobu komunalnego ponoszonych przez gminy. Koszty te stanowią obecnie jedną z najpoważniejszych przeszkód na drodze do pełnego obłożenia lokali komunalnych. Blisko co dziesiąte mieszkanie z zasobu gminy jest niewykorzystane ze względu na jego zły stan techniczny, którego gmina ze względu na ograniczenia budżetowe nie jest w stanie samodzielnie poprawić. Przy istnieniu takich ograniczeń finansowych samorządów koszt programu, polegający na czasowym wyłączeniu mieszkań po remoncie z zasobu gminy, jest pomijalny, ponieważ mieszkania te prawdopodobnie i tak stałyby niewykorzystane ze względu na stan techniczny. Warunkiem powodzenia tego programu jest jednak wykonanie niezbędnych napraw w lokalu, będącym przedmiotem partnerstwa publiczno-prywatnego, także po okresie jego wykorzystania przez organizację pozarządową. Mieszkanie musi być bowiem spełniać wymogi dotyczące zasobu komunalnego w momencie jego przywrócenia do zasobu lokalowego gminy. Tego typu warunki będzie trzeba zawrzeć już w momencie przekazania mieszkania do remontu.

Analiza SWOT i wnioski

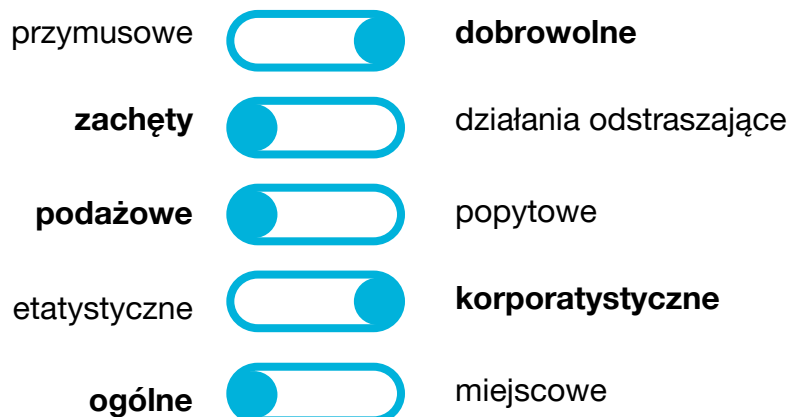
Tabela 16. Analiza SWOT dla proponowanego modelu 3a.

	Pozytywne	Negatywne
Wewnętrzne	<ul style="list-style-type: none"> → ochrona zasobów i zrównoważony rozwój → wielokrotne wykorzystanie obiektów → zwiększenie podaży mieszkań dostępnych → zwiększenie gęstości miejskiej → promocja zrównoważonego transportu → lepsze wykorzystanie posiadanej infrastruktury → unowocześnienie zasobów miejskich 	<ul style="list-style-type: none"> → wyższe koszty adaptacji i/lub trudności techniczne → złożoność współpracy wielostronnej
Zewnętrzne	<ul style="list-style-type: none"> → ochrona środowiska → ochrona dziedzictwa → zmniejszenie ekspansji terenowej miast 	<ul style="list-style-type: none"> → trudności w zaangażowaniu przedsiębiorstw → problemy z użyciem materiałów niecertyfikowanych → trudności w koordynacji pracy osób niewykwalifikowanych

opracowanie własne

Model ten nie wymaga zmian w obowiązującym prawie i jako taki może być wdrażany od razu. Jego wdrożenie przyczyni się do unowocześnienia publicznych zasobów mieszkaniowych oraz powiększenia dostępności zasobów mieszkaniowych, które mogą być przeznaczone dla uchodźców i uchodźczyń ale także dla społeczności lokalnych. Ponieważ w pierwszym etapie, w którym zasobem administrują organizacje pozarządowe mieszkania mogą być kierowane do określonych grup osób - na przykład osób młodych, starszych lub samotnych - i tym samym spełniać dodatkowe cele społeczne. Organizacje pozarządowe mają większą swobodę doboru lokatorów i lokatorek niż samorządy, które są związane listą osób oczekujących na mieszkania socjalne i komunalne. Dodatkową zaletą tego rozwiązania jest możliwość nawiązania innowacyjnej, międzysektorowej i stałej współpracy, która owocować może także innymi przydatnymi społecznie przedsięwzięciami.

Model 4. STANCJA w modelu Społecznej Agencji Najmu



Mimo, że Społeczne Agencje Najmu mogą działać od lipca 2021 roku, to tak naprawdę dopiero w tym roku (2023) przystąpiono do tworzenia pierwszych SANów. Mimo, że pomysł jest sprawdzony za granicą i zyskał poparcie znacznej części lokatorów oraz ekspertów mieszkaniowych, na razie okazuje się mało efektywny. Wydaje się, że przyczyną jest brak zainteresowania / woli gmin do wdrażania SAN, jednak z powodu krótkiego okresu funkcjonowania nie można jeszcze określić gdzie leżą główne bariery dla ich rozwoju. Ponadto, przy niskiej wydajności systemu jego koszty, które ponoszą samorządy w związku funkcjonowaniem SAN, w przeliczeniu na jedno mieszkanie okazują się stosunkowo wysokie. Program ten na pewno potrzebuje więcej czasu, żeby uwolnić swój pełny potencjał, ale niższa kwota jaką najmujący może otrzymać za mieszkanie może – w dobie głodu mieszkań na wynajem i przy tak szybkim wzroście czynszów - okazać się barierą, która powstrzyma rzeczywisty rozwój systemu. Z tego powodu powstał model STANCJA, który stanowiłby rozwinięcie systemu SAN, tak by obejmował on więcej możliwości najmu i przy okazji poszerzał grupę beneficjentów.

Drugą przesłanką dla szerszego opracowania modelu STANCJA jest kwestia starzejącego się społeczeństwa i problemy osób starszych, które żyją w zbyt dużych, niewygodnych, niedostosowanych do ich potrzeb oraz trudnych do utrzymania domach i mieszkaniach. Sytuacje takie mają miejsce, gdy osoby starsze nie mogą, nie potrafią lub nie chcą przenieść się do lepiej dostosowanego do swoich potrzeb mieszkania, czego przyczyną mogą być kwestie prawne, własnościowe lub nawet sentymentalne.

Trzecia kwestia, którą ma rozwiązywać model STANCJA, to ogromny problem z lokalami mieszkalnymi dla młodych dorosłych – zarówno osób studiujących, jak i tych wykonujących pierwszą pracę. Przez zbyt wysokie ceny mieszkań coraz więcej osób w wieku między 18. i 35. rokiem życia nie może

usamodzielić się i zmuszona jest współzamieszkiwać z rodzinami. Taka sytuacja po pierwsze, ogranicza ich możliwości osobistego rozwoju czy założenia rodziny, a po drugie utrudnia życie ich rodzinom.

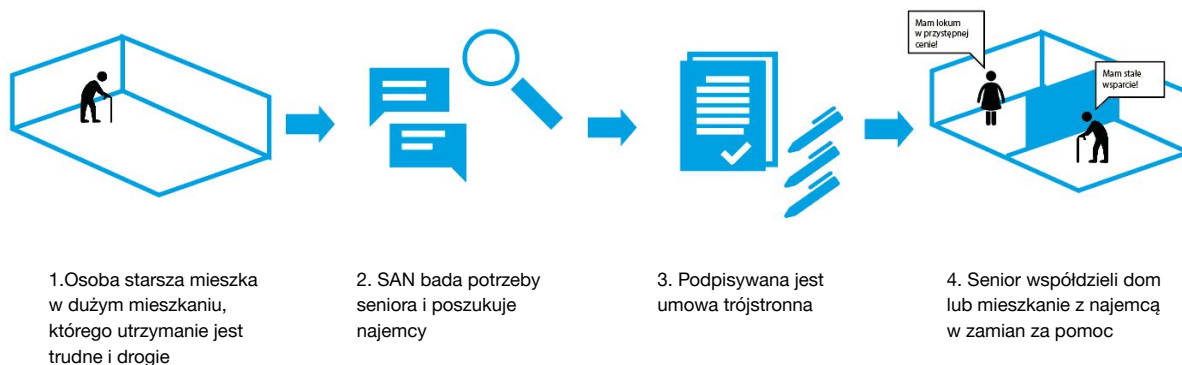
Zasada działania

Model STANCJA stanowi poszerzenie bazowego modelu SAN o podnajem pokoi po obniżonej cenie, w zamian za nieodpłatne świadczenie usług. Można powiedzieć, że w uproszczeniu jest to system stancji z centralnym systemem pośrednictwa. Proponowany model poszerza przy okazji bazę klientów o osoby starsze oraz powiększa wachlarz mieszkań dostępnych dla osób młodych lub samotnych. Do programu – jako najemcy – zgłaszają się seniorzy i seniorki, którzy mają odpowiednio duże mieszkanie (przynajmniej dwie sypialnie plus pokój dzienny) i którym potrzebna jest stała pomoc lub po prostu towarzystwo. Z drugiej strony – jako lokatorzy i lokatorki – zgłaszają się osoby młode lub samotne (także seniorzy i seniorki), którym odpowiada model współzamieszkiwania i które w zamian za niskie koszty zakwaterowania deklarują gotowość pomocy i/lub dotrzymania towarzystwa właścicielowi/właścicielce mieszkania. Zakres pomocy może się bardzo różnić. Od pomocy codziennej, do okazjonalnej, od wsparcia w sprzątnięciu i zakupach, do spotkań przy obiedzie. Dla każdej pary zasady współzamieszkiwania oraz koszty najmu ustalane są indywidualnie. W razie potrzeby SAN zajmują się przeprowadzeniem niezbędnego remontu lub adaptacji mieszkania do potrzeb dodatkowych lokatorów/lokatorek. W razie konieczności mogą przy okazji wprowadzać zmiany ułatwiające życie osobie starszej, na przykład przy wykorzystaniu środków PFRON. Rolą pracowników/pracowniczek SAN jest ponadto koordynacja procesu łączenia najemców z lokatorami, opracowanie umowy tak by chroniła interesy każdej ze stron, a następnie cykliczna kontrola czy współpraca przebiega planowo. W proces rekrutacji i łączenia par mieszkaniowych zaangażowani są psycholodzy/psycholożki, co zmniejsza szanse wystąpienia konfliktów na tle osobowościowym.

Pomysł zainspirowany został działającymi w różnych krajach programami, w ramach, których studenci i studentki mieszkają w domach opieki dla osób starszych lub w innych miejscach wraz z osobami starszymi. Zarówno młodzi jak i starsi mają swoje oddzielne pokoje oraz pełną swobodę i – w zależności od konkretnej sytuacji – są zobowiązani do pomocy lub dobrowolnie pomagają i przebywają z seniorami i seniorkami określoną liczbę godzin w tygodniu. Jak podaje Global Ageing Network, pierwszy taki program rozpoczął się w Barcelonie w 1996 roku, jako efekt współpracy miasta i lokalnego uniwersytetu, a następnie rozwinął się w popularny, ogólnokrajowy

system⁴⁹. Obecnie podobne inicjatywy są popularne między innymi w Niderlandach (np. Residential and Care Center Humanitas, Deventer), Francji (Lyon) czy USA (Ohio, Cleveland)³⁶.

Schemat działania



Droga dojścia

- oparcie modelu stacyjnego na obecnych przepisach o SAN i już istniejących agencjach najmu sprawi, że droga dojścia jest szybka i nietrudna;
- model będzie rozwijał się stopniowo, na zasadzie kuli śnieżnej. Początkowe oczekiwania, co do skali działania muszą być stonowane. Model jest bowiem oparty na budowie trójstronnego zaufania między seniorami, SAN, a osobami młodymi;
- aby zachęcić do oferowania mieszkań poprzez SAN potrzebny jest albo aktywny udział samorządów, które swoją wiarygodnością, gwarantowałyby długotrwałe bezpieczeństwo zaangażowania w tego typu przedsięwzięcie, albo stosowanie zachęt finansowych (np. ulg podatkowych dla dochodów z najmu).

49. <https://globalageing.org/articlesblogs/intergenerational-living/>, dostęp 08.2023

50. <https://www.sensorytrust.org.uk/blog/humanitas-the-care-home-with-a-difference#content>, dostęp 09.2023.

Komentarz prawny

Analiza normatywna prowadzi do wniosku, że wdrożenie tego modelu nie tyle co wymaga zmian w obowiązującym systemie prawnym, ile odpowiednio zaprojektowanych polityk lokalnych. Forma prawna SAN jest stosunkowo elastyczna i może służyć osiągnięciu – oczywiście w pewnych granicach – różnych celów szczegółowych. Wydaje się, że w tym przypadku konieczne jest tworzenie pozaprawnych mechanizmów zachęt, a przede wszystkim promowanie modelu jako ze wszech miar uzasadnionego (urbanistycznie, społecznie).

Zgodnie z art. 22 ust. 1 ustawy z dnia 26 października 1995 r. o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa: „Społeczną agencją najmu jest podmiot prowadzący, w celu tworzenia warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej, działalność polegającą na dzierżawie lokali mieszkalnych lub budynków mieszkalnych jednorodzinnych od ich właścicieli oraz wynajmowaniu tych lokali lub tych budynków osobom fizycznym wskazanym przez gminę na zasadach określonych w niniejszym rozdziale”. Gmina – co wynika wprost z przepisu - może wskazywać osoby fizyczne, na rzecz których agencja prowadzi działalność. Jak stanowi art. 22e powołanej ustawy: „1. Rada gminy określa, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego: 1) kryteria uprawniające osobę fizyczną do zawarcia z SAN umowy najmu lokalu mieszkalnego lub budynku mieszkalnego jednorodzinnego, zwanej dalej "umową najmu"; 2) zasady ubiegania się osób fizycznych o zawarcie umowy najmu; 3) kryteria, których spełnienie uprawnia dotychczasowego najemcę do zawarcia nowej umowy najmu; 4) sposób weryfikacji spełnienia kryteriów, o których mowa w pkt 1 i 3.

2. Określając kryteria uprawniające do zawarcia umowy najmu, o których mowa w ust. 1 pkt 1 i 3, rada gminy dokonuje wyboru spośród kryteriów, o których mowa w art. 8 ust. 2 pkt 1-4 i 6-13 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania (Dz. U. z 2021 r. poz. 2158 oraz z 2022 r. poz. 1561), lub wskazuje własne kryteria.”

Z analizy ust. 2 jednoznacznie wynika, że rada gminy może wskazać “własne kryteria” (w tym np. wieku) lub sięgnąć po te uregulowane w ustawie o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych. Co istotne, art. 8 ust. 2 pkt. 8 tej ustawy stwierdza wprost możliwość wprowadzenia kryterium wieku (osoby, które ukończyły 65 lat).

W związku z powyższym istnieje możliwość – na podstawie obowiązujących regulacji prawnych – wdrożenia Modelu STANCJA w modelu SAN.

Komentarz ekonomiczny

Model ten pozwala na niskokosztowe zwiększenie podaży mieszkań na wynajem dla osób młodych, przy jednoczesnej poprawie sytuacji bytowej osób starszych. Za cenę zatrudnienia w SAN osób nadzorujących realizację programu i łączących potencjalnych wynajmujących z najemcami w modelu STANCJA możliwe jest uzyskanie całkowitych korzyści ekonomicznych (tj. wartość świadczonych przez obie strony kontraktu usług) wielokrotnie przekraczających koszt programu. Dodatkowo realizacja tego modelu zwiększy efektywność wykorzystania już istniejącego zasobu mieszkaniowego. Jest to szczególnie ważny aspekt w sytuacji starzenia się społeczeństwa. Osoby powyżej 60 roku życia w przytłaczającej większości (ponad 90%) żyją w mieszkaniach własnościowych o średniej powierzchni przekraczającej 60 m kw. Jak pokazują tablice długości trwania życia, wiele z nich, zwłaszcza kobiet, spędzi znaczną część reszty swojego życia w samotności, a w rezultacie: w lokalu o powierzchni przekraczającej ich potrzeby mieszkaniowe. Znalezienie sposobu na obopólnie korzystne i akceptowalne dokwaterowanie do tych lokali osób szczególnie zagrożonych ubóstwem mieszkaniowym będzie jednym z najważniejszych wyzwań nadchodzących dekad w Polsce. Reaktywacja w miastach akademickich znanego z okresów wysokiego niedoboru mieszkaniowego modelu stacyjnego może temu sprzyjać zwłaszcza, jeżeli nad rozwiązywaniem konfliktów w relacjach między najemcami a wynajmującymi będzie czuwała agencja SAN.

Komentarz społeczno-urbanistyczny

Společnie model STANCJA w modelu Społecznej Agencji Najmu jest bardzo korzystny. Stanowi odpowiedź na trzy różne problemy o społecznym oddziaływaniu: (1) zwiększa dostępność mieszkań dla osób młodych; (2) przeciwdziała wykluczeniu i poczuciu wyizolowania osób starszych, a przy tym wydłuża ich okres samodzielności; (3) niweluje przepaść pokoleniową między młodymi ludźmi i osobami starszymi, a przy okazji daje szansę na rozwinięcie społecznej wrażliwości wśród osób wchodzących w dorosłość. Model obniża także indywidualne koszty życia obu stron. Jeżeli ten model udałoby się rozwinąć byłby także krokiem w stronę deinstytucjonalizacji usług społecznych. Miałby także potencjał przeciwdziałania niepełnosprawności oraz profilaktyki zdrowia psychicznego.

Nie przewiduje się społecznego oporu związanego z wdrażaniem tego systemu. Wszystkie rozwiązania są dobrowolne i nie angażują znacznych środków publicznych, przez co pomysł nie wydaje się kontrowersyjny.

Z punktu widzenia zagospodarowania przestrzennego model ten uznać należy za zgodny z zasadą zrównoważonego rozwoju. Jego zastosowanie zwiększa stopień wykorzystania przestrzeni mieszkaniowych oraz gęstość zaludnienia, dzięki temu zmniejsza się zapotrzebowanie na nowe obiekty oraz na nową infrastrukturę. Z powodu optymalnego wykorzystania przestrzeni zmniejsza się między innymi ogólne zużycie energii cieplnej, a dzięki przeprowadzonym remontom wydłuża się żywotność biorących w programie nieruchomości.

Analiza SWOT i wnioski

Tabela 16. Analiza SWOT dla proponowanego modelu 4. STANCJA

	Pozytywne	Negatywne
Wewnętrzne	<ul style="list-style-type: none"> → efektywne wykorzystanie przestrzeni mieszkaniowej → recepta na samotność → wsparcie dla osób starszych → korzyści emocjonalne, które osiągają młodzi ludzie w kontaktach z osobami starszymi, osvajanie tematu starości → praktyczne promowanie deinstytucjonalizacji w kontekście starości → niskie koszty zakwaterowania → elastyczność: zakres pomocy i zasady współzamieszkiwania są ustalane indywidualnie. → wsparcie specjalistów 	<ul style="list-style-type: none"> → zależność od zaangażowania i kompetencji pracowników SAN → możliwość konfliktów pokoleniowych → czasochłonny system rekrutacji → złożoność administracyjna → rozwiązanie czasowe, ograniczone możliwością pogorszenia się stanu zdrowia osoby starszej lub zmianą planów życiowych osoby młodszej
Zewnętrzne	<ul style="list-style-type: none"> → model może zdobyć dużą popularność i wsparcie, jeśli zostanie właściwie wypromowany → możliwość pozyskania dodatkowych środków (np. PFRON) → większa podaż mieszkań dla osób młodych 	<ul style="list-style-type: none"> → możliwości nadużyć z jednej ze stron umowy → nieprzewidziane komplikacje → problem z dostępnością specjalistów → problemy z akceptacją społeczną

opracowanie własne

Model ten jest stosunkowo szybki i łatwy do wdrożenia, nie wymaga zmian ustawowych, nie wiąże się z dodatkowymi kosztami, nie wymaga dodatkowej infrastruktury. Jest także korzystny z punktu widzenia społeczeństwa i zgodny z zasadą zrównoważonego rozwoju. Jedynym obszarem wymagającym dopracowania byłyby zapewne kwestie związane

z opieką psychologiczną, związane z niską wydolnością tego typu infrastruktury, opieką psychologiczną, związane z niską wydolnością tego typu infrastruktury pomocowej w ramach polskiej polityki społecznej - z tego względu nie wydaje się możliwe angażowanie w tym kontekście np. przeciążonych już obecnie różnymi zadaniami pracowników i pracownic socjalnych. Dla rozwoju swojego potencjału potrzebowałyby medialnej promocji i szerokiej prezentacji dobrych praktyk.

Wnioski

- Z całą pewnością luka mieszkaniowa nie zniknie samoczynnie, a bez interwencji ustawodawcy będzie rosnąć. Opracowania naukowe i eksperckie jednoznacznie dowodzą, że istnieje grupa obywateli o określonym statusie społeczno-ekonomicznym, która nie będzie w stanie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych bez nowych modeli dostępnych cenowo mieszkań.
- Najkorzystniejszym rozwiązaniem – ze względu na zróżnicowany profil jednostek samorządu terytorialnego, a w szczególności gmin, ale także zasadę samodzielności zadaniowo-kompetencyjnej – jest wprowadzenie do obowiązującego ustawodawstwa co najmniej kilku narzędzi (modeli), spośród których zainteresowane podmioty mogłyby wybrać optymalny (dostosowany do polityki lokalnej, lokalnego rynku pracy, stratyfikacji społecznej, itd.).
- Badanie modeli wsparcia dostępnego cenowo budownictwa mieszkaniowego stosowanych na świecie jest niezwykle istotne i może stanowić cenną inspirację. Nie wszystkie nadają się jednak do wdrożenia w polskich uwarunkowaniach społeczno-ekonomicznych. Stąd studia komparatystyczne należy prowadzić w sposób zdroworozsądkowy. W raporcie przedstawiono cztery inspirowane rozwiązaniami stosowanymi w Europie modele, które mają szansę zaistnieć w praktyce ustawowej, administracyjnej oraz biznesowej. Choć ich wprowadzenie do porządku prawnego odznacza się zróżnicowanym stopniem trudności.
- Najłatwiej do obrotu praktycznego wprowadzić model STANCJI. W tym przypadku w zasadzie kontekst normatywny istnieje i sprzyja, a potrzebne są raczej decyzje polityczne. Najtrudniej do porządku będzie wprowadzić model recyklingu urbanistycznego, z tego względu, że zasada zrównoważonego rozwoju w wielu środowiskach politycznych i społecznych nie cieszy się dużym uznaniem.
- Jednym z zapomnianych w Polsce narzędzi wsparcia budownictwa mieszkań dostępnych cenowo – które w raporcie nie pojawiło się jako odrębny model, ale które powinno stanowić uzupełnienie do zaproponowanych rozwiązań - są ulgi podatkowe. Zwolnienie z podatku dochodowego deweloperów i fundusze inwestycyjne realizujących projekty społecznie potrzebne jest jedną z zachęt stosowanych regularnie w krajach zachodnich do stymulowania rozwoju mieszkalnictwa socjalnego. Obecnie, w Polsce

wynajmujący lokale do SAN mają dochód zwolniony z podatku, dobrze byłoby jednak rozwinąć tę ulgę także na inne przypadki tak żeby pewnymi korzyściami fiskalnymi objęte były podmioty prywatne, które przekazują swoje mieszkania na rzecz realizacji celów polityki mieszkaniowej.

→Warto pamiętać, że sektor prywatny to zarówno wielkie podmioty w rodzaju firm deweloperskich czy funduszy inwestycyjnych, ale też drobni właściciele, co jest bardzo istotne w kontekście rozdrobnionej struktury własnościowej polskich mieszkań - stąd koncentracja w raporcie na tematach takich jak SAN, czy STANCJA.

Zakończenie

Zakończenie

W raporcie przedstawiono stosowane obecnie w Polsce modele włączenia sektora prywatnego w podaż dostępnych cenowo mieszkań, kompleksowy przegląd modeli stosowanych we Francji i w Wielkiej Brytanii oraz zaproponowano cztery dodatkowe modele, których wdrożenie w Polsce byłoby wsparciem dla kwestii dostępności mieszkań.

Wdrożenie każdego z tych, nowych modeli przyniosłoby także dodatkowe korzyści – społeczne, przestrzenne lub środowiskowe. Raport nie jest oczywiście dziełem zamkniętym, z pewnością możliwe jest opracowanie kolejnych rozwiązań. U podstaw opracowania nie leży jednak ambicja wyczerpania katalogu możliwych narzędzi, tylko wskazanie możliwości dalszego rozwoju współpracy między sektorem prywatnym i publicznym w kwestii zwiększania dostępności cenowej mieszkań. Ważne wydaje się być przekonanie, że taka współpraca jest możliwa i przyniesie korzyści dla trzech stron: samorządów, podmiotów komercyjnych oraz – co najważniejsze – mieszkańców. Współpraca taka daje także dodatkowe możliwości dla wsparcia celów społecznych, przestrzennych i środowiskowych, co w normalnym postępowaniu jest niejednokrotnie zbyt drogie (dla gmin) lub nieopłacalne (dla biznesu).

Mimo, że środowiska decyzyjne i deweloperskie nie są w tej chwili specjalnie optymistycznie nastawione do takich form jak PPP, ich wprowadzenie wydaje się być koniecznością, szczególnie przy radykalnym obecnie poziomie prywatyzacji polityki mieszkaniowej. Z wywiadów wyłania się także znaczne poparcie dla tej idei ze strony środowiska analitycznego. Eksperti i ekspertki zwracają uwagę na negatywny bodziec rynkowy, który w różnej i trudnej do przewidzenia skali oddziaływać będzie na polską politykę mieszkaniową. Powodować może on wzrost nierówności ekonomicznych (dodatkowo podsycany zmianami klimatycznymi i niestabilną sytuacją geopolityczną) co w efekcie będzie zmniejszać możliwość nabywania mieszkań na własność. Partnerstwa na rzecz mieszkalnictwa dostępnego będą więcej niż potrzebne, zarówno z punktu widzenia interesu społecznego i stabilności gospodarczej, a także interesów samych podmiotów aktualnie skupionych na działalności czysto komercyjnej. To skłania do poszukiwania nowych rozwiązań – takich właśnie jak modele proponowane w tym raporcie oraz do stosowania nie tylko dobrowolnych narzędzi w tym zakresie.

Wywiady pokazują także jak istotna we współpracy publiczno-prywatnej jest jakość pracy administracji publicznej, która mocno wpływa na efektywność polityk publicznych. Potrzebne jest zatem odpowiednie przygotowywanie samorządu terytorialnego na współpracę z podmiotami prywatnymi. Dzisiaj współpraca ta postrzegana jest jako niedoskonała z wielu przyczyn (od strachu przed korupcją lub posądzeniem o sprzyjanie nieuczciwej konkurencji, aż po merytoryczne błędy w zarządzaniu), a zarazem identyfikowana przez respondentki i respondentów jako jedna z kluczowych barier zniechęcających sektor prywatny do działań na rzecz zrównoważonej polityki mieszkaniowej.

Kolejnym argumentem przemawiającym za wprowadzaniem rozwiązań bazujących na współpracy międzysektorowej jest stopniowa stabilizacja polskiego kapitalizmu, która wpływa też na rozwój branży deweloperskiej. Wszystko wskazuje na to, że branża ta będzie w większym stopniu chciała angażować się w działania z zakresu społecznej odpowiedzialności biznesu (CSR), stającego się już częścią rozwiniętej ekonomii społecznej, a nie tylko działaniem wizerunkowym, o umiarkowanym zaawansowaniu ponad negatywnie rozumiany PR. Rozwija się bowiem raportowanie społeczne, pozyskiwanie kapitału na inwestycje wymaga działań w zakresie zrównoważonego rozwoju (umożliwia np. dostęp do lepszego kredytowania) – to obiecująca przestrzeń do angażowania podmiotów komercyjnych we współpracę na rzecz mieszkalnictwa dostępnego.

Kwestia mieszkalnictwa dostępnego cenowo jest sprawą nie tylko społeczno-ekonomiczną, ale także przestrzenną. Z tego powodu w modelach podkreślamy ich wymiar przestrzenny i gdzie to tylko możliwe, staramy się łączyć rozwiązania współpracy gospodarczej z planowaniem miejscowym. Najlepszym przykładem tego połączenia są systemy prowizji społecznych i grantów mieszkaniowych, które dzięki takiemu powiązaniu mają potencjał nie tylko zwiększenia dostępności mieszkań i wyrównania ogólnych nierówności społecznych, ale także stymulowania jakości przestrzeni, punktowego kierowania zachętami rozwojowymi oraz redukcji nierówności społecznych w wymiarze przestrzennym. Po wdrożeniu byłyby tak potrzebnymi narzędziami, które mogłyby skutecznie przeciwdziałać enklawizacji przestrzeni.

Współpraca publiczno-prywatna ma bardzo wiele zalet – już omówionych w tym raporcie. Nie należy jednak zapominać, że łączą się z nią także zagrożenia, o których również staramy się informować przy omawianiu każdego z modeli. Największym z nich jest prywatyzacja pomocy publicznej, której zapobiegać muszą bardzo precyzyjnie skonstruowane umowy, przy których opracowywaniu bierze się pod uwagę nie tylko scenariusze pozytywne, ale także potencjalne zagrożenia opisywanych procesów.

Na koniec trzeba podkreślić, że najlepsze efekty w działaniach z zakresu polityki mieszkaniowej osiągnąć można przy wykorzystaniu bardzo szerokiego wachlarza narzędzi. Wzmacnianie współpracy międzysektorowej, opartej o podmioty publiczne oraz prywatne jest niezwykle istotne. Trzeba pamiętać, że podmioty prywatne to nie tylko nastawieni komercyjnie przedsiębiorcy, ale także sami mieszkańcy (model kooperatyw), prywatni właściciele mieszkań (SAN, STANCJA) i organizacje non profit – takie jak fundacja Habitat for Humanity Poland.

Gliwice / Warszawa / Gdańsk, październik 2023

Bibliografia

1. Department for Communities and Local Government: *Accelerating Housing Supply and Increasing Tenant Choice in the Private Rented Sector: A Build to Rent Guide for Local Authorities*, London 2015.
https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/416611/150323_Accelerating_Housing_Supply_and_Increasing_Tenant_Choice_in_the_Private_Rented_Sector.pdf, dostęp: 23.09.2023.
2. Caturianas D. et al.: *Policies to Ensure Access to Affordable Housing*, 2020,
[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652729/IPOL_STU\(2020\)652729_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652729/IPOL_STU(2020)652729_EN.pdf), dostęp 09.2023.
3. *Code de la construction et de l'habitation*,
https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006074096/, dostęp: 23.09.2023.
4. Danmarks almene boliger: *At bo i en almen bolig (Mieszkania socjalne w Danii: Życie w mieszkaniach socjalnych)*, <http://www.e-pages.dk/bl/1/>, dostęp 09.2023
5. *Décret no 99-794 du 14 septembre 1999 modifiant le code de la construction et de l'habitation et relatif aux subventions et prêts pour la construction, l'acquisition et l'amélioration des logements locatifs aidés*,
<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000578695>, dostęp 09.2023
6. Ditrich R.: *W latach 2009-15 ceny mieszkań w Polsce urosły o 5%. Po 2015 roku o... 60%*, Informator Gospodarczy 15.05.2022
<https://obserwatorgospodarczy.pl/2022/05/15/w-latach-2009-15-ceny-mieszkan-w-polsce-urosly-o-5-po-2015-roku-o-60/>, dostęp 30.09.2023.
7. Habitat for Humanity Poland: *Spółeczne Agencje Najmu Praktyczny przewodnik dla Gmin*, Warszawa 2023
8. https://habitat.pl/files/san/Guide_on_Social_Rental_Agencies-PL.pdf, dostęp 09.2023
9. Herbst I., B. Mysiorski, T. Korczyński: *Partnerstwo publiczno-prywatne w mieszkalnictwie*, Kancelaria Prezydenta RP, Warszawa 2015
10. Husted B.W., D.B. Allen, *Is it ethical to use ethics as strategy?*, "Journal of Business Ethics", 27(1-2)/2000, 21-32

11. Jadach – Sepiolo A., E. Tomczyk, K. Wysocki, H. Milewska – Wilk: *Pustostany w gminach i możliwości ich przekształcenia w mieszkania dostępne cenowo dla osób niezamożnych*, Warszawa 2011,
https://habitat.pl/files/HabitatPoland_IRMiR_Raport-Pustostany_wyniki_badania_2021.pdf, dostęp 09.2023.
12. Kamberelis G., G. Dimitriadis: *Wywiady zogniskowane. Strategiczne artykulacje pedagogiki, polityki i badań*, przeł. M. Milewicz [w:] N.K. Denzin, Y.S. Lincoln (red.), *Metody badań jakościowych*, t. 2., Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2014
13. Københavns Kommuneplan 2015
https://dokument.plandata.dk/11_3010539_1454940576920.pdf, dostęp 09.2023.
14. Łuczyszyn A., A. Chołodecka: *Nierówności i rozwarstwienie społeczne jako dylematy społeczeństwa zdolnego do przetrwania*, [w:] „Gospodarka przestrzenna XXI wieku”, red. Alicja Zakrzewska-Półtorak, Piotr Hajduga, Małgorzata Rogowska, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego 2016
15. Międzysektorowa współpraca na rzecz renowacji pustostanów i nieużywanym publicznych zasobów mieszkaniowych ,
https://habitat.pl/files/PL_Refurbishment%20of_public_vacant_housing_empty_spaces_pager_2023.01.24.pdf, dostęp 09.2023
16. *National Planning Policy Framework 2023*,
https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1182995/NPPF_Sept_23.pdf, dostęp: 23.09.2023.
17. Nowak K.: *Differentia specifica* mieszkalnictwa w Polsce na arenie międzynarodowej. *Wiadomości Statystyczne / The Polish Statistician*, 2023, 68(2), 16–38.
18. Plan Local d'Urbanisme de Paris, <http://pluenligne.paris.fr>, dostęp 09.2023
19. Rink D., C. Couch, A. Haase, R. Krzysztofik, B. Nadolu, P. Rumpel, *The governance of urban shrinkage in cities of post-socialist Europe: Policies, strategies and actors*, “Urban Research & Practice”, 7(3)/2014, 258-277.
20. Supińska J., *Dylematy Polityki Społecznej*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2014.

21. Pobłocki K., *Kapitalizm. Krótka historia trwania*, Wydawnictwo Bęc Zmiana! Warszawa 2016
22. Twardoch A.: *System do mieszkania*, Wydawnictwo Bęc Zmiana! 2019.
23. Wiener Bauordnung, Update Wiener Bauordnung
https://www.wko.at/branchen/w/gewerbe-handwerk/bau/MA-37_Bauordnung-Novelle_weiss_1.pdf, dostęp 09.2023

Strony internetowe:

elephantandcastle.org.uk
gov.pl
gov.uk
habitat.pl
helgilibrary.com
legislation.gov.uk
pl.wikipedia.org
polskieradio24.pl
ppp.gov.pl
portalsamorzadowy.pl
prezydent.pl
rynekpierwotny.pl
stat.gov.pl
stoke.gov.uk
data.unchr.org

Pierwsza prezentacja raportu

Pierwsza prezentacja niniejszego raportu odbyła się 2. października 2023 podczas Forum Mieszkaniowego organizowanego w Warszawie przez Fundację Habitat for Humanity, w ramach sesji “Zaangażowanie sektora prywatnego w podaż dostępnych cenowo mieszkań, w tym poprzez remonty pustostanów”

W sesji udział wzięli:

- Agata Twardoch - sprawozdawczyni i moderatorka

- Juliusz Tetzlaff, Dyrektor Departamentu Mieszkalnictwa w Ministerstwie Rozwoju i Technologii
- Arkadiusz Ptak, Burmistrz Miasta i Gminy Pleszew
- Konrad Płochocki, Dyrektor Generalny Polskiego Związku Firm Deweloperskich
- Andrzej Chelchowski, Partner w kancelarii Miller Canfield
- Szymon Firląg, Prezes Związku Pracodawców Producentów Materiałów dla Budownictwa

W ostatecznej wersji raportu uwzględniono część uwag i komentarzy, które wypowiedziane zostały w ramach sesji.

**Każdy człowiek zasługuje
na godne miejsce do życia**

Fundacja Habitat for Humanity Poland
ul. Kozia 3/5 lok. 8 00-070 Warszawa
T: +48 537 520 664
rzecznictwo@habitat.pl habitat.pl

Przeznacz darowiznę na nasze konto:
47 1870 1045 2078 1070 6899 0001
Dziękujemy!



Niniejsze opracowanie zostało opracowane przy wsparciu Biura Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (UNHCR). Za treść niniejszej publikacji odpowiada wyłącznie autorzy opracowania i w żaden sposób nie może być ona traktowana jako odzwierciedlenie poglądów UNHCR.



