

dr Radosław Cyran
Katedra Badań Strategicznych i Regionalnych
Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach

**Analiza, w której rozważone zostaną najważniejsze
rządowe programy wspierania rozwoju mieszkalnictwa
i zaspokajania potrzeb mieszkaniowych obywateli
oraz możliwości finansowania w ramach tych programów,
lub poprzez ich stosowną modyfikację, lub też poprzez wprowadzenie
nowych programów mieszkaniowych,
funkcjonowania społecznych agencji najmu w Polsce**

Ekspertyza

w ramach projektu
„Społeczne Agencje Najmu jako instrument polityki mieszkaniowej w Polsce”
finansowanego z narodowego Centrum Badań i Rozwoju
w ramach programu Innowacje Społeczne,
zgodnie z umową nr/IS-2/62/NCBR/2015

Katowice, kwiecień 2016

1. Charakterystyka aktualnej polityki mieszkaniowej państwa

Mieszkalnictwo należy do ważniejszych obszarów interwencjonizmu publicznego w gospodarce rynkowej. Interwencjonizm na obszarze mieszkalnictwa uwidacznia się w kreowaniu polityki mieszkaniowej, która wyznacza ogólny kierunek i metody działania stosowane przez państwo lub inne podmioty publiczne do osiągnięcia określonych celów¹. Polityka mieszkaniowa jest zatem ogółem decyzji i poczynań prowadzących do osiągnięcia założonego modelu warunków i stosunków mieszkaniowych oraz zasad funkcjonowania gospodarki mieszkaniowej². Polityka mieszkaniowa realizowana jest na szczeblu państwa i samorządów terytorialnych. Interwencje publiczne w sektorze mieszkaniowym przyjmować mogą postać: środków prawnych i administracyjnych, pomocy finansowej i (lub) bezpośrednich działań. Władze publiczne oddziałują na mieszkalnictwo w celach ekonomicznych i socjalnych, wypełniając funkcję redystrybucyjną i stymulacyjną.

Panuje przekonanie, że interwencje na obszarze mieszkalnictwa przynoszą społeczeństwu korzyści poprzez tzw. zewnętrzne efekty konsumpcji³. Do efektów tych zalicza się:

- funkcje społeczne - uwarunkowane ilością zasobu, powszechnym i progresywnym systemem pomocy socjalnej,
- funkcje motywacyjne mieszkania,
- mobilność siły roboczej, która wymaga elastycznej podaży nieruchomości.

W żadnym kraju nie stać wszystkich obywateli na zaspakajanie potrzeb mieszkaniowych z własnych dochodów. Z rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ wynika, że „(...) każdy człowiek ma prawo do poziomu życia zapewniającego (...) mieszkanie (...)”⁴, co nakłada na państwo pewne obowiązki względem obywateli. Również polska Konstytucja ustanawia, że: „władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, a w szczególności przeciwdziałają bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania”⁵.

¹ A. Andrzejewski, Polityka mieszkaniowa, PWE, Warszawa 1979, s.25.

² Propozycje zmian w polityce mieszkaniowej, praca zbiorowa pod redakcją E. Kuminka [w] : „Mieszkalnictwo zagrożenia i szanse rozwoju” zbiór opracowań pod redakcją naukową H. Kuleszy i W. Niecińskiego, Warszawa 1989, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, s.46.

³J. Łaszek, Sektor nieruchomości mieszkaniowych w Polsce. Stan i perspektywy rozwoju, Monografie i opracowania 525, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2004, s.257.

⁴ Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ nr 217 A z 1948 roku, Powszechna Deklaracja Praw Człowieka.

⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, art. 75.

Uznaje się, że w gospodarce rynkowej polityka mieszkaniowa winna spełniać następujące zasady:⁶

1. **Celowość – pomoc skierowana powinna być do osób najbardziej potrzebujących, a nie do tych, którzy są w stanie sami zrealizować własne potrzeby mieszkaniowe.**
2. Przejrzystość – polityka dotacyjna powinna być przejrzysta i zrozumiała dla wszystkich.
3. Sprawiedliwość – polityka sprawiedliwa dla większości uczestników – czy ma to być polityka progresywna (korzyści maleją, gdy rosną dochody) czy też regresywna (wszystkim po równo).
4. Maksymalne wykorzystanie środków sektora prywatnego – wybranie takich rozwiązań, które pozwolą na maksymalne wykorzystanie środków gospodarstw domowych i sektora prywatnego – większość wydatków na mieszkalnictwo winno pochodzić ze środków prywatnych.
5. Polityka zachęcania i podtrzymywania rozwoju prywatnego rynku - polityka, która nie konkuruje z mechanizmami rynkowymi, przede wszystkim z komercyjnymi możliwościami finansowania inwestycji mieszkaniowych, a jest w stosunku do nich komplementarna.
6. **Ekonomiczna wydajność poprzez osiąganie rezultatów przy minimalnych wydatkach budżetu.**
7. Administracyjna wydajność poprzez minimalizację czasu i kosztów administracyjnych.

W dokumencie definiującym politykę mieszkaniową państwa pt. *Główne problemy, cele i kierunki programu wspierania rozwoju budownictwa mieszkaniowego do 2020 roku*, który został opracowany w wyniku rezolucji Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 19 lutego 2010 r. w sprawie Rozwoju Budownictwa Mieszkaniowego na lata 2010-2020, założono, że polityka wsparcia mieszkalnictwa powinna koncentrować się na:

- **likwidacji deficytów ilościowych** w segmencie lokali socjalnych i **mieszkań przeznaczonych dla osób wymagających innej społecznej pomocy mieszkaniowej**,
- **wprowadzeniu efektywnych form podaży mieszkań dostępnych cenowo w segmencie mieszkań na wynajem** oraz budownictwie własnościowym,
- **eliminacji podstawowych elementów ryzyka związanych z rozwojem prywatnego budownictwa mieszkań na wynajem**,
- obniżeniu kosztów budowy mieszkań i racjonalizacji przestrzenno-funkcjonalnej nowych zasobów mieszkalnych poprzez stworzenie odpowiedniego zasobu uzbrojonych gruntów pod budownictwo mieszkaniowe,
- likwidacji luki remontowej,
- ograniczeniu zapotrzebowania na energię w sektorze mieszkaniowym,

⁶ S. Merrill, P. Hendershott, S. Mayo, M. Lea, D. Diamond, Housing and the Macro Economy: Tax Reform and Alternative Subsidy Policies for Housing, East European Regional Housing Sector Assistance Project, April 1999, s.32.

- racjonalizacji zasad gospodarowania publicznym zasobem mieszkaniowym oraz zasobami towarzystw budownictwa społecznego⁷.

Określono również podstawowe kierunki działań polityki mieszkaniowej:

- **precyzyjna w adresowaniu segmentacja instrumentów finansowego wsparcia mieszkalnictwa,**
- **instrumenty wsparcia spójne z funkcją i zadaniami samorządów terytorialnych,**
- koncentracja środków budżetowych na obszarach priorytetowych społecznie z punktu widzenia wspomagającej rynek funkcji władz publicznych, tj. podstawowych segmentach (budownictwo socjalne) i obszarach problemowych (utrzymanie zasobu),
- prymat czasowy koniecznych działań eliminujących bariery prawne, ograniczające efektywność pomocy państwa, lub zapewnienie, w ramach konstrukcji danego instrumentu finansowania i towarzyszących rozwiązań regulacyjnych, selektywnej eliminacji takich barier,
- wieloletnie podstawy finansowania – zapewnienie koniecznych środków w ramach budżetu zadaniowego,
- zmiana struktury wydatków budżetowych, skoncentrowana na zakończeniu procesu realizacji zobowiązań historycznych oraz znaczącym zwiększeniu środków finansujących programy interwencyjne,
- uelastycznienie zasad najmu w mieszkaniowym zasobie gmin i zasobach towarzystw budownictwa społecznego, z jednoczesną racjonalizacją polityki czynszowej i zasad wypłacania dodatków mieszkaniowych,
- wprowadzenie rozwiązań umożliwiających kontynuowanie społecznego budownictwa czynszowego.

Według Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju realizacja celów polityki mieszkaniowej powinna przyczynić się do przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu, wzrostu aktywności ekonomicznej gospodarstw domowych dzięki łatwiejszej mobilności przestrzennej, poprawy sytuacji demograficznej przez wsparcie rodzin⁸.

⁷ Dokument *Główne problemy, cele i kierunki programu wspierania rozwoju budownictwa mieszkaniowego do 2020 roku* został opracowany w wyniku rezolucji Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 19 lutego 2010 r. w sprawie Rozwoju Budownictwa Mieszkaniowego na lata 2010-2020. Wskazano w niej potrzebę opracowania programu, określającego zasady wspierania budownictwa mieszkaniowego i jego rozwoju w najbliższych latach.

⁸ Przegląd wydatków publicznych: Polityka wspierająca mieszkalnictwo, Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, OECD, Warszawa, październik 2015 r., s.8.

Sprawy mieszkaniowe zostały również ujęte w *Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020*, w której zaplanowanym głównym celem działań jest rozwijanie kapitału ludzkiego poprzez wydobywanie potencjałów osób, tak aby mogły one w pełni uczestniczyć w życiu społecznym, politycznym i ekonomicznym na wszystkich etapach życia⁹.

W celu szczegółowym 1: Wzrost zatrudnienia wskazano niezbędny kierunek interwencji: zwiększanie mobilności przestrzennej pracowników i osób poszukujących pracy.

W celu szczegółowym 2: Wydłużenie okresu aktywności zawodowej i zapewnienie lepszej jakości funkcjonowania osób starszych wskazano niezbędny kierunek interwencji: **zwiększenie dostępności mieszkań, w tym w ramach wynajmu.**

W celu szczegółowym 3: Poprawa sytuacji osób i grup zagrożonych wykluczeniem społecznym wskazano niezbędny kierunek interwencji: **Zwiększenie dostępności mieszkań, w tym poprzez rozbudowę systemu najmu oraz rozwój mieszkalnictwa społecznego, przy założeniu, że będzie ono formą doraźnego i ograniczonego czasowo wsparcia osób w trudnej sytuacji materialnej.**

Realizacja celów została wpisana w poszczególne etapy życia i kariery gospodarstw domowych. Propozycje działań odnoszące się do sfery mieszkaniowej ujęto w czwartym cyklu życia - cyklu kariery, obejmującym. aktywność zawodową, uczenie się dorosłych i rodzicielstwo. Przyjęto, że głównym wyzwaniem dla Polski w najbliższych latach, z powodu zachodzących zmian demograficznych, będzie zwiększanie liczby osób aktywnych zawodowo i podejmujących zatrudnienie, co jest kluczowe dla rozwoju gospodarczego i zwiększania innowacyjności polskiej gospodarki.

Dlatego też narzędziem, które powinno poprawić sytuację jest zwiększenie dostępności mieszkań, jako element polityki demograficznej, w szczególności poprzez zaproponowanie nowego instrumentu finansowego wsparcia młodych ludzi w nabywaniu własnego mieszkania, z wbudowanymi elementami preferującymi osoby zakładające i powiększające rodzinę.

Realizacja celu, jakim jest wzrost aktywności ekonomicznej Polaków nie będzie możliwa bez zastosowania narzędzi kierowanych do osób wykluczonych, osób w starszym wieku oraz osób niepełnosprawnych. W obszarze mieszkalnictwa służyć temu powinno narzędzie zapobiegania wykluczeniu społecznemu w aspekcie mieszkaniowym, co dotyczy głównie osób najuboższych, ale także osób znajdujących się w szczególnej sytuacji życiowej (ze względu np. na wiek, niepełnosprawność, sytuację rodzinną) mających problem z samodzielnym zaspokojeniem potrzeb mieszkaniowych na akceptowalnym poziomie. Osoby te powinny mieć zapewnione wsparcie w zaspokojeniu podstawowych potrzeb mieszkaniowych, co jest warunkiem podejmowania działań także na rynku pracy. Ze względu na specyfikę tych grup

⁹ Uchwała Nr 104 Rady Ministrów z dnia 18 czerwca 2013 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020 Dz.U z 2013, poz. 640.

społecznych, powinny się one znajdować pod opieką samorządów gminnych i organizacji pożytku publicznego, dostarczających m.in. lokale komunalne, lokale socjalne, mieszkania chronione lub – w skrajnych przypadkach – miejsca w noclegowniach i domach dla bezdomnych.

Ze względu na fakt, że polski rynek pracy charakteryzuje się bardzo dużym zróżnicowaniem regionalnym i tzw. wyspowym charakterem, oznacza to, iż sytuacja może ulec poprawie poprzez zwiększenie mobilności wewnętrznej. Można to osiągnąć przez wsparcie mobilności terytorialnej poprzez odpowiednie elementy polityki mieszkaniowej w zakresie najmu, co pozwoli na zwiększenie dostępności mieszkań do wynajęcia okazjonalnego i długookresowego. Oznacza to wprowadzenie mechanizmu promującego wynajmowanie mieszkań, a nie tylko ich zakup.

W *Strategii Rozwoju Kraju 2020* założono, że w okresie objętym strategią **polityka mieszkaniowa będzie się koncentrować na likwidacji deficytów ilościowych w segmencie** lokali socjalnych i **mieszkań przeznaczonych dla osób wymagających innej społecznej pomocy mieszkaniowej**¹⁰. Wprowadzone zostaną **formy podaży mieszkań dostępnych cenowo w segmencie mieszkań na wynajem.** Jednocześnie prowadzone będą działania mające na celu likwidację luki remontowej i ograniczenie zapotrzebowania na energię w sektorze mieszkaniowym. Ważną kwestią jest także obniżenie kosztów budowy mieszkań i racjonalizacja przestrzenno-funkcjonalna nowych zasobów mieszkalnych przez stworzenie odpowiedniego zasobu uzbrojonych gruntów pod budownictwo mieszkaniowe. Przyjęto, że celem polityki mieszkaniowej będzie także racjonalizacja zasad gospodarowania publicznym zasobem mieszkaniowym oraz zasobami towarzystw budownictwa społecznego.

Na jakość życia w mieście, a przede wszystkim na jej dobrą ocenę, składa się wiele czynników – bezpieczeństwo, dobry dostęp do wysokiej jakości usług publicznych, w tym zdrowotnych, rynku pracy, oferty mieszkaniowej, oferty spędzania czasu wolnego, oferty kulturalnej, środowiska i transportu publicznego, atrakcyjnych przestrzeni publicznych¹¹. Według założeń *Krajowej Polityki Miejskiej 2023* stabilna sytuacja mieszkaniowa przyczynia się do wzrostu poczucia bezpieczeństwa i umożliwia mieszkańcom realizację aspiracji życiowych (np. posiadanie dzieci). Mieszkalnictwo stanowi jeden z głównych obszarów działań zmierzających do odwrócenia negatywnych trendów demograficznych. Podkreślono, że w decyzjach inwestycyjnych dotyczących mieszkalnictwa należy uwzględniać prognozy demograficzne. **Za ważne uznano zwiększanie dostępności mieszkań, szczególnie dla tych grup społecznych, które nie są w stanie samodzielnie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych na rynku (osób i rodzin o niskich**

¹⁰ Dokument przyjęty Uchwałą Nr 157 Rady Ministrów z dnia 25 września 2012 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Kraju 2020, M.P. 2012 poz. 882, s.149.

¹¹ Uchwała Nr 198 Rady Ministrów z dnia 20 października 2015 r. w sprawie przyjęcia Krajowej Polityki Miejskiej, Dz.U z 2015, poz.1235.

dochodach oraz zagrożonych wykluczeniem społecznym). Obok rozwijania gminnych zasobów mieszkaniowych (np. dzięki wykorzystaniu grantów z Funduszu Dopląt), ważne jest również racjonalne zarządzanie istniejącym zasobem. **Rząd w swoich działaniach powinien rozwijać inicjatywy ukierunkowane na poprawę bezpieczeństwa socjalnego rodzin poprzez pomoc w realizacji fundamentalnej potrzeby, jaką jest mieszkanie. Samorządy powinny także korzystać z możliwości, które daje rozwijany sektor budownictwa czynszowego (społecznego i prywatnego).** W jego ramach mogą być szczególnie wspierane wybrane grupy docelowe, np. osoby młode oraz rodziny z dziećmi. **Zaznaczono, że konieczne jest prowadzenie dalszych działań regulacyjnych i finansowych na rzecz tworzenia efektywnego systemu wynajmu mieszkań i upowszechnienia tej formuły realizacji potrzeb mieszkaniowych.**

Proponowane założenia programu Społecznych Agencji Najmu idealnie wpisują się w cele i kierunki działań określone przez dokumenty strategiczne, tj.:

- *Główne problemy, cele i kierunki programu wspierania rozwoju budownictwa mieszkaniowego do 2020 roku,*
- *Strategię Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020,*
- *Strategię Rozwoju Kraju 2020,*
- *Krajową Politykę Miejską 2023.*

W przypadku mieszkalnictwa zakres interwencji może zatem obejmować podaż mieszkań bądź popyt na mieszkania, wpływając na proces zaspokajania potrzeb mieszkaniowych. Nie można marginalizować wsparcia fazy eksploatacji istniejącego zasobu mieszkaniowego. Interwencje po stronie podaży przyjmują najczęściej charakter socjalny i realizowane są obecnie w Polsce poprzez dopłaty do budowy lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych. Innymi narzędziami wspierającymi stronę podażową może być uproszczenie procedur administracyjnych. Przejawem interwencji po stronie popytu są dopłaty do pierwszego mieszkania realizowane w latach poprzednich w formie dopłat do oprocentowania kredytów mieszkaniowych w ramach programu Rodzina na swoim oraz w formie dopłat do kosztów nabycia pierwszego mieszkania przez młodych ludzi w ramach programu Mieszkanie dla młodych a także poprzez wypłatę premii gwarancyjnych z likwidowanych książeczek mieszkaniowych. Wsparcie fazy eksploatacji zasobów mieszkaniowych realizowane jest poprzez premie remontowe, termomodernizacyjne i kompensacyjne wypłacane przez Fundusz Termomodernizacji i Remontów, wypłatę dodatków mieszkaniowych przez gminę, dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych na usuwanie skutków powodzi.

Wydatki publiczne są podstawowym narzędziem aktywnego oddziaływania państwa i samorządów terytorialnych w ramach prowadzonej polityki mieszkaniowej. Wydatkowanie środków publicznych na mieszkalnictwo ma za zadanie przyczynić się do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych części społeczeństwa, której nie stać samodzielnie na realizację tego celu, jak również stymulować popyt na pierwotnym i wtórnym rynku mieszkaniowym oraz na remonty i modernizacje zasobów mieszkaniowych. Środki budżetu państwa na mieszkalnictwo obejmują (tabela 1):

- bezpośrednie wydatki z budżetu państwa planowane w części 18. budżetu państwa, tj. Budownictwo, lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo, które są w dyspozycji Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju,
- wydatki na zwrot osobom fizycznym części wydatków związanych z budownictwem,
- niezrealizowane dochody budżetu państwa związane z obniżonymi stawkami podatku VAT na budownictwo społeczne, obejmujące lokale mieszkalne do 150m² oraz domy jednorodzinne do 300 m².

Największą pozycję stanowią niezrealizowane dochody budżetu państwa związane z obniżonymi stawkami podatku VAT na budownictwo społeczne, które w latach 2009-2014 wyniosły łącznie 63,5 mld zł, podczas gdy wydatki budżetu państwa w części 18. stanowiły w tym okresie 7,7 mld zł, a na częściowy zwrot VAT na materiały budowlane wydatkowano z budżetu łączną kwotę 6,5 mld zł. Do wymienionych pozycji wydatkowanych na sektor mieszkaniowy należy również dodać inicjatywę Banku Gospodarstwa Krajowego - utworzenie instytucjonalnego Funduszu Mieszkań na Wynajem, który działa na zasadach komercyjnych w oparciu o ustawę o funduszach inwestycyjnych. Fundusz Mieszkań na Wynajem wydatkuje środki finansowe na transakcję zakupu nieruchomości a następnie pozyskane lokale mieszkalne wynajmuje. Nie upubliczniono poniesionych wydatków Funduszu na wsparcie podaży mieszkań na wynajem.

Tabela 1. Wydatki publiczne oraz niezrealizowane dochody budżetu państwa na cele związane z mieszkalnictwem w latach 2009-2014 (wykonanie, mln zł, ceny bieżące)

Wyszczególnienie	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Plan 2016
Wydatki budżetu państwa – część 18	915	863	1368	1484	1497	1568	1485	1550
Częściowy zwrot VAT na materiały budowlane	1001	1024	1065	1038	1040	1340	b.d	b.d
Utracone wpływy z VAT z budownictwa społecznego	8886	9883	11004	11204	11204	11320	b.d	b.d

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Przegląd wydatków publicznych: Polityka wspierająca mieszkalnictwo, Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, OECD, Warszawa, październik 2015 r., s.9; Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa www.mib.gov.pl/2-Opolityciemieszkaniowej.htm dostęp 13.03.2016.

W ramach części 18. budżetu państwa bezpośrednie wydatki dotyczą zobowiązań historycznych związanych z wykupem odsetek od kredytów mieszkaniowych zaciąganych do końca maja 1992 roku przez spółdzielnie mieszkaniowe oraz refundacji premii gwarancyjnych na mocy ustawy z dnia 30 listopada 1995 roku o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, udzielaniu premii gwarancyjnych oraz refundacji bankom wypłaconych premii gwarancyjnych (tabela 2). Państwo wspiera również poszkodowanych w ramach systemu dopłat do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych na usuwanie skutków powodzi na mocy ustawy z dnia 8 lipca 1999 roku o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielonych na usuwanie skutków powodzi, osuwisk ziemnych i huraganów. Istotnym programem, z punktu widzenia stanu technicznego oraz charakterystyki energetycznej zasobów mieszkaniowych w Polsce, jest program premii remontowych, termomodernizacyjnych, kompensacyjnych realizowany w ramach Funduszu Termomodernizacji i Remontów. Wspierany był również do 2009 roku społeczny rynek mieszkań na wynajem poprzez preferencyjny kredyt udzielany przez Krajowy Fundusz Mieszkaniowy inwestorom realizującym społeczne budownictwo na wynajem. Do wspierania tego sektora rynku mieszkaniowego powrócono w 2016 roku poprzez instrument finansowania zwrotnego realizowany w ramach Rządowego programu popierania budownictwa mieszkaniowego. Za zobowiązanie historyczne, które wspierało popyt na rynku mieszkań własnościowych uznać można program finansowego wsparcia rodzin i innych osób w nabywaniu własnego mieszkania - Rodzina na swoim, realizowany w latach 2007-2012, ale generujący wydatki budżetowe państwa do 2021 roku. Od 2014 roku, w miejsce wygaszonego programu Rodzina na swoim, realizowane są dopłaty do kosztów nabycia pierwszego mieszkania przez młodych ludzi w ramach programu Mieszkanie dla młodych, który będzie aktywny do końca 2018 roku. Jednym z najistotniejszych programów polityki mieszkaniowej jest finansowe wsparcie tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych, gdyż realizuje ważne z punktu widzenia społecznego cele, tj. zwiększenie zasobu lokali oraz pomieszczeń służących zaspokajaniu potrzeb osób najuboższych i eksmitowanych, przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu.

Tabela 2. Bezpośrednie wydatki państwa (w części 18. budżetu państwa) na sferę mieszkaniową (w mln zł) w latach 2006-2015 oraz projekt na 2016r.

Wyszczególnienie	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Plan na 2015	Projekt ustawy budżetowej na 2016
Ogółem	1012,5	1197,0	1015,4	915,2	862,8	1368,3	1484,4	1496,8	1567,6	1485,1	1550,0
Wykup odsetek od kredytów mieszkaniowych	180,0	130,6	152,1	147,5	138,4	143,0	119,0	74,6	52,2	60,0	35,0
Refundacja premii gwarancyjnych	323,0	290,8	346,7	402,5	428,8	444,8	437,7	398,3	302,7	250,0	300,0
Krajowy Fundusz Mieszkaniowy	353,0	408,2	220,0	150,0							
Fundusz Termomodernizacji i Remontów	124,9	298,0	270,0	109,3	0,0	260,0	120,0	132,7	330,0	120,0	0
Dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych na usuwanie skutków powodzi*	1,6	1,4	1,6	0,9	0,6	1,4	2,1	1,2	0,5	0,1	-
Fundusz Dopłat, w tym:	30,0	68,0	25,0	105,0	295,0	519,1	808,6	890,0	882,2	1055,0	485,0
Dopłaty do oprocentowania kredytów mieszkaniowych Rodzina na swoim				60,0	255,0	439,1	688,6	800,0	594,9	360,0	383,5
Dopłaty do budowy lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych	30,0	68,0	25,0	45,0	40,0	80,0	120,0	90,0	80,0	80,0	100,0
Dopłaty do kosztów nabycia pierwszego mieszkania przez młodych ludzi Mieszkanie dla młodych**									207,3	615,0	730,0
Rządowy program popierania budownictwa mieszkaniowego											1,5

*Wydatki na 2016r. planowane są przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w części 83. Rezerwy celowe, poz.4.

**Wydatki na 2016r. planowane są przez Ministra Infrastruktury i Budownictwa w części 83. Rezerwy celowe, poz.65.

Źródło: Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa www.mib.gov.pl/2-Opolicyciemieszkaniowej.htm dostęp 13.03.2016.

W latach 2006-2015 zobowiązania historyczne z tytułu wykupu odsetek od kredytów mieszkaniowych stanowiły 9,7% (1,2 mld zł), a refundacja premii gwarancyjnych 29,2% (3,6 mld zł) ogółu wydatkowanych środków z budżetu państwa w ramach części 18 (tabela 3). Na wspieranie stanu technicznego zasobów mieszkaniowych przeznaczono 14,2% ogółu wydatków (1,76 mld zł). Najbardziej kapitałochłonnym programem były dopłaty do oprocentowania kredytów mieszkaniowych Rodzina na swoim, które kosztowały budżet państwa blisko 3,2 mld zł, co stanowiło 25,8% ogółu wydatkowanych środków na sektor mieszkaniowy w ciągu ostatnich 10 lat. Dopłaty do kosztów nabycia pierwszego mieszkania przez młodych ludzi Mieszkanie dla młodych wyniosły 822 mln w ciągu dwóch lat funkcjonowania programu (udział 6,6%). W latach 2006-2015 dopłaty do kosztów budowy lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych stanowiły jedynie 5,3% ogółu wydatków bezpośrednich z budżetu państwa,

a pomoc zamknęła się kwotą 658 mln zł. Wsparcie społecznego budownictwa na wynajem realizowane w ramach Krajowego Funduszu Mieszkaniowego stanowiło 9,1% ogółu wydatków (1,76 mld zł).

Rozpatrując strukturę bezpośrednich wydatków budżetowych państwa na mieszkalnictwo w 2016 roku, należy przyznać, że najwyższe wydatki będą realizowane na program Mieszkanie dla Młodych – 730 mln zł (udział 47,1 % w wydatkach ogółem) oraz na dopłaty do oprocentowania kredytów mieszkaniowych Rodzina na swoim – 383,5 mln zł (udział 24,7%). Założono, że na zobowiązania historyczne w postaci refundacji premii gwarancyjnej zapotrzebowanie wyniesie 300 mln (udział 19,4%), a na wykup odsetek od kredytów mieszkaniowych 35 mln zł (udział 2,3%). Na dopłaty do budowy lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych przeznaczono 100 mln zł (udział 6,5%), a na wsparcie społecznego budownictwa na wynajem 1,5 mln zł (udział 0,1%). Nie zarezerwowano żadnych środków na wsparcie remontów i termomodernizacji¹².

Tabela 3. Struktura bezpośrednich wydatków państwa na sferę mieszkaniową (w mln zł) w latach 2006-2015 oraz projekt na 2016 r.

Wyszczególnienie	Alokacja w latach 2006-2015	Udział programu w wydatkach ogółem	Projekt ustawy budżetowej na 2016	Udział programu w wydatkach ogółem	Alokacja w latach 2006-2015 oraz projekt na 2016	Udział programu w wydatkach ogółem
Ogółem	12405,1	100%	1550,0	100%	13955,1	100%
Wykup odsetek od kredytów mieszkaniowych	1197,4	9,7%	35,0	2,3%	1232,4	8,8%
Refundacja premii gwarancyjnych	3625,3	29,2%	300,0	19,4%	3925,3	28,1%
Krajowy Fundusz Mieszkaniowy	1131,2	9,1%	-	-	1131,2	8,1%
Fundusz Termomodernizacji i Remontów	1764,9	14,2%	0	-	1764,9	12,6%
Dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych na usuwanie skutków powodzi*	11,4	0,1%	-	-	11,4	0,1%
Fundusz Dopłat, w tym:	4677,9	37,7%	485,0	78,4%	5162,9	37,0%
Dopłaty do oprocentowania kredytów mieszkaniowych Rodzina na swoim	3197,6	25,8%	383,5	24,7%	3581,1	25,7%
Dopłaty do budowy lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych	658,0	5,3%	100,0	6,5%	758,0	5,4%
Dopłaty do kosztów nabycia pierwszego mieszkania przez młodych ludzi Mieszkanie dla młodych	822,3	6,6%	730,0	47,1%	1552,3	11,1%
Rządowy program popierania budownictwa mieszkaniowego	-	-	1,5	0,1%	1,5	0,0%

Zródło: opracowanie własne.

¹²Na dzień 20 grudnia 2015 roku Bank Gospodarstwa Krajowego posiadał niewykorzystane środki na rachunku Funduszu Termomodernizacji i Remontów w ramach limitów dla poszczególnych premii: termomodernizacyjnej - 132,3 mln zł; remontowej - 34,6 mln zł; kompensacyjnej - 52,3 mln zł. Środki te będą wykorzystane w 2016 r.

Realizowane wydatki na programy mieszkaniowe można rozpatrywać również w ujęciu kierunków wsparcia na: zobowiązania historyczne nie wpływające na rozwój bieżący sektora mieszkaniowego, instrumenty propodażowe, instrumenty propopytowe oraz instrumenty wspierające fazę eksploatacji zasobów (tabela 4). Istotną pozycję w wydatkach bezpośrednich budżetu państwa na mieszkalnictwo zajmują zobowiązania historyczne, które nie przyczyniają się obecnie do rozwoju rynku mieszkaniowego, tj. wykup odsetek od kredytów mieszkaniowych oraz dopłaty do oprocentowania kredytów mieszkaniowych udzielonych w latach 2009-2013 w programie Rodzina na swoim, a stanowiące koszty dla budżetu w latach 2014-2016. W latach 2006-2015 stanowiły one 17,4% ogółu wydatków na cele mieszkaniowe. Największy udział w wydatkach – 53,9% mają programy propopytowe, wspierające własność mieszkań, realizowane poprzez program Rodzina na swoim, Mieszkanie dla Młodych, ale także poprzez likwidację książeczek mieszkaniowych i przeznaczanie premii gwarancyjnej na cele związane z zakupem mieszkania (7 z 12 możliwych czynności) lub z najmem mieszkania (2 z 12 możliwych czynności). Instrumenty wsparcia podaży lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych oraz społecznego budownictwa na wynajem stanowiły 14,4% wydatków budżetowych. Na wsparcie stanu technicznego oraz polepszenia gospodarki energetycznej zasobów mieszkaniowych przeznaczono 14,3% ogółu środków w okresie ostatnich 10 lat.

Tabela 4. Struktura wydatków państwa i Funduszu Mieszkań na wynajem na sferę mieszkaniową (w mln zł) w latach 2006-2015 oraz projekt na 2016r. z podziałem na kierunek wsparcia

Wyszczególnienie	Wydatki budżetowe w latach 2006-2015	Udział w wydatkach budżetowych ogółem	Plan wydatków budżetowych na 2016 rok	Udział w wydatkach budżetowych ogółem
Ogółem	12405,1	100%	1550,0	100%
Zobowiązania historyczne nie wpływające na rozwój bieżący sektora mieszkaniowego - wykup odsetek od kredytów mieszkaniowych - Rodzina na swoim 2014-2016	2152,3	17,4	418,5	27,0
Instrumenty propodażowe - finansowane z budżetu państwa Krajowy Fundusz Mieszkaniowy Dopłaty do budowy lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych	1789,2	14,4%	100,0	6,5%
Instrumenty propodażowe - finansowane poza budżetem państwa Fundusz Mieszkań na Wynajem	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
Instrumenty propopytowe Dopłaty do oprocentowania kredytów mieszkaniowych Rodzina na swoim 2007-2013 Dopłaty do kosztów nabycia pierwszego mieszkania przez młodych ludzi Mieszkanie dla młodych Zobowiązanie historyczne w dużej części (9/12) wpływające na popyt mieszkaniowy - Refundacja premii gwarancyjnych	6690,3	53,9	1030	66,5
Instrumenty wspierające fazę eksploatacji zasobów Fundusz Termomodernizacji i Remontów Dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych na usuwanie skutków powodzi*	1776,3	14,3	0	0

*Wydatki na 2016r. planowane są przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w części 83.Rezerwy celowe.
Źródło: opracowanie własne.

Uznaje się, że efektywna polityka mieszkaniowa winna z jednej strony właściwie ocenić możliwości i siłę nabywczą poszczególnych grup gospodarstw domowych, a z drugiej uwzględniać możliwości finansowe państwa i samorządów terytorialnych¹³. Polityka mieszkaniowa – w przypadku ograniczonych środków budżetowych – musi być selektywna, ale realizująca cele społeczne. Musi wiązać środki publiczne ze środkami gospodarstw domowych w sposób racjonalny i możliwie najbardziej efektywny, uwzględniając otoczenie ekonomiczno-gospodarcze kraju. Działania publiczne muszą mieć charakter pobudzający, rozwojowy, długookresowy, przemyślany i preferencyjny. Wybór instrumentów oddziaływania polityki mieszkaniowej i systemu finansowania gospodarki mieszkaniowej zależy od czynników o charakterze historycznym, od osiągniętego poziomu rozwoju gospodarczego, stopnia urbanizacji kraju oraz od aktualnej sytuacji mieszkaniowej¹⁴. Ocena wspierania mieszkalnictwa środkami budżetowymi powinna być oparta na skuteczności osiągania postawionych celów tak rzeczowych, jak i społecznych. Określenie właściwego wymiaru interwencjonizmu publicznego w mieszkalnictwie jest trudne. Trudność wynika z dwoistego charakteru mieszkania – z jednej strony postrzegane jest ono jako towar, który winien podlegać prawom rynkowym, z drugiej jednak strony potrzeba dachu nad głową jest podstawową potrzebą człowieka, co implikuje mieszkanie jako dobro, które wymaga aktywnej pomocy publicznej dla osób najbardziej potrzebujących. Z tego punktu widzenia mieszkanie jest dobrem społecznym. Nieodpowiednia skala regulacji, zarówno niedostateczna, jak i nadmierna, powoduje pogłębianie się negatywnych zjawisk¹⁵.

Państwo nie powinno zastępować, lecz wspomagać obywateli w ich wysiłkach zmierzających do pozyskania mieszkania. Środki publiczne powinny być dopełnieniem środków gospodarstw domowych oraz środków pochodzących z rynku kapitałowego. **Selektywna interwencja władz rządowych i samorządowych jest jednym z ważniejszych warunków zwiększenia dostępności mieszkań w tych segmentach rynku mieszkaniowego, w których z uwagi na uwarunkowania społeczne i ekonomiczne odwoływanie się wyłącznie do mechanizmów rynkowych nigdy nie będzie wystarczające**¹⁶.

Realizacja proponowanych założeń programu Społecznych Agencji Najmu przyczyni się do zwiększenia dostępności mieszkań grupom społecznym, które wykluczone są obecnie z rynkowych możliwości realizacji potrzeb mieszkaniowych.

¹³ Por. M.E. Miles, G.Berens, M.A. Weiss, Real Estate Development, Principles and Process, Urban Land Institute, Washington 2000, s.316.

¹⁴ W.Dominiak, Aspekty socjalne finansowania budownictwa mieszkaniowego w krajach socjalistycznych, Sprawy Mieszkaniowe, z.3/1975, s.101-110.

¹⁵ Zniekształcony interwencjonizm publiczny oddziałuje w pierwszej kolejności na mieszkalnictwo, a następnie, poprzez system powiązań, na całą gospodarkę. Zniekształcenia w mieszkalnictwie przyczyniają się bowiem do obniżki stóp indywidualnych oszczędności, wyższego oprocentowania, inflacji jak również wyższych stóp bezrobocia. Por. Housing: Enabling Markets to Work, World Bank Housing Policy Paper, Washington, D.C., The World Bank, 1993.

¹⁶ Główne problemy, cele i kierunki programu wspierania rozwoju budownictwa mieszkaniowego do 2020 roku, s.3.

2. Wskazanie i opisanie podstawowych zasad funkcjonowania najważniejszych programów mieszkaniowych

W części 2 opracowania analizie poddane zostaną aktywne obecnie instrumenty polityki mieszkaniowej oraz instrumenty historyczne, które wywołują jednak nadal skutki finansowe dla budżetu państwa. **Instrumenty i obszary interwencji zostaną ocenione pod względem skuteczności, tj. relacji pomiędzy osiągniętymi efektami rzeczowymi a nakładami finansowymi.** Zidentyfikowani zostaną również beneficjenci pomocy publicznej.

Polskie zasoby odznaczają się dużym poziomem zużycia technicznego, które z jednej strony wynika ze struktury wiekowej zasobu oraz technologii wznoszenia obiektów wielolokalowych w latach 70-tych i 80-tych XX wieku, a z drugiej z niskiego stopnia pokrycia potrzeb remontowych nakładami finansowymi właścicieli zasobów mieszkaniowych. Według danych GUS z Narodowego Spisu powszechnego 2011 ponad 2,5 mln mieszkań z 12,5 mln mieszkań (20%) w zasobie mieszkaniowym w Polsce zostało wybudowane przed 1945 rokiem. Najwięcej mieszkań, bo aż 1,8 mln z tego okresu, należy do właścicieli prywatnych a 0,5 mln do gmin (tabela 5).

Tabela 5. Struktura wiekowa zasobu mieszkaniowego

Zasoby	Ogółem	przed 1918	1918-1944	1945-1970	1971-1978	1979-1988	1989-2002	2003-2011	W budowie
OGÓLEM	12525 412	1 112 472	1 394 190	3 012 924	2 027 171	2 121 029	1 471 142	924 140	42 663
Mieszkania stanowiące własność:									
osób fizycznych	8 024 847	711 181	1 104 733	2 041 716	1 151 669	1 305 621	976 137	577 768	34 108
spółdzielni mieszkaniowych	2 287 954	10 914	14 301	465 549	712 331	675 815	380 979	19 731	702
gmin	1 089 405	297 255	197 348	388 597	95 491	50 161	30 310	21 030	1 485
Skarbu Państwa	195 925	25 956	25 573	50 555	30 568	39 346	18 272	4 076	317
zakładów pracy	203 720	40 853	33 574	46 669	27 143	39 764	11 657	2 156	188
TBS	84 342	3 731	2 988	4 363	1 573	957	27 334	41 173	549
pozostałych podmiotów	43 268	11 372	6 148	5 221	3 224	4 608	7 468	3 805	153
nieustaloną	595 951	11 210	9 525	10 254	5 172	4 757	18 985	254 401	5 161

Źródło: Narodowy Spis Ludności i Mieszkań 2011. Raport z wyników. Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2012, tabela 27, s. 164.

Z wiekiem zasobów związany jest problem zużycia technicznego. Najwyższa luka remontowa występuje w prywatnych kamienicach czynszowych - 75% oraz w zasobach komunalnych - 65-70% (tabela 6).

Tabela 6. Wysokość bieżącej luki remontowej w poszczególnych formach wielorodzinnych zasobów mieszkaniowych w 2011 i 2012 r.

Forma zasobów mieszkaniowych	Rok	Nakłady (w zł na 1m ² pu miesięcznie)		Wysokość luki remontowej (w %)
		Faktyczne	Niezbędne*	
Komunalne	2011	1,85	5,63	ok. 65-70%
	2012	1,67		
Spółdzielcze	2011	1,53	3,0	ok. 50%
	2012	1,57		
Prywatne czynszowe	2011	2,38	9,38	ok. 75%
	2012	2,46		

*nie obejmują zaległości remontowych z lat poprzednich, wyliczone przy średnim koszcie odtworzenia 2011/2012 ok. 4500 zł

Źródło: Informacje o mieszkalnictwie. Wyniki monitoringu za 2012 rok. Instytut Rozwoju Miast, Kraków 2013.

Skalę potrzeb remontowych potwierdza również zestawienie GUS dotyczące liczby mieszkań substandardowych, w szczególności z powodu niskiego stanu technicznego. Według stanu z 2011 r. mieszkań o niskim stanie technicznym było ponad 322 tys., w których zamieszkiwało blisko 900 tys. ludności. Zjawisko niskiego stanu jakościowego zasobu potęguje również druga kategoria – substandard ze względu na niedostateczne wyposażenie mieszkania w instalacje. Problem ten dotyczy ponad 452 tys. mieszkań, w których zamieszkuje blisko 1,2 mln ludności. Substandard techniczny i wyposażeniowy wynosi łącznie 775 tys. mieszkań i dotyka 2,1 mln ludności (tabela 7).

Tabela 7. Mieszkania zamieszkałe stale o warunkach substandardowych

Wyszczególnienie m- mieszkania l - ludność w mieszkaniach		Ogółem	Warunki substandardowe spowodowane:		
			niskim stanem technicznym budynków	niedostatecznym wyposażeniem mieszkania w instalacje	nadmiernym zaludnieniem mieszkania
OGÓLEM	m	1 333 928	322 506	452 484	558 938
	l	5 360 191	896 662	1 196 223	3 267 306
osób fizycznych	m	987 310	304 663	310 988	371 659
	l	4 072 013	843 860	882 306	2 345 847
spółdzielni mieszkaniowych	m	46 514	106	2 293	44 115
	l	212 277	272	5 099	206 906
gmin	m	208 940	10 758	89 632	108 550
	l	772 834	31 155	215 564	526 115
Skarbu Państwa	m	23 148	3 153	8 053	11 942
	l	100 214	9 895	21 815	68 504
zakładów pracy	m	25 894	2 938	10 005	12 951
	l	104 890	9 197	24 337	71 356
towarzystw budownictwa społecznego	m	4 735	120	821	3 794
	l	19 493	340	2 058	17 095
pozostałych podmiotów	m	4 131	685	1 368	2 078
	l	16 070	1 726	2 987	11 357
nieustaloną	m	33 256	83	29 324	3 849
	l	62 400	217	42 057	20 126

Źródło: Mieszkania. Narodowy Spis Ludności i Mieszkań 2011. Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2013, tabela 15, s.42.

Na podstawie przytoczonej charakterystyki jakościowej zasobów mieszkaniowych w Polsce państwo powinno stymulować realizację przedsięwzięć mających na celu poprawę stanu technicznego budynków mieszkalnych oraz ich termomodernizację, aby ograniczyć skutki luki remontowej i utrzymać nieruchomości w dalszej eksploatacji. Dodatkowym problemem jest niska efektywność energetyczna budynków mieszkalnych. Zjawisko tzw. ubóstwa energetycznego, czyli sytuacji, w której koszty ogrzania pomieszczeń mieszkalnych do normatywnej temperatury + 20 st. C konsumują 10-20% budżetu domowego, dotyczy około 16-25 % gospodarstw domowych w Polsce¹⁷. Dlatego też za jeden z ważniejszych instrumentów polityki mieszkaniowej należy uznać wspieranie działań remontowych i termomodernizacyjnych zasobów mieszkaniowych na mocy Ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów¹⁸. Ustawa określa zasady finansowania ze środków Funduszu Termomodernizacji i Remontów części kosztów przedsięwzięć termomodernizacyjnych i remontowych.

Celem przedsięwzięć remontowych jest zmniejszenie tzw. luki remontowej oraz poprawa efektywności energetycznej. Przedsięwzięcia remontowe zdefiniowano jako przedsięwzięcia związane z termomodernizacją, których przedmiotem jest:

- a) remont budynków wielorodzinnych,
- b) wymiana w budynkach wielorodzinnych okien lub remont balkonów, nawet jeśli służą one do wyłącznego użytku właścicieli lokali,
- c) przebudowa budynków wielorodzinnych, w wyniku której następuje ich ulepszenie,
- d) wyposażenie budynków wielorodzinnych w instalacje i urządzenia wymagane dla oddawanych do użytkowania budynków mieszkalnych, zgodnie z przepisami techniczno-budowlanymi.

Przedmiotem przedsięwzięcia remontowego, uprawniającego do ubiegania się o premię remontową, może być wyłącznie budynek wielorodzinny, którego użytkowanie rozpoczęto przed dniem 14 sierpnia 1961 r., jednakże przedmiotem przedsięwzięcia remontowego nie może być ani remont lokali mieszkalnych, ani rozbudowa lub nadbudowa budynku. Program skierowany jest do Inwestora będącego osobą fizyczną, wspólnotą mieszkaniową z większościowym udziałem osób fizycznych, spółdzielnią mieszkaniową lub towarzystwem budownictwa społecznego. Wsparcie polega na udzielaniu premii na spłatę części kredytu zaciągniętego na realizację przedsięwzięcia remontowego, jeżeli:

- 1) w wyniku realizacji tego przedsięwzięcia nastąpi zmniejszenie rocznego zapotrzebowania na energię dostarczaną do budynku wielorodzinnego na potrzeby ogrzewania i podgrzewania wody użytkowej co najmniej o 10%,

¹⁷ Strategia modernizacji budynków: Mapa drogowa 2050, Kraków 2014.

¹⁸ (Dz.U. 2008 Nr 223 poz. 1459 i Dz. U. z 2014 r. poz. 712.

2) wskaźnik kosztu tego przedsięwzięcia jest nie niższy niż 0,05 i nie wyższy niż 0,70. Jeżeli wskaźnik kosztu przedsięwzięcia remontowego przekracza 0,3, warunkiem uzyskania premii remontowej jest zmniejszenie rocznego zapotrzebowania na energię co najmniej o 25%.

Jeżeli dany budynek wielorodzinny był przedmiotem przedsięwzięcia remontowego, w związku z którym przekazano premię remontową – warunkiem uzyskania premii związanej z kolejnym przedsięwzięciem remontowym dotyczącym tego budynku jest uzyskanie oszczędności, na poziomie co najmniej 5%, chyba że w efekcie przeprowadzonych wcześniej przedsięwzięć osiągnięto oszczędności na poziomie co najmniej 25% rocznego zapotrzebowania na energię przed realizacją pierwszego przedsięwzięcia remontowego. Wysokość premii remontowej stanowi 20% wykorzystanej kwoty kredytu, nie więcej jednak niż 15% kosztów przedsięwzięcia remontowego.

Celem procesów termomodernizacyjnych jest zmniejszenie zapotrzebowania na energię cieplną, co przekłada się zarówno na koszty utrzymania lokali mieszkalnych, komfort zamieszkania, jak i na ochronę środowiska. Przedsięwzięcia termomodernizacyjne zdefiniowano w ustawie jako przedsięwzięcia, których przedmiotem jest:

- a) ulepszenie, w wyniku którego następuje zmniejszenie zapotrzebowania na energię dostarczaną na potrzeby ogrzewania i podgrzewania wody użytkowej oraz ogrzewania do budynków mieszkalnych, budynków zbiorowego zamieszkania oraz budynków stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego służących do wykonywania przez nie zadań publicznych,
- b) ulepszenie, w wyniku którego następuje zmniejszenie strat energii pierwotnej w lokalnych sieciach ciepłowniczych oraz zasilających je lokalnych źródłach ciepła, jeżeli budynki wymienione w lit. a, do których dostarczana jest z tych sieci energia, spełniają wymagania w zakresie oszczędności energii, określone w przepisach prawa budowlanego, lub zostały podjęte działania mające na celu zmniejszenie zużycia energii dostarczanej do tych budynków,
- c) wykonanie przyłącza technicznego do scentralizowanego źródła ciepła, w związku z likwidacją lokalnego źródła ciepła, w wyniku czego następuje zmniejszenie kosztów pozyskania ciepła dostarczanego do budynków wymienionych w lit. a,
- d) całkowita lub częściowa zamiana źródeł energii na źródła odnawialne lub zastosowanie wysokosprawnej kogeneracji.

Pomoc skierowana jest do inwestorów, których zdefiniowano jako właściciela lub zarządcę budynku, lokalnej sieci ciepłowniczej lub lokalnego źródła ciepła, z wyłączeniem jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych, a także właściciela części budynku mieszkalnego, tj. właściciela co najmniej jednego wyodrębnionego lokalu kwaterunkowego w budynku mieszkalnym albo właściciela niewyodrębnionych lokali kwaterunkowych w budynku mieszkalnym, w którym został wyodrębniony co najmniej jeden lokal mieszkalny. Z programu mogą zatem skorzystać spółdzielnie mieszkaniowe, właściciele mieszkań zakładowych, prywatni

właściciele i gminy. Wsparcie polega na udzielaniu premii, tj. spłaty, ze środków Funduszu Termomodernizacji i Remontów, obsługiwane przez Bank Gospodarstwa Krajowego i zasilane ze środków budżetu państwa, części kredytu wykorzystanego na realizację przedsięwzięcia.

Z tytułu realizacji przedsięwzięcia termomodernizacyjnego inwestorowi przysługuje premia na spłatę części kredytu zaciągniętego na przedsięwzięcie termomodernizacyjne, jeżeli z audytu energetycznego wynika, że w wyniku przedsięwzięcia termomodernizacyjnego nastąpi:

- zmniejszenie rocznego zapotrzebowania na energię:
 - w budynkach, w których modernizuje się wyłącznie system grzewczy – co najmniej o 10%,
 - w budynkach, w których po 1984 r. przeprowadzono modernizację systemu grzewczego – co najmniej o 15%,
 - w pozostałych budynkach – co najmniej o 25%, lub
- zmniejszenie rocznych strat energii w lokalnych sieciach ciepłowniczych oraz zasilających je lokalnych źródłach ciepła o co najmniej 25 %, lub
- zmniejszenie kosztów zakupu ciepła dostarczanego do budynków w wyniku likwidacji lokalnego źródła ciepła, z jednoczesnym wykonaniem przyłączy technicznych do scentralizowanego źródła, o co najmniej 20 %.
- zamiana źródła energii na źródło odnawialne lub zastosowanie wysokosprawnej kogeneracji.

W latach 2008-2014 średnia oszczędność zużycia energii cieplnej z przedsięwzięć termomodernizacyjnych kształtowała się w granicach 34 - 37 %¹⁹. Wysokość premii termomodernizacyjnej stanowi 20% wykorzystanej kwoty kredytu zaciągniętego na realizację przedsięwzięcia termomodernizacyjnego i nie może wynosić więcej niż 16% kosztów poniesionych na realizację przedsięwzięcia termomodernizacyjnego i dwukrotność przewidywanych rocznych oszczędności kosztów energii, ustalonych na podstawie audytu energetycznego.

Kolejnym instrumentem polityki mieszkaniowej, realizowanej w ramach Ustawy o z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów jest udzielanie premii kompensacyjnych, które stanowią element kompensowania strat, jakie ponieśli w wyniku obowiązywania systemu czynszu regulowanego właściciele budynków z lokalami kwaterunkowymi. Premia przysługuje Inwestorowi będącemu osobą fizyczną, który jest właścicielem budynku mieszkalnego z co najmniej jednym lokalem kwaterunkowym albo właścicielem części budynku mieszkalnego i w dniu 25 kwietnia 2005 r. był właścicielem tego budynku mieszkalnego (albo tej części budynku mieszkalnego), lub nabył ten budynek, bądź tę część budynku w drodze spadkobrania od osoby będącej w tym dniu właścicielem. Premię kompensacyjną przeznacza się na

¹⁹ Przegląd wydatków publicznych: Polityka wspierająca mieszkalnictwo, Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, OECD, Warszawa, październik 2015 r., s.33.

refinansowanie całości lub części kosztów: przedsięwzięcia remontowego lub remontu budynku mieszkalnego jednorodzinne. Kwota premii ustalana jest w oparciu o powierzchnię użytkową lokalu kwaterunkowego, liczbę takich lokali w budynku, okres czasu, w którym inwestor uprawniony do wsparcia był właścicielem budynku mieszkalnego i okresów czasu, w jakich uprawnienia te przysługiwały z tytułu poszczególnych lokali kwaterunkowych, oraz w oparciu o wskaźnik przeliczeniowy kosztu odtworzenia 1 m² powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych, w rozumieniu ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. W przypadku Inwestora, któremu przysługuje premia kompensacyjna w wysokości wyliczanej w oparciu o powierzchnię wszystkich lokali w budynku (w budynku znajdują się wyłącznie kwaterunkowe lokale mieszkalne) za cały okres od 12 listopada 1994 do 25 kwietnia 2005, premia kompensacyjna będzie równa, w przeliczeniu na 1 m² lokalu kwaterunkowego, co najmniej 10,5 proc., lecz nie więcej niż 14,7 proc. wskaźnika przeliczeniowego kosztu odtworzenia 1 m² powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych.

W okresie lat 2006-2015 wypłacono łącznie 28501 premii na kwotę ponad 1,5 mld zł (tabela 8). Na mocy Ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów w latach 2009-2015 wypłacono 21486 premii, z czego premie remontowe stanowiły 84% ogółu, premie remontowe 13%, a premie kompensacyjne 3% ogółu przyznanych i wypłaconych premii. Największym beneficjentem pomocy, uwzględniając okres 1999-2015, były wspólnoty mieszkaniowe oraz spółdzielnie mieszkaniowe (rys. 1). W tym czasie termomodernizacja objęła 32 756 budynków wielorodzinnych, 731 budynków jednorodzinnych oraz 106 lokalnych źródeł ciepła. W 2013 roku przy udziale Funduszu Termomodernizacji i Remontów sfinansowano prace termomodernizacyjne i remontowe, które objęły budynki z 40,1 tys. mieszkań, podczas gdy wszystkie procesy termomodernizacyjne zrealizowane w Polsce w 2013 roku objęły zasoby z 251 tys. mieszkań²⁰. W kolejnych latach procesy termomodernizacyjne będą wspierane również z funduszy UE w perspektywie finansowej 2014-2020 w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych oraz Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko.

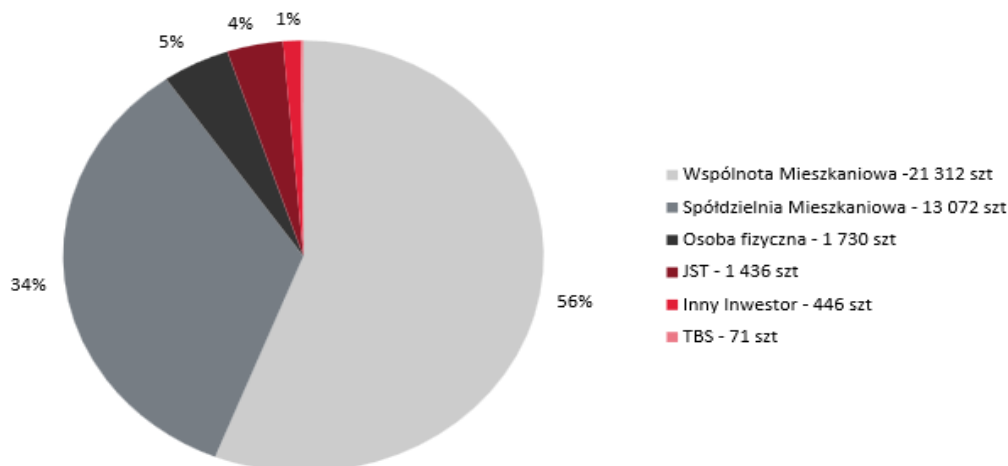
²⁰ GUS, Gospodarka mieszkaniowa w 2013 r., Warszawa 2014; <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/infrastruktura-komunalna-nieruchomosci/nieruchomosci-budynki-infrastruktura-komunalna/gospodarka-mieszkaniowa-w-2013-r-7,9.html>

Tabela 8. Liczba i kwota wypłaconych premii

Wyszczególnienie	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Suma
Liczba wypłaconych premii	1781	2021	3213	3095	3450	3422	3627	3076	1986	2830	28501
Premia termomodernizacyjna				3086	3302	2969	2975	2333	1381	2030	
Premia remontowa				9	147	434	595	624	431	627	
Premia kompensacyjna				0	1	39	57	119	177	173	
Kwota wypłaconych premii (tys. zł)	106479	116669	187396	178281	170402	160773	174511	160433	107672	148911	1511527
Premia termomodernizacyjna				177954	164429	138859	138284	116400	67604	100138	
Premia remontowa				327	5858	17893	27581	27938	19059	25561	
Premia kompensacyjna				0	115	4021	8646	16095	21009	23212	

Źródło: Dane liczbowe Funduszu Termomodernizacji i Remontów
www.bgk.pl/files/public/Pliki/Samorzady/Dane_liczbowe_FTtR.pdf.

Wykres 1. Struktura wniosków o premie (wszystkie rodzaje) wg typu Inwestora w latach 1999 – 2015



Źródło: Dane liczbowe Funduszu Termomodernizacji i Remontów
www.bgk.pl/files/public/Pliki/Samorzady/Dane_liczbowe_FTtR.pdf.

Kolejnym instrumentem polityki mieszkaniowej w fazie eksploatacji zasobów mieszkaniowych jest system dopłat do oprocentowania kredytów bankowych, udzielanych na usuwanie skutków powodzi, realizowany przez Bank Gospodarstwa Krajowego na mocy ustawy z dnia 8 lipca 1999 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielonych na usuwanie skutków powodzi, osuwisk ziemnych i huraganów (Dz. U 1999, Nr 62, poz. 690). Pomoc dotyczy usuwania skutków powodzi, które miały miejsce począwszy od lipca 1997 roku, osuwisk ziemnych, które miały miejsce począwszy od 2000 roku oraz huraganów, które miały miejsce począwszy od lipca 2001 roku. Program adresowany jest do właścicieli i zarządców lokali mieszkalnych, budynków mieszkalnych oraz obiektów infrastruktury technicznej towarzyszącej budownictwu mieszkaniowemu. Beneficjenci pomocy mogą przeznaczyć kredyt z dopłatami do oprocentowania na:

- remont lokalu mieszkalnego,
- remont lub odtworzenie budynku mieszkalnego,
- remont lub odtworzenie części budynku mieszkalnego stanowiącej współwłasność właścicieli lokali znajdujących się w tym budynku,
- remont lub odtworzenie obiektu infrastruktury technicznej,
- odtworzenie budynku mieszkalnego lub obiektu o podobnych parametrach w innym miejscu, na nieruchomości stanowiącej własność lub będącej w użytkowaniu wieczystym właściciela uszkodzonego lub zniszczonego budynku lub obiektu, w wypadku gdy odtworzenie budynku lub obiektu w tym samym miejscu jest niemożliwe albo nieuzasadnione ze względu na zagrożenie powodzią,
- zakup lokalu mieszkalnego albo budynku mieszkalnego o podobnych parametrach, jeżeli remont lub odtworzenie lokalu mieszkalnego albo budynku mieszkalnego zniszczonego w wyniku powodzi jest niemożliwe albo nieuzasadnione ze względu na zagrożenie powodzią lub osuwiskiem ziemnym,
- spłatę całości lub części kredytów lub pożyczek bankowych, o których mowa w art. 16 Ustawy z dnia 11 sierpnia 2001 r. o szczególnych rozwiązaniach prawnych związanych z usuwaniem skutków powodzi z lipca i sierpnia 2001 r. oraz o zmianie niektórych ustaw,
- spłatę całości lub części kredytu bankowego lub pożyczki bankowej zaciągniętych przed dniem wejścia w życie tejże ustawy na budowę, odtworzenie lub remont zniszczonego budynku lub lokalu mieszkalnego²¹,
- spłatę całości lub części kredytu bankowego lub pożyczki bankowej, zaciągniętych przed wystąpieniem powodzi lub w jej trakcie na budowę, odtworzenie lub remont zniszczonego budynku lub lokalu mieszkalnego²²,
- zakup gruntów przeznaczonych do odbudowy budynków zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku osunięcia ziemi w innym, niż dotychczasowe miejscu²³.

Banki udzielają kredytu na okres do 10 lat, z możliwością karencji w spłacie kapitału do 24 miesięcy. Oprocentowanie kredytu wynosi 2% w stosunku rocznym. Różnicę pomiędzy odsetkami płaconymi przez kredytobiorcę a odsetkami naliczonymi wg oprocentowania ustalonego przez bank kredytujący pokrywa ze środków budżetowych Bank Gospodarstwa Krajowego w formie dopłaty do oprocentowania. Wysokość kredytu, o jaką może się ubiegać beneficjent pomocy, nie może

²¹ Zgodnie z art. 25 ustawy z dnia 24 czerwca 2010 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi z maja i czerwca 2010 r. (Dz. U. Nr 123 z 2010 r., poz. 835).

²² Zgodnie z art. 25 ustawy z dnia 16 września 2011 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi (Dz. U. Nr 234, poz. 1385).

²³ Zgodnie z art. 4 ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. o zmianie ustawy o szczególnych zasadach odbudowy, remontów i rozbiórek obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku działania żywiołu oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 149, poz. 996).

przekroczyć ceny nabycia albo wartości kosztorysowej przedsięwzięcia. Bank może udzielić kredytu w wysokości:

1. odpowiadającej 20-krotności najniższego wynagrodzenia za pracę, określonego przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej, obowiązującego w miesiącu złożenia wniosku o udzielenie kredytu - na remont lokalu mieszkalnego, budynku mieszkalnego lub części budynku mieszkalnego stanowiącej udział właściciela lokalu mieszkalnego we współwłasności budynku, na podstawie uproszczonego kosztorysu robót budowlanych,
2. 100 procent wartości kosztorysowej na:
 - remont lokalu mieszkalnego lub budynku mieszkalnego albo jego części wspólnej, jeśli wartość robót przekracza kwotę, o której mowa w pkt. 1;
 - odtworzenie budynku mieszkalnego albo jego części stanowiącej współwłasność właścicieli lokali znajdujących się w tym budynku lub budowę mieszkań komunalnych;
 - remont lub odtworzenie infrastruktury technicznej;
 - zakup lokalu mieszkalnego albo budynku mieszkalnego;
3. zadłużenia z tytułu kredytu lub pożyczki, o których mowa w art. 16 Ustawy z dnia 11 sierpnia 2001 r. o szczególnych rozwiązaniach prawnych związanych z usuwaniem skutków powodzi z lipca i sierpnia 2001 r. oraz o zmianie niektórych ustaw,
4. zadłużenia z tytułu kredytu lub pożyczki, o których mowa w art. 25 ustawy z dnia 24 czerwca 2010 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi z maja i czerwca 2010 r.,
5. zadłużenia z tytułu kredytu lub pożyczki, o których mowa w art. 25 ustawy z dnia 16 września 2011 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi (Dz. U. Nr 234, poz. 1385),
6. odpowiadającej cenie gruntów, o których mowa w art. 4 ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. o zmianie ustawy szczególnych zasadach odbudowy, remontów i rozbiórek obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku działania żywiołu oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 149, poz. 996).

Instrumentami polityki mieszkaniowej o charakterze historycznym, ale rodzącym bieżące obciążenia dla budżetu państwa są: wykup odsetek od kredytów mieszkaniowych oraz refundacja premii gwarancyjnych na mocy ustawy z dnia 30 listopada 1995 r. o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, udzielaniu premii gwarancyjnych oraz refundacji bankom wypłaconych premii gwarancyjnych oraz finansowe wsparcie rodzin i innych osób w nabywaniu własnego mieszkania (Rodzina na swoim) udzielane w latach 2007-2012.

Zgodnie z umową zawartą z bankiem gospodarstwa domowe gromadziły wkłady na książeczkach mieszkaniowych wystawionych do 23 października 1990 r., przeznaczone na realizację potrzeb mieszkaniowych. Oszczędności te podlegają waloryzacji w formie oprocentowania wkładów, którego wysokość określają banki oraz premii gwarancyjnej (jako rekompensaty utraty znaczącej części wartości oszczędności na skutek wysokiej inflacji w latach osiemdziesiątych i na początku lat dziewięćdziesiątych), w przypadku przeznaczenia wkładów zgodnie z ustawą na cele związane z zaspokojeniem potrzeb mieszkaniowych.

Premia gwarancyjna wyliczana jest od wpłat na książeczkę mieszkaniową, które wnoszone były w okresie, w którym wzrost ceny 1 m² powierzchni użytkowej budynku mieszkalnego, ogłoszonej przed kwartałem złożenia wniosku o wypłatę premii, w stosunku do ceny 1 m² powierzchni użytkowej budynku mieszkalnego właściwej dla roku wniesienia wpłaty, był wyższy od oprocentowania tych wpłat²⁴. Dlatego też wysokość premii zależy od wysokości wnoszonych wkładów, ich okresu, oprocentowania tych wkładów w danym czasie a ceny 1m² powierzchni użytkowej budynku mieszkalnego w tych okresach.

Właścicielom książeczek mieszkaniowych, którzy zgromadzili wkład oszczędnościowy na rachunku bankowym na cele mieszkaniowe, przysługuje premia gwarancyjna w związku z dokonaniem jednej z następujących czynności:

- 1) uzyskaniem spółdzielczego prawa do lokalu mieszkalnego lub prawa odrębnej własności lokalu mieszkalnego w spółdzielni mieszkaniowej;
- 2) nabyciem, w drodze zakupu lub zamiany, spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego w spółdzielni mieszkaniowej, z wyjątkiem nabycia tego prawa w części ułamkowej;
- 3) nabyciem, w drodze zakupu lub zamiany, własności lokalu mieszkalnego, stanowiącego odrębną nieruchomość, lub domu jednorodzinnego, z wyjątkiem nabycia lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego na zasadach współwłasności w częściach ułamkowych;

²⁴ Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej Piotra Stycznia - z upoważnienia ministra - na interpelację nr 2772 z 2012 r. w sprawie nieprawidłowości w ustalaniu wysokości wkładów dla właścicieli książeczek mieszkaniowych i konieczności nowelizacji przepisów ustawy o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, udzielaniu premii gwarancyjnych oraz refundacji bankom wypłaconych premii gwarancyjnych.

- 4) przystąpieniem do użytkowania wybudowanego własnego domu jednorodzinnego na warunkach określonych odrębnymi przepisami;
- 5) uzyskaniem własności domu jednorodzinnego lub odrębnej własności lokalu mieszkalnego w budynku wielorodzinnym, w związku z wykonaniem umowy zobowiązującej właściciela gruntu do wybudowania na tym gruncie domu jednorodzinnego lub budynku wielorodzinnego, bądź w związku z budową budynku wielorodzinnego na gruncie stanowiącym własność właściciela ksiąteczki mieszkaniowej;
- 6) uzyskaniem odrębnej własności lokalu mieszkalnego powstałego w drodze przebudowy, nadbudowy lub rozbudowy budynku mieszkalnego, bądź pomieszczeń niemieszkalnych;
- 7) uzyskaniem własności domu jednorodzinnego lub odrębnej własności lokalu mieszkalnego w budynku wielorodzinnym, wybudowanym przez spółdzielnię mieszkaniową w celu przeniesienia na jej członków własności domów jednorodzinnych lub lokali mieszkalnych w budynku wielorodzinnym;
- 8) wpłaceniem kaucji zabezpieczającej pokrycie należności z tytułu najmu lokalu mieszkalnego w budynku wielorodzinnym, w wysokości przekraczającej 3% wartości odtworzeniowej lokalu, wybudowanego przy wykorzystaniu kredytu udzielonego przez Bank Gospodarstwa Krajowego na podstawie wniosków o kredyt złożonych do dnia 30 września 2009 r. lub w ramach realizacji rządowego programu popierania budownictwa mieszkaniowego;
- 9) dokonaniem wpłaty na podstawie umowy w sprawie partycypacji, o której mowa w art. 29a ust. 1 ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (Dz. U. z 2013 r. poz. 255 oraz z 2015 r. poz. 1169 i 1582), w wysokości nie niższej niż 10% ostatecznych kosztów budowy, przypadających na dany lokal mieszkalny;
- 10) całkowitą spłatą zadłużenia obciążającego lokal właściciela ksiąteczki mieszkaniowej powstałego w związku z kredytem, o którym mowa w art. 1 ust. 2 ustawy;
- 11) remontem polegającym na wymianie okien lub instalacji gazowej lub instalacji elektrycznej w lokalu mieszkalnym lub domu jednorodzinnym, którego właścicielem jest właściciel ksiąteczki mieszkaniowej, lub do którego przysługuje właścicielowi ksiąteczki mieszkaniowej spółdzielcze prawo do lokalu lub domu jednorodzinnego;
- 12) dokonaniem przez właściciela ksiąteczki mieszkaniowej wpłaty na fundusz remontowy wspólnoty mieszkaniowej lub spółdzielni mieszkaniowej kwoty należnej za okres 12 miesięcy poprzedzających miesiąc złożenia wniosku o likwidację ksiąteczki, pod warunkiem że kwota wydatków wspólnoty mieszkaniowej lub spółdzielni mieszkaniowej poniesionych w okresie 24 miesięcy poprzedzających miesiąc złożenia wniosku o likwidację ksiąteczki na remont części wspólnych budynku, w którym znajduje się lokal mieszkalny, z tytułu posiadania którego powstał obowiązek świadczeń na fundusz remontowy – w części odpowiadającej udziałowi właściciela

książeczki w kosztach remontów nieruchomości wspólnej, ustalonego uchwałą wspólnoty mieszkaniowej lub uprawnionego organu spółdzielni mieszkaniowej – jest co najmniej równa tej wpłacie.

Uprawnienie do złożenia wniosku o likwidację książeczki mieszkaniowej i wypłatę premii gwarancyjnej właściciel książeczki mieszkaniowej uzyskuje od określonego dnia i zależnie od roku, w jakim wystawiono książeczkę mieszkaniową. Nabywanie uprawnień odbywa się zgodnie z następującym harmonogramem:

- 1) od dnia 1 kwietnia 2009 r. dla książeczek wystawionych włącznie do roku 1968;
- 2) od dnia 1 stycznia 2010 r. dla książeczek wystawionych w latach 1969–1972;
- 3) od dnia 1 stycznia 2011 r. dla książeczek wystawionych w latach 1973–1975;
- 4) od dnia 1 stycznia 2012 r. dla książeczek wystawionych w latach 1976–1979;
- 5) od dnia 1 stycznia 2013 r. dla książeczek wystawionych w latach 1980–1985;
- 6) od dnia 1 stycznia 2014 r. dla książeczek wystawionych w 1986 r.;
- 7) od dnia 1 stycznia 2015 r. dla książeczek wystawionych w 1987 r.;
- 8) od dnia 1 stycznia 2016 r. dla książeczek wystawionych w 1988 r.;
- 9) od dnia 1 stycznia 2017 r. dla książeczek wystawionych w latach 1989–1990.

Bankom przysługuje refundacja ze środków budżetu państwa, wypłaconych premii gwarancyjnych. Minister właściwy do spraw budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa przekazuje bankom, na ich wniosek, środki przeznaczone na refundację wypłaconych premii gwarancyjnych. W latach 2006-2015 na refundację bankom wypłaconych premii gwarancyjnych wydatkowano z budżetu państwa kwotę w wysokości 3625,3 mln zł. W 2014 r. zlikwidowanych zostało 35 tys. książeczek mieszkaniowych, w tym około 31 tys. z wypłaconą premią gwarancyjną. Średnia wypłacona premia w 2014 r. wynosiła 9 900 zł. Łączna wysokość wypłaconych właścicielom książeczek mieszkaniowych premii gwarancyjnych w 2014 r. wyniosła 302,7 mln zł. W I półroczu 2015r. zlikwidowano około 16 tys. książeczek mieszkaniowych, w tym około 14,5 tys. z wypłaconą premią gwarancyjną. Średnia wypłacona premia w I półroczu 2015 r. wynosiła 8 500 zł. Łączna wysokość wypłaconych właścicielom książeczek mieszkaniowych premii gwarancyjnych w tym okresie wyniosła 120 mln zł.

Reasumując, w zależności od celu mieszkaniowego, w jakim została zlikwidowana książeczka mieszkaniowa, środki z premii gwarancyjnej mogą stanowić bezpośrednie źródło finansowania inwestycji mieszkaniowych (1,2,3,4,5,6,7), wspierać rozwój rynku mieszkań na wynajem (8,9) lub też wpływać na poprawę stanu technicznego zasobów mieszkaniowych (11,12).

Pomoc państwa w spłacie kredytów mieszkaniowych regulowana jest ustawą z dnia 30 listopada 1995 r. o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, udzielaniu premii gwarancyjnych oraz refundacji bankom wypłaconych premii gwarancyjnych i polega na:

- przejściowym wykupieniu ze środków budżetu państwa odsetek od kredytów mieszkaniowych;

- umorzeniu części zadłużenia kredytobiorców z tytułu przejściowego wykupienia odsetek od kredytów mieszkaniowych;
- wykupieniu ze środków budżetu państwa części zadłużenia kredytobiorców z tytułu skapitalizowanych odsetek.

Państwo pomaga spółdzielcom w regulowaniu kredytów, zaciąganych do końca maja 1992 r. Kredyty te dotyczą głównie inwestycji spółdzielni mieszkaniowych, które mogą wystąpić o umorzenie części zadłużenia kredytobiorców z tytułu przejściowego wykupienia odsetek od kredytów mieszkaniowych, jeżeli spółdzielnia prowadzi analityczną ewidencję zadłużenia z tytułu kredytu wraz z odsetkami, z podziałem na lokale zajmowane przez poszczególnych członków spółdzielni lub osoby niebędące członkami spółdzielni, którym przysługuje spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, oraz umożliwi bankowi kontroli tej ewidencji. Pomoc państwa dotyczy również osób fizycznych, które zaciągnęły kredyt w okresie od dnia 21 października 1991 r. do dnia 31 marca 1995 r. Kredytobiorca jest obowiązany zapewnić bankowi możliwość kontroli spełnienia tego warunku. Pomoc państwa w spłacie kredytów mieszkaniowych, może polegać również na jednorazowym wykupieniu ze środków budżetu państwa części zadłużenia z tytułu udzielonych kredytów mieszkaniowych.

Za zobowiązanie historyczne uznać można również finansowe wsparcie rodzin i innych osób w nabywaniu własnego mieszkania (Rodzina na swoim) udzielane w latach 2007-2013. Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o finansowym wsparciu rodzin i innych osób w nabywaniu własnego mieszkania²⁵ określała zasady stosowania dopłat do oprocentowania kredytów udzielanych na zakup lokalu mieszkalnego, budowę i zakup domu jednorodzinnego albo wniesienie wkładu budowlanego do spółdzielni mieszkaniowej. Dopłaty były stosowane, jeżeli kredyt preferencyjny został udzielony na podstawie umowy zawartej z instytucją ustawowo upoważnioną do udzielania kredytów przez: oboje małżonków, osobę samotnie wychowującą przynajmniej jedno dziecko oraz dodaną w 2011r. do katalogu uprawnionych osobę niepozostającą w związku małżeńskim²⁶. Pomoc skierowana była do małżonków lub osoby samotnie wychowującej przynajmniej jedno dziecko pod warunkiem, że docelowy kredytobiorca w dniu zawarcia umowy kredytu preferencyjnego nie był:

- 1) właścicielem lub współwłaścicielem budynku mieszkalnego lub lokalu mieszkalnego;
- 2) osobą, której przysługiwało w całości lub w części spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, którego przedmiotem jest lokal mieszkalny lub dom jednorodzinny;
- 3) osobą, której przysługiwało spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego;

²⁵ Załącznik do obwieszczenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 15 grudnia 2011 r. (poz. 90) w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o finansowym wsparciu rodzin i innych osób w nabywaniu własnego mieszkania.

²⁶ Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania oraz niektórych innych ustaw Dz.U nr 168, poz. 1006.

4) najemcą lokalu mieszkalnego²⁷.

Inne warunki były dla osób niepozostających w związku małżeńskim, gdyż ci kredytobiorcy mogli skorzystać z preferencyjnego kredytu, jeżeli do dnia zawarcia umowy kredytu preferencyjnego nie byli właścicielem lub współwłaścicielem budynku mieszkalnego lub lokalu mieszkalnego oraz nie przysługiwało im w całości lub w części spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, którego przedmiotem był lokal mieszkalny lub dom jednorodzinny. Dodatkowym kryterium był wiek kredytobiorcy, gdyż beneficjentami pomocy mogły być gospodarstwa domowe, które złożyły wniosek o kredyt preferencyjny najpóźniej do końca roku kalendarzowego, w którym kończyli 35 lat. Kryterium to nie obowiązywało jedynie osoby samotnie wychowujące przynajmniej jedno dziecko.

Dodatkowym kryterium była powierzchnia użytkowa nabywanego mieszkania. Małżeństwa oraz osoby samotnie wychowujące przynajmniej jedno dziecko mogły nabyć dom jednorodzinny do 140 m² lub lokal mieszkalny do 75 m². Osoby niepozostające w związku małżeńskim mogły nabyć jedynie lokal mieszkalny do 50 m². Ponadto cena zakupu lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego, cena zakupu spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, wkład budowlany, koszt budowy domu jednorodzinnego, koszt przeprowadzenia robót budowlanych dotyczących budynku mieszkalnego albo budynku lub lokalu o innym przeznaczeniu w celu uzyskania lokalu mieszkalnego stanowiącego odrębną nieruchomość lub domu jednorodzinnego, na który został udzielony kredyt preferencyjny, nie mogła przekroczyć kwoty stanowiącej iloczyn powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego i średniego wskaźnika przeliczeniowego kosztu odtworzenia 1 m² powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych oraz współczynnika:

- a) 1,0 – dla będących w budowie lub nowo wybudowanych domów jednorodzinnych i lokali mieszkalnych w budynkach wielorodzinnych, jeżeli ich pierwszym użytkownikiem będzie docelowy kredytobiorca, lub
- b) 0,8 – dla pozostałych domów jednorodzinnych i lokali mieszkalnych w budynkach wielorodzinnych.

²⁷ Dopłaty mogły być stosowane również w przypadku, gdy ubiegający się o kredyt preferencyjny docelowy kredytobiorca, który w dniu zawarcia umowy kredytu preferencyjnego był najemcą lokalu mieszkalnego lub przysługiwało mu spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego, równocześnie z zawarciem umowy kredytu preferencyjnego pisemnie zobowiązał się do:

- 1) wypowiedzenia członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej, w której przysługiwało mu spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego, lub do zrzeczenia się tego prawa,
- 2) rozwiązania umowy najmu i opróżnienia lokalu mieszkalnego – w terminie sześciu miesięcy od dnia uzyskania własności lokalu mieszkalnego, własności domu jednorodzinnego lub uzyskania spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego, na które został udzielony kredyt preferencyjny, a w przypadku kredytu preferencyjnego udzielonego na budowę domu jednorodzinnego – w terminie sześciu miesięcy od dnia, w którym docelowy kredytobiorca może zgodnie z prawem przystąpić do użytkowania wybudowanego domu jednorodzinnego.

Kredytu preferencyjnego udzielano w walucie polskiej. Podstawę naliczenia dopłaty stanowiła pozostająca do spłaty kwota kredytu preferencyjnego – w przypadku lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego, którego powierzchnia użytkowa nie przekracza odpowiednio:

- a) 50 m² dla lokalu mieszkalnego, w przypadku małżeństw i osób samotnie wychowujących przynajmniej jedno dziecko
- b) 30 m² dla lokalu mieszkalnego, w przypadku osób niepozostających w związku małżeńskim
- c) 70 m² dla domu jednorodzinnego.

Dopłata stanowiła równowartość 50% kwoty odsetek naliczonych od podstawy naliczenia dopłaty, według stopy referencyjnej, obowiązującej w dniu naliczenia dopłaty, przez okres 8 lat od dnia pierwszej spłaty odsetek. Pomoc państwa będzie trwała do roku 2021. Źródłem finansowania dopłat jest Fundusz Dopłat.

W latach 2007-2013 udzielono w ramach programu 192360 preferencyjnych kredytów o wartości blisko 35 mld zł (tabela 9)²⁸. Najwięcej kredytów udzielono osobom w wieku 30-34 lata – ponad 80,6 tys. kredytów oraz osobom w wieku 25-29 lat – ponad 52,9 tys. kredytów a także osobom w wieku 35-39 lat – ponad 36,7 tys. kredytów.

Tabela 9. Liczba udzielonych preferencyjnych kredytów z Fundusz Dopłat

Rok	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Liczba kredytów	4001	6645	30882	43120	51328	45792	10592

Źródło: Dane liczbowe programu Rodzina na swoim, Bank Gospodarstwa Krajowego
www.bgk.pl/files/public/Pliki/Klienci_indywidualni/rodzina_na_swoim/Dane_liczbowe_do_31_grudnia_2013.pdf.

Dominowały kredyty udzielone na realizację potrzeb mieszkaniowych na rynku wtórnym – 54% ogółu udzielonych preferencyjnych kredytów, 27% gospodarstw domowych zrealizowało inwestycję na rynku pierwotnym a 19% poprzez budowę domu jednorodzinnego (tabela 10).

Tabela 10. Procentowy udział liczby kredytów udzielonych w latach 2007-2013

Struktura udzielonych kredytów	Liczba kredytów	% udziału
Rynek wtórny	104 073	54%
Rynek pierwotny	52 154	27%
Budowa domu jednorodzinnego	36 133	19%
Suma	192 360	100%

Źródło: Dane liczbowe programu Rodzina na swoim, Bank Gospodarstwa Krajowego
www.bgk.pl/files/public/Pliki/Klienci_indywidualni/rodzina_na_swoim/Dane_liczbowe_do_31_grudnia_2013.pdf.

²⁸Dane liczbowe programu Rodzina na swoim, Bank Gospodarstwa Krajowego
www.bgk.pl/files/public/Pliki/Klienci_indywidualni/rodzina_na_swoim/Dane_liczbowe_do_31_grudnia_2013.pdf.

Ze statystyki udzielonych kredytów w ramach programu Rodzina na swoim wynika, że największym zainteresowaniem beneficjentów pomocy cieszył się rynek wtórny, co może wynikać wprost z siły nabywczej tych osób. Pomimo dużego zainteresowania inwestorów rynkiem wtórnym, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju w dniu 17 lutego 2011 r. skierowało do prac w Sejmie nowelizację ustawy o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania, w której zaproponowało wyłączenie możliwości finansowania kredytem preferencyjnym zakupu mieszkania na rynku wtórnym²⁹. Decyzja ta była argumentowana koniecznością ograniczenia deficytu finansów publicznych. W toku prac legislacyjnych odstąpiono na szczęście od tej propozycji Ministerstwa.

W 46% udzielonych kredytów państwo poprzez dopłatę do części odsetek kredytu hipotecznego udzielało wsparcia gospodarstwom domowym na realizację potrzeb na najwyższym możliwym poziomie, tj. zakup nowego mieszkania czy budowę domu jednorodzinnego. **Ze względu na fakt, że ceny na rynku pierwotnym na większości rynków nieruchomości są wyższe niż na rynku wtórnym, podobnie koszt wybudowania domu jednorodzinnego, można postawić tezę, że państwo w tym przypadku wcale nie musiało pomagać tej grupie inwestorów, gdyż i bez tej pomocy stać ich byłoby na realizację potrzeb mieszkaniowych co najmniej na rynku wtórnym. Można zatem stwierdzić, że ponad 88 tys. udzielonych kredytów preferencyjnych nie spełniało podstawowej zasady polityki mieszkaniowej, tj. celowości pomocy.** Drugim ważnym problemem tego programu może być koniec okresu otrzymywania dopłat i preferencyjnych rat dla znaczącej liczby beneficjentów pomocy w latach 2017-2020. Po 8 latach dopłat do części odsetek, wzrośnie rata kredytu, co może spowodować, dla pewnej części kredytobiorców, problem z dalszym terminowym regulowaniem zobowiązania.

W dokumencie *Główne problemy, cele i kierunki programu wspierania rozwoju budownictwa mieszkaniowego do 2020 roku*, zapisano, iż **wspieranie komercyjnego budownictwa mieszkaniowego w okresie ożywienia mija się z celem i może spowodować jedynie zwiększeniem cen rynkowych mieszkań i dlatego docelowo należy wygasić program Rodzina na swoim. Co prawda program Rodzina na swoim faktycznie wygaszono, ale po roku wprowadzono nowe rozwiązanie w formie pomocy w ramach Mieszkanie dla Młodych, które jeszcze mocniej wspierało rozwój komercyjnego budownictwa mieszkaniowego na sprzedaż, co było sprzeczne z przyjętymi w 2010 roku zasadami prowadzenia polityki mieszkaniowej.**

Programem kreującym popyt mieszkaniowy na mieszkania własnościowe jest, wspomniane powyżej, wsparcie inwestorów w realizacji potrzeb mieszkaniowych w ramach ustawy z dnia 27 września 2013 r. o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez młodych ludzi. Pomoc państwa polega na dofinansowaniu wkładu własnego i może zostać udzielona nabywcy w związku z zaciągnięciem w instytucji kredytującej kredytu udzielonego na zakup mieszkania rozumianego jako

²⁹ Druk sejmowy nr 3899.

lokal mieszkalny lub dom jednorodzinny bądź na wkład budowlany do spółdzielni mieszkaniowej, wnoszony w celu uzyskania prawa własności mieszkania, na podstawie zawartej ze spółdzielnią mieszkaniową umowy o budowę lokalu. Finansowe wsparcie jest udzielane przez Bank Gospodarstwa Krajowego ze środków Funduszu Dopłat na wniosek nabywcy. Celem programu jest zapewnienie pomocy państwa umożliwiającej nabycie własnego mieszkania przez osoby młode, powstrzymanie negatywnych tendencji demograficznych związanych z niską liczbą rodzących się dzieci oraz stymulacja inwestycji budowlanych. Maksymalny limit środków, do wysokości których może być wypłacone nabywcom wsparcie z Funduszu Dopłat z tytułu dofinansowania wkładu własnego nie może przekroczyć w poszczególnych latach:

- w 2014 r. – 600 mln zł,
- w 2015 r. – 715 mln zł,
- w 2016 r. – 730 mln zł,
- w 2017 r. – 746 mln zł,
- w 2018 r. – 762 mln zł.

Aby uzyskać dofinansowanie wkładu własnego, trzeba spełniać następujące kryteria:

- złożyć wniosek o dofinansowanie wkładu własnego najpóźniej do końca roku kalendarzowego, w którym ukończyło się 35 lat (w przypadku gdy nabywcą są małżonkowie, warunek dotyczy młodszego małżonka);
- do dnia ustanowienia lub przeniesienia na rzecz beneficjenta pomocy własności mieszkania nie może on być:
 - właścicielem budynku mieszkalnego jednorodzinnego lub lokalu mieszkalnego,
 - osobą, której przysługuje spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, którego przedmiotem jest lokal mieszkalny lub dom jednorodzinny,
 - właścicielem lub współwłaścicielem budynku, jeżeli jego udział w przypadku zniesienia współwłasności obejmowałby co najmniej jeden lokal mieszkalny,
- nabywca ubiegający się o przyznanie dofinansowania wkładu własnego może być najemcą lokalu mieszkalnego lub przysługiwać mu może spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego, ale musi zobowiązać się do rozwiązania umowy najmu i opróżnienia lokalu mieszkalnego lub zrzeczenia się spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego na rzecz spółdzielni mieszkaniowej i opróżnienia tego lokalu w terminie 6 miesięcy od dnia zawarcia umowy o ustanowieniu lub przeniesieniu własności mieszkania (nie dotyczy to sytuacji, gdy w dniu złożenia wniosku o dofinansowanie wkładu własnego nabywca wychowuje przynajmniej troje dzieci).

Program nie zawiera kryterium dochodowego dla potencjalnych beneficjentów. Dofinansowanie wkładu własnego może zostać udzielone w odniesieniu do mieszkania, jeżeli:

- mieszkanie służy zaspokojeniu własnych potrzeb mieszkaniowych nabywcy;

- powierzchnia użytkowa mieszkania nie przekracza odpowiednio:
 - 75 m² dla lokalu mieszkalnego i 100 m² dla domu jednorodzinnego,
 - 85 m² dla lokalu mieszkalnego i 110 m² dla domu jednorodzinnego – w przypadku gdy w dniu złożenia wniosku o dofinansowanie wkładu własnego nabywca wychowuje przynajmniej troje dzieci;
- cena zakupu mieszkania lub wkład budowlany nie przekracza kwoty stanowiącej iloczyn powierzchni użytkowej mieszkania i średniego wskaźnika przeliczeniowego kosztu odtworzenia 1 m² powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych, obowiązującego w gminie, na terenie której położone jest mieszkanie oraz:
 - współczynnika 1,1 – dla nowo wybudowanego mieszkania, które jest po raz pierwszy zasiedlane przez nabywcę,
 - współczynnika 0,9 – w pozostałych przypadkach;
- mieszkanie położone jest na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
- zakup mieszkania został sfinansowany kredytem w kwocie stanowiącej co najmniej 50% ceny zakupu mieszkania lub wkładu budowlanego, w walucie polskiej, na okres co najmniej 15 lat.

Dofinansowanie wkładu własnego wynosi:

- 10% w przypadku braku dzieci,
- 15% w przypadku wychowywania jednego dziecka,
- 20% w przypadku wychowywania dwojga dzieci,
- 30% w przypadku wychowywania trojga lub większej liczby dzieci

kwoty określonej jako iloczyn średniego wskaźnika przeliczeniowego kosztu odtworzenia 1 m² powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych obowiązującego w dniu złożenia wniosku o dofinansowanie wkładu własnego w gminie, na terenie której położone jest mieszkanie, oraz:

- powierzchni użytkowej mieszkania – dla mieszkania o powierzchni użytkowej nie większej niż 50 m²;
- 50 m² – dla mieszkania o powierzchni użytkowej większej niż 50 m².
- w przypadku gdy nabywca w dniu złożenia wniosku o dofinansowanie wkładu własnego wychowuje przynajmniej troje własnych lub przysposobionych dzieci powierzchnię użytkową mieszkania, będącą podstawą do ustalenia wysokości dofinansowania wkładu własnego zwiększa się z 50 m² do 65 m².
- dodatkowe finansowe wsparcie 5% może zostać przyznane nabywcy z tytułu urodzenia trzeciego lub kolejnego dziecka lub przysposobienia dziecka będącego trzecim lub kolejnym dzieckiem, jeżeli zdarzenie to miało miejsce w okresie 5 lat od dnia zawarcia umowy ustanowienia lub przeniesienia własności mieszkania i po zaistnieniu tego zdarzenia nabywca wychowuje przynajmniej troje dzieci.

Dzięki dofinansowanie wkładu własnego około 10% młodych osób w wieku 25-34 lat uzyskuje zdolność kredytową³⁰.

Wniosek o dofinansowanie wkładu własnego nabywca składać można w terminie do dnia 30 września 2018 r., do Banku Gospodarstwa Krajowego za pośrednictwem instytucji kredytującej.

Ustawodawca wprowadził obwarowanie dotyczące zbycia mieszkania, nabytego w ramach dofinansowania wkładu własnego. Dotyczy to przypadku, gdy nabywca w okresie 5 lat od dnia zawarcia umowy ustanowienia lub przeniesienia własności mieszkania:

- dokonał zbycia prawa własności lub współwłasności tego mieszkania,
- wynajął to mieszkanie lub jego część innej osobie bądź użyczył tego mieszkania innej osobie,
- dokonał zmiany sposobu użytkowania tego mieszkania lub jego części w sposób uniemożliwiający zaspokajanie własnych potrzeb mieszkaniowych,
- uzyskał prawo własności lub współwłasności innego lokalu mieszkalnego albo budynku mieszkalnego lub spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu mieszkalnego w całości, bądź w części, którego przedmiotem jest inny lokal mieszkalny lub dom jednorodzinny, z wyłączeniem uzyskania tych praw w drodze spadku,
- dokonał wcześniejszej spłaty całości kredytu lub jego części, przekraczającej wysokość udzielonego dofinansowania wkładu własnego.

Część finansowego wsparcia udzielonego nabywcy podlega zwrotowi do Funduszu Dopłat w kwocie odpowiadającej iloczynowi kwoty uzyskanego dofinansowania wkładu własnego oraz wskaźnika równego ilorazowi liczby pełnych miesięcy, pozostających do zakończenia okresu 5 lat i liczby 60. Warunek ten może działać ograniczająco na realizację celu demograficznego, gdyż wraz ze zmianą liczebności gospodarstwa domowego, może pojawić się konieczność lub chęć zmiany mieszkania na większe, co będzie się wiązało niestety ze zwrotem dofinansowania.

Od początku obowiązywania programu wyłączono możliwość zakupu mieszkania na rynku wtórnym. Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju wyjaśniało, że to rozwiązanie, spowodowane potrzebą wydatkowania środków z budżetu państwa na przedsięwzięcia zwiększające efekty nowego budownictwa, wpływa na obniżenie deficytu mieszkań i generowanie nowych miejsc pracy³¹. W dniu 1 września 2015 r. na mocy ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez młodych ludzi (Dz. U. 2015 r. poz. 1194) dofinansowanie wkładu własnego może zostać udzielone również na zakup mieszkań na rynku wtórnym. Zwiększyły się także dopłaty dla rodzin lub osób samotnie

³⁰ Analiza dostępności kredytów mieszkaniowych dla gospodarstw domowych w wieku 25-34 lat, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa 2014.

³¹ Tekst ostateczny wystąpienia pokontrolnego ujednoczony na podstawie uchwały kolegium najwyższej Izby Kontroli z dnia 25 lutego 2015 roku. Numer kontroli P/14/046. Okres objęty kontrolą 2012-2014 (I półrocze). Jednostka kontrolowana – Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju.

wychowujących dzieci (z 15 na 20 proc. dla rodzin z dwójką dzieci oraz z 20 do 30 proc. dla rodzin z trójką lub więcej dzieci). Zniesiono także limit wiekowy dla rodziców i osób samotnych wychowujących troje i więcej dzieci. Złagodzone zostały warunki uzyskania kredytu (zdolności kredytowej). Jeżeli w ocenie instytucji kredytującej nabywca, pomimo dofinansowania wkładu własnego, nie będzie posiadał zdolności kredytowej, do umowy kredytu mogą przystąpić inne osoby, a nie jedynie najbliższa rodzina.

W 2014 i 2015 roku w miastach występowała duża i zróżnicowana podaż mieszkań na rynku wtórnym i pierwotnym. Osoby młode miały dostęp do znacznie tańszych mieszkań na rynku wtórnym, zarówno w odniesieniu do mieszkań w zasobie spółdzielni mieszkaniowych, jak i w budynkach wspólnot mieszkaniowych. Do nabycia oferowane były prawa odrębnej własności lokalu lub spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu. Bezzasadne było więc do 1 września 2015 r. wspieranie popytu mieszkaniowego w ramach *Programu Mieszkanie dla Młodych* jedynie na rynku pierwotnym. Zjawisko to obrazują wyniki analizy zamieszczone w tabeli 11.

Tabela 11. Porównanie cen transakcyjnych na rynku pierwotnym i wtórnym oraz limitów cen w MdM w miastach wojewódzkich na koniec IV kwartału 2014 r.

Miasta	Ceny 1m ² mieszkań IV kwartał 2014		Relacja cen rynek pierwotny/ rynek wtórny	Wartość odtworzeniowa 1 m ²	Maksymalna cena 1m ² w MDM	Relacja cena na ryнку pierwotnym / maksymalna cena 1m ² w MdM
	rynek pierwotny	rynek wtórny				
Szczecin	4839	3937	1,23	4098,00	4507,80	1,07
Gdańsk	5788	5014	1,15	4932,50	5425,75	1,07
Olsztyn	4641	4012	1,16	4672,00	5139,20	0,90
Białystok	4570	3702	1,23	3996,50	4396,15	1,04
Warszawa	7315	7058	1,04	5984,68	6583,14	1,11
Bydgoszcz	4618	3450	1,34	4016,00	4417,60	1,05
Poznań	6230	4979	1,25	5378,00	5915,80	1,05
Gorzów Wlk.	3750	2990	1,25	3774,50	4151,95	0,90
Wrocław	5795	5194	1,12	4647,50	5112,25	1,13
Łódź	4656	3490	1,33	4289,00	4717,90	0,99
Opole	4651	4017	1,16	3542,00	3896,20	1,19
Katowice	4907	3348	1,47	4284,50	4712,95	1,04
Kraków	6168	5834	1,06	4621,00	5083,10	1,21
Rzeszów	4709	4582	1,03	3956,00	4351,60	1,08
Lublin	4967	4444	1,12	4052,13	4457,34	1,11
Kielce	4602	3703	1,24	4159,28	4575,21	1,01

Źródło: Baza cen nieruchomości mieszkaniowych (III kw.2006-IV kw.2014), Narodowy Bank Polski oraz Wartość średnich wskaźników przeliczeniowych przyjęte w programie "Mieszkanie dla młodych" dla ustalenia maksymalnej ceny nabycia mieszkania i kwoty dofinansowania wkładu własnego, Bank Gospodarstwa Krajowego.

W wielu przypadkach pomoc państwa przez dopłaty do zakupu mieszkania na poziomie 10% czy 15% w rzeczywistości nie obniżała rzeczywistych kosztów realizacji potrzeb mieszkaniowych gospodarstwa domowego, a jedynie zachęcała do wystawnej konsumpcji mieszkaniowej na rynku pierwotnym (szczególna ekskluzywność prawa własności nowego mieszkania), dodatkowo przy obowiązku udziału długoterminowego zobowiązania hipotecznego.

W dużej części miast relacja cen pomiędzy rynkiem pierwotnym a wtórnym powoduje, że realnie tańszym sposobem realizacji potrzeb mieszkaniowych był zakup mieszkania na rynku wtórnym bez dopłaty w ramach MdM. W Białymstoku, Bydgoszczy, Poznaniu, Gorzowie Wielkopolskim, Łodzi, Katowicach, Kielcach mieszkania na rynku pierwotnym były o ponad 20% droższe niż na rynku pierwotnym, przy pomocy publicznej na poziomie 10-15%. Ponadto, średnia cena mieszkania na rynku pierwotnym była w wielu analizowanych miastach o wiele wyższa niż dopuszczalny limit cen w programie MdM, np. w Krakowie o 21%, w Opolu o 19%, we Wrocławiu o 13%, w Warszawie o 11%. **Zakres stosowania do 1 września 2015 r. tego instrumentu polityki mieszkaniowej powodował/wyzwalał/wzmacniał podejmowanie decyzji przez młode gospodarstwa domowe, a wydatkowane pieniądze publiczne nie zmniejszały kosztów nabycia mieszkania, tylko dofinansowały gospodarstwom domowym luksus posiadania mieszkania z rynku pierwotnego. Prowadzi to do tezy, iż instrument ten nie nosił w tamtym okresie znamion działania efektywnego i wydajnego w odniesieniu do wydatkowanych na ten cel środków publicznych.**

Potwierdzeniem tej tezy była sytuacja na rynku mieszkaniowym w Białymstoku, Bydgoszczy, Poznaniu, Gorzowie Wielkopolskim, Łodzi, Katowicach, Kielcach (tabela 12). W tych miastach tańszym sposobem realizacji potrzeb mieszkaniowych był zakup mieszkania na rynku wtórnym, a nie na rynku pierwotnym z dopłatą 10% a nawet 15%. W tych przypadkach środki publiczne w żaden sposób nie przyczyniły się do zwiększenia szans realizacji potrzeb mieszkaniowych przez gospodarstwa domowe do 35 roku życia. Zakładając dofinansowanie 10% podobna sytuacja wystąpiła w Olsztynie, Szczecinie. Realne korzyści z programu MdM mogły mieć gospodarstwa domowe w Gdańsku (ale tylko 64% mieszkań z rynku pierwotnego spełniało kryterium limitu ceny w MdM), w Warszawie (ale jedynie 22% mieszkań w peryferyjnych lokalizacjach spełniało kryterium limitu ceny w MdM), podobnie we Wrocławiu (21%), natomiast w Krakowie jedynie 10% mieszkań z rynku pierwotnego na przedmieściach spełniało kryterium limitu ceny w MdM.

Tabela 12. Symulacja rzeczywistej ceny realizacji potrzeb mieszkaniowych na rynku wtórnym i pierwotnym przy zakupie mieszkania 50 m² z dopłatą w ramach MdM i bez dopłaty

Miasta	Cena mieszkania 50 m ²			Dofinansowanie w MDM						Relacja cena na rynku pierwotnym/ maksymalna cena 1m ² w MDM oraz % transakcji odpowiadających limitom cen MDM
	rynek wtórny	rynek pierwotny		10%		tańsze mieszkanie wtórny (W) czy rynek pierwotny (P) z dopłatą MDM 10%	15%		tańsze rynek wtórny (W) czy rynek pierwotny (P) z dopłatą MDM 15%	
		cena rynkowa	cena maks. dla MDM	kwota	cena minus dopłata		kwota	cena minus dopłata		
Szczecin	196850	241950	225390	20490	204900	W	30735	194655	P	1,07/b.d.
Gdańsk	250700	289400	271287	24662	246625	P	36993	234294	P	1,07/64
Olsztyn	200600	232050	256960	23360	208690	W	35040	197010	P	0,90/b.d.
Białystok	185100	228500	219807	19982	199825	W	29973	189834	W	1,04/b.d.
Warszawa	352900	365750	329157	29923	299234	P	44885	284272	P	1,11/22
Bydgoszcz	172500	230900	220880	20080	200800	W	30120	190760	W	1,05/b.d.
Poznań	248950	311500	295790	26890	268900	W	40335	255455	W	1,05/68
Gorzów Wlk.	149500	187500	207597	18872	168628	W	28308	159192	W	0,90/b.d.
Wrocław	259700	289750	255612	23237	232375	P	34856	220756	P	1,13/21
Łódź	174500	232800	235895	21445	211355	W	32167	200633	W	0,99/75
Opole	200850	232550	194810	17710	177100	P	26565	168245	P	1,19/b.d.
Katowice	167400	245350	235647	21422	214225	W	32133	203514	W	1,04/b.d.
Kraków	291700	308400	254155	23105	231050	P	34657	219498	P	1,21/10
Rzeszów	229100	235450	217580	19780	197800	P	29670	187910	P	1,08/b.d.
Lublin	222200	248350	222867	20260	202607	P	30390	192477	P	1,11/b.d.
Kielce	185150	230100	228760	20796	207964	W	31194	197566	W	1,01/b.d.

Źródło: Baza cen nieruchomości mieszkaniowych (III kw.2006-IV kw.2014), Narodowy Bank Polski oraz Wartość średnich wskaźników przeliczeniowych przyjęte w programie "Mieszkanie dla młodych" dla ustalenia maksymalnej ceny nabycia mieszkania i kwoty dofinansowania wkładu własnego, Bank Gospodarstwa Krajowego, oraz Raport AMRON-SARFiN, nr 4/2014, Związek Banków Polskich.

Analizy pokazują, że limity cenowe, obowiązujące w programie obarczone są dużą uznaniowością³². Zgodnie z danymi BaRN³³ w I kwartale 2016r. do nabycia w ramach programu MDM na rynku pierwotnym kwalifikowało się od 13,9 % i 14% (odpowiednio Opole i Warszawa) do 93% (Zielona Góra) ofert mieszkań, natomiast na rynku wtórnym od 6,4 i 7,0 % (odpowiednio Warszawa i Kraków) do 74,1% (Zielona Góra) ofert (tabela 13).

³² J. Łaszek, H. Augustyniak, K. Olszewski, Joanna Waszczuk Informacja o cenach mieszkań i sytuacji na rynku nieruchomości mieszkaniowych i komercyjnych w Polsce w IV kwartale 2015 r., marzec 2016 Departament Stabilności Finansowej, Narodowy Bank Polski Warszawa, 2016 r., s.3.

³³ Baza Rynku Nieruchomości - Baza danych zawierająca dane o cenach ofertowych i transakcyjnych mieszkań na rynkach pierwotnych i wtórnych oraz o rynkowych stawkach najmu w 16 miastach stolicach województw. . Dane pochodzą od pośredników, spółdzielni mieszkaniowych oraz deweloperów dobrowolnie biorących udział w badaniu, a częściowo także powiatowych Rejestrów Cen i Wartości Nieruchomości. Dane są gromadzone i weryfikowane przez oddziały okręgowe NBP.

Tabela 13. Udział mieszkań spełniających limit powierzchni i maksymalnej ceny na rynku pierwotnym i rynku wtórnym w programie MDM w I kwartale 2016r. według bazy BaRN

Miasto	Rynek pierwotny		Rynek wtórny	
	Udział mieszkań o powierzchni mniejszej niż 75 m ² (w %)	Udział mieszkań o powierzchni mniejszej niż 75 m ² i spełniających limity cen MDM (w %)	Udział mieszkań o powierzchni mniejszej niż 75 m ² (w %)	Udział mieszkań o powierzchni mniejszej niż 75 m ² i spełniających limity cen MDM (w %)
Białystok	97,4	56,7	96,3	44,1
Bydgoszcz	92,2	56,8	95,8	69,1
Gdańsk	92,1	29,7	91,8	13,7
Katowice	92,8	54,3	94,6	73,7
Kielce	96,0	78,7	97,3	69,2
Kraków	94,7	30,5	92,4	7,0
Lublin	93,2	31,4	94,0	18,7
Łódź	89,8	20,6	92,5	59,3
Olsztyn	91,6	82,7	94,4	65,4
Opole	91,2	13,9	92,1	22,7
Poznań	92,6	47,6	92,1	41,2
Rzeszów	96,8	22,8	94,0	9,4
Szczecin	88,4	34,8	89,2	38,1
Warszawa	88,2	14,0	89,7	6,4
Wrocław	93,8	21,5	89,2	16,7
Zielona Góra	93,0	93,0	94,3	74,1

Uwaga do tabeli: udziały mieszkań będących w ofercie na rynku pierwotnym i wtórnym objętych limitami programu MDM obliczono na podstawie transakcji mieszkaniowymi z bazy BaRN, które zawarto w okresie I-IV kwartał 2015r.

Źródło: J. Łaszek, H. Augustyniak, K. Olszewski, Joanna Waszczuk Informacja o cenach mieszkań i sytuacji na rynku nieruchomości mieszkaniowych i komercyjnych w Polsce w IV kwartale 2015 r., marzec 2016 Departament Stabilności Finansowej, Narodowy Bank Polski Warszawa, 2016 r., s. 22.

Reasumując, **przestrzenna dostępność pomocy publicznej jest rozłożona nierównomiernie. O niektórych lokalizacjach można wręcz mówić jako wykluczonych z możliwości skorzystania ze wsparcia, co rodzi zarzut o braku powszechnej dostępności do tej formy wsparcia w realizacji potrzeb mieszkaniowych** (por. tabela 14). Niestety, na skutek małej przewidywalności limitów cenowych i ich oderwanie od trendów rynkowych, **większość ofert spełniających kryteria programu MDM w dużych miastach jest zlokalizowana w dzielnicach poza ścisłym centrum i poza najbardziej atrakcyjnymi lokalizacjami, co zwiększa presję na „rozlewanie się” miast³⁴.**

³⁴ Przegląd wydatków publicznych: Polityka wspierająca mieszkalnictwo, Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, OECD, Warszawa, październik 2015 r., s.23.

Tabela 14. Liczba umów kredytowych i wysokość przyznanego dofinansowania według województw, w tym miast wojewódzkich w okresie od 1.01.2014 – 31.12.2015.

Lokalizacja	Liczba wniosków	Udział %	Kwota dofinansowania w tys. zł
woj. dolnośląskie	4 029	9,77%	92 682
miasto Wrocław	2 107	5,11%	51 477
woj. kujawsko-pomorskie	1 910	4,63%	41 477
miasto Bydgoszcz	770	1,87%	17 254
miasto Toruń	447	1,08%	10 025
woj. lubelskie	1 030	2,50%	23 541
miasto Lublin	562	1,36%	13 313
woj. lubuskie	1 302	3,16%	26 731
miasto Gorzów Wielkopolski	346	0,84%	7 312
miasto Zielona Góra	537	1,30%	11 120
woj. łódzkie	1 723	4,18%	37 433
miasto Łódź	1 164	2,82%	25 933
woj. małopolskie	3 068	7,44%	76 524
miasto Kraków	2 203	5,34%	55 222
woj. mazowieckie	7 162	17,36%	199 361
miasto Warszawa	4 818	11,68%	148 776
woj. opolskie	364	0,88%	7 324
miasto Opole	107	0,26%	2 292
woj. podkarpackie	782	1,90%	16 905
miasto Rzeszów	448	1,09%	9 981
woj. podlaskie	1 330	3,22%	29 887
miasto Białystok	768	1,86%	17 552
woj. pomorskie	5 794	14,04%	141 125
miasto Gdańsk	2 592	6,28%	64 719
woj. śląskie	2 546	6,17%	54 433
miasto Katowice	433	1,05%	9 890
woj. świętokrzyskie	499	1,21%	11 563
miasto Kielce	414	1,00%	9 897
woj. warmińsko-mazurskie	2 050	4,97%	43 176
miasto Olsztyn	696	1,69%	17 635
woj. wielkopolskie	5 979	14,49%	147 020
miasto Poznań	1 975	4,79%	52 249
woj. zachodniopomorskie	1 688	4,09%	35 337
miasto Szczecin	835	2,02%	17 829
Razem	41 256	100,00%	984 519

Źródło: Rekordowy koniec roku w programie „Mieszkanie dla młodych, Komunikaty prasowe, Bank Gospodarstwa Krajowego, 19.01.2016.

W 2014 r. wykorzystano z kwoty 600 mln zł maksymalnego limitu środków zaplanowanych na udzielenie finansowego wsparcia jedynie 207,29 mln zł (34,55%) na podstawie 9 141 zawartych umów³⁵. W okresie od 1 stycznia do 31 sierpnia 2015 r., kiedy można było jedynie zrealizować inwestycję na rynku pierwotnym, wykorzystano z kwoty 715 mln zł maksymalnego limitu środków zaplanowanych na udzielenie finansowego wsparcia jedynie 341,20 mln zł

³⁵ Informacja według stanu na dzień 31-12-2014 o poziomie wykorzystania kwoty maksymalnego limitu środków, o której mowa w art. 36 ustawy z dnia 27 września 2013 r. o pomocy państwa w wabyciu pierwszego mieszkania przez młodych ludzi (Dz.U. z 2013r., poz.1304). Bank Gospodarstwa Krajowego.

(47,72%)³⁶. W całym 2015 roku wykorzystano 520,77 mln zł, co stanowiło 84,68% maksymalnego limitu³⁷, z czego 70% tej kwoty przeznaczono na zakup mieszkań z rynku pierwotnego, a 30% z rynku wtórnego³⁸, przy czym w okresie wrzesień – listopad 49,78% wniosków o wypłatę dofinansowania dotyczyło zakupu lokali na rynku wtórnym³⁹. Rekordowy był wrzesień i ostatni kwartał, w którym możliwe było już realizowanie inwestycji na rynku wtórnym, co znacząco przyczyniło się do wzrostu poziomu wykorzystania limitu dopłat. We wrześniu wpłynęły do Banku Gospodarstwa Krajowego 3744 wnioski, w październiku 2015r. 5302 wnioski na kwotę 135,49 mln zł, w listopadzie złożono 5524 wnioski na kwotę 143,12 mln zł, a w grudniu wpłynęły aż 6553 wnioski na kwotę 172,05 mln zł. W IV kwartale 2015 r. zaakceptowano łącznie 15 146 wniosków o dopłatę, podczas gdy w III kwartale jedynie 6330 wniosków. Rekordowa liczba wniosków, która wpłynęła do Banku Gospodarstwa Krajowego w grudniu 2015 r. dotyczyła również limitu na 2016r. – z 730 mln zł zarezerwowano aż 365 mln zł⁴⁰. Potwierdza to także sytuacja w okresie styczeń – luty 2016 r., kiedy to wykorzystano z kwoty 730 mln zł maksymalnego limitu środków zaplanowanych na udzielenie finansowego wsparcia w 2016 r. 564,97 mln zł (77,39%)⁴¹. Według stanu na 10 marca 2016 r. z 19046 umów zawartych na dofinansowanie wkładu własnego w 2016 r. rynek wtórny stanowił 37,75% (tabela 15). W dniu 15 marca 2016r. Bank Gospodarstwa Krajowego ogłosił wstrzymanie przyjmowania wniosków z limitu 2016 r. w ramach rządowego programu „Mieszkanie dla młodych”⁴² z powodu zarezerwowania 95 proc. środków zaplanowanych na udzielenie finansowego wsparcia w 2016 r. Zgodnie z zasadami ustawowymi programu pozostałe 5 proc. środków zaplanowanych w budżecie zostanie wykorzystane na zapewnienie finansowania wniosków złożonych w dniu ogłoszenia informacji o wstrzymaniu przyjmowania nowych wniosków oraz na realizację dodatkowego finansowego wsparcia w formie spłaty części kredytu przeznaczanego dla beneficjentów programu, którym urodziło się lub zostało przysposobione trzecie lub kolejne dziecko.

³⁶ Informacja według stanu na dzień 31-08-2015 o poziomie wykorzystania kwoty maksymalnego limitu środków, o której mowa w art. 36 ustawy z dnia 27 września 2013 r. o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez młodych ludzi (Dz.U. z 2013r., poz.1304). Bank Gospodarstwa Krajowego.

³⁷ Informacja według stanu na dzień 31-12-2015 o poziomie wykorzystania kwoty maksymalnego limitu środków, o której mowa w art. 36 ustawy z dnia 27 września 2013 r. o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez młodych ludzi (Dz.U. z 2013r., poz.1304). Bank Gospodarstwa Krajowego.

³⁸ Rekordowy koniec roku w programie „Mieszkanie dla młodych”, Komunikaty prasowe Banku Gospodarstwa Krajowego, 19.01.2016.

³⁹ Są jeszcze środki w programie „Mieszkanie dla młodych”, Komunikaty prasowe Banku Gospodarstwa Krajowego, 11.12.2015.

⁴⁰ Rekordowy koniec roku w programie „Mieszkanie dla młodych”, komunikaty prasowe Banku Gospodarstwa Krajowego, 19.01.2016.

⁴¹ Informacja według stanu na dzień 29-02-2016 o poziomie wykorzystania kwoty maksymalnego limitu środków, o której mowa w art. 36 ustawy z dnia 27 września 2013 r. o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez młodych ludzi (Dz.U. z 2013r., poz.1304). Bank Gospodarstwa Krajowego.

⁴² Komunikat z dnia 15.03.2015r. o wstrzymaniu przyjmowania wniosków z limitu 2016 r. w rządowym programie „Mieszkanie dla młodych”. Bank Gospodarstwa Krajowego.

Tabela 15. Liczba umów zawartych do 10 marca 2016 r. w podziale na rok wypłaty wsparcia*

Rok	Liczba umów	Kwota w złotych
2014	9 141	207 203 685,70
2015*	21 888	520 508 095,41
rynek pierwotny	16 879	400 460 550,96
w tym wkład SM	92	2 435 109,01
rynek wtórny	5 009	120 047 544,45
2016*	19 046	481 671 997,65
rynek pierwotny	11 857	306 870 404,73
w tym wkład SM	240	6 061 832,27
rynek wtórny	7 189	174 801 592,92

* Od 1.09.2015 r. możliwy zakup mieszkania na rynku wtórnym i wniesienie wkładu do spółdzielni mieszkaniowej (SM)

Źródło: opracowanie na podstawie danych Banku Gospodarstwa Krajowego.

Do 10 marca 2016 roku zawarto w sumie 51 527 umów kredytowych na udzielenie finansowego wsparcia, z czego **jedynie 13 518 rodzin i osób, które kupiły własne mieszkanie lub dom miało przynajmniej jedno dziecko (26,23% ogółu).** Dane te wskazują, że w ramach programu niewielki odsetek beneficjentów stanowiły gospodarstwa domowe wychowujące dzieci, pomimo, iż poziom wsparcia był wyższy dla beneficjentów z dziećmi, co świadczy o tym, że osiągnięcie celu demograficznego poprzez ten program raczej nie zostanie osiągnięte.

Z sumy zawartych umów aż 49 648 umów dotyczyło zakupu lokalu mieszkalnego, a 1 879 - domu jednorodzinnego. Wartość dofinansowania wynikająca z podpisanych umów kredytowych wyniosła 1,2 mld zł, przy łącznej kwocie 9,1 mld zł udzielonych kredytów w ramach programu i ogólnej wartości inwestycji - 11,4 mld zł, na które zawarto umowy kredytowe⁴³. Średnia powierzchnia użytkowa lokalu mieszkalnego nabywanego w programie to 53,36 m² za cenę 220,1 tys. zł. Średnia powierzchnia domu jednorodzinnego to 85,45 m² przy cenie 284,5 tys. zł. Do 10 marca 2016 r. BGK wypłacił łącznie 968 mln zł finansowego wsparcia na 40621 wnioski, w tym:

- w wysokości 10 proc. - 600 mln zł na 29 759 wniosków,
- w wysokości 15 proc. - 275 mln zł na 9 161 wnioski,
- w wysokości 20 proc. - 37 mln zł na 980 wniosków,
- w wysokości 30 proc. - 55 mln zł na 721 wniosków,
- dodatkowe wsparcie 5 proc. (na 3 lub kolejne dziecko) - 400 tys. zł na 38 wniosków.

Łącznie w programie za pośrednictwem banków kredytujących do Banku Gospodarstwa Krajowego złożono 57 535 wniosków na kwotę dofinansowania 1,4 mld zł. W 2014 i 2015 roku kredyty udzielane w ramach finansowego wsparcia stanowiły 11,61% liczby i 9,78% wartości wszystkich nowych umów kredytowych (w IV kwartale 2015 roku udziały te wyniosły: 26,65% pod względem

⁴³ Informacja Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa.

liczby i 20,03% pod względem wartości nowych kredytów)⁴⁴. W 2014 roku udział mieszkań finansowanych w ramach programu wynosił 13,3% w całości podaży mieszkań oddanych do użytkowania przez deweloperów oraz inwestorów indywidualnych na sprzedaż, a w 2015r. - 22,6%⁴⁵.

Przedstawione symulacje oraz dane BGK i Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju pokazują, że przeznaczanie środków budżetowych na wspieranie popytu na rynku pierwotnym, przy ogromnej i tańszej ofercie na rynku wtórnym, w żaden sposób nie zwiększają szans na realizację potrzeb mieszkaniowych osób naprawdę potrzebujących, ponadto nie cieszą się również pełnym zainteresowaniem samych potencjalnych beneficjentów pomocy. Wspieranie pośrednio firm deweloperskich przez nakierowanie popytu mieszkaniowego młodych na droższy rynek pierwotny nie znajduje żadnego uzasadnienia ani ekonomicznego, ani społecznego. Ponadto, jak przyznaje samo Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, nie jest oczywiste, że wsparcie nabywania mieszkań na własność jest najlepszym sposobem osiągnięcia celów demograficznych, gdyż prorodzinne rozwiązania można zastosować również w instrumentach ułatwiających dostęp do mieszkań na wynajem poprzez obniżenie kosztów najmu i/lub wspomaganie podaży mieszkań na wynajem o czynszu nierynkowym⁴⁶. Ponadto program ma silnie selektywny charakter, gdyż obligatoryjnym warunkiem uzyskania wsparcia publicznego jest zaciągnięcie kredytu hipotecznego, na który mogą sobie pozwolić osoby samotne lub gospodarstwa domowe z jednym dzieckiem od około 6-7 decyla dochodowego⁴⁷. Z ankiety przeprowadzonej na zlecenie Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju przez Bank Gospodarstwa Krajowego wśród banków kredytujących wynika, że przynajmniej 25% beneficjentów pomocy miało sytuację finansową, która umożliwiała zakup mieszkania bez wsparcia finansowego z budżetu państwa. Jak wspomniano wyżej, z jednej strony program daje dodatkowo zdolność kredytową około 10% potencjalnym kredytobiorcom o nieco gorszej sile nabywczej (czyli w rzeczywistości wyłącza dla tej grupy Rekomendację S Komisji Nadzoru Finansowego), dzięki dofinansowaniu wkładu własnego, a z drugiej rodzi ryzyko spłaty w przyszłości zobowiązań kredytowych tej części gospodarstw domowych, które jednak nie powinny realizować potrzeb mieszkaniowych w ekskluzywnej formie – własności mieszkania.

⁴⁴ Raport AMRON-SARFiN Ogólnopolski raport o kredytach mieszkaniowych i cenach transakcyjnych nieruchomości Raport nr 26, data publikacji: 23 lutego 2016 4/ 2015.

⁴⁵ W 2014 roku deweloperzy oddali do użytkowania 59065 mieszkań a inwestorzy indywidualni na sprzedaż wybudowali 9863 mieszkania. W 2015 roku deweloperzy oddali do użytkowania 62501 mieszkań a inwestorzy indywidualni na sprzedaż wybudowali 12022 mieszkania.

⁴⁶ Przegląd wydatków publicznych: Polityka wspierająca mieszkalnictwo, Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, OECD, Warszawa, październik 2015 r., s.21.

⁴⁷ Tamże.

Za instrument polityki mieszkaniowej można uznać również utworzenie Funduszu Wsparcia Kredytobiorców w Banku Gospodarstwa Krajowego. Fundusz przeznaczony jest dla osób fizycznych, które znalazły się w trudnej sytuacji finansowej, a są zobowiązane do spłaty rat kredytu mieszkaniowego, stanowiącego znaczne obciążenie budżetu gospodarstwa domowego. Na mocy ustawy dnia 9 października 2015 r. o wsparciu kredytobiorców znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej, którzy zaciągnęli kredyt mieszkaniowy (Dz.Uz 2015, poz.1925) wsparcie może być przyznane, jeżeli:

- 1) w dniu złożenia wniosku o wsparcie kredytobiorca posiada status bezrobotnego, lub
- 2) kredytobiorca ponosi miesięczne koszty obsługi kredytu mieszkaniowego w wysokości przekraczającej 60% dochodów osiąganych miesięcznie przez gospodarstwo domowe, lub
- 3) miesięczny dochód gospodarstwa domowego, pomniejszony o miesięczne koszty obsługi kredytu mieszkaniowego, nie przekracza:

- w przypadku gospodarstwa jednoosobowego – zwaloryzowanej zgodnie z przepisami ustawy o pomocy społecznej kwoty wskazanej w art. 8 ust. 1 pkt 1 tej ustawy (aktualnie kwota ta wynosi 634,00 zł),
- w przypadku gospodarstwa wieloosobowego – iloczynu liczby członków gospodarstwa domowego kredytobiorcy i zwaloryzowanej zgodnie z przepisami ustawy o pomocy społecznej kwoty wskazanej w art. 8 ust. 1 pkt 2 tej ustawy (aktualnie kwota ta wynosi 514,00 zł).

Wsparcie nie może być przyznane, jeżeli w dniu złożenia wniosku o wsparcie kredytobiorca: jest właścicielem innego lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego, posiada inne spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego, spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu mieszkalnego, prawo do domu jednorodzinnego w spółdzielni mieszkaniowej lub prawo do domu jednorodzinnego lub lokalu mieszkalnego budowanych w celu przeniesienia ich własności na rzecz członków, jest najemcą innego lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego.

Wsparcie polega na przekazywaniu kredytodawcy przez Bank Gospodarstwa Krajowego kwoty środków pieniężnych z przeznaczeniem na spłatę zobowiązań kredytobiorcy z tytułu kredytu mieszkaniowego, przez okres nie dłuższy niż 18 miesięcy. Okres przekazywania wsparcia może być krótszy, jeżeli przed terminem 18 miesięcy wystąpią przesłanki wykluczające otrzymywanie wsparcia np. kredytobiorca znalazł zatrudnienie, a jedynym warunkiem otrzymania wsparcia była utrata pracy. Podjęcie pracy spowodowało wzrost dochodów kredytobiorcy. Wysokość wsparcia to równowartość przewidywanych 18 miesięcznych rat kapitałowych i odsetkowych kredytu mieszkaniowego, z tym że jeżeli wysokość przewidywanej miesięcznej raty kapitałowej i odsetkowej jest wyższa niż 1500 zł, do określenia wysokości wsparcia przyjmuje się kwotę 1500 zł. W celu uzyskania wsparcia kredytobiorca składa do kredytodawcy wnioski, w placówkach banków, które udzieliły kredytów mieszkaniowych, w terminie w od 19 lutego 2016 roku do

31 grudnia 2018 r. Zwrot wsparcia rozpoczyna się w miesiącu następującym po miesiącu, w którym upłynęły 2 lata od wypłaty ostatniej raty wsparcia, i jest dokonywany przez 8 kolejnych lat w równych nieoprocentowanych miesięcznych ratach. Rada Funduszu, na uzasadniony wniosek kredytobiorcy, może umorzyć w całości lub części należności, o których mowa w art. 19, art. 20 i art. 22, w przypadku gdy przesłanką udzielenia wsparcia były okoliczności wskazane w ustawie w art. 3 ust. 1 pkt 2 lub pkt 3.

Środki Funduszu Wsparcia Kredytobiorców pochodzą z wpłat kredytodawców, zwrotów wsparcia, dochodów z tytułu inwestowania środków Funduszu i innych wpływów. Środki Funduszu w dniu jego uruchomienia wynoszą 600 000 000 zł. Na Fundusz w dniu jego uruchomienia składają się wpłaty kredytodawców proporcjonalnie do wielkości posiadanego portfela kredytów mieszkaniowych dla gospodarstw domowych, których opóźnienie w spłacie kapitału lub odsetek przekracza 90 dni.

Z uzasadnienia poselskiego projektu ustawy z dnia 3 września 2015r.⁴⁸ wynika, że **przyczyną wprowadzenia ustawy są problemy części kredytobiorców, którzy nie są w stanie regulować swoich zobowiązań z powodu nazbyt liberalnej polityki kredytowej niektórych banków, połączonej z silną redukcją stóp procentowych, dającą w konsekwencji nadmiernie wysoką zdolność kredytową dla gospodarstw domowych o relatywnie średnich lub niskich dochodach.** Sytuacja ta dotyczy głównie osób, które zaciągnęły swoje zobowiązania w walucie obcej. Według *Raportu o stabilności systemu finansowego* opublikowanego przez Narodowy Bank Polski w styczniu 2015 r. szacunkowy średni wzrost rat kredytów we franku szwajcarskim udzielonych w latach 2005–2010 na koniec października 2014 r. wynosił około 21%, a maksymalny wzrost – 30%⁴⁹. Ponadto według danych Komisji Nadzoru Finansowego⁵⁰ na koniec 2014 r. banki raportowały o liczbie 236,4 tys. kredytów mieszkaniowych (12,8% ogólnej liczby kredytów) o wartości 84,1 mld zł (24,3% ogólnej wartości kredytów), w przypadku których bieżąca wartość zobowiązań przekraczała wartość nieruchomości stanowiących podstawowe zabezpieczenie kredytu. Banki wskazały również, że około 100-150 tysięcy osób dotkniętych jest problemem związanym z obsługą kredytu mieszkaniowego a około 38 tys. kredytów mieszkaniowych zabezpieczonych na nieruchomości mieszkalnej posiada status kredytu zagrożonego. **Do sytuacji tej z pewnością przyczyniły się również programy polityki mieszkaniowej Rodzina na swoim i Mieszkanie dla młodych, które warunkowały udzielenie wsparcia od sfinansowania inwestycji mieszkaniowej kredytem hipotecznym.**

⁴⁸ Poselski projekt ustawy o wsparciu kredytobiorców znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej. Data pisma: 2015-09-03, Druk nr 3859.

⁴⁹ Narodowy Bank Polski, *Raport o stabilności systemu finansowego*, styczeń 2015 r. <http://www.nbp.pl/systemfinansowy/rsf012015.pdf>.

⁵⁰ Komisja Nadzoru Finansowego, *Raport o sytuacji banków w 2014 r.*, Warszawa 2015 r., http://www.knf.gov.pl/Images/RAPORT_O_SYTUACJI_BANKOW_2014_12_tcm75-41472.pdf.

Istotny potencjał rozwoju gminy tkwi w budownictwie mieszkaniowym. Efekty rzeczowe inwestycji mieszkaniowych wpływają bezpośrednio na sytuację mieszkaniową, a ta z kolei wpływa na ocenę atrakcyjności osiedleńczej danego miasta. Sektor budownictwa mieszkaniowego na sprzedaż i wynajem determinuje w dużym stopniu sytuację społeczno - gospodarczą miasta, wpływając na procesy demograficzne, przestrzenne, rynek pracy oraz na wysokość dochodów budżetu miasta. Aktywność inwestorów wpływa zarówno na liczbę mieszkań w zasobie, jak również na jakość substancji mieszkaniowej mierzonej odsetkiem mieszkań w zasobie o współczesnym standardzie⁵¹.

Dlatego też bardzo istotnym czynnikiem dla rozwoju budownictwa mieszkaniowego na wynajem w Polsce było powołanie ustawą z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego Towarzystw Budownictwa Społecznego⁵². Społeczne budownictwo czynszowe to jeden z sektorów publicznego mieszkalnictwa i polityki mieszkaniowej, wyróżniający się tym, że oferta mieszkań kierowana jest do gospodarstw domowych na podstawie kryteriów określonych przez władze publiczne, natomiast podmioty realizujące proces inwestycyjny wspierane są środkami publicznymi. **Program wsparcia środkami budżetowymi podaży mieszkań na wynajem o umiarkowanych czynszach miał wypełnić lukę na rynku mieszkaniowym i stworzyć alternatywę dla zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych w formie własnościowej.** Ustawa określała m.in. zasady działania Krajowego Funduszu Mieszkaniowego i towarzystw budownictwa społecznego. Utworzono w Banku Gospodarstwa Krajowy Fundusz Mieszkaniowy, który służył do 30 września 2009 r. realizacji zadań wynikających z polityki państwa w zakresie gospodarki mieszkaniowej oraz rozwoju budownictwa mieszkaniowego. Środki Funduszu przeznaczano m.in. na: udzielanie, na warunkach preferencyjnych, kredytów towarzystwom budownictwa społecznego oraz spółdzielniom mieszkaniowym na budowę lokali mieszkalnych na wynajem. Na mocy ustawy stworzono możliwość powoływania Towarzystw Budownictwa Społecznego w formie spółek z ograniczoną odpowiedzialnością, spółek akcyjnych, spółdzielni osób prawnych. Przedmiotem działania towarzystwa było budowanie domów mieszkalnych i ich eksploatacja na zasadach najmu. Towarzystwo mogło również:

- nabywać budynki mieszkalne,
- przeprowadzać remonty i modernizację obiektów przeznaczonych na zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych na zasadach najmu,
- wynajmować lokale użytkowe znajdujące się w budynkach towarzystwa,

⁵¹M.T. Wilczek, *Rozwój standardu mieszkaniowego w Polsce na tle krajów europejskich*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2010, s.77.

⁵² Dz. U. 1995 Nr 133 poz. 654.

- sprawować na podstawie umów zlecenia zarząd budynkami mieszkalnymi nie stanowiącymi jego własności,
- prowadzić inną działalność związaną z budownictwem mieszkaniowym i infrastrukturą towarzyszącą.

Ustanowiono czynsz regulowany, który nie mógł być wyższy w skali roku niż 4% wartości odtworzeniowej lokalu. Pracodawca, działając w celu uzyskania mieszkań dla swych pracowników, a także inne osoby mające interes w uzyskaniu mieszkań mogły zawierać z towarzystwem umowy w sprawie partycypacji w kosztach budowy tych mieszkań. Towarzystwo mogło wynajmować lokal mieszkalny wyłącznie osobie fizycznej, jeżeli osoba fizyczna oraz osoby zgłoszone do wspólnego zamieszkania, w dniu objęcia lokalu, nie posiadały tytułu prawnego do innego lokalu mieszkalnego oraz dochód gospodarstwa domowego, w dniu zawarcia umowy najmu, nie przekraczał poziomu wskazanego w ustawie. Ustawa z dnia 4 listopada 1999 r. o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz o zmianie niektórych ustaw rozszerzyła możliwość najmu lokalu mieszkalnego w TBS osobie posiadającej tytuł prawny do lokalu w innej miejscowości lub osobie wchodzącej w skład gospodarstwa domowego, którego członek posiada tytuł prawny do lokalu w innej miejscowości, jeżeli zmiana miejsca zamieszkania była związana z podjęciem przez członka gospodarstwa domowego pracy w pobliżu miejsca położenia zasobów towarzystwa, w których znajduje się lokal, o którego wynajem się ubiega⁵³.

Ze środków Funduszu mogły być udzielane kredyty, na sfinansowanie nie więcej niż 50% kosztów przedsięwzięcia. Na mocy nowelizacji Ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz o zmianie niektórych ustaw podniesiono maksymalny poziom udzielanych kredytów ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego do 70% kosztów przedsięwzięcia⁵⁴. Dodatkowo wprowadzono zapis, iż udzielony kredyt podlega umorzeniu w wysokości 10% kosztów przedsięwzięcia finansowanego przy udziale środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego, po jego terminowym zakończeniu i rozliczeniu. Ustawa z dnia 4 listopada 1999 r. o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz o zmianie niektórych ustaw zdefiniowała koszty przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego, do których zaliczono: koszty budowy, rozbudowy, nadbudowy, przebudowy oraz adaptacji budynków lub ich części na cele mieszkalne oraz koszty: pozyskania terenu pod budowę, wykonania przyłączy technicznych, wykonania urządzeń i obiektów budowlanych związanych z budynkami mieszkalnymi, wykonania niezbędnego zakresu uzbrojenia terenu, czynności specjalistycznych wynikających z obowiązków inwestora, a wykonanych na jego zlecenie, w tym koszty programowania, projektowania, nadzoru, kierowania budową

⁵³ Dz.U. 1999 nr 108 poz. 1226.

⁵⁴ Dz.U. 1997 nr 103 poz. 651.

i rozliczania robót. Wysokość oprocentowania kredytów nie mogła być wyższa niż stopa redyskonta weksli w Narodowym Banku Polskim.

Lokale mieszkalne w budynku wzniesionym przy wykorzystaniu kredytu, nie mogły być, pod rygorem nieważności, wyodrębnione na własność. Niestety, ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych dopuściła, poprzez dodanie rozdziału 4b możliwość wyodrębniania na własność lokali mieszkalnych, wybudowanych na wynajem przy wykorzystaniu kredytu udzielonego przez Bank Gospodarstwa Krajowego⁵⁵. Przeniesienie własności lokalu mieszkalnego przez towarzystwo budownictwa społecznego może nastąpić wyłącznie na rzecz osoby fizycznej, będącej jednocześnie najemcą lokalu mieszkalnego i stroną umowy w sprawie partycypacji w kosztach budowy tego lokalu. Wyodrębnienie nie może nastąpić przed upływem 5 lat od dnia uzyskania pozwolenia na użytkowanie budynku. Decyzję o wyodrębnieniu na własność lokalu mieszkalnego podejmuje zgromadzenie wspólników, walne zgromadzenie akcjonariuszy albo walne zgromadzenie.

Ustawą z dnia 27 sierpnia 2004 r. o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz o zmianie niektórych innych ustaw wprowadzono możliwość pobierania od najemców partycypacji w kosztach budowy lokalu mieszkalnego nie wyższą jednak niż 30 % kosztów budowy tego lokalu⁵⁶.

Ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne, ustawy o Banku Gospodarstwa Krajowego oraz niektórych innych ustaw uchyliła w całości rozdział 3 ustawy z 1995, dotyczący Krajowego Funduszu Mieszkaniowego, co oznaczało jego likwidację, a co z tym związane również **likwidację preferencyjnych kredytów dla budownictwa społecznego na wynajem**⁵⁷. Ustawa zobowiązała BGK do udzielania kredytów i dokonywania wypłat na podstawie wniosków przyjętych do 30 września 2009 r., we własnym imieniu i na rachunek własny. W sumie w latach 1995-2009 na wsparcie Krajowego Funduszu Mieszkaniowego przeznaczono z budżetu państwa kwotę 4291,1 mln zł. **Niestety, pomimo zapisów ustawowych Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju nie przygotowało nowych rozwiązań w zakresie wsparcia rozwoju budownictwa społecznego po 2009 roku oraz nie przygotowało projektu aktów wykonawczych, umożliwiających przeprowadzenia akcji udzielania kredytów przez Bank Gospodarstwa**

⁵⁵ Dz.U. 2011 nr 201 poz. 1180.

⁵⁶ Dz.U. 2004 nr 213 poz. 2157.

⁵⁷ Dz.U. 2009 nr 65 poz. 545.

Krajowego w ramach realizacji programów rządowych popierania budownictwa mieszkaniowego na wynajem⁵⁸.

Od 2012 roku Bank Gospodarstwa Krajowego, wypełniając lukę po zlikwidowanym Krajowym Funduszu Mieszkaniowym, wprowadził dwa produkty komercyjne w zakresie finansowania społecznego budownictwa czynszowego - kredyt budowlany dla TBS oraz spółek komunalnych i emisję obligacji. Kredyt budowlany można uzyskać na realizację:

- a) inwestycji mieszkaniowej na wynajem, w tym lokali użytkowych na wynajem,
- b) zakup budynku/ów z lokalami mieszkalnymi i użytkowymi, w celu dokończenia budowy, remontu, przebudowy lub rozbudowy, adaptacji na cele mieszkalne i użytkowe, z przeznaczeniem na wynajem,
- c) refinansowanie kosztów inwestycji mieszkaniowej, stanowiących maksymalnie 30% całkowitych kosztów inwestycji, której zakończenie nastąpiło nie wcześniej niż 2 lata od daty ogłoszenia przetargu na udzielenie kredytu lub złożenia wniosku o udzielenie kredytu,
- d) refinansowanie w ramach realizowanej inwestycji zakupu działki budowlanej lub działek, zakupionych nie wcześniej niż 2 lata od daty ogłoszenia przetargu na udzielenie kredytu lub złożenia wniosku o udzielenie kredytu.

Bank wymaga, aby kredytobiorca wniósł wkład własny do inwestycji co najmniej 30% przed zaangażowaniem środków banku. Okres kredytowania wynosi do 30 lat, a oprocentowanie jest oparte o stawki rynkowe i marżę Banku, ustalaną indywidualnie. Bank dopuszcza możliwość, na wniosek kredytobiorcy, sprzedaży kredytowanych lokali mieszkalnych/użytkowych, pod warunkiem upływu, co najmniej 5 lat od momentu uruchomienia środków kredytowych i wniesienia jednorazowej spłaty kredytu w części przypadającej na dany, sprzedawany lokal w wysokości określonej przez Bank.

Bank Gospodarstwa Krajowego oferuje inwestorom społecznego budownictwa czynszowego także usługę finansowania inwestycji środkami pozyskanymi z emisji obligacji. Emitentem obligacji jest TBS lub spółka komunalna, natomiast BGK pełni funkcję organizatora (agenta) emisji obligacji, administratora zabezpieczeń i gwaranta emisji.

Od wprowadzenia w 2012 r. do oferty produktów komercyjnych na finansowanie społecznego budownictwa czynszowego do końca września 2015 r. Bank Gospodarstwa Krajowego zawarł z klientami 37 umów o finansowanie (28 umów kredytu i 9 umów emisji obligacji), na łączną kwotę ponad 118 mln zł w związku z budową ponad 1,9 tys. mieszkań⁵⁹.

⁵⁸ Nieprawidłowość ustalona przez Najwyższą Izbę Kontroli. Tekst ostateczny wystąpienia pokontrolnego ujednoczony na podstawie uchwały Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 25 lutego 2015 roku. Numer kontroli P/14/046. Okres objęty kontrolą 2012-2014 (I półrocze). Jednostka kontrolowana – Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju.

⁵⁹ Wsparcie społecznego budownictwa czynszowego, Bank Gospodarstwa Krajowego, <https://www.bgk.pl/fundusze-i-programy/programy/wsparcie-spoecznego-budownictwa-czynszowego/>.

Istotne zmiany dla realizacji inwestycji mieszkaniowych przez towarzystwa budownictwa społecznego nastąpiły dzięki wprowadzonej ustawie z dnia 10 września 2015 r. o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz niektórych innych ustaw⁶⁰. Przez sześć lat po likwidacji Krajowego Funduszu Mieszkaniowego sektor budownictwa społecznego nie miał możliwości pozyskiwania środków na inwestycje na warunkach preferencyjnych poprzez finansowanie zwrotne lub gwarancję nabycia emisji obligacji. **Preferencyjne warunki finansowania mają przyczynić się do reaktywacji budownictwa mieszkaniowego na wynajem o umiarkowanych czynszach i wypełnienie luki w dostępie do instrumentów wsparcia mieszkalnictwa przez adresowanie wsparcia do gospodarstw o dochodach mieszczących się od III do VII decyla rozkładu wynagrodzeń (ok. 1600–2800 zł netto)**⁶¹. W założeniach przyjęto, że w ramach 10 rocznych edycji Programu Bank sfinansuje co najmniej 30 tysięcy lokali.

Finansowanie zwrotne jest udzielane na warunkach preferencyjnych: towarzystwom budownictwa społecznego, spółdzielniom mieszkaniowym, spółkom z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółkom akcyjnym, w których gmina lub gminy dysponują odpowiednio ponad 50% głosów na zgromadzeniu wspólników lub na walnym zgromadzeniu, niedziałającym w formie towarzystwa budownictwa społecznego – na przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlane mające na celu budowę lokali mieszkalnych na wynajem. Warunkiem udzielenia finansowania zwrotnego jest zawarcie przez podmiot umowy z gminą właściwą miejscowo dla planowanego przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego, określającej:

- przewidywane formy partycypacji finansowej gminy w kosztach realizacji przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego;
- planowaną liczbę lokali mieszkalnych, utworzonych w wyniku realizacji przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego, których najemcami będą osoby wskazane przez gminę, w tym osoby będące aktualnie najemcami lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy;
- zobowiązanie, odpowiednio kredytobiorcy lub gminy, wskazujące minimalną liczbę lokali mieszkalnych utworzonych w wyniku realizacji przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego, których najemcami będą osoby wychowujące przynajmniej jedno własne lub przysposobione dziecko, o którym mowa w art. 7 ust. 1a ustawy z dnia 27 września 2013 r. o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez młodych ludzi (Dz. U. z 2015 r.

⁶⁰ Dz.U. 2015 nr 0 poz. 1582.

⁶¹ Druk nr 3586 Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz niektórych innych ustaw, uzasadnienie, 2015-06-24.

poz. 1865), nie mniej jednak niż 50% wszystkich lokali utworzonych w wyniku realizacji przedsięwzięcia.

Bank Gospodarstwa Krajowego udziela finansowania zwrotnego do wysokości nie większej niż 75% kosztów przedsięwzięcia inwestycyjno—budowlanego i na okres nie dłuższy niż 30 lat. Wysokość oprocentowania kredytu lub obligacji w ramach realizacji rządowego programu popierania budownictwa mieszkaniowego jest równa preferencyjnej stopie procentowej, będącej podstawą ustalenia wysokości odsetek spłacanych przez kredytobiorcę, równej stopie WIBOR trzymiesięczny. Bank Gospodarstwa Krajowego otrzymuje do oprocentowania kredytu lub obligacji dopłatę, wynoszącą 1,3 punktu procentowego powyżej stopy określonej jako WIBOR trzymiesięczny. Maksymalny limit środków budżetu państwa, do wysokości których może zostać zasilony Fundusz Dopłat, przeznaczony na dopłaty dla Banku Gospodarstwa Krajowego na powyższy cel, nie może przekroczyć w poszczególnych latach:

- 1) w 2016 r. – 1,5 mln zł;
- 2) w 2017 r. – 7,2 mln zł;
- 3) w 2018 r. – 12,8 mln zł;
- 4) w 2019 r. – 18,2 mln zł;
- 5) w 2020 r. – 346,2 mln zł;
- 6) w 2021 r. – 73,2 mln zł;
- 7) w 2022 r. – 73,2 mln zł;
- 8) w 2023 r. – 73,2 mln zł;
- 9) w 2024 r. – 73,2 mln zł;
- 10) w 2025 r. – 73,2 mln zł⁶².

W przypadku, gdy po ocenie wiarygodności kredytowej, zapotrzebowanie przekroczy limit środków przeznaczonych na finansowanie w ramach danej edycji, zgodnie z kryteriami wymienionymi w Rozporządzeniu Rady Ministrów, premiovane będą przedsięwzięcia:

- z wysokim udziałem mieszkań dla osób wychowujących dzieci (wyższym niż wymagane 50%),
- rewitalizacyjne,
- zlokalizowane w gminach o wysokim deficycie mieszkań,
- zlokalizowane w powiatach, w których powstało relatywnie niewiele mieszkań czynszowych finansowanych preferencyjnie finansowanych przez BGK,
- obejmujące mieszkania dla osób przeprowadzających się z zasobu gminnego,
- dla których projekt został wykonany w drodze otwartego konkursu architektonicznego,
- polegające na remoncie lub adaptacji,

⁶² Art. 9 ustawy z dnia 10 września 2015 r. o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz niektórych innych ustaw Dz.U z 2015, Poz. 1582.

- realizowane na obszarze objętym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego,
- bez (lub z niskim poziomem) partycypacji najemcy,
- realizowane w ramach inwestycji, w której powstaną lokale użytkowe lub mieszkania finansowane ze środków własnych Wnioskodawcy,
- zlokalizowane w powiatach o dodatnim saldzie migracji⁶³.

Lokale mieszkalne wybudowane przy wykorzystaniu finansowania zwrotnego nie mogą być, pod rygorem nieważności, wyodrębnione na własność. Wprowadzono również istotną zmianę dla towarzystw budownictwa społecznego, gdyż w przypadku lokali mieszkalnych wybudowanych przy wykorzystaniu finansowania zwrotnego, czynsz nie może przekraczać 5% wartości odtworzeniowej rocznie w porównaniu z 4% wartości odtworzeniowej przypadku lokali mieszkalnych wybudowanych przy wykorzystaniu kredytu udzielonego przez Bank Gospodarstwa Krajowego na podstawie wniosków o kredyt złożonych do dnia 30 września 2009 r. Poniższe zestawienie wskazuje na różnice w wysokości maksymalnych czynszów przy czynszu na poziomie 5% w TBS oraz czynszu rynkowego w przykładowych lokalizacjach.

Tabela 16. Zestawienie czynszów regulowanych w TBS oraz czynszów rynkowych w przykładowych lokalizacjach za I kwartał 2014 r.

Miasto	Wartość odtworzeniowa	Maksymalna stawka czynszu w budownictwie społecznym - 5% wartości odtworzeniowej, zł/m ²	Przeciętna wysokość stawki czynszu rynkowego, zł/m ²	Maksymalna wysokość czynszu w budownictwie społecznym w zł (mieszkanie – 50 m ²)	Przeciętna wysokość czynszu rynkowego w zł (mieszkanie – 50 m ²)
Wrocław	4 665,00	19,4	30,8	972	1 540
Bydgoszcz	4 057,00	16,9	18,6	845	930
Lublin	4 174,49	17,4	32,0	870	1 600
Zielona Góra	3 684,00	15,4	19,8	768	990
Łódź	4 224,00	17,6	25,0	880	1 250
Kraków	4 573,00	19,1	34,1	953	1 705
Warszawa	6 087,53	25,4	45,2	1 268	2 260
Opole	3 254,00	13,6	21,7	678	1 085
Rzeszów	3 651,00	15,2	28,4	761	1 420
Gdańsk	4 889,00	20,4	31,5	1 019	1 575
Katowice	4 294,00	17,9	29,0	895	1 450
Kielce	4 182,92	17,4	21,4	871	1 070
Olsztyn	4 855,00	20,2	23,4	1 011	1 170
Poznań	5 386,00	22,4	26,8	1 122	1 340
Szczecin	4 106,00	17,1	24,8	855	1 240

Źródło: Druk nr 3586 Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz niektórych innych ustaw, uzasadnienie, 2015-06-24.

⁶³ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 października 2015 r. w sprawie warunków i trybu finansowania zwrotnego w ramach realizacji przez Bank Gospodarstwa Krajowego rządowego programu popierania budownictwa mieszkaniowego oraz minimalnych wymagań dotyczących lokali powstałych przy udziale tego finansowania Dz.U z 2015., Poz. 1720.

Pracodawca, działając w celu uzyskania lokali mieszkalnych dla swoich pracowników, a także osoby mające interes w uzyskaniu lokali mieszkalnych przez wskazane przez nie osoby trzecie, mogą zawierać z towarzystwem umowy w sprawie partycypacji w kosztach budowy tych lokali. Również powiat, gmina, związek międzygminny lub Agencja Mienia Wojskowego, działając w celu podnajmowania lub przydziału lokali mieszkalnych osobom fizycznym, może zawierać z towarzystwem umowy w sprawie partycypacji w kosztach budowy lokali mieszkalnych, których będzie najemcą. Osoba fizyczna może zawrzeć z towarzystwem umowę w sprawie partycypacji w kosztach budowy lokalu mieszkalnego, którego będzie najemcą. Obniżono jednak kwotę partycypacji, w przypadku lokali mieszkalnych wybudowanych przy wykorzystaniu finansowania zwrotnego, do poziomu nieprzekraczającego 25% kosztów budowy tego lokalu.

Towarzystwo może wynająć lokal mieszkalny wybudowany przy wykorzystaniu kredytu udzielonego przez Bank Gospodarstwa Krajowego na podstawie wniosków o kredyt złożonych do dnia 30 września 2009 r. lub przy wykorzystaniu finansowania zwrotnego wyłącznie osobie fizycznej, jeżeli:

- osoba fizyczna oraz osoby zgłoszone do wspólnego zamieszkania, w dniu objęcia lokalu, nie posiadają tytułu prawnego do innego lokalu mieszkalnego w tej samej miejscowości. Towarzystwo może wynająć lokal mieszkalny w swoich zasobach osobie posiadającej tytuł prawny do lokalu w innej miejscowości lub osobie wchodzącej w skład gospodarstwa domowego, którego członek posiada tytuł prawny do lokalu w innej miejscowości, jeżeli zmiana miejsca zamieszkania jest związana z podjęciem przez członka gospodarstwa domowego pracy w pobliżu miejsca położenia zasobów towarzystwa, w których znajduje się lokal, o którego wynajem się ubiega.
- średni miesięczny dochód gospodarstwa domowego w roku poprzedzającym rok, w którym jest zawierana umowa najmu lokalu, wybudowanego przy wykorzystaniu kredytu udzielonego przez Bank Gospodarstwa Krajowego na podstawie wniosków o kredyt złożonych do dnia 30 września 2009 r., w przypadku, gdy z budową lokalu było związane zawarcie umowy przez osobę fizyczną lub pracodawcę o partycypację w kosztach budowy lokalu mieszkalnego, nie przekracza 1,3 ostatnio ogłoszonego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego brutto w gospodarce narodowej w województwie, na terenie którego położony jest lokal mieszkalny, więcej niż:
 - o 20% w jednoosobowym gospodarstwie domowym,
 - o 80% w dwuosobowym gospodarstwie domowym,
 - o dalsze 40% na każdą dodatkową osobę w gospodarstwie domowym o większej liczbie osób,

- średni miesięczny dochód gospodarstwa domowego w roku poprzedzającym rok, w którym jest zawierana umowa najmu lokalu mieszkalnego wybudowanego przy wykorzystaniu finansowania zwrotnego albo przy wykorzystaniu kredytu udzielonego przez Bank Gospodarstwa Krajowego na podstawie wniosków o kredyt złożonych do dnia 30 września 2009 r. w innych przypadkach, niż umowa partycypacji, nie przekracza:
 - 80% w jednoosobowym gospodarstwie domowym,
 - 120% w dwuosobowym gospodarstwie domowym,
 - 165% w trzyosobowym gospodarstwie domowym,
 - 200% w czterosobowym gospodarstwie domowym,
 - 200% w gospodarstwie większym niż czterosobowe, powiększone o dodatkowe 40% na każdą kolejną osobę w gospodarstwie domowym
- iloczynu wysokości ostatnio ogłoszonego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego brutto w gospodarce narodowej w województwie, na terenie którego położony jest lokal mieszkalny oraz współczynnika 1,2.

Uzasadnieniem do wprowadzenia zmiany limitu dochodów gospodarstwa domowego, uprawniającego do ubiegania się o najem nowych społecznych mieszkań czynszowych była chęć ustawodawcy wypełnienia luki adresowania instrumentów wsparcia do gospodarstw domowych, osiągających dochody mieszczące się maksymalnie w VI–VII decylny rozkładu wynagrodzeń.

Tabela 17. Porównanie limitów określających dochody osób ubiegających się o najem mieszkania wybudowanego w ramach rządowego programu wsparcia

Wyszczególnienie	Stary limit dochodów w stosunku do przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia	Nowy limit dochodów w stosunku do przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia
Gospodarstwa domowe 1-osobowe	156,0%	96,0%
Gospodarstwa domowe 2-osobowe	234,0%	144,0%
Gospodarstwa domowe 3-osobowe	286,0%	198,0%
Gospodarstwa domowe 4-osobowe	338,0%	240,0%
Gospodarstwa domowe 5-osobowe	390,0%	288,0%

Zródło: opracowanie własne.

Utrzymano obowiązek składania przez najemcę towarzystwu, raz na 2 lata, deklaracji o średnim miesięcznym dochodzie przypadającym na gospodarstwo domowe w roku poprzednim oraz informowania niezwłocznie o uzyskaniu tytułu prawnego do innego lokalu mieszkalnego. Wprowadzono jednak istotne zmiany dla najemców, którzy w czasie trwania umowy najmu przekroczą próg dochodowy. Gdy najemca wykaże w deklaracji dochody przekraczające ustawową wysokość, towarzystwo wypowiada umowę najmu w części dotyczącej czynszu, określając nową

stawkę w wysokości o 1% wyższej od czynszu dotychczasowego za każdy 1% dochodu gospodarstwa domowego ponad ustawową wysokość. Ponadto gdy najemca uzyskał tytuł prawny do innego lokalu mieszkalnego w tej samej miejscowości, towarzystwo wypowiada umowę w części dotyczącej czynszu lub wypowiada umowę najmu. W przypadku gdy najemca wykaże w trzech kolejnych deklaracjach dochody przekraczające ustawową wysokość, w tym w trzeciej deklaracji dochody przekraczające o 50% ustawową wysokość, towarzystwo wypowiada umowę najmu. Zmiany te pozwolą na większą rotację najemców w zasobie i jednoznacznie wskazują, że gospodarstwa domowe polepszając swoją sytuację materialną, powinny realizować potrzeby mieszkaniowe w formie typowo rynkowej, gdyż społeczny zasób mieszkań na wynajem co do zasady ma być tworzony dla osób średniozamożnych, których nie stać na zaspokojenie swoich potrzeb mieszkaniowych na rynku komercyjnym.

Ponadto Towarzystwo może wynająć lokal mieszkalny powiatowi, gminie lub związkowi międzygminnemu w celu: podnajmowania tego lokalu osobie fizycznej lub prowadzenia w nim mieszkania chronionego, o którym mowa w przepisach o pomocy społecznej, lub ulokowania w nim placówki opiekuńczo-wychowawczej dla nie więcej niż czternaściora dzieci.

W nowelizacji ustawy z 2015 roku utrzymano - niestety - możliwość sprzedaży lokali mieszkalnych w zasobach towarzystw, wybudowanych przy wykorzystaniu kredytu udzielonego przez Bank Gospodarstwa Krajowego na podstawie wniosków złożonych do dnia 30 września 2009 roku.

W ramach rządowego programu budownictwa społecznego od 1996 r. Bank Gospodarstwa Krajowego udzielił ponad 1800 preferencyjnie oprocentowanych kredytów przeznaczonych na sfinansowanie ponad 98 tys. mieszkań, w tym ok. 81 tys. w zasobach TBS i ponad 17 tys. w spółdzielniach mieszkaniowych (głównie mieszkania użytkowane na zasadach lokatorskiego spółdzielczego prawa do lokalu)⁶⁴.

1 listopada 2015 r. Bank Gospodarstwa Krajowego rozpoczął przyjmowanie wniosków o udzielenie finansowania w ramach nowego programu wsparcia społecznego budownictwa czynszowego i zakończył 29 lutego 2016r. W ramach pierwszej edycji 45 inwestorów złożyło 59 wniosków na łączną kwotę aż 374 mln zł⁶⁵. Wnioski dotyczą finansowania budowy 2 996 mieszkań w ramach inwestycji o łącznej wartości 591 mln zł. Większość, bo 55 wniosków, złożyły towarzystwa budownictwa społecznego, 3 wnioski złożyły spółki gminne niebędące TBS, a jeden

⁶⁴ Bank Gospodarstwa Krajowego <https://www.bgk.pl/fundusze-i-programy/programy/wsparcie-spoecznego-budownictwa-czynszowego>.

⁶⁵ Do BGK wpłynęły wnioski o sfinansowanie budowy 3 tys. tanich mieszkań czynszowych, Komunikaty prasowe Banku Gospodarstwa Krajowego, 09.03.2016, <https://www.bgk.pl/biuro-prasowe/komunikaty-prasowe/do-bgk-wplynely-wnioski-o-sfinansowanie-budowy-3-tys-tanich-mieszkan-czynszowych-1740/>.

spółdzielnia. **Ponad połowa mieszkań (52%) powstanie w dużych miastach liczących powyżej 100 tys. mieszkańców, a 45% w średnich, tj. od 20 tys. do 100 tys. mieszkańców.**

Za kolejny instrument polityki mieszkaniowej, wspierający rynek mieszkaniowy, można z całą pewnością uznać inicjatywę Banku Gospodarstwa Krajowego utworzenia instytucjonalnego Funduszu Mieszkań na Wynajem, który działa na zasadach komercyjnych w oparciu o ustawę o funduszach inwestycyjnych. Przedsięwzięcie Banku Gospodarstwa Krajowego wpisuje się w jego misję, którą jest wspieranie inicjatyw pobudzających rozwój społeczno-gospodarczy. Podstawowe cechy Funduszu Mieszkań na Wynajem to:

- samowystarczalność - raz zasilony środkami nie będzie wymagał dalszych dopłat przy założonej skali działalności;
- rynkowość - utworzony i zarządzany tak jak inne fundusze nieruchomości;
- pozycja negocjacyjna - jako duży inwestor instytucjonalny będzie mógł wynegocjować lepsze stawki zakupu mieszkań od deweloperów;
- inwestycje w całe budynki z mieszkaniami gotowymi do wynajęcia⁶⁶.

Celem Funduszu jest wypełnienie luki między lokalami komunalnymi a mieszkaniami wynajmowanymi komercyjnie. Założono, że wysokość czynszu powinna być zbliżona do poziomu dającego zwrot na poziomie 4% wartości nieruchomości.

Portfelem aktywów Funduszu Sektora Mieszkań na Wynajem FIZ AN utworzonego w Towarzystwie Funduszy Inwestycyjnych BGK S.A. zarządza BGK Nieruchomości S.A. i do jej zadań należy m.in. realizacja transakcji zakupu nieruchomości na potrzeby Funduszu Mieszkań na Wynajem. Przedmiot składanych do BGK Nieruchomości S.A. zgłoszeń mogą stanowić w szczególności:

- zrealizowane budynki mieszkaniowe wielorodzinne wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną i drogową,
- projekty budynków mieszkaniowych, które zostaną zrealizowane zgodnie z zamówieniem BGK Nieruchomości S.A.,
- nieruchomości gruntowe, przeznaczone pod zabudowę mieszkaniową wielorodzinną, do realizacji budynków mieszkaniowych wielorodzinnych na własny rachunek⁶⁷.

Projekty mogą być zgłaszane do BGK Nieruchomości S.A. przez:

- właścicieli nieruchomości,
- deweloperów,

⁶⁶ Koncepcja utworzenia Funduszu Mieszkań na Wynajem, Bank Gospodarstwa Krajowego, Aktualności 23.07.2013 <https://www.bgk.pl/aktualnosci/archiwum/single/koncepcja-utworzenia-funduszu-mieszkan-na-wynajem-961/>.

⁶⁷ Zasady zgłaszania Projektów do BGK Nieruchomości S.A. http://bgkn.pl/wp-content/uploads/Zasady_zg%C5%82aszania_projekt%C3%B3w_do_BGK_Nieruchomo%C5%9Bci_SA.pdf.

- podmioty lub osoby umocowane przez właścicieli nieruchomości i deweloperów.

W doborze nieruchomości nabywanych do portfela Funduszu uwzględniane są kryteria dostępności komunikacyjnej oraz bliskości miejsc pracy, ośrodków akademickich potencjalnych najemców.

Celem przedsięwzięcia jest zwiększenie i urozmaicenie na rynku mieszkaniowym oferty mieszkań na wynajem, co ma z jednej strony przyczynić się do wzrostu mobilności gospodarstw domowych, a z drugiej stworzyć alternatywę dla realizacji potrzeb mieszkaniowych w formie zakupu mieszkania na własność. Fundusz Mieszkań na Wynajem to propozycja dla gospodarstw domowych, których zdolność kredytowa nie pozwala na zakup mieszkania lub które nie chcą podejmować długoletniego zobowiązania związanego z umową kredytu hipotecznego. Zadaniem Funduszu jest również popularyzowanie realizacji potrzeb mieszkaniowych w Polsce poprzez najem mieszkania. Oferta Funduszu jest skierowana także do firm szukających mieszkań dla swoich pracowników oraz w celu prowadzenia nieuciążliwej działalności gospodarczej. W pierwszej kolejności inwestycje będą realizowane w największych aglomeracjach: warszawskiej, trójmiejskiej, krakowskiej, wrocławskiej, łódzkiej, poznańskiej i śląskiej o największych i najbardziej płynnych rynkach najmu. W miarę zmian na rynku, również inne miasta mogą znaleźć się w obszarze zainteresowania Funduszu.

Funduszu Mieszkań na Wynajem za swoją silną stroną uważa:

- stabilność i pewność umowy najmu, gdyż stroną umowy jest instytucjonalny wynajmujący;
- oferta jest adresowana do szerokiej grupy potencjalnych klientów - osób fizycznych lub firm: pracowników, pracodawców, osób uczących się, emerytów, rencistów;
- firmy mogą wynajmować mieszkania zarówno na cel mieszkaniowy dla pracowników, jak i do prowadzenia nieuciążliwej działalności gospodarczej;
- mieszkania są wynajmowane osobom fizycznym zgodnie z zasadami najmu okazjonalnego;
- umowa najmu może zostać zawarta na okres nie krótszy niż 6 miesięcy i nie dłuższy niż 48 miesięcy; po tym okresie będzie możliwość przedłużenia umowy z Funduszem, o ile Najemca wystąpi z takim wnioskiem na 2 miesiące przed upływem ustalonego okresu najmu;
- w szczególnych przypadkach, wskazanych w umowie, Najemca ma możliwość wcześniejszego wypowiedzenia umowy najmu z zachowaniem 3-miesięcznego okresu wypowiedzenia;
- najemca otrzymuje gwarancję stałej ceny przez cały czas obowiązywania umowy najmu;
- wysokość czynszu zależy od okresu najmu, według przedziałów: od 6 do 23 miesięcy i od 24 do 48 miesięcy; im dłuższy okres najmu, tym niższy czynsz;
- kaucja wynosi jedynie równowartość czynszu za 1 miesiąc i opłaty eksploatacyjnej;
- najemcy mogą zameldować się w najmowanych lokalach;

- do umowy najmu może przystąpić jako Najemca jedna lub więcej osób - najemcy mogą wspólnie z drugą osobą być weryfikowani finansowo, np. studenci wraz z rodzicami;
- lokale prezentowane w ofercie znajdują się w nowych budynkach, na osiedlach dobrze skomunikowanych z centrum miast, w otoczeniu bogatej infrastruktury handlowo-usługowej i terenów zielonych;
- lokale wynajmowane są w wysokim standardzie „pod klucz” - wykończone są wszystkie elementy mieszkania: podłogi, sufity, ściany, zamontowane drzwi wewnętrzne oraz oświetlenie, kompleksowo wyposażone są kuchnie i łazienki⁶⁸;

Podstawowymi składnikami ceny najmu są:

- Czynniki należny z tytułu oddania Najemcy do używania mieszkania. Wysokość czynszu wynika z metrażu danego mieszkania oraz innych parametrów stanowiących o jego atrakcyjności, takich jak np. rozkład mieszkania, standard wykończenia i wyposażenia, piętro, na którym mieszkanie się znajduje, widok z okna, usytuowanie względem stron świata, balkon, taras, ogródek, itp.
- Opłaty eksploatacyjne rozumiane są jako udział Najemcy (w części przypadającej na jego mieszkanie) w kosztach i opłatach ponoszonych przez Wynajmującego, które dotyczą nieruchomości, jako całości, w szczególności kosztów związanych z bieżącym utrzymaniem i funkcjonowaniem nieruchomości wspólnej, jej urządzeń i instalacji, a także napraw, prac konserwacyjnych oraz sprzątnięcia nieruchomości.
- Opłaty licznikowe związane z indywidualnym zużyciem energii elektrycznej, ciepłej i zimnej wody, centralnego ogrzewania w wynajmowanym przez Najemcę mieszkaniu, a także koszty odprowadzenia ścieków, wywozu odpadów i utylizacji śmieci⁶⁹.

Na koniec 2015 r., po roku funkcjonowania Funduszu, zrealizowano inwestycje w Poznaniu, w Piasecznie, Gdańsku. Fundusz planował zamknąć 2015 rok liczbą 2400 mieszkań, z czego 380 zostało już oddanych do wynajmu, kolejne 1071 jest już zakontraktowanych, a 949 jest w trakcie finalizacji decyzji inwestycyjnej⁷⁰. Udostępnione najemcom w 2015 roku lokale miały zróżnicowany metraż, budowane były na nowych osiedlach, dobrze skomunikowanych z centrami miast, z czego oferta wynajmu dotyczyła 124 mieszkań w Poznaniu, 122 w Piasecznie oraz 134 w Gdańsku. Dodatkowo Fundusz Mieszkań na Wynajem zapowiedział realizację 45 mieszkań znajdujących się w Krakowie (ukończenie inwestycji planowane w I kwartale 2016 roku), 146 mieszkań w Katowicach (ukończenie inwestycji

⁶⁸Zasady oferowania mieszkań na wynajem Funduszu Mieszkań na Wynajem Klienci indywidualni <https://funduszmieszkan.pl/zasady-oferowania-mieszkan/>.

⁶⁹Tamże.

⁷⁰Pierwszy rok działalności Funduszu Mieszkań na Wynajem, Aktualności, Fundusz Mieszkań na Wynajem, 16.12.2015. <https://funduszmieszkan.pl/aktualnosci/page/2/>.

planowane w II kwartale 2017 roku), ponad 100 mieszkań we Wrocławiu (ukończenie inwestycji planowane w I kwartale 2017 roku), 229 mieszkań w Warszawie (ukończenie inwestycji planowane w I kwartale 2017 roku) 63 mieszkań w Łodzi (ukończenie inwestycji planowane w 2018 roku). Według stanu z lutego 2016 r. 2 tysiące osób złożyło wnioski o wynajem mieszkań w ramach Funduszu. Łącznie Fundusz planuje oddać 5,5 tysięcy mieszkań do 2018 roku oraz 20 tysięcy mieszkań do końca 2020 roku⁷¹. Według założeń na pozyskanie portfela 20 tysięcy mieszkań wydatkowane zostanie 5 mld zł, które zostaną w dalszej perspektywie czasowej odzyskane poprzez strumień dochodów z czynszów najmu.

Kolejnym instrumentem polityki mieszkaniowej jest finansowe wsparcie tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych. Zgodnie z ustawą z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy⁷². Zadaniem gminy jest zapewnianie lokali socjalnych i zamiennych, a także zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych gospodarstwom domowym o niskich dochodach. Ponadto na gminie, właściwej ze względu na miejsce położenia lokalu podlegającego opróżnieniu, na podstawie wyroku sądowego, w którym orzeczono uprawnienie do otrzymania lokalu socjalnego, ciąży obowiązek zapewnienia lokalu socjalnego. Sąd nakazuje wstrzymanie wykonania opróżnienia lokalu do czasu złożenia przez gminę oferty zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego. Dodatkowo właścicielowi lokalu przysługuje roszczenie odszkodowawcze do gminy. Gmina może realizować potrzeby mieszkaniowe osób o niskich dochodach oraz eksmitowanych poprzez tworzenie i posiadanie zasobu mieszkaniowego oraz/lub najmowanie lokali od innych właścicieli i podnajmowanie je osobom spełniającym kryteria ustalone przez Radę gminy.

Państwo podjęło działania wspierające i mobilizujące gminy w zakresie realizacji tych zadań własnych. Formą pomocy jest realizowany od 2007 r. program tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych⁷³. **Celem programu jest zwiększenie zasobu lokali oraz pomieszczeń służących zaspokajaniu potrzeb osób najuboższych i eksmitowanych oraz przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu.** Bezpośrednimi beneficjentami programu są gminy, spółki gminy, powiaty, związki międzygminne, organizacje pożytku publicznego. Beneficjentami końcowymi wsparcia tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych są gospodarstwa domowe

⁷¹ Informacje Funduszu Mieszkań na Wynajem <https://funduszmieszkan.pl/o-nas/>.

⁷² Dz.U. 2001, nr 71, poz. 733 z późn. zm.

⁷³ Ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych Dz.U. 2006 Nr 251 poz. 1844 i Dz. U. z 2015 r. poz. 833, 1815.

o najniższych dochodach, osoby eksmitowane, bezdomne, znajdujące się w szczególnej sytuacji życiowej, uprawniającej do ubiegania się o miejsce w mieszkaniu chronionym.

Bezzwrotna dotacja jako instrument polityki mieszkaniowej może zostać udzielona na:

- utworzenie lokali socjalnych – czyli lokali nadających się do zamieszkania ze względu na wyposażenie i stan techniczny, których powierzchnia pokoi przypadająca na członka gospodarstwa domowego najemcy nie może być mniejsza niż 5 m², a w wypadku jednoosobowego gospodarstwa domowego 10 m², przy czym lokal ten może być o obniżonym standardzie, z jednoczesnym uwzględnieniem wyposażenia, o którym mowa w § 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 29 lipca 2009 r.;
- utworzenie mieszkań chronionych – czyli mieszkań przeznaczonych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, opuszczających pieczę zastępczą (rodzina zastępcza, młodzieżowy ośrodek wychowawczy, zakład dla nieletnich), a także dla cudzoziemców. Mieszkania te są przeznaczone dla osób, które ze względu na trudną sytuację życiową, wiek, niepełnosprawność lub chorobę potrzebują wsparcia w funkcjonowaniu w codziennym życiu, ale nie wymagają usług w zakresie świadczonego przez jednostkę całodobowej opieki - art. 53 ustawy o pomocy społecznej (Dz. U. z 2015 r. poz. 163, z późn. zm.);
- utworzenie lokali komunalnych – czyli lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy niestanowiących lokali socjalnych lub mieszkań chronionych;
- zakup byłych mieszkań zakładowych – czyli mieszkań stanowiących przed dniem 7 lutego 2001 r. własność przedsiębiorstw państwowych i spółek handlowych, w których Skarb Państwa był podmiotem dominującym w rozumieniu przepisów o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych;
- utworzenie noclegowni – czyli budynków lub wyodrębnionych części budynków przeznaczonych do udzielania noclegu osobom bezdomnym;
- utworzenie domów dla bezdomnych - czyli budynków lub wyodrębnionych części budynków przeznaczonych do udzielania całodobowego schronienia osobom bezdomnym.

Ustawa definiuje zasady udzielania z Funduszu Doplát finansowego wsparcia inwestorom, tj. gminom, związkom międzygminnym, powiatom, organizacjom pożytku publicznego lub spółkom gminnym, realizującym powyższe przedsięwzięcia.

Gmina lub spółka gminna może ubiegać się o finanse wsparcia na pokrycie części kosztów przedsięwzięcia polegającego na:

1. budowie, w tym rozbudowie lub nadbudowie, budynku na nieruchomości stanowiącej własność lub będącej w użytkowaniu wieczystym gminy lub spółki gminnej,

2. remoncie lub przebudowie budynku będącego własnością gminy lub spółki gminnej, przeznaczonego na pobyt ludzi, albo remoncie lub przebudowie części takiego budynku,
 3. zmianie sposobu użytkowania budynku będącego własnością gminy lub spółki gminnej albo części takiego budynku, wymagającej dokonania remontu lub przebudowy,
 4. kupnie lokali mieszkalnych lub budynku mieszkalnego,
 5. kupnie lokali mieszkalnych lub budynku mieszkalnego, połączonym z remontem tych lokali lub budynku
- w wyniku czego powstaną lokale socjalne.

Finansowego wsparcia na kupno lokali mieszkalnych oraz na kupno lokali mieszkalnych połączonych z ich remontem udziela się, jeżeli liczba utworzonych w ramach przedsięwzięcia lokali socjalnych oraz mieszkań chronionych, nie przekracza połowy liczby wszystkich lokali mieszkalnych znajdujących się w budynku. Ma to zapobiec wykluczeniu społecznemu i tworzeniu „gett socjalnych”.

Finansowego wsparcia udziela się również gminie lub spółce gminnej na tworzenie lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy niestanowiących lokali socjalnych jeżeli gmina powiększy zasób lokali socjalnych lub mieszkań chronionych o lokale w liczbie co najmniej równej liczbie lokali utworzonych lub o lokale o łącznej powierzchni użytkowej co najmniej równej łącznej powierzchni użytkowej lokali utworzonych.

Takie zapisy prawne otwierają przed gminą dwie możliwości: realizację inwestycji budownictwa socjalnego, bądź budownictwa komunalnego. Ze społecznego i ekonomicznego punktu widzenia niewskazane jest realizowanie potrzeb mieszkaniowych poprzez budownictwo socjalne, gdyż:

- lokale socjalne mogą być o obniżonym standardzie, a ten nie jest możliwy do osiągnięcia poprzez nowe inwestycje;
- koszty realizacji inwestycji budownictwa komunalnego o współczesnych parametrach technicznych nie różnią się znacząco od budownictwa socjalnego; możliwe są niższe koszty realizacji inwestycji socjalnych, ale na bazie zabudowy barakowej, co z punktu widzenia jakości architektonicznej nie powinno być brane przez władze gminy pod uwagę;
- lokale socjalne w nowych projektach miałyby wyższy standard, ale niższy czynsz niż większość istniejących lokali komunalnych w zasobie - znaczący odsetek zasobu już istniejącego jest o obniżonym standardzie i powinien być przekwalifikowany na lokale socjalne;
- w wyniku realizacji eksmisji gospodarstwo domowe otrzymywałoby nowy lokal, w wielu przypadkach o lepszym standardzie od dotychczas zajmowanego, co mogłoby wywołać „presję popytową” na eksmisje;

- ustanawiany czynsz w nowych lokalach socjalnych nie pokrywałby kosztów usług mieszkaniowych, gdyż nie mógłby być wyższy od połowy stawki najniższego czynszu obowiązującego w gminnym zasobie mieszkaniowym (wymóg ustawowy), co powodowałoby konieczność finansowania przez gminę nie tylko kosztów budowy, ale również fazę eksploatacji zasobu socjalnego⁷⁴.

Zaletami realizacji inwestycji w postaci budownictwa komunalnego są:

- możliwość realizacji programu zamian lokali w zasobie poprzez proponowanie wybranym najemcom możliwość poprawy warunków zamieszkania i zamianę dotychczasowego lokalu na lokal komunalny w nowym zasobie;
- możliwość dokonania zmiany przeznaczenia zwalnianych w dotychczasowym zasobie lokali z najmem na czas nieoznaczony na lokale socjalne (większość zasobu mieszkaniowego gminy ze względu na niski stan techniczny kwalifikuje się na lokale socjalne - wymóg otrzymania dofinansowania z Funduszu Dopląt);
- zwiększenie jakości zasobu mieszkaniowego gminy poprzez realizację budownictwa współczesnego, energooszczędnego, dopasowanego powierzchniowo do obecnych potrzeb najemców;
- poziom czynszu w nowych lokalach komunalnych pokrywający z nadwyżką rzeczywiste koszty usług mieszkaniowych⁷⁵.

Reasumując, optymalnym sposobem rozwiązania problemu braku wystarczającej liczby lokali socjalnych w gminie jest realizacja budownictwa komunalnego, a nie socjalnego **Rozwiązując problem ilościowy, wskazane byłoby, aby gminy spojrzwały na problem efektywności gospodarowania zasobem mieszkaniowym nieco szerzej. W przypadku tworzenia programu budownictwa komunalnego należy go zintegrować z programem zamian mieszkań oraz z problemem odszkodowań. Realizując budownictwo komunalne, można rozpocząć na większą skalę zarządzanie najmem poprzez lepsze dopasowanie najemców do zajmowanego lokalu pod względem powierzchniowym, jakościowym, lokalizacyjnym.**

Gmina, związek międzygminny albo organizacja pożytku publicznego mogą wystąpić również do Banku Gospodarstwa Krajowego o finansowe wsparcie na pokrycie części kosztów przedsięwzięcia polegającego na:

⁷⁴ R. Cyran, Budownictwo komunalne jako inwestycje zwiększające efektywność gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy [w:] Inwestowanie w aktywa rzeczowe i finansowe, pod red. K. Marcinka, Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe nr 155 Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, 2013.

⁷⁵ Tamże.

1. budowie, w tym rozbudowie lub nadbudowie budynku na nieruchomości stanowiącej własność albo będącej w użytkowaniu wieczystym gminy, związku międzygminnego albo organizacji pożytku publicznego,
 2. remoncie lub przebudowie budynku, przeznaczonego na pobyt ludzi, będącego własnością gminy, związku międzygminnego albo organizacji pożytku publicznego, bądź remoncie lub przebudowie części takiego budynku,
 3. zmianie sposobu użytkowania budynku będącego własnością gminy, związku międzygminnego albo organizacji pożytku publicznego, czy zmianie sposobu użytkowania części takiego budynku, wymagającej dokonania remontu lub przebudowy
- w wyniku czego powstaną noclegownie lub domy dla bezdomnych, bądź nastąpi zwiększenie powierzchni użytkowej pomieszczeń mieszkalnych, w tym sypialni, w istniejącej noclegowni lub domu dla bezdomnych.

Ponadto finansowego wsparcia udziela się gminie albo związkowi międzygminnemu na pokrycie części kosztów przedsięwzięcia polegającego na tworzeniu lokali mieszkalnych powstających w wyniku realizacji przez towarzystwo budownictwa społecznego:

1. budowy, w tym rozbudowy lub nadbudowy budynku;
2. remontu lub przebudowy budynku przeznaczonego na pobyt ludzi albo części takiego budynku;
3. zmiany sposobu użytkowania budynku albo jego części, jeżeli taka zmiana wymaga dokonania remontu lub przebudowy.

Gmina albo związek międzygminny może wystąpić o finansowe wsparcie, pod warunkiem:

- zawarcia przez gminę lub związek międzygminny z towarzystwem budownictwa społecznego umowy przewidującej w szczególności:
 - udział gminy lub związku międzygminnego w kosztach tworzenia części lokali mieszkalnych,
 - prawo gminy lub związku międzygminnego do najmu lokali mieszkalnych utworzonych z udziałem gminy lub związku międzygminnego, z prawem do podnajmowania osobom fizycznym bez zgody towarzystwa;
- zobowiązania się przez gminę lub związek międzygminny do podnajmowania lokali osobom spełniającym warunki otrzymania lokalu socjalnego, określone przez gminę, na terenie której położony jest wynajmowany lokal;
- zobowiązania się przez gminę lub związek międzygminny, że osoby będą ponosić z tytułu używania lokali, opłaty, jakie ponoszą najemcy lokali socjalnych w gminie, na terenie której położony jest wynajmowany lokal.

- jeżeli liczba lokali mieszkalnych tworzonych z udziałem gminy lub związku międzygminnego nie przekracza połowy liczby wszystkich lokali mieszkalnych znajdujących się w tym budynku.

Finansowego wsparcia udziela się również gminie, jeżeli utworzone z udziałem gminy lokale mieszkalne będą podnajmowane przez gminę osobom fizycznym niespełniającym warunków otrzymania lokalu socjalnego, określonych przez gminę, na terenie której położony jest wynajmowany lokal, jeżeli gmina powiększy zasób lokali socjalnych lub mieszkań chronionych o lokale w liczbie co najmniej równej liczbie lokali utworzonych lub o lokale o łącznej powierzchni użytkowej co najmniej równej łącznej powierzchni użytkowej lokali utworzonych.

Finansowego wsparcia, udziela się także gminie, związkowi międzygminnemu albo powiatowi, jeżeli tworzone z udziałem gminy, związku międzygminnego albo powiatu lokale mieszkalne powstałe w wyniku realizacji inwestycji przez Towarzystwo Budownictwa Społecznego będą służyć wykonywaniu zadań z zakresu pomocy społecznej w formie mieszkań chronionych.

Tabela 18. Wysokość finansowego wsparcia na realizację przedsięwzięcia w zależności od typu inwestora

Przedsięwzięcie		Lokale socjalne	Mieszkania chronione	Noclegownie i domy dla bezdomnych	Lokale komunalne
Inwestor		gmina, spółka gminna	gmina, powiat,	gmina, związek międzygminny, organizacje pożytku publicznego	gmina, spółka gminna
Rodzaj przedsięwzięcia					
Budowa, w tym rozbudowa lub nadbudowa budynku		35%	35% ¹	45%	35%
Remont lub przebudowa budynku lub jego części		45%	45% ¹	55%	45%
Zmiana sposobu użytkowania budynku lub jego części		45%	45% ¹	55%	45%
Kupno mieszkania zakładowego		30%			30%
Kupno lokalu mieszkalnego lub budynku mieszkalnego		35%	35% ¹		35%
Kupno + remont lokalu mieszkalnego lub budynku mieszkalnego		35%	35% ¹		35%
Lokale mieszkalne realizowane przez TBS	Budowa, w tym rozbudowa lub nadbudowa budynku	45% ²	45% ²		45%
	Remont lub przebudowa budynku	50% ²	50% ²		50%
	Zmiana sposobu użytkowania budynku	50% ²	50% ²		50%

1. także organizacje pożytku publicznego

2. także związki międzygminne

Źródło: Ustawa z dnia 25 września 2015 r. o zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych Dz. U. z 2015 r. poz. 833, 1815.

Finansowe wsparcie pozwala na uzyskanie bezzwrotnej dotacji do 55% kosztów pozyskania lokalu, co pozwala na zmniejszenie wydatków z budżetu i/lub zwiększenia skali działania gminy w zakresie realizacji potrzeb mieszkaniowych najuboższych. Uregulowania ustawowe motywują gminy (poprzez wysokość wsparcia finansowego) do realizacji przedsięwzięć wspólnie z Towarzystwem Budownictwa Społecznego. Działania te mają na celu zapobiegać wykluczeniu społecznemu. Ponadto wyższe finansowe wsparcie przysługuje w przypadku remontów, przebudowy budynków oraz zmiany sposobu użytkowania budynku niż w przypadku budowy lub zakupu lokali czy budynków, co ma zwiększyć racjonalność wykorzystania istniejących zasobów, które są we własności inwestora.

Tabela 19. Wysokości kwot przeznaczonych na finansowe wsparcie tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy niestanowiących lokali socjalnych, noclegowni i domów dla bezdomnych

Lata	Kwota przeznaczona na program	Wydatki roczne Funduszu Dopłat
2007	185 000 000	68 000 000
2008	125 000 000	25 000 000
2009	45 000 000	45 000 000
2010	40 000 000	40 000 000
2011	80 000 000	80 000 000
2012	120 000 000	120 000 000
2013	90 000 000	90 000 000
2014	113 806 520	80 000 000
2015	126 920 670	około 160 000 000
Ogółem 2007-2015	925 727 190	około 708 000 000

Źródło: Informacje i komunikaty dotyczące programu budownictwa socjalnego Banku Gospodarstwa Krajowego.

W 2011 roku plan rzeczowy zakładał wsparcie 150 przedsięwzięć, a dofinansowano jedynie 104 projekty. W 2012 roku założono, że liczba lokali i miejsc noclegowych tworzonych w ramach rządowego programu budownictwa dla najuboższych osiągnie 3900 sztuk (160 przedsięwzięć), ale realnie inwestorzy zrealizowali jedynie 2013 jednostek (104 przedsięwzięcia). W 2013 roku plan zakładał realizację łącznie 2000 lokali i miejsc noclegowych (w 100 przedsięwzięciach), a zrealizowano 1855 (w 125 wnioskach) na kwotę dofinansowania 80,17 mln zł. W sumie w latach 2011-2013 z zaplanowanego wsparcia budownictwa socjalnego w kwocie 290 mln zł zrealizowano 254,8 mln zł oraz z planowanych 410 przedsięwzięć dofinansowano 333 projekty.

Barierami w ubieganiu się o finansowe wsparcie były: konieczność wysokiego wkładu własnego do inwestycji, przy niskim udziale wsparcia finansowego w całkowitym koszcie przedsięwzięcia oraz niepewność co do uzyskania wsparcia. Dodatkowo Bank Gospodarstwa Krajowego wypłacał środki po zakończeniu inwestycji, a nie jak zakładała ustawa, po zaangażowaniu środków własnych inwestora w wysokości co najmniej 30%. Działanie Banku

Najwyższa Izba Kontroli uznała za nieprawidłowe⁷⁶. Wskazane przez gminy bariery oraz nieprawidłowości w wypłacie wsparcia ze strony Banku Gospodarstwa Krajowego, w ocenie Najwyższej Izby Kontroli, spowodowały, że przyjęte w ustawie o finansowym wsparciu tworzenia lokali rozwiązania nie były atrakcyjne dla inwestorów, zwłaszcza przy biernej postawie Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju, które mając wiedzę o tych zastrzeżeniach nie podejmowało żadnych działań legislacyjnych.

W edycji wiosennej 2015 r. rozpatrywania wniosków inwestorów, składanych do Banku Gospodarstwa Krajowego, wpłynęło 76 wniosków o łącznej wartości ponad 65 mln zł, przy przypadających środkach w tym okresie w kwocie 63,46 mln zł. Wartość złożonych wniosków wzrosła o ponad 70 proc. w porównaniu z edycją z jesieni 2014 r. W edycji jesiennej 2015 r. samorzady złożyły 125 wniosków na łączną kwotę wsparcia w wysokości ponad 96 mln zł. Przyznany w edycji limit środków 74,96 mln został wyczerpany, jednak ze względu na decyzję Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju wszystkie poprawne pod względem formalnym wnioski uzyskują finansowe wsparcie⁷⁷.

Według informacji Banku Gospodarstwa Krajowego z lutego 2016 r. od uruchomienia w 2007 r. programu wsparcia tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych Bank przyznał bezzwrotne dofinansowanie o łącznej wartości 622 mln zł na realizację ponad tysiąc przedsięwzięć⁷⁸. Ich łączna wartość wynosi ponad 2,1 mld zł, co pozwoliło utworzyć ponad 12 tysięcy lokali socjalnych, komunalnych, mieszkań chronionych, miejsc w noclegowniach i domach dla bezdomnych, a kolejne 4 tysiące pozostaje w trakcie realizacji. Około 68 proc. utworzonych w ramach programu BGK zasobów mieszkaniowych to lokale socjalne, 23 proc. to mieszkania komunalne, 9% stanowią miejsca w noclegowniach i domach dla bezdomnych, a także mieszkania chronione.

Zasób lokali socjalnych w latach 2007-2014 wzrósł o 29,3 tys. jednostek (tabela 20). Z ponad 22 tys. wybudowanych mieszkań przez gminy w tym okresie ponad 14,5 tys. lokali powstało przy udziale środków budżetowych państwa (2/3 ogółu wybudowanych mieszkań). Dane te świadczą o wpływie programu wsparcia budownictwa socjalnego na przyrost zasobów mieszkaniowych gminy (tabela 21).

⁷⁶ Informacja o wynikach kontroli Obsługa programów rządowych przez Bank Gospodarstwa Krajowego (P/14/115) Okres kontroli 1.01.2011-7.11.2014.

⁷⁷ Korzystniejsze zasady dofinansowania budownictwa socjalnego i komunalnego, Aktualności Bank Gospodarstwa Krajowego, 5.11.2015.

⁷⁸ 65 mln zł na budowę mieszkań socjalnych i komunalnych, Komunikaty prasowe, Bank Gospodarstwa Krajowego 29.02.2016.

Tabela 20. Zasób mieszkaniowy gminy w latach 2007-2014 (w tys. szt.)

Wyszczególnienie	2007	2009	2011	2013	2014
Liczba mieszkań gminy	1156,8	1062,8	1089,4	934,9	b.d
w tym liczba lokali socjalnych	57,0	61,4	74,7	83,2	86,3
Udział lokali socjalnych w zasobach gminy	4,9%	5,8%	6,9%	8,9%	b.d

Źródło: Bank Danych Lokalnych GUS, Gospodarka mieszkaniowa i komunalna, Zasoby mieszkaniowe, Zasoby mieszkaniowe gmin (komunalne).

Tabela 21. Efekty rzeczowe budownictwa komunalnego

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	razem
Liczba mieszkań oddanych do użytkowania przez gminy	2 452	2 719	4 202	3 418	2 500	2 389	2 218	2 177	22075
Liczba lokali z dofinansowaniem z Funduszu Dopłat*	2564	2032	1403	1382	1749	1950	1714	1718	14512

*mieszkania zakwalifikowane do finansowania w danym roku

Źródło: Bank Danych Lokalnych GUS, Przemysł i budownictwo, Mieszkania oddane do użytkowania według form budownictwa.

Pomimo wsparcia budżetowego w zakresie tworzenia lokali socjalnych nadal, według Najwyższej Izby Kontroli, skuteczność działania gmin w zakresie zapewnienia lokali socjalnych i pomieszczeń tymczasowych oraz ograniczenia negatywnych skutków finansowych i społecznych wynikających z niewywiązywania się z tego zadania jest niezadawalająca. Na podstawie przeprowadzonej kontroli w 10 miastach NIK stwierdził, że lista osób oczekujących na lokale socjalne z tego tytułu wydłużyła się o 35%, a w związku z niedoborem tych lokali, średni czas oczekiwania na realizację wyroków eksmisyjnych wynosił 2 lata i 6 miesięcy, w skrajnych przypadkach sięgał nawet 20 lat⁷⁹. Wynika z tego, że skala wsparcia i aktywność gmin jest w tym obszarze nadal niewystarczająca.

Na mocy ustawy z dnia 25 września 2015 r. o zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych od 1 marca 2016 r. zwiększono dopłaty dla gmin, powiatów i organizacji pożytku publicznego na tworzenie zasobów mieszkaniowych. Dodatkowo wprowadzono możliwość wykupu mieszkań pozakładowych przez gminy z 30% dofinansowaniem z Funduszu Dopłat, bez obowiązku tworzenia lokali ekwiwalentnych. Rozszerzono również katalog beneficjentów dopłat o spółki gminne, w których gmina lub gminy dysponują odpowiednio ponad 50% głosów na zgromadzeniu wspólników lub na walnym zgromadzeniu (z wyłączeniem TBS). Bardzo istotną zmianą, mocno postulowaną przez samorządy terytorialne, jest złagodzenie obowiązku wydzielania ekwiwalentnego zasobu lokali socjalnych. Inwestor, który utworzy lokale komunalne z udziałem finansowego wsparcia ze środków Funduszu Dopłat, będzie miał wybór pomiędzy zapewnieniem odpowiedniej liczby lokali socjalnych a zapewnieniem odpowiedniej powierzchni użytkowej lokali socjalnych. Dotychczas nie było takiej możliwości – inwestorzy musieli spełnić

⁷⁹ Informacja o wynikach kontroli Najwyższej Izby Kontroli, 2014, Wykonywanie przez wybrane gminy obowiązku zapewnienia lokali socjalnych i pomieszczeń tymczasowych”, Nr ewid. 175/2014/P/14/104/LPO.

obydwa warunki. Tak rygorystyczne warunki zniechęcały część gmin do aplikowania o dopłaty z Funduszu Dopłat. W edycji wiosennej 2016 r. Fundusz Dopłat ma do dyspozycji ponad 65 mln zł na dofinansowanie inwestycji.

Za instrument polityki mieszkaniowej można uznać również system zwrotu osobom fizycznym części wydatków poniesionych na zakup materiałów budowlanych przez te osoby w związku z budową i remontem budynku mieszkalnego lub jego części na mocy ustawy z dnia 29 sierpnia 2005 r. o zwrocie osobom fizycznym niektórych wydatków związanych z budownictwem mieszkaniowym.⁸⁰ Zwrot wydatków finansowany jest z budżetu państwa. Osoba fizyczna ma prawo do zwrotu części wydatków poniesionych na zakup materiałów budowlanych w związku z:

- budową budynku mieszkalnego;
- nadbudową lub rozbudową budynku na cele mieszkalne lub przebudową (przystosowaniem) budynku niemieszkalnego, jego części lub pomieszczenia niemieszkalnego na cele mieszkalne, w wyniku których powstał lokal mieszkalny spełniający wymagania określone w odrębnych przepisach;
- remontem budynku mieszkalnego lub lokalu mieszkalnego.

Zwrot dotyczy wydatków poniesionych na zakup materiałów budowlanych, które do dnia 30 kwietnia 2004 r. były opodatkowane stawką podatku od towarów i usług w wysokości 7%, a od dnia 1 maja 2004 r. są opodatkowane podatkiem VAT. Kwota zwrotu jest równa 65,22 % kwoty podatku VAT wynikającej z faktur dla okresu pięcioletniego, liczonego od dnia złożenia tego wniosku, nie więcej jednak niż 12,195% kwoty stanowiącej iloczyn:

- 1) 70 m² powierzchni użytkowej i ceny 1 m² powierzchni użytkowej budynku mieszkalnego, przyjmowanej na potrzeby obliczenia premii gwarancyjnej od wkładów oszczędnościowych na książeczkach mieszkaniowych, ostatnio ogłoszonej przed kwartałem złożenia wniosku o dokonanie zwrotu, w przypadku inwestycji związanych z wydatkami, wymagających pozwolenia na budowę;
- 2) 30 m² powierzchni użytkowej i ceny 1 m² powierzchni użytkowej budynku mieszkalnego, przyjmowanej na potrzeby obliczenia premii gwarancyjnej od wkładów oszczędnościowych na książeczkach mieszkaniowych, ostatnio ogłoszonej przed kwartałem złożenia wniosku o dokonanie zwrotu, w przypadku inwestycji związanych z wydatkami, niewymagających pozwolenia na budowę.

W dokumencie *Główne problemy, cele i kierunki programu wspierania rozwoju budownictwa mieszkaniowego do 2020 roku* **Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju proponowało, aby**

⁸⁰ Dz.U. 2005 nr 177 poz. 1468 z póź. zm

z początkiem 2014 r. instrument ten wygasć, gdyż stanowi dominującą pozycję w wydatkach budżetowych państwa na mieszkalnictwo, ograniczając z jednej strony możliwości wprowadzenia aktywnych form wsparcia priorytetowych społecznie segmentów rynku, a z drugiej koncentrując pomoc budżetową na wspieraniu względnie zamożnej części społeczeństwa. Z końcem 2013 roku przestała obowiązywać dotychczasowa ustawa z 29 sierpnia 2005 r. o zwrocie osobom fizycznym niektórych wydatków związanych z budownictwem mieszkaniowym. Uchyliła ją ustawa z 27 września 2013 r. o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez młodych ludzi. Nowe, obowiązujące od 1 stycznia 2014 r., zasady zwrotu VAT za materiały budowlane zawarto w rozdziale 4 tejże ustawy zatytułowanym „Zwrot osobom fizycznym niektórych wydatków poniesionych w związku z budową pierwszego własnego mieszkania”.

System zwrotu VAT za materiały budowlane został od 2014 roku okrojony podmiotowo i przedmiotowo. Pomoc w ramach ustawy z dnia 27 września 2013 r. o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez młodych ludzi dotyczy osób fizycznych, które po dniu 1 stycznia 2014 r. poniosły wydatki na zakup materiałów budowlanych. Mają oni mają prawo ubiegać się o zwrot części tych wydatków, jeżeli wydatki zostały poniesione w celu zaspokojenia własnych potrzeb mieszkaniowych w związku z:

- budową domu jednorodzinnego albo
- nadbudową lub rozbudową budynku na cele mieszkalne lub przebudową (przystosowaniem) budynku niemieszkalnego, jego części lub pomieszczenia niemieszkalnego na cele mieszkalne, w wyniku których powstał lokal mieszkalny.

Kwota zwrotu wydatków dla stawki 22% jest równa 68,18% kwoty podatku VAT wynikającej z faktur (65,22% – dla stawki 23%), nie więcej jednak niż 12,295% (12,195 % dla stawki 23%) kwoty stanowiącej iloczyn 70 m² powierzchni użytkowej i ceny 1 m² powierzchni użytkowej budynku mieszkalnego, przyjmowanej na potrzeby obliczenia premii gwarancyjnej od wkładów oszczędnościowych na książeczkach mieszkaniowych, ostatnio ogłoszonej przed kwartałem złożenia wniosku o zwrot wydatków.

Aby ubiegać się o zwrot części wydatków, trzeba spełnić następujące warunki:

- powierzchnia użytkowa lokalu mieszkalnego albo domu jednorodzinnego, nie przekracza odpowiednio:
 - 75 m² i 100 m²,
 - 85 m² i 110 m² – w przypadku gdy osoba fizyczna w dniu wydania pozwolenia na budowę albo w dniu dokonania zgłoszenia budowy, wychowywała przynajmniej troje dzieci;

- osoba fizyczna do końca roku kalendarzowego, w którym wydano pozwolenie na budowę lokalu mieszkalnego albo domu jednorodzinnego albo dokonano zgłoszenia budowy, nie ukończyła 36 lat;
- do dnia złożenia wniosku o zwrot wydatków osoba fizyczna nie była:
 - właścicielem budynku mieszkalnego jednorodzinnego lub lokalu mieszkalnego,
 - osobą, której przysługuje spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, którego przedmiotem jest lokal mieszkalny lub dom jednorodzinny,
 - właścicielem lub współwłaścicielem budynku, jeżeli jego udział w przypadku zniesienia współwłasności obejmowałby co najmniej jeden lokal mieszkalny.

Oprócz określenia górnej granicy wiekowej beneficjentów pomocy ograniczono powierzchnię budowanego domu lub mieszkania, co limitować ma liczbę osób uprawnionych do korzystania ze zwrotu. Zlikwidowano także zwrot VAT w przypadku remontu mieszkania, czy domu. Wprowadzono warunek budowy pierwszego własnego mieszkania lub domu.

Inną formą wsparcia, którą można uznać za promowanie rozwoju budownictwa mieszkaniowego, jest możliwość stosowania obniżonej stawki podatku od towarów i usług w ramach budownictwa społecznego. W budownictwie mieszkaniowym stosuje się, na mocy ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług stawkę 8 %⁸¹. Stawkę tą stosuje się do dostawy, budowy, remontu, modernizacji, termomodernizacji lub przebudowy obiektów budowlanych lub ich części zaliczonych do budownictwa objętego społecznym programem mieszkaniowym. Przez budownictwo objęte społecznym programem mieszkaniowym rozumie się obiekty budownictwa mieszkaniowego lub ich części, z wyłączeniem lokali użytkowych, oraz lokale mieszkalne w budynkach niemieszkalnych sklasyfikowanych w Polskiej Klasyfikacji Obiektów Budowlanych w dziale 12. Do budownictwa objętego społecznym programem mieszkaniowym nie zalicza się: budynków mieszkalnych jednorodzinnych, których powierzchnia użytkowa przekracza 300 m² oraz lokali mieszkalnych, których powierzchnia użytkowa przekracza 150 m². W przypadku budownictwa mieszkaniowego o powierzchni przekraczającej wymienione limity stawkę podatku 8% stosuje się tylko do części podstawy opodatkowania odpowiadającej udziałowi powierzchni użytkowej kwalifikującej do budownictwa objętego społecznym programem mieszkaniowym w całkowitej powierzchni użytkowej. Dzięki tym regulacjom, mieszkania wybudowane i sprzedawane na rynku pierwotnym przez przedsiębiorców, którzy są deweloperami, tj. budują domy wielolokalowe, po czym wyodrębniają w nich lokale mieszkalne lub też budują domy jednorodzinne, a następnie odpłatnie przenoszą ich własność na nabywców są opodatkowane stawką 8% podatku od towarów i usług .

⁸¹ Dz.U. 2004 Nr 54 poz. 535 z późn. zm.

Reasumując, **pomimo dużej liczby programów i szerokiego zakresu form wsparcia, efekty rzeczowe wdrożonych programów polityki mieszkaniowej są w odniesieniu do potrzeb mieszkaniowych oraz technicznych niewielkie. Wsparcie budżetowe sektora mieszkaniowego odznacza się stosunkowo niską skutecznością finansową działań władz publicznych, co przyznało w autokrytyce w 2010 roku samo Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju⁸². Problemem mieszkaniowym w Polsce nie są już zbyt niskie efekty rzeczowe budownictwa mieszkaniowego, ale niski udział uzyskanych w efekcie tych działań mieszkań na wynajem, w tym dla realizacji potrzeb mieszkaniowych gospodarstw nie będących w stanie samodzielnie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych na rynku. Pomimo istnienia programów mieszkaniowych wspierających podaż mieszkań socjalnych i społecznych, zbyt niskie środki przeznaczane na realizację programów oraz niekorzystne dla inwestorów zapisy normatywne nie rozwiązały całościowo problemu braku mieszkań dla osób o niskich i średnich dochodach.**

Podobna sentencja została zawarta w Wystąpieniu Pokontrolnym Najwyższej Izby Kontroli pt. Koordynacja polityki rodzinnej w Polsce⁸³. Zdaniem NIK, wprowadzone przez Ministra Infrastruktury i Rozwoju rozwiązania w formie programów Rodzina na swoim, Mieszkanie dla Młodych czy wsparcie dla gmin w realizacji lokali socjalnych w niewystarczającym stopniu wpływały na poprawę sytuacji mieszkaniowej rodzin. Sformułowano również zarzut, że w ciągu 5 lat po likwidacji Krajowego Funduszu Mieszkaniowego i preferencyjnych kredytów dla budownictwa społecznego nie reaktywowano tej formy wspierania budownictwa, co spowodowało lukę na rynku mieszkaniowym na wynajem.

Instrumenty wsparcia, realizowane w latach 2006-2015, obejmowały zarówno budownictwo socjalne, społeczne i rynkowe, zapewniały wsparcie dla działań remontowych i termomodernizacyjnych, jak i realizowały zobowiązania historyczne. **Większość środków budżetowych kierowana była jednak na realizację potrzeb mieszkaniowych osób relatywnie zamożnych, które i bez pomocy finansowej państwa zrealizowałyby inwestycje mieszkaniowe** (Rodzina na swoim, Mieszkanie dla młodych), przy niewielkim finansowaniu budownictwa socjalnego i zaniechaniu wsparcia budownictwa społecznego po 2009 r. Można zatem uznać, że **realizowana polityka mieszkaniowa nie spełniała podstawowej zasady – uzupełniania rozwiązań w obszarach, w których rynek nie zaspokaja podstawowych potrzeb mieszkańców.** Co więcej, w rzeczywistości to właśnie komercyjny rynek mieszkaniowy był najsilniej wspierany działaniami propopytowymi, które w rzeczywistości wpływały na działania podażowe realizowane

^{82 82} Dokument *Główne problemy, cele i kierunki programu wspierania rozwoju budownictwa mieszkaniowego do 2020 roku*.

⁸³ Tekst ostateczny wystąpienia pokontrolnego ujednolicony na podstawie uchwały kolegium najwyższej Izby Kontroli z dnia 25 lutego 2015 roku. Numer kontroli P/14/046. Okres objęty kontrolą 2012-2014 (I półrocze). Jednostka kontrolowana – Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju.

przez deweloperów. Dlatego też w kolejnych latach niezbędna będzie realokacja zasobów finansowych przeznaczanych z budżetu państwa na wsparcie mieszkalnictwa.

Podsumowując, w polskiej polityce mieszkaniowej brakuje programu mieszkaniowego, który wspierałby realizację potrzeb mieszkaniowych w formie najmu mieszkań gospodarstw domowych o niskich dochodach, dającego podobne efekty jak program realizowany przez Fundusz Mieszkań na Wynajem, ale wykorzystujący potencjał rozwojowy istniejących zasobów mieszkaniowych. Ponadto istnieje przestrzenna luka we wspieraniu potrzeb mieszkaniowych w miastach, gdzie nie wykazuje aktywności inwestycyjnej Fundusz Mieszkań na Wynajem oraz Towarzystwa Budownictwa Społecznego, a osoby mające niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe przekroczyły dopuszczalny poziom dochodów, który uprawniałby je do ubiegania się o lokal komunalny. Ponadto nie ma instrumentu zwiększającego efektywność wykorzystania istniejących zasobów mieszkaniowych, które mogłyby być wprowadzone na rynek najmu przez właścicieli, gdyby mieli oni większą gwarancję osiągnięcia stabilnych dochodów z najmu w średnim okresie, przy jednoczesnej minimalizacji ryzyka najemcy. W lukę tą wpisują się rozwiązania proponowane przez program Społecznych Agencji Najmu.

3. Miejsce Społecznych Agencji Najmu w obrębie polityki mieszkaniowej

Potrzeby mieszkaniowe są najczęściej, ze względu na funkcje pełnione przez mieszkanie, potrzebami podstawowymi. Potrzeby sklasyfikować można jako normatywne, które wynikają ze społecznie uznanych norm dotyczących poziomu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych oraz potrzeby o charakterze rynkowym, które mogą zostać zrealizowane, gdy są poparte środkami finansowymi, tworząc popyt efektywny. Poziom zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych, uznanych za społecznie właściwy, nosi nazwę standardu mieszkaniowego⁸⁴. Potrzeby mieszkaniowe można rozpatrywać w kategorii braku odpowiedniej liczby mieszkań w stosunku do liczby gospodarstw domowych/ gospodarstw rodzinnych i nierodzinnych lub kategorii potrzeb jakościowych. Potrzeby jakościowe odnoszą się do standardu mieszkaniowego, związanego z powierzchnią użytkową mieszkania, jego wyposażeniem w media i standardem technicznym. Wysokość potrzeb mieszkaniowych zależy od procesów demograficznych, procesów zużycia zasobów mieszkaniowych, rozwoju społeczno-gospodarczego kraju oraz postępu technicznego.

Z problematyką braku mieszkań wiążą się dwa wskaźniki – statystyczny deficyt/nadwyżka mieszkań oraz potrzeby mieszkaniowe. Statystyczny deficyt mieszkań wynika z różnicy między liczbą gospodarstw domowych a liczbą zasobów mieszkaniowych w danym czasie i na danym obszarze⁸⁵. Potrzeby mieszkaniowe są pojęciem szerszym, gdyż w ich szacowaniu uwzględnia się dodatkowo liczbę mieszkań, które powinny zostać wyburzone na skutek złego stanu technicznego.

W Narodowym Spisie Powszechnym Ludności i Mieszkań 2011 wyodrębnionych zostało 13568,0 tys. gospodarstw domowych⁸⁶. Przeciętna liczba osób w gospodarstwie domowym wynosiła 2,82 osoby. Spośród wszystkich gospodarstw domowych samodzielnie mieszkało 10980,1 tys. (80,9%) gospodarstw domowych, a więc w porównaniu do 2002 roku nastąpił wzrost ich udziału o 8,1%. Gospodarstwa jednoosobowe zdecydowanie częściej mieszkają samodzielnie (76% ogółu gospodarstw domowych jednoosobowych), ale w 41% tworzą je samotne osoby starsze (w wieku 60 lat i więcej), a zaledwie w 35% osoby młode. Wynika to z faktu, że dorosłe dzieci opuściły dom, pozostawiając w nim samotnego rodzica. Gospodarstwa wieloosobowe w 82,5% zamieszkują samodzielnie, z czego blisko połowa zajmuje mieszkanie, w których nie ma osób starszych. Wśród gospodarstw domowych dzielących mieszkanie z innym gospodarstwem

⁸⁴ A. Andrzejewski, *Polityka mieszkaniowa*. Wyd. PWE, Warszawa 1979, s.246.

⁸⁵ Gospodarstwa domowe i rodziny. Charakterystyka demograficzna. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011, GUS, Warszawa 2014, s.25-36.

⁸⁶ Według Głównego Urzędu Statystycznego gospodarstwo domowe definiowane jest jako: zespół osób (spokrewnionych lub niespokrewnionych) wspólnie zamieszkujących i utrzymujących się. Osoba mieszkająca samotnie lub mieszkająca z innymi osobami, ale utrzymująca się oddzielnie tworzy odrębne – jednoosobowe gospodarstwo domowe.

przeważają gospodarstwa bez osób starszych. Są to zarówno gospodarstwa jednoosobowe, jak i wieloosobowe. W miastach prawie trzykrotnie częściej współzamieszkują ze sobą gospodarstwa bez osób starszych w porównaniu z samodzielnie utrzymującymi się osobami starszymi. Na wsi wyższy - w porównaniu z miastami - odsetek starszych osób tworzących jednoosobowe gospodarstwa domowe dzieli mieszkanie z innym gospodarstwem - 11,7% na wsi wobec 5,9% w miastach. Z ogólnej liczby gospodarstw domowych w 2011 r. tj., 13568 tys., gospodarstwa rodzinne stanowiły 9887,4 tys. (72,9%), a 3680,6 tys. gospodarstwa nierodzinne (27,1%). Wśród gospodarstw rodzinnych 8889,9 tys. było gospodarstw jednorodzinnych, 921,3 tys. dwurodzinnych a 76,2 tys. trzy i więcej rodzinnych (tabela). Gospodarstwa nierodzinne składają się z jednej lub większej liczby osób, w tym także spokrewnionych ze sobą, ale nietworzących rodziny (ponad 88% stanowiły gospodarstwa nierodzinne jednoosobowe).

Tabela 22. Gospodarstwa domowe według składu rodzinnego w 2011 r. (w tys.)

Wyszczególnienie	ogółem	Gospodarstwa domowe				
		rodzinne				nierodzinne
		razem	jedno-rodzinne	dwurodzinne	trzy i więcej rodzinne	
Ogółem	13568,0	9887,4	8889,9	921,3	76,2	3680,6
Miasta	9146,9	6357,4	5938,9	393,5	25,0	2789,5
Wieś	4421,1	3530,0	2951,1	527,8	51,2	891,1

Źródło: Gospodarstwa domowe i rodziny. Charakterystyka demograficzna. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011, GUS, Warszawa 2014, tablica 10, s.36.

Zgodnie z wynikami spisu z 2011 roku wyodrębniono 10 972,5 tys. rodzin⁸⁷ zamieszkałych w 9887 tys. gospodarstwach domowych. Jeżeli dodamy do tego 3680,6 tys. gospodarstw nierodzinnych, to ogólna liczba rodzin i gospodarstw nierodzinnych wyniesie 14653,1 tys., wobec 13568 tys. gospodarstw domowych, przy liczbie ludności w tym okresie na poziomie 38291,4 tys. osób. Ze względu na niewielką zmianę liczby ludności (o 0,4%) w okresie lat 2011 -2015 można przyjąć, że również liczba gospodarstw domowych i liczba rodzin i gospodarstw nierodzinnych nie uległa większej zmianie w tym czasie⁸⁸. Szacunek zasobów mieszkaniowych na koniec lutego 2016 r. wynosił około 14155 tys. mieszkań⁸⁹. Bilans statystyczny wyniesie zatem:

⁸⁷ Rodziny w spisach wyodrębnia się spośród osób wchodzących w skład gospodarstwa domowego. Rodzina (biologiczna) w spisie definiowana jest jako dwie lub większa liczba osób, które są związane jako mąż i żona, wspólnie żyjący partnerzy (kohabitanci) – osoby płci przeciwnej lub jako rodzic i dziecko. Tak więc, rodzina obejmuje parę bez dzieci lub parę z jednym lub większą liczbą dzieci, albo też samotnego rodzica z jednym bądź większą liczbą dzieci. Gospodarstwa domowe i rodziny. Charakterystyka demograficzna. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011, GUS, Warszawa 2014, s.21.

⁸⁸Liczba ludności w 2015 wyniosła w Polsce 38451 tys. osób. Główny Urząd Statystyczny <http://stat.gov.pl/podstawowe-dane/>.

⁸⁹ Zasób mieszkaniowy na koniec 2014 r. wynosił 13983039 mieszkań. Do liczby tej dodano efekty rzeczowe budownictwa mieszkaniowego z 2015r. wynoszące 147821 mieszkań oraz w okresie styczeń – luty 2016r. na poziomie 24229 mieszkań to otrzymamy zasób ogółem wynoszący 14155089 mieszkań (nie uwzględniono potencjalnych wyburzeń w tym okresie) Bank Danych Lokalnych, Przemysł i Budownictwo, Budownictwo mieszkaniowe, Główny Urząd Statystyczny <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/tablica>.

Tabela 23. Szacunek statystycznego deficytu/nadwyżki mieszkań oraz potrzeb mieszkaniowych według stanu na marzec 2016r.

Wyszczególnienie	Liczba gospodarstw domowych	Liczba mieszkań w zasobie	Liczba gospodarstw rodzinnych i nierodzinnych	Substandard mieszkaniowy (potencjalnie do wyburzenia) spowodowany: niskim stanem technicznym budynków
	13 567 999	14 155 089	14 653 100	322 506
Statystyczna nadwyżka mieszkań z uwzględnieniem gospodarstw domowych	587 090			
Nadwyżka mieszkaniowa uwzględniająca konieczność wyburzeń mieszkań substandardowych				264 584
Statystyczny deficyt mieszkaniowy z uwzględnieniem liczby rodzin i gospodarstw nierodzinnych		498 011		
Potrzeby mieszkaniowe uwzględniające konieczność wyburzeń mieszkań substandardowych				820 517

Źródło: obliczenia własne.

Z porównania liczby gospodarstw domowych do liczby mieszkań w zasobie wynika, że w Polsce występuje statystyczna nadwyżka mieszkań na poziomie 587 tys. jednostek. Po uwzględnieniu koniecznych wyburzeń nadwyżka wynosi około 264 tys. mieszkań. Biorąc pod uwagę jednak liczbę rodzin i gospodarstw nierodzinnych w relacji do liczby istniejących mieszkań wychodzi niedobór mieszkań na poziomie około 498 tys., a po uwzględnieniu koniecznych wyburzeń potrzeby można oszacować na poziomie 820 tys. mieszkań. Występowanie deficytu mieszkań w poszczególnych gminach przyczynia się do współzamieszkiwania dwóch lub większej liczby gospodarstw domowych / rodzin w jednym mieszkaniu. Z drugiej strony do szacunków uwzględniających liczbę rodzin w relacji do liczby mieszkań należy podchodzić z ostrożnością, gdyż w gospodarstwach dwurodzinnych niemal wszystkie rodziny (95%) były spokrewnione w linii prostej, np. trzypokoleniowe gospodarstwo domowe składające się z dziadków (jedna rodzina) oraz rodziców i wnuków (druga rodzina). W miastach, jeśli sytuacja ta dotyczy zamieszkiwania wielopokoleniowego w lokalu mieszkalnym, może świadczyć o substandardzie mieszkaniowym. W przypadku domów w miastach, a szczególnie na wsi, sytuacja ta często wynika z wyboru, a nie przymusu ekonomicznego. Na wsiach, gdzie dominuje zabudowa domami jednorodzinnymi, liczba gospodarstw dwurodzinnych pod jednym dachem wynosi 527,8 tys. Trudno mówić o potrzebach mieszkaniowych całej tej grupy rodzin, jeśli np. każda rodzina ma do dyspozycji po 80-120m² w domu mieszkalnym. **Dlatego też wydaje się, że w 2016 roku możemy raczej mówić o odpowiedniej wielkości zasobów w stosunku do liczby**

gospodarstw rodzinnych i nierodzinnych. Oddzielnym zagadnieniem jest niedopasowanie gospodarstw domowych do zajmowanej powierzchni użytkowej mieszkań oraz problem potrzeb mieszkaniowych osób o niskich dochodach w relacji do cen sprzedaży mieszkań czy cen najmu rynkowego mieszkań.

Potrzeby mieszkaniowe gospodarstwa domowego mogą zostać zaspokojone przez:

- najem,
- nabycie mieszkania na rynku wtórnym,
- nabycie mieszkania na rynku pierwotnym,
- budowę domu jednorodzinnego.

Najem, jako najtańszy i najszybszy sposób na realizację potrzeb mieszkaniowych, możliwy jest w zasobie prywatnym od właściciela, który w celu osiągnięcia dochodów z wynajmu nabył lokal mieszkalny, dom jednorodzinny jako nieruchomość inwestycyjną. Wynajmującym może być również deweloper, który wybudował mieszkania w celu osiągnięcia strumienia dochodów z usługi wynajmu, a nie sprzedaży lokali (w praktyce, na skutek niższych stóp zwrotu z wynajmu mieszkań w stosunku do zysku ze sprzedaży mieszkań oraz wysokim ryzyku najemcy, deweloperzy rzadko są uczestnikami rynku mieszkań na wynajem). Trzecią możliwością dla osób mających niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe może być najem lokalu w zasobie Towarzystw Budownictwa Społecznego, które wybudowały lub nabyły budynki mieszkalne w celu wynajmu lokali z czynszem ekonomicznym, często o wiele niższym niż czynsz rynkowy. Oferta ta skierowana jest do osób mających średnie dochody. Dla gospodarstw domowych chcących realizować potrzeby mieszkaniowe w stosunku najmu jest też nowa możliwość – mieszkania na wynajem nabyte i wynajęte przez Fundusz Mieszkań na Wynajem, ale oferta dotyczy jedynie największych aglomeracji w Polsce. Dla osób o niskich dochodach sposobem zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych może być ubieganie się o najem lokalu komunalnego lub socjalnego. Ze względu na niewielką podaż tych lokali przez gminy, ich dostępność jest bardzo niska.

Drugim modelem zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych jest nabycie prawa odrębnej własności do lokalu na rynku wtórnym w budynku wspólnoty mieszkaniowej lub spółdzielni mieszkaniowej oraz spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu w zasobie spółdzielni mieszkaniowej. Ponadto, na rynku wtórnym możemy nabyć prawo własności do domu jednorodzinnego lub spółdzielcze własnościowe prawo do domu w spółdzielni mieszkaniowej.

Dla gospodarstw domowych o co najmniej średnich dochodach rozporządzalnych i odpowiedniej zdolności kredytowej możliwe jest zrealizowanie potrzeb mieszkaniowych w modelu trzecim, tj. na rynku pierwotnym przez nabycie prawa odrębnej własności lokalu z inwestycji zrealizowanej przez dewelopera, spółdzielnię mieszkaniową lub TBS.

Dla osób o wysokich dochodach i wysokiej zdolności kredytowej możliwa jest realizacja

potrzeb mieszkaniowych w modelu czwartym na rynku pierwotnym przez nabycie prawa własności do nieruchomości gruntowej zabudowanej domem jednorodzinny lub też samodzielna budowa domu jednorodzinnego.

Sposób realizacji potrzeb mieszkaniowych powinien wynikać z sytuacji ekonomicznej gospodarstwa domowego i opierać się na racjonalnych decyzjach, niezakłóconych działaniami interwencyjnymi państwa. Szczególnie dotyczy to osób młodych, które powinny dostosować model zaspokajania potrzeb do swojej sytuacji na rynku pracy, składu liczbowego gospodarstwa domowego, obecnego i docelowego, oraz dokonać właściwego wyboru miejsca zamieszkania. Wydaje się, że z punktu widzenia młodych osób, które dopiero weszły na bardzo dynamiczny rynek pracy, nie jest najczęściej jeszcze znany docelowy model gospodarstwa domowego, a więc tym bardziej docelowe miejsce zamieszkania. Zatem optymalną formą zamieszkania powinien być model oparty na najmie mieszkania, który nie wiąże na stałe osoby z daną lokalizacją, zwiększa więc możliwość migracji w poszukiwaniu lepszej pracy, nie zmusza do zawierania długoterminowych zobowiązań w zakresie umowy kredytowania hipotecznego zakupu mieszkania. Prawo własności jest, z formalnoprawnego i ekonomicznego punktu widzenia najbardziej ekskluzywne⁹⁰. Wydaje się, patrząc z punktu widzenia racjonalności, że realizacja potrzeb mieszkaniowych młodych gospodarstw domowych powinna zaczynać się od najmu lokalu, aby po pewnym czasie, w którym zostanie dookreślony model osobowy gospodarstwa domowego, uzyskać stabilizację i doświadczenie na rynku pracy, wypracować oszczędności na wkład własny na mieszkanie oraz zdolność kredytową, w końcu zdecydować się na skorzystanie z modelu drugiego, trzeciego lub czwartego. Z całą stanowczością trzeba podkreślić, że żadne instrumenty polityki mieszkaniowej państwa nie powinny zaburzać racjonalności w podejmowaniu decyzji przez gospodarstwa domowe, szczególnie ze szkodą dla nich samych.

Oceniając dostępność programów wsparcia publicznego dla gospodarstw domowych, z uwzględnieniem dochodów, jakie osiągają, uwidacznia się do roku 2015 silne kreowanie instrumentami polityki mieszkaniowej modelu zaspokajania potrzeb mieszkaniowych w formie własnościowej dla osób najlepiej sytuowanych, przy luce w dostępności instrumentów wspierających najem mieszkań dla gospodarstw domowych mieszczących się w 3-7 decylnym rozkładzie dochodów, które nie spełniają kryteriów na najem lokali komunalnych ani nie mają zdolności kredytowej⁹¹. Rozpatrując rozkład dochodów rozporządzalnych w kwintylach, brakuje wsparcia dla gospodarstw domowych z górnej części kwintyla II oraz kwintyla III. Dodatkowo sytuacja ta nie sprzyja mobilności geograficznej gospodarstw domowych,

⁹⁰ J. Konowalczyk, *Wycena nieruchomości przedsiębiorstw*. Wyd. CH Beck, Warszawa 2009. s. 19.

⁹¹ Przegląd wydatków publicznych: Polityka wspierająca mieszkalnictwo, Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, OECD, Warszawa, październik 2015 r., s.58.

np. w poszukiwaniu lepszego rynku pracy. **Z analiz Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju wynika, że jedynie 30% społeczeństwa posiada zdolność kredytową na zakup mieszkania⁹². Dlatego też jedynie rozwój mechanizmów w oparciu o rynek najmu zwiększyć może dostępność mieszkań dla gospodarstw domowych o niskich i średnich dochodach.** Środki budżetowe z wygaszanych programów stymulujących nabywanie mieszkań na własność, tj. w 2018 roku z programu Mieszkanie dla Młodych oraz z ośmioletnich dopłat w ramach programu Rodziny na swoim, które będą wypłacane do 2021 roku, **należy realokować na wieloobszarowe wsparcie rynku najmu mieszkań, w szczególności koncentrując się na instrumentach obniżających koszty najmu. W ten obszar wpisuje się system najmu proponowany w ramach Społecznych Agencji Najmu.**

Reasumując, możliwości realizacji potrzeb mieszkaniowych poprzez najem mieszkania można obecnie zrealizować w Polsce:

- w formie rynkowej w zasobie prywatnym, najczęściej w lokalach w budynkach wspólnot mieszkaniowych i spółdzielni mieszkaniowych, przy czynszu rynkowym,
- w formie rynkowej w zasobie prywatnym, w budynkach prywatnych, gdzie 100% lokali jest wynajmowana, przy czynszu często niższym od rynkowego (wcześniejszy najem kwaterunkowy), przy niskiej dostępności ofert mieszkań do wynajęcia,
- w formie rynkowej w zasobie Funduszu Mieszkań na Wynajem, przy czynszu zbliżonym do rynkowego – jedynie na terenie największych aglomeracji,
- w towarzystwach budownictwa społecznego, przy czynszu ekonomicznym do 4% wartości odtworzeniowej,
- w formie komunalnej w zasobie mieszkaniowym gminy poprzez najem lokalu komunalnego przy czynszu na poziomie 1-2% wartości odtworzeniowej,
- w formie socjalnej w zasobie mieszkaniowym gminy poprzez najem lokalu socjalnego przy czynszu na poziomie 0,3-0,5% wartości odtworzeniowej.

Dla wskazania możliwych kierunków realizacji potrzeb mieszkaniowych należy dokonać analizy dotyczącej poziomu czynszów i opłat za mieszkania w różnych zasobach w relacji do dochodów rozporządzalnych⁹³ gospodarstw domowych (w zależności od: liczebności

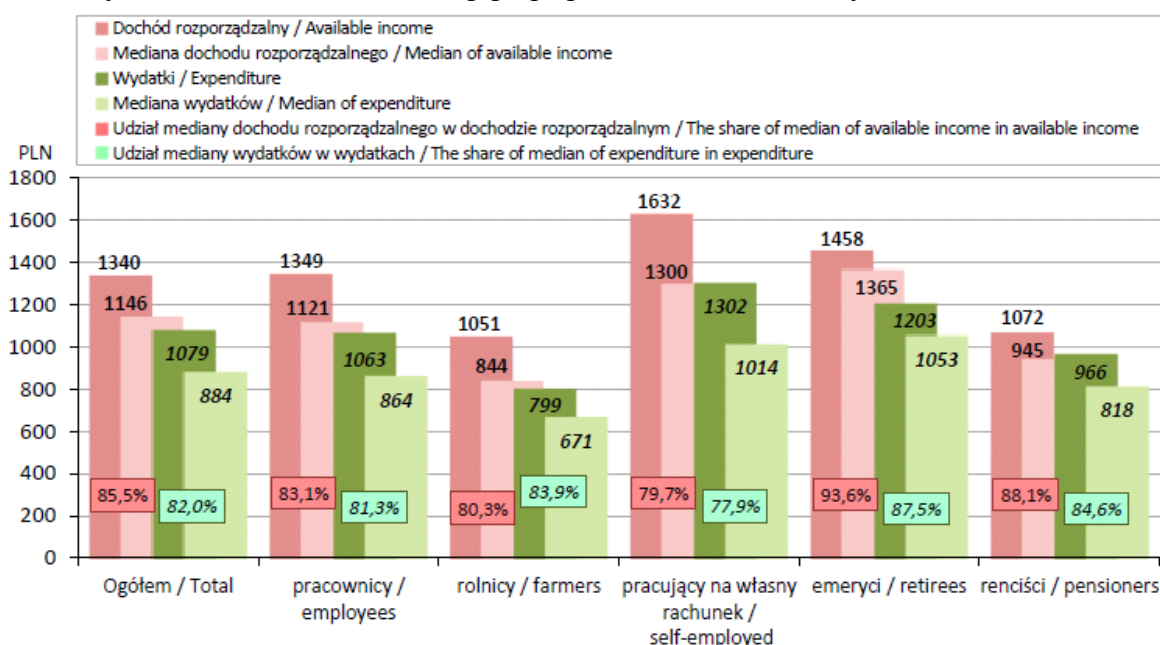
⁹² Tamże, s.5.

⁹³ Dochód rozporządzalny jest to suma bieżących dochodów gospodarstwa domowego z poszczególnych źródeł pomniejszona o zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych płacone przez płatnika w imieniu podatnika (od dochodów z pracy najemnej oraz od niektórych świadczeń z ubezpieczenia społecznego i pozostałych świadczeń społecznych), o podatki od dochodów z własności, podatki płacone przez osoby pracujące na własny rachunek, w tym przedstawicieli wolnych zawodów i osób użytkujących gospodarstwo indywidualne w rolnictwie oraz o składki na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne. W skład dochodu rozporządzalnego wchodzi dochody pieniężne i niepieniężne, w tym spożycie naturalne (towary i usługi konsumpcyjne pobrane na potrzeby gospodarstwa domowego z gospodarstwa indywidualnego w rolnictwie bądź prowadzonej działalności gospodarczej na własny rachunek) oraz towary i usługi otrzymane nieodpłatnie.

gospodarstwa, grupy kwintylowej⁹⁴, przynależności do grupy społeczno-ekonomicznej, klasy miejscowości zamieszkania).

Przeciętny miesięczny dochód rozporządzalny w 2014 r. wynosił 1340 zł na osobę, przy medianie 1146 zł. Mediana dochodu rozporządzalnego na 1 osobę stanowiła 85,5% wartości przeciętnego dochodu rozporządzalnego. Analizując zróżnicowanie przeciętnych miesięcznych dochodów na osobę w zależności od grup społeczno-ekonomicznych, należy stwierdzić, że najwyższy dochód, bo 1632 zł przy medianie⁹⁵ 1302 zł, osiągały gospodarstwa osób pracujących na własny rachunek poza gospodarstwem rolnym. Najniższym przeciętnym dochodem rozporządzalnym na osobę, bo zaledwie 1051 zł, przy medianie 844 zł, dysponowały gospodarstwa domowe rolników (wykres 2).

Wykres 2. Przeciętny miesięczny dochód rozporządzalny i wydatki na 1 osobę w gospodarstwach domowych oraz ich mediana według grup społeczno-ekonomicznych w 2014r.



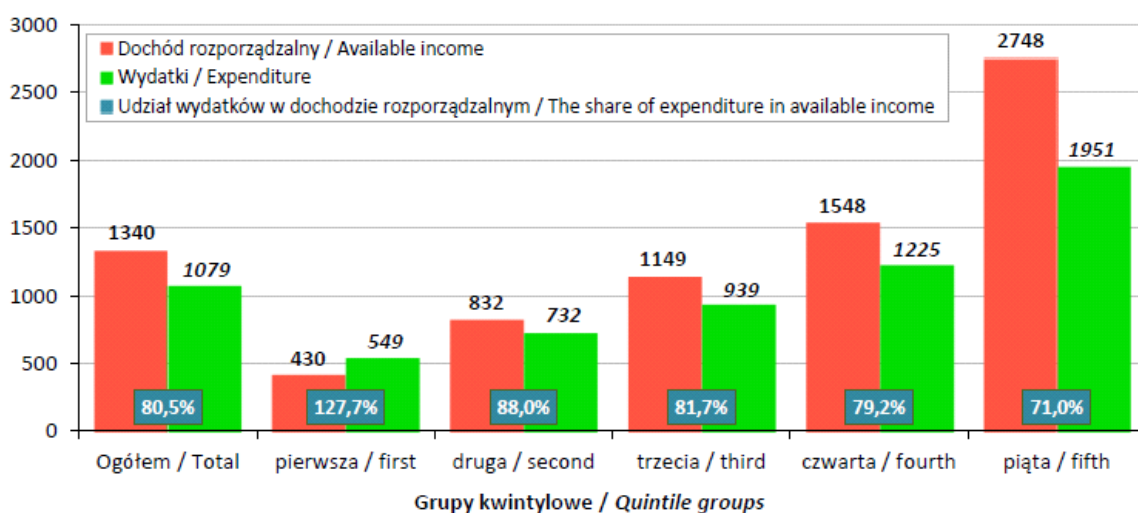
Źródło: Budżety gospodarstw domowych w 2014 r., Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2015, wykres 5, s.44.

⁹⁴ Gospodarstwo domowe zalicza się do odpowiedniej grupy kwintylowej na podstawie wysokości dochodu rozporządzalnego na osobę w tym gospodarstwie. W tym celu sporządza się listę członków wszystkich gospodarstw domowych, uszeregowanych według wzrastającego dochodu rozporządzalnego na osobę przy uwzględnieniu stosowanych w badaniu wag, a następnie dzieli się ją na 5 równych części co do liczby osób ważonych. Pierwszą (I) grupę kwintylową stanowi 20% osób o najniższych dochodach, a grupę piątą (V) – 20% osób o najwyższych dochodach. W 2014 r. górna granica I grupy kwintylowej wynosiła 693,84 zł, dla II grupy 1010,18 zł, dla III grupy 1363,33 zł, dla IV grupy 1866,67 zł na osobę.

⁹⁵ Mediana (zwana też wartością środkową) jest to wartość cechy przypisanej osobom będącym w składzie gospodarstw domowych w szeregu uporządkowanym rosnąco co do wartości badanej cechy poniżej i powyżej której znajduje się jednakowa liczba osób.

Analizując rozkład dochodów rozporządzalnych w zależności od grupy kwintylowej, widać wyraźnie znaczącą asymetrię siły nabywczej gospodarstw domowych. W piątej grupie kwintylowej dochód rozporządzalny na 1 osobę wynosił 2748 zł, a w pierwszej grupie kwintylowej jedynie 430 zł (wykres 3). W gospodarstwach ogółem 20% osób, znajdujących się w najlepszej sytuacji dochodowej (V grupa kwintylowa), skumulowanych było prawie 41,0% dochodów gospodarstw domowych, podczas gdy w grupie 20% osób, pozostających w sytuacji najgorszej jedynie 6,4% dochodów ogółem gospodarstw domowych. Udział wydatków w dochodzie rozporządzalnym w piątej grupie kwintylowej wyniósł 71,0%, a w pierwszej 127,7%, co oznacza, że gospodarstwa najbiedniejsze były zmuszone korzystać ze swoich oszczędności bądź pożyczek lub kredytów w celu pokrywania bieżących kosztów utrzymania.

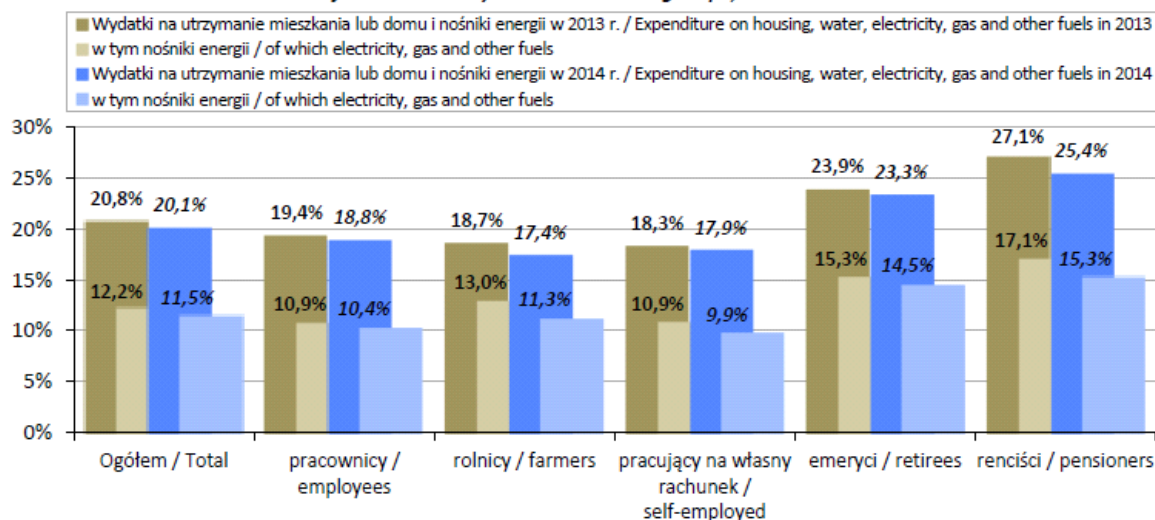
Wykres 3. Dochód rozporządzalny i wydatki na 1 osobę w gospodarstwach domowych oraz udział przeciętnych miesięcznych wydatków w dochodzie rozporządzalnym według grup kwintylowych w 2014 r. (w zł)



Źródło: Budżety gospodarstw domowych w 2014 r., Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2015, wykres 12, s.48.

Istotną pozycję w wydatkach gospodarstw domowych stanowiły wydatki na użytkowanie mieszkania lub domu i nośniki energii, których udział w wydatkach wynosił ogółem 20,1%. Największy udział w wydatkach ogółem na utrzymanie mieszkań występuje w gospodarstwach rencistów i emerytów, odpowiednio 25,4% i 23,3 %, a najniższy w gospodarstwach domowych rolników 17,4% (wykres 4).

Wykres 4. Udział wydatków związanych z utrzymaniem mieszkania lub domu i nośnikami energii w całości wydatków gospodarstw domowych według grup społeczno-ekonomicznych w latach 2013-2014



Źródło: Budżety gospodarstw domowych w 2014 r., Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2015, wykres 8, s.46.

Przeciętny miesięczny dochód rozporządzalny na 1 osobę zależy od liczebności gospodarstwa domowego oraz od przynależności gospodarstwa domowego do grupy społeczno – ekonomicznej. Z badań wynika, że wraz ze wzrostem liczby osób w gospodarstwie domowym maleje przeciętny dochód rozporządzalny na osobę – z 1974 zł w gospodarstwie 1-osobowym do 814 zł w gospodarstwie 6 – i więcej osobowym (tabela 24). Najwyższe dochody rozporządzalne osiągają gospodarstwa domowe pracujące na własny rachunek oraz pracownicy na stanowiskach nierobotniczych, a najniższe gospodarstwa domowe rencistów. Najwyższy udział wydatków na użytkowanie mieszkania i nośniki energii w wydatkach ogółem występuje w gospodarstwach 1-osobowych rencistów, emerytów oraz pracowników na stanowiskach robotniczych. Powyżej 20% z ogólnych wydatków na utrzymanie mieszkań ponoszą renciści, bez względu na liczebność gospodarstw domowych – odsetek ten waha się od 22,4 do 27,6% wydatków ogółem. Podobna relacja zachodzi w gospodarstwach domowych emerytów – odsetek ten waha się od 20,7 do 26,3% udziału w wydatkach ogółem. Jednocześnie gospodarstwa domowe rencistów i emerytów zajmują mieszkania o najlepszych wskaźnikach oceniających warunki mieszkaniowe w zakresie przeciętnej powierzchni użytkowej przypadającej na 1 osobę oraz przeciętnej liczby osób na 1 pokój.

Tabela 24. Przeciętne miesięczne dochody rozporządzalne na 1 osobę w gospodarstwach domowych według liczby osób oraz udział wydatków na użytkowanie mieszkania i nośniki energii w wydatkach ogółem na tle mieszkań użytkowanych

Wyszczególnienie	Ogółem	Pracowników na stanowiskach:		Rolników	Pracujących na własny rachunek	Emerytów	Rencistów
		robotniczych	nierobotniczych				
Przeciętna powierzchnia użytkowa zajmowana przez gospodarstwo domowe w m ²	75,76	75,03	78,34	122,62	100,23	68,34	64,31
Przeciętna powierzchnia użytkowa zajmowana przez gospodarstwo domowe na 1 osobę w m ²	26,98	20,60	26,54	28,21	30,18	35,88	34,52
Przeciętna liczba pokoi użytkowanych przez gospodarstwo domowe	2,92	2,91	3,06	4,10	3,60	2,71	2,51
Przeciętna liczba osób na 1 pokój	0,96	1,25	0,97	1,06	0,92	0,70	0,74
Gospodarstwa domowe 1-osobowe							
Dochód rozporządzalny	1974,69	1932,06	3207,91	x	3615,75	1756,33	1563,63
Udział wydatków na użytkowanie mieszkania i nośniki energii w wydatkach ogółem	25,0%	25,0%	20,5%	x	22,7%	26,3%	27,6%
Gospodarstwa domowe 2-osobowe							
Dochód rozporządzalny	1789,28	1589,16	2382,75	1802,70	2627,83	1616,77	1107,14
Udział wydatków na użytkowanie mieszkania i nośniki energii w wydatkach ogółem	21,2%	22,5%	18,6%	21,5%	19,4%	22,3%	24,4%
Gospodarstwa domowe 3-osobowe							
Dochód rozporządzalny	1460,91	1237,12	1769,18	1234,88	1886,42	1313,61	911,53
Udział wydatków na użytkowanie mieszkania i nośniki energii w wydatkach ogółem	19,1%	20,4%	17,4%	18,9%	17,6%	21,6%	22,4%
Gospodarstwa domowe 4-osobowe							
Dochód rozporządzalny	1210,37	988,77	1505,89	1104,50	1417,23	1074,76	809,76
Udział wydatków na użytkowanie mieszkania i nośniki energii w wydatkach ogółem	17,8%	19,7%	16,0%	17,5%	16,6%	20,7%	24,0%
Gospodarstwa domowe 5-osobowe							
Dochód rozporządzalny	946,41	851,31	1211,48	858,93	1130,82	845,63	x
Udział wydatków na użytkowanie mieszkania i nośniki energii w wydatkach ogółem	18,3%	19,4%	17,2%	15,3%	16,2%	22,8%	x
Gospodarstwa domowe 6-i więcej osobowe							
Dochód rozporządzalny	814,00	752,07	1000,63	992,07	958,31	712,90	x
Udział wydatków na użytkowanie mieszkania i nośniki energii w wydatkach ogółem	18,9%	19,6%	17,4%	16,6%	18,4%	22,2%	x

Źródło: opracowanie własne na podstawie Budżety gospodarstw domowych w 2014 r., Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2015, tabela 16,27,63, s.101-106,117-122 oraz 245.

Przeciętna powierzchnia użytkowa mieszkania w 2014 roku wynosiła 75,8 m² i składała się z 2,9 pokoi. Na jedną osobę w gospodarstwie domowym przypadało średnio 27,0 m² powierzchni użytkowej oraz 1 pokój (tabela 24). Największa powierzchnia użytkowa mieszkań występowała w gospodarstwach domowych rolników – 122,6 m², a największą powierzchnią użytkową przypadającą na 1 osobę dysponowały gospodarstwa domowe emerytów (35,9 m²) oraz rencistów (34,5 m²), co związane jest z mniejszą liczbą osób w gospodarstwie domowym. Najmniejsza powierzchnia użytkowa mieszkania na 1 osobę przypadała gospodarstwom domowym pracowników (23,3 m²). Przy przeciętnej liczbie osób na 1 pokój w Polsce na poziomie 0,96, w gospodarstwach domowych emerytów wskaźnik ten wynosi 0,70, a dla gospodarstw rencistów 0,74. Oznacza to, że **gospodarstwa domowe emerytów i rencistów zajmują mieszkania w dużej części niedopasowane powierzchniowo do potrzeb oraz osiągniętych dochodów rozporządzalnych. Szczególnie jest to widoczne w przypadku gospodarstw domowych 1 i 2 – osobowych. Dla tych grup społecznych istnieje zatem znaczący problem bieżącej alokacji potrzeb mieszkaniowych, które w przyszłości mogą prowadzić do powstawania zaległości w opłatach oraz uruchamiać, niekorzystne ze społecznego punktu widzenia, procesy egzekucyjne i eksmisyjne. Rozwiązaniem problemu dla tych gospodarstw domowych może być system najmu proponowany w ramach Społecznych Agencji Najmu. Gospodarstwa te mogłyby wynajmować własne mieszkanie we współpracy z SAN, a jednocześnie SAN proponowałby tym gospodarstwom domowym podnajem mieszkań adekwatnych do bieżących potrzeb i siły nabywczej.**

Gospodarstwa domowe o najwyższych dochodach (V grupa kwintylowa) zajmowały mniejsze mieszkania (74,5 m²) niż gospodarstwa o najniższych dochodach (I grupa kwintylowa) – 80,7 m², jednak gospodarstwa z V grupy kwintylowej posiadały blisko 2 razy większą powierzchnię przypadającą na jedną osobę (36,5 m²), co wynika z wielkości tych gospodarstw domowych, gdyż przeciętna liczba osób w gospodarstwach należących do I grupy kwintylowej wynosiła 3,9, a w V grupie kwintylowej 2,1 (tabela 25).

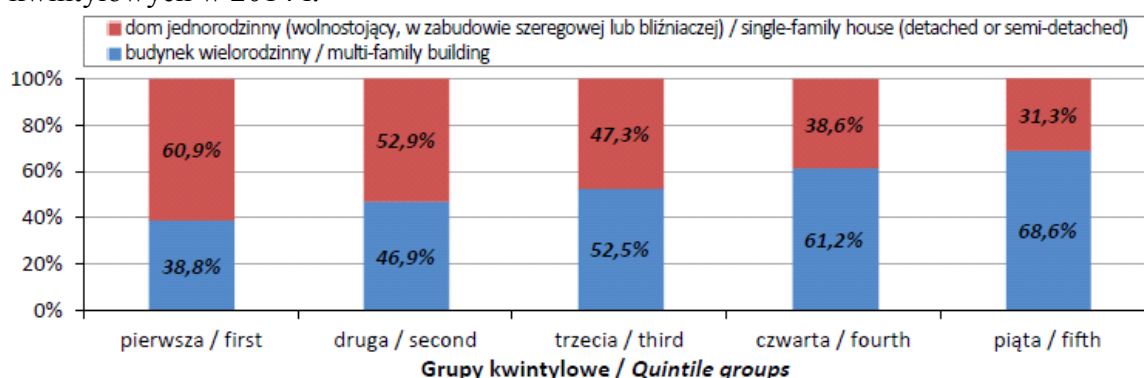
Tabela 25. Przeciętne miesięczne wydatki na użytkowanie mieszkania i nośniki energii w wydatkach ogółem na 1 osobę w gospodarstwach domowych według grup kwintylowych w zł na tle mieszkań użytkowanych

Wyszczególnienie	Ogółem	Grupa kwintylowa				
		I	II	III	IV	V
Wydatki ogółem	1078,74	548,80	732,16	939,43	1225,37	1951,13
Wydatki na użytkowanie mieszkań i nośniki energii	216,73	112,75	159,57	204,43	255,24	352,13
Udział wydatków mieszkaniowych w wydatkach ogółem	20,1%	20,5%	21,8%	21,8%	20,8%	18,0%
Przeciętna powierzchnia użytkowa zajmowana przez gospodarstwo domowe w m ²	75,76	80,74	77,24	75,18	72,75	75,53
Przeciętna powierzchnia użytkowa zajmowana przez gospodarstwo domowe na 1 osobę w m ²	26,98	19,08	21,96	26,60	30,82	36,49
Przeciętna liczba pokoi użytkowanych przez gospodarstwo domowe	2,92	2,97	2,94	2,90	2,85	2,94
Przeciętna liczba osób na 1 pokój	0,96	1,42	1,20	0,97	0,83	0,70

Źródło: opracowanie własne na podstawie Budżety gospodarstw domowych w 2014 r., Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2015, tabela 30 i 63, s.125 i 245.

Okolo 56% wszystkich gospodarstw domowych zamieszkiwało mieszkania w budynkach wielorodzinnych (w miastach ok. 77% gospodarstw domowych, a na wsi niecałe 14%). Blisko 100% gospodarstw domowych rolników zamieszkiwało w domach jednorodzinnych, wśród gospodarstw domowych pracowników oraz emerytów i rencistów odsetek ten wyniósł 41%. Największy odsetek gospodarstw domowych zamieszkujących domy jednorodzinne osiąga niestety dochody z I grupy kwintylowej, a największy odsetek gospodarstw domowych użytkujących lokale mieszkalne w budynkach wielolokalowych dotyczy V grupy kwintylowej.

Wykres 5. Gospodarstwa domowe zamieszkujące poszczególne rodzaje budynków według grup kwintylowych w 2014 r.



Źródło: Budżety gospodarstw domowych w 2014 r., Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2015, wykres 29, s.63.

Najwyższe przeciętne miesięczne dochody rozporządalne na 1 osobę w gospodarstwach domowych osiągnęte są w miastach powyżej 500 tys. mieszkańców i wynoszą 2046 zł. W miastach poniżej 20 tys. mieszkańców dochody rozporządalne są niższe o 40% i wynoszą 1233 zł. Na terenach wiejskich dochody rozporządalne są najniższe i wynoszą 1067 zł.

Badania te pokazują, że problemy związane z realizacją potrzeb mieszkaniowych mogą w szczególności dotyczyć mieszkańców miast poniżej 20 tys. ludności oraz od 20 do 99 tysięcy ludności, dla których należy stworzyć nową formułę realizacji potrzeb mieszkaniowych w formie mieszkań na wynajem w ramach Społecznej Agencji Najmu. Dodatkowym argumentem dla lokowania aktywności SAN w tych dwóch klasach miejscowości jest niska aktywność Towarzystw Budownictwa Społecznego oraz form rynkowych na wynajem.

Tabela 26. Przeciętne miesięczne dochody rozporządalne oraz wydatki na użytkowanie mieszkania i nośniki energii na 1 osobę w gospodarstwach domowych według klasy miejscowości zamieszkania w zł

Wyszczególnienie	Ogółem	Miasta						Wieś
		razem	o liczbie mieszkańców w tysiącach					
			poniżej 20	20-99	100-199	200-499	500 i więcej	
Dochód rozporządalny	1340,44	1516,05	1233,21	1379,83	1444,05	1583,08	2046,04	1067,38
Wydatki na użytkowanie mieszkania i nośniki energii	216,73	248,55	207,47	227,61	246,85	262,69	318,25	167,25
Udział wydatków na użytkowanie mieszkania i nośniki energii w dochodach rozporządalnych	16,2%	16,4%	16,8%	16,5%	17,1%	16,6%	15,6%	12,9%

Źródło: opracowanie własne na podstawie Budżety gospodarstw domowych w 2014 r., Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2015, tabela 23 i 34, s.113 i 129.

Możliwości realizacji potrzeb mieszkaniowych w oparciu o model najmu są silnie uzależnione od danej lokalizacji. **Największe zróżnicowanie ofert występuje w dużych miastach, szczególnie w stolicach województw**, gdzie obok oferty prywatnej mieszkań na wynajem aktywność inwestycyjną prowadzą również towarzystwa budownictwa społecznego oraz Fundusz Mieszkań na Wynajem. Inwestycje Funduszu Mieszkań na wynajem będą jednak realizowane jedynie w największych aglomeracjach: warszawskiej, trójmiejskiej, krakowskiej, wrocławskiej, łódzkiej, poznańskiej i śląskiej. Poniższe zestawienie wskazuje na maksymalne możliwe ceny najmu w istniejących obecnie zasobach towarzystwach budownictwa mieszkaniowego (4% wartości odtworzeniowej) oraz w nowych inwestycjach realizowanych od 2016 roku (5% wartości odtworzeniowej) na tle przeciętnej wysokości stawki czynszu rynkowego w miastach wojewódzkich (tabela 27).

Tabela 27. Maksymalne stawki czynszu w TBS na tle przeciętnych wysokości stawki czynszu rynkowego w stolicach województw

Miasto	Wartość odtworz. *	Maksymalna stawka czynszu w bud. społecznym =4% wartości odtworzeniowej zł/m ²	Maksymalna stawka czynszu w bud. społecznym =5% wartości odtworzeniowej zł/m ² Nowe inwestycje od 2016r.	Luka dla SAN - zakres luki czynszowej	Przeciętna wysokość stawki czynszu rynkowego, **		Maksymalna wysokość czynszu 4% wartości odtworzeniowej w budownictwie społecznym w zł (mieszkanie – 50 m ²)	Maksymalna wysokość czynszu 5% wartości odtworzeniowej w budownictwie społecznym w zł (mieszkanie – 50 m ²)	Przeciętna wysokość czynszu rynkowego w zł (mieszkanie – 50 m ²)
					zł/m ²	% w.o			
Wrocław	4779	15,93	19,91	16-32	32,20	8,1	796,50	995,50	1610,00
Bydgoszcz	4362	14,54	18,17	15-23	23,40 ***	6,4	727,00	908,50	1170,00
Lublin	4227,02	14,09	17,61	14-27	27,00	7,7	704,50	880,50	1350,00
Zielona Góra	4051	13,50	16,88	14-22	22,60 ***	6,7	675,00	844,00	1130,00
Łódź	3887	12,95	16,19	13-25	25,90	8,0	647,50	809,50	1295,00
Kraków	4817	16,05	20,07	16-29	29,10	7,2	802,50	1003,50	1455,00
Warszawa	5776,94	19,25	24,07	19-41	41,90	8,7	962,50	1203,50	2095,00
Opole	3858	12,86	16,07	13-28	28,20	8,8	643,00	803,50	1410,00
Rzeszów	4319	14,39	17,99	14-26	26,00	7,2	719,50	895,00	1300,00
Gdańsk	4500	15,00	18,75	15-32	32,10	8,6	750,00	937,50	1605,00
Katowice	4333	14,44	18,05	14-24	24,80	6,9	722,00	902,50	1240,00
Kielce	4315,81	14,38	17,98	14-21	21,20	5,9	719,00	899,00	1060,00
Olsztyn	4699	15,66	19,57	16-24	24,10	6,2	783,00	978,50	1205,00
Poznań	5386	17,95	22,44	18-29	29,10	6,5	897,50	1122,00	1455,00
Szczecin	4106	13,68	17,10	14-24	24,60	7,2	684,00	855,00	1230,00

*Wskaźnik przeliczeniowy kosztu odtworzenia 1 m² powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych obowiązujący od 01.10.2015 do 31.03.2016

** czynsze transakcyjne w I kwartale 2015r. *** czynsze transakcyjne w IV kwartale 2014r.

Źródło: opracowanie własne w oparciu o Raport o sytuacji na rynkach mieszkaniowych i komercyjnych w Polsce w 2014r. , Narodowy Bank Polski.

Zauważalna jest luka pomiędzy poziomem czynszu rynkowego a czynszem ekonomicznym w istniejącym zasobie towarzystw budownictwa mieszkaniowego wynosząca od 1,9% wartości odtworzeniowej w Kielcach do 4,8% wartości odtworzeniowej w Opolu. Wskazana luka powinna zostać wypełniona przez ofertę podnajmu mieszkań w ramach SAN.

W miejscowościach poniżej 100 tys. mieszkańców oferta mieszkań na wynajem jest ograniczona. W miastach tych inwestycji nie realizuje Fundusz Mieszkań na Wynajem, ponadto w wielu miastach nie ma aktywnie działających towarzystw budownictwa społecznego. Rynek najmu w wielu lokalizacjach oparty jest wyłącznie na ofercie rynkowej. Problem ten ilustruje zestawienie przestrzennego rozmieszczenia TBS w Polsce (tabela 28). W 2013 r. łącznie zasoby mieszkaniowe TBS wynosiły 92 066 mieszkań, co stanowiło 0,66% zasobów mieszkaniowych ogółem. Największy odsetek mieszkań TBS w zasobie ogółem występuje w województwie zachodniopomorskim - 1,67%, a najniższy w świętokrzyskim – 0,19%. Z miast wojewódzkich największy odsetek społecznych mieszkań na wynajem w zasobie mieszkaniowym ogółem występuje w Szczecinie – 3,9%, a nie występuje w Rzeszowie. Jeszcze większe zróżnicowanie

rozmisszczenia mieszkań na wynajem w ramach TBS widać na przykładzie analiz na szczeblu powiatów (załącznik 1). Na 380 powiatów w Polsce, zasoby społecznych mieszkań na wynajem, wybudowanych w ramach inwestycji TBS, znajdują się jedynie w 202 powiatach (53%) a w 178 nie występują (47%). **W miastach bez oferty TBS luka najmu mieszkań zawiera się pomiędzy ofertą najmu publicznego w formie najmu lokalu komunalnego a ofertą rynkową. Luka powinna zostać wypełniona przez ofertę podnajmu mieszkań w ramach SAN.**

Tabela 28. Udział mieszkań na wynajem w TBS w zasobie mieszkaniowych ogółem w 2013 r.

Województwo i stolice województwa	Mieszkania TBS	Zasób ogółem	Udział TBS w zasobie ogółem	Liczba powiatów ogółem	Liczba powiatów gdzie TBS nie występują
POLSKA	92 066	13 852 896	0,66%	380	178
ŁÓDZKIE	5 550	992 415	0,56%	24	10
Powiat m.Łódź	1 522	348 151	0,44%	-	-
MAZOWIECKIE	12 617	2 138 825	0,59%	42	18
Powiat m. st. Warszawa	3 473	885 393	0,39%	-	-
MAŁOPOLSKIE	7 694	1 117 153	0,69%	22	10
Powiat m.Kraków	4 603	346 414	1,33%	-	-
ŚLĄSKIE	10 986	1 722 321	0,64%	36	13
Powiat m.Katowice	2 034	138 700	1,47%	-	-
LUBELSKIE	2 638	751 092	0,35%	24	16
Powiat m.Lublin	1 534	144 304	1,06%	-	-
PODKARPACKIE	1 344	635 669	0,21%	25	17
Powiat m.Rzeszów	0	69 804	0,00%	-	-
PODLASKIE	2 632	432 472	0,61%	17	14
Powiat m.Białystok	2 371	122 593	1,93%	-	-
ŚWIĘTOKRZYSKIE	808	432 980	0,19%	14	10
Powiat m.Kielce	577	80 653	0,72%	-	-
LUBUSKIE	3 279	359 470	0,91%	14	5
Powiat m.Gorzów Wielkopolski	481	50 431	0,95%	-	-
Powiat m.Zielona Góra	1 766	49 435	3,57%	-	-
WIELKOPOLSKIE	9 085	1 149 451	0,79%	35	18
Powiat m.Poznań	3 296	244 170	1,35%	-	-
ZACHODNIOPOMORSKIE	10 474	628 889	1,67%	21	6
Powiat m.Szczecin	6 625	169 831	3,90%	-	-
KUJAWSKO-POMORSKIE	5 057	721 182	0,70%	23	11
Powiat m.Bydgoszcz	1 140	145 964	0,78%	-	-
Powiat m.Toruń	1 083	85 727	1,26%	-	-
WARMIŃSKO-MAZURSKIE	2 550	497 030	0,51%	21	9
Powiat m.Olsztyn	775	74 581	1,04%	-	-
DOLNOŚLĄSKIE	8 621	1 110 600	0,78%	30	8
Powiat m.Wrocław	3 447	290 264	1,19%	-	-
POMORSKIE	8 050	814 860	0,99%	20	5
Powiat m.Gdańsk	2 875	203 223	1,41%	-	-
OPOLSKIE	681	348 487	0,20%	13	8
Powiat m.Opole	515	50 900	1,01%	-	-

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych.

Czynsze wynajmu mieszkań w miastach o liczbie ludności od 25 do 100 tysięcy oraz poniżej 25 tys. mieszkańców są znacząco niższe niż w miastach powyżej 100 tysięcy ludności. Z Informacji o mieszkalnictwie Instytutu Rozwoju Miast wynika, że najczęściej czynsz w grupie miast 25-100 tysięcy mieszkańców kształtuje się od około 10 do 22 zł/m², a w miastach poniżej 25 tysięcy mieszkańców – od 10 do 20 zł/m² (tabela 30).

Czynsz najmu w zasobie mieszkaniowym gminy uzależniony jest od rodzaju lokalu. Za lokale komunalne czynsze w miastach powyżej 100 tysięcy mieszkańców wahają się od 2,04 do 7,14 zł/m², przy średnim poziomie 5,09 zł/m² (tabela 29). Czym mniejsza miejscowość pod względem liczby ludności, tym występują tam niższe średnie czynsze. Podobna zależność zachodzi w zasobie TBS, gdzie średnie stawki ogółem wynoszą 9,48 zł/m², ale w miastach powyżej 100 tysięcy mieszkańców są najwyższe i średnio kształtują się na poziomie 10,86 zł/m², a w miastach poniżej 25 tysięcy mieszkańców osiągają średnio poziom 7,97 zł/m².

Tabela 29. Średnie stawki czynszu w zasobach na wynajem w grudniu 2014 r. (w zł za 1m² pu miesięcznie), czynsze nierynkowe

Wyszczególnienie	Średnie stawki czynszu w zasobie mieszkaniowym gminy			
	Najniższe	Średnie	Najwyższe	Socjalne
Ogółem	2,33	4,40	6,12	1,21
W miastach powyżej 100 tys. mieszkańców	2,04	5,09	7,41	1,10
W miastach od 25 do 100 tys. mieszkańców	2,51	4,39	5,99	1,27
W miastach do 25 tys. mieszkańców	2,44	3,44	4,54	1,25
Średnie stawki czynszu w zasobach TBS				
Ogółem	9,48			
W miastach powyżej 100 tys. mieszkańców	10,86			
W miastach od 25 do 100 tys. mieszkańców	8,95			
W miastach do 25 tys. mieszkańców	7,97			

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Informacje o mieszkalnictwie wyniki monitoringu za 2014 rok, Instytut Rozwoju Miast, Kraków 2015.

W porównaniu czynszu rynkowego ze średnimi stawkami czynszu w TBS oraz w zasobie gminy występuje znacząca luka cenowa wynajmu mieszkań (tabela 30). Lukę tę powinna wypełnić aktywność Społecznej Agencji Najmu.

Tabela 30. Ceny wynajmu mieszkania 50m² p.u. o standardzie współczesnym

Miasta	Najniższe - najwyższe	Występujące najczęściej	Czynsz za 1m ² najniższe- najwyższe	Czynsz za 1m ² występujący najczęściej	Luka SAN	Średnie stawki czynsz najmu w zasobach TBS	Średnie stawki czynsz najmu w zasobach gminy	Oferta TBS
Miasta 25-100 tys. mieszkańców								
Chełm	500-1100	700	10-22	14		8,95	4,39	tak
Dzierżoniów	500-800	750	10-16	15				tak
Ełk	600-1100	900	12-22	18				nie
Innowrocław	600-1500	1000	12-30	20				nie
Lębork	600-800	650	12-16	13				tak
Piła	700-1600	1100	14-32	22				tak
Sandomierz	300-600	500	6-12	10				nie
Stargard Szczeciński	700-1300	900	14-26	18				tak
Miasta poniżej 25 tys. mieszkańców								
Brzeg Dolny	800-1500	1000	16-30	20		7,97	3,44	nie
Dębno	600-900	700	12-18	14				nie
Sierpc	350-650	500	7-13	10				tak

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Informacje o mieszkalnictwie wyniki monitoringu za 2014 rok, Instytut Rozwoju Miast, Kraków 2015.

Istotna, z punktu widzenia gospodarstwa domowego jest wysokość opłat całkowitych za użytkowanie lokalu mieszkalnego. Wydatki związane z mieszkaniem obejmują: czynsz w przypadku najmu lokali, opłatę eksploatacyjną (spółdzielnie mieszkaniowe) lub koszty zarządu (w przypadku wspólnoty mieszkaniowej) oraz opłaty: za zimną wodę i kanalizację, wywóz śmieci, opłaty za centralne ogrzewanie i centralnie ciepłą wodę. Według danych GUS średnie stawki podstawowych składników opłat za lokale mieszkalne w 2014r. były następujące:

Tabela 31. Średnie stawki podstawowych składników opłat za lokale mieszkalne w 2014r.

Rodzaj zasobu	Rodzaj zasobu mieszkaniowego				
	Zasób gminy	TBS	Spółdzielnia mieszkaniowa	Wspólnota mieszkaniowa	
Opłata eksploatacyjna	x	x	2,87	x	
Zaliczka na koszty zarządu	x	x	x	2,34	
Ciepła woda	Bez liczników (osoba)	41,86	38,37	69,00	42,20
	Z licznikami (1m ³)	21,10	19,80	21,67	21,01
Zimna woda, odprowadzenie ścieków	Bez liczników (osoba)	35,14	33,24	71,34	50,53
	Z licznikami (1m ³)	8,90	9,80	9,62	9,74
Odbiór odpadów komunalnych (osoba)	10,30	10,79	10,36	10,05	
Centralne ogrzewanie	Bez urządzeń pomiarowych (1m ²)	4,60	3,49	3,24	3,61
	Z urządzeniami pomiarowymi (1m ²)	3,16	2,41	2,41	2,83

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Gospodarka mieszkaniowa w 2014r. Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2015, część B.

Zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 14 stycznia 2002 r. w sprawie określenia przeciętnych norm zużycia wody ustalono przeciętne normy zużycia wody dla poszczególnych odbiorców usług⁹⁶. Zużycie wody na 1 mieszkańca w gospodarstwie domowym określono, w przypadku mieszkania wyposażonego w wodociąg, ubikację, łazienkę i lokalne źródło ciepłej wody, tj. piecyk węglowy, gazowy, elektryczny, bojler i podłączonych do sieci kanalizacyjnych na 3m³ na mieszkańca miesięcznie. W przypadku dostawy ciepłej wody do mieszkania z elektrociepłowni, kotłowni osiedlowej lub blokowej przeciętną normę zużycia wody określono na 5,4m³ na osobę miesięcznie. Wynika z tego, że zużycie centralnie ciepłej wody oszacowano na 2,4 m³ na osobę miesięcznie. Według danych Banku Danych Lokalnych w 2014 roku średnie roczne zużycie wody z wodociągów na 1 korzystającego wyniosło 35,2 m³, co daje średnie zużycie miesięczne 2,93 m³⁹⁷. Średnia cena brutto wody i ścieków w 2016 roku wynosi 11,29 zł/m³⁹⁸. Średnie roczne zużycie energii elektrycznej w miastach na 1 mieszkańca wynosi 735 kwh, przy średniej cenie kwh w 2016 roku na poziomie 0,56 zł⁹⁹.

Na podstawie przytoczonych danych można pokusić się o zestawienie średnich opłat za lokal mieszkalny w miastach w 2016 r. w zależności od powierzchni użytkowej mieszkania, typu zasobu, sposobu realizacji potrzeb mieszkaniowych oraz liczby osób w gospodarstwie domowym. Przyjęto do zestawienia koszty związane z: najmem lokalu socjalnego, lokalu komunalnego, realizacji potrzeb w zasobie spółdzielni mieszkaniowej, utrzymaniem lokalu we wspólnocie mieszkaniowej oraz najmem lokalu w zasobie TBS. Ponadto założono wynajem lokalu przez właściciela odrębnej własności we wspólnocie mieszkaniowej oraz właściciela lokalu w budynku spółdzielni mieszkaniowej za czynsz rynkowy od 24 zł do 32 zł/m². Posłużono się miarami średnimi. W przypadku TBS założono czynsz średni 9,48 zł/m² oraz 14 zł i 18 zł.

Stworzono do tego celu następujące modele:

- gospodarstwo domowe jednoosobowe realizujące potrzeby mieszkaniowe w lokalu o pu=35 m²,
- gospodarstwo domowe dwuosobowe realizujące potrzeby mieszkaniowe w lokalu o pu=50 m²,
- gospodarstwo domowe trzyosobowe realizujące potrzeby mieszkaniowe w lokalu o pu=50 m²,
- gospodarstwo domowe trzyosobowe realizujące potrzeby mieszkaniowe w lokalu o pu=65 m²,
- gospodarstwo domowe czterosobowe realizujące potrzeby mieszkaniowe w lokalu o pu=70m²,
- gospodarstwo domowe pięciosobowe realizujące potrzeby mieszkaniowe w lokalu o pu=70m²,
- gospodarstwo domowe pięciosobowe realizujące potrzeby mieszkaniowe w lokalu o pu=80m²,
- gospodarstwo domowe sześćosobowe realizujące potrzeby mieszkaniowe w lokalu pu = 80m².

⁹⁶ Dz. U. z 2002 r. nr 8, poz. 70.

⁹⁷ Bank Danych Lokalnych, Gospodarka mieszkaniowa i komunalna, Zużycie wody, energii elektrycznej oraz gazu w gospodarstwach domowych.

⁹⁸ <http://cena-wody.pl/index.php?p=1&po=2&da=gd&Klo=1&Kol=4&lu=&iw=00>

⁹⁹ <http://www.cenapradu.strefa.pl/>

Tabela 32. Średnie stawki podstawowych składników opłat za lokale mieszkalne 35 m² p.u i 1 osoba zamieszkała

Rodzaj opłat	Zasób gminy Lokal socjalny	Zasób gminy lokal. komunalny	SM	WM	TBS czynsz średni	TBS czynsz 14 zł/m ²	TBS czynsz 18 zł/m ²	Luka SAN	Lokale na wynajem czynsz rynkowy 24 zł/m ² (WM)	Lokale na wynajem czynsz rynkowy 24 zł/m ² (SM)	Lokale na wynajem czynsz rynkowy 26 zł/m ² (WM)	Lokale na wynajem czynsz rynkowy 26 zł/m ² (SM)	Lokale na wynajem czynsz rynkowy 28 zł/m ² (WM)	Lokale na wynajem czynsz rynkowy 28 zł/m ² (SM)	Lokale na wynajem czynsz rynkowy 30 zł/m ² (WM)	Lokale na wynajem czynsz rynkowy 30 zł/m ² (SM)	Lokale na wynajem czynsz rynkowy 32 zł/m ² (WM)	Lokale na wynajem czynsz rynkowy 32 zł/m ² (SM)
Opłata eksploatacyjna	x	x	100	x	x	x	x		x	100	x	100	x	100	x	100	x	100
Zaliczka na koszty zarządu	x	x	x	82	x	x	x		82	x	82	x	82	x	82	x	82	x
Stawka czynszu w TBS	x	x	x	x	332	490	630		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Stawka czynszu rynkowego	x	x	x	x	x	x	x		840	840	910	910	980	980	1050	1050	1120	1120
Średnia stawka czynszu lokal komunalny/socjalny	42	154	x	x	x	x	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Ciepła woda z licznikami	-	51	52	50	48	48	48		50	52	50	52	50	52	50	52	50	52
Zimna woda, odprowadzenie ścieków z licznikami	34	34	34	34	34	34	34		34	34	34	34	34	34	34	34	34	34
Odbiór odpadów komunalnych (osoba)	10	10	10	10	10	10	10		10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Centralne ogrzewanie z urządzeniami pomiarowymi	111	111	84	99	84	84	84		99	84	99	84	99	84	99	84	99	84
Energia elektryczna	34	34	34	34	34	34	34		34	34	34	34	34	34	34	34	34	34
Suma	231	394	314	309	542	700	840		1149	1154	1219	1224	1289	1294	1359	1364	1429	1434
Dostępność dla osób z kwintyla dochodowego	I,II	II-IV	IV-V	IV-V	IV-V	V	V		V	V	V	V	V	V	V	V	V	V

SM – lokale w zasobie spółdzielni mieszkaniowej; WM – lokale we wspólnocie mieszkaniowej

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Gospodarka mieszkaniowa w 2014r. Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2015, część B; <http://cena-wody.pl/index.php?p=1&po=2&da=gd&Klo=1&Kol=4&lu=&iw=00>; <http://www.cenapradu.strefa.pl/> Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 14 stycznia 2002 r. w sprawie określenia przeciętnych norm zużycia wody ustalono przeciętne normy zużycia wody dla poszczególnych odbiorców usług

Tabela 33. Średnie stawki podstawowych składników opłat za lokale mieszkalne 50 m² p.u i 2 osoby zamieszkałe

Rodzaj opłat	Zasób gminy Lokal socjalny	Zasób gminy lokal. komunalny	SM	WM	TBS czynsz średni	TBS czynsz 14 zł/m ²	TBS czynsz 18 zł/m ²	Luka SAN	Lokale na wynajem czynsz rynkowy 24 zł/m ² (WM)	Lokale na wynajem czynsz rynkowy 24 zł/m ² (SM)	Lokale na wynajem czynsz rynkowy 26 zł/m ² (WM)	Lokale na wynajem czynsz rynkowy 26 zł/m ² (SM)	Lokale na wynajem czynsz rynkowy 28 zł/m ² (WM)	Lokale na wynajem czynsz rynkowy 28 zł/m ² (SM)	Lokale na wynajem czynsz rynkowy 30 zł/m ² (WM)	Lokale na wynajem czynsz rynkowy 30 zł/m ² (SM)	Lokale na wynajem czynsz rynkowy 32 zł/m ² (WM)	Lokale na wynajem czynsz rynkowy 32 zł/m ² (SM)
Opłata eksploatacyjna	x	x	144	x	x	x	x		x	144	x	144	x	144	x	144	x	144
Zaliczka na koszty zarządu	x	x	x	117	x	x	x		117	x	117	x	117	x	117	x	117	x
Stawka czynszu w TBS	x	x	x	x	474	700	900		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Stawka czynszu rynkowego	x	x	x	x	x	x	x		1200	1200	1300	1300	1400	1400	1500	1500	1600	1600
Średnia stawka czynszu lokal komunalny	61	220	x	x	x	x	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Ciepła woda z licznikami	-	101	104	101	95	95	95		101	104	101	104	101	104	101	104	101	104
Zimna woda, odprowadzenie ścieków z licznikami	68	68	68	68	68	68	68		68	68	68	68	68	68	68	68	68	68
Odbiór odpadów komunalnych (osoba)	20	20	20	20	20	20	20		20	20	20	20	20	20	20	20	20	20
Centralne ogrzewanie z urządzeniami pomiarowymi	158	158	121	142	121	121	121		142	121	142	121	142	121	142	121	142	121
Energia elektryczna	69	69	69	69	69	69	69		69	69	69	69	69	69	69	69	69	69
Suma	376	636	526	517	847	1073	1273		1717	1726	1817	1826	1917	1926	2017	2026	2117	2126
Dostępność dla osób z kwintyla dochodowego	I	II	III-V	III-V	III-V	IV-V	IV-V		V	V	V	V	V	V	V	V	V	V

SM – lokale w zasobie spółdzielni mieszkaniowej; WM – lokale we wspólnocie mieszkaniowej

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Gospodarka mieszkaniowa w 2014r. Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2015, część B; <http://cena-wody.pl/index.php?p=1&po=2&da=gd&Klo=1&Kol=4&lu=&iw=00>; <http://www.cenapradu.strefa.pl/> Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 14 stycznia 2002 r. w sprawie określenia przeciętnych norm zużycia wody ustalono przeciętne normy zużycia wody dla poszczególnych odbiorców usług

Tabela 34. Średnie stawki podstawowych składników opłat za lokale mieszkalne 50 m² p.u i 3 osoby zamieszkałe

Rodzaj opłat	Zasób gminy Lokal socjalny	Zasób gminy lokal. komunalny	SM	WM	TBS czynsz średni	TBS czynsz 14 zł/m ²	TBS czynsz 18 zł/m ²	Luka SAN	Lokale na wynajem czynsz rynkowy 24 zł/m ² (WM)	Lokale na wynajem czynsz rynkowy 24 zł/m ² (SM)	Lokale na wynajem czynsz rynkowy 26 zł/m ² (WM)	Lokale na wynajem czynsz rynkowy 26 zł/m ² (SM)	Lokale na wynajem czynsz rynkowy 28 zł/m ² (WM)	Lokale na wynajem czynsz rynkowy 28 zł/m ² (SM)	Lokale na wynajem czynsz rynkowy 30 zł/m ² (WM)	Lokale na wynajem czynsz rynkowy 30 zł/m ² (SM)	Lokale na wynajem czynsz rynkowy 32 zł/m ² (WM)	Lokale na wynajem czynsz rynkowy 32 zł/m ² (SM)
Opłata eksploatacyjna	x	x	144	x	x	x	x		x	144	x	144	x	144	x	144	x	144
Zaliczka na koszty zarządu	x	x	x	117	x	x	x		117	x	117	x	117	x	117	x	117	x
Stawka czynszu w TBS	x	x	x	x	474	700	900		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Stawka czynszu rynkowego	x	x	x	x	x	x	x		1200	1200	1300	1300	1400	1400	1500	1500	1600	1600
Średnia stawka czynszu lokal komunalny	61	220	x	x	x	x	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Ciepła woda z licznikami	-	152	156	151	143	143	143		151	156	151	156	151	156	151	156	151	156
Zimna woda, odprowadzenie ścieków z licznikami	102	102	102	102	102	102	102		102	102	102	102	102	102	102	102	102	102
Odbiór odpadów komunalnych (osoba)	30	30	30	30	30	30	30		30	30	30	30	30	30	30	30	30	30
Centralne ogrzewanie z urządzeniami pomiarowymi	158	158	121	142	121	121	121		142	121	142	121	142	121	142	121	142	121
Energia elektryczna	103	103	103	103	103	103	103		103	103	103	103	103	103	103	103	103	103
Suma	454	765	656	645	973	1199	1399		1845	1856	1945	1956	2045	2056	2145	2156	2245	2256
Dostępność dla osób z kwintyla dochodowego	I	I, II	II-V	II-V	II-V	III-V	IV-V		IV-V	IV-V	IV-V	IV-V	IV-V	IV-V	IV-V	IV-V	IV-V	IV-V

SM – lokale w zasobie spółdzielni mieszkaniowej; WM –lokale we wspólnocie mieszkaniowej

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Gospodarka mieszkaniowa w 2014r. Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2015, część B; <http://cena-wody.pl/index.php?p=1&po=2&da=gd&Klo=1&Kol=4&lu=&iw=00>; <http://www.cenapradu.strefa.pl/> Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 14 stycznia 2002 r. w sprawie określenia przeciętnych norm zużycia wody ustalono przeciętne normy zużycia wody dla poszczególnych odbiorców usług

Tabela 35. Średnie stawki podstawowych składników opłat za lokale mieszkalne 65 m² p.u i 3 osoby zamieszkałe

Rodzaj opłat	Zasób gminy Lokal socjalny	Zasób gminy lokal. komunalny	SM	WM	TBS czynsz średni	TBS czynsz 14 zł/m ²	TBS czynsz 18 zł/m ²	Luka SAN	Lokale na wynajem czynsz rynkowy 24 zł/m ² (WM)	Lokale na wynajem czynsz rynkowy 24 zł/m ² (SM)	Lokale na wynajem czynsz rynkowy 26 zł/m ² (WM)	Lokale na wynajem czynsz rynkowy 26 zł/m ² (SM)	Lokale na wynajem czynsz rynkowy 28 zł/m ² (WM)	Lokale na wynajem czynsz rynkowy 28 zł/m ² (SM)	Lokale na wynajem czynsz rynkowy 30 zł/m ² (WM)	Lokale na wynajem czynsz rynkowy 30 zł/m ² (SM)	Lokale na wynajem czynsz rynkowy 32 zł/m ² (WM)	Lokale na wynajem czynsz rynkowy 32 zł/m ² (SM)
Opłata eksploatacyjna	x	x	187	x	x	x	x		x	187	x	187	x	187	x	187	x	187
Zaliczka na koszty zarządu	x	x	x	152	x	x	x		152	x	152	x	152	x	152	x	152	x
Stawka czynszu w TBS	x	x	x	x	616	910	1170		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Stawka czynszu rynkowego	x	x	x	x	x	x	x		1560	1560	1690	1690	1820	1820	1950	1950	2080	2080
Średnia stawka czynszu lokal komunalny/socjalny	79	286	x	x	x	x	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Ciepła woda z licznikami	-	152	156	151	143	143	143		151	156	151	156	151	156	151	156	151	156
Zimna woda, odprowadzenie ścieków z licznikami	102	102	102	102	102	102	102		102	102	102	102	102	102	102	102	102	102
Odbiór odpadów komunalnych (osoba)	30	30	30	30	30	30	30		30	30	30	30	30	30	30	30	30	30
Centralne ogrzewanie z urządzeniami pomiarowymi	205	205	157	184	157	157	157		184	157	184	157	184	157	184	157	184	157
Energia elektryczna	103	103	103	103	103	103	103		103	103	103	103	103	103	103	103	103	103
Suma	519	878	735	722	1151	1445	1705		2282	2295	2412	2425	2542	2555	2672	2685	2802	2815
Dostępność dla osób z kwintyla dochodowego	I	I,II	II-V	II-V	III-V	IV-V	V		IV-V	IV-V	IV-V	IV-V	IV-V	IV-V	IV-V	IV-V	V	V

SM – lokale w zasobie spółdzielni mieszkaniowej; WM – lokale we wspólnocie mieszkaniowej

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Gospodarka mieszkaniowa w 2014r. Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2015, część B; <http://cena-wody.pl/index.php?p=1&po=2&da=gd&Klo=1&Kol=4&lu=&iw=00>; <http://www.cenapradu.strefa.pl/> Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 14 stycznia 2002 r. w sprawie określenia przeciętnych norm zużycia wody ustalono przeciętne normy zużycia wody dla poszczególnych odbiorców usług

Tabela 36. Średnie stawki podstawowych składników opłat za lokale mieszkalne 70 m² p.u i 4 osoby zamieszkałe

Rodzaj opłat	Zasób gminy Lokal socjalny	Zasób gminy lokal. komunalny	SM	WM	TBS czynsz średni	TBS czynsz 14 zł/m ²	TBS czynsz 18 zł/m ²	Luka SAN	Lokale na wynajem czynsz rynkowy 24 zł/m ² (WM)	Lokale na wynajem czynsz rynkowy 24 zł/m ² (SM)	Lokale na wynajem czynsz rynkowy 26 zł/m ² (WM)	Lokale na wynajem czynsz rynkowy 26 zł/m ² (SM)	Lokale na wynajem czynsz rynkowy 28 zł/m ² (WM)	Lokale na wynajem czynsz rynkowy 28 zł/m ² (SM)	Lokale na wynajem czynsz rynkowy 30 zł/m ² (WM)	Lokale na wynajem czynsz rynkowy 30 zł/m ² (SM)	Lokale na wynajem czynsz rynkowy 32 zł/m ² (WM)	Lokale na wynajem czynsz rynkowy 32 zł/m ² (SM)
Opłata eksploatacyjna	x	x	201	x	x	x	x		x	201	x	201	x	201	x	201	x	201
Zaliczka na koszty zarządu	x	x	x	164	x	x	x		164	x	164	x	164	x	164	x	164	x
Stawka czynszu w TBS	x	x	x	x	664	980	1260		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Stawka czynszu rynkowego	x	x	x	x	x	x	x		1680	1680	1820	1820	1960	1960	2100	2100	2240	2240
Średnia stawka czynszu lokal komunalny/socjalny	85	308	x	x	x	x	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Ciepła woda z licznikami	-	203	208	202	190	190	190		202	208	202	208	202	208	202	208	202	208
Zimna woda, odprowadzenie ścieków z licznikami	135	135	135	135	135	135	135		135	135	135	135	135	135	135	135	135	135
Odbiór odpadów komunalnych (osoba)	40	40	40	40	40	40	40		40	40	40	40	40	40	40	40	40	40
Centralne ogrzewanie z urządzeniami pomiarowymi	221	221	169	198	169	169	169		198	169	198	169	198	169	198	169	198	169
Energia elektryczna	137	137	137	137	137	137	137		137	137	137	137	137	137	137	137	137	137
Suma	418	1044	890	876	1335	1651	1931		2556	2570	2696	2710	2836	2850	2976	2990	3116	3130
Dostępność dla osób z kwintyla dochodowego	I	I,II	II-V	II-V	II-V	III-V	IV-V		IV-V	IV-V	IV-V	IV-V	IV-V	IV-V	IV-V	IV-V	IV-V	IV-V

SM – lokale w zasobie spółdzielni mieszkaniowej; WM – lokale we wspólnocie mieszkaniowej

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Gospodarka mieszkaniowa w 2014r. Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2015, część B; <http://cena-wody.pl/index.php?p=1&po=2&da=gd&Klo=1&Kol=4&lu=&iw=00>; <http://www.cenapradu.strefa.pl/> Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 14 stycznia 2002 r. w sprawie określenia przeciętnych norm zużycia wody ustalono przeciętne normy zużycia wody dla poszczególnych odbiorców usług

Tabela 37. Średnie stawki podstawowych składników opłat za lokale mieszkalne 70 m² p.u i 5 osób zamieszkałych

Rodzaj opłat	Zasób gminy Lokal socjalny	Zasób gminy lokal. komunalny	SM	WM	TBS czynsz średni	TBS czynsz 14 zł/m ²	TBS czynsz 18 zł/m ²	Luka SAN	Lokale na wynajem czynsz rynkowy 24 zł/m ² (WM)	Lokale na wynajem czynsz rynkowy 24 zł/m ² (SM)	Lokale na wynajem czynsz rynkowy 26 zł/m ² (WM)	Lokale na wynajem czynsz rynkowy 26 zł/m ² (SM)	Lokale na wynajem czynsz rynkowy 28 zł/m ² (WM)	Lokale na wynajem czynsz rynkowy 28 zł/m ² (SM)	Lokale na wynajem czynsz rynkowy 30 zł/m ² (WM)	Lokale na wynajem czynsz rynkowy 30 zł/m ² (SM)	Lokale na wynajem czynsz rynkowy 32 zł/m ² (WM)	Lokale na wynajem czynsz rynkowy 32 zł/m ² (SM)
Opłata eksploatacyjna	x	x	201	x	x	x	x		x	201	x	201	x	201	x	201	x	201
Zaliczka na koszty zarządu	x	x	x	164	x	x	x		164	x	164	x	164	x	164	x	164	x
Stawka czynszu w TBS	x	x	x	x	664	980	1260		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Stawka czynszu rynkowego	x	x	x	x	x	x	x		1680	1680	1820	1820	1960	1960	2100	2100	2240	2240
Średnia stawka czynszu lokal komunalny/socjalny	85	308	x	x	x	x	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Ciepła woda z licznikami	-	253	260	252	238	238	238		252	260	252	260	252	260	252	260	252	260
Zimna woda, odprowadzenie ścieków z licznikami	169	169	169	169	169	169	169		169	169	169	169	169	169	169	169	169	169
Odbiór odpadów komunalnych (osoba)	50	50	50	50	50	50	50		50	50	50	50	50	50	50	50	50	50
Centralne ogrzewanie z urządzeniami pomiarowymi	221	221	169	198	169	169	169		198	169	198	169	198	169	198	169	198	169
Energia elektryczna	172	172	172	172	172	172	172		172	172	172	172	172	172	172	172	172	172
Suma	697	1173	1021	1005	1462	1778	2058		2685	2701	2825	2841	2965	2981	3105	3121	3245	3261
Dostępność dla osób z kwintyla dochodowego	I	I,II	II-V	II-V	II-V	III-V	III-V		III-V	III-V	III-V	III-V	III-V	III-V	III-V	III-V	III-V	III-V

SM – lokale w zasobie spółdzielni mieszkaniowej; WM – lokale we wspólnocie mieszkaniowej

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Gospodarka mieszkaniowa w 2014r. Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2015, część B; <http://cena-wody.pl/index.php?p=1&po=2&da=gd&Klo=1&Kol=4&lu=&iw=00>; <http://www.cenapradu.strefa.pl/> Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 14 stycznia 2002 r. w sprawie określenia przeciętnych norm zużycia wody ustalono przeciętne normy zużycia wody dla poszczególnych odbiorców usług

Tabela 38. Średnie stawki podstawowych składników opłat za lokale mieszkalne 80 m² p.u i 5 osób zamieszkałych

Rodzaj opłat	Zasób gminy Lokal socjalny	Zasób gminy lokal. komunalny	SM	WM	TBS czynsz średni	TBS czynsz 14 zł/m ²	TBS czynsz 18 zł/m ²	Luka SAN	Lokale na wynajem czynsz rynkowy 24 zł/m ² (WM)	Lokale na wynajem czynsz rynkowy 24 zł/m ² (SM)	Lokale na wynajem czynsz rynkowy 26 zł/m ² (WM)	Lokale na wynajem czynsz rynkowy 26 zł/m ² (SM)	Lokale na wynajem czynsz rynkowy 28 zł/m ² (WM)	Lokale na wynajem czynsz rynkowy 28 zł/m ² (SM)	Lokale na wynajem czynsz rynkowy 30 zł/m ² (WM)	Lokale na wynajem czynsz rynkowy 30 zł/m ² (SM)	Lokale na wynajem czynsz rynkowy 32 zł/m ² (WM)	Lokale na wynajem czynsz rynkowy 32 zł/m ² (SM)
Opłata eksploatacyjna	x	x	230	x	x	x	x		x	230	x	230	X	230	x	230	x	230
Zaliczka na koszty zarządu	x	x	x	187	x	x	x		187	x	187	x	187	x	187	x	187	x
Stawka czynszu w TBS	x	x	x	x	758	1120	1440		x	x	x	x	X	x	x	x	x	x
Stawka czynszu rynkowego	x	x	x	x	x	x	x		1920	1920	2080	2080	2240	2240	2400	2400	2560	2560
Średnia stawka czynszu lokal komunalny/socjalny	97	352	x	x	x	x	x		x	x	x	x	X	x	x	x	x	x
Ciepła woda z licznikami	-	253	260	252	238	238	238		252	260	252	260	252	260	252	260	252	260
Zimna woda, odprowadzenie ścieków z licznikami	169	169	169	169	169	169	169		169	169	169	169	169	169	169	169	169	169
Odbiór odpadów komunalnych (osoba)	50	50	50	50	50	50	50		50	50	50	50	50	50	50	50	50	50
Centralne ogrzewanie z urządzeniami pomiarowymi	253	253	193	226	193	193	193		226	193	226	193	226	193	226	193	226	193
Energia elektryczna	172	172	172	172	172	172	172		172	172	172	172	172	172	172	172	172	172
Suma	741	1249	1074	1056	1580	1942	2262		2976	2994	3136	3154	3296	3314	3456	3474	3616	3634
Dostępność dla osób z kwintyla dochodowego	I	I,II	II-V	II-V	II-V	III-V	III-V		III-V	III-V	III-V	III-V	III-V	III-V	III-V	III-V	III-V	III-V

SM – lokale w zasobie spółdzielni mieszkaniowej; WM – lokale we wspólnocie mieszkaniowej

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Gospodarka mieszkaniowa w 2014r. Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2015, część B; <http://cena-wody.pl/index.php?p=1&po=2&da=gd&Klo=1&Kol=4&lu=&iw=00>; <http://www.cenapradu.strefa.pl/> Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 14 stycznia 2002 r. w sprawie określenia przeciętnych norm zużycia wody ustalono przeciętne normy zużycia wody dla poszczególnych odbiorców usług

Tabela 39. Średnie stawki podstawowych składników opłat za lokale mieszkalne 80 m² p.u i 6 osób zamieszkałych

Rodzaj opłat	Zasób gminy Lokal socjalny	Zasób gminy lokal. komunalny	SM	WM	TBS czynsz średni	TBS czynsz 14 zł/m ²	TBS czynsz 18 zł/m ²	Luka SAN	Lokale na wynajem czynsz rynkowy 24 zł/m ² (WM)	Lokale na wynajem czynsz rynkowy 24 zł/m ² (SM)	Lokale na wynajem czynsz rynkowy 26 zł/m ² (WM)	Lokale na wynajem czynsz rynkowy 26 zł/m ² (SM)	Lokale na wynajem czynsz rynkowy 28 zł/m ² (WM)	Lokale na wynajem czynsz rynkowy 28 zł/m ² (SM)	Lokale na wynajem czynsz rynkowy 30 zł/m ² (WM)	Lokale na wynajem czynsz rynkowy 30 zł/m ² (SM)	Lokale na wynajem czynsz rynkowy 32 zł/m ² (WM)	Lokale na wynajem czynsz rynkowy 32 zł/m ² (SM)
Opłata eksploatacyjna	x	x	230	x	x	x	x		x	230	x	230	X	230	x	230	x	230
Zaliczka na koszty zarządu	x	x	x	187	x	x	x		187	x	187	x	187	x	187	x	187	x
Stawka czynszu w TBS	x	x	x	x	758	1120	1440		x	x	x	x	X	x	x	x	x	x
Stawka czynszu rynkowego	x	x	x	x	x	x	x		1920	1920	2080	2080	2240	2240	2400	2400	2560	2560
Średnia stawka czynszu lokal komunalny/socjalny	97	352	x	x	x	x	x		x	x	x	x	X	x	x	x	x	x
Ciepła woda z licznikami	-	304	312	303	285	285	285		303	312	303	312	303	312	303	312	303	312
Zimna woda, odprowadzenie ścieków z licznikami	203	203	203	203	203	203	203		203	203	203	203	203	203	203	203	203	203
Odbiór odpadów komunalnych (osoba)	60	60	60	60	60	60	60		60	60	60	60	60	60	60	60	60	60
Centralne ogrzewanie z urządzeniami pomiarowymi	253	253	193	226	193	193	193		226	193	226	193	226	193	226	193	226	193
Energia elektryczna	206	206	206	206	206	206	206		206	206	206	206	206	206	206	206	206	206
Suma	819	1378	1204	1185	1705	2067	2387		3105	3124	3265	3284	3425	3444	3585	3604	3745	3764
Dostępność dla osób z kwintyla dochodowego	I	I,II	II-V	II-V	II-V	III-V	III-V		III-V	III-V	III-V	III-V	III-V	III-V	III-V	III-V	III-V	III-V

SM – lokale w zasobie spółdzielni mieszkaniowej; WM – lokale we wspólnocie mieszkaniowej

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Gospodarka mieszkaniowa w 2014r. Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2015, część B; <http://cena-wody.pl/index.php?p=1&po=2&da=gd&Klo=1&Kol=4&lu=&iw=00>; <http://www.cenapradu.strefa.pl/> Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 14 stycznia 2002 r. w sprawie określenia przeciętnych norm zużycia wody ustalono przeciętne normy zużycia wody dla poszczególnych odbiorców usług

Analiza modeli¹⁰⁰ wykazała, że najem jako forma realizacji potrzeb mieszkaniowych może być realizowana :

- w gospodarstwie domowym jednoosobowym i lokalu o pu = 35 m² poprzez:
 - a. najem lokalu za czynsz rynkowy w przypadku dochodów rozporządzalnych z V kwintyla,
 - b. najem lokalu w TBS w przypadku dochodów rozporządzalnych z V kwintyla oraz IV kwintyla w przypadku czynszu do 10 zł/m²
 - c. **brak możliwości realizacji potrzeb mieszkaniowych w formie najmu rynkowego dla osób z kwintyla I, II, III, IV,**
 - d. **brak możliwości realizacji potrzeb mieszkaniowych w formie najmu w TBS dla osób z kwintyla I, II, III oraz z kwintyla IV jeśli czynsz będzie na poziomie 4 lub 5% wartości odtworzeniowej,**
 - e. najem lokalu komunalnego w przypadku dochodów rozporządzalnych z II,III,IV kwintyla,
 - f. najem lokalu socjalnego w przypadku dochodów rozporządzalnych z I kwintyla;
- w gospodarstwie domowym dwuosobowym i lokalu o pu = 50 m² poprzez:
 - a. najem lokalu za czynsz rynkowy w przypadku dochodów rozporządzalnych z V kwintyla,
 - b. najem lokalu w TBS w przypadku dochodów rozporządzalnych z IV i V kwintyla oraz III kwintyla w przypadku czynszu do 10 zł/m² ,
 - c. **brak możliwości realizacji potrzeb mieszkaniowych w formie najmu rynkowego dla osób z kwintyla I, II, III, IV,**
 - d. **brak możliwości realizacji potrzeb mieszkaniowych w formie najmu w TBS dla osób z kwintyla I, II oraz z kwintyla III jeśli czynsz będzie na poziomie 4 lub 5% wartości odtworzeniowej,**
 - e. najem lokalu komunalnego w przypadku dochodów rozporządzalnych z II kwintyla,
 - f. najem lokalu socjalnego w przypadku dochodów rozporządzalnych z I kwintyla;
- w gospodarstwie domowym trzyosobowym i lokalu o pu = 50 m² poprzez:
 - a. najem lokalu za czynsz rynkowy w przypadku dochodów rozporządzalnych z IV i V kwintyla,
 - b. najem lokalu w TBS w przypadku dochodów rozporządzalnych z III, IV i V kwintyla oraz II kwintyla w przypadku czynszu do 10 zł/m² ,

¹⁰⁰ Przyjęto założenie, że o lokal socjalny może się ubiegać gospodarstwo domowe, jeżeli wysokość dochodu na osobę nie przekracza 100% najniższej emerytury w gospodarstwie jednoosobowym i 60% najniższej emerytury w gospodarstwie wieloosobowym. Dla najmu lokalu komunalnego przyjęto założenie, iż wysokość dochodu na osobę przekracza 100% najniższej emerytury lecz nie przekracza 210% najniższej emerytury w gospodarstwie jednoosobowym lub wysokość dochodu na osobę przekracza 60% najniższej emerytury lecz nie przekracza 110% najniższej emerytury w gospodarstwie wieloosobowym. Dla TBS założono minimalne dochody, jakimi musi się wykazać potencjalny najemca, w wysokości 5-krotnego czynszu. Poziom maksymalnych dochodów wynika z ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego.

- c. **brak możliwości realizacji potrzeb mieszkaniowych w formie najmu rynkowego dla osób z kwintyla I, II i III,**
- d. **brak możliwości realizacji potrzeb mieszkaniowych w formie najmu w TBS dla osób z kwintyla I oraz kwintyla II jeśli czynsz będzie na poziomie 4 lub 5% wartości odtworzeniowej,**
- e. najem lokalu komunalnego w przypadku dochodów rozporządzalnych z I i II kwintyla,
- f. najem lokalu socjalnego w przypadku dochodów rozporządzalnych z I kwintyla;
- w gospodarstwie domowym trzypersonowym i lokalu o pu = 65 m² poprzez:
 - a. najem lokalu za czynsz rynkowy w przypadku dochodów rozporządzalnych z IV i V kwintyla,
 - b. najem lokalu w TBS w przypadku dochodów rozporządzalnych z IV i V kwintyla oraz III kwintyla w przypadku czynszu do 10 zł/m²,
 - c. **brak możliwości realizacji potrzeb mieszkaniowych w formie najmu rynkowego dla osób z kwintyla I, II i III,**
 - d. **brak możliwości realizacji potrzeb mieszkaniowych w formie najmu w TBS dla osób z kwintyla I i II oraz dla osób z kwintyla III jeśli czynsz będzie na poziomie 4 lub 5% wartości odtworzeniowej,**
 - e. najem lokalu komunalnego w przypadku dochodów rozporządzalnych z I i II kwintyla,
 - f. najem lokalu socjalnego w przypadku dochodów rozporządzalnych z I kwintyla;
- w gospodarstwie domowym czteroosobowym i lokalu o pu = 70m² poprzez:
 - a. najem lokalu za czynsz rynkowy w przypadku dochodów rozporządzalnych z IV i V kwintyla,
 - b. najem lokalu w TBS w przypadku dochodów rozporządzalnych z III, IV i V kwintyla oraz II kwintyla w przypadku czynszu do 10 zł/m²,
 - c. **brak możliwości realizacji potrzeb mieszkaniowych w formie najmu rynkowego dla osób z kwintyla I, II i III,**
 - d. **brak możliwości realizacji potrzeb mieszkaniowych w formie najmu w TBS dla osób z kwintyla I oraz kwintyla II jeśli czynsz będzie na poziomie 4 lub 5% wartości odtworzeniowej,**
 - e. najem lokalu komunalnego w przypadku dochodów rozporządzalnych z I i II kwintyla,
 - f. najem lokalu socjalnego w przypadku dochodów rozporządzalnych z I kwintyla;
- w gospodarstwie domowym pięcioosobowym i lokalu o pu = 70m² poprzez:
 - a. najem lokalu za czynsz rynkowy w przypadku dochodów rozporządzalnych z III, IV i V kwintyla,
 - b. najem lokalu w TBS w przypadku dochodów rozporządzalnych z III, IV i V kwintyla oraz

II kwintyla w przypadku czynszu do 10 zł/m² ,

- c. **brak możliwości realizacji potrzeb mieszkaniowych w formie najmu rynkowego dla osób z kwintyla I i II,**
 - d. **brak możliwości realizacji potrzeb mieszkaniowych w formie najmu w TBS dla osób z kwintyla I oraz z kwintyla II jeśli czynsz będzie na poziomie 4 lub 5% wartości odtworzeniowej),**
 - e. najem lokalu komunalnego w przypadku dochodów rozporządzalnych z I i II kwintyla,
 - f. najem lokalu socjalnego w przypadku dochodów rozporządzalnych z I kwintyla;
- w gospodarstwie domowym pięcioosobowym i lokalu o pu = 80m² poprzez:
 - a. najem lokalu za czynsz rynkowy w przypadku dochodów rozporządzalnych z III, IV i V kwintyla,
 - b. najem lokalu w TBS w przypadku dochodów rozporządzalnych z III, IV i V kwintyla oraz II kwintyla w przypadku czynszu do 10 zł/m² ,
 - c. **brak możliwości realizacji potrzeb mieszkaniowych w formie najmu rynkowego dla osób z kwintyla I i II,**
 - d. **brak możliwości realizacji potrzeb mieszkaniowych w formie najmu w TBS dla osób z kwintyla I oraz z kwintyla II jeśli czynsz będzie na poziomie 4 lub 5% wartości odtworzeniowej),**
 - e. najem lokalu komunalnego w przypadku dochodów rozporządzalnych z I i II kwintyla,
 - f. najem lokalu socjalnego w przypadku dochodów rozporządzalnych z I kwintyla;
- w gospodarstwie domowym sześćoosobowym i lokalu pu = 80m² poprzez:
 - a. najem lokalu za czynsz rynkowy w przypadku dochodów rozporządzalnych z III, IV i V kwintyla,
 - b. najem lokalu w TBS w przypadku dochodów rozporządzalnych z III, IV i V kwintyla oraz II kwintyla w przypadku czynszu do 10 zł/m² ,
 - c. **brak możliwości realizacji potrzeb mieszkaniowych w formie najmu rynkowego dla osób z kwintyla I i II,**
 - d. **brak możliwości realizacji potrzeb mieszkaniowych w formie najmu w TBS dla osób z kwintyla I oraz z kwintyla II jeśli czynsz będzie na poziomie 4 lub 5% wartości odtworzeniowej),**
 - e. najem lokalu komunalnego w przypadku dochodów rozporządzalnych z I i II kwintyla,
 - f. najem lokalu socjalnego w przypadku dochodów rozporządzalnych z I kwintyla.

Biorąc pod uwagę przeciętne miesięczne dochody rozporządalne na 1 osobę w gospodarstwach domowych według liczby osób (tabela 40), można przeprowadzić symulację możliwości realizacji potrzeb mieszkaniowych w ramach umowy najmu. Z zestawienia wynika, że:

- gospodarstwa domowe 1-osobowe (lokal 35 m²) pracowników nierobotniczych oraz pracujących na własny rachunek mogą realizować potrzeby w ramach TBS oraz na wolnym rynku, gospodarstwa robotników jedynie w ramach TBS i to przy czynszu poniżej 10 zł/m², gospodarstwa emerytów jedynie w ramach TBS i to przy czynszu poniżej 10 zł/m² oraz w zasobie komunalnym, a gospodarstwa rencistów jedynie mają zdolność finansową do aplikowania o lokal komunalny;
- gospodarstwa domowe 2- osobowe (lokal 50m²) pracowników nierobotniczych i pracujących na własny rachunek mogą realizować potrzeby w ramach TBS oraz na wolnym rynku, natomiast gospodarstwa robotników i emerytów jedynie w TBS o czynszu poniżej 10 zł/m²; renciści osiągają dochody za wysokie na najem lokalu z zasobu mieszkaniowego gminy i za niskie na najem lokalu w TBS oraz na wolnym rynku;
- gospodarstwa domowe 3-osobowe (lokal 50 m² lub 65 m²) oraz gospodarstwa domowe 4-osobowe (lokal 70 m²) pracowników nierobotniczych i pracujących na własny rachunek mogą realizować potrzeby w ramach TBS oraz na wolnym rynku, natomiast gospodarstwa robotników i emerytów jedynie w TBS o czynszu poniżej 10 zł/m²; renciści osiągają dochody umożliwiające jedynie najem lokalu komunalnego z zasobu mieszkaniowego gminy;
- gospodarstwa domowe 5-osobowe (lokal 70 m² lub 80 m²) pracowników nierobotniczych i pracujących na własny rachunek mogą realizować potrzeby w ramach TBS oraz na wolnym rynku, natomiast gospodarstwa robotników i emerytów jedynie w TBS o czynszu poniżej 10 zł/m² oraz kwalifikują się na najem lokalu komunalnego z zasobu mieszkaniowego gminy;
- gospodarstwa domowe 6-osobowe (lokal 80 m²) pracowników nierobotniczych i pracujących na własny rachunek mogą realizować potrzeby w ramach TBS oraz na wolnym rynku do poziomu czynszu około 24-26 zł/m², natomiast gospodarstwa robotników i emerytów jedynie w TBS o czynszu poniżej 10 zł/m² oraz kwalifikują się na najem lokalu komunalnego z zasobu mieszkaniowego gminy.

Tabela 40. Możliwości realizacji potrzeb mieszkaniowych na rynku najmu gospodarstw domowych ze względu na liczbę osób oraz grup społeczno-ekonomicznych

Wyszczególnienie		Pracowników na stanowiskach		Rolników	Pracujących na własny rachunek	Emerytów	Rencistów
		robotniczych	nierobotniczych				
Gospodarstwa domowe 1-osobowe							
Dochód rozporządzalny ogółem w gospodarstwie		1932,06	3207,91	x	3615,75	1756,33	1563,63
Najem 35 m ²	Lokal socjalny czynsz 1,21 zł/m ²						
	Lokal komunalny czynsz 4,40 zł/m ²						
	TBS czynsz średni 9,48 zł/m ²						
	TBS czynsz 14 zł/m ²						
	TBS czynsz 18zł/m ²						
	Czynsz rynkowy 24 zł/m ²						
	Czynsz rynkowy 26 zł/m ²						
	Czynsz rynkowy 28 zł/m ²						
	Czynsz rynkowy 30 zł/m ²						
Czynsz rynkowy 32 zł/m ²							
Gospodarstwa domowe 2-osobowe							
Dochód rozporządzalny ogółem w gospodarstwie		3178,32	4765,50	3605,40	5255,66	3233,54	2214,28
Najem 50m ²	Lokal socjalny czynsz 1,21 zł/m ²						
	Lokal komunalny czynsz 4,40zł/m ²						
	TBS czynsz średni 9,48 zł/m ²						
	TBS czynsz 14 zł/m ²						
	TBS czynsz 18zł/m ²						
	Czynsz rynkowy 24 zł/m ²						
	Czynsz rynkowy 26 zł/m ²						
	Czynsz rynkowy 28 zł/m ²						
	Czynsz rynkowy 30 zł/m ²						
Czynsz rynkowy 32 zł/m ²							
Gospodarstwa domowe 3-osobowe							
Dochód rozporządzalny ogółem w gospodarstwie		3711,36	5307,54	3704,64	5659,26	3940,83	2734,59
Najem 50 m ²	Lokal socjalny czynsz 1,21 zł/m ²						
	Lokal komunalny czynsz 4,40zł/m ²						
	TBS czynsz średni 9,48 zł/m ²						
	TBS czynsz 14 zł/m ²						
	TBS czynsz 18zł/m ²						
	Czynsz rynkowy 24 zł/m ²						
	Czynsz rynkowy 26 zł/m ²						
	Czynsz rynkowy 28 zł/m ²						
	Czynsz rynkowy 30 zł/m ²						
Czynsz rynkowy 32 zł/m ²							
Dochód rozporządzalny ogółem w gospodarstwie		3711,36	5307,54	3704,64	5659,26	3940,83	2734,59
Najem 65 m ²	Lokal socjalny czynsz 1,21 zł/m ²						
	Lokal komunalny czynsz 4,40zł/m ²						
	TBS czynsz średni 9,48 zł/m ²						
	TBS czynsz 14 zł/m ²						
	TBS czynsz 18zł/m ²						
	Czynsz rynkowy 24 zł/m ²						
	Czynsz rynkowy 26 zł/m ²						
	Czynsz rynkowy 28 zł/m ²						
	Czynsz rynkowy 30 zł/m ²						
Czynsz rynkowy 32 zł/m ²							

Wyszczególnienie		Pracowników na stanowiskach		Rolników	Pracujących na własny rachunek	Emerytów	Rencistów
		robotniczych	nierobotniczych				
Gospodarstwa domowe 4-osobowe							
Dochód rozporządzalny ogółem w gospodarstwie		3955,08	6023,56	4418,00	5668,92	4299,04	3239,04
Najem 70m ²	Lokal socjalny czynsz 1,21 zł/m2						
	Lokal komunalny czynsz 4,40zł/m2						
	TBS czynsz średni 9,48 zł/m2						
	TBS czynsz 14 zł/m2						
	TBS czynsz 18zł/m2						
	Czynsz rynkowy 24 zł/m2						
	Czynsz rynkowy 26 zł/m2						
	Czynsz rynkowy 28 zł/m2						
	Czynsz rynkowy 30 zł/m2						
	Czynsz rynkowy 32 zł/m2						
Gospodarstwa domowe 5-osobowe							
Dochód rozporządzalny ogółem w gospodarstwie		4256,55	6057,40	4294,65	5654,10	4228,15	x
Najem 70m ²	Lokal socjalny czynsz 1,21 zł/m2						
	Lokal komunalny czynsz 4,40zł/m2						
	TBS czynsz średni 9,48 zł/m2						
	TBS czynsz 14 zł/m2						
	TBS czynsz 18zł/m2						
	Czynsz rynkowy 24 zł/m2						
	Czynsz rynkowy 26 zł/m2						
	Czynsz rynkowy 28 zł/m2						
	Czynsz rynkowy 30 zł/m2						
	Czynsz rynkowy 32 zł/m2						
Dochód rozporządzalny ogółem w gospodarstwie		4256,55	6057,40	4294,65	5654,10	4228,15	x
Najem 80 m ²	Lokal socjalny czynsz 1,21 zł/m2						
	Lokal komunalny czynsz 4,40zł/m2						
	TBS czynsz średni 9,48 zł/m2						
	TBS czynsz 14 zł/m2						
	TBS czynsz 18zł/m2						
	Czynsz rynkowy 24 zł/m2						
	Czynsz rynkowy 26 zł/m2						
	Czynsz rynkowy 28 zł/m2						
	Czynsz rynkowy 30 zł/m2						
	Czynsz rynkowy 32 zł/m2						
Gospodarstwa domowe 6-i więcej osobowe							
Dochód rozporządzalny ogółem w gospodarstwie		4512,42	6003,78	5952,42	5749,86	4277,40	x
Najem 80 m ²	Lokal socjalny czynsz 1,21 zł/m2						
	Lokal komunalny czynsz 4,40zł/m2						
	TBS czynsz średni 9,48 zł/m2						
	TBS czynsz 14 zł/m2						
	TBS czynsz 18zł/m2						
	Czynsz rynkowy 24 zł/m2						
	Czynsz rynkowy 26 zł/m2						
	Czynsz rynkowy 28 zł/m2						
	Czynsz rynkowy 30 zł/m2						
	Czynsz rynkowy 32 zł/m2						

Oferta dostępna dla gospodarstwa domowego

Oferta niedostępna dla gospodarstwa domowego

X –typ gospodarstwa nie występuje

Źródło: opracowanie własne.

Zauważalna jest luka pomiędzy poziomem czynszu rynkowego a czynszem ekonomicznym w istniejącym zasobie towarzystw budownictwa mieszkaniowego. Dotyczy ona w szczególności gospodarstw domowych osiągających dochody rozporządzalne mieszczące się w II kwintyli dochodowym. Wskazana luka powinna zostać wypełniona przez ofertę podnajmu mieszkań w ramach Społecznych Agencji Najmu. Ponadto istnieje luka w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych emerytów, rencistów, pracowników zajmujących stanowiska robotnicze. Brakuje instrumentu w polityce mieszkaniowej, który byłby oparty na racjonalizacji gospodarowania istniejącym zasobem, poprzez stworzenie właścicielom mieszkań warunków do gwarantowanego wynajmu w średnim i długim okresie, przy minimalizacji ryzyka z tym związanym.

Społeczne Agencje Najmu powinny w dużej mierze pozyskiwać lokale z prywatnego zasobu mieszkaniowego. Ze względu na duży stopień niedopasowania gospodarstw domowych do powierzchni zajmowanych lokali w zasobach spółdzielni mieszkaniowych oraz wspólnot mieszkaniowych, istnieje duży potencjał dla rozwoju rynku najmu na bazie istniejących zasobów mieszkaniowych. Oferta podnajmu skierowana powinna być do dwóch grup beneficjentów:

- osób o dochodach za niskich, żeby zrealizować najem rynkowy i za wysoki na najem komunalny,
- osób wychodzących z bezdomności, które osiągają dochody.

Możliwe byłyby dwa warianty pozyskiwania nieruchomości do najmu:

- wynajem jednostronny z sektora prywatnego, gdzie wynajmujący traktuje posiadany zasób jako lokatę kapitału, zabezpieczenie przyszłych potrzeb mieszkaniowych dzieci itp.
- wynajem dwustronny, w którym wynajmujący jednocześnie staje się podnajemcą innego lokalu mieszkalnego oferowanego w ramach Społecznej Agencji Najmu; wariant występujący w przypadku chęci dostosowania zajmowanej powierzchni do dochodu rozporządzalnego oraz obecnego modelu gospodarstwa domowego (emeryci, renciści, gospodarstwa domowe po usamodzielnieniu się dzieci, gospodarstwa, w których zmienił się poziom dochodów rozporządzalnych).

Drugą możliwością pozyskania mieszkań do podnajmu byłby sektor publiczny, w szczególności gminy, które w miarę możliwości mogłyby posiadane lokale wynająć Społecznej Agencji Najmu (np. pustostany). **Skala efektów rzeczowych w tym obszarze może być jednak niewielka, gdyż duża część gmin w Polsce boryka się z problemem niedostatecznej liczby lokali w stosunku do liczby zasądzonych wyroków z prawem do lokalu socjalnego. Pustostany są stanem przejściowym i wynikają z braku środków finansowych na ich remont i zagospodarowanie, a nie z powodu nadmiarowej liczby lokali w relacji do lokalnych potrzeb najuboższych mieszkańców.**

4. Możliwość finansowania działalności Społecznych Agencji z pieniędzy publicznych, w kontekście polityki mieszkaniowej i funkcjonujących programów rządowych

Atrakcyjność Społecznych Agencji Najmu powinna polegać na pozyskiwaniu głównie lokali z rynku nieruchomości, bezpośrednio od właścicieli lub osób mających spółdzielcze własnościowe prawo do lokali, za cenę niższą niż rynkowa w zamian za np. 10-letnią gwarancję najmu i zapłaty czynszu oraz opłat eksploatacyjnych przez Społeczną Agencję Najmu. Premia za przejście przez Społeczną Agencję Najmu od właściciela mieszkania ryzyka związanego ze stosunkiem najmu, powinna kształtować się na poziomie około 20%, z czego 10% wpływałoby na obniżenie czynszu podnajmu, a pozostałe 10% stanowiłyby środki SAN na działalność statutową. Dodatkowo należałoby, w ramach pomocy mieszkaniowej państwa, stworzyć system dopłat do czynszu każdemu najemcy, który zawarł umowę podnajmu w ramach Społecznej Agencji Najmu, na poziomie 1% wartość odtworzeniowej do każdego 1m² normatywnej powierzchni najmu.

Normatyw, do którego realizowane byłyby dopłaty powinien wynieść:

- 35 m² pu dla jednoosobowego gospodarstwa domowego,
- 50 m² pu dla dwuosobowego gospodarstwa domowego,
- 65 m² dla trzyosobowego gospodarstwa domowego,
- 70 m² dla czterosobowego gospodarstwa domowego,
- 80 m² dla pięciosobowego gospodarstwa domowego,
- dodatkowe 5m² pu dla każdej kolejnej osoby w gospodarstwie domowym.

Formą umowy najmu byłyby najem okazjonalny. Maksymalny okres wsparcia w dopłatach do czynszu wynosiłby 5 lat. Beneficjentami pomocy byłyby gospodarstwa domowe spełniające kryteria:

- brak tytułu prawnego do innego mieszkania (wyłączone byłyby osoby, które chcą wynająć obecnie zajmowane mieszkanie ze względu na niedopasowanie powierzchni do potrzeb, a jednocześnie zawarłyby z SAN umowę podnajmu innego lokalu odpowiedniego dla realizacji potrzeb mieszkaniowych),
- odpowiedni dochód (zarówno minimalny, jak i maksymalny).

Przy założeniu, iż średnia podnajmowana powierzchnia wynosiłaby 50 m², a wartość odtworzeniowa 4000 zł/m², miesięczna dopłata do 1 mieszkania wyniosłaby około 167 zł, a roczna 2000 zł. Jeżeli założymy, że pomoc objęłaby docelowo 25 tys. umów najmu w ramach Społecznej Agencji Najmu całkowity docelowy roczny koszt dopłat z budżetu państwa wyniósłby 50 mln zł. Jeśli założymy 10-letni horyzont działania instrumentu wsparcia umów najmu, koszt pomocy mieszkaniowej wyniósłby łącznie 500 mln zł i objąłby grupę 50 tys. gospodarstw domowych. Średnia pomoc w ciągu 5 lat dla jednego beneficjenta wyniosłaby około 10 tys. zł.

Dla porównania w latach 2007-2013 udzielono w ramach programu Rodzina na Swoim 192360 preferencyjnych kredytów. W latach 2007-2015 obsługa programu kosztowała budżet państwa ponad 3,16 mld zł, a do końca okresu dopłat, tj. 2021 roku zamknie się łączną kwotą 5 mld zł. Wynika z tego, że średnia pomoc jednemu gospodarstwu domowemu w realizacji potrzeb mieszkaniowych kosztowała budżet państwa 26 tys. zł.

Za drugi przykład może posłużyć program Mieszkanie dla Młodych. Łącznie w programie, według danych z marca 2016 r., za pośrednictwem banków kredytujących do Banku Gospodarstwa Krajowego złożono 57 535 wniosków na kwotę dofinansowania 1,4 mld zł. Łączne środki zagwarantowane w budżecie na wsparcie programu w latach 2014-2018 wyniosą 3,06 mld zł. Można zatem przypuszczać, że ze wsparcia w ramach tego programu skorzysta około 100 tys. gospodarstw domowych. Wynika z tego, że średnia pomoc jednemu gospodarstwu domowemu w realizacji potrzeb mieszkaniowych kosztować będzie budżet państwa około 30 tys. zł.

Wsparcie poprzez finansowanie zwrotne, które będzie udzielane na warunkach preferencyjnych: towarzystwom budownictwa społecznego, spółdzielniom mieszkaniowym, spółkom z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółkom akcyjnym na przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlane mające na celu budowę lokali mieszkalnych na wynajem, w ciągu 10 rocznych edycji ma wspomóc budowę co najmniej 30 tysięcy lokali i kosztować budżet państwa 751,9 mln zł. Wynika z tego, wsparcie budowy 1 mieszkania ma kosztować budżet państwa około 25 tys. zł.

Według informacji Banku Gospodarstwa Krajowego z lutego 2016 r. od uruchomienia w 2007 r. programu wsparcia tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych Bank przyznał bezzwrotne dofinansowanie o łącznej wartości 622 mln zł na realizację, co pozwoliło utworzyć ponad 12 tysięcy lokali socjalnych, komunalnych, mieszkań chronionych, miejsc w noclegowniach i domach dla bezdomnych, a kolejne 4 tysiące pozostaje w trakcie realizacji. Wynika z tego, wsparcie budowy 1 mieszkania wyniosło ponad 38 tys. zł.

Tabela 41. Porównanie efektów rzeczowych i kosztów programów mieszkaniowych wspierających rynek mieszkaniowy

Wyszczególnienie	Dopłaty w ramach programu Rodzina na Swoim	Dopłaty w ramach programu Mieszkanie dla Młodych	Wsparcie społecznego budownictwa na wynajem	Wsparcie budowy lokali socjalnych, komunalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych	Wsparcie Społecznych Agencji Najmu
Efekty rzeczowe ogółem – liczba lokali	192 360	Okolo 100 000	30 000	16 000	50 000
Koszty ogółem	5 mld zł	3,06 mld zł	0,75 mld zł	0,66 mld zł	500 mln zł
Koszty na 1 lokal	26 tys. zł	30 tys. zł	25 tys. zł	38 tys. zł	10 tys. zł

Źródło: opracowanie własne

Z powyższego zestawienia wynika, że koszt pomocy jednemu beneficjentowi w ramach Społecznej Agencji Najmu byłby 2-3 krotnie niższy od innych funkcjonujących programów wsparcia, co świadczy dobitnie o wysokiej efektywności instrumentu obniżającego koszt najmu mieszkania.

W tabeli 42 i 43 zawarto symulacje dotyczące możliwego poziomu czynszu w ramach umowy podnajmu lokalu ze Społeczną Agencją Najmu, przy założeniu, że w ramach negocjacji z właścicielem mieszkania udało się osiągnąć czynsz niższy o 20% od rynkowego, z czego 10% wpływałoby na obniżenie czynszu podnajmu. Dodatkowo założono docelowy model, w ramach którego Społeczna Agencja Najmu otrzymywałaby dopłatę do czynszu z budżetu państwa na poziomie 1% wartości odtworzeniowej do każdego 1m² normatywnej powierzchni najmu.

W przypadku obniżki czynszu dla podnajemcy o 10% oraz uzyskaniu dopłaty do czynszu w wysokości 1% wartości odtworzeniowej na danym terenie, poziom czynszu w SAN w stolicach województw dla mieszkania 50 m² w stosunku do poziomu rynkowego wynosiłby 73-79%. W przypadku miast poniżej 100 tys. mieszkańców relacja ta kształtowałaby się od 60 do 76%.

Dodatkowo podnajemca mógłby aplikować o dodatek mieszkaniowy, którego wysokość uzależniona jest od relacji kosztów kwalifikowalnych generowanych w mieszkaniu do dochodów gospodarstwa domowego. Dodatek może pokryć do 70% kosztów utrzymania mieszkania.

Tabela 42. Czynsz najmu w San z uwzględnieniem dopłaty 1 % wartości odtworzeniowej w relacji do czynszu maksymalnego w TBS oraz czynszu rynkowego w stolicach województw

Miasto	Wartość odtworz.*	Maksymalna stawka czynszu w bud. społecznym =4% wartości odtworzeniowej zł/m ²	Maksymalna stawka czynszu w bud. społecznym =5% wartości odtworzeniowej zł/m ²	Luka dla SAN - zakres luki czynszowej	Czynsz w SAN obniżony o 10% w stosunku do rynkowego oraz o 1 % wartości odtworzeniowej z tytułu dopłaty z budżetu państwa	Czynsz za 50 m2 w SAN	Relacja czynszu za 50 m2 w SAN w stosunku do czynszu rynkowego	Czynsz w SAN obniżony jedynie o 10% w stosunku do rynkowego	Czynsz za 50 m2 w SAN	Relacja czynszu za 50 m2 w SAN w stosunku do czynszu rynkowego	Przeciętna wysokość stawki czynszu rynkowego, zł/m ² **	Przeciętna wysokość czynszu rynkowego w zł (mieszkanie – 50 m ²)
Wrocław	4779	15,93	19,91	16-32	25,00	1250	0,78	28,98	1449	0,90	32,20	1610,00
Bydgoszcz	4362	14,54	18,17	15-23	17,42	871	0,74	21,06	1053	0,90	23,40***	1170,00
Lublin	4227,02	14,09	17,61	14-27	20,78	1039	0,77	24,30	1215	0,90	27,00	1350,00
Zielona Góra	4051	13,50	16,88	14-22	16,96	848	0,75	20,34	1017	0,90	22,60***	1130,00
Łódź	3887	12,95	16,19	13-25	20,07	1003,5	0,77	23,31	1165,5	0,90	25,90	1295,00
Kraków	4817	16,05	20,07	16-29	22,18	1109	0,76	26,19	1309,5	0,90	29,10	1455,00
Warszawa	5776,94	19,25	24,07	19-41	32,90	1645	0,79	37,71	1885,5	0,90	41,90	2095,00
Opole	3858	12,86	16,07	13-28	22,16	1108	0,79	25,38	1269	0,90	28,20	1410,00
Rzeszów	4319	14,39	17,99	14-26	19,80	990	0,76	23,40	1170	0,90	26,00	1300,00
Gdańsk	4500	15,00	18,75	15-32	25,14	1257	0,78	28,89	1444,5	0,90	32,10	1605,00
Katowice	4333	14,44	18,05	14-24	18,71	935,5	0,75	22,32	1116	0,90	24,80	1240,00
Kielce	4315,81	14,38	17,98	14-21	15,48	774	0,73	19,08	954	0,90	21,20	1060,00
Olsztyn	4699	15,66	19,57	16-24	17,77	888,5	0,74	21,69	1084,5	0,90	24,10	1205,00
Poznań	5386	17,95	22,44	18-29	21,70	1085	0,75	26,19	1309,5	0,90	29,10	1455,00
Szczecin	4106	13,68	17,10	14-24	19,34	967	0,79	22,14	1107	0,90	24,60	1230,00

*Wskaźnik przeliczeniowy kosztu odtworzenia 1 m2 powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych obowiązujący od 01.10.2015 do 31.03.2016

** czynsze transakcyjne w I kwartale 2015r. *** czynsze transakcyjne w IV kwartale 2014r.

Źródło: opracowanie własne w oparciu o Raport o sytuacji na rynkach mieszkaniowych i komercyjnych w Polsce w 2014r. , Narodowy Bank Polski.

Tabela 43. Czynsz najmu w San z uwzględnieniem dopłaty 1 % wartości odtworzeniowej w relacji do czynszu rynkowego mieszkań standardzie współczesnym w miastach poniżej 100 tys. mieszkańców

Miasta	Wartość odtworzeniowa.	Średnie stawki czynsz najmu w zasobach TBS	Oferta TBS	Czynsz w SAN obniżony o 10% w stosunku do czynszu rynkowego i o 1 % wartości odtworzeniowej	Czynsz za 50 m2 w SAN	Relacja czynszu za 50 m2 w SAN w stosunku do czynszu rynkowego	Czynsz w SAN obniżony jedynie o 10% w stosunku do czynszu rynkowego	Czynsz za 50 m2 w SAN	Relacja czynszu za 50 m2 w SAN w stosunku do czynszu rynkowego	Czynsz za 1m2 występujący najczęściej	Występujące najczęściej czynsze ogółem
Miasta 25-100 tys. mieszkańców											
Chelm	3252,18	8,95	tak	9,89	494,50	0,71	12,60	630	0,90	14	700
Dzierżoniów	3718,00		tak	10,4	520,00	0,69	13,50	675	0,90	15	750
Elk	3182,00		nie	13,55	677,50	0,75	16,20	810	0,90	18	900
Innowrocław	3579,00		nie	15,02	751,00	0,75	18,00	900	0,90	20	1000
Lębork	4220,00		tak	8,18	409,00	0,63	11,70	585	0,90	13	650
Piła	3821,00		tak	16,62	831,00	0,76	19,80	990	0,90	22	1100
Sandomierz	3210,48		nie	6,38	319,00	0,64	9,00	450	0,90	10	500
Stargard Szczeciński	3559,00		tak	13,23	661,50	0,74	16,20	810	0,90	18	900
Miasta poniżej 25 tys. mieszkańców											
Brzeg Dolny	3718,00	7,97	nie	14,9	745,00	0,75	18,00	900	0,90	20	1000
Dębno	3559,00		nie	9,63	481,50	0,69	12,60	630	0,90	14	700
Sierpc	3574,17		tak	6,02	301,00	0,60	9,00	450	0,90	10	500

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Informacje o mieszkalnictwie wyniki monitoringu za 2014 rok, Instytut Rozwoju Miast, Kraków 2015.

Zaletą stworzenia możliwości prawnych funkcjonowania Społecznych Agencji

Najmu jako instrumentu polityki mieszkaniowej dla sektora mieszkaniowego będzie:

- zwiększenie liczby mieszkań na wynajem dostępnych dla gospodarstw domowych o niskich i średnich dochodach;
- zmniejszenie, dzięki wsparciu finansowemu z budżetu państwa, kosztów najmu mieszkania dla osób, których nie stać na własność oraz najem rynkowy, ale nie kwalifikują się na lokale z zasobu mieszkaniowego gminy;
- wspieranie potrzeb mieszkaniowych silnie powiązane z efektami inkluzji społecznej osób o niskich dochodach i bezdomnych;
- włączanie do oferty rynkowej pustostanów publicznych;
- włączanie do oferty rynkowej mieszkań prywatnych, które nie służą bezpośredniej realizacji potrzeb mieszkaniowych właścicieli, ale z obawie przed ryzykiem najemcy, nie są one wynajmowane;
- dzięki umowom dwustronnym, w których wynajmujący jednocześnie staje się podnajemcą innego lokalu mieszkalnego oferowanego w ramach Społecznej Agencji Najmu zwiększy się efektywność zagospodarowania istniejących zasobów mieszkaniowych poprzez lepsze dopasowanie zajmowanej powierzchni do dochodu rozporządzalnego oraz obecnego modelu gospodarstwa domowego (emeryci, renciści, gospodarstwa domowe po usamodzielnieniu się dzieci, gospodarstwa, w których zmienił się poziom dochodów rozporządzalnych);
- urozmaicenie oferty realizacji potrzeb mieszkaniowych w formie najmu;
- promocja najmu jako bezpiecznej formy realizacji dochodu przez wynajmującego oraz stabilnej możliwości realizacji potrzeb mieszkaniowych w formie najmu.

Dla właścicieli mieszkań, którzy będą wynajmować mieszkania Społecznej Agencji Najmu ważne będą:

- stabilność i pewność umowy najmu, gdyż stroną umowy będzie instytucjonalny najemca w postaci Społecznej Agencji Najmu;
- umowa długoterminowa do 10 lat, co zapewnia gwarancję dochodu dla wynajmującego, bez względu na poziom wynajęcia;
- ryzyko zaległości w opłatach przejmie na siebie najemca, tj. Społeczna Agencja Najmu;
- weryfikację podnajemców i odpowiedzialność za nich przejmie Społeczna Agencja Najmu;
- ryzyko dewastacji i związanych z tym kosztów przejmie Społeczna Agencja Najmu;

- możliwość ubiegania się np. o zwolnienie z podatku od nieruchomości dla właścicieli mieszkań, w przypadku podnajmu osobom wychodzącym z bezdomności.

Wyróżnić można także szczególne zalety dla podnajemców mieszkań w ramach

Spółecznych Agencji Najmu:

- stabilność i pewność umowy najmu, gdyż stroną umowy będzie instytucjonalny wynajmujący;
- oferta będzie adresowana do szerokiej grupy potencjalnych klientów - osób fizycznych, które nie mają zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych oraz gospodarstw domowych mających zaspokojone potrzeby mieszkaniowe, ale w mieszkaniu nieadekwatnym do teraźniejszych potrzeb (liczebność gospodarstwa, dochody rozporządalne, np.: emerytów, rencistów);
- czynsz będzie znacząco niższy od rynkowego dzięki dopłacie z budżetu państwa w wysokości 1 % wartości odtworzeniowej (przez pierwsze 5 lat podnajmu) oraz negocjacom Społecznej Agencji Najmu z wynajmującym;
- możliwość ubiegania się o dodatek mieszkaniowy;
- kaucja wynosić będzie jedynie równowartość czynszu i opłaty eksploatacyjnej maksymalnie za 3 miesiące;
- w porównaniu z TBS nie będzie wymagana partycypacja w kosztach budowy lokalu;
- mieszkania będą podnajmowane gospodarstwom domowym w oparciu o zasady najmu okazjonalnego;
- umowa najmu może zostać zawarta na okres kilku lat (maksymalnie na 10 lat), co zapewni stabilność podnajmu;
- w szczególnych przypadkach, wskazanych w umowie, Najemca będzie miał możliwość wcześniejszego wypowiedzenia umowy najmu z zachowaniem 3-miesięcznego okresu wypowiedzenia;
- najemca otrzyma gwarancję stałej ceny przez okres 5 lat obowiązywania umowy najmu;
- najemcy będą mogli zameldować się w podnajmowanych lokalach;
- do umowy podnajmu będą mogli przystąpić jako podnajemcy jedna lub więcej osób - podnajemcy będą mogli wspólnie z drugą osobą być weryfikowani finansowo, np. studenci wraz z rodzicami.

Podsumowanie

Na podstawie przeprowadzonych analiz można stwierdzić, że:

- w 2016 r. liczba zasobów mieszkaniowych przewyższa liczbę gospodarstw domowych, nie występuje więc już statystyczny deficyt mieszkaniowy; uwzględniając jednak liczbę rodzin i gospodarstw nierodzinnych, brakuje około 500 tys. mieszkań;
- problemem mieszkaniowym w Polsce nie są zbyt niskie efekty rzeczowe budownictwa mieszkaniowego, ale niski udział uzyskanych w efekcie tych działań mieszkań na wynajem, w tym dla realizacji potrzeb mieszkaniowych gospodarstw nie będących w stanie samodzielnie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych na rynku;
- do roku 2015 kreowano instrumentami polityki mieszkaniowej model zaspokajania potrzeb mieszkaniowych w formie własnościowej dla osób najlepiej sytuowanych, które i bez pomocy finansowej państwa zrealizowałyby inwestycje mieszkaniowe;
- jedynie 30% społeczeństwa posiada zdolność kredytową na zakup mieszkania;
- dotychczasowa pomoc państwa przez dopłaty do zakupu mieszkania w rzeczywistości nie obniżała rzeczywistych kosztów realizacji potrzeb mieszkaniowych gospodarstwa domowego, a jedynie zachęcała do wystawnej konsumpcji mieszkaniowej na rynku pierwotnym (szczególna ekskluzywność prawa własności nowego mieszkania), dodatkowo przy obowiązku udziału długoterminowego zobowiązania hipotecznego;
- model realizacji potrzeb mieszkaniowych powinien wynikać z sytuacji ekonomicznej gospodarstwa domowego i opierać się na racjonalnych decyzjach, a był zakłócany działaniami interwencyjnymi państwa (Rodzina na swoim, Mieszkanie dla młodych);
- pomimo istnienia programów mieszkaniowych wspierających podaż mieszkań socjalnych i społecznych, zbyt niskie środki przeznaczone na realizację programów oraz niekorzystne dla inwestorów zapisy normatywne nie rozwiązały całościowo problemu braku mieszkań dla osób o niskich i średnich dochodach;

- realizowana polityka mieszkaniowa nie spełniała podstawowej zasady – uzupełniania rozwiązań w obszarach, w których rynek nie zaspokaja podstawowych potrzeb mieszkańców;
- brak jest instrumentu wspierającego realizację potrzeb mieszkaniowych poprzez wykorzystanie potencjału rozwojowego istniejących zasobów mieszkaniowych;
- przestrzenna dostępność pomocy publicznej jest rozłożona nierównomiernie, a o niektórych lokalizacjach można wręcz mówić jako wykluczonych z możliwości skorzystania ze wsparcia w ramach instrumentów polityki mieszkaniowej;
- zauważalna jest luka pomiędzy poziomem czynszu rynkowego a czynszem ekonomicznym w istniejącym zasobie towarzystw budownictwa mieszkaniowego wynosząca od 2% do 5% wartości odtworzeniowej;
- mieszkania na wynajem w formie rynkowej są dostępne jedynie dla gospodarstw domowych o dochodach rozporządzalnych mieszczących się w IV i V kwintyli dochodowym;
- w miastach bez oferty TBS luka najmu mieszkań zawiera się pomiędzy ofertą najmu publicznego w formie najmu lokalu komunalnego a ofertą rynkową;
- luka w instrumentach wspierających realizację potrzeb mieszkaniowych szczególnie dotyczy gospodarstw domowych osiągających dochody rozporządzalne mieszczące się w II kwintyli dochodowym;
- alokacja w zasobie mieszkaniowym wielu gospodarstw domowych jest niewłaściwa w stosunku do dochodów rozporządzalnych i obecnej liczby osób w gospodarstwie domowym;
- istotną pozycję w wydatkach gospodarstw domowych stanowiły wydatki na użytkowanie mieszkania lub domu i nośniki energii, których udział w wydatkach wynosił ogółem 20,1%; największy udział w wydatkach ogółem na utrzymanie mieszkań występuje w gospodarstwach rencistów i emerytów, odpowiednio 25,4% i 23,3 %;
- gospodarstwa domowe emerytów i rencistów zajmują mieszkania w dużej części niedopasowane powierzchniowo do potrzeb oraz osiągniętych dochodów rozporządzalnych - szczególnie jest to widoczne w przypadku gospodarstw domowych 1 i 2 – osobowych; dla tych grup społecznych istnieje zatem znaczący problem bieżącej alokacji potrzeb mieszkaniowych, które w przyszłości mogą

prowadzić do powstawania zaległości w opłatach oraz uruchamiać, niekorzystne ze społecznego punktu widzenia, procesy egzekucyjne i eksmisyjne;

- najwyższe przeciętne miesięczne dochody rozporządzalne na 1 osobę w gospodarstwach domowych osiągane są w miastach powyżej 500 tys. mieszkańców i wynoszą 2046 zł; w miastach poniżej 20 tys. mieszkańców dochody rozporządzalne są niższe o 40% i wynoszą 1233 zł;
- występuje znacząca asymetria siły nabywczej gospodarstw domowych - w piątej grupie kwintylowej dochód rozporządzalny na 1 osobę wynosił 2748 zł, a w pierwszej grupie kwintylowej jedynie 430 zł;
- występuje rażąca dysproporcja w możliwości realizacji potrzeb mieszkaniowych w formie najmu w dużych miastach, szczególnie stolicach województw, w stosunku do miast poniżej 100 tysięcy mieszkańców, a w szczególności miast 25-50 tysięcy mieszkańców;
- w wielu powiatach i gminach brak jest inwestycji w formie budownictwa społecznego, co znacząco wpływa na niską pojemność rynku najmu mieszkań.

Dlatego też należy do systemu polskiej polityki mieszkaniowej wprowadzić nowy instrument, który w dużej części wypełniłby lukę w dostępności mieszkań dla tej części gospodarstw domowych, dla której obecnie nie jest dostępna żadna publiczna forma wsparcia w zakresie realizacji potrzeb mieszkaniowych. Idealnie w to zapotrzebowanie wpisuje się koncepcja Społecznych Agencji Najmu, gdyż byłby to program:

1. promujący efektywny system najmu mieszkań, a nie ich zakup;
2. nowej, efektywnej formy podaży mieszkań dostępnych cenowo w segmencie mieszkań na wynajem, zwiększający i urozmaicający rynek mieszkaniowy;
3. podnoszący jednocześnie jakość gospodarowania istniejącym zasobem;
4. ukierunkowany na poprawę bezpieczeństwa socjalnego rodzin poprzez pomoc w realizacji fundamentalnej potrzeby, jaką jest mieszkanie dla osób o niskich dochodach;
5. zwiększający przestrzenną dostępność pomocy publicznej;
6. eliminujący podstawowe elementy ryzyka związanego z rozwojem prywatnego rynku mieszkań na wynajem;
7. precyzyjnie zaadresowany, gdyż skierowany byłby do osób najbardziej potrzebujących, a nie do tych, którzy są w stanie sami zrealizować własne potrzeby

mieszkańciowe (ustalone byłoby kryterium minimalnego i maksymalnego dochodu kwalifikującego do skorzystania z pomocy mieszkaniowej);

8. w którym rezultaty osiągnięto by przy znacząco niższych wydatkach budżetu państwa, w stosunku do obecnych i przeszłych innych form wsparcia;
9. spójny z funkcją i zadaniami samorządów terytorialnych;
10. idealnie wpisujący się w cele i kierunki działań określone przez dokumenty strategiczne, tj. Główne problemy, cele i kierunki programu wspierania rozwoju budownictwa mieszkaniowego do 2020 roku, Strategię Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020, Strategię Rozwoju Kraju 2020, Krajową Politykę Miejską 2023.

Reasumując, instrument wsparcia gospodarstw domowych w realizacji potrzeb mieszkaniowych w postaci utworzenia w Polsce Społecznych Agencji Najmu powinien być aktywnym elementem polityki mieszkaniowej, zachowując jednocześnie cechy instrumentu polityki socjalnej w zakresie wspierania osób wychodzących z bezdomności. Należy jednak podkreślić, iż podstawową formą działalności Społecznych Agencji Najmu powinno być pośrednictwo najmu dla osób o niskich dochodach, tj. z II kwintyla dochodów rozporządzalnych. Pozwoliłoby to Agencji na odpowiednie zbilansowanie kosztów działalności (ryzyko osiągnięcia przypisów czynszowych) z przychodami z pośrednictwa. Wprowadzając do polskiej polityki mieszkaniowej rozwiązania w formie Społecznych Agencji Najmu, zlikwidowano by lukę w systemie pomocy mieszkaniowej, zwiększając jednocześnie poziom efektywności zagospodarowania istniejącego zasobu mieszkaniowego oraz możliwości realizacji potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o dochodach za niskich na czynsz rynkowy i za wysokich na najem lokalu komunalnego. Dodatkowo społeczne pośrednictwo najmu realizowane przez SAN pozwoliłoby włączyć sektor rynkowych mieszkań na wynajem w realizację społecznych potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych obecnie wykluczonych z tej formy, ze względu na nieodpowiedni dochód rozporządzalny w relacji do czynszu rynkowego.

Załącznik 1

Tabela 44. Udział TBS w zasobie mieszkaniowym ogółem w województwie łódzkim w 2013 r.

WOJEWÓDZTWO ŁÓDZKIE	Mieszkania TBS	Zasób ogółem	Udział TBS w zasobie ogółem
ŁÓDZKIE	5 550	992 415	0,56%
PODREGION 15 - ŁÓDZKI	1 287	148 871	0,86%
Powiat łódzki wschodni	12	23 519	0,05%
Powiat pabianicki	0	50 013	0,00%
Powiat zgierski	692	64 186	1,08%
Powiat brzeziński	583	11 153	5,23%
PODREGION 16 - M. ŁÓDŹ	1 522	348 151	0,44%
Powiat m.Łódź	1 522	348 151	0,44%
PODREGION 17 - PIOTRKOWSKI	1 212	213 517	0,57%
Powiat bełchatowski	183	39 659	0,46%
Powiat opoczyński	0	25 765	0,00%
Powiat piotrkowski	0	29 496	0,00%
Powiat radomszczański	150	42 555	0,35%
Powiat tomaszowski	329	45 019	0,73%
Powiat m.Piotrków Trybunalski	550	31 023	1,77%
PODREGION 18 - SIERADZKI	291	152 332	0,19%
Powiat łaski	0	18 953	0,00%
Powiat pajęczański	0	16 744	0,00%
Powiat poddębicki	112	15 237	0,74%
Powiat sieradzki	0	39 029	0,00%
Powiat wieluński	32	25 053	0,13%
Powiat wierzowski	0	13 143	0,00%
Powiat zduńskowolski	147	24 173	0,61%
PODREGION 19 - SKIERNIEWICKI	1 238	129 544	0,96%
Powiat kutnowski	769	37 334	2,06%
Powiat łączycki	93	17 180	0,54%
Powiat łowicki	0	27 293	0,00%
Powiat rawski	376	16 223	2,32%
Powiat skierniewicki	0	12 065	0,00%
Powiat m.Skierniewice	0	19 449	0,00%

Źródło: Bank Danych Lokalnych.

Tabela 45. Udział TBS w zasobie mieszkaniowym ogółem w województwie mazowieckim w 2013r.

WOJEWÓDZTWO MAZOWIECKIE	Mieszkania TBS	Zasób ogółem	Udział TBS w zasobie ogółem
MAZOWIECKIE	12 617	2 138 825	0,59%
PODREGION 25 - CIECHANOWSKI	968	113 986	0,85%
Powiat ciechanowski	355	30 403	1,17%
Powiat mławski	131	24 368	0,54%
Powiat płoński	103	29 427	0,35%
Powiat pułtuski	379	17 928	2,11%
Powiat żuromiński	0	11 860	0,00%
PODREGION 26 - OSTROŁĘCKI	621	119 909	0,52%
Powiat makowski	70	14 913	0,47%
Powiat ostrołęcki	0	23 692	0,00%
Powiat ostrowski	28	24 286	0,12%
Powiat przasnyski	0	15 822	0,00%
Powiat wyszkowski	156	22 480	0,69%
Powiat m.Ostrołęka	367	18 716	1,96%
PODREGION 27 - RADOMSKI	1 134	211 676	0,54%
Powiat białobrzegi	0	11 584	0,00%
Powiat kozienicki	0	21 636	0,00%
Powiat lipski	0	13 076	0,00%
Powiat przysuski	0	14 537	0,00%
Powiat radomski	0	44 136	0,00%
Powiat szydlowiecki	0	12 898	0,00%
Powiat zwoleński	0	11 998	0,00%
Powiat m.Radom	1 134	81 811	1,39%
PODREGION 28 - M. ST. WARSZAWA	3 473	885 393	0,39%
Powiat m. st. Warszawa	3 473	885 393	0,39%
PODREGION 29 - WARSZAWSKI WSCHODNI	1 493	280 279	0,53%
Powiat garwoliński	0	33 838	0,00%
Powiat legionowski	562	41 909	1,34%
Powiat miński	0	53 421	0,00%
Powiat nowodworski	0	28 369	0,00%
Powiat otwocki	503	45 330	1,11%
Powiat wołomiński	428	77 412	0,55%
PODREGION 30 - WARSZAWSKI ZACHODNI	1 743	299 436	0,58%
Powiat grodziski	277	33 139	0,84%
Powiat grójecki	128	35 413	0,36%
Powiat piaseczyński	0	70 115	0,00%
Powiat pruszkowski	778	60 480	1,29%
Powiat sochaczewski	91	28 774	0,32%
Powiat warszawski zachodni	0	41 597	0,00%
Powiat żyrardowski	469	29 918	1,57%
PODREGION 70 - PŁOCKI	2 473	115 633	2,14%
Powiat gostyniński	348	15 906	2,19%
Powiat plocki	0	33 669	0,00%
Powiat sierpecki	138	16 502	0,84%
Powiat m.Płock	1 987	49 556	4,01%
PODREGION 71 - SIEDLECKI	712	112 513	0,63%
Powiat łosicki	0	11 309	0,00%
Powiat siedlecki	0	25 687	0,00%
Powiat sokołowski	172	20 604	0,83%
Powiat węgrowski	0	24 155	0,00%
Powiat m.Siedlce	540	30 758	1,76%

Źródło: Bank Danych Lokalnych.

Tabela 46. Udział TBS w zasobie mieszkaniowym ogółem w województwie małopolskim w 2013 r.

WOJEWÓDZTWO MAŁOPOLSKIE	Mieszkania TBS	Zasób ogółem	Udział TBS w zasobie ogółem
MAŁOPOLSKIE	7 694	1 117 153	0,69%
PODREGION 20 - KRAKOWSKI	206	211 104	0,10%
Powiat bocheński	0	30 620	0,00%
Powiat krakowski	192	81 522	0,24%
Powiat miechowski	0	16 971	0,00%
Powiat myślenicki	0	33 139	0,00%
Powiat proszowicki	14	12 777	0,11%
Powiat wielicki	0	36 075	0,00%
PODREGION 21 - M. KRAKÓW	4 603	346 414	1,33%
Powiat m.Kraków	4 603	346 414	1,33%
PODREGION 22 - NOWOSĄDECKI	813	145 348	0,56%
Powiat gorlicki	0	30 993	0,00%
Powiat limanowski	23	32 824	0,07%
Powiat nowosądecki	0	52 125	0,00%
Powiat m.Nowy Sącz	790	29 406	2,69%
PODREGION 23 - OŚWIĘCIMSKI	1 146	176 536	0,65%
Powiat chrzanowski	409	43 513	0,94%
Powiat olkuski	243	37 455	0,65%
Powiat oświęcimski	256	50 116	0,51%
Powiat wadowicki	238	45 452	0,52%
PODREGION 24 - TARNOWSKI	678	137 934	0,49%
Powiat brzeski	0	26 683	0,00%
Powiat dąbrowski	0	16 226	0,00%
Powiat tarnowski	0	52 291	0,00%
Powiat m.Tarnów	678	42 734	1,59%
PODREGION 69 - NOWOTARSKI	248	99 817	0,25%
Powiat nowotarski	58	51 482	0,11%
Powiat suski	0	24 389	0,00%
Powiat tatrzański	190	23 946	0,79%

Źródło: Bank Danych Lokalnych.

Tabela 47. Udział TBS w zasobie mieszkaniowym ogółem w województwie śląskim w 2013 r.

WOJEWÓDZTWO ŚLĄSKIE	Mieszkania TBS	Zasób ogółem	Udział TBS w zasobie ogółem
ŚLĄSKIE	10 986	1 722 321	0,64%
PODREGION 44 - BIELSKI	1 067	226 159	0,47%
Powiat bielski	0	48 313	0,00%
Powiat cieszyński	0	59 238	0,00%
Powiat żywiecki	677	49 654	1,36%
Powiat m.Bielsko-Biała	390	68 954	0,57%
PODREGION 45 - BYTOMSKI	986	167 610	0,59%
Powiat lubliniecki	75	24 670	0,30%
Powiat tarnogórski	712	47 593	1,50%
Powiat m.Bytom	199	73 209	0,27%
Powiat m.Piekary Śląskie	0	22 138	0,00%
PODREGION CZĘSTOCHOWSKI			
Powiat częstochowski	0	45 589	0,00%
Powiat kłobucki	0	26 261	0,00%
Powiat myszkowski	255	26 335	0,97%
Powiat m.Częstochowa	516	97 849	0,53%
Powiat gliwicki	185	37 507	0,49%
Powiat m.Gliwice	1 480	77 882	1,90%
Powiat m.Zabrze	1 313	69 627	1,89%
PODREGION 48 - KATOWICKI	2 668	330 036	0,81%
Powiat m.Chorzów	230	52 336	0,44%
Powiat m.Katowice	2 034	138 700	1,47%
Powiat m.Mysłowice	88	28 012	0,31%
Powiat m.Ruda Śląska	316	57 719	0,55%
Powiat m.Siemianowice Śląskie	0	30 883	0,00%
Powiat m.Świętochłowice	0	22 386	0,00%
PODREGION 49 - RYBNICKI	354	205 636	0,17%
Powiat raciborski	176	35 638	0,49%
Powiat rybnicki	0	23 848	0,00%
Powiat wodzisławski	0	48 290	0,00%
Powiat m.Jastrzębie-Zdrój	178	31 538	0,56%
Powiat m.Rybnik	0	46 835	0,00%
Powiat m.Żory	0	19 487	0,00%
PODREGION 50 - SOSNOWIECKI	1 416	282 389	0,50%
Powiat będziński	882	60 510	1,46%
Powiat zawierciański	27	47 081	0,06%
Powiat m.Dąbrowa Górnicza	0	49 359	0,00%
Powiat m.Jaworzno	440	34 108	1,29%
Powiat m.Sosnowiec	67	91 331	0,07%
PODREGION 51 - TYSKI	746	129 441	0,58%
Powiat mikołowski	55	32 095	0,17%
Powiat pszczyński	177	30 901	0,57%
Powiat bieruńsko-lędziński	0	17 725	0,00%
Powiat m.Tychy	514	48 720	1,06%

Źródło: Bank Danych Lokalnych.

Tabela 48. Udział TBS w zasobie mieszkaniowym ogółem w województwie lubelskim w 2013 r.

WOJEWÓDZTWO LUBELSKIE	Mieszkania TBS	Zasób ogółem	Udział TBS w zasobie ogółem
LUBELSKIE	2 638	751 092	0,35%
PODREGION 9 - BIALSKI	0	105 971	0,00%
Powiat bialski	0	38 402	0,00%
Powiat parczewski	0	12 845	0,00%
Powiat radzyński	0	19 415	0,00%
Powiat włodawski	0	14 034	0,00%
Powiat m.Biała Podlaska	0	21 275	0,00%
PODREGION 10 - CHEŁMSKO-ZAMOJSKI	815	219 100	0,37%
Powiat biłgorajski	141	30 754	0,46%
Powiat chełmski	0	28 077	0,00%
Powiat hrubieszowski	0	22 739	0,00%
Powiat krasnostawski	295	24 462	1,21%
Powiat tomaszowski	0	27 894	0,00%
Powiat zamojski	0	36 080	0,00%
Powiat m.Chełm	172	25 445	0,68%
Powiat m.Zamość	207	23 649	0,88%
PODREGION 11 - LUBELSKI	1 727	266 107	0,65%
Powiat lubartowski	0	29 813	0,00%
Powiat lubelski	0	47 603	0,00%
Powiat łączyński	0	18 119	0,00%
Powiat świdnicki	193	26 268	0,73%
Powiat m.Lublin	1 534	144 304	1,06%
PODREGION 12 - PUŁAWSKI	96	159 914	0,06%
Powiat janowski	0	13 352	0,00%
Powiat kraśnicki	96	31 450	0,31%
Powiat łukowski	0	32 626	0,00%
Powiat opolski	0	20 610	0,00%
Powiat puławski	0	41 883	0,00%
Powiat rycki	0	19 993	0,00%

Źródło: Bank Danych Lokalnych.

Tabela 49. Udział TBS w zasobie mieszkaniowym ogółem w województwie podkarpackim w 2013r.

WOJEWÓDZTWO PODKARPACKE	Mieszkania TBS	Zasób ogółem	Udział TBS w zasobie ogółem
PODKARPACKE	1 344	635 669	0,21%
PODREGION 33 - KROŚNIEŃSKI	560	141 201	0,40%
Powiat bieszczadzki	0	6 677	0,00%
Powiat brzozowski	0	18 033	0,00%
Powiat jasielski	205	32 793	0,63%
Powiat krośnieński	0	30 622	0,00%
Powiat sanocki	0	28 306	0,00%
Powiat leski	0	7 704	0,00%
Powiat m.Krosno	355	17 066	2,08%
PODREGION 34 - PRZEMYSKI	436	118 569	0,37%
Powiat jarosławski	68	34 847	0,20%
Powiat lubaczowski	0	16 442	0,00%
Powiat przemyski	0	19 633	0,00%
Powiat przeworski	41	23 063	0,18%
Powiat m.Przemyśl	327	24 584	1,33%
PODREGION 35 - RZESZOWSKI	113	192 519	0,06%
Powiat kolbuszowski	0	16 372	0,00%
Powiat łańcucki	0	22 906	0,00%
Powiat ropczycko-sędziszowski	65	19 884	0,33%
Powiat rzeszowski	48	46 624	0,10%
Powiat strzyżowski	0	16 929	0,00%
Powiat m.Rzeszów	0	69 804	0,00%
PODREGION 36 - TARNOBRZESKI	235	183 380	0,13%
Powiat dębicki	0	36 702	0,00%
Powiat leżajski	0	19 382	0,00%
Powiat mielecki	0	39 967	0,00%
Powiat niżański	0	19 381	0,00%
Powiat stalowowolski	1	35 258	0,00%
Powiat tarnobrzeski	0	15 520	0,00%
Powiat m.Tarnobrzeg	234	17 170	1,36%

Źródło: Bank Danych Lokalnych.

Tabela 50. Udział TBS w zasobie mieszkaniowym ogółem w województwie podlaskim w 2013 r.

WOJEWÓDZTWO PODLASKIE	Mieszkania TBS	Zasób ogółem	Udział TBS w zasobie ogółem
PODLASKIE	2 632	432 472	0,61%
PODREGION 37 - BIAŁOSTOCKI	2 371	199 348	1,19%
Powiat białostocki	0	51 617	0,00%
Powiat sokólski	0	25 138	0,00%
Powiat m.Białystok	2 371	122 593	1,93%
PODREGION 38 - ŁOMŻYŃSKI	0	142 400	0,00%
Powiat bielski	0	23 340	0,00%
Powiat hajnowski	0	21 619	0,00%
Powiat kolneński	0	10 546	0,00%
Powiat łomżyński	0	14 667	0,00%
Powiat siemiatycki	0	17 856	0,00%
Powiat wysokomazowiecki	0	17 694	0,00%
Powiat zambrowski	0	14 010	0,00%
Powiat m.Łomża	0	22 668	0,00%
PODREGION 39 - SUWAŃSKI	261	90 724	0,29%
Powiat augustowski	117	19 559	0,60%
Powiat grajewski	144	15 152	0,95%
Powiat moniecki	0	13 432	0,00%
Powiat sejneński	0	6 968	0,00%
Powiat suwalski	0	10 908	0,00%
Powiat m.Suwałki	0	24 705	0,00%

Źródło: Bank Danych Lokalnych.

Tabela 51. Udział TBS w zasobie mieszkaniowym ogółem w województwie świętokrzyskim w 2013 r.

WOJEWÓDZTWO ŚWIĘTOKRZYSKIE	Mieszkania TBS	Zasób ogółem	Udział TBS w zasobie ogółem
ŚWIĘTOKRZYSKIE	808	432 980	0,19%
PODREGION 52 - KIELECKI	808	270 796	0,30%
Powiat kielecki	0	57 933	0,00%
Powiat konecki	0	29 505	0,00%
Powiat ostrowiecki	92	40 690	0,23%
Powiat skarżyski	40	30 111	0,13%
Powiat starachowicki	99	31 904	0,31%
Powiat m.Kielce	577	80 653	0,72%
PODREGION 53 - SANDOMIERSKO-JĘDRZEJOWSKI	0	162 184	0,00%
Powiat buski	0	24 453	0,00%
Powiat jędrzejowski	0	29 505	0,00%
Powiat kazimierski	0	10 876	0,00%
Powiat opatowski	0	18 465	0,00%
Powiat pińczowski	0	14 183	0,00%
Powiat sandomierski	0	25 428	0,00%
Powiat staszowski	0	23 301	0,00%
Powiat włoszczowski	0	15 973	0,00%

Źródło: Bank Danych Lokalnych.

Tabela 52. Udział TBS w zasobie mieszkaniowym ogółem w województwie lubuskim w 2013 r.

WOJEWÓDZTWO LUBUSKIE	Mieszkania TBS	Zasób ogółem	Udział TBS w zasobie ogółem
LUBUSKIE	3 279	359 470	0,91%
PODREGION 13 - GORZOWSKI	708	136 527	0,52%
Powiat gorzowski	0	21 634	0,00%
Powiat międzyrzecki	227	20 099	1,13%
Powiat słubicki	0	15 987	0,00%
Powiat strzelecko-drezdenecki	0	16 401	0,00%
Powiat sulęciński	0	11 975	0,00%
Powiat m.Gorzów Wielkopolski	481	50 431	0,95%
PODREGION 14 - ZIELONOGÓRSKI	2 571	222 943	1,15%
Powiat krośnieński	28	18 965	0,15%
Powiat nowosolski	57	29 847	0,19%
Powiat świebodziński	268	19 156	1,40%
Powiat zielonogórski	235	30 360	0,77%
Powiat żagański	202	29 167	0,69%
Powiat żarski	15	33 781	0,04%
Powiat wschowski	0	12 232	0,00%
Powiat m.Zielona Góra	1 766	49 435	3,57%

Źródło: Bank Danych Lokalnych.

Tabela 53. Udział TBS w zasobie mieszkaniowym ogółem w województwie wielkopolskim w 2013 r.

WOJEWÓDZTWO WIELKOPOLSKIE	Mieszkania TBS	Zasób ogółem	Udział TBS w zasobie ogółem
WIELKOPOLSKIE	9 085	1 149 451	0,79%
PODREGION 57 - KALISKI	1 951	208 643	0,94%
Powiat jarociński	699	20 637	3,39%
Powiat kaliski	0	22 340	0,00%
Powiat kępiński	0	16 489	0,00%
Powiat krotoszyński	0	22 671	0,00%
Powiat ostrowski	308	49 732	0,62%
Powiat ostrzeszowski	0	16 170	0,00%
Powiat pleszewski	32	17 907	0,18%
Powiat m.Kalisz	912	42 697	2,14%
PODREGION 58 - KONIŃSKI	652	207 484	0,31%
Powiat gnieźnieński	28	47 265	0,06%
Powiat kolski	0	28 548	0,00%
Powiat koniński	0	35 002	0,00%
Powiat słupecki	66	17 995	0,37%
Powiat turecki	0	25 754	0,00%
Powiat wrzesiński	0	24 000	0,00%
Powiat m.Konin	558	28 920	1,93%
PODREGION 59 - LESZCZYŃSKI	242	164 871	0,15%
Powiat gostyński	0	20 938	0,00%
Powiat grodziski	0	13 923	0,00%
Powiat kościański	0	23 637	0,00%
Powiat leszczyński	0	14 306	0,00%
Powiat międzychodzki	0	12 026	0,00%
Powiat nowotomyski	0	22 475	0,00%
Powiat rawicki	0	18 522	0,00%
Powiat wolsztyński	0	15 427	0,00%
Powiat m.Leszno	242	23 617	1,02%
PODREGION 60 - PILSKI	1 334	128 118	1,04%
Powiat chodzieski	61	14 415	0,42%
Powiat czarnkowsko-trzcianecki	245	26 607	0,92%
Powiat pilski	854	44 804	1,91%
Powiat wągrowiecki	107	21 040	0,51%
Powiat złotowski	67	21 252	0,32%
PODREGION 61 - POZNAŃSKI	1 610	196 165	0,82%
Powiat obornicki	0	18 242	0,00%
Powiat poznański	1 090	114 642	0,95%
Powiat szamotulski	192	27 827	0,69%
Powiat średzki	0	17 098	0,00%
Powiat śremski	328	18 356	1,79%
PODREGION 62 - M. POZNAŃ	3 296	244 170	1,35%
Powiat m.Poznań	3 296	244 170	1,35%

Źródło: Bank Danych Lokalnych.

Tabela 54. Udział TBS w zasobie mieszkaniowym ogółem w województwie zachodniopomorskim w 2013 r.

WOJEWÓDZTWO ZACHODNIOPOMORSKIE	Mieszkania TBS	Zasób ogółem	Udział TBS w zasobie ogółem
ZACHODNIOPOMORSKIE	10 474	628 889	1,67%
PODREGION 63 - KOSZALIŃSKI	1 553	132 634	1,17%
Powiat białogardzki	314	16 519	1,90%
Powiat kołobrzeski	309	32 760	0,94%
Powiat koszaliński	0	20 951	0,00%
Powiat sławieński	0	18 203	0,00%
Powiat m.Koszalin	930	44 201	2,10%
Powiat choszczeński	220	16 262	1,35%
Powiat drawski	40	19 751	0,20%
Powiat myśliborski	102	21 813	0,47%
Powiat pyrzycki	0	12 518	0,00%
Powiat szczecinecki	185	27 774	0,67%
Powiat świdwiński	0	16 377	0,00%
Powiat walecki	162	18 592	0,87%
Powiat łobeski	0	12 708	0,00%
PODREGION 65 - M. SZCZECIN	6 625	169 831	3,90%
Powiat m.Szczecin	6 625	169 831	3,90%
PODREGION 66 - SZCZECIŃSKI	1 587	180 629	0,88%
Powiat goleniowski	323	26 538	1,22%
Powiat gryficki	106	20 570	0,52%
Powiat gryfiński	400	26 658	1,50%
Powiat kamieński	71	19 844	0,36%
Powiat policki	0	26 415	0,00%
Powiat stargardzki	687	40 562	1,69%
Powiat m.Świnoujście	0	20 042	0,00%

Źródło: Bank Danych Lokalnych.

Tabela 55. Udział TBS w zasobie mieszkaniowym ogółem w województwie kujawsko-pomorskim w 2013 r.

WOJEWÓDZTWO KUJAWSKO-POMORSKIE	Mieszkania TBS	Zasób ogółem	Udział TBS w zasobie ogółem
KUJAWSKO-POMORSKIE	5 057	721 182	0,70%
PODREGION 6 - BYDGOSKO-TORUŃSKI	2 611	295 148	0,88%
Powiat bydgoski	160	34 282	0,47%
Powiat toruński	228	29 175	0,78%
Powiat m.Bydgoszcz	1 140	145 964	0,78%
Powiat m.Toruń	1 083	85 727	1,26%
PODREGION 7 - GRUDZIĄDZKI	1 344	129 332	1,04%
Powiat brodnicki	122	24 572	0,50%
Powiat chełmiński	0	16 117	0,00%
Powiat golubsko-dobrzyński	0	13 902	0,00%
Powiat grudziądzki	0	11 730	0,00%
Powiat rypiński	338	13 601	2,49%
Powiat wąbrzeski	311	11 177	2,78%
Powiat m.Grudziądz	573	38 233	1,50%
PODREGION 8 - WŁOCŁAWSKI	794	122 786	0,65%
Powiat aleksandrowski	262	19 284	1,36%
Powiat lipnowski	0	19 399	0,00%
Powiat radziejowski	0	12 091	0,00%
Powiat włocławski	0	26 279	0,00%
Powiat m.Włocławek	532	45 733	1,16%
PODREGION 67 - INOWROCŁAWSKI	106	117 137	0,09%
Powiat inowrocławski	106	56 672	0,19%
Powiat mogileński	0	14 089	0,00%
Powiat nakielski	0	25 321	0,00%
Powiat żniński	0	21 055	0,00%
PODREGION 68 - ŚWIECKI	202	56 779	0,36%
Powiat sępoleński	0	11 956	0,00%
Powiat świecki	202	30 712	0,66%
Powiat tucholski	0	14 111	0,00%

Źródło: Bank Danych Lokalnych.

Tabela 56. Udział TBS w zasobie mieszkaniowym ogółem w województwie warmińsko-mazurskim w 2013 r.

WOJEWÓDZTWO WARMIŃSKO-MAZURSKIE	Mieszkania TBS	Zasób ogółem	Udział TBS w zasobie ogółem
WARMIŃSKO-MAZURSKIE	2 550	497 030	0,51%
PODREGION 54 - ELBLĄSKI	615	176 062	0,35%
Powiat braniewski	0	14 121	0,00%
Powiat działdowski	0	21 091	0,00%
Powiat elbląski	0	17 705	0,00%
Powiat iławski	260	28 866	0,90%
Powiat nowomiejski	0	13 202	0,00%
Powiat ostródzki	0	35 279	0,00%
Powiat m.Elbląg	355	45 798	0,78%
PODREGION 55 - ELCKI	234	98 559	0,24%
Powiat elcki	0	30 813	0,00%
Powiat giżycki	123	20 281	0,61%
Powiat olecki	72	11 559	0,62%
Powiat piski	0	18 682	0,00%
Powiat gołdapski	0	8 917	0,00%
Powiat węgorzewski	39	8 307	0,47%
PODREGION 56 - OLSZTYŃSKI	1 701	222 409	0,76%
Powiat bartoszycki	107	20 595	0,52%
Powiat kętrzyński	340	23 324	1,46%
Powiat lidzbarski	255	14 736	1,73%
Powiat mrągowski	96	17 469	0,55%
Powiat nidzicki	0	10 448	0,00%
Powiat olsztyński	32	39 158	0,08%
Powiat szczycieński	96	22 098	0,43%
Powiat m.Olsztyn	775	74 581	1,04%

Źródło: Bank Danych Lokalnych.

Tabela 57. Udział TBS w zasobie mieszkaniowym ogółem w województwie dolnośląskim w 2013 r.

WOJEWÓDZTWO DOLNOŚLĄSKIE	Mieszkania TBS	Zasób ogółem	Udział TBS w zasobie ogółem
DOLNOŚLĄSKIE	8 621	1 110 600	0,78%
PODREGION 1 - JELENIOGÓRSKI	1 052	209 307	0,50%
Powiat bolesławiecki	202	30 511	0,66%
Powiat jaworski	96	17 690	0,54%
Powiat jeleniogórski	39	23 955	0,16%
Powiat kamiennogórski	232	16 628	1,40%
Powiat lubański	45	19 897	0,23%
Powiat lwówecki	43	16 577	0,26%
Powiat zgorzelecki	274	33 720	0,81%
Powiat złotoryjski	20	15 480	0,13%
Powiat m.Jelenia Góra	101	34 849	0,29%
PODREGION 2 - LEGNICKO-GŁOGOWSKI	1 632	162 465	1,00%
Powiat głogowski	838	31 735	2,64%
Powiat górowski	0	11 705	0,00%
Powiat legnicki	0	17 623	0,00%
Powiat lubiński	67	39 152	0,17%
Powiat polkowicki	326	20 840	1,56%
Powiat m.Legnica	401	41 410	0,97%
PODREGION 3 - WAŁBRZYSKI	1 896	257 676	0,74%
Powiat dzierzoniowski	560	39 373	1,42%
Powiat kłodzki	28	63 223	0,04%
Powiat świdnicki	251	58 901	0,43%
Powiat wałbrzyski	44	22 021	0,20%
Powiat ząbkowicki	96	23 655	0,41%
Powiat m.Wałbrzych od 2013	917	50 503	1,82%
PODREGION 4 - WROCLAWSKI	594	190 888	0,31%
Powiat milicki	0	11 241	0,00%
Powiat oleśnicki	0	34 395	0,00%
Powiat oławski	536	26 225	2,04%
Powiat strzeliński	0	14 793	0,00%
Powiat średzki	0	16 666	0,00%
Powiat trzebnicki	0	25 938	0,00%
Powiat wołowski	0	16 674	0,00%
Powiat wrocławski	58	44 956	0,13%
PODREGION 5 - M. WROCLAW	3 447	290 264	1,19%
Powiat m.Wrocław	3 447	290 264	1,19%

Źródło: Bank Danych Lokalnych.

Tabela 58. Udział TBS w zasobie mieszkaniowym ogółem w województwie pomorskim w 2013 r.

WOJEWÓDZTWO POMORSKIE	Mieszkania TBS	Zasób ogółem	Udział TBS w zasobie ogółem
POMORSKIE	8 050	814 860	0,99%
PODREGION 40 - GDAŃSKI	556	171 104	0,32%
Powiat gdański	286	33 895	0,84%
Powiat kartuski	0	32 694	0,00%
Powiat nowodworski	50	12 608	0,40%
Powiat pucki	0	26 348	0,00%
Powiat wejherowski	220	65 559	0,34%
PODREGION 41 - SŁUPSKI	1 536	112 221	1,37%
Powiat bytowski	95	22 054	0,43%
Powiat lęborski	198	21 279	0,93%
Powiat słupski	701	30 868	2,27%
Powiat m.Słupsk	542	38 020	1,43%
PODREGION 42 - STAROGARDZKI	1 518	134 071	1,13%
Powiat kwidzyński	601	25 361	2,37%
Powiat malborski	559	21 233	2,63%
Powiat starogardzki	112	38 385	0,29%
Powiat tczewski	246	36 388	0,68%
Powiat sztumski	0	12 704	0,00%
PODREGION 43 - TRÓJMIEJSKI	3 966	331 173	1,20%
Powiat m.Gdańsk	2 875	203 223	1,41%
Powiat m.Gdynia	1 091	108 992	1,00%
Powiat m.Sopot	0	18 958	0,00%
PODREGION 72 - CHOJNICKI	474	66 291	0,72%
Powiat chojnicki	220	28 254	0,78%
Powiat człuchowski	0	17 615	0,00%
Powiat kościerski	254	20 422	1,24%

Źródło: Bank Danych Lokalnych.

Tabela 59. Udział TBS w zasobie mieszkaniowym ogółem w województwie opolskim w 2013 r.

WOJEWÓDZTWO OPOLSKIE	Mieszkania TBS	Zasób ogółem	Udział TBS w zasobie ogółem
OPOLSKIE	681	348 487	0,20%
PODREGION 31 - NYSKI	166	132 076	0,13%
Powiat brzeski	40	31 916	0,13%
Powiat głubczycki	84	17 077	0,49%
Powiat namysłowski	0	14 603	0,00%
Powiat nyski	0	48 295	0,00%
Powiat prudnicki	42	20 185	0,21%
PODREGION 32 - OPOLSKI	515	216 411	0,24%
Powiat kędzierzyńsko-kozielski	0	35 872	0,00%
Powiat kluczborski	0	22 598	0,00%
Powiat krapkowicki	0	20 939	0,00%
Powiat oleski	0	20 660	0,00%
Powiat opolski	0	41 361	0,00%
Powiat strzelecki	0	24 081	0,00%
Powiat m.Opole	515	50 900	1,01%

Źródło: Bank Danych Lokalnych.