

KARTA ROZWIĄZANIA:

ID:	M.03-2
Typ instrumentarium (a do f) ¹	a)
Kategoria rozwiązania (A do C) ²	A)
Data aktualizacji wpisu:	
ID i nazwa wyzwania, którego dotyczy proponowane rozwiązanie:	M03. Zwiększenie tempa rozwoju mieszkalnictwa społecznego w miastach
Autorzy:	Alina Muzioł-Węclawowicz
Grupa ekspercka:	ds. mieszkalnictwa i polityk społecznych

1. Nazwa rozwiązania [200 zn.]:

Zmiany prawne i organizacyjne na rzecz zwiększenia dostępności społecznych mieszkań czynszowych

2. Zwięzła charakterystyka proponowanego rozwiązania [2000 zn.]:

Warte dobrego (optymalnego) wykorzystania są obserwowane od końca 2015 r., a silnie wzmacnione pod koniec 2020 r. zmianą przepisów dotyczących funkcjonowania rządowego programu budowy mieszkań na wynajem o umiarkowanych czynszach i rządowego programu finansowego wsparcia budownictwa mieszkaniowego na wynajem (dotacje ze środków Funduszu Dopląt), działania rządowe w sferze mieszkalnictwa społecznego. Wsparcie finansowe, sprowadzające się do znacznego zwiększenia zakresu i poziomu dotacji dla gmin na realizację mieszkań komunalnych przez gminy, ich podmioty zależne, w tym TBS, lub przez towarzystwa budownictwa społecznego na klasycznych zasadach SBC³ lub na zasadach przedsięwzięć zleczanych przez miasta (art. 5a ustawy o finansowym wsparciu...), włączenia i subsydiowania budownictwa społecznego z udziałem KZN, stanowi poważny czynnik mobilizacji miast do zwiększenia zaangażowania w mieszkalnictwo społeczne. Jeśli to udogodnienie nie będzie optymalnie i konsekwentnie wykorzystane przez miasta, to zapaść mieszkalnictwa społecznego będzie permanentną barierą rozwoju społecznego i gospodarczego kraju. W celu zwiększenia zaangażowania miast w społeczne budownictwo czynszowe konieczna jest analiza zasad funkcjonowania i procedur obowiązujących w programach rządowych na rzecz mieszkalnictwa społecznego.

Pracom nad ustawą z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa nie towarzyszyło jednolite stanowisko odnośnie wprowadzanych zmian prawnych. O ile podniesienie poziomu dofinansowania ze środków Funduszu Dopląt i powołanie Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa zostały jednoznacznie uznane za rozwiązania dobre dla miast, to znaczna część innych regulacji, głównie prowadzących do zmiany przepisów ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa

¹ a) Rozwiązania w zakresie regulacji prawnych, administracyjnych itd.

b) Rozwiązania w zakresie finansowania i programów funduszowych

c) Dedykowane programy krajowe

d) Wzmacnianie know-how: Rekomendacje, zalecenia, standardy, dobre praktyki, wymiana doświadczeń, szkolenia, pilotaże, programy współpracy itd.

e) Dostosowywanie działań, inwestycji realizowanych przez inne zależne od rządu podmioty krajowe

f) Inne

² A – Regulacje prawne; B – Mechanizmy finansowania; C – Wzmacnianie wiedzy i współpracy

³ SBC – skrótowiec nazwy „społeczne budownictwo czynszowe” stosowany dla inwestycji mieszkaniowych towarzystw budownictwa społecznego i innych podmiotów, realizowanych po 2015 r., po nowelizacji ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego.

mieszkaniowego, zostały przyjęte niejednoznacznie w środowiskach samorządowych i eksperckich oraz w środowisku samych towarzystw budownictwa społecznego.

Celem wzmocnienia perspektywy realnego zwiększenia dostępności społecznych mieszkań czynszowych należy zweryfikować zasadność wdrożenia dyskusyjnych regulacji, zniwelować wąskie gardła systemu wynikające bądź to z biurokracji bądź też niewystarczającej przejrzystości przekazu i wadliwego odbioru programu przez interesariuszy, a szczególnie miasta i finalnych beneficjentów – użytkowników społecznych mieszkań czynszowych.

3. Działania szczegółowe, narzędzia interwencji – szczegółowy opis: [5000 zn.]

Dostępność społecznych mieszkań czynszowych jest w dużej mierze funkcją rządowych instrumentów finansowych. Podniesienie poziomu wsparcia finansowego w formie zwiększenia maksymalnego poziomu dofinansowania bezzwrotnego, zwiększenia udziału kredytu w kosztach inwestycji TBS i zwiększenia źródeł tego wsparcia (Rządowy Fundusz Rozwoju Mieszkalnictwa) to milowe kroki. Wskazane są jednak dalsze działania subsydiarne, gwarantujące zwiększenie dostępności społecznych mieszkań czynszowych w długofalowej perspektywie potrzeb społecznych i ich różnorodności, wyzwań urbanistycznych i środowiskowych, z uwzględnieniem uznanych aktualnie tendencji w polityce społecznej – przemieszania społecznego i deinstytucjonalizacji opieki społecznej oraz trwałego wsparcia osób w potrzebie w środowisku zamieszkania oraz idei miasta zwartego i miasta „15-minutowego”.

W pierwszym rzędzie należy zwrócić uwagę na procesy i działania kontr produktywne. Są nimi niewątpliwie:

- mżliwość prywatyzacji zasobów mieszkalnictwa społecznego,
- wąskie limitowanie dostępu do mieszkalnictwa społecznego,
- wysoka partycypacja osób fizycznych w kosztach budowy mieszkań przez TBS, podnosząca „koszty wejścia” do programu,
- bariery biurokratyczne.

Miasta prowadzące aktywną politykę mieszkaniową (szczególnie duże miasta) odchodzą już od sprzedaży mieszkań komunalnych na rzecz ich najemców lub odchodzą od stosowania wysokich bonifikat przy takiej prywatyzacji, a często wyłączają z prywatyzacji różne kategorie mieszkań, np. nowo budowane i zmodernizowane, położone w atrakcyjnych lokalizacjach lub ustalają wielkość niezbędnego zasobu, wyłączonego z prywatyzacji. Nadal jednak prywatyzacja mieszkań komunalnych prowadzi do znaczącego zmniejszania zasobów gminnych. W 2018 r. sprzedano najemcom 34,8 tys. mieszkań komunalnych, zwrócono właścicielom 0,7 tys. a wybudowano zaledwie 1,9 tys. mieszkań (dane BDL GUS).

Inaczej przedstawia się sprawa prywatyzacji zasobów TBS. Po okresie zakazu przekształceń własnościowych, pierwszego wyłomu dokonano nowelizacją ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego z 2011 r. Nie miało to większego znaczenia dla społecznego budownictwa czynszowego, ponieważ rynkowe zasady wyceny mieszkań i prawo decyzji o sprzedaży leżące po stronie właściciela zasobu (TBS i miasta jako właściciela spółki) powodowały, że skuteczne prywatyzacje mieszkań TBS praktycznie nie miały miejsca⁴. Mieszkania TBS wybudowane w latach – 2015 – 2020 znowu posiadały zakaz przekształceń własnościowych. Mocą ustawy z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa, przywrócono kontrowersyjne rozwiązania prywatyzacyjne w dwóch formułach: prawa żądania przekształcenia po kilku latach przez najemcę opłacającego wysoką partycypację w kosztach budowy oraz prawa do opcji rozliczenia partycypacji w formie przekształcenia najmu instytucjonalnego w prawo własności po spłacie przez TBS zobowiązań kredytowych. W efekcie mamy chaos sprzecznych regulacji, nierówne traktowanie najemców, i ryzyko kolejnego ograniczenia dostępności mieszkań czynszowych o niewysokich i regulowanych czynszach dla kolejnych grup interesariuszy. Wszelka prywatyzacja mieszkań współfinansowanych ze środków publicznych nie leży w interesie społecznym, a szczególnie

⁴ Inaczej wyglądała sprawa przekształceń spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu we własność w odniesieniu do mieszkań spółdzielczych współfinansowanych z byłego Krajowego Funduszu Mieszkaniowego, prowadzona na warunkach korzystniejszych finansowo.

ogranicza szansę młodego pokolenia na mieszkaniowe usamodzielnienie się. A ono jest warunkiem podstawowym do podejmowania decyzji o zakładaniu rodzin i rodzicielstwie.

Dalsze sprawy wskazane do rozstrzygnięcia/weryfikacji /do rozwinięcia/:

- zaniżenie progów dochodowych od 1-07-2021 /rekomendacja – zrezygnować z tego rozwiązania w imię zwiększenia możliwości realizacji modelu przemieszania społecznego i zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych ludzi z luki czynszowej/,
- dodatkowy składnik czynszu przy inwestycjach z zakresu efektywności energetycznej i innych innowacji /rekomendacja – zrezygnować z tego rozwiązania w imię zasady niskich czynszów, wobec świadomości, że wiele inwestycji z przedmiotowego zakresu korzysta z preferencyjnego finansowania/,
- przeanalizowanie możliwości ograniczania partycypacji osób fizycznych w kosztach budowy mieszkań TBS w celu zwiększenia dostępności tych zasobów, szczególnie dla młodych ludzi,
- wprowadzenie ciągłego naboru wniosków o finansowanie zwrotne,
- podkreślenie przydatności TBS w realizacji mieszkalnictwa wspomaganego i programów rewitalizacji
- zapewnienie trwałości i adekwatności do zgłaszanego zapotrzebowania finansowania budżetowego Funduszu Dopłat i dofinansowania BGK z tytułu różnic w oprocentowaniu kredytów preferencyjnych⁵ /propozycja stosownej gwarancji w treści nowej ustawy o zrównoważonym rozwoju miast/,
- zobligowanie BGK i MRPIt do upubliczniania danych o efektach programów rządowych (liczba przedsięwzięć, nazwa inwestora, liczba mieszkań, miejscowość inwestycji, wartość przedsięwzięcia, wartość wsparcia, rok realizacji),
- przeprowadzenie analizy progresywnej podwyżki czynszu w zasobach komunalnych dla najemców użytkujących mieszkania na podstawie umów najmu zawartych po 21 marca 2019 r., przekraczających lokalne pułapy dochodowe,
- zmienienie zasad finansowania dodatkowych powierzchni użytkowych w budynkach z mieszkaniami wspomaganymi, służących najemcom mieszkań wspomaganych poprzez rezygnację z finansowania kredytowego i wprowadzenie dodatkowego tytułu dotacyjnego w Funduszu Dopłat,
- rozważenie zmniejszenia biurokracji w procedurach ubiegania się o finansowe wsparcie i preferencyjne finansowanie zwrotne,
- wprowadzenie możliwości realizacji inwestycji mieszkaniowych przez spółki celowe istniejących TBS i KZN; w miastach gdzie powierzono TBS istotną rolę w tworzeniu i realizacji polityki mieszkaniowej tworzenie nowego podmiotu – nowego SIM z udziałem miasta i KZN, obok istniejącej spółki TBS, po to korzystać z nieruchomości KZN prowadzi do sztucznego mnożenia bytów prawnych,
- rozważenie możliwości zmiany polityki kredytowej BGK w zakresie finansowania SBC; wobec bardzo dobrej spłacalności portfela kredytowego, warunków niskiego oprocentowania kredytów preferencyjnych i decyzji o podniesieniu maksymalnego udziału kredytu w kosztach przedsięwzięć (LtV) i rosnących zasobów TBS można uwzględnić politykę bilansowania zdolności spłaty kredytu nie wyłącznie w oparciu na analizie przepływów finansowanej inwestycji, ale na wybranej puli kredytowanych zasobów⁶,

⁵ Ta rekomendacja jest przedmiotem odrębnego rozwiązania.

⁶ Sposobem na ograniczenie, a nawet eliminację, partycypacji osób fizycznych w kosztach budowy mieszkań TBS jest zwiększenie udziału kredytu w kosztach inwestycji. Dopuszcza się 80%, ale BGK prowadzi do ograniczenia tej wielkości żądając prognoz finansowych zapewniających samofinansowanie spłaty kredytu z przychodów z tej inwestycji. Tymczasem przepisy, np. dotyczące stawek czynszu, nie zabraniają TBS bilansować swoich działań w odniesieniu do szerszych aktywów, np. wszystkich mieszkań lub mieszkań tworzących osiedle.

- przeprowadzanie ponownej analizy regulacji czynszów w zasobach komunalnych w celu wprowadzenia większych uprawnień gmin do samodzielnych decyzji o stawkach i warunkach najmu, np. po to, by móc wdrażać specjalne programy mieszkaniowe – mieszkania wspomagane, społeczne agencje najmu⁷,
- przeprowadzenie ewaluacji regulacji dotyczących subsektorów mieszkań czynszowych i różnych regulacji umów najmu (najem okazjonalny, najem instytucjonalny, najem socjalny); fragmentaryzacja aktualnych rozwiązań nie jest korzystna społecznie i nie sprzyja jasności systemu mieszkaniowego kraju.

Propozycja dotycząca zmiany polityki kredytowej BGK wymaga pewnego komentarza. Po pierwsze, to bank jest podmiotem decyzyjnym w tej sprawie. Po drugie, faktyczne, a nie teoretyczne podniesienie wskaźnika LtV jest bodajże główną szansą na systematyczne pomniejszanie roli partycypacji osób fizycznych – najemców w finansowaniu kosztów budowy. Z kolei właśnie partycypacja, swego rodzaju pozostałość po trudnych dla finansowania mieszkalnictwa latach transformacji społeczno-gospodarczej kraju, jest dla potencjalnych najemców mieszkań w zasobach TBS główną barierą korzystania z tej oferty mieszkaniowej. Same czynsze, znacząco niższe od rynkowych nie są taką barierą. Powyższa lista nie ma charakteru zamkniętego, powinna ulec modyfikacji w procesie konsultacji społecznych. W wyniku przyjęcia poszczególnych rekomendacji potrzebne będzie modyfikowanie zapisów prawa i/lub obowiązujących procedur aplikacyjnych.

4. Podmioty odpowiedzialne za realizację:

Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii,

Ministerstwo Finansów,

Bank Gospodarstwa Krajowego,

Korporacje samorządowe, organizacje zrzeszające towarzystw budownictwa społecznego.

5. Wstępny harmonogram i kamienie milowe:

Proponuje się następujący scenariusz realizacji:

- ustalenie przez Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii we współpracy ze stroną społeczną wykazu kilku spraw pilnych do analizy i podjęcia decyzji – III kwartał 2021 r.
- powołanie zespołów roboczych do analizy poszczególnych zagadnień i wypracowanie rekomendacji – IV kwartał 2021 r., I kwartał 2022 r.
- sukcesywne podejmowanie analizy kolejnych tematów problemowych – kolejne lata.

6. Priorytet/istotność z punktu widzenia wpływu na wyzwanie/rozwiązanie problemu (oczekiwany efekt):

Wysoki. Część rozstrzygnięć może mieć znaczący wpływ na efekty programu mieszkalnictwa społecznego. Zaprojektowane działania powinny doprowadzić do udogodnień w funkcjonowaniu tego sektora, zwiększyć dostępność społecznych mieszkań czynszowych, ułatwić realizację indywidualnych, lokalnych programów mieszkaniowych miast. W efekcie powinno dojść do uproszczenia przepisów z zakresu mieszkalnictwa, zwiększenia spójności systemu mieszkaniowego.

7. Odniesienia do diagnoz, dodatkowe materiały źródłowe, literatura:

Warto sięgnąć do materiałów przygotowanych w związku z procesem legislacyjnym ustawy o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa, diagnoz i opracowań:

⁷ Społeczne agencje najmu w Europie nie funkcjonują wyłącznie jako forma mieszkań wspomaganych, ale również jako mieszkania dostępne. Nie ma zatem powodu, by najemca takiego mieszkania, o wyższych dochodach, nie płacił wyższego czynszu niż obowiązująca stawka komunalna.

Muzioł-Węclawowicz A., 2018, Społeczne budownictwo czynszowe i towarzystwa budownictwa społecznego, [w:] Muzioł-Węclawowicz A., Nowak K., (red.), 2018, Mieszkalnictwo społeczne. Raport o stanie polskich miast, Obserwatorium Polityki Miejskiej, Instytut Rozwoju miast i Regionów, Warszawa, s. 178-208.

Wyzwania i rekomendacje dla krajowej polityki miejskiej. Raport tematycznych grup eksperckich Kongresu Polityki Miejskiej 2019, 2020, w tym: Mieszkalnictwo, s. 51-79, IRMiR, Kraków-Warszawa.

Nowak K., 2020, Dostępność zasobów mieszkań społecznych w kontekście polityk mieszkaniowych oraz poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego polskich miast /maszynopis/.

Muzioł-Węclawowicz A., 2021, Mieszkalnictwo społeczne w Polsce – wyzwania i bariery, w: Studia Biura Analiz Sejmowych, vol. 2 (w druku).

Muzioł-Węclawowicz A., Nowak K., (red.), 2018, Mieszkalnictwo społeczne. Raport o stanie polskich miast, Obserwatorium Polityki Miejskiej, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa.

Cesarski M., 2013, Polityka mieszkaniowa w Polsce w pracach naukowych 1918 – 2010. Dokonania i wpływ polskiej szkoły badań, Oficyna Wydawnicza Szkoła Główna Handlowa, Warszawa.

Cyran R., 2019, Wpływ podmiotowych instrumentów polityki mieszkaniowej na koszty utrzymania mieszkania i model zaspokajania potrzeb, [w:] Mieszkalnictwo w Polsce. Przyszłość najmu społecznego, Habitat for Humanity Poland, Warszawa, s. 171-207.

Lis P., 2008, Polityka państwa w zakresie finansowania inwestycji mieszkaniowych, Wydawnictwo C. H Beck, Warszawa.

Jarecki P., Kucharska-Stasiak E., Miklaszewska A., Olbińska, Wieteska-Rosiak B., Załęzna M., 2020, Optymalne programy wsparcia budownictwa mieszkaniowego. Analiza efektywności, (maszynopis), Łódź.

Markowski T., Drzazga D., Sikora-Fernandez D., Groeger L., Danielewicz J., 2018, Raport w sprawie polityki mieszkaniowej państwa, Studia KPZK PAN, t. CLXXXV, Warszawa.

8. Powiązane akty prawne, identyfikacja obszaru prawnego wymagającego poprawy (odniesienie do istniejącego stanu prawnego):

Ustawa z dnia 26 października 1996 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego.

Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, Dz.U.

Ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali mieszkalnych na wynajem, mieszkań chronionych, noclegowni, schronisk dla osób bezdomnych, ogrzewalni i tymczasowych pomieszczeń, Dz. U. z 2020 r. poz. 508 oraz z 2021 r. poz. 11 i poz. 223.

Ustawa z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa

9. Przykłady podobnych rozwiązań w innych krajach (jeśli znane)

-