

KARTA ROZWIĄZANIA:

ID:	M.03-3
Typ instrumentarium (a do f) ¹	a, b, c, d
Kategoria rozwiązania (A do C) ²	A, B
Data aktualizacji wpisu:	
ID i nazwa wyzwania, którego dotyczy proponowane rozwiązanie:	M03. Zwiększenie tempa rozwoju mieszkalnictwa społecznego w miastach
Autorzy:	Alina Muzioł-Węćławowicz
Grupa ekspercka:	ds. mieszkalnictwa i polityk społecznych

1. Nazwa rozwiązania [200 zn.³]:

Gwarancja stabilnego systemu finansowania mieszkalnictwa społecznego

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

W sprawie źródeł finansowania społecznego budownictwa czynszowego ze strony państwa bezpośrednio na rzecz samorządów miejskich lub na rzecz ich podmiotów zależnych (TBS, inne spółki komunalne) mamy aktualnie do czynienia z wysoką dynamiką zmian. Korzystne zmiany zachodzą w zakresie wartości wsparcia finansowego (maksymalnego udziału dotacji lub preferencyjnego kredytu w kosztach) oraz różnorodności i komplementarności źródeł tego wsparcia (powołanie Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa – RFRM). Ostatnie regulacje prawne wprowadziły, oprócz finansowania, dużo zmian proceduralnych, definicyjnych, nowe rozwiązania organizacyjne, np. włączenie Krajowego Zasobu Nieruchomości do tworzenia spółek i inwestycji społecznego budownictwa czynszowego. Część z nich jest dyskusyjna z perspektywy systemowego rozwiązywania wyzwań mieszkaniowych. Zapowiadane są dalsze zmiany i modyfikacje polityki mieszkaniowej państwa i jej instrumentów, w większości dotyczące ułatwień w realizacji zielonej fali renowacji w mieszkalnictwie.

Nie zawsze odbiór reform ministerialnych jest klarowny i łatwo absorbowany w codziennej pracy samorządów miejskich. Szczególnie skomplikowany jest system instrumentów finansowych, w większości adresowanych do gmin, które podejmują inwestycje w społeczne budownictwo czynszowe samodzielnie lub w porozumieniu ze spółkami komunalnymi, głównie TBS. Dość powszechną jest obawa, że nie wystarczy środków na realizację całego zapotrzebowania zgłaszanego przez samorzady lub ich podmioty zależne. System zasilania finansowego programów rządowych wspierania budownictwa mieszkaniowego jest złożony i nie daje samorządom tytułu do roszczeń o finansowanie ich projektów, mimo formalnej i merytorycznej poprawności ich projektów inwestycyjnych.

Mieszkalnictwo społeczne stoi przed wyjątkową szansą skoku ilościowego i jakościowego w zakresie podejmowanych inwestycji w nowe budownictwo oraz remonty i modernizacje połączone z głęboką termomodernizacją i innymi działaniami pro środowiskowymi. Warto wzmocnić tę szansę tworząc stabilny (w perspektywie co najmniej 10 – 15

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 Znaki ze spacjami – podane wartości dotyczą maksymalnej objętości opisu – orientacyjnie.

lat), gwarantowany przez rząd system preferencyjnego finansowania ze źródeł budżetu państwa i innych środków publicznych.

Okazją do sformułowania takiego systemu jest projektowana ustawa o zrównoważonym rozwoju miast oraz wykorzystanie instrumentu programów wieloletnich.

Proponuje się, by w ustawie o zrównoważonym rozwoju miast zagwarantować długoterminowe wsparcie miast w realizacji zadań z zakresu społecznego mieszkalnictwa czynszowego powołując się na prawo człowieka do mieszkania i zasadę solidaryzmu społecznego przy rozwiązywaniu problemów mieszkaniowych osób o niskich i średnich dochodach, nie mogących korzystać z oferty rynku mieszkaniowego. Dostępność mieszkań (dostosowanych do wielkości rodzin/gospodarstw domowych, ekologicznych i przyjaznych dla środowiska) dla wszystkich grup społecznych powinna zostać określona jako jeden z kamieni milowych zrównoważonego rozwoju miast a udział państwa jako aktywnie wspierającego miasta w intensywnym i skutecznym rozwiązywaniu problemu dostępności mieszkań społecznych powinien przyjąć formę długoterminowego zobowiązania dostosowywania nakładów do potrzeb zgłaszanych przez miasta. Można też określić w tej ustawie pewne warunki dla miast, by mobilizowały się do rozwiązywania podstawowych problemów mieszkalnictwa społecznego i szerokiego wykorzystania środków programów rządowych (np. obligatoryjne strategie mieszkaniowe, ograniczenie lub wyłączenie prywatyzacji zasobów). Nadanie programowi finansowania mieszkalnictwa społecznego formuły programu wieloletniego w oparciu o przepisy art. 136 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych jest rekomendowane z uwagi na konieczność podania zobowiązań budżetu do finansowania programu w kolejnych latach, co da miastom gwarancję dostępności finansowania z programu rządowego w kolejnych latach. Dla prawidłowego wieloletniego planowania strategicznego i budżetowego gmin jest to warunek konieczny w przypadku publicznych, wielorodzinnych inwestycji mieszkaniowych.

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

Nie wszyscy orientują się, że w przeszłości program preferencyjnego finansowania TBS napotykał na poważne ograniczenia finansowe. W historii programu społecznego budownictwa czynszowego realizowanego przez TBS miały miejsce poważne zakłócenia wynikające z braku środków kredytowych w Krajowym Funduszu Mieszkaniowym (KFM), który finansował społeczne budownictwo czynszowe w latach 1996 – 2009. Już w pod koniec roku 2000 r. spowolniono finansowanie TBS z powodu wyczerpania środków KFM. Mimo, że Bank Gospodarstwa Krajowego pozyskiwał dodatkowe, poza budżetowymi, środki na udzielanie kredytów z pożyczek zaciąganych w Banku Rozwoju Rady Europy i Europejskim Banku Odbudowy i Rozwoju, wprowadzono w kolejnych rozporządzeniach wykonawczych do ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego biurokratyczne procedury sprowadzające się do dwu- a nawet trzykrotnego wnioskowania o finansowanie tej samej inwestycji. Wnioski wstępne i promesy kredytu wprowadzono po to, by chronić budżet państwa przed dodatkowymi, nie planowanymi wydatkami na zasilenie KFM. Inwestycje TBS i spółdzielni mieszkaniowych mogłyby być o wiele większe, gdyby środki z rządowego programu były szerzej dostępne. Ocenia się, że w latach 2001 – 2009 złożono w BGK wnioski kredytowe na kwotę 14,0 mld zł, ale kwalifikację uzyskały tylko wnioski na kwotę 7,4 mld zł, czyli zaledwie 52.7% formalnie poprawnych wniosków z tego okresu (Muzioł-Węclawowicz, 2021). Nie wnikając w szczegółowe uwarunkowania finansów publicznych tamtych lat i przyczyny decyzji o likwidacji Krajowego Funduszu Mieszkaniowego, należy pamiętać, że barierą rozwoju programu TBS była za niska podaż środków kredytowych a nie niski popyt ze strony TBS, będących w większości spółkami komunalnymi. Te ograniczenia wpłynęły hamująco na skalę i odbiór społeczny inwestycji towarzystw budownictwa społecznego. Dopiero pod koniec 2015 r. wprowadzono nową, aktualnie funkcjonującą, formę preferencyjnego finansowania zwrotnego dla TBS i spółek komunalnych nie będących TBS. W dzisiejszych warunkach biurokracja towarzysząca tamtym, starym procedurom aplikacyjnym, byłaby nie do zaakceptowania.

Fundusz Dopłat, działający na systematycznie modyfikowanych zasadach od 2007 r. na podstawie ustawy 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, również miał w swojej historii krótki okres niedoboru środków na udzielanie finansowego wsparcia, skutkujący dodatkowymi procedurami

kwalifikacyjnymi. Podobnie, Fundusz Termomodernizacji i Remontów (FTiR), który ma istotne znaczenie we wspieraniu procesów termomodernizacji budynków mieszkalnych, znany był swego czasu z podawanych do publicznej wiadomości w pierwszej połowie roku komunikatów o wyczerpaniu środków na premie termomodernizacyjne i zaprzestaniu przyjmowania wniosków o te premie.

Te kłopoty w pozyskiwaniu przez miasta środków na finansowanie przedsięwzięć mieszkaniowych odbiły się na postawach samorządów. Bywały sytuacje krytyczne, rujnujące lokalne plany inwestycji mieszkaniowych. Wobec tego warto, by nowe otwarcie polityki mieszkaniowej państwa wobec miast dostarczyło miastom gwarancji stabilnego dostępu do środków finansowych z programów rządowych.

Aktualnie podstawy finansowania programów wsparcia mieszkalnictwa społecznego są niezmiernie skomplikowane i niejednoznaczne. Są też wrażliwe na zmiany finansowe, ekonomiczne i polityczne. Program preferencyjnych kredytów na SBC opiera się na zapisach ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego, określających procentową stawkę dopłaty do oprocentowania kredytów udzielanych inwestorom, równą 1,3 punktu procentowego powyżej stopy WIBOR 3M (art. 15c ust. 2), Fundusz Dopłat, jako źródło tej dopłaty (art. 15c, ust. 3) oraz umowę między ministrem właściwym do spraw finansów publicznych, ministrem właściwym do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa a Bankiem Gospodarstwa Krajowego jako miejsce szczegółowych ustaleń warunków dopłat (art. 15c, ust. 4). O tej umowie wiadomo, że jest zawarta na okres 10 lat i obejmowała łączną kwotę kredytów udzielanych przez BGK w wysokości 4,5 mld zł. Ponieważ do tej pory limity roczne nie były wykorzystywane, skumulowana wartość środków na X edycję naboru wniosków (wiosna 2021 r.) wynosi 1 546 mln zł⁴. Wobec spodziewanego wzrostu zainteresowania kredytami preferencyjnymi po zwiększeniu finansowego wsparcia dla gmin ze środków Funduszu Dopłat i Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa, przekazywanych inwestorom społecznego budownictwa czynszowego limit środków kredytowych do końca 2024 r. może być za niski by zaspokoić wszystkich wnioskodawców.

Podobnie skomplikowane są zasady budżetowania Funduszu Dopłat. Przy okazji nowelizacji ustawy 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 podano, że w latach 2021 – 2025 Fundusz może być zasilany kwotą 1 mld zł rocznie. Zobowiązania budżetowe w 2021 r. względem zasilania FD z przeznaczeniem na dopłaty do budowy lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych są planowane w części 83 (rezerwy celowe), poz. 61, w łącznej wysokości 300 mln zł (łącznie z finansowaniem programu Mieszkanie na Start). I tutaj praktyka ostatnich lat pokazuje, że zapotrzebowanie na środki Dotacyjne z FD jest realizowane w pełni, jednak trudno uznać ten system finansowania za stabilny i perspektywiczny.

Rządowy Fundusz Rozwoju Mieszkalnictwa, powołany w 2021 r. miał zostać zasilony jednorazowo kwotą 1,5 mld. Nie podano aktualnego (na kwiecień 2021 r.) źródła finansowania Funduszu, który już funkcjonuje. Co więcej, w kolejnej inicjatywie ustawowej znalazły się zapisy o możliwości przekazywania części wolnych środków RFRM do Funduszu Dopłat i Funduszu Termomodernizacji i Remontów na realizację celów tych funduszy⁵.

Powyższe dane wskazują na wysoce złożony, wrażliwy system finansowania budżetowego wsparcia społecznego budownictwa czynszowego. Nie zakładając złych intencji ustawodawcy, a raczej widząc jego determinację w rozwiązywaniu problemu finansowania mieszkalnictwa trudno uznać, że obecny system jest przejrzysty i stabilny. Miastom potrzeba gwarancji dostępności tych środków nie na zasadzie „kto pierwszy ten lepszy” lub dodatkowych kryteriów kwalifikacyjnych (jak to małoś miejsce w przeszłości), ale na zasadzie systemowej.

Proponuje się, by w ustawie o zrównoważonym rozwoju miast zagwarantować długoterminowe wsparcie miast w realizacji zadań z zakresu społecznego mieszkalnictwa czynszowego powołując się na prawo człowieka do mieszkania

⁴ <https://www.bgk.pl/bip/limit-srodkow-finansowania-zwrotnego-x-edycja/> [dostęp: 15-04-2021].

⁵ Por. art. 66 ustawy z dnia 20 kwietnia 2021 r. o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego oraz Deweloperskim Funduszu Gwarancyjnym (uchwalonej przez Sejm i przekazanej do Senatu wg stanu na 30-04-2021 r.).

i zasadę solidaryzmu społecznego przy rozwiązywaniu problemów mieszkaniowych osób o niskich i średnich dochodach, nie mogących korzystać z oferty rynku mieszkaniowego. Dostępność mieszkań (dostosowanych do wielkości rodzin/gospodarstw domowych, ekologicznych i przyjaznych dla środowiska) dla wszystkich grup społecznych powinna zostać określona jako jeden z kamieni milowych zrównoważonego rozwoju miast. Udział państwa jako aktywnie wspierającego miasta w intensywnym i skutecznym rozwiązywaniu problemu dostępności mieszkań społecznych powinien przyjąć formę długoterminowego zobowiązania dostosowywania nakładów do potrzeb zgłaszanych przez miasta. Można też określić w tej ustawie pewne warunki dla miast, by mobilizowały się one do rozwiązywania podstawowych problemów mieszkalnictwa społecznego i szerokiego wykorzystania środków programów rządowych (np. obligatoryjne strategie mieszkaniowe, ograniczenie lub wyłączenie prywatyzacji zasobów).

Nadanie programowi finansowania mieszkalnictwa społecznego formuły programu wieloletniego w oparciu o przepisy art. 136 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych jest rekomendowane z uwagi na konieczność podania zobowiązań budżetu do finansowania programu w kolejnych latach, co da miastom gwarancję dostępności finansowania z programu rządowego. Dla prawidłowego wieloletniego planowania strategicznego i budżetowego gmin jest to warunek konieczny w przypadku publicznych, wielorodzinnych inwestycji mieszkaniowych.

Przedsięwzięciu powinna towarzyszyć szeroka kampania informacyjna, wykorzystująca środki komunikacji bezpośredniej i regułę promocji dobrych praktyk. Śledząc prasę lokalną, a nawet wypowiedzi części urzędników publicznych widać, że skala zmian prawno-finansowych przerasta zdolność absorpcji wielu interesariuszy.

4. Podmioty odpowiedzialne za realizację:

Minister Rozwoju, Pracy i Technologii,

Minister Finansów,

Bank Gospodarstwa Krajowego,

Korporacje samorządowe, organizacje zrzeszające towarzystw budownictwa społecznego.

5. Wstępny harmonogram i kamienie milowe:

- Dokończenie modyfikacji systemu wsparcia budżetowego mieszkalnictwa społecznego – III – IV kwartał 2021 r.
- Intensywne działania edukacyjne, upowszechniające wiedzę i praktykę w zakresie mieszkalnictwa społecznego, integracja działań Ministerstwa, BGK i KZN – systematycznie.
- Opracowanie koncepcji eksperckiej dotyczącej zakresu merytorycznego zagadnień mieszkaniowych w projekcie ustawy o zrównoważonym rozwoju miast – I – II kwartał 2022 r.
- Opracowanie koncepcji rządowego programu wieloletniego „Program społecznego budownictwa czynszowego” – I – II kwartał 2022 r.
- Wdrożenie programu wieloletniego – III kwartał 2022 r.
- Wprowadzenie ustawy o zrównoważonym rozwoju miast – 2023 r.
- Ewaluacja programu wieloletniego „Program społecznego budownictwa czynszowego” – III kwartał 2024 r.

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

Wysoki. Wprowadzenie rozwiązania warunkuje uniknięcie podejmowania przez miasta decyzji na zasadzie „szybkiego działania, by wystarczyło środków”. Długofalowe rozwiązanie prawne i finansowe pozwoli na uproszczenie przekazu, zmniejszenie biurokracji, w perspektywie – uproszczenie procedur i uelastycznienie uwarunkowań formalnych, będących przedmiotem rozporządzeń wykonawczych do kluczowych ustaw.

W działaniach informacyjnych warto zwrócić uwagę na konkretne miasta małe i średnie, bądź to zwiększające dystans rozwojowy i z tego względu potrzebujące dokładnych i przystępnych propozycji oraz miasta posiadające TBS, które nie są aktywne w nowym otwarciu programu i mają niewielkie zasoby mieszkań TBS.

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

Narodowy Program Mieszkaniowy, 2016, Uchwała nr 115/2016 RM z dnia 27 września 2016 r., <https://www.gov.pl/web/rozwoj-praca-technologia/narodowy-program-mieszkaniowy> (216 r.), [dostęp: 15-04-2021].

Raport o stanie polskich miast. Mieszkalnictwo społeczne. Red. A. Muzioł-Węclawowicz, K. Nowak, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa.

Wyzwania i rekomendacje dla krajowej polityki miejskiej, Raport tematyczny grup eksperckich Kongresu Polityki Miejskiej 2019, Obszar tematyczny Mieszkalnictwo, Instytut Rozwoju Miast Warszawa - Kraków 2020. <http://obserwatorium.miasta.pl/wp-content/uploads/2020/07/raport-wyzwania-i-rekomendacje-krajowa-polityka-miejska-Rajmund-Ry%C5%9B-Pawe%C5%82-G%C3%B3rny-Agnieszka-Sobol-Alina-Muzio%C5%82-Wec%C5%82awowicz.pdf>

Długoterminowa Strategia Renowacji. Wspieranie Renowacji Krajowego Zasobu Budowlanego (projekt, luty 2021 r.), <https://www.gov.pl/web/rozwoj-praca-technologia/dlugoterminowa-strategia-renowacji> [dostęp:15-04-2021].

Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności (projekt, 30-04-2021 r.), Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej <https://www.gov.pl/web/planodbudowy/kpo-po-konsultacjach>, [dostęp:30-04-2021].

B. Krystek-Kucewicz, A. Jadach-Sepiolo, E. Tomczyk, K. Spadło, P. Basińska, A. Barczewska-Woszczyk, *Zintegrowana polityka mieszkaniowa polskich gmin Podręcznik.* Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa, wrzesień 2020. <http://irmir.pl/wp-content/uploads/2020/04/Podr%C4%99cznik-ZPM.pdf>

Muzioł-Węclawowicz A., 2021, Mieszkalnictwo społeczne – wyzwania i bariery, Biuletyn Analiz Sejmowych (w druku).

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

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Projekt przyszłej ustawy o zrównoważonym rozwoju miast.

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

-