

KARTA WYZWANIA/PROBLEMU

ID:	M04
Data aktualizacji wpisu:	23.04.2021 r.
Autorzy:	Kamil Nowak, Alina Muzioł-Węćławowicz
Grupa ekspercka:	ds. mieszkalnictwa i polityk społecznych

1. Nazwa wyzwania:

Intensyfikacja procesów odnowy substancji mieszkaniowej

2. Zwięzła charakterystyka wyzwania (uzasadnienie z elementem diagnozy):

Zgodnie z danymi Narodowego Spisu Powszechnego 2011 r. (*Mieszkania. Narodowy Spis Powszechny Ludności 2013*) liczba mieszkań substandardowych w Polsce wynosiła 1,3 mln, w których zamieszkiwało 5,3 mln osób. O niskim standardzie mieszkań świadczą również dane Eurostatu, zgodnie z którymi w 2018 r. w warunkach przeludnienia mieszkało 39,2% Polaków, a w standardzie świadczącym o poważnej deprawacji mieszkaniowej - 8,6% obywateli. Wartości te znacząco odbiegały od średnich dla Unii Europejskiej.

Ponadto, zgodnie ze strategią *Fala renowacji na potrzeby Europy*, opublikowanej przez Komisję Europejską w 2020 r. przed krajami członkowskimi stawia się cel co najmniej dwukrotnego zwiększenia wskaźników renowacji w ciągu 10 lat. W dokumencie tym wskazuje się, że budynki odpowiadają za 40% zużycia energii w UE i 36% emisji gazów cieplarnianych z sektora energii, przy czym corocznie renowacji służącej poprawie efektywności energetycznej poddaje się jedynie 1% budynków. Intensyfikacja działań remontowych i modernizacyjnych powinna uwzględniać ten aspekt w celu realizacji neutralności klimatycznej do 2050 r. Jednocześnie prowadzenie takich działań przyczynia się również do ograniczenia problemu ubóstwa energetycznego. Działania te są zgodne z założeniami *Europejskiego Zielonego Ładu* (2019).

Znaczącym problemem jest standard techniczny gminnych zasobów mieszkaniowych. Na podstawie danych NSP 2011 zidentyfikowano, że aż 80,8% takich lokali wybudowano do 1970 r., a 45,1% powstało przed 1945 r. Utrzymanie dobrego stanu technicznego takich lokali wraz ze zwiększeniem efektywności energetycznej wymaga podejmowania działań remontowych i modernizacyjnych.

Gminy zgodnie z Prawem budowlanym mają obowiązek utrzymywania w należyтым stanie technicznym i estetycznym budynków oraz lokali wchodzących w skład zasobu mieszkaniowego. W ocenie NIK (2018) na podstawie kontroli przeprowadzonej w losowo wybranych 57 gminach, w większości przypadków stwierdzono uchybienia w tym zakresie. Za nierzetelne oceniano działania w zakresie obowiązkowych kontroli stanu technicznego budynków oraz wykonywania niezbędnych remontów i napraw. Ponadto według stanu na koniec 2017 r. niemal połowa miast w swoich wieloletnich programach gospodarowania mieszkaniowymi zasobami nie poddawała ocenie stanu technicznego swoich budynków, przy czym potrzeby remontowe wskazano w 96% przypadków, często wskazując jedynie ogólną charakterystykę obiektów gminnych.

O tym, że remonty mieszkań gminnych prowadzone są w niewielkim stopniu świadczy również badanie przeprowadzone przez OPM IRMiR (Muzioł-Węćławowicz, Nowak 2018). Wynika z niego, iż

prorowadzenie działań remontowych przez samorządy gminne częściej polega na nagłym reagowaniu niż jest wynikiem przemyślanych działań i długofalowych strategii.

Spośród 750 badanych miast w latach 2015-2016, aż 21% nie przeprowadziło żadnych bieżących działań remontowych, a kolejnych 34% miast wykonało je dla nie więcej niż 5% lokali. W przypadku remontów gruntownych żadnego działania nie wykazało aż 46% z nich. Działania podejmowane przez gminy nie nadążają za rosnącą dekapitalizacją zasobów. Prowadzi to do zwiększania się luki remontowej, rozumianej jako różnicę pomiędzy potrzebami finansowymi na przeprowadzenie niezbędnych prac remontowych, a przeznaczanymi nakładami na te cel.

Konsekwencją narastających zaniechań remontowych jest zwiększanie się liczby pustostanów, czyli mieszkań, które nie są zamieszkałe przez legalnych lokatorów. Według danych GUS w 2018 r. z zasobach gmin w Polsce znajdowało się 54,2 tys. pustostanów, co stanowiło wzrost o 10% w stosunku do 2016 r.

Zgodnie z zasadami ograniczania negatywnych wpływów na środowisko i klimat, koncepcją miasta zwarteego i efektywnego, ale też szanującego swoją przeszłość, należy wykorzystywać przede wszystkim istniejącą zabudowę mieszkaniową. Jest to zadanie trudne dla samorządów i mieszkańców zdegradowanych nieruchomości, ze względu na koncentrację zdekapitalizowanej zabudowy i słabą kondycję ekonomiczną ich mieszkańców.

Ponadto niewielkie znaczenie w poprawie substancji mieszkaniowej odgrywają działania rewitalizacyjne. Po wejściu w życie ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji, zdecydowana większość polskich miast podjęła się opracowania programu rewitalizacji. Według stanu na 31 lipca 2018 r. Gminny program rewitalizacji (GPR) lub lokalny program rewitalizacji (LPR) posiadało 75% gmin miejskich i miejsko-wiejskich. Analiza wszystkich uchwalonych programów rewitalizacji wykazała, iż spośród niespełna 15 tys. planowanych przedsięwzięć, jedynie 10-15% stanowiły działania związane z mieszkalnictwem (Jarczewski i in. 2019). Nie dysponujemy statystyką faktycznie przeprowadzonych projektów mieszkaniowych w rewitalizacji. W krajach Europy Zachodniej poprawa standardu zamieszkiwania była jednym z głównych obszarów aktywności procesów rewitalizacji. W Polsce główny ciężar finansowania przedsięwzięć rewitalizacyjnych skierowano na fundusze UE, a te do niedawna nie angażowały się w finansowanie projektów mieszkaniowych¹. W Polsce brakuje programów finansowania kierowanych wyłącznie realizację programów rewitalizacji, w tym na przedsięwzięcia mieszkaniowe. Miasta wykorzystują dość intensywnie rządowe programy wsparcia mieszkalnictwa (Fundusz Termomodernizacji i Remontów, Fundusz Dopłat, preferencyjne finansowanie społecznego budownictwa czynszowego). Niemniej, widoczna jest potrzeba zwiększenia dostępności publicznych programów wsparcia. Brak możliwości sfinansowania projektów termomodernizacyjnych jest podstawową barierą realizacji projektów mieszkaniowych. „Warunkiem rozwoju ekoenergetyki w

¹ W perspektywie finansowej 2007 – 2013 w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych było możliwe przeznaczanie niewielkich środków (do 3% alokacji Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego) na projekty modernizacji remontów części wspólnych budynków wielorodzinnych w obszarach zdegradowanych, w perspektywie 2014 – 2020 utrzymano wsparcie w ramach RPO dla modernizacji zasobów wielorodzinnych w obszarach rewitalizacji, silniej akcentowano działania związane z poprawą efektywności energetycznej i ograniczeniem niskiej emisji. W perspektywie 2021 – 2028 w ramach Krajowego Planu Odbudowy i finansowania w ramach programów operacyjnych programów wzmocnieniu ulegnie współfinansowanie projektów pro-środowiskowych i można mieć nadzieję, że będzie to miało miejsce również w działaniach rewitalizacyjnych, bardzo dobrze wpisujących się w społeczne i środowiskowe cele Unii.

sferze lokalnej, tj. komunalnej i w sektorze mieszkalnictwa wielorodzinnego jest stworzenie korzystnego systemu finansowania tych inwestycji” (Kata i in., 2020, s. 7).

Istotną przyczyną dla poprawy efektywności energetycznej budynków mieszkaniowych jest fakt, że wielu seniorów ma problem z opłacaniem kosztów związanych z ogrzewaniem ich mieszkań (tzw. ubóstwo energetyczne seniorów). Powoduje to, że osoby te często mieszkają w niedogranych mieszkaniach co negatywnie odbija się na ich zdrowiu. Lepsza termoizolacyjność przyczyni się również do utrzymania wyższego komfortu termicznego w okresie letnim, w którym coraz częściej będą występować fale upałów w związku z prognozowanym wzrostem temperatur.

Wyzwania stojące przed mieszkalnictwem w Polsce w dziedzinie poprawy efektywności energetycznej, ograniczenia niskiej emisji i innych działań w duchu zielonej transformacji są potężne. Należy programować je z myślą o wysokiej intensywności i szerokiej skali działań (np. głębokiej termomodernizacji). Aktualnemu wzmoczeniu programów krajowych i unijnych powinny towarzyszyć systematyczne porządkowanie i upraszczanie istniejących programów wsparcia oraz szeroka akcja informacyjna i pomoc techniczna dla właścicieli (również budynków jednorodzinnych) i zarządców nieruchomości mieszkaniowych.

3. Wpływ na realizację celu/celów głównych KPM:

Wyzwanie bezpośrednio związane z celem 1 (Budowa miast otwartych i przyjaznych dla wszystkich jego użytkowników). Poprawa w tym zakresie wpływa również na realizację celu 3 (Adaptacja miast do zmian klimatu i zwiększenie wykorzystania rozwiązań opartych na naturze).

4. Wymiar terytorialny (wskazanie wraz z uzasadnieniem)

Problem ma charakter ogólnokrajowy i dotyczy wszystkich miast w Polsce. Skala problemu w zasobach gminnych największa jest w miastach dużych oraz tych cechujących się relatywnie wysokim udziałem mieszkań komunalnych.

5. Powiązanie z kierunkiem/kierunkami działań w ramach modelu odpowiedzialnej urbanizacji:

Wyzwanie powiązane jest z kierunkiem działań określonych w modelu odpowiedzialnej urbanizacji jako miasto sprawiedliwe, wskazujące na wyrównywanie szans rozwojowych.

6. Priorytet/istotność z punktu widzenia realizacji celu/ów:

Wysoki priorytet. Bez prowadzenia intensywnych działań w zakresie modernizacji i remontów nie jest możliwe osiągnięcie neutralności klimatycznej do 2050 r. Wyzwanie to jest w zgodzie z jednym z filarów planu działania na rzecz *Europejskiego Zielonego Ładu* (2019), jakim jest renowacja zasobów budynków w UE powiązana ze zwiększeniem efektywności energetycznej.

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

Długoterminowa Strategia Renowacji. Wspieranie Renowacji Krajowego Zasobu Budowlanego, 2021 (projekt z lutego 2021 r.).

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

Kata R., Lechwar M., Dybka S., Cyran K., Pitera R., 2020, Kredytowanie inwestycji związanych z energią odnawialną realizowanych przez JST oraz podmioty ze sfery mieszkalnictwa, Instytut Ekonomii i Finansów Uniwersytet Rzeszowski, Warszawa.

Informacja o wynikach kontroli: Wykonywanie przez gminy zadań z zakresu gospodarki mieszkaniowej, 2018, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa.

Mieszkania. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011, 2013, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.

Rada Mieszkalnictwa. Sprawozdanie z działalności w latach 2018-2019, 2019. Dostępne na: <https://mplus.pl/raportradymieszkalnictwa/RadaMieszkalnictwa2018-2019.pdf>.

8. Powiązane akty prawne:

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/844 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniająca dyrektywę 2010/31/UE w sprawie charakterystyki energetycznej budynków i dyrektywę 2012/27/UE w sprawie efektywności energetycznej.

Komisja Europejska, 2019, Europejski Zielony Ład, COM(2019) 640 final.

Komisja Europejska, 2020, Fala renowacji na potrzeby Europy – ekologizacja budynków, tworzenie miejsc pracy, poprawa jakości życia, COM(2020) 662 final.

9. Powiązanie wyzwania z globalnymi i europejskimi wyzwaniami rozwoju, w tym z realizacją celów zrównoważonego rozwoju ONZ (SDG):

Cel 7. Zapewnić wszystkim dostęp do źródeł stabilnej, zrównoważonej i nowoczesnej energii po przystępnej cenie

7.3 Do 2030 roku podwoić wskaźnik wzrostu globalnej efektywności zużycia energii.

Cel 11. Uczynić miasta i osiedla ludzkie bezpiecznymi, stabilnymi, zrównoważonymi oraz sprzyjającymi włączeniu społecznemu

11.1 Do 2030 roku zapewnić wszystkim ludziom dostęp do odpowiednich, bezpiecznych i przystępnych cenowo mieszkań oraz podstawowych usług, a także poprawić warunki życia w slumsach.

11.3 Do 2030 roku zwiększyć stopień inkluzji, zapewnić zrównoważoną urbanizację i partycypację w zintegrowanym i zrównoważonym planowaniu i gospodarowaniu osiedlami ludzkimi we wszystkich krajach.

11.B Do 2030 roku znacząco zwiększyć liczbę miast i osiedli ludzkich korzystających z opracowań i wdrażających zintegrowane polityki i plany dążących do zwiększenia inkluzji i wydajności wykorzystywania zasobów, łagodzenia skutków i przystosowania do zmian klimatycznych, odporności na skutki katastrof. Należy rozwijać i wdrażać kompleksowe zarządzanie ryzykiem katastrof na wszystkich poziomach, zgodnie z Ramami Działania na Rzecz Ograniczania Ryzyka Katastrof na lata 2015 – 2030 (Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015- 2030).