

## KARTA ROZWIĄZANIA:

ID:	M.10-1
Typ instrumentarium (a do f) <sup>1</sup>	f) inne – prace badawcze
Kategoria rozwiązania (A do C) <sup>2</sup>	C
Data aktualizacji wpisu:	
ID i nazwa wyzwania, którego dotyczy proponowane rozwiązanie:	M10. Strategiczne wzmocnienie mieszkalnictwa
Autorzy:	Alina Muzioł-Węclawowicz
Grupa ekspercka:	ds. mieszkalnictwa i polityk społecznych

**1. Nazwa rozwiązania [200 zn.<sup>3</sup>]:**

Kompleksowe badanie sytuacji mieszkaniowej, stanu zasobów, preferencji i postaw oraz potrzeb mieszkaniowych w miastach, efektywności i skuteczności polityki mieszkaniowej państwa /program badawczy/

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

Prowadzenie polityki mieszkaniowej przez państwo i miasta jest utrudnione z powodu braku informacji i wiedzy na temat zapotrzebowania na mieszkania w różnych formach mieszkalnictwa w miastach (w tym w miastach różnej wielkości, funkcji) o potrzebach i preferencjach mieszkaniowych ludzi, ograniczonej ewaluacji instrumentów polityki mieszkaniowej państwa i samorządów. Brakuje także danych dotyczących migracji, zarówno wewnętrznych – na ile miasta faktycznie się depopulują, a na ile przyciągają nowych mieszkańców. Formalna statystyka ludności i migracji ludzi nie ujmuje wszystkich użytkowników miast. Szczególnie słabo rozpoznane są skala i struktura imigracji zewnętrznej i preferencje mieszkaniowe imigrantów oraz ich możliwości finansowe w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych (co powinno być podstawą tworzenia programów dla przybywających z zagranicy, nie tylko w ramach repatriacji).

Lokalne rynki mieszkaniowe nie są zdiagnozowane pod kątem realnego zapotrzebowania na mieszkania określonej kategorii wielkościowej czy własnościowej (sektora mieszkaniowego). Nie znamy też poglądów Polaków na temat powinności władz publicznych w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych ani sposobów rozwiązywania własnych problemów mieszkaniowych.

Stan techniczny zasobów i potencjał renowacji tych zasobów również powinien zostać szczegółowo zdiagnozowany, może w odrębnym badaniu.

<sup>1</sup> 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

<sup>2</sup> A – Regulacje prawne; B – Mechanizmy finansowania; C – Wzmacnianie wiedzy i współpracy

<sup>3</sup> Znaki ze spacjami – podane wartości dotyczą maksymalnej objętości opisu – orientacyjnie.

Samorządy chcące prowadzić skuteczną politykę rozwoju w oparciu o lokalne programy mieszkaniowe powinny dysponować pełnymi i rzetelnymi danymi nie tylko o podaży mieszkań, ale również o popycie w różnych sektorach mieszkaniowych (w tym o popycie efektywnym) oraz zweryfikowanymi informacjami o ekonomicznych, społecznych, demograficznych i przestrzennych aspektach mieszkalnictwa na swoim terenie.

Proponuje się przygotowanie i przeprowadzenie szerokiego programu badawczego w zakresie sytuacji mieszkaniowej, preferencji i postaw oraz potrzeb mieszkaniowych mieszkańców miast i ewaluacji programów polityki mieszkaniowej oraz przedstawienie go do realizacji w formie projektu badawczego zamawianego Narodowemu Centrum Badań i Rozwoju. Badanie, w znacznej części o charakterze jakościowym (wywiady pogłębiane i fokusy), ilościowym (kwestionariusz ankiety) wykorzystującym techniki badań ankietowych, wywiadów pogłębionych, paneli eksperckich będzie istotnym źródłem informacji dla decydentów w szeroko rozumianych sprawach mieszkaniowych na poziomie centralnym, regionalnym i lokalnym. Pozwoli na szersze wykorzystanie wyników ilościowych Narodowego Spisu Ludności i Mieszkań 2021. W przypadku ankiet dostajemy bardzo ogólną wiedzę, nie wytapują one złożonych procesów decydujących o takich a nie innych preferencjach mieszkaniowych, ale mają jedną zaletę - są dużo bardziej czytelne dla decydentów niż badania jakościowe oparte na focusach i wywiadach pogłębionych. Badania focusowe będą w tym przypadku najlepszą techniką wyjaśniającą złożone przyczyny preferencji mieszkaniowych.

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

W wielu publikacjach podnoszony jest postulat zwiększenia bazy informacji o mieszkalnictwie (por. pkt 7). W szczególności słabo rozpoznane są zagadnienia potrzeb mieszkaniowych i preferencji, postaw obywateli wobec różnych wyzwań mieszkaniowych oraz ewaluacji publicznej polityki mieszkaniowej<sup>4</sup>. Należy tu widzieć mieszkalnictwo w bardzo szerokiej perspektywie, traktującej mieszkania nie tylko jako miejsce zaspokojenia potrzeby schronienia, ale jako zagadnienie zamieszkiwania, co otwiera drogę do uwzględniania kontekstu zjawisk i procesów społecznych, przestrzennych, funkcjonalnych, środowiskowych.

Słabą stroną lokalnych strategii mieszkaniowych jest brak danych o potrzebach i popycie na mieszkania w ujęciu ilościowym w przekroju sektorów mieszkaniowych. Popularnym wskaźnikiem potrzeb mieszkaniowych jest liczba osób oczekujących na najem mieszkania komunalnego w danym mieście. W zasadzie jest to podstawowe odniesienie ilościowe do potrzeb mieszkaniowych, obciążone pewnymi ograniczeniami jeśli chodzi o studia porównawcze, ponieważ odnotowywane są dane o osobach spełniających lokalne, zindywidualizowane, kryteria dochodowe. Drugim jest statystyczny deficyt mieszkaniowy mierzony różnicą liczby gospodarstw domowych i mieszkań. Ostatnio jednak – nie uwzględniając kwestii lokalizacji i standardu - liczba mieszkań przewyższa w skali kraju liczbę gospodarstw domowych. Deficyt mieszkaniowy oceniany jest przez właściwe ministerstwo na 641 tys. mieszkań (stan na koniec 2019 r.)<sup>5</sup>. Ale jest też mowa o większych potrzebach przy uwzględnieniu standardu i konieczności wyłączenia z eksploatacji części zasobów. Najbardziej zdiagnozowane są potrzeby w zakresie mieszkalnictwa społecznego i szerzej – dostępnego, efektywne finansowo i pod kątem formalnych kryteriów możliwości korzystania z danego programu. Dochodzi tu problem mieszkań inwestycyjnych jako lokaty kapitału, które de facto znikają z rynku mieszkaniowego – często nawet nie są wynajmowane ale funkcjonują w statystykach – skala tego zjawiska dynamicznie rośnie. Podobnie,

<sup>4</sup> Częściowo zadania ewaluacyjne spełniały ostatnio publikacje Ministerstwa Finansów i Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju, z 2015 r. - Przegląd wydatków publicznych: Polityka wspierająca mieszkalnictwo, oraz praca Jareckiego, Kucharskiej-Stasiak, Miklaszewskiej, Olbińskiej, Wieteski-Rosiak, Załęznej z 2020 r. - Optymalne programy wsparcia budownictwa mieszkaniowego. Analiza efektywności.

<sup>5</sup> Dane Ministerstwa Rozwoju, Pracy i Technologii.

niebadanym w ujęciu ilościowym i jakościowym zagadnieniem jest rozwój prywatnego rynku najmu, tego indywidualnego jak i instytucjonalnego.

Warto podkreślić, że dysponujemy bardzo ograniczonymi danymi o oczekiwaniach (preferencjach) mieszkaniowych Polaków i realnych potrzebach (popycie efektywnym) w kontekście funkcjonujących programów polityki mieszkaniowej. Nie funkcjonuje lustro czynszowe, czyli system gromadzenia informacji o stawkach czynszu w miastach w zasobach innych niż komunalne. Popularnym źródłem danych są raporty różnych pracowni eksperckich (think-tank) powiązanych z rynkiem nieruchomości. W większości prowadzą one dość uproszczone badania, powiązane z biznesem, dotyczące sytuacji na największych rynkach (np. 6 największych miast), bazujące na prostych formularzach ankietowych.

Swego rodzaju zapaść przeżywają socjologiczne badania mieszkalnictwa. Badania z zakresu postaw mieszkańców i ich percepcji różnych procesów powiązanych z mieszkaniem, zachodzących w sąsiedztwie, w dzielnicach w kraju są sporadyczne i wycinkowe.

Mamy do czynienia z ograniczoną dostępnością danych dotyczących efektów programów polityki państwa, brak spójnego systemu zbierania, przetwarzania i publikacji tych informacji (Jarecki i in. 2020). Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii publikuje wprawdzie roczne sprawozdania z realizacji Narodowego Programu Mieszkaniowego, ale wykorzystywane są tam dość nieadekwatne wskaźniki<sup>6</sup>.

Program badawczy powinien mieć charakter interdyscyplinarny, wielokierunkowy i wielozdaniowy. Spodziewanym efektem programu badawczego będzie weryfikacja tez badawczych odnoszących się do szeregu zagadnień mieszkaniowych w skali krajowej, regionalnej i lokalnej. Badania szczegółowe powinny być prowadzone na reprezentatywnej próbie miast, z uwzględnieniem odmienności uwarunkowań mieszkalnictwa na wsi i w najmniejszych miastach oraz uwarunkowań regionalnych.

Szczegółowy program badania zostanie określony przez zespół ekspercki. Na wstępnym etapie zakłada się, że zostaną podjęte, w różnych skalach przestrzennych, zagadnienia z zakresu:

- a) po stronie społeczeństwa:
  - wydatków na cele mieszkaniowe, ich udziału w budżetach gospodarstw domowych,
  - preferencji mieszkaniowych obywateli,
  - stopnia zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych różnych grup społecznych,
  - źródeł finansowania przedsięwzięć mieszkaniowych (remonty, modernizacje, transakcje kupna – sprzedaży),
  - popytu na mieszkania w kontekście sytuacji dochodowej, rodzinnej, społecznej osób o niezaspokojonych potrzebach mieszkaniowych,
  - społecznego odbioru warunków mieszkaniowych, sposobów ich poprawy, gotowości do podjęcia działań,
  - społecznego odbioru polityki mieszkaniowej państwa i władz lokalnych,
  - postaw wobec realnych oraz potencjalnych sytuacji konfliktowych (zjawisko NIMB'y, otwartość na sąsiedztwo ludzi reprezentujących odmienne grupy społeczne),
  - funkcjonowania podmiotów gospodarki mieszkaniowej, w tym wspólnot mieszkaniowych, spółdzielni mieszkaniowych, zarządców nieruchomości, jednostek administracji, inwestorów instytucjonalnych

---

<sup>6</sup> Przykładowo, w sprawozdaniu za 2019 r. ocenę stopnia zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych Polaków prowadzono zestawiając ceny rynkowych mieszkań i wysokości czynszów z dochodami społeczeństwa. Zakładając, że całe wynagrodzenie przeznaczone jest na zakup lub wynajem mieszkania, wykazano, że najlepszą pod kątem dostępności mieszkań w 2018 r. sytuację mieli zainteresowani mieszkaniami w Zielonej Górze i Katowicach (za przeciętne wynagrodzenie można było kupić lub wynająć mieszkanie o największej powierzchni), zaś najgorszą – w Warszawie, Wrocławiu, Gdyni, Krakowie, Gdańsku i Lublinie.

- stopnia znajomości poszczególnych instrumentów polityki mieszkaniowej i oceny pod kątem potrzeb własnych i społecznych,
- preferencji w odniesieniu do tytułu do mieszkania, w tym postrzegania mieszkań wynajmowanych przez pracowników mobilnych i ludzi młodych,
- b) po stronie polityki mieszkaniowej państwa i samorządów terytorialnych:
  - stanu technicznego zasobów mieszkaniowych i ich potrzeb i możliwości renowacyjnych,
  - ewaluacji programów polityki mieszkaniowej państwa i samorządów,
  - analizy systemu prawnego kształtującego mieszkalnictwo i jego szeroko rozumianego otoczenie,
  - diagnozy problemów mieszkaniowych w kontekście wyzwań ochrony klimatu i zmniejszania energochłonności, budowy miast sprawiedliwych społecznie, otwartych i odpornych, zwartych,
  - oceny barier w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych wrażliwych grup społecznych, w tym seniorów, imigrantów, młodych rodzin, osób z niepełnosprawnościami, osób dorosłych, nie dysponujących samodzielnym mieszkaniem.

Powyższa propozycja ma charakter wstępny. Przyjęcie rozwiązania do realizacji powinno skutkować szerokimi konsultacjami w środowisku naukowców i ekspertów.

#### **4. Podmioty odpowiedzialne za realizację:**

MRPiT, Narodowe Centrum Badań i Rozwoju, instytucje naukowe.

#### **5. Wstępny harmonogram i kamienie milowe:**

Rozeznanie możliwości przeprowadzenia projektu badawczego, budowa poparcia, utworzenie zespołu zadaniowego do opracowania koncepcji badania - II – IV kwartał 2021 r.

Akceptacja programu i ogłoszenie naboru wykonawców – I kwartał 2022 r.

Prowadzenie badania II kwartał 2022 – III kwartał 2023 r.

Publikacja wyników – IV kwartał 2023 r.

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

Działanie uzupełniające, efektem będzie podniesienie wiedzy o problemach mieszkaniowych społeczeństwa, sposobach radzenia sobie z problemami mieszkaniowymi, oczekiwaniami wobec władz publicznych w zakresie potrzebnych interwencji na poziomie polityki krajowej i lokalnej.

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

##### a) Komentarz

W rekomendacjach dla Krajowej polityki miejskiej z 2019 r. zespół ekspertów wskazał na potrzebę właściwej diagnozy problemów i sytuacji mieszkaniowej w miastach, opartej na analizach demograficznych, poziomu rozwoju gospodarczego, potencjału przestrzennego i infrastrukturalnego.

Autorzy Raportu w sprawie polityki mieszkaniowej państwa (Markowski i in., 2018) jako pierwszą szczegółową rekomendację dla polityki mieszkaniowej podali wprost: „Sformułowanie i finansowanie w nauce (instytuty resortowe, ośrodki akademickie) kierunków badawczych nad popytem na mieszkania w ujęciu przestrzennym, czynnikami wyboru lokalizacji mieszkania przez gospodarstwa domowe oraz wielkością gospodarstw domowych i wiekiem osób nabywających mieszkania (w szczególności pierwsze). Stworzenie systemu monitorowania popytu na mieszkania w miastach ulegających depopulacji. Opracowanie wytycznych do uszczegółowienia systemu statystyki publicznej (GUS) w kwestiach mieszkalnictwa” (s. 65).

Na niedobór rzetelnych informacji do prowadzenia profesjonalnej ewaluacji przy ocenie skuteczności instrumentów polityki mieszkaniowej zwrócono ostatnio uwagę w raporcie Warszawskiego Instytutu Bankowości (Jarecki i in., 2021), stwierdzając ograniczoną dostępność danych dotyczących wyników poszczególnych programów polityki państwa, brak spójnego systemu zbierania, przetwarzania i publikacji informacji.

## b) Literatura

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>

Jarecki P., Kucharska-Stasiak E., Miklaszewska A., Olbińska, Wieteska-Rosiak B., Załęzna M., 2020, Optymalne programy wsparcia budownictwa mieszkaniowego. Analiza efektywności, Warszawski Instytut Bankowości, Program Analityczno-Badawczy, 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.

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

Sprawozdanie z realizacji działań w ramach Narodowego Programu Mieszkaniowego w 2019 roku, 2020, Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii <https://www.gov.pl/web/rozwoj-praca-technologie/narodowy-program-mieszkaniowy> [dostęp: 15-04-2021].

Przegląd wydatków publicznych: Polityka wspierająca mieszkalnictwo, 2015, Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa.

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

-

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

-