

**KARTA ROZWIĄZANIA:**

ID:	M.10-3
Typ instrumentarium (a do f) <sup>1</sup>	a), d)
Kategoria rozwiązania (A do C) <sup>2</sup>	A, C
Data aktualizacji wpisu:	3.05.2021
ID i nazwa wyzwania, którego dotyczy proponowane rozwiązanie:	M10. Strategiczne wzmocnienie mieszkalnictwa
Autorzy:	Radosław Cyran
Grupa ekspercka:	ds. mieszkalnictwa i polityk społecznych

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

Strategia rozwoju mieszkalnictwa gminy

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

Miasta w Polsce zmagają się ze zróżnicowanymi wyzwaniami w zakresie mieszkalnictwa. Wśród najważniejszych należy wymienić niedobór mieszkań przystępnych cenowo, niewielki odsetek mieszkań na wynajem w ofercie rynkowej i nierynkowej, niski stan jakościowy zasobów, rosnące ceny mieszkań. Wykluczenie mieszkaniowe i deprivacja mieszkaniowa to najbardziej namacalne czynniki nierówności, zaostrzające podział społeczny i utrwalające go na przestrzeni pokoleń, ograniczające jednocześnie mobilność społeczną i gospodarczą. Właściwie ukierunkowana lokalna polityka mieszkaniowa sprzyja większej odporności gospodarczej danej gminy. Presja urbanizacyjna powoduje, że odporność gmin, w szczególności gmin miejskich jako ośrodków wzrostu gospodarczego, musi być budowana poprzez m.in. dostępność mieszkaniową, która wzmacnia nie tylko mobilność społeczną i gospodarczą, ale również więzy społeczne. Model mieszkalnictwa przystępnego należy kreować zarówno w oparciu o politykę sprzyjającą nabywaniu tanich mieszkań, promowania wynajmu tanich mieszkań, budowę mieszkań komunalnych, społecznych, jak i poprzez wsparcie użytkowników mieszkań na etapie eksploatacji mieszkań. Zdolność gmin do realizacji tych założeń zależy od zastosowanych programów i projektów w ramach opracowanej lokalnej polityki mieszkaniowej. Dlatego też na szczeblu gmin miejskich oraz gmin miejsko-wiejskich należy programować rozwój sektora mieszkaniowego w oparciu o średniookresowy dokument pn. Strategia rozwoju mieszkalnictwa gminy. Dokument ten powinien być przygotowany na okres co najmniej 5 kolejnych lat (maksymalnie 10 lat) i przyjęty w formie uchwały Rady Gminy. Szczegółowe zapisy regulujące obligatoryjne opracowanie dokumentu strategicznego powinna regulować ustawa o zrównoważonym rozwoju miast.

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

Problemy mieszkaniowe najczęściej ogniskują się w ośrodkach miejskich. Dlatego też problematyka związana z mieszkalnictwem socjalnym i mieszkalnictwem przystępnym jest centralnym elementem Agendy Miejskiej Unii

<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.

Europejskiej. Dostępność tanich mieszkań lub ich brak jest determinantą wzrostu/kryzysu gospodarczego wpływającą na popyt, spójność społeczną i rozwój regionalny. Uznaje się również, iż dostawcy mieszkań publicznych, spółdzielczych i socjalnych są kluczem do uwolnienia pełnego potencjału gminy. Według Komisji Europejskiej głównym wyzwaniem polityki mieszkaniowej w Unii Europejskiej jest dostęp do socjalnych i niedrogich, energooszczędnych mieszkań. Niezbędne do wdrożenia mieszkalnictwa przystępnego na szczeblu lokalnym będzie przygotowanie dokumentu strategicznego w formie założeń realizacji lokalnej polityki mieszkaniowej. Planowanie strategiczne rozwoju sektora mieszkaniowego w gminie będzie miało zarówno kluczowy wpływ na zdolność gmin miejskich i miejsko-wiejskich wykazania się odpornością w obliczu wyzwań wewnętrznych i zewnętrznych, jak również będzie przejawem wspierania społeczności równych możliwości. Rozwój lokalnego sektora mieszkaniowego uwarunkowany jest bowiem wieloma zmiennymi czynnikami, które tworzą bieżącą pojemność rynku mieszkaniowego, co z kolei bezpośrednio przekłada się na postawy mieszkaniowe oraz możliwości realizacji potrzeb w oparciu o indywidualne preferencje. Bezpośredni wpływ na poziom rozwoju rynku mieszkaniowego w danej gminie mają cechy demograficzne społeczeństwa, poziom rozwoju gospodarczego gminy oraz potencjał przestrzenny. Decyzje na rynku mieszkaniowym są pochodną sytuacji ekonomicznej gospodarstwa domowego i opierają się najczęściej na racjonalnych decyzjach, uwzględniających zarówno własną sytuację na rynku pracy, jak i obecny i docelowy model gospodarstwa domowego. Niezbędnym działaniem jest monitorowanie przez gminę nie tylko skali i struktury podaży mieszkań, ale przede wszystkim dostępność mieszkaniową, rozumianą jako relację przeciętnych dochodów rozporządzalnych gospodarstw domowych z różnych grup społeczno-ekonomicznych w stosunku do cen mieszkań na rynku pierwotnym i wtórnym oraz poziomu czynszów najmu mieszkań w różnych typach zasobów mieszkaniowych (prywatnych, TBS/SIM, gminy, w ramach programu „Mieszkanie plus”). W celu wdrożenia odpowiednich narzędzi polityki mieszkaniowej niezbędna jest zatem diagnoza strategiczna gminy wraz z zintegrowaną oceną sytuacji mieszkaniowej. Ocenę sytuacji mieszkaniowej należy dokonać poprzez: badanie ilościowe i jakościowe zasobu mieszkaniowego, przyrostu zasobu mieszkaniowego w czasie (efekty rzeczowe budownictwa mieszkaniowego), analizę kosztów mieszkaniowych oraz cen na rynku mieszkaniowym. Jakość zamieszkania badana jest z kolei poprzez: rodzaj mieszkania (dom, lokal), liczbę mieszkań przypadającą na 1000 ludności, wskaźnik przeludnienia mieszkań, wskaźnik populacji mieszkającej w niedostatecznie zamieszkanym mieszkaniu, wskaźniki deprivacji mieszkaniowej, wskaźnik ciężkiej deprivacji mieszkaniowej, wskaźnik gniazdownictwa oraz skalę emisji gazów cieplarnianych pochodzących z gospodarstw domowych podczas spalania paliw kopalnych do ogrzewania domów, przygotowywania ciepłej wody, gotowania i klimatyzacji. Poziom rozwoju budownictwa mieszkaniowego diagnozuje się m.in. poprzez: liczbę mieszkań oddanych do użytkowania na 1000 ludności, dynamikę wydanych pozwoleń na budowę oraz nakłady brutto na środki trwałe (mieszkania) jako % PKB. Koszty mieszkaniowe bada się poprzez wskaźnik udziału kosztów mieszkaniowych w całkowitym dochodzie rozporządzalnym gospodarstw domowych oraz wskaźnik przeciążenia kosztami mieszkań. Ceny mieszkań diagnozuje się poprzez indeks cen mieszkań rok do roku i/lub kwartał do kwartału. Preferencje mieszkaniowe (gospodarstw domowych, inwestorów, deweloperów) należy zbadać przy zastosowaniu następujących technik badawczych:

- ilościowych:
  - badania sondażowe (ankietowe), metodą wywiadu bezpośredniego kwestionariuszowego,
  - badania metodą conjoint;
- jakościowych:
  - wywiady bezpośrednie, indywidualne, pogłębione IDI,
  - zogniskowane wywiady grupowe FGI.

Próbę do badania należy określić metodą kwotowo-losową. Podstawą do określenia kwot powinny być aktualne dane dotyczące struktury demograficznej populacji. Strukturę próby należy ustalić na podstawie następujących cech społeczno-demograficznych: płeć, wiek oraz miejsce zamieszkania. Minimalna liczebność próby powinna zapewnić reprezentatywność, przy poziomie ufności 98% i maksymalnym błędzie statystycznym nieprzekraczającym 5%.

Należy również przeprowadzić pogłębione badanie preferencji mieszkaniowych przy zastosowaniu metody conjoint. W badaniu można posłużyć się techniką opartą na wyborze (choice-based conjoint CBC). Metoda ta pozwala na oszacowanie wagi poszczególnych elementów składających się na całościową propozycję wyboru najbardziej

atrakcyjnego mieszkania dla realizacji potrzeb mieszkaniowych. Próbę do badania należy określić metodą kwotowo-losową.

Dokument strategiczny winien przyjąć następujący zakres:

1. Diagnoza strategiczna gminy
2. Diagnoza mieszkaniowa
  - a. Ocena liczbowa i jakościowa zasobów mieszkaniowych oraz struktury własności
  - b. Ocena efektów rzeczowych oraz struktury inwestorskiej w budownictwie mieszkaniowym
  - c. Szacunek rynkowych, społecznych i komunalnych potrzeb mieszkaniowych
  - d. Koszty utrzymania mieszkań
3. Rynek mieszkaniowy
  - a. Pojemność rynku mieszkaniowego na sprzedaż
  - b. Pojemność rynku mieszkaniowego na wynajem
  - c. Ceny mieszkań na rynku pierwotnym i wtórnym
  - d. Lustro czynszowe – poziomy czynszów za najem mieszkania w różnych typach zasobów
4. Dostępność mieszkań
  - a. Ocena możliwości realizacji przez gospodarstwa domowe potrzeb mieszkaniowych na rynku sprzedaży w zależności od liczby osób w gospodarstwie oraz osiągniętych dochodów
  - b. Ocena możliwości realizacji przez gospodarstwa domowe potrzeb mieszkaniowych na rynku wynajmu mieszkań gospodarstw domowych w zależności od liczby osób w gospodarstwie oraz osiągniętych dochodów
5. Preferencje mieszkaniowe gospodarstw domowych, inwestorów, deweloperów
6. Bilans strategiczny
7. Analiza SWOT
8. Scenariusz rozwoju mieszkalnictwa w gminie
9. Wizja rozwoju mieszkalnictwa
10. Priorytety rozwoju mieszkalnictwa
11. Cele strategiczne rozwoju mieszkalnictwa
12. Przedsięwzięcia i projekty strategiczne w układzie priorytetów, celów strategicznych
13. System wdrażania
14. Monitoring i ewaluacja

#### 4. Podmioty odpowiedzialne za realizację:

Burmistrz/Prezydent oraz Rada Gminy, nadzór - wojewoda

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

Kampania zachęcająca miasta do opracowywania strategii mieszkaniowej – III – IV kwartał 2021 r.

Kamieniami milowymi realizacji działania będą:

- wprowadzenie preferencji w dostępie do udziału w programach polityki mieszkaniowej, rewitalizacji, rozwoju lokalnego dla miast dysponujących strategią mieszkaniową

wprowadzenie obowiązku opracowywania strategii mieszkaniowych (ustawa o zrównoważonym rozwoju miast).  
Priorytet/istotność z punktu widzenia wpływu na wyzwanie/rozwiązanie problemu (oczekiwany efekt):

Programowanie rozwoju mieszkalnictwa w oparciu o pogłębioną diagnozę strategiczną gminy (m.in. analizę potencjału demograficznego, gospodarczego, przestrzennego), diagnozę sytuacji mieszkaniowej, ocenę poziomu rozwoju i pojemności rynku mieszkaniowego na sprzedaż i wynajem oraz dostępności oferty mieszkaniowej, preferencji mieszkaniowych pozwoli na realizację właściwego scenariusza rozwoju sektora mieszkaniowego w gminie w średnim okresie czasu (minimum 5 lat, maksimum 10 lat) w oparciu o właściwie zdekomponowane priorytety rozwoju, cele

strategiczne, przedsięwzięcia i projekty strategiczne, z uwzględnieniem corocznego monitoringu i ewaluacji. Zaprojektowane w dokumencie przedsięwzięcia i projekty strategiczne pozwolą wykorzystać możliwe motory rozwoju lokalnego i regionalnego do tworzenia jak najatrakcyjniejszych warunków dla realizacji potrzeb mieszkaniowych mieszkańców zarówno w formie najmu, jak i własności. Wypracowany lokalny dokument strategiczny powinien być zbiorem kompleksowych, nowatorskich, prorynkowych i prospołecznych rozwiązań, których implementacja pozwoli znacząco polepszyć warunki mieszkaniowe gospodarstw domowych bez względu na wiek i status ekonomiczny mieszkaniowych, tworząc tym samym optymalne warunki do inkluzji społecznej osób wykluczonych, co w ostateczności przyczyni się do wykreowania lokalnego środowiska zamieszkania z trwałymi więzami społecznymi.

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

Omawiane rozwiązanie ma wysoki priorytet. Opracowanie dokumentu i jego wdrożenie pozwoli zoptymalizować działania gminy w zakresie prowadzenia racjonalnej, a zarazem efektywnej lokalnej polityki mieszkaniowej, z uwzględnieniem adaptacyjności procesów demograficznych ze środowiskiem zamieszkania oraz procesów społecznych umożliwiających inkluzję społeczną osób wykluczonych.

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

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>

R. Cyran, *Zintegrowana polityka mieszkaniowa jako instrument rozwoju lokalnego* [w:] Nowoczesne instrumenty polityki rozwoju lokalnego zastosowanie i efekty w małych miastach, pod. red. K. Heffnera, M. Twardzik, Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe nr 144 Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice 2013.

R. Cyran, Rola lokalnych strategii mieszkaniowych w planowaniu rozwoju mieszkalnictwa na terenie gminy [w:] Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości 2010, Volume 18, Number 3.

*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>

*Mieszkalnictwo w Polsce. Przyszłość najmu społecznego*. red. A. Muzioł – Węclawowicz, Habitat for Humanity, Warszawa 2019. <https://habitat.pl/wp-content/uploads/2019/04/Mieszkalnictwo-w-Polsce-Przyszlosc-najmu-spoecznego.pdf>

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

Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym

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

Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości

Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej

Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej

Ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali mieszkalnych na wynajem, mieszkań chronionych, noclegowni, schronisk dla bezdomnych, ogrzewalni i tymczasowych pomieszczeń



Ustawa z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego,  
Ustawa z dnia 16 grudnia 2020 r. o rozliczaniu ceny lokali lub budynków w cenie nieruchomości zbywanych z gminnego zasobu nieruchomości,  
Ustawa z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa,  
Ustawa z dnia 22 sierpnia 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących,  
Ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali,  
Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny  
Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych  
Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji

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