

**STRATEGIA DŁUGOFALOWEGO ROZWOJU
SEKTORA MIESZKANIOWEGO
NA LATA 2005 – 2025**

(projekt dokumentu)

Warszawa 2005

Spis treści

WPROWADZENIE	2
I. UWARUNKOWANIA STRATEGII	5
UWARUNKOWANIA PRAWNE STRATEGII I POWIĄZANIA Z INNYMI DOKUMENTAMI	5
UWARUNKOWANIA ROZWOJU SEKTORA MIESZKANIOWEGO	12
(A) Uwarunkowania mieszkaniowe	12
(B) Uwarunkowania przestrzenne	13
(C) Uwarunkowania demograficzne	16
SYNTEZA WYNIKÓW DIAGNOZY STRATEGICZNEJ	18
II. DŁUGOFALOWY ROZWÓJ SEKTORA MIESZKALNIOWEGO	21
CELE STRATEGII NA LATA 2005-2025	21
ZASADY REALIZACJI	22
PRIORYTETY OPERACYJNE	28
ETAPY REALIZACJI	30
III. ZESTAW DZIAŁAŃ REALIZACJI STRATEGII W LATACH 2005-2013	32
PRIORYTET 1: TWORZENIE PRZYJAZNEGO ŚRODOWISKA PRAWNO- INSTYTUCJONALNEGO DLA ROZWOJU BUDOWNICTWA MIESZKANIOWEGO I SYSTEMÓW JEGO FINANSOWANIA	32
PRIORYTET 2: LIKWIDACJA BARIER DLA „RUCHU MIESZKANIOWEGO”	37
PRIORYTET 3: POPRAWA STANU TECHNICZNEGO I STANDARDU WYPOSAŻENIA ZASOBÓW MIESZKANIOWYCH	41
PRIORYTET 4: PROMOCJA INWESTYCJI WE WŁASNE MIESZKANIE, SZCZEGÓLNI PIERWSZE	47
PRIORYTET 5: ZAPEWNIENIE WŁAŚCIWEGO POZIOMU ZASPOKOJENIA POTRZEB MIESZKANIOWYCH OSÓB STARSZYCH I OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH	49
PRIORYTET 6: ZAPOBIEGANIE WYKLUCZENIU SPOŁECZNEMU W ASPEKCIE MIESZKANIOWYM	51
ZAKOŃCZENIE	53
TABLICE PODSUMOWUJĄCE 1-2: REALIZACJA STRATEGII DO 2013 ROKU	54
Załącznik:	
UWARUNKOWANIA SEKTORA MIESZKANIOWEGO W LATACH 2005-2013	

WPROWADZENIE

Wzrost gospodarczy, stabilizacja makroekonomiczna i włączenie Polski w struktury europejskie tworzą korzystne otoczenie dla rozwoju sektora mieszkaniowego. Dynamika przemian demograficznych, ekonomicznych i społecznych nakazuje jednak wnikliwą analizę obecnych i przyszłych uwarunkowań sektora pod kątem potrzeb obywateli w zakresie warunków zamieszkiwania. Z diagnozy strategicznej wynika, że prognozowane zmiany liczby ludności kraju nie będą czynnikiem kreującym presję demograficzną na radykalny przyrost zasobów mieszkaniowych. Jednakże zmieniające się wzorce społeczne i kulturowe, czego przykładem jest stopniowy zanik tradycji wspólnego zamieszkiwania różnych pokoleń, czy też wzrost aspiracji cywilizacyjnych w zakresie warunków zamieszkiwania, będą nadal wymagały odpowiednich działań na rzecz wyraźnego przyspieszenia tempa ilościowego i jakościowego rozwoju zasobów mieszkaniowych. Koniecznym elementem tych działań powinny być oczywiście również instrumenty mieszkaniowej polityki społecznej (*social policy*), które w polskich uwarunkowaniach mieszkaniowych muszą uwzględniać całość zasobu mieszkaniowego, w racjonalny sposób zapewniając jego wsparcie w aspekcie dostawy, budowy oraz koniecznych remontów i modernizacji.

Rynkowe instrumenty finansowania mieszkalnictwa są dostępne coraz szerszym kręgom społeczeństwa, umożliwiając wielu obywatelom samodzielne zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych. Należy narzędziami polityki mieszkaniowej promować tego typu postawy, jak również tworzyć dogodne warunki do prowadzenia inwestycji mieszkaniowych. Jednakże istnieje i będzie istnieć ogromna rzesza gospodarstw domowych, dla których nabycie i utrzymanie własnego mieszkania nigdy nie będzie osiągalne lub które, np. z racji przewidywanych zmian miejsca pracy, nie chcą się wiązać ze stałym miejscem zamieszkania poprzez nabycie lokalu mieszkalnego na własność. Te osoby powinny móc liczyć na bogatą ofertę mieszkań na wynajem, o zróżnicowanym (ale nigdy nie uwłaczającym godności) standardzie i korespondującym z tym standardem czynszem. Warunkiem powstania takiej oferty jest:

- ekonomizacja czynszów i niezbędna deregulacja stosunków najmu wraz z właściwym systemem osłonowym (dotatki mieszkaniowe, wynajem socjalny),
- podporządkowanie działań gmin (w zakresie gospodarowania własnym zasobem mieszkaniowym) konieczności zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej,
- wsparcie władz publicznych dla inwestorów prywatnych i działających non-profit tworzących zasób trwale przeznaczony na wynajmowanie z umiarkowanym czynszem.

Zarówno zasób własnościowy, jak i wynajmowany powinny mieć zdolność szybkiej rotacji, która wspierałaby przede wszystkim ruchy dostosowawcze na rynku pracy związane z migracją siły roboczej. W dokumencie nie pominięto jednak również potrzeb

mieszkaniowych osób trwale bezrobotnych lub z innych powodów niesamodzielnych ekonomicznie, przewidując udzielanie wsparcia w zakresie tworzenia odpowiedniego zasobu schronień służących interwencji socjalnej.

Polska już dziś dysponuje znacznym zasobem mieszkaniowym. Jednym z naczelných zadań polityki mieszkaniowej jest niedopuszczenie do uszczuplenia tego zasobu, tak wskutek ich zużycia technicznego, jak i tzw. zużycia moralnego. Remonty i modernizacje powinny poprawiać nie tylko bezpieczeństwo budynków, ale również atrakcyjność zamieszkiwania w istniejącym zasobie mieszkaniowym. Uznane zalety starego zasobu (lokalizacja, dobra komunikacja), powinny być uzupełniane o cechy typowe dla nowego zasobu (pełne wyposażenie w instalacje, wysoka wydajność energetyczna, brak barier architektonicznych, wystarczająca liczba miejsc parkingowych, bezpieczne i dobrze utrzymane przestrzenie publiczne). Mieszkania te i ich otoczenie powinny też być dostosowane do specyficznych potrzeb osób starszych. Prawdopodobnie to przede wszystkim na działania z zakresu odnowy mieszkanej przeznaczone będzie mogło być wsparcie ze środków Unii Europejskiej.

Powyższe generalne postulaty, zaprezentowane w tekście w układzie 6 priorytetów operacyjnych, są podporządkowane realizacji celu strategicznego, jakim jest **maksymalne zbliżenie poziomu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych obywateli do obecnego poziomu średniej całej UE w okresie do 2025 r. w drodze likwidacji istniejących obecnie podstawowych deficytów cywilizacyjnych** (niedobrowolne wspólne zamieszkiwanie, niska powierzchnia użytkowa mieszkań, zły standard utrzymania i wyposażenia technicznego mieszkań).

Strategia z założenia nie stanowi dokumentu operacyjnego, szczegółowo parametryzującego działania, składające się łącznie na zamknięty, średnio- lub krótkookresowy program realizacyjny polityki mieszkaniowej państwa. Dokument definiuje długofalowe cele rozwoju sektora mieszkaniowego, podstawowy katalog zasad kreowania polityki mieszkaniowej na poziomach lokalnym i centralnym, priorytety operacyjne oraz kierunki i działania rozwojowe w latach 2005-2013, będąc:

- podstawą merytorycznego uwzględnienia problematyki mieszkaniowej w NPR oraz powiązanych dokumentach strategicznych i operacyjnych,
- stałym punktem odniesienia dla programów realizacyjnych polityki mieszkaniowej oraz szczegółowych działań dotyczących rynku mieszkaniowego, podejmowanych w okresie najbliższych 20 lat.

Przygotowanie operacyjnych (rządowych, regionalnych, lokalnych) dokumentów programowych w obszarze polityki mieszkaniowej powinno być podstawą działań rozwojowych dotyczących sektora mieszkaniowego. W przypadku polityki mieszkaniowej państwa założenie to nie jest koniecznym warunkiem realizacji - jak pokazują doświadczenia, samo przyjęcie programu działań nie stanowi o jego wprowadzeniu, zaś ważne i zgodne z

I. UWARUNKOWANIA STRATEGII

UWARUNKOWANIA PRAWNE I POWIĄZANIA Z INNYMI DOKUMENTAMI

Nowa sytuacja w jakiej znalazła się Polska z dniem uzyskania członkostwa w Unii Europejskiej wymaga w wielu dziedzinach zweryfikowania dotychczasowego podejścia do postrzegania konkretnych problemów i związanych z tym sposobów na ich rozwiązywanie. W przypadku problemu o wymiarze pokoleniowym i strategicznym uwaga ta jest szczególnie aktualna. W sytuacji wspólnego rynku, likwidacji barier dla swobodnego przepływu kapitału oraz wyboru miejsca zamieszkania i podejmowania pracy, czy w końcu również wejścia Polski w obszar wielu inicjatyw i programów finansowych o wymiarze ponadkrajowym, zarówno problem mieszkaniowy, jak i szanse na poprawę warunków mieszkaniowych w Polsce muszą być postrzegane w perspektywie przekraczającej wymiar wyłącznie krajowy (bez oderwania od kontekstu europejskiego).

Zasadniczym założeniem stojącym u podstaw opracowania dokumentu jest wynikające z dotychczasowych doświadczeń przekonanie, iż nadanie procesom zachodzącym w sektorze mieszkaniowym właściwego kierunku oraz wynikająca z tego szansa na zdynamizowanie procesów prowadzących do poprawy warunków mieszkaniowych w Polsce, wymagają trwałości i konsekwencji działań podejmowanych w tym obszarze. Identyfikacja uwarunkowań, barier rozwoju, przede wszystkim zaś sformułowane na tej podstawie długookresowe cele strategiczne, priorytety i kierunkowe warunki, które winny zostać spełnione dla realizacji danego zadania, powinny być powszechnie akceptowaną odpowiedzią na rzeczywisty wymiar kwestii mieszkaniowej w Polsce jako problemu, który będzie mógł znaleźć wyłącznie rozwiązanie w perspektywie wielu lat, będąc z natury problemem pokoleniowym.

W tym kontekście nadanie mieszkalnictwu wymiaru strategicznego odzwierciedla miejsce, jakie powinien zajmować rozwój sektora mieszkaniowego oraz problematyka odpowiedniego zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych w zrównoważonym i zintegrowanym procesie rozwoju kraju. Powszechne uznanie mieszkania za podstawową potrzebę społeczną i wynikające z tego zobowiązania spoczywające na władzach publicznych, jak również miejsce problematyki mieszkaniowej w dokumentach strategicznych dotyczących podstawowych obszarów otoczenia społeczno-gospodarczego, z założenia określających spójną wizję rozwoju kraju, to dwa podstawowe uwarunkowania stojące u podstaw prac nad strategią.

Do problematyki zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych, prawie do pomocy mieszkaniowej oraz roli władz publicznych szeroko odnoszą się postanowienia zawarte w dokumentach i aktach prawnych o najwyższej randze, w tym **Konstytucji RP**. Zgodnie z art.75 ust.1 ustawy zasadniczej władze publiczne są zobowiązane do prowadzenia polityki sprzyjającej „zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałają

bezdolności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania.” Konkretnie obowiązki ustawowe w tej materii wskazują na rolę samorządów lokalnych, które – zgodnie z art. 4 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 roku o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2001 r. nr 71, poz. 733 z późn. zm.) – realizując zadania własne powinny stwarzać odpowiednie warunki umożliwiające zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej, bezpośrednio zaś – na zasadach i w wypadkach przewidzianych w ustawie – zapewniać lokale socjalne i lokale zamienne oraz zaspokajając potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach.

W znacznej mierze przytoczone przepisy są potwierdzeniem lub rozwinięciem postanowień zawartych w wiążących Polskę, przyjętych umowach i dokumentach międzynarodowych:

- 1) uchwalona w 1948 roku **Powszechna Deklaracja Praw Człowieka** w art. 25.1 potwierdza prawo każdego człowieka do poziomu życia zapewniającego zdrowie i dobrobyt jemu i jego rodzinie, włączając w to wyżywienie, odzież, mieszkanie, opiekę lekarską i konieczne świadczenia socjalne. Deklaracja ta, choć sama w sobie nie ma mocy prawnej, jest czymś w rodzaju zalecenia kierowanego do państw i wywarła znaczący wpływ na praktykę międzynarodową w zakresie ochrony praw człowieka, wpływając również na kształt ujęcia kwestii mieszkaniowej w przepisach prawa;
- 2) ratyfikowany przez Polskę w 1977 roku (Dz.U. z 1977 r., Nr 38.169) **Międzynarodowy Pakt Praw Ekonomicznych, Społecznych i Kulturalnych** z 1966 roku w art.11 pkt 1 potwierdza prawo każdego człowieka i jego rodziny do odpowiedniego poziomu życia, włączając w to wyżywienie, odzież i odpowiednie mieszkanie, jak również prawo do stałej poprawy warunków egzystencji. Zobowiązanie państw ratyfikujących Pakt dotyczy podjęcia na szczeblu krajowym odpowiednich kroków w celu zapewnienia realizacji wspomnianych praw;
- 3) podobny charakter ma również zobowiązanie wynikające z **Międzynarodowej Konwencji o Prawach Dziecka** z 1989 roku (Dz.U. z 1991 r., Nr 120, poz. 526). W art. 27 pkt 3 Konwencji sformułowane zostało wspólne zobowiązanie państw ratyfikujących do podejmowania odpowiednich środków, uzależnionych od miejscowych warunków i środków jakimi dysponuje dane państwo, aby pomóc rodzicom i osobom mającym na utrzymaniu dziecko poprzez wsparcie materialne i programy pomocowe, w szczególności w zakresie wyżywienia, odzieży i mieszkania;
- 4) umową międzynarodową jest również ratyfikowana przez Polskę w 1997 roku **Europejska Karta Społeczna** (Dz.U. z 1999 r., Nr 8, poz. 67). W celu zapewnienia warunków niezbędnych do pełnego rozwoju rodziny w przyjętym przez Polskę zobowiązaniu z art. 16 przewiduje się popieranie ekonomicznej, prawnej i społecznej ochrony życia rodzinnego m.in. poprzez „zachęcanie do budowania mieszkań dostosowanych do potrzeb rodzin”. Ponadto art. 31 zrewidowanej (poszerzonej) wersji z 1996 roku, nie ratyfikowanej jak dotąd przez Polskę, zobowiązuje państwa sygnatariuszy do skutecznych działań mających na celu zapewnienie skutecznej realizacji prawa do mieszkania poprzez:

- wspieranie dostępu do mieszkania o odpowiednim poziomie,
 - zapobieganie i zmniejszanie liczby bezdomnych – docelowo zaś wyeliminowanie zjawiska bezdomności, oraz
 - wzrost dostępności dochodowej do mieszkania poprzez działania mające na celu ograniczenie kosztów;
- 5) charakter zobowiązania międzynarodowego, nie mającego jednak mocy prawnej, ma deklaracja przyjęta w 1996 roku na Konferencji **Habitat II** w Istambule. Państwa zobowiązują się w niej do pełnej i postępującej realizacji prawa do odpowiedniego mieszkania zgodnie z postanowieniami dokumentów międzynarodowych oraz do zapewnienia równego dostępu do tanich i odpowiednich mieszkań wszystkim osobom i ich rodzinom.

W Unii Europejskiej polityka mieszkaniowa, zgodnie z zasadą subsydiarności, stanowi wewnętrzną kompetencję państw członkowskich, co nie oznacza braku odniesienia się Wspólnoty do samej kwestii mieszkaniowej. Zgodnie z art.II-94 ust. 3 **Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy** „w celu przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu i biedzie Unia uznaje i przestrzega prawa do pomocy społecznej i pomocy mieszkaniowej dla zapewnienia, zgodnie z zasadami ustanowionymi w prawie Unii oraz ustawodawstwach i praktykach krajowych, godnej egzystencji wszystkim osobom pozbawionym wystarczających środków”.

Zwiększenie stopnia spójności gospodarczej i społecznej oraz zapewnienie wszechstronnego i harmonijnego rozwoju całej Wspólnoty to generalne cele polityki strukturalnej Unii Europejskiej. U jej źródła leżą zróżnicowania poziomu rozwoju społecznego i gospodarczego krajów członkowskich oraz dysproporcje rozwojowe pomiędzy regionami. W poszerzonej Unii Europejskiej skala tych dysproporcji ulega znacznemu zwiększeniu. Znaczna część nowych krajów członkowskich (w tym Polska), naznaczonych dziedzictwem ponad 50-let okresu niedoinwestowania, centralnie sterowanej gospodarki i radykalnych przemian w kierunku gospodarki wolnorynkowej, ze wszystkimi konsekwencjami społecznymi jakie niosły ze sobą te procesy, wraz ze swoją akcesją nadaje nowy wymiar poszerzonej Wspólnocie Europejskiej. Obustronnym szansom, jakie w wymiarze politycznym, gospodarczym, kulturowym czy społecznym wynikają z poszerzenia Unii Europejskiej, towarzyszą jakościowo nowe problemy i związane z nimi wyzwania, które powinny zostać podjęte tak w wymiarze całej Unii Europejskiej, jak i – przede wszystkim – na poziomie wewnętrznym nowych państw członkowskich. W przypadku Polski do wyzwań tych należy zaliczyć bez wątpienia sprawę mieszkaniową.

W tym kontekście, chociaż samo mieszkalnictwo nie podlega obecnie bezpośredniemu wsparciu z budżetu UE, istnieją już obecnie instrumenty polityki strukturalnej UE, które pośrednio mogą, w ograniczonym co prawda zakresie, wspierać również sferę mieszkaniową. Chodzi przede wszystkim o Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, z którego środków finansowane mogą być przedsięwzięcia dotyczące rozbudowy lokalnej infrastruktury

technicznej oraz rewitalizacji zurbanizowanych obszarów miejskich. Lokalne projekty infrastrukturalne lub rewitalizacyjne pośrednio mogą wpływać również na poprawę stanu technicznego wyposażenia i utrzymania budynków mieszkalnych oraz ograniczać koszty pozyskania uzbrojonych gruntów pod budownictwo mieszkaniowe. Chociaż nie można obecnie przesądzić czy w najbliższych latach perspektywa wyłączenia samego mieszkalnictwa z obszaru inicjatyw wspólnotowych zostanie zmieniona, zmiana taka byłaby uzasadniona nie tylko skalą wąsko rozumianych „deficytów mieszkaniowych” występujących w nowych państwach członkowskich: bez wspólnej refleksji nad problemami mieszkaniowymi proces realizacji strategii zrównoważonego rozwoju, oszczędności energii czy przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu będzie utrudniony.

Problematyka mieszkaniowa jako element szerszej refleksji nad strategiczną wizją rozwoju kraju oraz związane z tym jasne określenie miejsca i roli strategii mieszkaniowej w zintegrowanym procesie określenia działań rozwojowych, to drugie z uwarunkowań leżących u podstaw opracowania dokumentu.

Cechą charakterystyczną wszystkich dotychczasowych programów mieszkaniowych była zawężona do spraw ściśle mieszkaniowych optyka. Ich powstawaniu zawsze towarzyszył jakiś kontekst polityczno-gospodarczy. W 1999 r. program mieszkaniowy był elementem programu uzdrowienia finansów publicznych¹, a w 2002 r. był kluczem (a raczej jednym z wielu kluczy) do rozwoju w strategii pro wzrostowej². W istocie nie były one jednak osadzone w szerszym kontekście polityki rozwoju kraju. W mniejszym stopniu odpowiadały na pytania gdzie, co i dla kogo należy budować, a skupiały się raczej na pytaniach „ile?” i „za ile?”. Separacyjna perspektywa spojrzenia na problem mieszkaniowy w Polsce winna ulec zmianie, gdyż tylko podporządkowanie polityki mieszkaniowej zintegrowanemu podejściu regionalnemu i restrukturyzacyjnemu jest warunkiem stosunkowo szybkiej poprawy sytuacji w tym obszarze. Mając to na względzie strategia wpisuje się w kierunki rozwoju wytyczone w już opracowanych dokumentach strategicznych.

Według dokumentu **„Polska 2025. Długookresowa strategia trwałego i zrównoważonego rozwoju”**, przyjętego przez Radę Ministrów 26 lipca 2000 roku, nadrzędnym celem polityki społeczno-gospodarczej jest zapewnienie wzrostu dobrobytu polskich rodzin, umocnienie ich samodzielności materialnej oraz poczucia bezpieczeństwa. Jednym z mierników realizacji celu nadrzędnego wyszczególnionym w strategii jest jakość życia, na którą składają się – jako jeden z najistotniejszych czynników – odpowiednie warunki mieszkaniowe. Jednocześnie w diagnozie sytuacji u progu XXI wieku wskazuje się na sytuację mieszkaniową społeczeństwa (w ujęciu ilościowym i jakościowym) jako jeden z podstawowych problemów do rozwiązania. Jednym z zadań, jakie stawia strategia jest zrównanie liczby mieszkań z liczbą gospodarstw domowych. Wśród metod i instrumentów realizacji tego zadania wymienia się

¹ Założenia polityki mieszkaniowej na lata 1999-2003

² Infrastruktura – klucz do rozwoju – w ramach rządowego programu gospodarczego „Przedsiębiorczość – Rozwój – Praca”

między innymi rozszerzenie budownictwa finansowanego z kredytów hipotecznych o dłuższym okresie spłaty 30-40 lat lub nisko oprocentowanych, popieranie tanich (inwestorsko i eksploatacyjnie) technologii, likwidację zaległości remontowych i poprawę funkcjonowania rynku nieruchomości mieszkaniowych, a także rozwój budownictwa socjalnego realizowanego przez samorządy lokalne, przy wsparciu finansowym budżetu państwa.

Ostatni z sugerowanych wyżej kierunków działań wymaga poczynienia pewnych zastrzeżeń. Nie wydaje się wskazane, aby powstawał jakiś szczególnego rodzaju zasób dla osób o niskich dochodach. Nie powinien on się na pewno wyróżniać w sensie techniczno-budowlanym. Dyskusyjną też kwestią jest to, czy realizatorem (w sensie inwestorskim) budownictwa socjalnego powinny być wyłącznie gminy. W rzeczywistości status właścicielski zasobu przeznaczonego dla osób niesamodzielnych ekonomicznie ma drugorzędne znaczenie. Nie oznacza to oczywiście zdjęcia odpowiedzialności z władz gminnych za dostarczanie usługi publicznej polegającej na zapewnieniu dachu nad głową osobom tego potrzebującym.

Strategia „Polska 2025” wyznacza cele ilościowe. W odniesieniu do mieszkalnictwa, przyjęto tam, iż długookresowym celem Polski jest zrównanie liczby mieszkań z liczbą gospodarstw domowych. Stan taki może zostać osiągnięty w 2025 r. pod warunkiem przeznaczania na budownictwo mieszkaniowe 7% PKB, przy założeniu, że będzie on rósł w tempie co najmniej 5% rocznie. W wymiarze ilościowym zakłada się, że niezbędne jest zwiększenie intensywności budownictwa mieszkaniowego do średnio 5 mieszkań rocznie na 1000 mieszkańców w pierwszej dekadzie XXI wieku i 10 w latach następnych. Pozwoli to osiągnąć nasycenie mieszkaniem na poziomie 374 mieszkań na 1000 mieszkańców (obecnie 327). Zgodnie ze strategią „Polska 2025”, założona poprawa wszystkich tych wskaźników powinna się odbywać z poszanowaniem zasad zrównoważonego rozwoju, a w szczególności przy zmniejszeniu energochłonności i materiałochłonności.

Strategia „Polska 2025” w części poświęconej mieszkalnictwu nie sugeruje ukierunkowania przestrzennego wsparcia udzielanego sektorowi mieszkaniowemu. Nacisk kładzie się na generalną poprawę nasycenia mieszkaniem i ich standardu na obszarze całego kraju we wszystkich kategoriach ośrodków miejskich i na wsi. Należy jednak zwrócić uwagę na fakt, że strategia wskazuje również na inne mierniki realizacji celu nadrzędnego strategii, a jest wśród nich również poziom zatrudnienia. Wydaje się zatem, że wobec ograniczonej podaży środków publicznych na wspieranie mieszkalnictwa, należy przyjąć podejście najbardziej efektywne z punktu widzenia nadrzędnego celu strategii. Podejście takie będzie preferować obszary charakteryzujące się względnym zapóźnieniem w zakresie jakości życia, jednocześnie jednak dysponujące potencjałem tworzenia nowych miejsc pracy.

Rozumowanie powyższe znajduje potwierdzenie również w **„Koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju”**, przyjętej przez Sejm RP w dniu 17 listopada 2000 roku. Czytamy w nim między innymi: „Priorytet efektywności przed równością jest obecnie koniecznością polskiej rzeczywistości i szansą wyjścia z opóźnienia cywilizacyjnego.

Istnieje potrzeba akceptowania naturalnych dla gospodarki rynkowej tendencji do polaryzacji przestrzennej rozwoju jako najkrótszej drogi do uzyskania efektywności przez koncentrację aktywności społeczno-gospodarczej w miejscach najkorzystniejszych dla kapitału. Akceptacja priorytetu efektywności nie oznacza jednak bezwarunkowej zgody na trwałą polaryzację polskiej przestrzeni.” (sekcja II.1.1). Równoważenie rozwoju odbywać się będzie z jednej strony naturalnie poprzez ogólny wzrost bogactwa kraju oraz „promieniowanie” obszarów rozwiniętych na resztę kraju, z drugiej zaś strony w efekcie prowadzonej przez państwo polityki regionalnej. Takie podejście do strategicznego dylematu: „konkurencja i efektywność” czy „równość i sprawiedliwość”, skłania więc do kierowania większych środków publicznych na rozwój zasobów w dynamicznych ośrodkach, których rozwój może być obecnie dodatkowo stymulowany wzrostem podaży mieszkań dla migrujących zasobów pracy.

Przyjęta w 2004 roku „**Długofalowa strategia rozwoju regionalnego kraju**” podobnie jak strategia mieszkaniowa wskazuje długofalowe priorytety rozwojowe, stanowiące podstawę dla formułowania szczegółowych programów w perspektywie do 2020 roku, w tym przypadku w obszarze polityki regionalnej. Generalnymi celami tej strategii są wzrost gospodarczy oraz równowaga międzyregionalna i społeczna. Polityka regionalna powinna być kształtowana w taki sposób, aby przyczyniać się do zapewnienia „długookresowego szybkiego wzrostu gospodarczego Polski”, jako niezbędnego warunku osiągnięcia istotnej poprawy warunków życia mieszkańców, rozwiązywania ważnych problemów społecznych (wysokie bezrobocie, wykluczenie społeczne), restrukturyzacji sektorowej i regionalnej kraju oraz zmniejszenia dystansu cywilizacyjnego i poprawy konkurencyjności Polski w poszerzonej Unii Europejskiej. Zdynamizowanie procesów zachodzących na poziomie regionalnym i nadanie im kierunku niezbędnego dla osiągnięcia celów długofalowych strategii obejmuje również, bezpośrednio lub pośrednio, problematykę mieszkaniową:

- wzmocnienie funkcji metropolitalnych stolicy i innych głównych ośrodków regionalnych czy regionalnie zróżnicowane procesy restrukturyzacji rolnictwa – zaliczone do podstawowych czynników wzrostu strategii;
- rozszerzenie katalogu działań służących zwiększeniu dostępności do mieszkań wśród gorzej sytuowanych grup społeczeństwa, zdynamizowanie w pożądanym zakresie i kierunku migracji w relacji wieś-miasto (w układzie międzyregionalnym i krajowym), intensyfikacja działań na rzecz ograniczenia poziomu bezrobocia (zwłaszcza w wymiarze bezrobocia trwałego) – zaliczone do zestawu instrumentów strategii;
- stan zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych, liczba mieszkań wyposażonych w wodociąg centralny i sieć kanalizacyjną – zaliczone do grupy mierników dotyczących zmian.

W perspektywie działań średniookresowych realizacja strategii mieszkaniowej, podobnie jak wszystkich innych strategii i programów „sektorowych”, będzie stanowiła element planu zintegrowanych działań rozwojowych kraju na gruncie kolejnych narodowych planów

rozwoju, jako podstawowej płaszczyźnie programowania polityki państwowej – również w aspekcie wykorzystania funduszy UE.

W **Narodowym Planie Rozwoju na lata 2004-2006** kwestia mieszkaniowa nie została uwzględniona. Geneza realizowanego obecnie NPR miała przede wszystkim charakter pragmatyczny, wiążąc opracowanie tego dokument z implementacją koniecznych rozwiązań pozwalających w sposób uporządkowany i rozwojowy wykorzystywać środki funduszy strukturalnych w okresie pierwszych lat członkostwa Polski w UE. Z założenia NPR na lata 2004-2006 definiował więc przede wszystkim działania podlegające współfinansowaniu ze środków Unii Europejskiej, pomijając obszary nie objęte takim wsparciem. Jako taki dokument ten nie stanowi tym samym kompleksowego planu wszystkich działań, które w rzeczywisty sposób warunkują rozwój kraju.

Przyjęte przez Radę Ministrów w dniu 27 kwietnia 2004 roku „**Założenia Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007 – 2013**”, tj. dokumentu o horyzoncie odpowiadającym kolejnemu okresowi budżetowemu UE, zmieniają tę perspektywę. Przyjęta w tym opracowaniu koncepcja NPR przewiduje spójne ujęcie w kolejnym dokumencie wszystkich przedsięwzięć i działań o charakterze rozwojowym, które będą podejmowane w perspektywie do 2013 roku. Konsekwentnie w „Założeniach...” przyjęto, że realizacja części najważniejszych celów NPR na lata 2007-2013 powinna wykorzystywać w istotnym stopniu również narzędzia polityki mieszkaniowej. Do celów tych zaliczone zostały:

- regionalizacja rynków pracy,
- podniesienie poziomu urbanizacji,
- restrukturyzacja gospodarcza wsi i miasteczek,
- wzmocnienie aglomeracji miejskich,
- wzmocnianie tendencji wzrostowych w gospodarce i kreowanie nowych miejsc pracy.

Koncepcja określona w „Założeniach...” znajduje potwierdzenie we „**Wstępnym projekcie Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007-2013**”, przyjętym przez Radę Ministrów w dniu 11 stycznia 2005 roku. Jeden z 30 kierunków działań przewidzianych w tym dokumencie poświęcony został w całości problematyce mieszkaniowej. Kierunek działań pn. „poprawa dostępności mieszkań dla obywateli oraz poprawa jakości zasobu mieszkaniowego”, stanowiący istotny element realizacji priorytetu NPR związanego z poprawą mobilności i aktywizacją rynku pracy, zakłada realizację działań optymalizujących rozwój budownictwa mieszkaniowego, działań poprawiających „mobilność mieszkaniową” poprzez rozwój ilościowy zasobu mieszkań na wynajem i stworzenie warunków dla wykorzystywania rezerw tkwiących w istniejących zasobach mieszkaniowych, jak również działań mających na celu rewitalizację zdegradowanych obszarów zurbanizowanych. Ponadto we wstępnym projekcie NPR określone zostały działania, które w znacznym stopniu również uwzględnić muszą problematykę mieszkaniową, a które bezpośrednio pozostają w obszarach polityki społecznej (integracja społeczna) oraz polityki regionalnej (gospodarowanie przestrzenią, spójność i konkurencyjność regionów).

Stopień konkretyzacji sformułowanych w NPR działań rozwojowych kraju z natury tego typu dokumentów musi podlegać ograniczeniom. Uwaga ta dotyczy zarówno przyjętego już „Wstępnego projektu NPR na lata 2007-2013”, jak również opracowanego w przyszłości dokumentu ostatecznego. Miejscem konkretyzacji działań dotyczących wszystkich obszarów rozwojowych, w tym również mieszkalnictwa, będą strategie i konstruowane na ich podstawie programy sektorowe. Zgodnie z przyjętym założeniem niniejsza strategia ma służyć również realizacji tego zadania.

UWARUNKOWANIA ROZWOJU SEKTORA MIESZKANIOWEGO³

Występujące obecnie w Polsce deficyty ilościowe i jakościowe mieszkalnictwa oraz infrastruktury nierozłącznie powiązanej z mieszkalnictwem należy postrzegać przede wszystkim w wymiarze strategicznym i długookresowym. Obrazują one dystans cywilizacyjny jaki dzieli Polskę od innych państw Europy, nie tylko w mieszkalnictwie, stanowiąc konsekwencję wielu uwarunkowań: społecznych, regionalnych, gospodarczych. Ustalenie optymalnego kierunku zmian, które będą możliwe do zrealizowania i w określonej perspektywie czasu pozwolą na trwałe wyeliminowanie niedoborów mieszkaniowych w Polsce, wymaga diagnozy podstawowych obszarów warunkujących obecny i przyszły wymiar rozpatrywania problemu mieszkaniowego w Polsce.

(A) UWARUNKOWANIA MIESZKANIOWE

W aspekcie dynamicznym trwałe i wyraźne tendencje zmian w zasobie mieszkaniowym to przede wszystkim prywatyzacja mieszkań komunalnych i zakładowych oraz przekształcenia praw do lokali w spółdzielczości mieszkaniowej, które nabrały ogromnej dynamiki wraz z transformacją społeczno-gospodarczą.

Pomimo uzasadnienia faktycznego, jakim jest pogarszający się stan techniczny znacznej części zasobu i wieloletnie zaległości remontowe, wyraźnie spadła przeciętna stopa ubytków mieszkaniowych (średnioroczna liczba mieszkań wycofywanych z użytkowania do mieszkań ogółem), świadcząc o **akceptacji, często z konieczności, dla mieszkań o niskim standardzie i złych warunkach technicznych.**

Stopniowej poprawie przeciętnych warunków mieszkaniowych, będącej efektem liczebnego powiększania zasobu o nowe mieszkania, towarzyszą znaczne zróżnicowania w tym zakresie, w tym substandardowy charakter dużej części mieszkań (tylko wg kryteriów GUS ok. 16% mieszkań ogółem). Przy dominującym udziale mieszkań własnościowych **łagodzenie zapotrzebowania na mieszkania czasowego pobytu, w tym związane z mobilnością przestrzenną, to aktualnie podstawowa i stale rosnąca rola szarej strefy rynku najmu** (część mieszkań spółdzielczych własnościowych lub stanowiących odrębną własność

³ Omówione szerzej w załączonym materiale „Uwarunkowania sektora mieszkaniowego w latach 2005 – 2013”.

użytkowanych przez gospodarstwa domowe nie dysponujące tytułem prawnym do lokalu – można je szacować nawet na ponad 1 mln mieszkań).

Na pograniczu rynku nowych inwestycji mieszkaniowych, zasobów istniejących i problematyki socjalnej można umiejscowić problem deficytu lokali socjalnych w komunalnym zasobie mieszkaniowym. Jest to czynnik ograniczający skalę innych inwestycji (prywatne budownictwo na wynajem), w warunkach istniejących gwarancji ochronnych dla lokatorów pociągający za sobą duże ryzyko związane z niemożnością znalezienia przez gminę dla niewypłacalnego najemcy lokalu zastępczego. Wykorzystanie w tym celu przez gminy własnego zasobu napotyka nadal na **bariery polityczne, finansowe i prawne: brak konsekwentnej i racjonalnej polityki czynszowej w odniesieniu do zasobu komunalnego nie stanowiącego zasobu mieszkań socjalnych, wspartej intensywnym i optymalnie sparametryzowanym programem dodatków mieszkaniowych, oraz proces intensywnej wyprzedaży zasobu. Obserwowane skutki tego stanu rzeczy to deficyt lokali socjalnych i groźba utraty części zasobu z uwagi na jego zły stan techniczny** (mieszkania komunalne stanowią najstarszą część zasobu – ok. 50% mieszkań w budynkach wybudowanych przed 1945 r., z czego 30% przed I. wojną światową). W efekcie intensywnej prywatyzacji zasobu komunalnego i zakładowego w istotnym stopniu wzrosła grupa nowych właścicieli, którzy nie są w stanie pokrywać kosztów utrzymania mieszkań własnościowych, wykupywanych najczęściej na bardzo preferencyjnych warunkach.

Nowe mieszkania stanowią przede wszystkim efekt inwestycji podejmowanych w ramach budownictwa własnościowego (w latach 1997-2003 przeciętnie ok. 85% rocznych efektów), w tym indywidualnego (ok. 50% całości oraz duża liczba mieszkań w budowie). Budownictwo nowych mieszkań z przeznaczeniem na wynajem sprowadza się niemal w całości do mieszkań budowanych przez prywatnych inwestorów o przeznaczeniu komercyjnym (wykorzystanie ulg podatkowych, prywatne „drugie mieszkania” wykorzystywane najczęściej jako szara strefa najmu) oraz budownictwa społecznego czynszowego i spółdzielczego lokatorskiego, objętych wsparciem finansowym państwa (ostatnie lata to wzrost popytu na budownictwo społeczne czynszowe i jednocześnie ograniczona finansowo zdolność adaptacyjna tego programu). Pomijając uwarunkowania popytowe, ograniczenia inwestycyjne w budownictwie to z jednej strony **biurokratyczne bariery na etapie przygotowania inwestycji, bariery podażowe na rynku gruntów i dodatkowe koszty uzbrojenia przejmowane przez inwestora**, z drugiej strony zaś **potwierdzona w ostatnich latach duża wrażliwość rynku nowych inwestycji na zmiany w polityce fiskalnej państwa – brak stałości rozwiązań skutkujący często nieuzasadnionymi ekonomicznie zachowaniami rynku.**

(B) UWARUNKOWANIA PRZESTRZENNE

Uwarunkowania regionalne, przestrzeń i terytorium – to kategorie o kluczowym znaczeniu dla rozważania kwestii mieszkaniowej w Polsce. Z jednej strony związku te wynikają z

podstawowej charakterystyki mieszkania jako nieruchomości – dobra, towaru czy nowej inwestycji w zawsze określonej i nie podlegającej w przyszłości żadnym zmianom lokalizacji (aspekt statyczny). Z drugiej strony to relacja pomiędzy określonym przecież również w kategoriach przestrzennych potencjałem: lokalnymi i regionalnymi centrami rozwoju kulturalnego i społeczno-gospodarczego (miejsca pracy, możliwości rozwoju własnej działalności gospodarczej, perspektywa poprawy warunków życia....). Pominiecie tego drugiego aspektu rozwoju mieszkalnictwa oznaczałoby stagnację i brak odpowiedzi na dynamiczne procesy gospodarcze. Wymaga on przestrzennego podejścia do problemu mieszkaniowego jako do jednego z podstawowych czynników warunkujących prawidłowy rozwój kraju i nadanie pożądanego kierunku przekształceniom w obszarach znacznie wykraczających poza wąsko rozumianą kwestię mieszkaniową.

W aspekcie statycznym zasoby mieszkaniowe, zarówno regionalnie jak i w relacji pomiędzy miastami i obszarami wiejskimi, wskazują wyraźne i trwałe różnicowania: struktury własnościowej zasobu, warunków mieszkaniowych, stopnia wyposażenia mieszkań w infrastrukturę sieciową i sanitarną oraz cech szczególnych rynków nieruchomości mieszkaniowych.

Regionalne różnice mieszkaniowe wynikają przede wszystkim z odmiennych uwarunkowań historycznych, przestrzennego rozwoju kraju, przyjętego modelu urbanizacji czy realizowanych w przeszłości koncepcji rozwoju gospodarczego, tj. czynników odzwierciedlonych obecnie również w specyficznych dla regionów charakterystykach mieszkaniowych (np. ziemie odzyskane: aż 40% to mieszkania wybudowane przed II wojną światową – przeciętnie w kraju 25%, znacznie przekraczający przeciętną dla kraju udział mieszkań komunalnych, dominujące transakcje rynku wtórnego, wyraźnie niewielkie i równomierne w porównaniu z resztą kraju dysparytety infrastruktury mieszkaniowej pomiędzy miastem a wsią).

Na płaszczyźnie porównań aglomeracje miejskie – miasta – miasteczka – wsie na również widoczne odmienności regionalne nakładają się dodatkowo realizowane, w każdym przypadku odmienne, funkcje społeczne, gospodarcze czy kulturowe, utrwalające dany model zamieszkiwania. Przy dominującej zabudowie miejskiej (ok. 70% zasobu ogółem), znacznie większych deficytach infrastrukturalnych obszarów wiejskich (pomimo znacznego zmniejszenia dysproporcji w stopniu wyposażenia w infrastrukturę mieszkaniową wsi względem miast na przestrzeni ostatnich lat), stosunkowo niskim poziomie urbanizacji i wewnętrznej spójności systemu osadniczego, relacja „miasta – wsie” to podstawowa oś różnicowań mieszkaniowych kraju (dysparytety wsi względem miast).

W aspekcie dynamicznym uwarunkowania przestrzenne rozwoju mieszkalnictwa to przede wszystkim trwałe procesy migracyjne. Jak wspomniano już wcześniej, zasób mieszkań na wynajem jest mały i sukcesywnie się zmniejsza jako efekt procesów prywatyzacyjnych oraz ubytków zasobu wskutek zaległości w utrzymaniu technicznym. Sytuację pogarsza niska

płynność rynku mieszkań na wynajem, związana z restrykcyjnymi regulacjami stosunku najmu oraz ochroną „praw nabytych” do niskich czynszów. Rozwiązywanie problemów mobilności przestrzennej, powinno być w tej sytuacji wspomagane również przez poprawę płynności rynku mieszkań własnościowych, głównie poprzez ograniczanie wszelkiego rodzaju kosztów transakcyjnych. **Dotychczasowa niska mobilność siły roboczej jest – obok niedorozwiniętego transportu publicznego – skutkiem niedoborów w sektorze mieszkaniowym. Swoiste przypisanie do mieszkania grozi petryfikacją różnic poziomów bezrobocia i wykluczenia społecznego oraz obniża efektywność procesów restrukturyzacji gospodarki.**

W latach 1989-2002 ponad 10% ludności kraju (4 mln osób) zmieniła miejsce zamieszkania, z czego 0,5 mln w 2001 roku. Około 25% decyzji migracyjnych dotyczyło przemieszczeń między województwami. W całym okresie ok. 53% migracji między województwami i 26% migracji wewnątrzwojewódzkich dotyczyło kierunku miasto-miasto. **Skala migracji ze wsi do miast (odpowiednio 22% i 29% ogółu) nie odpowiadała dynamicznym procesom zachodzącym w gospodarce, zważywszy że właśnie miasta są tradycyjnym nośnikiem rozwoju i kluczem do rozwiązywania problemów strukturalnych polskiej wsi.** Restrukturyzacja i koncentracja produkcji będzie w kolejnych latach powodować dalsze uwalnianie nadwyżek siły roboczej z rolnictwa i przyczyniać się do wzrostu jawnego i ukrytego bezrobocia na wsi. Potrzeba restrukturyzować tereny wiejskie, ale koszty rozwoju terenów wiejskich przy dzisiejszej sieci osadniczej są bardzo wysokie (wysokie koszty tworzenia sieci infrastrukturalnych). Dlatego potrzebne jest wspieranie mobilności geograficznej i sektorowej ludności wiejskiej. Rozwijając małe miasta i miasteczka, przywracając im ekonomiczne i kulturowe funkcje typowe dla miast, przygotowuje się je do migracji ludzi z terenów wiejskich, którzy nie są w stanie utrzymać się z rolnictwa. Rozwój terenów wiejskich może również postępować w drodze wkraczania na tereny wiejskie aglomeracji miejskich (urbanizacja wsi). Żaden z tych procesów nie będzie możliwy bez odpowiednich nakładów w mieszkania i infrastrukturę techniczną. **Szczegóły polityki mieszkaniowej powinny być kształtowane zależnie od przyjętego modelu urbanizacji, kierunków i zasad planowania przestrzennego i rozwoju regionalnego, funkcji miast.**

W kolejnych latach wśród osób podejmujących decyzję o czasowej lub docelowej zmianie miejsca zamieszkania nadal rósł będzie odsetek ludzi młodych (ok. 1/3 osób mobilnych w latach 1989-2002 stanowiły osoby w wieku 25-34 lata). Duże miasta i aglomeracje miejskie stanowią podstawowy kierunek przemieszczeń terytorialnych i zjawisko to – co zresztą potwierdzają dotychczasowe obserwacje – jest skorelowane wyraźnie ze stosunkowo niską stopą bezrobocia i szansami na znalezienie pracy (wyraźnie dodatnie saldo migracji w latach 1989-2002 występowało jedynie w województwach mazowieckim, pomorskim, wielkopolskim, małopolskim i śląskim, przy czym różnica pomiędzy napływem i odpływem osób z województwa mazowieckiego wyniosła aż 6% liczby wszystkich mieszkańców tego województwa). Rozwijające się aglomeracje wymagają w tych warunkach wzmocnienia, szczególnie w dziedzinach mieszkalnictwa i innych elementów infrastruktury społecznej,

infrastruktury komunalnej i drogowej, transportu publicznego. **Dobrze uzbrojone i skomunikowane tereny służyć będą nie tylko inwestycjom mieszkaniowym. Z kolei dobre wyposażenie aglomeracji w infrastrukturę mieszkaniową będzie ułatwiać ich rozwój, dzięki możliwościom szybkiej absorpcji siły roboczej na kreowane miejsca pracy.**

Brak możliwości szybkiego i odpowiadającego europejskim aspiracjom zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych – rozważany w kontekście wynikających z Konstytucji UE zasad swobody podejmowania pracy i osiedlania się w innych krajach członkowskich – również stanowić może silny bodziec emigracyjny, szczególnie dla ludzi młodych. Odływ z kraju młodych gospodarstw domowych, stanowiących zawsze największe źródło popytu inwestycyjnego w mieszkalnictwie, utrudni przewyższanie zapóźnień cywilizacyjnych Polski w stosunku do jej partnerów z UE i prowadzenie polityki rozwojowej. **Problemy mieszkaniowe powinny znaleźć odzwierciedlenie również w polityce strukturalnej UE (wsparcie dla sektora mieszkaniowego), nie dlatego, że grozi to Europie zalewem Polaków emigrujących za pracą i mieszkaniem, ale że utrwała to niekonkurencyjną pozycję Polski, a tym samym pogłębia dysproporcje rozwojowe w obszarze europejskim.**

Uwarunkowania rozwoju mieszkalnictwa w aspekcie przestrzennym to również określona ilościowo i infrastrukturalnie (jakościowo) baza terytorialna dla budownictwa mieszkaniowego. Jeszcze w 1990 roku powierzchnia terenów niezabudowanych w granicach ogólnego obszaru miast wynosiła 944 tys. ha, z czego prawie 95% stanowiły użytki rolne (w ok. 70% grunty rolne), a jedynie 5% tereny przeznaczone pod budownictwo mieszkaniowe (niepełna 50 tys. ha). W 2002 roku powierzchnia terenów niezabudowanych w miastach wynosiła już tylko 548 tys. ha. Długookresowy proces wyrównania różnic cywilizacyjnych w mieszkalnictwie wymagałby wybudowania kilku milionów nowych mieszkań – w zależności od przyjętej metody oceny – od 4 do 7 milionów jednostek mieszkalnych. Zakładając, że przeciętny wskaźnik wykorzystania terenów osiedlowych zabudowanych w miastach wynosi 30 mieszkań na 1 ha terenu (w 1995 r. rzeczywisty poziom tego wskaźnika wynosił w Polsce 27 mieszkań/ha), tylko wybudowanie w miastach od 3 do 4,5 milionów mieszkań wymagałoby przeznaczenia na ten cel 100-150 tys. ha gruntów uzbrojonych. Podane wielkości obrazują jedynie skalę problemu. **W perspektywie lat konieczne więc będzie przeznaczenie pod zabudowę mieszkaniową terenów wykorzystywanych obecnie w inny sposób (poprzemysłowych, powojkowych, rolniczych).**

(C) UWARUNKOWANIA DEMOGRAFICZNE

Podstawowe wskaźniki mieszkaniowe (ilościowy stan zasobu mieszkaniowego i budowanych mieszkań do populacji kraju, warunki zamieszkiwania konstruowane w oparciu o przeciętne wskaźniki powierzchni mieszkań czy zajmowanych izb w stosunku do liczby mieszkańców), najniższe w porównaniu z przeciętnymi wielkościami w innych państwach Europy, jako wielkości względne odnoszą się do stanu ludnościowego kraju. Odzwierciedlają one tym

samym również specyficzne dla Polski procesy demograficzne ostatnich dziesięcioleci – przede wszystkim falowy, nie notowany w innych państwach przyrost populacji. Tak jak to ma miejsce obecnie, rozpatrywana również w długim okresie czasu, określona ilościowo i jakościowo skala zapotrzebowania na mieszkania, będzie więc w dużej mierze zależała od szeroko pojmowanych uwarunkowań demograficznych: liczby ludności⁴, wielkości rodzin i określonych wiekowo grup społecznych czy szeroko rozumianych preferencji społecznych określających dominujący „model życia”.

W aspekcie statycznym określający powszechnie stopień obecnego niedoboru mieszkaniowego w Polsce tzw. „statystyczny deficyt mieszkaniowy”, tj. różnica między liczbą gospodarstw domowych i mieszkań, wynosi ponad 1,5 mln mieszkań. W świetle danych NSP 2002 udział jednoosobowych gospodarstw domowych zamieszkujących w tych mieszkaniach wynosi 40% wszystkich gospodarstw mieszkających niesamodzielnie. Uwzględniając powyższe oraz biorąc pod uwagę stosowaną przez GUS definicję gospodarstwa domowego⁵, z dużym prawdopodobieństwem poziom deficytu wskazuje więc na występowanie w grupie gospodarstw, które nie posiadają dziś samodzielnego mieszkania, znaczącego odsetka:

- osób dokonujących, tymczasowo lub docelowo, świadomego wyboru odnośnie wspólnej formy zamieszkiwania pod jednym dachem (dzieci opiekujące się rodzicami, w tym w domach mieszkalnych wybudowanych i dostosowanych do potrzeb wspólnego zamieszkiwania)
- młodych ludzi zarabiających już samodzielnie, ale jeszcze świadomie przed podjęciem decyzji o usamodzielnieniu, i
- związków pozamałżeńskich dwóch dorosłych osób.

Kategoria deficytu mieszkaniowego nie dostarcza tym samym informacji o niezaspokojonym popycie na mieszkania, uzasadnionym rzeczywistą skalą potrzeb obecnym brakiem mieszkań, występującym w Polsce bezdomności czy liczbie gospodarstw domowych zamieszkujących wspólnie rzeczywiście zamierzających obecnie lub w przyszłości podjąć decyzję o zamieszkiwaniu samodzielnym. Proste oparcie się na tej kategorii zawyżałoby ocenę rozmiarów rzeczywistych, aktualnych potrzeb mieszkaniowych i potencjalnego popytu na mieszkania, tzn. kategorii i tak już nie uwzględniającej możliwości dochodowych gospodarstw domowych, tj. podstawowego czynnika określającego popyt, formę i sposób ewentualnego pozyskania mieszkania samodzielnego. **Statystyczny deficyt mieszkaniowy jest przede wszystkim potwierdzeniem substandardowego charakteru dużej części zasobu oraz – w znacznej mierze – wyrazem obserwowanych procesów demograficznych.**

⁴ Przy założeniu umiarkowanego napływu na teren Polski ludności pochodzącej z innych krajów, prognozowana stabilizacja demograficzna będzie w przyszłości – po raz pierwszy od zakończenia II wojny światowej – czynnikiem ograniczającym ilościowo pojmowane rozmiary potrzeb mieszkaniowych.

W aspekcie dynamicznym analiza danych NSP oraz aktualnych prognoz demograficznych GUS wskazuje, że na **uwarunkowania demograficzne mieszkalnictwa w okresie najbliższych lat** wpływ będzie miał przede wszystkim dalszy wzrost liczby gospodarstw domowych, połączony z wyraźnym spadkiem przeciętnej liczby osób w gospodarstwie domowym, z ok. 2,75 osoby w 2004 roku do niespełna 2,5 osoby już w 2013 roku (również jako efekt spadku poziomu dzietności rodzin). Pod względem wieku dynamiczny wzrost występował będzie w grupie osób (gospodarstw domowych) wchodzących w okres pełnego usamodzielnienia oraz w grupie osób najstarszych wiekowo.

SYNTEZA WYNIKÓW DIAGNOZY STRATEGICZNEJ

Analiza SWOT dla sektora mieszkaniowego w Polsce

Mocne strony	Słabe strony
<p>Makroekonomiczne i finansowe:</p> <ul style="list-style-type: none"> - wzrost gospodarczy - niski poziom inflacji - spadek oprocentowania kredytów, w tym mieszkaniowych - rozwinięte otoczenie rynku finansowania mieszkań - konkurencja na rynku oraz prawne i instytucjonalne podstawy dla różnych systemów finansowania mieszkalnictwa (banki uniwersalne, banki specjalistyczne, fundusze inwestycyjne, fundusze mieszkaniowe) - dynamicznie rozwijający się rynek kredytów hipotecznych - stopniowe wchodzenie sektora ubezpieczeniowego na rynek finansowania mieszkalnictwa - pomimo ograniczonego zakresu dostępność środków UE na rozwój lokalny powiązany z mieszkalnictwem (infrastruktura techniczna i odnowa miast) <p>Sektorowe:</p> <ul style="list-style-type: none"> - wiek substancji mieszkaniowej – względnie duży odsetek mieszkań wybudowanych w okresie ostatnich 40 lat - stosunkowo dobrze rozwinięte otoczenie regulacyjne i instytucjonalne rynku mieszkaniowego - duży potencjał sektora prywatnego na rynku 	<p>Makroekonomiczne i finansowe:</p> <ul style="list-style-type: none"> - wysoki poziom deficytu budżetowego i długu publicznego, ograniczający również możliwości pomocy budżetowej dla mieszkalnictwa - niestabilne prawo podatkowe i duży poziom fiskalizmu - wysoki poziom bezrobocia, duże możliwości utraty stałego źródła dochodów i niska mobilność przestrzenna związana z miejscem pracy - nadal brak zaplecza instytucjonalno-finansowego, odpowiadającego potrzebom ukonstytuowanych prawnie form własności (wspólnoty mieszkaniowe) - duży udział wydatków sztywnych (zobowiązań „historycznych”) w budżecie mieszkaniowym - brak rozwiązań sprzyjających wieloletniemu oszczędzaniu na mieszkaniu - niekorzystna relacja dochodowo-cenowa na rynku mieszkaniowym - wyłączenie problematyki ściśle mieszkaniowej z obszarów inicjatyw UE <p>Sektorowe:</p> <ul style="list-style-type: none"> - zły stan techniczny i wieloletnie zaległości remontowe (mieszkania komunalne, komunalne po prywatyzacji, osób fizycznych poddane administracyjnemu nakazowi najmu, starszy zasób na wsiach) - nieekonomiczna eksploatacja mieszkań: zaniżone czynsze w najstarszej części zasobu

⁵ Osoba zamieszkująca wspólnie, lecz utrzymująca się samodzielnie, uznawana jest w statystykach GUS za jednoosobowe gospodarstwo domowe.

<p>nowych inwestycji mieszkaniowych, pomimo występujących barier i ograniczeń gospodarczych</p> <p>Polityczne:</p> <ul style="list-style-type: none"> - decentralizacja zadań (szerokie kompetencje na poziomie lokalnym) - umocowanie konstytucyjne i traktatowe dla polityki mieszkaniowej - tradycja polityki mieszkaniowej: podstawowe cele i zasady uznawane przez wszystkie kolejne rządy 	<ul style="list-style-type: none"> - deficyt lokali socjalnych lub pełniących taką rolę w zasobie komunalnym - brak sektora prywatnego na rynku dostępnego budownictwa na wynajem - administracyjno-prawne bariery dla nowego budownictwa mieszkaniowego - brak wystarczających danych do podejmowania decyzji (współpraca nauki z administracją tylko doraźna, brak stałego systemu monitorowania) - relatywnie niska efektywność inwestycji w sektorze mieszkaniowym <p>Polityczne:</p> <ul style="list-style-type: none"> - „kadencyjny” charakter polityki mieszkaniowej na poziomie krajowym i lokalnym w sferze instrumentów realizacji, utrudniający kontynuację rozpoczynanych działań - brak woli politycznej odnośnie znacznych i stałych zobowiązań budżetowych na mieszkalnictwo - wrażliwość kwestii czynszów i ochrony najmu na koniunkturę polityczną - „optyka resortowa” w administracji publicznej
--	---

Szanse	Zagrożenia
<p>Makroekonomiczne i finansowe:</p> <ul style="list-style-type: none"> - napływ kapitału zagranicznego - większa dostępność do rynków kapitałowych - perspektywa stabilizacji makroekonomicznej - presja na konkurencyjność gospodarki - wzrost gospodarczy i związana z tym poprawa poziomu zamożności gospodarstw domowych - poprawa warunków na rynku pracy - presja części krajów członkowskich UE na uwzględnienie problematyki mieszkaniowej w inicjatywach UE <p>Sektorowe:</p> <ul style="list-style-type: none"> - istniejący zasób odpowiadający prognozowanemu zapotrzebowaniu (małe mieszkania dla rosnącej liczby jednoosobowych gospodarstw domowych) - potencjalnie duża możliwość tworzenia zasobów lokali zastępczych na bazie już istniejącego zasobu nieruchomości - większe postrzeganie mieszkania jako atrakcyjnego celu inwestycyjnego - powiązanie mieszkalnictwa z NPR i polityką regionalną 	<p>Makroekonomiczne i finansowe:</p> <ul style="list-style-type: none"> - w efekcie presji na ograniczanie wydatków publicznych dalsze zmniejszenie poziomu wydatków na mieszkalnictwo, z jednoczesnym brakiem możliwości wykorzystania w tym obszarze funduszy strukturalnych - prognozowany dalszy wzrost liczby gospodarstw domowych - brak korelacji pomiędzy zmianami zachodzącymi w mieszkalnictwie oraz obserwowanymi procesami demograficznymi <p>Sektorowe:</p> <ul style="list-style-type: none"> - utrata istniejących zasobów mieszkaniowych wskutek dekapitalizacji - presja na zamrożenie czynszów i szeroką ochronę lokatorów - presja na dalszą wyprzedaż zasobów mieszkaniowych - dalsze występowanie barier podażowych na rynku gruntów - historycznie i kulturowo uwarunkowany paradygmat własności, jako tego prawa do zajmowanego mieszkania, które jest powszechnie akceptowane przez społeczeństwo

II. DŁUGOFALOWY ROZWÓJ SEKTORA MIESZKANIOWEGO

CELE STRATEGII NA LATA 2005-2025

Celem strategicznym długofalowego rozwoju mieszkalnictwa jest **maksymalne zbliżenie poziomu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych obywateli do obecnego poziomu średniej całej UE w okresie do 2025 r., przy wykorzystaniu sposobności tkwiących w perspektywie stabilizacji demograficznej, przewidywanym wzroście gospodarczym oraz członkostwie Polski w UE.**

Osiągnięcie celu strategicznego będzie przebiegało na płaszczyznach odpowiadających podstawowym obecnie deficytom cywilizacyjnym w mieszkalnictwie, wyznaczających tym samym trzy cele szczegółowe strategii:

- likwidacja zjawiska niedobrowolnego wspólnego zamieszkiwania,
- zbliżenie się do europejskich standardów powierzchniowych,
- likwidacja deficytów w zakresie wyposażenia mieszkań w podstawowe instalacje i istotna poprawa stanu technicznego budynków mieszkalnych.

Osiągnięcie celu strategicznego jest zadaniem wieloletnim i etapowym. Docelowymi czynnikami warunkującymi utrwalenie procesu szybkiej poprawy warunków mieszkaniowych będzie wzrost gospodarczy, rozwój rynku pracy, dokonująca się etapowo racjonalizacja wydatków publicznych – w tym spadek obciążeń fiskalnych społeczeństwa w efekcie podejmowanych reform systemu podatkowego – bezpośrednio zaś związany z tymi procesami wzrost popytu na mieszkania, znajdujący potwierdzenie w powiększającej się bazie dochodowej społeczeństwa: wzrost dochodów osobistych, szczególnie w najmniej zamożnych grupach społecznych (nadal z zastrzeżeniem, że zróżnicowanie zamożności społeczeństwa tak obecnie, jak i w kolejnych latach, będzie musiało znajdować odzwierciedlenie w równie zróżnicowanym poziomie i formie zaspakajania potrzeb mieszkaniowych).

Do czasu osiągnięcia tych uwarunkowań, na pierwszych etapach realizacji strategii, procesy zachodzące w mieszkalnictwie powinny wpływać na przyśpieszenie i wysoką efektywność zmian gospodarczych, bazując na wzajemnych związkach zachodzących między gospodarką i rynkiem mieszkaniowym. W tym kontekście zakłada się **trwale umiejscowienie spraw mieszkaniowych w powiązanim, wewnętrznym spójnym planie rozwoju kraju.**

Z punktu widzenia polityki rozwoju kraju średniookresowym celem strategii rozwoju mieszkalnictwa jest **harmonizacja rozwoju rynku mieszkaniowego i rynku pracy pod kątem zapewnienia spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej w ujęciu regionalnym i krajowym.**

Założony cel strategii z punktu widzenia rozwoju kraju wyznacza trzy cele cząstkowe, kierunkowo określające operacyjne obszary działań:

- stworzenie rynku dostępnych mieszkań na wynajem,
- likwidacja barier blokujących „ruch mieszkaniowy”,
- obniżenie kosztów budownictwa mieszkaniowego i dostępność źródeł finansowania mieszkań.

Osiągnięcie celów strategii wymaga podjęcia działań w znacznej mierze pozostających w obszarze polityki mieszkaniowej państwa, nie jest to jednak warunek wystarczający.

Rozwiązanie problemu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych, stanowiących jedną z fundamentalnych potrzeb społeczeństwa, z natury wykracza poza obszar polityki sektorowej, i to zarówno w wymiarze przedmiotowym – jako efekt nierozłącznych powiązań z innymi obszarami polityki państwa (powszechny błąd nieuprawnionego utożsamiania części problemów *stricto* socjalnych z wyłącznym przedmiotem polityki mieszkaniowej), jak i podmiotów w rzeczywistości odpowiadających za nadanie sprawom mieszkaniowym właściwego kierunku (lokalny wymiar potrzeb mieszkaniowych i związana z tym niejednokrotnie kluczowa rola działań podejmowanych wyłącznie na tym poziomie – bynajmniej nie rozumiana w kategoriach „zrzucania odpowiedzialności finansowej” za rozwiązanie problemu mieszkaniowego wyłącznie na poziom lokalny).

Działania podejmowane lokalnie, regionalnie i na poziomie całego kraju – w tym ostatnim przypadku przede wszystkim w formie polityki mieszkaniowej, gospodarczej, socjalnej i finansowej państwa – bezwzględnie winny stanowić spójną całość, wolną od krótkookresowych i doraźnych działań lub propozycji, które niejednokrotnie opierają się wyłącznie na argumentach demagogicznych, pozbawionych głębszej refleksji czy oparcia w finansowych możliwościach państwa, gmin i przede wszystkim samego społeczeństwa.

ZASADY REALIZACJI

Przy uwzględnieniu obu aspektów realizacji strategii, tzn. roli państwa oraz niezależnych od polityki mieszkaniowej państwa istotnych warunków realizacji założonych celów strategicznych, określono dziesięć zasad w oparciu o które będzie przebiegała realizacja celów strategii. Stanowią one również ważną przesłankę formułowania priorytetów operacyjnych, kierunków działań, przede wszystkim zaś działań szczegółowych podejmowanych w zdefiniowanych obszarach priorytetowych.

Zasada 1: Efektywna kolejność działań

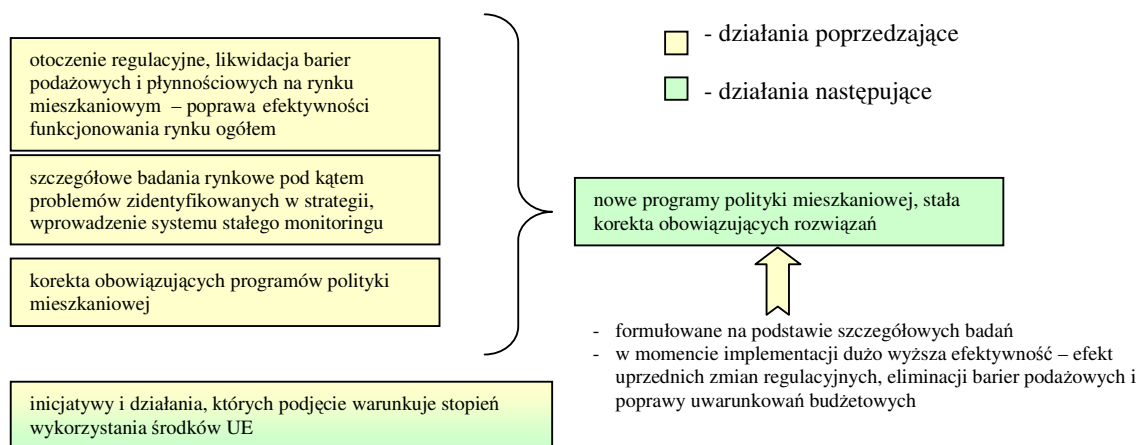
Na płaszczyźnie horyzontalnej koncentracja w pierwszej kolejności na:

- (a) działaniach poprawiających efektywność funkcjonowania sektora mieszkaniowego jako takiego, w tym wpływających na obniżenie kosztów budowania, eksploatacji i zarządzania. W obszarze nowych inwestycji mieszkaniowych duża część takich

działań, często wiążących się wyłącznie z wprowadzeniem zmian prawnych nie pociągających wydatków budżetowych, w swoich skutkach obejmie wszystkie obszary rynku. Nie ograniczy się wyłącznie do zdiagnozowanych problemów stanowiących przedmiot szczegółowych programów polityki mieszkaniowej. Przy dominującej obecnie roli budownictwa prywatnego, realizowanego w znacznej mierze bez pomocy finansowej państwa, działania te stosunkowo szybko wpłyną na uwolnienie lub zdynamizowanie obecnego już potencjału;

(b) w zakresie instrumentów polityki mieszkaniowej (programów wsparcia mieszkalnictwa), równoległych działaniach dotyczących:

- poszerzonych badań rynku, których wyniki pozwolą dopiero na wprowadzenie efektywnych, dobrze adresowanych nowych rozwiązań,
- funkcjonujących już programach, wymagających korekty lub zmian legislacyjno-finansowych,
- nowych rozwiązaniach, których wprowadzenie stanowi niezbędny warunek efektywnego wykorzystania możliwości niezależnych bezpośrednio od Polski (powiązane obecnie z mieszkalnictwem lub, w przyszłości, odnoszące się wprost do mieszkalnictwa inicjatywy UE);



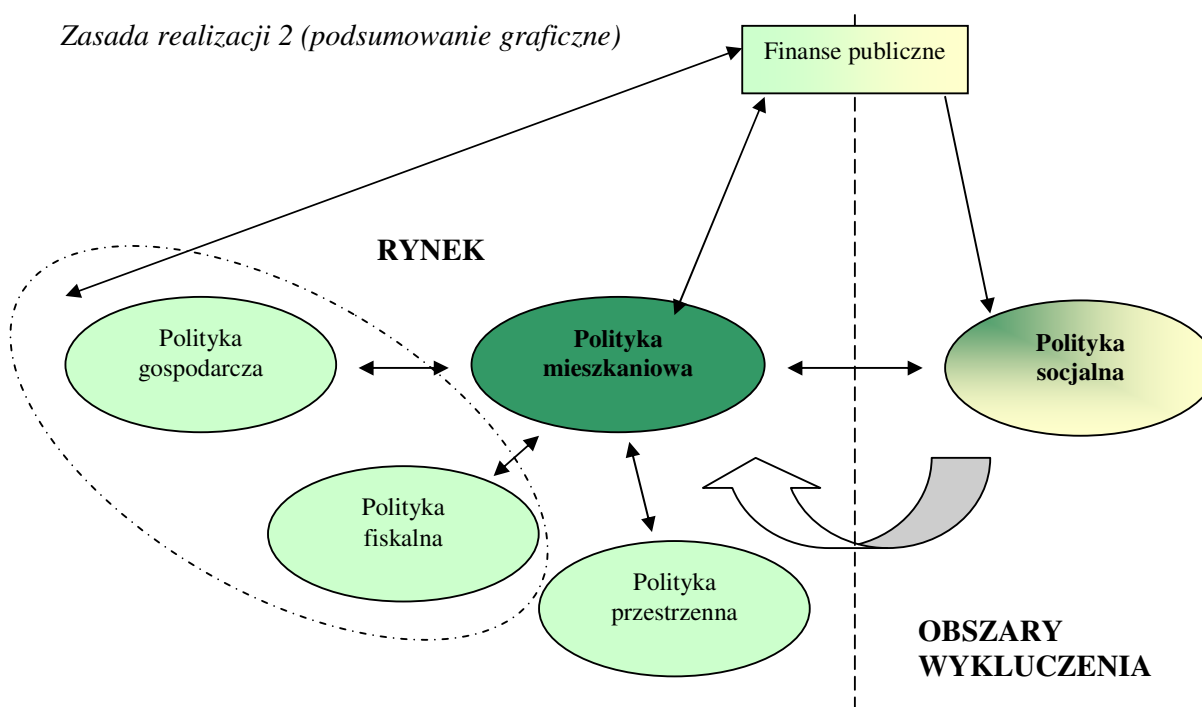
(c) w zakresie pozostającym we wspólnych kompetencjach państwa i samorządów terytorialnych, podejmowanych z możliwie dużym wyprzedzeniem czasowym działaniach pozostających w gestii władz centralnych (z uwagi na długi w skali całego kraju okres dostosowania działań lokalnych).

Na płaszczyźnie wertykalnej wymagana synchronizacja czasowa działań, uwzględniająca wzajemne uwarunkowania rynku mieszkaniowego.

Zasada 2: Uporządkowanie obszarów

Wyraźny podział obszarów problemowych na:

- (a) obejmujące swym zakresem rynek mieszkaniowy, pozostające w orbicie właściwej polityki mieszkaniowej problemy związane z zapewnieniem efektywnego otoczenia regulacyjnego, efektywnego działania rynku mieszkaniowego oraz systemowych rozwiązań dotyczących finansowania mieszkalnictwa, w tym wynikających z uwarunkowań społecznych, gospodarczych i demograficznych, finansowych instrumentów polityki mieszkaniowej o charakterze popytowym lub podażowym;
- (b) obejmujące swym zakresem kwestie socjalne, tzn. problemy pozostające przede wszystkim w orbicie polityki socjalnej (wykluczenie społeczne, trwała lub czasowa bezdomność lub stan ubóstwa).



Działania podejmowane w obu obszarach będą zharmonizowane, uporządkowanie obszarów warunkować jednak powinno odmienny sposób podejścia do problematyki. Działania podejmowane w ramach polityki mieszkaniowej jako takiej, tj. w obszarze rynku mieszkaniowego (mieszkanie jako towar i przedmiot obrotu na rynku wtórnym, pierwotnym i na rynku najmu), będą odgrywały podstawową rolę dla osiągnięcia założonych celów strategii. Podstawową przesłanką dla ich wprowadzania będzie zdynamizowanie rynku mieszkaniowego, poprzez nadanie zmianom i procesom dokonującym się w tym obszarze właściwej skali oraz kierunku (w zależności od problematyki szczegółowej zapoczątkowanie lub kontynuacja, a w dalszej kolejności utrwalenie tendencji).

Z kolei obszar polityki socjalnej w powiązaniu z kwestią mieszkaniową powinien być miejscem działań wyłącznie łagodzących skutki społeczne i ograniczających skalę zidentyfikowanego, negatywnego zjawiska, które z założenia ma być eliminowane. Problematyka mieszkaniowa w orbicie polityki socjalnej ma mieć jedynie charakter interwencyjny, będąc niezbędnym uzupełnieniem polityki mieszkaniowej. W przeciwieństwie jednak do polityki mieszkaniowej wprowadzane instrumenty powinny być w tym obszarze tak określone, aby nie przyczyniać się do utrwalania stanu (patologii, również negatywnych wzorców oraz postaw roszczeniowych) i zmierzać, tam gdzie natura problemu na to pozwala, w kierunku docelowego wprowadzenia danej grupy beneficjentów w obszar polityki mieszkaniowej i działań rynku.

Zasada 3: Prymat rynku

W zakresie niezbędnym dla osiągnięcia założonych celów instrumenty polityki mieszkaniowej w pierwszej kolejności uzupełniać powinny rozwiązania występujące na rynku. Kierunkowym założeniem jest wyłączenie poza obszar aktywnej polityki państwa zadań, które w przypadku braku ingerencji państwa są efektywnie podejmowane przez instytucje działające na rynku, w stopniu zapewniającym osiągnięcie stanu równowagi.

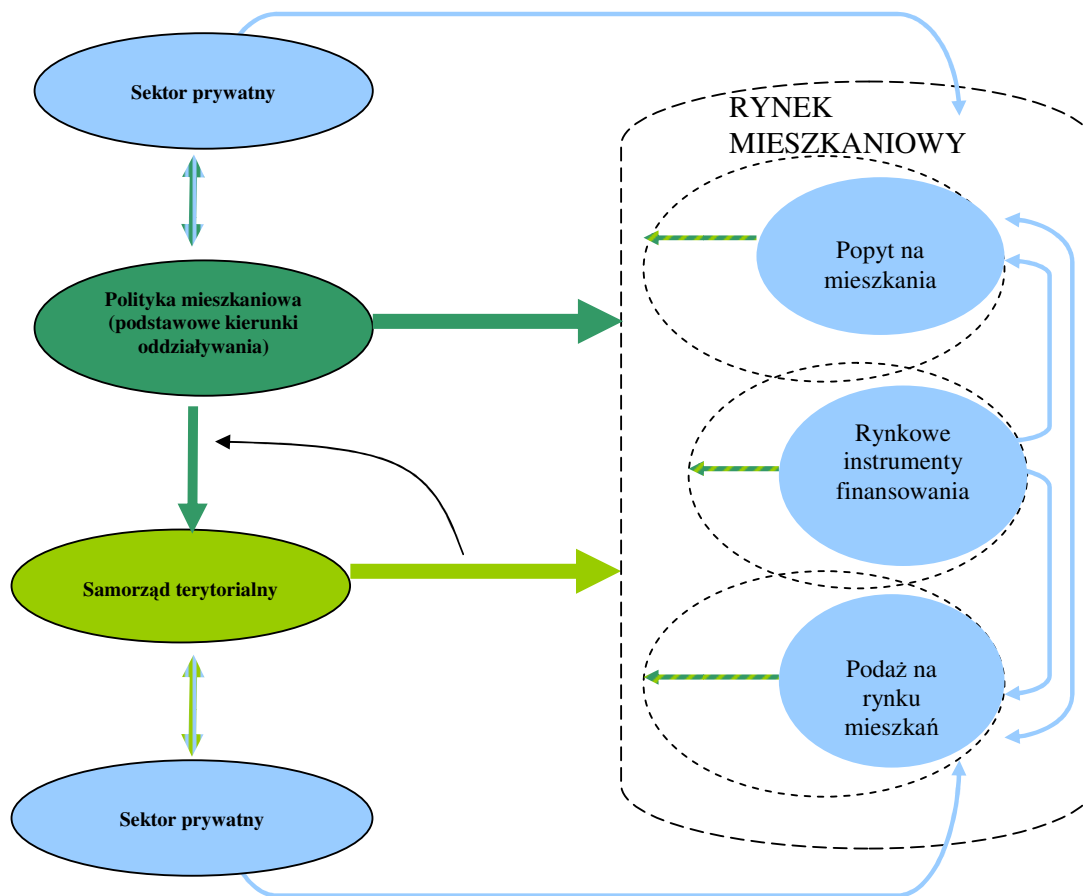
Zasada 4: Subsydiarność

Z uwzględnieniem charakteru problematyki, obowiązywać powinien prymat wsparcia inicjatyw oddolnych – prywatnych i terytorialnych. Konstruowanie programów i rozwiązań prawnych powinno się odbywać z możliwie szerokim wykorzystaniem formuły partnerstwa publiczno-prywatnego. Kluczowa jest rola gmin w procesie poprawy funkcjonowania rynku mieszkaniowego, znajdująca odzwierciedlenie w nowych rozwiązaniach, w tym instrumentach finansowych.

Zasada 5: Wzajemność zobowiązań

Instrumenty finansowe i rozwiązania prawne wspierające samorządy lokalne w realizacji skutecznej polityki mieszkaniowej na poziomie lokalnym będą konstruowane w taki sposób, aby wpływać na podejmowanie komplementarnych, odpowiadających celom strategii, decyzji i działań w terenie, pozostających w wyłącznej kompetencji samorządów terytorialnych. Wskazane uzależnienie pomocy ze środków budżetu państwa od istnienia i realizacji (zgodnie z harmonogramem) gminnego programu mieszkaniowego.

Zasady realizacji 3-5 (podsumowanie graficzne)



Zasada 6: Wybór i odpowiedzialność za własne decyzje

Regulacje prawne dotyczące rynku mieszkaniowego konstruowane zgodnie z zasadą „chcącemu nie dzieje się krzywda”. Uzasadnione z punktu widzenia ochrony praw konsumentów, profesjonalnej obsługi rynku mieszkaniowego, bezpieczeństwa obrotu rynkowego czy eksploatacji mieszkań rozwiązania, wprowadzane w formie powszechnie obowiązujących przepisów prawa, nie powinny mieć – tam gdzie to nie jest konieczne – charakteru przymusowego, ograniczającego pole decyzyjne konsumentów na rynku mieszkaniowym i wpływającego na podwyższenie kosztów. Prymat działań na rzecz dostępu do informacji o rynku nad prostym uregulowaniem poszczególnych kwestii przez przepisy prawne.

Zasada 7: Właściwe adresowanie

W przypadku programów wsparcia polityki mieszkaniowej podstawową zasadę stanowi właściwe określenie beneficjentów i przedmiotu wsparcia. Kierunkowym założeniem

powinno być ograniczenie zakresu oddziaływania instrumentów finansowego wsparcia państwa do tych grup podmiotów, dla których dana forma pomocy stanowi czynnik warunkujący realizację przedsięwzięcia. Prymat podejścia w określeniu przede wszystkim celu i sposobu wydatkowania środków, a nie wysokości kwot przeznaczanych z budżetu na mieszkalnictwo. Podejście takie zakłada uprzednie pogłębione badania rynku i – dopiero w następnej kolejności – odpowiadające uzyskanej diagnozie określenie optymalnej formy i parametryzacji nowych instrumentów.

Zasada 8: Optymalizacja budżetowa

W początkowych latach realizacji strategii, przy nadal dużym udziale historycznych zobowiązań finansowych w „budżecie mieszkaniowym”, w możliwym zakresie efektywne dostosowanie wydatków sztywnych do realizacji celów strategii. Nowe finansowe instrumenty polityki mieszkaniowej należy konstruować w oparciu o paradygmat wykorzystania/aktywizacji kapitału prywatnego.

Zasada 9: Stałość zasad i autonomia budżetowa

Wymagana jest stabilność prawnego i finansowego otoczenia sektora mieszkaniowego. Nie należy wycofywać instrumentów wsparcia w krótkim czasie, pod naciskiem potrzeb politycznych i opinii publicznej, wprowadzając jednocześnie nowe, o podobnym zakresie oddziaływania (plany likwidacji bądź modyfikacji poszczególnych instrumentów polityki mieszkaniowej w wyłącznie niezbędnym i uzasadnionym zakresie, odpowiadającym kierunkowym założeniom strategii i szczegółowym założeniom programu; decyzje nie podyktowane wyłącznie względami fiskalnymi). Dla skutecznej realizacji decyzja o wprowadzeniu nowych rozwiązań powinna być podejmowana w powiązaniu z bezwarunkowym zapewnieniem długookresowego finansowania. Po określeniu zakresu i form oddziaływania państwa, wprowadzeniu zmian optymalizacyjnych i badaniach rynku, nakłady na politykę mieszkaniową powinny być w horyzoncie wieloletnim ustabilizowane na poziomie zapewniającym realizację celów strategii.

Zasada 10: Stała weryfikacja

Niezbędne jest wprowadzenie rozbudowanych badań i stałego monitoringu funkcjonowania rynku mieszkaniowego. Monitoring funkcjonowania programów polityki mieszkaniowej, w tym bieżącej oceny stopnia realizacji celów, nie powinien być sprowadzany do prostego administrowania programami – wymagane rozwiązania prawno-instytucjonalne umożliwiające prowadzenie szczegółowych badań operacyjnych oraz, w przypadku występowania negatywnych zjawisk, szybkie wprowadzanie zmian i korekt, nie utrwalanie nieefektywnych w zmiennej sytuacji rozwiązań.

PRIORYTETY OPERACYJNE

W pierwszym okresie realizacji, odpowiadającym horyzontowi czasowemu zintegrowanego planu działań rozwojowych w okresie do 2013 roku, działania ukierunkowane na harmonizację rozwoju rynku mieszkaniowego i rynku pracy pod kątem zapewnienia spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej w ujęciu regionalnym i krajowym będą podejmowane w obszarze **sześciu priorytetów operacyjnych**.

Priorytet 1:

Tworzenie przyjaznego środowiska prawno-instytucjonalnego dla rozwoju budownictwa mieszkaniowego i systemów jego finansowania, poprzez:

- poprawę dostępności gruntów pod budownictwo mieszkaniowe,
- zmniejszenie czasochłonności i dolegliwości procedur administracyjnych towarzyszących procesowi inwestycyjnemu w budownictwie mieszkaniowym,
- optymalizację instytucjonalną, prawną i finansową funkcjonowania rynku nieruchomości i rynku finansowania mieszkalnictwa,
- podniesienie standardu budownictwa mieszkaniowego – jakości przestrzeni.

Priorytet 2:

Likwidacja barier dla „ruchu mieszkaniowego”, poprzez:

- rozwój zasobu mieszkań na wynajem realizowanych przez sektor prywatny i „non-profit”,
- pobudzenie ruchu mieszkaniowego w istniejącym zasobie mieszkaniowym (migracje w obrębie lokalizacji i między lokalizacjami),
- restrukturyzację zasobów komunalnych, zakładowych i służbowych (przywrócenie im pierwotnej i właściwej funkcji).

Priorytet 3:

Poprawa stanu technicznego i standardu wyposażenia zasobów mieszkaniowych, poprzez:

- urealnienie opłat czynszowych połączone z racjonalizacją systemu osłonowego (dodatki mieszkaniowe),
- wsparcie finansowe gestorów zasobów w remontach i modernizacji budynków mieszkalnych i poprawy ich otoczenia,
- stworzenie ram instytucjonalnych i prawnych dla usprawnienia procesów rewitalizacyjnych,
- kreowanie środowiska prawno-instytucjonalnego dla zrównoważonego rozwoju sektora mieszkaniowego.

Priorytet 4:

Promocja inwestycji we własne mieszkanie (szczególnie pierwsze), poprzez:

- wsparcie finansowe gospodarstw domowych w uzyskaniu własnego mieszkania,
- zwiększenie bezpieczeństwa transakcji na pierwotnym rynku mieszkaniowym.

Priorytet 5:

Zapewnienie właściwego poziomu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych osób starszych i osób niepełnosprawnych, poprzez:

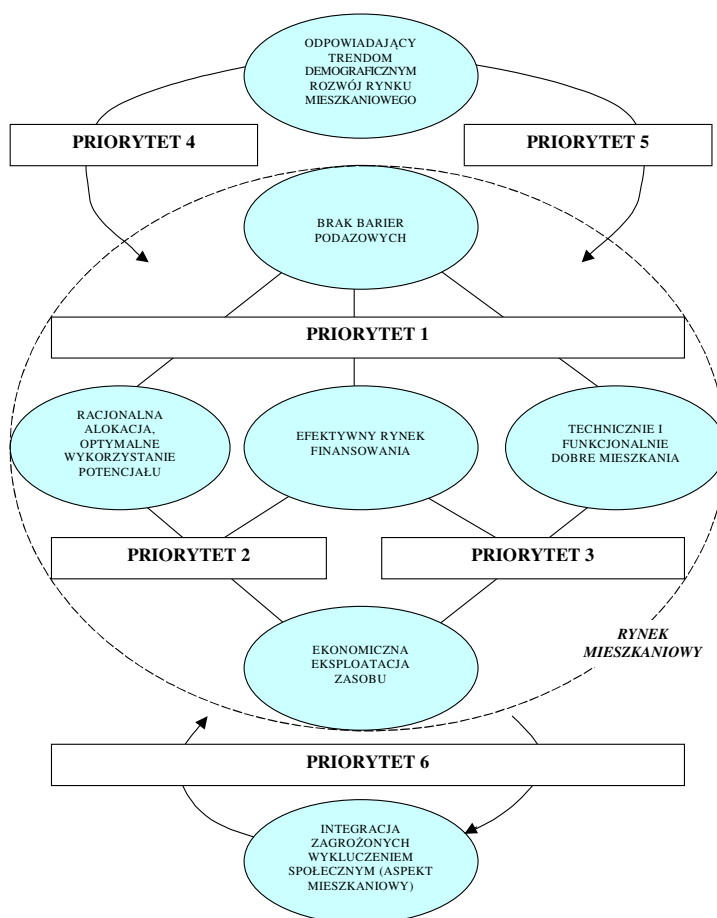
- dostosowanie istniejącego zasobu mieszkaniowego i jego otoczenia do potrzeb osób niepełnosprawnych i starszych,
- stworzenie możliwości bezpiecznej konwersji dorobku życiowego w formie mieszkania na stałe i pewne źródło dochodu w wieku emerytalnym.

Priorytet 6:

Zapobieganie wykluczeniu społecznemu w aspekcie mieszkaniowym, poprzez:

- tworzenie odpowiedniego zasobu lokali socjalnych dla eksmitowanych i zagrożonych eksmisją,
- zapobieganie bezdomności i reintegrację osób bezdomnych.

Wzajemne powiązania obszarów priorytetowych strategii obrazuje poniższy schemat.



Wspólną osią działań, które będą podejmowane w ramach trzech pierwszych obszarów priorytetowych, jest funkcjonowanie rynku mieszkaniowego w aspektach inwestycji,

eksploatacji i alokacji. Wpływające na obniżenie kosztów budowania, eksploatacji, zarządzania i obrotu mieszkaniami działania w pierwszym rzędzie zasadzały się będą na inicjatywach optymalizujących otoczenie prawne rynku mieszkaniowego (zadanie państwa) oraz na nadaniu odpowiedniego kierunku i intensywności lokalnym politykom gospodarowania przestrzenią i zasobem mieszkaniowym (rola władz samorządowych). Uzupełnieniem obu ww. zakresów działań powinny być instrumenty wspierające - tam gdzie to niezbędne - podaż i popyt na rynku mieszkaniowym, w tym przede wszystkim na rynku najmu mieszkań.

Druga grupa priorytetów operacyjnych strategii oparta została przede wszystkim na charakterystyce podmiotowej. Uzasadnione wynikami diagnozy strategicznej priorytety 4-6 są w tym kontekście uzupełnieniem działań optymalizujących funkcjonowanie rynku mieszkaniowego o dodatkowe obszary działań ukierunkowanych na „wrażliwe”, z punktu widzenia procesów zachodzących na rynku, grupy wiekowe oraz dodatkowe działania obejmujące te grupy społeczne, które obecnie znajdują się poza rynkiem mieszkaniowym bądź stoją przed realną groźbą takiego wykluczenia.

Łącznie priorytety operacyjne uwzględniają dwoisty charakter mieszkania, które z jednej strony stanowi towar w obrocie rynkowym (procesy produkcji, sprzedaży i eksploatacji powinny podlegać regułom rynku, jako warunek wzrostu produkcji w warunkach konkurencyjnego poziomu cen na rynku własnościowym i rynku najmu, w tym efektywnego wykorzystywania środków), z drugiej jest dobrem szczególnego rodzaju, zaspokajającym podstawowe potrzeby społeczeństwa i przez to – w przypadku osób rzeczywiście pozbawionych możliwości pozyskania mieszkania we własnym zakresie – wymagającym wsparcia działaniami pozostającymi w obszarze polityki społecznej.

ETAPY REALIZACJI

Biorąc pod uwagę miejsce i rolę strategii w pracach nad zintegrowanym planem działań rozwojowych państwa na lata 2007-2013, realizacja dokumentu dokonywała się będzie na trzech etapach.

Etap I: lata 2005-2006

Przygotowanie legislacyjne warunków realizacji działań rozwojowych na lata 2007-2013, w pierwszej kolejności wprowadzenie zmian prawnych optymalizujących funkcjonowanie rynku mieszkaniowego oraz podjęcie na szczeblu samorządowym działań stanowiących niezbędny warunek efektywnego rozwoju i inwestowania na rynku. Poszerzone badania uwzględniające cele i priorytety operacyjne strategii, w tym regularny i poszerzony monitoring rynku mieszkaniowego, uruchomienie resortowego programu badań cen

transakcyjnych na rynku nieruchomości oraz uzupełnienie badań prowadzonych w systemie statystyki publicznej przez GUS o badania struktury dochodowej gospodarstw domowych w podstawowych formach własności zasobu mieszkaniowego. Określenie instytucjonalnych i finansowych warunków wspierania inwestycji mieszkaniowych w okresie do 2013 roku: w ramach regionalnych programów operacyjnych oraz działań realizowanych z poziomu centralnego. Zdefiniowanie i parametryzacja instrumentów wsparcia sektora mieszkaniowego lub zmian w obowiązujących programach – w zależności od postępu prac rozpoczęcie procesu implementacji.

Etap II: lata 2007-2013

Okresowa ocena postępów realizacji strategii. Przede wszystkim kompleksowa realizacja Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007-2013, w tym wprowadzenie efektywnych instrumentów wsparcia sektora mieszkaniowego w ramach polityki mieszkaniowej państwa. Realizacja regionalnych i sektorowych programów operacyjnych.

Etap III: lata 2014-2025

Okresowa ocena postępów realizacji strategii. Aktualizacja dokumentu, w tym – w oparciu o zaktualizowaną diagnozę uwarunkowań rozwoju sektora mieszkaniowego, cele strategii i zasady realizacji – zdefiniowanie średniookresowych celów, priorytetów i działań rozwojowych w kolejnym okresie.

III. ZESTAW DZIAŁAŃ REALIZACJI STRATEGII W LATACH 2005-2013

Priorytet 1:

Tworzenie przyjaznego środowiska prawno-instytucjonalnego dla rozwoju budownictwa mieszkaniowego i systemów jego finansowania

Kierunek działań 1: Poprawa dostępności gruntów pod budownictwo mieszkaniowe

Działanie 1 (1): Zapewnienie odpowiedniej ilości gruntów budowlanych (z wystarczającą infrastrukturą techniczną i drogową)

Objęcie jak największej powierzchni gmin aktami planistycznymi ustalającymi przeznaczenie gruntów, w tym pod budownictwo mieszkaniowe /po 2003 roku przestały obowiązywać wszystkie plany miejscowe sprzed 1995 roku, a w ich miejsce powstało stosunkowo niewiele nowych planów/. Wyłączenie spod ochrony szczególnej gruntów rolnych w granicach administracyjnych miast. Obecnie wyłączenie gruntów rolnych z użytkowania rolniczego wymaga przynajmniej uzyskania każdorazowo decyzji administracyjnej w tej sprawie, a w odniesieniu do cennych kompleksów rolnych – wcześniejszego uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia.

Podmiot odpowiedzialny: organy gminy (sporządzenie planów miejscowych, stanowiących prawną podstawę realizacji inwestycji budowlanych); minister właściwy ds. budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej (legislacja – zmiany prawne).

Działanie 2 (2): Racjonalizacja polityki przestrzennej (z położeniem nacisku na efektywność i oszczędność skutków działań planistycznych)

Zmiana struktury przestrzennej gruntów miejskich, polegająca na zwiększeniu intensywności zabudowy /uzupełnianie i zagęszczanie zabudowy istniejącej/, prowadząca do zmniejszenia kosztów realizacji inwestycji /wykorzystanie istniejącej infrastruktury technicznej, komunikacyjnej i społecznej/. Zmiana struktury przestrzennej gruntów wiejskich, przeciwdziałająca dalszemu rozpraszaniu zabudowy i nieracjonalnemu podziałowi gruntów rolnych /rozdrobienie w ramach jednego gospodarstwa rolnego/, prowadząca również do zmniejszenia kosztów realizacji i eksploatacji zabudowy zagrodowej. Wykorzystanie zabudowanych, posiadających uzbrojenie, lecz zdegradowanych i wymagających restrukturyzacji terenów /np. powojaskowych, przemysłowych i kolejowych/.

Podmiot odpowiedzialny: organy gminy (prowadzenie świadomej polityki przestrzennej poprzez sporządzenie dokumentów planistycznych związanych z gospodarką przestrzenną); minister właściwy ds. budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej (legislacja – zmiany prawne).

Działanie 3 (3): Działania fiskalne stymulujące podaż gruntów budowlanych

Na niektórych obszarach, szczególnie na terenie największych miast, dostępność gruntów pod budownictwo mieszkaniowe jest ograniczana przez zjawisko spekulacji gruntami inwestycyjnymi. Do złagodzenia tego problemu mógłby się przyczynić specjalny podatek lokalny (lub odpowiednie zwiększenie stawek podatku od nieruchomości) nakładany na właścicieli niezabudowanych gruntów budowlanych. Możliwość jego stosowania przez gminy byłaby reglamentowana w drodze określenia w przepisach powszechnie obowiązujących szczególnych warunków dopuszczalności tego rozwiązania.

Podmiot odpowiedzialny: minister właściwy do spraw finansów publicznych, minister właściwy ds. budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej.

Działanie 4 (4): Wyłączenie z terenów zamkniętych terenów kolejowych

Eliminacja ograniczeń prawnych w obrocie terenami kolejowymi i pokolejowymi, jako poważnej bariery inwestycyjnej.

Podmiot odpowiedzialny: minister właściwy ds. transportu, minister właściwy ds. obrony narodowej

Kierunek działań 2: Zmniejszenie czasochłonności i dolegliwości procedur administracyjnych towarzyszących procesowi inwestycyjnemu w budownictwie mieszkaniowym

Działanie 1 (5): Doprowadzenie do uproszczenia, spójności i jednoznaczności całego systemu przepisów prawnych związanych z realizacją inwestycji budowlanych

Uproszczenie i skrócenie procedur planistycznych (procedury związane ze sporządzaniem planu) oraz procedur administracyjnych (wydawanie decyzji administracyjnych) poprzedzających realizację inwestycji. Czas i działania niezbędne do sporządzenia i uchwalenia planu miejscowego mają wpływ na podejmowanie inicjatywy planistycznej przez gminy. Szybko następujące i liczne zmiany przepisów w tym zakresie nie są w pełni skoordynowane, co prowadzi do niespójności systemu prawa.

Podmiot odpowiedzialny: minister właściwy ds. budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej (legislacja – zmiany prawne w zakresie własności oraz koordynacja wprowadzania koniecznych zmian w innych ustawach).

Działanie 2 (6): Hierarchizacja procesu planowania przestrzennego

Koordynacja wszystkich dokumentów ustalających zasady gospodarki przestrzennej, określenie reguł ich wzajemnej zależności i zgodności oraz współdziałania w tym celu organów zarówno w strukturze pionowej (szczebel lokalny, powiatowy, regionalny, krajowy), jak i poziomej (sektorowo).

Podmiot odpowiedzialny: organy jednostek samorządu terytorialnego we współpracy z organami rządowymi (sporządzenie i uchwalenie aktów prawa miejscowego i

skoordynowanie ich z innymi dokumentami i przepisami odnoszącymi się do przedmiotu i zakresu planów); minister właściwy ds. budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej (legislacja).

Kierunek działań 3: Optymalizacja instytucjonalna, prawna i finansowa funkcjonowania rynku nieruchomości i rynku finansowania mieszkalnictwa

Działanie 1 (7): Informatyzacja systemu ksiąg wieczystych

Kontynuacja rozpoczętego procesu informatyzacji wydziałów ksiąg wieczystych, w tym realizacja przyjętego przez Rząd w styczniu 2005 roku programu działań mających na celu przyspieszenie procesu uporządkowania wpisów do ksiąg wieczystych. W efekcie realizacji zmniejszenie pracochłonności prowadzenia ksiąg wieczystych, poszerzenie dostępności do ksiąg wieczystych, przyspieszenie czasu rozpatrywania spraw i uzyskiwania odpisów, ułatwienie dostępu do treści ksiąg wieczystych i zwiększenie bezpieczeństwa obrotu na rynku nieruchomości.

Podmiot odpowiedzialny: minister właściwy ds. sprawiedliwości.

Działanie 2 (8): Uelastycznienie systemu zabezpieczeń kredytów mieszkaniowych

Wprowadzenie do obrotu prawnego nieakcesoryjnej formy zabezpieczenia wierzytelności, w tym wierzytelności banków z tytułu udzielonych kredytów mieszkaniowych i inwestycyjnych – tzw. długu gruntowego – instytucji prawnej pozwalającej zabezpieczać wierzytelności pieniężne niezależnie od istnienia samej wierzytelności i bez względu na zmianę osoby właściciela (użytkownika wieczystego). Rozwiązanie takie sprzyjać będzie rozwojowi wtórnego rynku wierzytelności hipotecznych, jak również ułatwi refinansowanie kredytów mieszkaniowych gospodarstwom domowym.

Podmiot odpowiedzialny: minister właściwy ds. sprawiedliwości.

Działanie 3 (9): Realizacja programu rozwoju zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach (ZSIN)

Pełna informatyzacja i powiązanie w ramach Integrującej Platformy Elektronicznej niezależnych systemów informacji o nieruchomościach, w aspekcie przestrzennym (kataster nieruchomości), prawnym (nowa księga wieczysta – patrz działanie 3.1) i finansowym (ewidencja podatkowa nieruchomości). Zgodnie z programem budowy ZSIN realizacja działania powinna zapewnić sprawne gromadzenie, przetwarzanie, wzajemną wymianę i udostępnianie informacji o nieruchomościach. Efektem realizacji działania będzie m.in.:

- radykalna poprawa warunków dla prowadzenia racjonalnej gospodarki przestrzenną, w tym optymalizacji gospodarowania nieruchomościami i usprawnienia procesów inwestycyjnych,
- stymulowanie rozwoju rynku nieruchomości (ochrona interesów majątkowych uczestników rynku, prawne bezpieczeństwo obrotu),

- zapewnienie infrastruktury dla rynku finansowania nieruchomości (monitoring wartości nieruchomości na potrzeby oceny ryzyka kredytowego i ubezpieczeniowego),
- monitorowanie rynku nieruchomości na potrzeby formułowania i weryfikowania polityki gospodarczej i polityki mieszkaniowej.

Podmiot odpowiedzialny: ministrowie odpowiadający za poszczególne struktury funkcjonalne ZSIN.

Działanie 4 (10): Określenie zasad preferencyjnego opodatkowania nieruchomości mieszkaniowych po wprowadzeniu podatku od wartości nieruchomości

Budowa ZSIN przyczyni się do uszczelnienia systemu podatków i opłat lokalnych, nie zakłada jednak automatycznego wzrostu obciążeń podatkowych związanych z nieruchomościami mieszkaniowymi. W przypadku wprowadzenia w okresie do 2013 roku systemu opodatkowania nieruchomości w oparciu o ich wartość (podatek uwzględniający wartość nieruchomości istotnie wpłynąć może na dochody gmin, będąc ekonomicznym bodźcem dla urbanizacji terenów), działanie zakłada określenie takich zasad szczegółowych dotyczących opodatkowania nieruchomości mieszkaniowych, które zapewniły będą możliwie dużą neutralność wprowadzanych zmian systemowych w porównaniu z poziomem obecnych obciążeń fiskalnych ponoszonych przez właścicieli i użytkowników.

Podmiot odpowiedzialny: minister właściwy ds. finansów publicznych.

Działanie 5 (11): Usuwanie barier (regulacyjnych i fiskalnych) dla rozwoju rynku wtórnego wierzycelności hipotecznych oraz rynku ubezpieczeń kredytów hipotecznych

Analiza przepisów prawa i wprowadzenie ewentualnych zmian, które ograniczały będą koszty sekurytyzacji aktywów bankowych (ramy instytucjonalne, neutralność podatkowa), jak również umożliwią dostosowanie obecnych instytucji prawnych do potrzeb tego obszaru rynku. Prawno-finansowe działania państwa na polu aktywizacji rynku wtórnego wierzycelności hipotecznych powinny odpowiadać koncepcji rozwoju rynków kapitałowych i być kształtowane w bezpośredniej korelacji z uwarunkowaniami rynku. Analogiczne działania w segmencie rynku ubezpieczeń hipotecznych.

Podmiot odpowiedzialny: minister właściwy ds. instytucji finansowych, KPWiG, KNUiFE.

Działanie 6 (12): Racjonalizacja (czynności, ceny, dostęp do zawodu) sektora usług pośrednictwa na rynku nieruchomości mieszkaniowych

Celem działania jest zwiększenie konkurencji oraz jakości świadczonych usług pośrednictwa na rynku nieruchomości mieszkaniowych, lepsze dostosowanie do rzeczywistych potrzeb konsumenta (rzetelna informacja o nieruchomości i zapewnienie bezpieczeństwa transakcji) oraz dywersyfikacja cenowa tych usług w

zależności od faktycznie wykonywanych czynności (oddzielenie opłat za informację o ofertach od opłat za obsługę transakcji, elastyczne pakiety usług). Dostosowanie trybu uzyskiwania licencji zawodowych do zreformowanych zasad świadczenia usług w dziedzinie gospodarki nieruchomościami. Ogólny postulat ułatwienia dostępu do zawodu znajduje zastosowanie do usług pośrednictwa i zarządzania nieruchomościami mieszkalnymi.

Podmiot odpowiedzialny: minister właściwy ds. budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej.

Działanie 7 (13): Wsparcie dla systematycznego oszczędzania na cele mieszkaniowe

Zwolnienie z podatku od dochodów kapitałowych dochodów z tytułu odsetek od długoterminowych lokat bankowych z zadeklarowanym celem mieszkaniowym. Rozwiązanie wpływające również na ograniczanie ryzyka płynnościowego instytucji finansowych, sprzyjające tworzeniu długookresowej bazy depozytowej długoterminowych kredytów udzielanych na finansowanie mieszkalnictwa.

Podmiot odpowiedzialny: minister właściwy ds. finansów publicznych.

Kierunek działań 4: Podniesienie standardów budownictwa mieszkaniowego – jakości przestrzeni

Działanie 1 (14): Zapewnienie planowej i uporządkowanej gospodarki przestrzenią

Objęcie przestrzeni aktami planistycznymi ustalającymi zorganizowane, kompleksowe zasady gospodarowania przestrzenią, przeciwdziałanie niekontrolowanej, chaotycznej zabudowy przestrzeni.

Podmiot odpowiedzialny: organy jednostek samorządu terytorialnego szczebla lokalnego i regionalnego; minister właściwy ds. budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej.

Działanie 2 (15): Zapewnienie tworzenia wielofunkcyjnej i kompleksowej przestrzeni, zaspokajającej wszechstronne potrzeby jej użytkowników

Ustanowienie i wdrażanie standardów urbanistycznych na poziomie lokalnym, zapewniających odpowiednią jakość przestrzeni (pod względem funkcjonalnym i estetycznym), dostosowaną do jej funkcji. Opracowanie na poziomie krajowym zbioru fakultatywnych (poradnik) lub obowiązkowych (regulacje prawne), uniwersalnych norm zagospodarowania przestrzeni.

Podmiot odpowiedzialny: organy gmin (sporządzenie i uchwalenie aktów prawa miejscowego dotyczących gospodarki przestrzennej); minister właściwy ds. budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej (opracowanie i rozpowszechnienie standardów urbanistycznych w formie fakultatywnej lub obligatoryjnej).

Działanie 3 (16): Upowszechnianie dobrych przykładów ładu przestrzennego, w tym architektury i urbanistyki osiedli mieszkaniowych

Wzmocnienie współpracy ze środowiskami architektów i urbanistów w zakresie podnoszenia jakości projektów architektonicznych i urbanistycznych, a także świadomości społeczeństwa w zakresie ładu przestrzennego. Upowszechnianie dobrych wzorów w mediach poprzez konferencje oraz spotkania. Wzmocnienie roli nagród przyznawanych przez ministra właściwego za wybitne osiągnięcia twórcze w dziedzinie architektury, budownictwa, planowania przestrzennego, urbanistyki oraz geodezji i kartografii.

Podmiot odpowiedzialny: minister właściwy ds. budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej.

Priorytet 2:

Likwidacja barier dla „ruchu mieszkaniowego”

Kierunek działań 1: Rozwój zasobu mieszkań na wynajem realizowanych przez sektor prywatny i „non-profit”

Działanie 1 (17): Nadanie wymiaru regionalnego programowi społecznego budownictwa czynszowego

Określenie i wdrożenie instytucjonalno-prawnych podstaw dla realizacji programu budownictwa społecznego czynszowego również na poziomie regionalnym. W ramach realizacji działania określone powinny zostać rozwiązania, zapewniające skorelowanie decyzji o lokalizacji przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych, związanych z tworzeniem zasobu dostępnych mieszkań na wynajem, z kierunkami rozwoju regionów. Poszerzenie obecnego schematu, na jakim opiera się program (rozwój zasobu mieszkań na wynajem wyłącznie w oparciu o decyzje lokacyjne podejmowane z poziomu danej gminy) jest warunkiem efektywnego wykorzystywania budowanych mieszkań na wynajem dla poprawy mobilności przestrzennej ludności, w szczególności wewnątrzregionalnych migracji związanych ze znalezieniem pracy poza miejscem dotychczasowego zamieszkania. Działanie pozwoli również na bardziej racjonalne wykorzystanie środków z Krajowego Funduszu Mieszkaniowego.

Podmiot odpowiedzialny: minister właściwy ds. budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej, Bank Gospodarstwa Krajowego

Działanie 2 (18): Zwiększenie potencjału Krajowego Funduszu Mieszkaniowego

Dalszy rozwój programu społecznego budownictwa czynszowego wymaga zwiększenia zdolności Krajowego Funduszu Mieszkaniowego do wspierania zakładanej rosnącej liczby przedsięwzięć. Drogą do osiągnięcia tego celu jest wprowadzenie możliwości stosowania dopłat ze środków KFM do oprocentowania kredytów udzielanych przez banki komercyjne inwestorom budującym mieszkania na wynajem w ramach programu (obecnie kapitał kredytowy pochodzi z KFM). W

perspektywie długookresowej pośrednim efektem realizacji działania będzie rozwój technik finansowania prywatnego sektora mieszkań na wynajem, jako efekt tworzenia i standaryzacji produktów w ofercie banków komercyjnych.

Podmiot odpowiedzialny: minister właściwy ds. budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej.

Działanie 3 (19): Przywrócenie mieszkańom w zasobach TBS poziomu rotacji typowego dla sektora mieszkań na wynajem

Wprowadzenie rozwiązań zapewniających możliwie niski stopień „finansowego związania” lokatora z wynajmowanym mieszkaniem. Warunku tego nie spełnia obecnie znaczna część mieszkań w zasobach TBS, co jest w znacznej mierze skutkiem wysokich wpłat z tytułu partycypacji osób trzecich w kosztach budowy lokalu mieszkalnego, w rzeczywistości wnoszonych często przez samego najemcę. Zmiany prawne wprowadzone w 2004 roku eliminują patologię „lokatorskich wpłat partycypacyjnych” o charakterze bezzwrotnym i najczęściej fikcyjnym, jednak umowy w sprawie zwrotnych partycypacji w kosztach budowy lokalu mieszkalnego, zawierane przez osoby fizyczne - przyszłych najemców lokali mieszkalnych, nadal stanowią będą czynnik ograniczający rotację w zasobach TBS, uzasadnioną potrzebami rynku pracy oraz zmieniającymi się potrzebami samych najemców.

Podmiot odpowiedzialny: minister właściwy ds. budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej.

Działanie 4 (20): Utrzymanie zwolnienia przedmiotowego w podatku dochodowym od osób prawnych dla działalności statutowej towarzystw budownictwa społecznego i spółdzielni mieszkaniowych

Do końca 2003 roku systemowe rozwiązania ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych przewidywały zwolnienie z podatku dochodów towarzystw budownictwa społecznego i spółdzielni mieszkaniowych (uzyskiwanych z gospodarki zasobami mieszkaniowymi i z innych źródeł przychodów), pod warunkiem ich przeznaczenia na utrzymanie zasobów mieszkaniowych oraz – odpowiednio – budowę mieszkań na wynajem lub inne cele statutowe, z wyłączeniem działalności gospodarczej. Wykreślone z przepisów ustawy CIT zwolnienia przedmiotowe obowiązują nadal, na podstawie przepisów szczególnych do końca 2006 roku (przyjęty pierwotnie okres przejściowy, upływający z dniem 31 grudnia 2004 roku, został przedłużony o kolejne dwa lata). Działanie przewiduje przywrócenie ww. zwolnieniom przedmiotowym charakteru rozwiązań bezterminowych. Sposobem realizacji będzie znowelizowanie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych (wprowadzenie do ustawy przepisów zgodnych z obowiązującym do dnia 31 grudnia 2003 roku brzmieniem art. 17 ust. 1 pkt 4f) oraz 4j)).

Podmiot odpowiedzialny: minister właściwy ds. finansów publicznych.

Działanie 5 (21): Opracowanie i uruchomienie programu wsparcia inwestorów prywatnych budujących mieszkania przeznaczone na wynajem

System zachęt podatkowych dla prywatnych inwestorów budujących mieszkania na wynajem na zasadach komercyjnych (ulgi podatkowe w PIT i CIT) przestał obowiązywać w efekcie zmian wprowadzonych w latach 1999-2001. Obecnie ten obszar rynku mieszkaniowego przeżywa wyraźną stagnację. W ramach tworzenia zasobu dostępnych mieszkań na wynajem przewiduje się uruchomienie nowego programu wsparcia finansowego dla inwestorów prywatnych budujących mieszkania, pod warunkiem kilkuletniego zachowania przeznaczenia mieszkań na wynajem i utrzymywania w tym okresie stawek czynszu na poziomie dostosowanym do możliwości gospodarstw domowych o niskich i średnich dochodach. Mając na względzie występujące bariery inwestycyjne oraz nadal wysokie ryzyko prawne związane z rynkowym wynajmem mieszkań, opracowanie konkretnego mechanizmu wsparcia, w tym szczegółowa parametryzacja nowego programu, powinno uwzględniać efekt planowanych zmian regulacyjnych w ramach priorytetu 1 (kierunek 1 i 2) oraz zmian prawnych dotyczących rynku najmu, których wprowadzenie przewiduje kolejny kierunek działań.

Podmiot odpowiedzialny: minister właściwy ds. budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej.

Kierunek działań 2: Pobudzenie ruchu mieszkaniowego (migracje w obrębie lokalizacji i między lokalizacjami)

Działanie 1 (22): Wprowadzenie maksymalnej części zasobu mieszkaniowego na otwarty rynek najmu

Wprowadzenie zmian w przepisach ustawy o ochronie praw lokatorów w kierunku wypracowania równowagi pomiędzy ochroną praw lokatorów a poszanowaniem praw własności, umożliwienie ustalania pewnych zasad najmu bezpośrednio pomiędzy najemcą a wynajmującym.

Podmiot odpowiedzialny: minister właściwy ds. budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej.

Działanie 2 (23): Obniżenie kosztów transakcyjnych na rynku mieszkań własnościowych

Przy zdecydowanie dominującej własności prywatnej zasobu mieszkaniowego optymalizacja warunków dla „migracji mieszkaniowej” nie może ograniczać się wyłącznie do działań mających na celu powstanie efektywnego rynku mieszkań na wynajem. Równie duże znaczenie odgrywać powinny takie zmiany prawne, które zapewnią obniżenie kosztów transakcyjnych na rynku mieszkań własnościowych. Uzasadnione szansą na znalezienie pracy, trudne decyzje o sprzedaży mieszkania, zmianie miejsca zamieszkania i pozyskaniu (zakupie lub wynajmie) mieszkania w nowej lokalizacji nie mogą wiązać się z wysokim poziomem wydatków dodatkowych,

który obecnie skutecznie ogranicza skalę takich procesów. Działanie przewiduje zwolnienie od podatku od czynności cywilno-prawnych transakcji związanych z zakupem/sprzedazą domu, lokalu mieszkalnego lub spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu mieszkalnego (ewentualne obniżenie stawki) oraz obniżenie poziomu opłat sądowych związanych z wpisami do księgi wieczystej (zastąpienie wpisów stosunkowych wpisami stałymi). Osiągnięciu założonego celu sprzyjały będą również zmiany określone w priorytecie 1, kierunek 3, działanie 6 (uelastycznienie opłat z tytułu pośrednictwa w obrocie nieruchomościami).

Podmiot odpowiedzialny: minister właściwy ds. finansów publicznych, minister właściwy ds. sprawiedliwości.

Kierunek działań 3: Restrukturyzacja zasobów komunalnych, zakładowych i służbowych – przywrócenie im pierwotnej i właściwej funkcji

Działanie 1 (24): Racjonalizacja gospodarki publicznymi zasobami mieszkaniowymi

Racjonalizacja gospodarowania publicznymi zasobami mieszkaniowymi, obejmująca lokale wchodzące w skład mieszkaniowego zasobu gminy albo lokale stanowiące własność innych jednostek samorządu terytorialnego, samorządowych osób prawnych tych jednostek, Skarbu Państwa lub państwowych osób prawnych, powinna polegać na ekonomizacji czynszów za najem tych mieszkań. Średnia wysokość czynszów w tym zasobie powinna zapewniać pokrycie pełnych kosztów eksploatacji jak również generowanie środków na remonty i modernizacje zasobów. Zasady polityki czynszowej powinny uwzględniać możliwość różnicowania wysokości czynszów w zależności od dochodów gospodarstw domowych najemców.

Podmiot odpowiedzialny: organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, wojewodowie, organy wykonawcze państwowych osób prawnych (sporządzanie i uchwalanie uchwał dotyczących stosowania obniżek czynszów przez właścicieli).

Działanie 2 (25): Zwiększanie udziału tzw. „najmu socjalnego” w mieszkaniowych zasobach gmin

Zgodnie z obowiązującym stanem prawnym gminy zapewniają lokale socjalne i lokale zamienne, a także zaspokajają potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach. Obecnie znaczna część mieszkań gminnych zajmowana jest przez najemców o średnich i wyższych dochodach. Najemcy ci korzystają z renty sytuacyjnej, będącej wynikiem ustalania przez gminy zaniżonych stawek czynszów w porównaniu z innymi zasobami. Sytuacja ta wymaga zmiany, polegającej na przywróceniu najmowi w takim zasobie charakteru socjalnego. Najem socjalny powinien charakteryzować się zasadami polityki czynszowej pozwalającymi na stosowanie obniżek czynszów dla gospodarstw domowych o niskich dochodach. Jednocześnie, dla pozostałych najemców, czynsze powinny być zbliżone do obowiązujących w innych zasobach. Można oczekiwać, że docelowo część najemców

o średnich i wyższych dochodach przeniesie się do innych niż komunalne zasobów, gdzie za porównywalny czynsz będą mogli uzyskać wyższy standard. Zwolnione w ten sposób zasoby zwiększą pulę mieszkań przeznaczonych do „najmu socjalnego”..
Podmiot odpowiedzialny: jednostki samorządu terytorialnego (opracowanie i realizacja lokalnych strategii mieszkaniowych).

Działanie 3 (26): Określenie minimalnego poziomu udziału mieszkań o niskich czynszach w zasobach mieszkaniowych położonych na terenie poszczególnych gmin

Wiele gmin pozbyło lub pozbywa się mieszkań z ich zasobu komunalnego. Stosowane zachęty polegają najczęściej na stosowaniu wysokich bonifikat w stosunku do cen ustalanych przez rzeczoznawców. W skrajnych przypadkach uchwalane przez rady gmin bonifikaty sięgają nawet 97% ceny rynkowej. Wykorzystując doświadczenia krajów UE (np. Francja), działanie przewiduje określenie minimalnego udziału mieszkań o niskich czynszach w ogólnej liczbie mieszkań w danej gminie. W przypadku niespełnienia warunku gmina ponosiłaby konsekwencje finansowe.

Podmiot odpowiedzialny: minister właściwy ds. budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej.

Działanie 4 (27): Odejście od modelu mieszkania zakładowego na rzecz tworzenia zasobów mieszkań funkcyjnych

Zasób tzw. mieszkań zakładowych uległ znacznemu ograniczeniu w wyniku prywatyzacji tych zasobów. Część zasobów została przekazana gminom lub spółdzielniom mieszkaniowym. Funkcje dawnego budownictwa zakładowego powinien dziś w odniesieniu do określonych zawodów i służb pełnić zasób mieszkań funkcyjnych, których najem byłby związany ściśle z pełnieniem określonych funkcji.

Podmiot odpowiedzialny: właściwi ministrowie oraz sektor prywatny.

Priorytet 3:

Poprawa stanu technicznego i standardu wyposażenia zasobów mieszkaniowych

Kierunek działań 1: Urealnienie opłat czynszowych połączone z racjonalizacją systemu osłonowego (dodatki mieszkaniowe)

Działanie 1 (28): Urealnienie czynszów

Wprowadzenie zmian prawnych pozwalających na urealnienie opłat czynszowych (radykalne przyspieszenia procesu ekonomizacji czynszów), z zachowaniem racjonalnych zasad ochrony lokatorów przed nadmiernymi podwyżkami. Obowiązujące nadal zasady ograniczające podwyżki czynszów uniemożliwiają gromadzenie środków finansowych, które powinny być przeznaczone na remonty budynków mieszkalnych. W obecnym stanie rzeczy jednorazowe koszty tych niezbędnych remontów sięgać mogą nawet kilkunastu procent wartości odtworzeniowej obiektów budowlanych, co przy najkorzystniejszych nawet

warunkach długoterminowego kredytowania musi znaleźć odzwierciedlenie w postaci realnego wymiaru czynszu.

Podmiot odpowiedzialny: minister właściwy ds. budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej.

Działanie 2 (29): Zapewnienie ochrony lokatorów o niskich dochodach poprzez system dodatków mieszkaniowych

Stworzenie warunków do urealniania czynszów poprzez zwiększenie pomocy w utrzymaniu i zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych dla najuboższych gospodarstw domowych. Propozycje zmian i kierunki modyfikacji obowiązującego systemu dodatków mieszkaniowych nakierowane byłyby na ograniczenie grupy gospodarstw domowych uprawnionych do ubiegania się o dodatki mieszkaniowe jedynie do lokatorów (najemców). W odniesieniu do właścicieli nieruchomości lub lokali mieszkalnych (ewentualnie także osób, którym przysługuje spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu mieszkalnego) proponuje się zastąpienie dodatków mieszkaniowych zwrotną pomocą mieszkaniową (pożyczką) zabezpieczaną przez ustanowienie hipoteki na nieruchomości lub ograniczonym prawie rzeczowym. Niezależnie od powyższego niezbędne wydaje się również uelastycznienie warunków przyznawania dodatków mieszkaniowych poprzez zwiększenie kompetencji gmin w określaniu optymalnych, tj. dostosowanych do aktualnych możliwości finansowych danej gminy, warunków progowych (pułapy dochodowe, powierzchniowe, czynszowe) uprawniających do ubiegania się o dodatki mieszkaniowe.

Podmiot odpowiedzialny: minister właściwy ds. budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej.

Kierunek działań 2: Wsparcie finansowe gestorów zasobów w remontach i modernizacji budynków mieszkalnych i poprawy ich otoczenia

Działanie 1 (30): Uruchomienie skutecznych instrumentów wsparcia inwestorów w remontach zasobów mieszkaniowych

Opracowanie i wprowadzenie efektywnych rozwiązań wsparcia finansowego gestorów w remontach zasobów mieszkaniowych. Decyzja o wyborze konkretnego mechanizmu i parametryzacji nowych rozwiązań docelowo uwzględniać powinna efekty zmian, jakie przyniosą podejmowane uprzednio działania legislacyjne określone w kierunku 1. W pierwszym etapie sposobem realizacji tego działania mogłaby być nowelizacja ustawy z dnia 5 grudnia 2002 r. dopłatach do oprocentowania kredytów mieszkaniowych o stałej stopie procentowej (Dz. U. Nr 230, poz. 1922 z późn. zm.), przedłużająca okres udzielania kredytów o stałej stopie i ukierunkowująca program wyłącznie na finansowanie remontów budynków mieszkalnych. Efektem takiego działania byłoby wprowadzenie do oferty banków produktu kredytowego o preferencyjnym poziomie oprocentowania, stałej kwocie spłaty oraz charakterystyce

pozwalającej na finansowanie szerokich celów remontowych i wybór odpowiedniego do możliwości i potrzeb inwestora okresu spłaty.

Podmiot odpowiedzialny: minister właściwy ds. budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej.

Działanie 2 (31): Określenie rozwiązań zwiększających dostęp wspólnot mieszkaniowych do instrumentów finansowania remontów budynków mieszkalnych

Przejmowanej przez wspólnoty mieszkaniowe odpowiedzialności za utrzymanie budynków mieszkalnych nie towarzyszyły rozwiązania uwzględniające charakter prawny tej grupy gestorów, zwiększające możliwość pozyskania na rynku kredytowym środków przeznaczonych na inwestycje remontowe. Powszechnie podnoszony problem dotyczy w tym przypadku braku możliwości przedstawienia przez wspólnotę wystarczających zabezpieczeń warunkujących pozyskanie środków na finansowanie inwestycji remontowej. Działanie przewiduje wprowadzenie szczególnych rozwiązań, poprawiających dostępność korzystania przez wspólnoty mieszkaniowe z rynkowej oferty kredytów na remonty oraz rządowych i lokalnych programów wsparcia inwestycji remontowych (np. zwiększenie możliwości korzystania przez wspólnoty mieszkaniowe z preferencyjnych poręczeń spłaty zobowiązań zaciąganych na realizację inwestycji remontowych).

Podmiot odpowiedzialny: minister właściwy ds. budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej.

Działanie 3 (32): Kreowanie otoczenia fiskalnego sprzyjającego poprawie stanu technicznego substancji mieszkaniowej

Działanie polegało będzie na:

- utrzymaniu podatkowych instrumentów wsparcia gospodarstw domowych w remontach lokali i domów mieszkalnych, w postaci ulgi remontowej w PIT,
- bezterminowym utrzymaniu zwolnień przedmiotowych w podatku dochodowym od osób prawnych dla gestorów zasobów mieszkaniowych,
- utrzymaniu po 2008 roku obniżonej stawki VAT w odniesieniu do modernizacji i remontów zasobu mieszkaniowego: w zależności od kształtu obowiązujących rozwiązań VI dyrektywy Rady UE najszerszy możliwy wariant stosowania stawki obniżonej (w przypadku systemowej reformy systemu podatkowego określenie zasad całościowo neutralnych lub korzystniejszych w stosunku do rozwiązań stosowanych obecnie) – por. działanie nr 42.

W przypadku ulgi remontowej możliwość dokonywania odliczeń wydatków remontowych w ramach limitu kwotowego w 3-letnim okresie upływa z końcem 2005 roku. Z kolei do końca 2003 roku systemowe zwolnienia przedmiotowe w CIT przewidywały m.in. zwolnienie z podatku części dochodów szeroko określonej grupy gestorów zasobów mieszkaniowych – w tym komunalnych zakładów gospodarki mieszkaniowej, wspólnot mieszkaniowych i administratorów nieruchomości – w

przypadku przeznaczenia tych dochodów na utrzymanie zasobu mieszkaniowego. Podobnie jak to ma miejsce w przypadku analogicznych zwolnień dotyczących spółdzielni mieszkaniowych i towarzystw budownictwa społecznego, wykreślone z CIT zwolnienia przedmiotowe na podstawie przepisów szczególnych mają obowiązywać do końca 2006 roku – w tym aspekcie realizacji działania przywrócenie zwolnieniom przedmiotowym charakteru rozwiązań bezterminowych powiązane będzie z realizacją działania nr 4 w priorytecie 2, kierunek 1.

Podmiot odpowiedzialny: minister właściwy ds. finansów publicznych.

Działanie 4 (33): Wdrożenie rozwiązań zachęcających do realizacji przedsięwzięć termomodernizacyjnych w systemie ESCO

Program termomodernizacji realizowany w oparciu o ustawę o wspieraniu przedsięwzięć termomodernizacyjnych powinien być kontynuowany. Jednocześnie należy zbadać możliwość wykorzystania w programie termomodernizacji koncepcji modernizacji zasobów mieszkaniowych w formule finansowania przez trzecią stronę (ESCO). Realizacja projektów termomodernizacyjnych z wykorzystaniem finansowania przez stronę trzecią może wpłynąć na zróżnicowanie oferty programu, który w dzisiejszym kształcie wymaga, aby inne niż własne środki na realizację inwestycji pochodziły wyłącznie z kredytu bankowego. Tymczasem istnieją inne, często dogodniejsze z punktu widzenia gestora zasobów metody pozyskiwania środków na termomodernizację. W modelu ESCO środki finansowe są dostarczane przez wykonawcę lub wyspecjalizowany podmiot finansowy, który akceptuje określony system spłat, najczęściej wprost lub pośrednio powiązany z uzyskanymi oszczędnościami. W oparciu o wyniki przeprowadzonej analizy prawnej i finansowej określone i wdrożone byłyby szczegółowe rozwiązania legislacyjne.

Podmiot odpowiedzialny: minister właściwy ds. budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej.

Kierunek działań 3: Stworzenie ram instytucjonalnych i prawnych dla usprawnienia procesów rewitalizacyjnych

Działanie 1 (34): Wprowadzenie specjalnych regulacji w zakresie gospodarki nieruchomościami dla obszarów rewitalizowanych

Sfera działalności samorządu lokalnego inicjującego i realizującego proces rewitalizacji wymaga częściowej zmiany regulacji prawnych dotyczących gospodarki nieruchomościami w odniesieniu do realizacji prawa własności i swobody kształtowania stosunków umownych na rewitalizowanym obszarze. Zmiany te powinny umożliwić gminom sprawne działania rewitalizacyjne na terenach o skomplikowanej strukturze własnościowej i przestrzennej.

Podmiot odpowiedzialny: minister właściwy ds. budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej.

Działanie 2 (35): Wprowadzenie specjalnych regulacji w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego dla obszarów rewitalizowanych

Istotnym elementem przedsięwzięć rewitalizacyjnych jest ich wymiar przestrzenny, co skutkuje koniecznością ścisłego powiązania procesu przygotowania i realizacji rewitalizacji z obligatoryjnym procesem planowania miejscowego. Z uwagi na złożony charakter przedsięwzięć rewitalizacyjnych regulacje prawne powinny określać ustalenia miejscowych planów zagospodarowanych dla rewitalizowanych obszarów jak również gwarantować zgodność przedsięwzięć rewitalizacyjnych z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Stwierdzony brak takiej zgodności powinien skutkować nieważnością uchwał samorządu lokalnego dotyczących przedsięwzięć rewitalizacyjnych.

Podmiot odpowiedzialny: minister właściwy ds. budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej.

Działanie 3 (36): Określenie procedur zapewniających przejrzystość procesów rewitalizacji, ich uspołecznienie i kontrolę

O wynikach rewitalizacji decyduje w dużym stopniu poziom świadomości i motywacji społeczności lokalnych do partycypowania w procesie rewitalizacji, wynikający ze zrozumienia przyszłych korzyści. Na wszystkich etapach przygotowania i prowadzenia procesu rewitalizacji odpowiednie procedury powinny zobowiązywać samorząd lokalny do tworzenia odpowiednich warunków dla komunikacji i kontroli społecznej. Jednocześnie aktywna promocja idei współuczestnictwa najemców w decydowaniu o budynku w którym zamieszkują (postulat ten jest uniwersalny i dotyczy wszelkich zasobów wynajmowanych, nie tylko na obszarach rewitalizowanych).

Podmiot odpowiedzialny: minister właściwy ds. budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej, minister właściwy rozwoju regionalnego.

Kierunek działań 4: Kreowanie środowiska prawno-instytucjonalnego dla zrównoważonego rozwoju sektora mieszkaniowego

Działanie 1 (37): Wprowadzenie systemu certyfikacji energetycznej budynków mieszkalnych

Poprzez uwierzytelnianie standardu technicznego, kosztów eksploatacyjnych, a pośrednio również wartości rynkowej budynków mieszkalnych, działanie to będzie wpływać na poprawę standardu użytkowego istniejących budynków mieszkalnych oraz przedłużenie ich trwałości. Bezpośrednią formą realizacji działania będzie stworzenie obowiązkowego certyfikatu (paszportu energetycznego) dla budynków mieszkalnych, kwalifikującego budynki do określonych klas energetycznych. Po określeniu i wprowadzeniu warunków legislacyjnych (przygotowanie i wdrożenie ustawy o certyfikacji energetycznej budynków wraz z aktami wykonawczymi oraz nowelizacją aktów istniejących) podjęte zostaną inicjatywy organizacyjno-

wdrożeniowe, polegające na wprowadzeniu organizacyjnego systemu certyfikacji budynków wraz z informacyjnymi bazami danych certyfikowanych budynków i osób uprawnionych do certyfikacji.

Podmiot odpowiedzialny: minister właściwy ds. budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej.

Działanie 2 (38): Stworzenie systemu kontroli systemów ogrzewczych i wentylacyjno-klimatyzacyjnych w budynkach w zakresie efektywności energetycznej

Działanie polegało będzie na przystosowaniu istniejącego systemu prawno-organizacyjnego związanego z funkcjonowaniem środowiska osób wykonujących samodzielnie funkcje techniczne w budownictwie na potrzeby kontroli systemów ogrzewczych, wentylacji i klimatyzacji w zakresie efektywności energetycznej

Podmiot odpowiedzialny: minister właściwy ds. budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej.

Działanie 3 (39): Określenie krajowych kryteriów budownictwa mieszkaniowego zgodnego z zasadami zrównoważonego rozwoju

W oparciu o metodykę oceny ogólnej zgodności budynków i obszarów zabudowanych z zasadami Komisji Europejskiej w zakresie zrównoważonego rozwoju, opracowanie krajowych kryteriów zgodności nowych i remontowanych budynków mieszkalnych (trwałość, wydajność energetyczna, jakość powietrza w pomieszczeniach, poziom hałasu, jakość materiałów pod względem wpływu na środowisko, możliwość ich powtórnego użycia i recyklingu, koszty budowy i konserwacji, koszty bieżące oraz koszty terenu zabudowanego w całym okresie eksploatacji).

Podmiot odpowiedzialny: minister właściwy ds. budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej.

Działanie 4 (40): Wprowadzenie zasad zrównoważonego budownictwa mieszkaniowego do regulacji prawnych oraz procedur przetargowych na budowę i remonty budynków mieszkalnych do przepisów o zamówieniach publicznych

Zasady zrównoważonego rozwoju budownictwa powinny znajdować odzwierciedlenie w przepisach prawa budowlanego i wydawanych na podstawie tych regulacji przepisów wykonawczych oraz norm techniczno-budowlanych, skłaniając inwestorów do uwzględniania rozwiązań zgodnych z zasadami zrównoważonego rozwoju już na etapie projektowania, bez względu na źródło finansowania inwestycji. Wprowadzenie zasad zrównoważonego rozwoju do procedur przetargowych ma na celu zapewnienie respektowania tych zasad w stosunku do inwestycji finansowanych ze środków publicznych.

Podmiot odpowiedzialny: minister właściwy ds. budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej.

Priorytet 4:

Promocja inwestycji we własne mieszkanie, szczególnie pierwsze

Kierunek działań 1: Wsparcie finansowe gospodarstw domowych w uzyskaniu własnego mieszkania

Działanie 1 (41): Dostosowanie systemu realizacji uprawnień z tytułu premii gwarancyjnych do potrzeb nabywców mieszkań nie dysponujących środkami na wkład własny niezbędny dla uzyskania kredytu bankowego

Działanie przewiduje poszerzenie możliwości warunkowego uzyskania premii gwarancyjnej od wkładów gromadzonych na książeczkach mieszkaniowych o przypadek, gdy uzyskane środki zostaną przeznaczone w całości na wymagany wkład własny osoby ubiegającej się o kredyt mieszkaniowy na zakup własnego mieszkania. Obecnie obowiązujące warunki uzyskania premii gwarancyjnej wymagają uprzedniego uzyskania tytułu prawnego do nieruchomości lub – w przypadku wcześniejszej i warunkowej wypłaty – wcześniejszego poniesienia znacznych nakładów inwestycyjnych. Propozycja ta byłaby adresowana do tych właścicieli książeczek, którzy dysponują zdolnością kredytową, lecz nie dysponują środkami na wymagany przez bank wkład własny. Kredyty udzielane na 100% wartości nieruchomości wiążą się zwykle z koniecznością ponoszenia dodatkowych kosztów w formie dodatkowych zabezpieczeń i wyższego oprocentowania.

Podmiot odpowiedzialny: minister właściwy ds. budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej.

Działanie 2 (42): System zachęt fiskalnych do inwestowania w nowe mieszkania

Obowiązujące obecnie rozwiązania w zakresie możliwości odpisywania od podstawy opodatkowania nakładów poniesionych z tytułu odsetek od kredytów mieszkaniowych („ulga odsetkowa”) powinny zostać utrzymane, jako skuteczny instrument obniżania obciążeń związanych z obsługą kredytów mieszkaniowych. Powinny one zostać uzupełnione o:

- zwolnienie przedmiotowe z podatku od spadków i darowizn dotyczące darowizn środków na zakup nowobudowanego mieszkania,
- zwolnienie ze zryczałtowanego podatku dochodów z tytułu odsetek od środków deponowanych na rachunkach systematycznego oszczędzania na cele mieszkaniowe (instrument omówiony również w Priorytecie 1.),

co z kolei będzie ułatwiać i stymulować gromadzenie i transfer środków na cele mieszkaniowe między pokoleniami. Ponadto działanie zakłada utrzymanie po 2008 roku obniżonej stawki VAT w odniesieniu do sprzedaży i budowy mieszkań: w zależności od kształtu obowiązujących rozwiązań VI dyrektywy Rady UE zakresowo najszerszy możliwy wariant stosowania stawki obniżonej (w przypadku systemowej

reformy systemu podatkowego określenie zasad całościowo neutralnych lub korzystniejszych od rozwiązań stosowanych obecnie) – por. działanie nr 32.

Podmiot odpowiedzialny: minister właściwy ds. finansów publicznych, minister właściwy ds. budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej.

Działanie 3 (43): Wprowadzenie programu pomocy w dochodzeniu do pierwszego własnego mieszkania

W oparciu o przeprowadzone badania rynku opracowanie i wdrożenie efektywnego programu finansowego wsparcia młodych gospodarstw domowych zaspokajających potrzeby mieszkaniowe w formie pierwszego własnego mieszkania nabywanego na rynku pierwotnym. Program powinien stanowić efektywne uzupełnienie instrumentu wsparcia w formie ulgi odsetkowej w PIT, zapewniając precyzyjne adresowanie udzielanej pomocy finansowej /określona w oparciu o kryteria dochodowe grupa gospodarstw domowych, która w przypadku możliwości pozyskania dodatkowej formy wsparcia będzie w stanie pozyskać mieszkanie własnościowe i ponosić w przyszłości koszty związane z jego utrzymaniem/. Warunek efektywności wymaga określenia takiego mechanizmu wsparcia, który znajduje optymalne oparcie w rynkowych instrumentach finansowania mieszkalnictwa. Stabilizacja makroekonomiczna oraz znaczne obniżenie rynkowego oprocentowania kredytów mieszkaniowych uzasadniają odejście od paradygmatu poprawy dostępności do rynkowych źródeł finansowania w formie kredytów mieszkaniowych o obniżonym oprocentowaniu na rzecz instrumentu opierającego się na systemie poręczeń/gwarancji/ubezpieczeń kredytów hipotecznych i/lub pomocy finansowej w uzupełnieniu wymaganej części środków własnych.

Podmiot odpowiedzialny: minister właściwy ds. budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej.

Kierunek działań 2: Zwiększenie bezpieczeństwa transakcji na pierwotnym rynku mieszkaniowym

Działanie 1 (44): Podniesienie standardów ochrony konsumentów na pierwotnym rynku mieszkaniowym

Biorąc pod uwagę stopień komplikacji prawnej oraz subiektywnie wysoką wartość transakcji mieszkaniowej z punktu widzenia przeciętnego nabywcy mieszkania, istotą działania jest wprowadzenie skutecznych instrumentów prawnej ochrony nabywców, jako z natury słabszej strony transakcji mieszkaniowej. Działanie to będzie również zawierać komponent edukacyjny, zmierzający do zwiększenia świadomości klientów deweloperów, spółdzielni mieszkaniowych i TBS-ów w zakresie ryzyk towarzyszących transakcji mieszkaniowej. Podniesienie poziomu bezpieczeństwa transakcji na rynku pierwotnym będzie służyć promocji inwestycji w nowe mieszkania, gdyż obecnie poziom ryzyka związany z nabywaniem mieszkania na

rynku pierwotnym zniechęca wielu nabywców i sprawia, że preferują oni mieszkania już użytkowane.

Podmiot odpowiedzialny: minister właściwy ds. gospodarki, minister właściwy ds. sprawiedliwości, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Priorytet 5:

Zapewnienie właściwego poziomu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych osób starszych i osób niepełnosprawnych

Kierunek działań 1: Dostosowanie istniejącego zasobu mieszkaniowego i jego otoczenia do potrzeb osób niepełnosprawnych i starszych

Działanie 1 (45): Analiza dostosowania zasobu mieszkaniowego i jego otoczenia do potrzeb osób w podeszłym wieku oraz sformułowanie szczegółowego programu działań dostosowawczych

W ramach realizacji działania rozwinięte powinny zostać badania istniejącego i nowobudowanego zasobu mieszkaniowego, jak również jego otoczenia (w tym infrastruktury społecznej), w aspekcie dostosowania zasobu do specyficznych potrzeb osób w podeszłym wieku. Na podstawie wyników kompleksowej analizy sytuacji w skali kraju i lokalnie, uwzględniającej m.in. problematykę dostępności przestrzennej określonego typu usług publicznych, barier fizycznych, potrzeb emocjonalnych, określone i uruchomione zostaną odpowiednie działania dostosowawcze.

Podmiot odpowiedzialny: minister właściwy ds. polityki społecznej, samorządy terytorialne, minister właściwy ds. budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej.

Działanie 2 (46): Program usuwania barier architektonicznych dla osób niepełnosprawnych ruchowo w istniejącym zasobie mieszkaniowym

Proponuje się uruchomienie systemu wsparcia właścicieli budynków mieszkalnych w zakresie usuwania barier architektonicznych dla osób z dysfunkcjami ruchu związanymi z podeszłym wiekiem lub niepełnosprawnością. Program z założenia miałby ograniczony charakter i odpowiadałby na problemy związane z dużą koncentracją osób z ograniczeniami ruchowymi w danym budynku lub na danym osiedlu oraz ograniczoną względami dochodowymi mobilnością mieszkaniową, czyli w sytuacjach gdzie skala zjawiska nie pozwala na rozwiązanie problemu w drodze zamiany mieszkań.

Podmiot odpowiedzialny: minister właściwy ds. budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej, minister właściwy ds. polityki społecznej, minister właściwy ds. zdrowia.

Działanie 3 (47): Tworzenie zasobu mieszkań chronionych dla osób o innych typach niepełnosprawności niż ruchowa

Wprowadzenie systemu wsparcia gmin i organizacji pozarządowych w zakresie tworzenia zasobu mieszkań chronionych dla osób o innych typach niepełnosprawności niż ruchowa (osób niewidzących, niepełnosprawnych intelektualnie) w oparciu o doświadczenia pilotażowego programu realizowanego na podstawie przepisów ustawy z dnia 24 kwietnia 2004 r. o finansowym wsparciu tworzenia w latach 2004-2005 lokali socjalnych, noclegowni i domów dla bezdomnych (Dz. U. Nr 145, poz. 1533) i istniejących inicjatyw lokalnych.

Podmiot odpowiedzialny: minister właściwy ds. pomocy społecznej, minister właściwy ds. budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej, minister właściwy ds. zdrowia.

Kierunek działań 2: Stworzenie możliwości bezpiecznej konwersji dorobku życiowego w formie mieszkania na stałe i pewne źródło dochodu w wieku emerytalnym

Działanie 1 (48): Wprowadzenie ram prawnych dla „reverse mortgage”, oferowanego przez instytucje finansowe na zasadach komercyjnych

Realizacja działania polegała będzie na analizie otoczenia prawno-instytucjonalnego oraz – w oparciu o sformułowane wnioski – likwidacji ewentualnych barier prawnych i instytucjonalnych dla rozwoju w Polsce instrumentu „reverse mortgage” (renta dożywotnia dla właściciela mieszkania pod zastaw mieszkania). Przy obserwowanych i prognozowanych uwarunkowaniach demograficznych /starzenie się społeczeństwa/, mieszkaniowych /w świetle NSP 2002 ponad $\frac{1}{12}$ zasobów mieszkaniowych zamieszkiwanych przez 1 osobę w wieku powyżej 60 lat/ oraz ekonomicznych /przeciętnie bardzo niski poziom rent i emerytur/ podstawowym celem działania jest wprowadzenie do oferty instytucji finansowych bezpiecznego instrumentu, stwarzającego szeroką możliwość "uwolnienia", na bazie własnego majątku mieszkaniowego, środków finansowych o charakterze stałego, dożywotniego źródła dochodu.

Podmiot odpowiedzialny: minister właściwy ds. instytucji finansowych, minister właściwy ds. sprawiedliwości, NBP.

Działanie 2 (49): Wprowadzenie regulacji zezwalających gminom na stosowanie techniki renty zabezpieczonej hipoteką

Działanie będzie polegało na wprowadzeniu zmian prawnych umożliwiających wykorzystywanie techniki renty zabezpieczonej hipoteką w zasobach mieszkań własnościowych zlokalizowanych na terenie gminy przez właściwą jednostkę samorządu terytorialnego. Działanie – komplementarne w stosunku do działania nr 1 – wpłynie na poprawę sytuacji dochodowej starszych gospodarstw domowych, pozwalające również na utrzymanie dotychczasowego standardu mieszkaniowego. Wprowadzenie możliwości wykorzystania renty zabezpieczonej hipoteką przez gminy

dotatkowo umożliwi wykorzystanie tego rozwiązania jako instrumentu realizacji strategicznej, długookresowej wizji tworzenia komunalnego zasobu mieszkaniowego w ramach realizacji zadań własnych gminy, tam gdzie zasób ten jest niewystarczający. Podmiot odpowiedzialny: minister właściwy ds., minister właściwy ds. finansów publicznych, minister właściwy ds. budżetu, minister właściwy ds. sprawiedliwości, minister właściwy ds. budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej.

Priorytet 6:

Zapobieganie wykluczeniu społecznemu w aspekcie mieszkaniowym

Kierunek działań 1: Tworzenie odpowiedniego zasobu lokali socjalnych dla eksmitowanych i zagrożonych eksmisją

Działanie 1 (50): Szersze wykorzystywanie istniejących zasobów mieszkaniowych w funkcji lokali socjalnych

Działania ukierunkowujące gminy na zapewnianie zasobu lokali socjalnych w oparciu o już istniejący zasób nieruchomości mieszkalnych. Cel ten będzie realizowany poprzez:

- racjonalizację gospodarowania gminnym zasobem mieszkaniowym w wyniku ekonomizacji czynszów i opuszczania mieszkań komunalnych przez lokatorów o względnie dobrej sytuacji finansowej, skłonnych do zamieszkiwania w zasobie komunalnym wyłącznie ze względu na niskie czynsze (renta sytuacyjna),
- współpracę gmin z innymi gestorami zasobów mieszkaniowych, polegającą na wynajmie lub nabywaniu przez gminy istniejących lokali mieszkalnych, przede wszystkim o cechach substandardu, i udostępnianie ich na zasadach właściwych lokalom socjalnym.

Wykorzystując istniejące zasoby, w sposób naturalny zapobiegać się będzie tworzeniu gett socjalnych.

Podmiot odpowiedzialny: organy gminy (opracowanie i realizacja strategii mieszkaniowych); minister właściwy ds. jednostek samorządu terytorialnego, minister właściwy ds. budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej, minister właściwy ds. finansów publicznych (legislacja w zakresie usuwania ewentualnych barier prawnych i tworzenia systemu zachęt).

Działanie 2 (51): Program wsparcia gmin w zakresie rozwoju zasobu lokali socjalnych

Wprowadzenie systemu wsparcia gmin w zakresie tworzenia zasobu lokali socjalnych, w oparciu o doświadczenia pilotażowego programu realizowanego na podstawie przepisów ustawy z dnia 24 kwietnia 2004 r. o finansowym wsparciu tworzenia w latach 2004-2005 lokali socjalnych, noclegowni i domów dla bezdomnych (Dz. U. Nr

145, poz. 1533). Ułatwiony dostęp do państwowego wsparcia będą mieli inwestorzy realizujący przedsięwzięcia zapewniające zrównoważoną strukturę społeczną i integrację zasobów socjalnych z przestrzenią miejską.

Podmiot odpowiedzialny: minister właściwy ds. budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej (legislacja).

Kierunek działań 2: Zapobieganie bezdomności i reintegracja osób bezdomnych

Działanie 1 (52): Stworzenie wystarczającego zasobu miejsc w placówkach dla bezdomnych

Wprowadzenie systemu wsparcia gmin i organizacji pozarządowych w zakresie tworzenia placówek dla bezdomnych, w oparciu o doświadczenia pilotażowego programu realizowanego na podstawie przepisów ustawy z dnia 24 kwietnia 2004 r. o finansowym wsparciu tworzenia w latach 2004-2005 lokali socjalnych, noclegowni i domów dla bezdomnych (Dz. U. Nr 145, poz. 1533). Ułatwiony dostęp do państwowego wsparcia będą mieli inwestorzy realizujący przedsięwzięcia, w ramach których poza funkcją udzielania schronienia, będą realizowane również funkcje terapii i reintegracji osób wykluczonych.

Podmiot odpowiedzialny: minister właściwy ds. pomocy społecznej, minister właściwy ds. budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej (legislacja).

Działanie 2 (53): Zapewnienie odpowiedniego zasobu mieszkań chronionych dla osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, ze względu na nieporadność życiową i niesamodzielność ekonomiczną

W oparciu o narzędzia wsparcia określone w Działaniu 1. tworzone będą również mieszkania chronione dla absolwentów placówek opiekuńczo-wychowawczych, osób opuszczających zakłady karne, uchodźców, itp.

Podmiot odpowiedzialny: minister właściwy ds. pomocy społecznej, minister właściwy ds. budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej, (legislacja).

ZAKOŃCZENIE



Przedstawiona wyżej „Strategia długofalowego rozwoju sektora mieszkaniowego na lata 2005 – 2025” jest pierwszą po transformacji społeczno-gospodarczej próbą stworzenia dokumentu o horyzoncie pokoleniowym poświęconego wyłącznie mieszkalnictwu i jego otoczeniu. Jego treści bazują jednak na doświadczeniu i dorobku wielu ludzi kształtujących politykę mieszkaniową po 1989 r. Dzięki nim rynkowe postawy w sektorze mieszkaniowym i związane z nim instytucje wykształciły się i okrzepły na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat. Jak się można przekonać czytając „Strategię...” nie wszędzie jeszcze jednak panuje właściwy porządek i nie zawsze też sam rynek jest w stanie rozwiązywać mieszkaniowe problemy obywateli. Potrzebna jest więc spójna wizja polityki mieszkaniowej, która nie będzie rewolucjonizować (zasadniczych zmian już dokonano i były to zmiany we właściwym kierunku), ale określać pożądany model mieszkalnictwa w gospodarce rynkowej i jasno formułować rolę sektora publicznego w dochodzeniu do założonych celów. Przedłożony dokument kreśli więc przede wszystkim kompleksową wizję strategiczną i pełni rolę „kręgosłupa”, na którym przyszłe rządy – jeśli oczywiście zechcą – będą mogły opierać dość zróżnicowane nawet programy operacyjne własnego autorstwa. Zgodnie z tą koncepcją zawarte w „Strategii...” propozycje działań nie są przesądzone co do szczegółów i otwarte na modyfikacje wynikające z bieżących uwarunkowań.

Istotną, ale nie przesądzoną w samej „Strategii...” kwestią jest stworzenie odpowiednich ram instytucjonalnych, które sprzyjać będą ciągłości idei sformułowanych w dokumencie, zwiększając w ten sposób szanse jego realizacji. Za wdrożenie tak złożonej i wielowątkowej wizji oraz towarzyszącego jej zestawu działań nie może odpowiadać wyłącznie minister właściwy do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej. Stąd potrzeba powołania jakiejś platformy koordynującej prace instytucji, dla których przewidziano zadania w „Strategii...”. Niewątpliwie też obecna struktura organizacyjna administracji rządowej nie odzwierciedla w wystarczającym stopniu rangi problematyki mieszkalnictwa, budownictwa, nieruchomości i zagospodarowania przestrzennego.

PRIORYTETY OPERACYJNE		1				2			3				4		5		6	
		Tworzenie przyjaznego środowiska prawno-instytucjonalnego dla rozwoju budownictwa mieszkaniowego i systemów jego finansowania				Likwidacja barier dla „ruchu mieszkaniowego”			Poprawa stanu technicznego i standardu zasobów mieszkaniowych				Promocja inwestycji we własne mieszkanie, szczególnie pierwsze		Zapewnienie właściwego poziomu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych osób starszych i niepełnosprawnych		Zapobieganie wykluczeniu społecznemu w aspekcie mieszkaniowym	
DZIAŁANIA W LATACH 2007-2013		KIERUNKI DZIAŁAŃ																
		1	2	3	4	1	2	3	1	2	3	4	1	2	1	2		
		Poprawa dostępności gruntów pod budownictwo mieszkaniowe	Zmniejszenie czasochłonności i dolegliwości procedur administracyjnych w procesie inwestycyjnym	Optymalizacja instytucjonalna, prawna i finansowa funkcjonowania rynku nieruchomości i finansowania	Podniesienie standardu budownictwa mieszkaniowego – jakości przestrzeni	Rozwój zasobu mieszkań na wynajem	Pobudzenie ruchu mieszkaniowego w istniejącym zasobie mieszkaniowym	Restrukturyzacja zasobów komunalnych, zakładowych i służbowych	Urealnienie opłat czynszowych połączone z racjonalizacją systemu osłonowego	Wsparcie finansowe gestorów zasobów w remontach i modernizacji	Stworzenie ram instytucjonalnych i prawnych dla usprawnienia procesów rewitalizacyjnych	Kreowanie środowiska prawno-instytucjonalnego dla zrównoważonego rozwoju	Wsparcie finansowe gospodarstw domowych w uzyskaniu własnego mieszkania	Zwiększenie bezpieczeństwa transakcji na pierwotnym rynku mieszkaniowym	Dostosowanie istniejącego zasobu i jego otoczenia do potrzeb osób niepełnosprawnych i starszych	Możliwość bezpiecznej konwersji majątku na stałe i pewne źródło dochodu	Tworzenie zasobu lokali społecznych dla eksmitowanych i zagrożonych eksmisją	Zapobieganie bezdomności i reintegracja osób bezdomnych
17.	Nadanie wymiaru regionalnego programowi społecznego budownictwa czynszowego																	
18.	Zwiększenie potencjału Krajowego Funduszu Mieszkaniowego																	
19.	Przywrócenie mieszkańom w zasobach TBS poziomu rotacji typowego dla sektora mieszkań na wynajem																	
20.	Utrzymanie zwolnienia przedmiotowego w podatku dochodowym od osób prawnych dla działalności statutowej towarzystw budownictwa społecznego i spółdzielni mieszkaniowych																	
21.	Opracowanie i uruchomienie programu wsparcia inwestorów prywatnych budujących mieszkania przeznaczone na wynajem																	
22.	Wprowadzenie maksymalnej części zasobu mieszkaniowego na otwarty rynek najmu																	
23.	Obniżenie kosztów transakcyjnych na rynku mieszkań własnościowych																	
24.	Racjonalizacja gospodarki publicznymi zasobami mieszkaniowymi																	
25.	Zwiększanie udziału tzw. „najmu socjalnego” w mieszkaniowych zasobach gmin																	
26.	Określenie minimalnego poziomu udziału mieszkań o niskich czynszach w zasobach mieszkaniowych położonych na terenie poszczególnych gmin																	
27.	Odejście od modelu mieszkania zakładowego na rzecz tworzenia zasobów mieszkań funkcyjnych																	
28.	Urealnienie czynszów																	
29.	Zapewnienie ochrony lokatorów o niskich dochodach poprzez system dodatków mieszkaniowych																	
30.	Uruchomienie skutecznych instrumentów wsparcia inwestorów w remontach zasobów mieszkaniowych																	
31.	Określenie rozwiązań zwiększających dostęp wspólnot mieszkaniowych do instrumentów finansowania remontów budynków mieszkalnych																	
32.	Kreowanie otoczenia fiskalnego sprzyjającego poprawie stanu technicznego substancji mieszkaniowej																	

- działanie jest zawarte w kierunku działań
- działanie będzie wspierać realizację kierunku działań

PRIORYTETY OPERACYJNE		1				2			3				4		5		6							
		Tworzenie przyjaznego środowiska prawno-instytucjonalnego dla rozwoju budownictwa mieszkaniowego i systemów jego finansowania				Likwidacja barier dla „ruchu mieszkaniowego”			Poprawa stanu technicznego i standardu zasobów mieszkaniowych				Promocja inwestycji we własne mieszkanie, szczególnie pierwsze		Zapewnienie właściwego poziomu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych osób starszych i niepełnosprawnych		Zapobieganie wykluczeniu społecznemu w aspekcie mieszkaniowym							
DZIAŁANIA W LATACH 2007-2013		1				1			1				1		1		1							
		Poprawa dostępności gruntów pod budownictwo mieszkaniowe				Rozwój zasobu mieszkań na wynajem			Pobudzenie ruchu mieszkaniowego w istniejącym zasobie mieszkaniowym				Wspieranie finansowe gestorów zasobów w remontach i modernizacji		Wspieranie finansowe gospodarstw domowych w uzyskaniu własnego mieszkania		Zwiększenie bezpieczeństwa transakcji na pierwotnym rynku mieszkaniowym		Dostosowanie istniejącego zasobu i jego otoczenia do potrzeb osób niepełnosprawnych i starszych		Możliwość bezpiecznej konwersji majątku na stałe i pewne źródło dochodu		Tworzenie zasobu lokali społecznych dla eksmitowanych i zagrożonych eksmisją	
KIERUNKI DZIAŁAŃ		2				2			2				2		2		2							
		3				3			3				3		3		3							
		4				4			4				4		4		4							
		4				4			4				4		4		4							
33.	Wdrożenie rozwiązań zachęcających do realizacji przedsięwzięć termomodernizacyjnych w systemie ESCO																							
34.	Wprowadzenie specjalnych regulacji w zakresie gospodarki nieruchomościami dla obszarów rewitalizowanych																							
35.	Wprowadzenie specjalnych regulacji w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego dla obszarów rewitalizowanych																							
36.	Określenie procedur zapewniających przejrzystość procesów rewitalizacji, ich uspołecznienie i kontrolę																							
37.	Wprowadzenie systemu certyfikacji energetycznej budynków mieszkalnych																							
38.	Stworzenie systemu kontroli systemów ogrzewczych i wentylacyjno-klimatyzacyjnych w budynkach w zakresie efektywności energetycznej																							
39.	Określenie krajowych kryteriów budownictwa mieszkaniowego zgodnego z zasadami zrównoważonego rozwoju																							
40.	Wprowadzenie zasad zrównoważonego budownictwa mieszkaniowego do regulacji prawnych oraz procedur przetargowych na budowę i remonty budynków mieszkaniowych do przepisów o zamówieniach publicznych																							
41.	Dostosowanie systemu realizacji uprawnień z tytułu premii gwarancyjnych do potrzeb nabywców mieszkań nie dysponujących środkami na wkład własny niezbędny dla uzyskania kredytu bankowego																							
42.	System zachęt fiskalnych do inwestowania w nowe mieszkania																							
43.	Wprowadzenie programu pomocy w dochodzeniu do pierwszego własnego mieszkania																							
44.	Podniesienie standardów ochrony konsumentów na pierwotnym rynku mieszkaniowym																							
45.	Analiza dostosowania zasobu mieszkaniowego i jego otoczenia do potrzeb osób w podeszłym wieku oraz sformułowanie szczegółowego programu działań dostosowawczych																							

-  - działanie jest zawarte w kierunku działań
-  - działanie będzie wspierać realizację kierunku działań

Realizacja strategii do 2013 roku – Tablica 2

Lp.	DZIAŁANIA	ZAKŁADANE TYPY INTERWENCJI			POZIOMY REALIZACJI			
		działania regulacyjne	wsparcie finansowe		inne	kraj	województwo	gmina
			wydatki publiczne	preferencje fiskalne				
1.	Zapewnienie odpowiedniej ilości gruntów budowlanych (z wystarczającą infrastrukturą techniczną i drogową)	X	X		X		X	
2.	Racjonalizacja polityki przestrzennej (z położeniem nacisku na efektywność i oszczędność skutków działań planistycznych)	X		X	X	X	X	
3.	Działania fiskalne stymulujące podaż gruntów budowlanych	X		X	X		X	
4.	Wyłączenie z terenów zamkniętych terenów kolejowych	X			X		X	
5.	Doprowadzenie do uproszczenia, spójności i jednoznaczności całego systemu przepisów prawnych związanych z realizacją inwestycji budowlanych	X			X			
6.	Hierarchizacja procesu planowania przestrzennego	X			X	X	X	
7.	Informatyzacja systemu ksiąg wieczystych		X	X	X			
8.	Uelastycznienie systemu zabezpieczeń kredytów mieszkaniowych	X			X			
9.	Realizacja programu rozwoju zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach (ZSIN)	X	X	X	X	X	X	
10.	Określenie zasad preferencyjnego opodatkowania nieruchomości mieszkaniowych po wprowadzeniu podatku od wartości nieruchomości			X	X		X	
11.	Usuwanie barier (regulacyjnych i fiskalnych) dla rozwoju rynku wtórnego wierzycelności hipotecznych oraz rynku ubezpieczeń kredytów hipotecznych	X		X	X			
12.	Racjonalizacja (czynności, ceny, dostęp do zawodu) sektora usług pośrednictwa na rynku nieruchomości mieszkaniowych	X		X	X			
13.	Wsparcie dla systematycznego oszczędzania na cele mieszkaniowe			X	X			
14.	Zapewnienie planowej i uporządkowanej gospodarki przestrzenią	X		X	X	X	X	
15.	Zapewnienie tworzenia wielofunkcyjnej i kompleksowej przestrzeni, zaspokajającej wszechstronne potrzeby jej użytkowników	X		X	X	X	X	
16.	Upowszechnianie dobrych przykładów ładu przestrzennego, w tym architektury i urbanistyki osiedli mieszkaniowych			X	X	X	X	
17.	Nadanie wymiaru regionalnego programowi społecznego budownictwa czynszowego	X		X	X	X	X	
18.	Zwiększenie potencjału Krajowego Funduszu Mieszkaniowego	X	X	X	X			
19.	Przywrócenie mieszkaniom w zasobach TBS poziomu rotacji typowego dla sektora mieszkań na wynajem	X		X	X			
20.	Utrzymanie zwolnienia przedmiotowego w podatku dochodowym od osób prawnych dla działalności statutowej towarzystw budownictwa społecznego i spółdzielni mieszkaniowych			X	X			
21.	Opracowanie i uruchomienie programu wsparcia inwestorów prywatnych budujących mieszkania przeznaczone na wynajem		X*		X		X	
22.	Wprowadzenie maksymalnej części zasobu mieszkaniowego na otwarty rynek najmu	X			X			
23.	Obniżenie kosztów transakcyjnych na rynku mieszkań własnościowych	X		X	X			
24.	Racjonalizacja gospodarki publicznymi zasobami mieszkaniowymi	X		X	X		X	
25.	Zwiększanie udziału tzw. „najmu socjalnego” w mieszkaniowych zasobach gmin			X			X	

* - dopuszcza się możliwość wsparcia w drodze preferencji fiskalnych

Lp.	DZIAŁANIA	ZAKŁADANE TYPY INTERWENCJI				POZIOMY REALIZACJI		
		działania regulacyjne	wsparcie finansowe		inne	kraj	województwo	gmina
			wydatki publiczne	preferencje fiskalne				
26.	Określenie minimalnego poziomu udziału mieszkań o niskich czynszach w zasobach mieszkaniowych położonych na terenie poszczególnych gmin	X				X		X
27.	Odejście od modelu mieszkania zakładowego na rzecz tworzenia zasobów mieszkań funkcyjnych	X	X			X	X	X
28.	Urealnienie czynszów	X				X		X
29.	Zapewnienie ochrony lokatorów o niskich dochodach poprzez system dodatków mieszkaniowych	X	X			X		X
30.	Uruchomienie skutecznych instrumentów wsparcia inwestorów w remontach zasobów mieszkaniowych		X			X		
31.	Określenie rozwiązań zwiększających dostęp wspólnot mieszkaniowych do instrumentów finansowania remontów budynków mieszkalnych		X			X	X	X
32.	Kreowanie otoczenia fiskalnego sprzyjającego poprawie stanu technicznego substancji mieszkaniowej			X		X		
33.	Wdrożenie rozwiązań zachęcających do realizacji przedsięwzięć termomodernizacyjnych w systemie ESCO		X			X		
34.	Wprowadzenie specjalnych regulacji w zakresie gospodarki nieruchomościami dla obszarów rewitalizowanych	X				X	X	X
35.	Wprowadzenie specjalnych regulacji w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego dla obszarów rewitalizowanych	X				X	X	X
36.	Określenie procedur zapewniających przejrzystość procesów rewitalizacji, ich uspołecznienie i kontrolę	X				X	X	X
37.	Wprowadzenie systemu certyfikacji energetycznej budynków mieszkalnych	X			X	X		
38.	Stworzenie systemu kontroli systemów ogrzewczych i wentylacyjno-klimatyzacyjnych w budynkach w zakresie efektywności energetycznej	X			X	X		
39.	Określenie krajowych kryteriów budownictwa mieszkaniowego zgodnego z zasadami zrównoważonego rozwoju				X	X		
40.	Wprowadzenie zasad zrównoważonego budownictwa mieszkaniowego do regulacji prawnych oraz procedur przetargowych na budowę i remonty budynków mieszkaniowych do przepisów o zamówieniach publicznych	X				X		
41.	Dostosowanie systemu realizacji uprawnień z tytułu premii gwarancyjnych do potrzeb nabywców mieszkań nie dysponujących środkami na wkład własny niezbędny dla uzyskania kredytu bankowego		X			X		
42.	System zachęt fiskalnych do inwestowania w nowe mieszkania			X		X		
43.	Wprowadzenie programu pomocy w dochodzeniu do pierwszego własnego mieszkania		X*			X		
44.	Podniesienie standardów ochrony konsumentów na pierwotnym rynku mieszkaniowym	X			X	X		
45.	Analiza dostosowania zasobu mieszkaniowego i jego otoczenia do potrzeb osób w podeszłym wieku oraz sformułowanie szczegółowego programu działań dostosowawczych				X	X		X
46.	Program usuwania barier architektonicznych dla osób niepełnosprawnych ruchowo w istniejącym zasobie mieszkaniowym		X			X		X

* - dopuszcza się możliwość wsparcia w drodze preferencji fiskalnych

Lp.	DZIAŁANIA	ZAKŁADANE TYPY INTERWENCJI			POZIOMY REALIZACJI			
		działania regulacyjne	wsparcie finansowe		inne	kraj	województwo	gmina
			wydatki publiczne	preferencje fiskalne				
47.	Tworzenie zasobu mieszkań chronionych dla osób o innych typach niepełnosprawności niż ruchowa		X			X	X	
48.	Wprowadzenie ram prawnych dla „reverse mortgage”, oferowanego przez instytucje finansowe na zasadach komercyjnych	X			X			
49.	Wprowadzenie regulacji zezwalających gminom na stosowanie techniki renty zabezpieczonej hipoteką	X			X		X	
50.	Szersze wykorzystywanie istniejących zasobów mieszkaniowych w funkcji lokali socjalnych			X			X	
51.	Program wsparcia gmin w zakresie rozwoju zasobu lokali socjalnych		X		X		X	
52.	Stworzenie wystarczającego zasobu miejsc w placówkach dla bezdomnych		X		X	X	X	
53.	Zapewnienie odpowiedniego zasobu mieszkań chronionych dla osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, ze względu na nieporadność życiową i niesamodzielność ekonomiczną		X		X		X	