



Reformy polityki mieszkaniowej w Czechach i w Polsce

Podsumowanie

2025





Opinie wyrażone w tym tekście i użyte argumenty nie muszą oddawać oficjalnych poglądów państw członkowskich OECD.

Ten dokument został utworzony ze wsparciem finansowym Unii Europejskiej. Poglądy w nim wyrażone nie mogą w żadnym wypadku być uznawane za oficjalne stanowisko Unii Europejskiej.

Niniejszy dokument, jak również wszelkie zawarte w nim dane i mapy, nie przesądzają o statusie ani suwerenności jakiegokolwiek terytorium, o przebiegu granic międzynarodowych ani o nazwie jakiegokolwiek terytorium, miasta czy obszaru.



SPIS TREŚCI

Wstęp	4
Czechy powinny wdrożyć procesy i wzmocnić instytucje w celu zwiększenia dostępności mieszkań i skali inwestycji	6
– Udoskonalenie ram dla podmiotów dostarczających mieszkania przystępne cenowo oraz mechanizmów operacyjnych dotyczących ich zapewniania	6
– Odblokowanie rozwoju mieszkalnictwa dostępnego poprzez bardziej efektywne planowanie przestrzenne i zmiany przeznaczenia gruntów	8
– Zapewnienie finansowania rozwoju mieszkalnictwa dostępnego i ograniczanie pustostanów poprzez reformę podatku mieszkaniowego	10
Polska powinna rozważyć kompleksowy zestaw reform politycznych mających na celu zwiększenie przystępności cenowej mieszkań i udoskonalenie rozwiązań mieszkaniowych dostosowanych do potrzeb grup znajdujących się w trudnej sytuacji	13
– Zwiększanie podaży niedrogich mieszkań w celu rozszerzenia rozwiązań mieszkaniowych dla osób z ograniczonymi potrzebami wsparcia lub bez nich	13
– Zapewnienie rozwiązań mieszkaniowych dostosowanych do indywidualnych potrzeb, ze zintegrowanymi usługami społecznymi i zdrowotnymi dla osób o większych potrzebach wsparcia	15
– Ułatwianie dostosowania mieszkań do potrzeb starszych mieszkańców i osób z niepełnosprawnościami	18

Wstęp

Ceny mieszkań i czynsze wzrosły w Czechach i Polsce, przez co wiele gospodarstw domowych ma trudności z zapewnieniem sobie mieszkania odpowiadającego ich potrzebom.

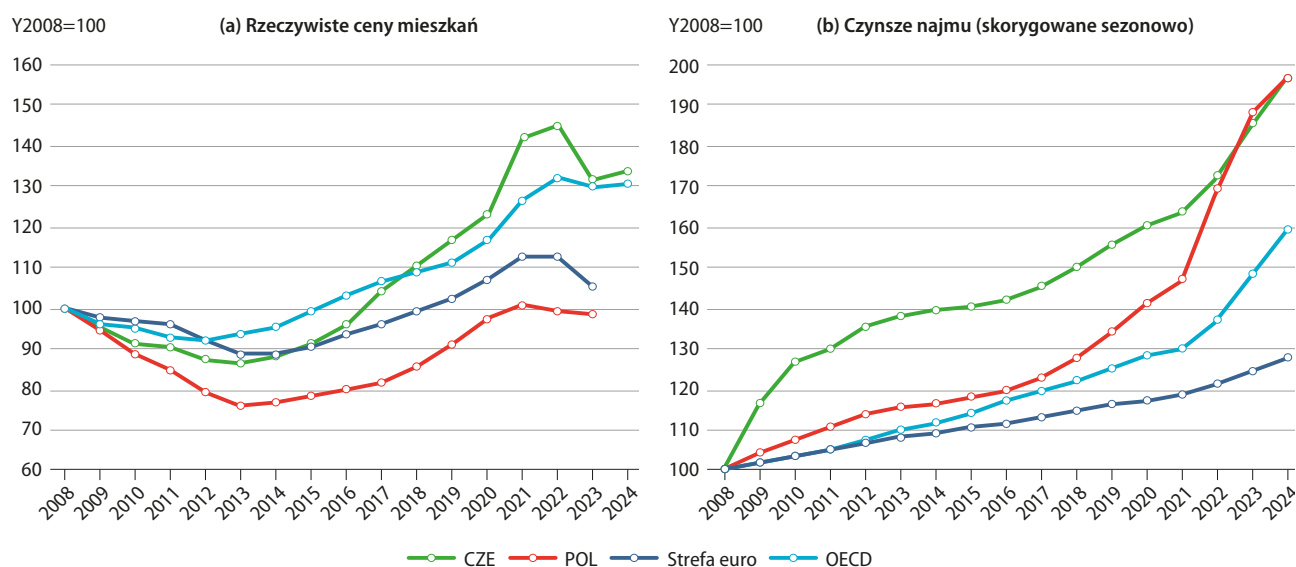
W ciągu ostatnich trzech dekad Czechy i Polska doświadczyły silnego wzrostu gospodarczego oraz znaczącej poprawy poziomu życia. Wyższe dochody i niższe bezrobocie zwiększyły popyt na mieszkania w już i tak trudnej sytuacji mieszkaniowej, która w ostatnim czasie została dodatkowo zaostrzona przez pandemię, znaczny wzrost kosztów życia oraz wojnę w Ukrainie. Większość gospodarstw domowych w obu krajach to właściciele mieszkań, co jest wynikiem prywatyzacji zasobów mieszkaniowych po upadku komunizmu w latach 90. W konsekwencji inne segmenty rynku – w tym mieszkania na wynajem po cenach rynkowych w Polsce oraz mieszkania na wynajem poniżej cen rynkowych w Czechach – pozostają słabo rozwinięte, co ogranicza możliwości mieszkaniowe dla osób, które nie mogą sobie pozwolić na zakup własnego lokum. Jednocześnie Czechy i Polska stoją przed specyficznymi wyzwaniami i mają odmienne priorytety, które wymagają dostosowanego podejścia do reform polityki mieszkaniowej.

W ciągu ostatniej dekady rzeczywiste ceny mieszkań wzrosły (por. Rysunek 1). Wzrost ten wynika głównie ze zwiększających się realnych dochodów gospodarstw domowych, a także z czynników specyficznych dla krajów Europy Środkowo-Wschodniej po odejściu od szeroko zakrojonej własności państwowej zasobów mieszkaniowych, co wcześniej utrzymywało ceny mieszkań na sztucznie niskim poziomie poprzez kontrolę państwową. Większość mieszkań jest zamieszkała przez ich właścicieli, szczególnie w Polsce, gdzie udział własności rośnie i przekracza średnie wartości dla UE i OECD. Niemniej jednak posiadanie mieszkania niekoniecznie odzwierciedla dochody gospodarstw domowych lub ich oczekiwania odnośnie standardu zamieszkiwania, ponieważ jakość lokali

mieszkalnych może się znacznie różnić. Brak dostępnych opcji mieszkań dobrej jakości w przystępnej cenie przyczynił się do wysokiego poziomu obciążenia kosztami mieszkaniowymi w Czechach oraz wysokiego poziomu przeludnienia mieszkań, szczególnie w Polsce.

Konieczność zamieszkiwania w lokalach o niskiej jakości szczególnie dotyczy osoby o niskich dochodach oraz z grup wrażliwych, ponieważ większość lokali w najgorszym stanie technicznym znajduje się w zasobach komunalnych i jest wykorzystywana jako mieszkania socjalne. Ponadto udział pustostanów osiągnął 16% zasobów mieszkaniowych w Czechach i 12% w Polsce. Potencjał wykorzystania tych lokali

Rysunek 1. Wzrost cen mieszkań i wysokości czynszów



Uwaga: Rzeczywisty indeks cen mieszkań (panel A) opiera się na danych dotyczących sprzedaży zarówno nowo wybudowanych, jak i istniejących lokali mieszkalnych. Czynsze najmu są mierzone na podstawie rocznego średniego indeksu Zharmonizowanych Wskaźników Cen Konsumpcyjnych (HICP) dla rzeczywistych opłat za wynajem mieszkań.

Źródło: OECD Economic Outlook (Analityczne wskaźniki cen mieszkań).



do zwiększenia podaży mieszkań przystępnych cenowo i społecznych jest jednak ograniczony. W szczególności niedopasowanie przestrzenne oraz niska jakość utrudniają efektywne wykorzystanie istniejących pustostanów do zaspokojenia istniejącego popytu mieszkaniowego.

W obu krajach zasoby mieszkań społecznych (czyli mieszkań na wynajem o czynszu poniżej stawek rynkowych) nie odpowiadają potrzebom. Lokale komunalne i będące własnością publiczną stanowią stosunkowo niewielki odsetek całego zasobu mieszkaniowego, szczególnie w Czechach. Listy oczekujących na najem komunalny lub społeczny są długie, a jakość tych lokali jest zazwyczaj niższa niż mieszkań dostępnych na rynku prywatnym. Niewystarczające i niepewne finansowanie uniemożliwia gminom i innym podmiotom rozbudowę i utrzymanie zasobów mieszkaniowych. W obu krajach wielość instytucji krajowych i lokalnych zaangażowanych w politykę mieszkaniową usługi społeczne utrudnia rozwój zintegrowanej polityki mieszkaniowej, co przyczynia się do niedoboru mieszkań o niskim czynszu.

W Czechach problem dostępności mieszkań jest szczególnie dotkliwy, ponieważ wzrost dochodów nie nadąża za wzrostem cen nieruchomości. Choć podaż nowych mieszkań częściowo odpowiada na rosnący popyt, to jednak rosnące koszty budowy oraz restrykcyjne zasady zagospodarowania przestrzennego również przyczyniły się do gwałtownego wzrostu cen. Opcje wynajmu są ograniczone, a segment rynku mieszkaniowego działający na zasadzie non-profit jest słabo rozwinięty. Rozwój podmiotów zapewniających mieszkania przystępne cenowo, planowanie przestrzenne oraz narzędzia umożliwiające wykorzystanie wzrostu wartości gruntów, wynikające z inwestycji w infrastrukturę publiczną i zmian w regulacjach dotyczących użytkowania gruntów (tzw. „narzędzia finansowania oparte na wartości gruntów”), mogłyby stanowić źródło finansowania mieszkań przystępnych cenowo, zgodnie ze Strategią Mieszkaniową Czech 2021+. System opodatkowania nieruchomości mieszkaniowych również mógłby zostać zreformowany w celu poprawy sprawiedliwości i dostępności mieszkań.

W Polsce dostęp do mieszkań w przystępnej cenie stanowi jedno z kluczowych wyzwań polityki mieszkaniowej, zwłaszcza dla gospodarstw domowych o niskich i średnich dochodach oraz osób znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej. Ponad jedna trzecia gospodarstw domowych znajduje się w tzw. „luce czynszowej” – ich dochody są zbyt wysokie, by kwalifikować się do mieszkań komunalnych, ale zbyt niskie, by móc sobie pozwolić na kredyt hipoteczny lub wynajem na rynku komercyjnym. Równocześnie trwające działania na rzecz przejścia od opieki instytucjonalnej do środowiskowej, w szerszym kontekście deinstytucjonalizacji usług wsparcia, zwiększyły zapotrzebowanie na długoterminowe rozwiązania mieszkaniowe z dostępem do opieki społecznej i zdrowotnej dla osób wymagających dopasowanego zakresu wsparcia (np. osób starszych, osób z niepełnosprawnościami lub zaburzeniami psychicznymi, młodzieży opuszczającej pieczę zastępczą, osób doświadczających bezdomności oraz migrantów). Przybycie ponad miliona uchodźców z Ukrainy od 2022 roku – dodatkowo zwiększyło popyt na mieszkania.

Aby sprostać tym wyzwaniom, Czechy i Polska mogą rozważyć szereg dostosowanych do krajowych realiów reform mieszkaniowych, wdrażanych etapami. W przypadku Czech działania reformatorskie powinny koncentrować się na realizacji celów Strategii Mieszkaniowej z 2021 roku poprzez wzmocnienie polityk i instytucji mających na celu zwiększenie dostępności mieszkań i inwestycji w tym sektorze. Obejmowałoby to m.in. poszerzenie grona podmiotów dostarczających mieszkania przystępne cenowo i społeczne, usprawnienie planowania przestrzennego i przeznaczenia gruntów oraz reformę podatków od nieruchomości. W Polsce polityka powinna koncentrować się na zwiększeniu podaży mieszkań przystępnych cenowo, zapewnieniu dostosowanych rozwiązań mieszkaniowych dla osób wymagających wsparcia społecznego i zdrowotnego oraz ułatwieniu dostosowywania mieszkań do potrzeb osób starszych i z niepełnosprawnościami. Część reform jest już wdrażana w obu krajach, natomiast inne mogłyby zyskać na lepszej koordynacji (między ministerstwami, szczeblami administracji i innymi podmiotami sektora mieszkaniowego), a także na ukierunkowanych inwestycjach w celu zwiększenia podaży mieszkań przystępnych cenowo i wspomaganych.



Czechy powinny wdrożyć procesy i wzmocnić instytucje w celu zwiększenia dostępności mieszkań i skali inwestycji

Wdrażanie Strategii Mieszkaniowej z 2021 roku stanowi kluczową szansę na rozwiązanie niektórych pilnych problemów mieszkaniowych, z jakimi borykają się Czechy. Pojawienie się podmiotów dostarczających mieszkań i działających na zasadzie non-profit może wspierać i organizować rozwój sektora mieszkań przystępnych cenowo i społecznych, podobnie jak ma to miejsce w innych krajach OECD. Działania mające na celu przezwyciężenie restrykcyjności planowania przestrzennego, zwiększenie wykorzystania narzędzi finansowania opartych na wartości gruntów oraz poprawa koordynacji między szczeblami administracji i samorządami mogą również wspierać rozwój mieszkań przystępnych cenowo. Kompleksowa reforma systemu podatku od nieruchomości może dodatkowo pobudzić inwestycje w mieszkalnictwo dostępne, a jednocześnie przeciwdziałać nierównym obciążeniom wynikającym z obecnego systemu podatkowego.

UDOSKONALENIE RAM DLA PODMIOTÓW DOSTARCZAJĄCYCH MIESZKANIA PRZYSTĘPNE CENOWO ORAZ MECHANIZMÓW OPERACYJNYCH DOTYCZĄCYCH ICH ZAPEWNIANIA

Rynek najmu w Czechach jest stosunkowo rozwinięty – w 2024 roku 25% gospodarstw domowych mieszkało w wynajmowanych lokalach – jednak dostępne opcje najmu w przystępnej cenie są ograniczone. Mieszkania socjalne stanowiły jedynie 3,6% zasobów mieszkaniowych w 2021 roku. Od 2014 roku Czechy udzielają dotacji na rozwój mieszkań socjalnych (*sociální bydlení*), finansowanych z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), skierowanych do gospodarstw domowych z pilnymi potrzebami mieszkaniowymi (np. osoby doświadczające bezdomności, mieszkające w lokalach o złym stanie technicznym itp.) lub w sytuacji zagrożenia brakiem dachu nad głową. Niedawna nowelizacja ustawy o Państwowym Funduszu Wsparcia Inwestycji (*Státní fond podpory investic – SFPI*) wprowadziła prawną definicję mieszkań na wynajem dostępnych cenowo, ustanawiając zasady ustalania i indeksacji czynszu oraz określając grupy docelowe dla inwestycji wspieranych przez krajowe programy finansowania. W oparciu o te definicje, ustanowienie uniwersalnej operacyjnej definicji mieszkań przystępnych cenowo i socjalnych – wraz z określonymi

kryteriami kwalifikacyjnymi i mechanizmami ustalania czynszu – mogłoby stanowić fundament dla wszystkich programów wsparcia.

Obecnie w Czechach nie funkcjonują wyspecjalizowane podmioty zapewniające mieszkania przystępne cenowo i społeczne, czyli organizacje non-profit lub podmioty o ograniczonym zysku – mimo, że było to jednym z kluczowych priorytetów Strategii Mieszkaniowej z 2021 roku. Mieszkania socjalne i przystępne cenowo są głównie zapewniane przez gminy. Według badania mieszkaniowego OECD oraz Ministerstwa Rozwoju Regionalnego z 2021 roku, organizacje pozarządowe dostarczały mieszkania społeczne jedynie w 5% wszystkich badanych gmin. Połowa tych lokali została wybudowana w ciągu kilku ostatnich lat, co wskazuje, że jest to stosunkowo nowe podejście, które ma potencjał do dalszego rozwoju.

Głównymi podmiotami mieszkalnictwa non-profit w Czechach są zakładane w poprzednim ustroju

spółdzielnie mieszkaniowe, jednak nie mają one obecnie możliwości zapewniania mieszkań przystępnych cenowo (ani na wynajem, ani na sprzedaż). Udziały w spółdzielniach mogą być sprzedawane po cenach rynkowych. Dodatkowo organizacje non-profit i NGO-sy oferują mieszkania interwencyjne, głównie finansowane z dotacji na usługi społeczne przyznawanych przez Ministerstwo Pracy i Spraw Socjalnych. Dostęp do tych usług mieszkaniowych jest zarezerwowany dla gospodarstw domowych zagrożonych wykluczeniem społecznym (np. z powodu wysokiego

zadłużenia) i opiera się na krótkoterminowych umowach najmu (od 1 do 6 miesięcy). Wprowadzenie statusu prawnego dla podmiotów non-profit lub o ograniczonym zysku dostarczających mieszkania, z jasno określonymi uprawnieniami i zakresem odpowiedzialności, mogłoby pobudzić rozwój mieszkań społecznych i przystępnych cenowo. Takie podmioty mogłyby również wynajmować mieszkania na rynku i podnajmować te lokale poniżej cen rynkowych dla gospodarstw domowych o niskich dochodach – zgodnie z praktyką już stosowaną w Polsce (zob. poniżej).



Spółeczni wynajmujący: W Belgii i we Francji społeczni wynajmujący (*baillleurs sociaux* lub *woonmaatschappijen*) to organizacje non-profit, które zajmują się budową, zarządzaniem oraz wynajmem mieszkań społecznych i przystępnych cenowo na rzecz gospodarstw domowych spełniających określone kryteria kwalifikacyjne (np. dochód, liczba osób w gospodarstwie domowym, trudna sytuacja społeczno-ekonomiczna). Dostarczanie mieszkań społecznych i przystępnych cenowo jest uzupełniane przez pośrednictwo w najmie, które umożliwia społecznym wynajmującym i/lub organizacjom pozarządowym zachęcanie właścicieli prywatnych lokali do wynajmowania ich mieszkań najemcom wspieranym przez te organizacje.



Spółdzielnie (kooperatywy) mieszkaniowe non-profit i o ograniczonym zysku: W Austrii i Niemczech rozwój, zarządzanie i udostępnianie mieszkań społecznych oraz przystępnych cenowo realizowane jest przez towarzystwa mieszkaniowe (*gemeinnützige Bauvereinigungen* lub *woningcorporaties*), które posiadają odpowiednie uprawnienia i działają jako organizacje non-profit lub o ograniczonym zysku. Stowarzyszenia te mogą również wynajmować część lokali po cenach rynkowych, jednak te jednostki są wyodrębnione i nie mogą być dotowane ze środków publicznych – zgodnie z unijnymi przepisami dotyczącymi pomocy publicznej.

Zalecenia	Działania w krótkim terminie	Działania średnio- i długoterminowe
Wprowadzić uniwersalną definicję prawną mieszkań przystępnych cenowo i społecznych, opartą na istniejących definicjach zawartych w Zintegrowanym Regionalnym Programie Operacyjnym (<i>Integrated Regional Operational Programme – IROP</i>) oraz w programie najmu mieszkań przystępnych cenowo realizowanym przez Państwowy Fundusz Wsparcia Inwestycji	- Ustanowić definicję mieszkań przystępnych cenowo, socjalnych lub społecznych, powiązaną z warunkami kwalifikacyjnymi (np. limitami dochodów) oraz mechanizmami ustalania czynszu, mającą zastosowanie do wszystkich programów wsparcia w tym zakresie. - Dostęp do lokali mógłby być przyznawany gospodarstwom domowym na podstawie ich dochodów, składu rodziny oraz sytuacji życiowej (np. podatności na wykluczenie społeczne). - Czynsze za mieszkania przystępne cenowo i socjalne mogłyby być ustalane na podstawie kosztów utrzymania zasobu, z możliwością ich obniżenia w zależności od sytuacji finansowej gospodarstwa domowego. - Opracować ukierunkowane mechanizmy finansowania i systemy zachęt, bazując na istniejących programach, w celu wspierania rozwoju mieszkań przystępnych cenowo i społecznych. - Wspierać programy mieszkań przystępnych cenowo poprzez pilotażowe projekty realizowane w wybranych gminach, z aktywnym udziałem władz krajowych.	- Stosować jednolitą definicję mieszkań przystępnych cenowo i/lub socjalnych/ społecznych we wszystkich programach wsparcia publicznego realizowanych przez różne instytucje. - Skonsolidować mechanizmy finansowania przeznaczone na zapewnianie mieszkań przystępnych cenowo i socjalnych.
Ustanowić ramy prawne określające rolę i zakres odpowiedzialności podmiotów dostarczających mieszkania społeczne i przystępne cenowo	- Wprowadzić przepisy prawne definiujące rolę i obowiązki podmiotów dostarczających mieszkania społeczne, socjalne i przystępne cenowo działających na zasadzie non-profit lub o ograniczonym zysku. - Mandat takich dostawców mógłby obejmować budowę, zakup i utrzymanie mieszkań przystępnych cenowo, zgodnie z kryteriami określonymi w odpowiednich przepisach. - Oprócz zasobów będących własnością i zarządzanych przez dostawców non-profit, mechanizm pośrednictwa najmu mógłby zwiększyć podaż mieszkań przystępnych cenowo poprzez wykorzystanie istniejących prywatnych lokali, oferując właścicielom zachęty (np. gwarancje płatności czynszu, zarządzanie najmem, ewentualne naprawy i konserwacje itp.). - Zapewnić wsparcie dla rozwijających się podmiotów dostarczających mieszkania socjalnych i przystępnych cenowo non-profit lub o ograniczonym zysku, aby umożliwić im budowanie potencjału instytucjonalnego.	Podmioty dostarczające mieszkania społeczne i przystępne cenowo działające na zasadzie non-profit lub o ograniczonym zysku powinny korzystać z kierowanych do nich programów wsparcia, umożliwiających rozwój ich zasobów mieszkaniowych.



ODBLOKOWANIE ROZWOJU MIESZKALNICTWA DOSTĘPNEGO POPRZECZ BARDZIEJ EFEKTYWNE PLANOWANIE PRZESTRZENNE I ZMIANY PRZEZNACZENIA GRUNTÓW

Restrykcyjność lokalnych narzędzi planistycznych ogranicza ich wykorzystanie do zwiększania podaży mieszkań przystępnych cenowo na obszarach o wysokim popycie. Choć gminy mogą opracowywać własne Miejscowe Plany Zagospodarowania Przestrzennego (MPZP) oraz Plany Regulacyjne, to jednak ich schemat „jeden-dla-wszystkich” (w przypadku MPZP) oraz uciążliwy proces zmiany (w przypadku planów regulacyjnych) ograniczają ich zastosowanie w rozwoju mieszkalnictwa. Usprawnienie procesów administracyjnych i reforma dokumentów planowania przestrzennego mogłyby przyspieszyć rozwój mieszkalnictwa dostępnego. Mogłoby to obejmować szybsze procedury uzyskiwania pozwoleń na budowę (np. składanie i zatwierdzanie wniosków online) oraz zmiany w MPZP – szczególnie w większych miastach o wysokim zapotrzebowaniu na mieszkania – a także uproszczenie procesu konsultacji społecznych dotyczących planów regulacyjnych.

Rozproszenie odpowiedzialności i brak koordynacji między różnymi szczeblami administracji, sektorami polityki publicznej i gminami osłabiają zdolność samorządów lokalnych do skutecznego wykorzystania planowania przestrzennego na potrzeby rozwoju mieszkalnictwa. Zwiększenie współpracy między rządem centralnym a miastami mogłoby na przykład umożliwić oddolne zmiany w Zasadach Rozwoju Regionalnego, co pozwoliłoby lepiej reagować na pojawiające się potrzeby. Wspieranie poziomej koordynacji sektorowej – na przykład poprzez zintegrowanie strategii mieszkaniowych i przestrzennych – mogłoby również usunąć istotną barierę dla rozwoju mieszkań przystępnych cenowo. Potrzebna jest także

pozioma koordynacja między polityką zagospodarowania przestrzennego a innymi obszarami, takimi jak transport czy ochrona środowiska, aby osiągnąć szersze cele planistyczne związane ze zrównoważonym i zwartym rozwojem miast. Wreszcie, wzmocnienie współpracy międzygminnej mogłoby pomóc mniejszym gminom w łączeniu zasobów i budowaniu potencjału.

Narzędzia finansowania oparte na wartości gruntów – w tym zobowiązania deweloperów i strategiczne zarządzanie gruntami – są rzadko wykorzystywane do wspierania celów związanych z dostępnością mieszkań. W Czechach gminy w pewnym stopniu korzystają ze zobowiązań deweloperów do pokrycia kosztów infrastruktury publicznej związanej z prywatnymi inwestycjami, jednak rzadko są one wykorzystywane do finansowania budowy mieszkań przystępnych cenowo. Ponadto gminy mogłyby wdrażać strategiczne zarządzanie gruntami oraz inne narzędzia finansowania oparte na wartości gruntów, aby wspierać rozwój mieszkań przystępnych cenowo – na przykład poprzez wspólne przedsięwzięcia z deweloperami prywatnymi lub dostawcami mieszkań non-profit.

Ograniczone zasoby ludzkie i techniczne samorządów w zakresie planowania przestrzennego oraz finansowania opartego na wartości gruntów ograniczają efektywność tych instrumentów. Zapewnienie odpowiedniej wiedzy specjalistycznej i zatrudnienia w obszarze planowania zagospodarowania przestrzennego pozostaje wyzwaniem dla wszystkich organów publicznych w Czechach, w tym dla Urzędów Budowlanych (instytucji prowadzących



postępowania budowlane) oraz w dużych miastach, takich jak Praga. Niektórym gminom brakuje kompetencji cyfrowych, technicznych i koncepcyjnych, co utrudnia

wdrażanie narzędzi finansowania opartych na wartości gruntów lub cyfryzację procesów wydawania pozwoleń na budowę.



Koordinacja międzygminna we Francji: Aby wspierać planowanie urbanistyczne i terytorialne w skali obszaru funkcjonalnego, wzmacniać potencjał miast oraz optymalizować ich budżety poprzez łączenie zasobów, Francja utworzyła jednostki współpracy międzygminnej (*Établissements publics de coopération intercommunale* – EPCI). Możliwości EPCI w kwestiach planowania oraz dostępu do finansowania ze środków centralnych są określone na podstawie liczby ludności objętej daną jednostką. Tworzenie EPCI jest obowiązkowe na całym terytorium Francji, a wraz z tym następuje przekazanie części zadań, takich jak planowanie przestrzenne, rozwój gospodarczy, zarządzanie odpadami itp. W 2025 roku, 36 000 francuskich gmin było zrzeszonych w 1 254 EPCI.



Zarządzanie strategiczne gruntami (znane także jako Aktywna Polityka Gruntowa Gmin) stanowi kluczowy element polityki mieszkaniowej w Holandii, zwłaszcza w największych miastach: Amsterdamie, Rotterdamie, Hadze i Utrechcie. Decyzja w sprawie budżetowania i odpowiedzialności prowincji i gmin (*Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten*) oraz Prawo konkurencji (*Mededingingswet*) określają, w jaki sposób gminy powinny funkcjonować jako uczestnicy rynku gruntów. Władze lokalne nabywają grunty niezabudowane, opuszczone lub niewykorzystywane, używając finansowania dłużnego. Następnie przeprowadzają zmianę przeznaczenia terenu i reparcelację oraz inwestują w infrastrukturę lub budownictwo mieszkaniowe. Sprzedaż lub dzierżawa zagospodarowanych działek pozwala gminom na odzyskanie początkowych nakładów poniesionych na zakup gruntów.

Zalecenia	Działania w krótkim terminie	Działania średnio- i długoterminowe
Wykorzystanie lokalnych narzędzi planistycznych do zwiększenia podaży mieszkań dostępnych cenowo na obszarach o dużym popycie oraz do promowania zwartej zabudowy miejskiej	- Priorytet dla budownictwa mieszkaniowego o dużym zagęszczeniu na obszarach miejskich o podwyższonych cenach mieszkań i promowanie dogęszczania w lokalizacjach o wysokim popycie poprzez ustalenie wymagań dotyczących minimalnej gęstości zabudowy dla nowych inwestycji w lokalnych planach terytorialnych i wprowadzenie premii za gęstość dla budownictwa społecznego. - Zakończyć trwającą transformację cyfrową wniosków o pozwolenia na budowę i pozwolenia.	- Wprowadzenie zróżnicowanych wymagań planistycznych dla gmin w oparciu o ich wielkość i możliwości administracyjne. - Umożliwienie gminom dokonywania drobnych zmian w ich lokalnych planach zagospodarowania, nawet jeśli odbiegają one od poziomów planowania wyższego szczebla, pod warunkiem, że istnieje konsensus wśród wszystkich zainteresowanych stron.
Poprawa koordynacji między różnymi szczeblami administracji, politykami sektorowymi i między gminami, aby zwiększyć podaż mieszkań społecznych	Utworzenie specjalnego organu ds. dialogu krajowego w celu omawiania, oceniania i koordynowania polityk planowania przestrzennego na trzech poziomach władzy terytorialnej i pomiędzy politykami sektorowymi.	Zachęty do przekazywania obowiązków związanych z planowaniem przestrzennym i miast z poszczególnych gmin na rzecz Związków Gmin (<i>společensví obcí</i>) lub gmin o rozszerzonych uprawnieniach, w zależności od kontekstu lokalnego.

Ciąg dalszy na następnej stronie...

...ciąg dalszy z poprzedniej strony.

Zalecenia	Działania w krótkim terminie	Działania średnio- i długoterminowe
Szersze wykorzystanie narzędzi finansowych opartych na wartości gruntów w celu wspierania rozwoju dostępnego budownictwa mieszkaniowego	- Należy wyraźnie zaznaczyć w ustawodawstwie krajowym, że deweloperzy mogą być zobowiązani do budowy dostępnych finansowo mieszkań w zamian za zatwierdzenie nowej inwestycji lub zmian w lokalnych planach przestrzennych. - Usunąć wygasanie wymogów dotyczących niedrogich mieszkań dla deweloperów sześć lat po zatwierdzeniu nowego planu rozwoju lub zmian w Miejscowych Planach Przestrzennych lub Planach Regulacyjnych. - Wprowadzenie przepisów umożliwiających zakup lub wywłaszczenie gruntu po cenie obowiązującej przed ogłoszeniem inwestycji publicznej lub zmiany planu zagospodarowania przestrzennego, aby odzyskać wzrost wartości gruntów wynikający z inwestycji publicznych lub zmian w planie zagospodarowania przestrzennego.	- Wymogi dotyczące dostępnego mieszkalnictwa można uwzględnić w Lokalnych Planach Terytorialnych, ewentualnie po konsultacjach z deweloperami i obywatelami. - Władze lokalne mogą ustalać minimalne wymagania dla deweloperów dotyczące mieszkań dostępnych cenowo w oparciu o wzrost wartości gruntu wynikający z pozwoleń na inwestycję. - Przydzielenie obowiązków w zakresie zakupu i zarządzania gruntami pod budowę mieszkań dostępnych władzom publicznym odpowiedzialnym za zapewnienie mieszkań socjalnych. - Do rozważenia: wprowadzenie dla gospodarstw domowych o umiarkowanych dochodach opcji zakupu praw własności domów bez gruntu, pozostawiając własność gruntów i zarządzanie nimi instytucjom non-profit lub publicznym. - Możliwe wykorzystanie kolejnych instrumentów finansowych opartych na wartości gruntów, w szczególności opłat za prawo do podwyższenia współczynnika powierzchni użytkowej i innych praw do zabudowy poza ustalone limity („opłaty za prawa do zabudowy”, często zwane „premią za gęstość”); opłaty za zmianę przeznaczenia gruntu oraz opłatę infrastrukturalną.
Zwiększenie potencjału technicznego i ludzkiego samorządów jako potencjału do realizacji skutecznego procesu planowania	- Zapewnienie edukacji i szkoleń specjalistom w zakresie planowania przestrzennego i narzędzi finansowych opartych na gruntach oraz mieszkalnictwa. - Mobilizowanie regionów, gmin i związków gmin do zapewnienia mniejszym gminom pomocy technicznej związanej z planowaniem urbanistycznym i mieszkalnictwem.	- Wykorzystać połączenie zasobów ludzkich i finansowych w ramach Związku Gmin w celu wzmocnienia lokalnych zespołów i potencjału zatrudniania. - Zwiększenie możliwości technicznych w celu oceny wzrostu wartości gruntów w wyniku pozwoleń na inwestycję lub zmian w Lokalnych Planach Przestrzennych.

ZAPEWNIENIE FINANSOWANIA ROZWOJU MIESZKALNICTWA DOSTĘPNEGO I OGRANICZANIE PUSTOSTANÓW POPRZEC REFORMĘ PODATKU MIESZKANIOWEGO

W przeciwieństwie do prawie wszystkich pozostałych krajów OECD, Czechy pobierają podatek od nieruchomości w oparciu o wielkość i położenie gruntów lub budynków (podatek od nieruchomości uzależniony od powierzchni). Podejście to nie przybliża wartości rynkowych, co zwiększa regresywność systemu podatkowego (wykres 2). Przejście na system opodatkowania oparty na wartości mogłoby pomóc w ograniczeniu regresywności podatków od nieruchomości. Wdrożenie podatku od nieruchomości opartego na wartości wymagałoby precyzyjnych, aktualnych informacji na temat zasobów mieszkaniowych, które obecnie są zbierane w drodze spisu powszechnego przeprowadzanego co 10 lat.

Dochody z podatku od nieruchomości trafiają do samorządów lokalnych, ale są ograniczone. Istotnie, Czechy w 2022 r. na wszystkich szczeblach administracji

publicznej pozyskały 0,5% całkowitych dochodów podatkowych z podatków od nieruchomości (wobec średnio 1,9% i 2,8% odpowiednio w UE i OECD), co stanowi równowartość 0,2% PKB – drugi najniższy udział w OECD. Podniesienie podatków od nieruchomości mogłoby zwiększyć fundusze gmin na rozwój niedrogich mieszkań. Podwyższenie powinno być zaplanowane, stopniowe i obejmować zabezpieczenia dla gospodarstw domowych o niskich dochodach, aby wdrożenie było skuteczne.

W ciągu ostatniej dekady wzrosła liczba pustostanów, także w obszarach o wysokim popycie. W 2021 r. w Czechach było 16% niezamieszkałych mieszkań. Władze czeskie mogłyby rozważyć wprowadzenie ukierunkowanego podatku od wolnych mieszkań na obszarach, na których popyt na mieszkania jest wysoki, aby zachęcić właścicieli



nieruchomości do ponownego wystawienia ich na rynek, potencjalnie w razie potrzeby połączonego ze wsparciem w renowacji. Doświadczenie OECD pokazało, że takie środki wymagają odpowiednich mechanizmów wdrażania i monitorowania.

Zwolnienia z zysków kapitałowych i możliwość odliczenia odsetek od kredytów hipotecznych (ponieważ kalkulacyjne czynsze nie są opodatkowane) przyczyniają się do zmniejszenia przystępności cenowej poprzez podnoszenie

cen w przypadku ograniczonej podaży. Czechi mogłyby rozważyć ograniczenie kwot zwolnień z zysków kapitałowych w przypadku podstawowego miejsca zamieszkania, regulowanie progów opodatkowania zysków z uwzględnieniem inflacji i zniesienie zwolnień z zysków kapitałowych w przypadku drugich domów. Dalsze wycofywanie ulg w oprocentowaniu kredytów hipotecznych w przypadku mieszkań zajmowanych przez właścicieli – mogłoby pomóc w dalszym ograniczeniu popytu i uniknięciu zakłócania rynku w kierunku własności mieszkań i domów.



Wdrażanie zakrojonej na szeroką skalę reformy podatku od nieruchomości:

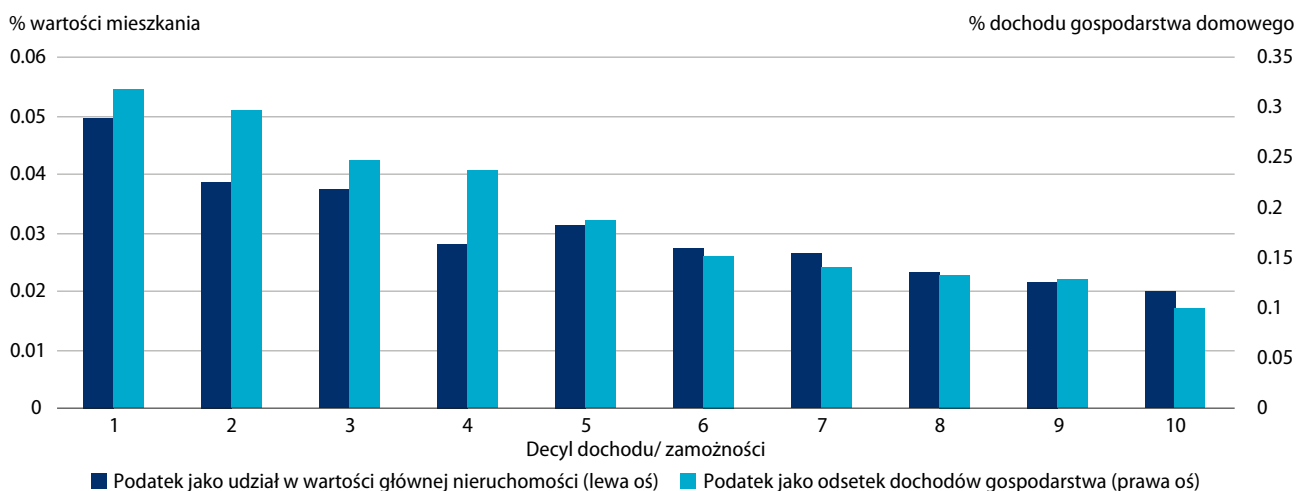
W Irlandii reformy podatku od nieruchomości mające na celu ponowną ocenę wartości nieruchomości były wprowadzane stopniowo i obejmowały środki mające na celu rozwiązanie problemów związanych z płynnością gospodarstw domowych doświadczających wzrostu zobowiązań podatkowych. Środki te obejmują rabaty i odroczenia. Wystarczający czas i zasoby, aby zapewnić dokładną wycenę wartości nieruchomości, mogą być kluczowymi czynnikami sukcesu.



Ocena wartości nieruchomości:

W Holandii oficjalne wartości nieruchomości są corocznie aktualizowane przez samorządy lokalne. Rząd centralny zapewnia porównywalność wycen we wszystkich gminach. Nieruchomości mieszkalne są zazwyczaj wyceniane przy użyciu metody porównywania sprzedaży, która jest wdrażana za pomocą systemu masowej wyceny wspomaganego komputerowo (CAMA).

Rysunek 2. Zmniejszające się przychody z podatku od nieruchomości w Czechach



Uwaga: Ciemnoniebieskie słupki (lewa oś) przedstawiają całkowity podatek od nieruchomości płacony od wszystkich posiadanych nieruchomości jako udział w wartości głównego miejsca zamieszkania gospodarstwa domowego. Należy zatem zauważyć, że wskaźnik ten jest zawyżony w przypadku gospodarstw domowych posiadających więcej niż jedną nieruchomość, co jest bardziej prawdopodobne w przypadku gospodarstw o wyższych dochodach. Jasnoniebieskie słupki (prawa oś) przedstawiają podatki od nieruchomości płacone przez gospodarstwo domowe jako udział w rocznym dochodzie brutto gospodarstwa domowego. Decyle dochodów i majątku odnoszą się do równych grup 10% populacji objętej badaniem na podstawie osiągniętych dochodów lub wartości mieszkania.

Źródło: EU-SILC 2022, obliczenia dostarczył Michal Šoltés, IDEA CERGE-EI.



Zalecenia	Działania w krótkim terminie	Działania średnio- i długoterminowe
Przejsie z podatku od nieruchomości bazującego na powierzchni do opartego na wartości	- Zebranie istniejących danych dotyczących cen mieszkań i gruntów jako podstawy do obliczenia wartości nieruchomości. - Wprowadzenie masowych wycen nieruchomości mieszkalnych jako warunku niezbędnego do reformy podatku od nieruchomości.	- Po wprowadzeniu systemu w zasobie mieszkań należy rozszerzyć wycenę masową na inne nieruchomości i grunty. - Zaprojektowanie nowego systemu podatku od nieruchomości opartego na wartości rynkowej nieruchomości mieszkalnych i gruntów oraz stopniowe zwiększanie z czasem okresowych podatków od gruntów i nieruchomości, aby zwiększyć dochody i zniechęcić do nadmiernych cen transakcyjnych w budownictwie mieszkaniowym. - Po wprowadzeniu podatku od nieruchomości, należy rozważyć wprowadzenie zróżnicowanych stawek podatku lub odroczeń dla gospodarstw domowych o niskich dochodach lub o ograniczonej płynności, a także niższych stawek podatku dla głównych miejsc zamieszkania w porównaniu do „drugich domów” lub lokali niezamieszkałych, aby uniknąć problemów z wypłacalnością.
Rozważenie ukierunkowanych podatków od pustych mieszkań na obszarach o dużym popycie w trakcie wprowadzania systemu podatku od nieruchomości, wraz z odpowiednimi mechanizmami egzekwowania płatności i monitorowania mieszkań	- Wprowadzenie operacyjnej definicji pustych/niezamieszkałych mieszkań (np. mieszkanie nieużywane przez określony czas itp.) - Identyfikacja obszarów o wysokim popycie na mieszkania i wysokim wskaźniku pustostanów, gdzie można byłoby wprowadzić podatek od pustostanów w celu zwiększenia podaży mieszkań. - Przydzielanie gminom zasobów i wsparcia technicznego w celu monitorowania i egzekwowania podatków od wolnych mieszkań, w tym gromadzenia danych z różnych źródeł (np. dostawców wody i energii elektrycznej) w celu identyfikacji niezamieszkałych mieszkań.	- Rozważenie wprowadzenia podatku od wolnych mieszkań na obszarach, gdzie występuje znaczna nierównowaga między podażą a popytem: ustawodawstwo mogłoby określić kryterium wprowadzenia podatku (na przykład wielkość obszaru miejskiego i popyt na mieszkania w stosunku do podaży, wykorzystując wskaźniki takie jak ceny mieszkań, listy oczekujących na mieszkania socjalne itp.). - Należy ocenić skuteczność podatku w ograniczaniu pustostanów.
Zreformować podatki od zysków kapitałowych od nieruchomości mieszkaniowych i stopniowo znosić możliwość odliczania odsetek od kredytów hipotecznych w przypadku głównego mieszkania/ domu	Wskazane ograniczenie kwot zwolnień z zysków kapitałowych w przypadku podstawowego miejsca zamieszkania, regulowanie progów opodatkowania zysków z uwzględnieniem inflacji i zniesienie zwolnień z zysków kapitałowych w przypadku drugich domów.	Dalsze wycofywanie ulg w oprocentowaniu kredytów hipotecznych w przypadku mieszkań zajmowanych przez właścicieli.

Polska powinna rozważyć kompleksowy zestaw reform politycznych mających na celu zwiększenie przystępności cenowej mieszkań i udoskonalenie rozwiązań mieszkaniowych dostosowanych do potrzeb grup znajdujących się w trudnej sytuacji

Zwiększanie podaży niedrogich mieszkań jest ważnym celem polityki polskiego rządu. Jednocześnie, w ramach szerszego procesu deinstytucjonalizacji usług społecznych i przejścia na opiekę środowiskową, istnieje potrzeba zwiększenia skali rozwiązań mieszkaniowych dostosowanych do indywidualnych potrzeb z dostępem do zintegrowanych usług zdrowotnych i społecznych, aby umożliwić osobom o większych potrzebach wsparcia niezależne życie w swoich społecznościach lokalnych. Co więcej, w kontekście szybkiego starzenia się społeczeństwa, coraz większa liczba osób starszych i z niepełnosprawnościami będzie wymagała fizycznego dostosowania swoich mieszkań, aby móc wygodnie i bezpiecznie mieszkać.

ZWIĘKSZANIE PODAŻY NIEDROGICH MIESZKAŃ W CELU ROZSZERZENIA ROZWIĄZAŃ MIESZKANIOWYCH DLA OSÓB Z OGRANICZONYMI POTRZEBAMI WSPARCIA LUB BEZ NICH

Polska rewiduje obecnie swoje strategiczne podejście do mieszkalnictwa. Narodowy Program Mieszkaniowy (NPM), który wyznaczył strategiczne cele mieszkaniowe w 2016 roku; został uchylony w marcu 2025 r. Nowy zestaw działań w zakresie mieszkalnictwa „Klucze do mieszkania” zostanie włączony do Średniookresowej Strategii Rozwoju Kraju do 2035 r. Wśród proponowanych działań znajduje się planowane zwiększenie inwestycji publicznych w mieszkania komunalne i społeczne

mieszkania czynszowe, wraz z ciągłymi wysiłkami na rzecz zachowania, renowacji i modernizacji istniejących zasobów w perspektywie długoterminowej. Na kolejne lata, dla polskich władz szczególnie istotne mogłoby być określenie strategicznych priorytetów polityki na rzecz mieszkalnictwa dostępnego – w ramach długoterminowej krajowej strategii mieszkaniowej, wraz z odpowiednimi działaniami i zasobami umożliwiającymi ich osiągnięcie. Szczególne obszary zainteresowania mogłyby obejmować badanie



sposobów zwiększenia inwestycji w niedrogie mieszkania, a także uzupełniające reformy mające na celu zwiększenie podaży mieszkań dostępnych (np. zachęcanie do rozwoju budownictwa komunalnego, stymulowanie prywatnego rynku wynajmu itp.). Takie wysiłki mogą z kolei pomóc grupom wrażliwym – szczególnie osobom z problemami zdrowotnymi i potrzebą wsparcia społecznego – w dostępie do odpowiednich mieszkań.

Ponadto istnieją możliwości mobilizacji prywatnych zasobów mieszkaniowych na cele społeczne. Programy społecznego pośrednictwa w najmie obejmują różnorodne środki, mające pomóc najemcom w dostępie do prywatnego rynku o przystępnych czynszach i mogące uzupełniać formalne zasoby mieszkań społecznych. Działania mogą obejmować między innymi wprowadzenie systemów gwarantowanego czynszu lub kaucji; ułatwianie podpisywania umów najmu nieruchomości – poprzez negocjacje z wynajmującymi w imieniu najemców objętych wsparciem; zarządzanie nieruchomościami w imieniu właścicieli; oraz zapewnianie szkoleń i wsparcia w zakresie

mediacji między właścicielem a najemcą. Działania te mogą ułatwić społeczne agencje najmu (SAN), które w kilkunastu polskich miastach istnieją w ograniczonym zakresie i pełnią rolę pośrednika pomiędzy właścicielami nieruchomości a najemcami wspieranymi.

Takie działania są szczególnie istotne w Polsce, gdzie system najmu jest skomplikowany, a postępowania eksmisyjne trwają średnio kilka lat. W rezultacie właściciele nieruchomości często wahają się przed wynajmowaniem mieszkań gospodarstwom domowym o niskich dochodach i innym osobom znajdującym się w trudnej sytuacji, ze względu na dostrzegane ryzyko związane z brakiem płatności i/lub uszkodzeniem mienia, a także negatywnym postrzeganiem czerpania zysków z najmu. Ponadto, można ocenić potencjał renowacji i zmiany przeznaczenia pustych lokali mieszkalnych oraz, tam gdzie to możliwe – niemieszkalnych, jako sposobu na zwiększenie dostępności odpowiednich rozwiązań mieszkaniowych. Społeczne agencje najmu mogłyby odnaleźć swoje miejsce w tym procesie.



Gwarancje płatności czynszu: We Francji, Action Logement oferuje gwarancję opłacania czynszu (*Garantie Visale*) pracownikom o niskich dochodach powyżej 30. roku życia i młodym ludziom, niezależnie od ich statusu zatrudnienia, w celu pokrycia ryzyka niezapłaconego czynszu przez czas trwania umowy najmu. Potencjalni najemcy składają wniosek online przed podpisaniem umowy najmu i po jego zatwierdzeniu, przedstawiają wynajmującemu certyfikat 'Visale'. W przypadku niezapłacenia czynszu lub szkód w nieruchomości, Action Logement zwraca właścicielowi kwotę należną od najemcy. Action Logement żąda wówczas od najemcy zwrotu kwoty niezapłaconego czynszu lub odszkodowania, zgodnie z harmonogramem dostosowanym do możliwości finansowych najemcy. Visale jest finansowane przez Action Logement, do którego trafia 0,45% dochodów pracowników sektora prywatnego poza rolnictwem, w celu wspierania przystępności cenowej mieszkań.



Zachęty dla prywatnych właścicieli do wystawiania pustych mieszkań na rynek: W Grecji, właściciele wolnych mieszkań kwalifikują się do korzystania z dwóch programów wsparcia na renowację i ponowne wprowadzanie mieszkań na rynek. Program „Remontuj-Wynajmuj” zapewnia wsparcie finansowe na remonty domów prywatnych, pod warunkiem ich późniejszego wynajęcia. Dotacje pokrywają 60% kosztów remontu, maksymalnie do kwoty 8 000 euro, dla wydatków do kwoty 13 300 euro. Dodatkowo, rząd wprowadził trzyletnie zwolnienie przychodów z najmu z podatku dochodowego dla właścicieli nieruchomości, którzy w okresie od 8 września 2024 r. do 31 grudnia 2025 r. przekształcają pustostan (niezamieszkały od co najmniej trzech lat) w mieszkanie na wynajem długoterminowy.

Zalecenia	Działania w krótkim terminie	Działania średnio- i długoterminowe
Zdefiniowanie strategicznych priorytetów polityki na rzecz mieszkalnictwa dostępnego wraz z odpowiednimi działaniami i zasobami	Wykorzystanie odnowienia polityki mieszkaniowej do wniesienia mieszkalnictwa dostępnego do rozszerzenia <i>Średnioterminowej Strategii Rozwoju do 2035 r.</i> i/lub opracowania innych dokumentów strategicznych aby zapewnić, że program społecznego budownictwa mieszkaniowego kompleksowo obejmie następujące elementy: - ustalenie jasnych celów polityki mających na celu zwiększenie podaży niedrogich mieszkań; - określenie odpowiednich zasobów finansowych w celu wsparcia władz publicznych i innych odpowiednich podmiotów w osiąganiu tych celów; - ułatwianie konsultacji na temat programu mieszkań dostępnych z szeroką gamą podmiotów zajmujących się mieszkalnictwem (np. ministerstwami, agencjami publicznymi, gminami, TBS/SIM, spółdzielniami mieszkaniowymi, innymi deweloperami mieszkaniowymi).	Wprowadzenie reform politycznych wspierających rozwój dostępnego budownictwa mieszkaniowego, które mogłyby obejmować: - strategie mające na celu zwiększenie długoterminowych inwestycji w mieszkania dostępne (np. utworzenie specjalnego funduszu mieszkaniowego; reformy opodatkowania mieszkań w celu przejścia na system oparty na ich wartości); - polityki uzupełniające, które mogą wspierać cele w zakresie dostępnego budownictwa mieszkaniowego (np. zachęty do zwiększania podaży mieszkań komunalnych; środki stymulujące rozwój i standaryzację prywatnego rynku wynajmu; reformy wsparcia w zakresie mieszkalnictwa po stronie popytu).

Zalecenia	Działania w krótkim terminie	Działania średnio- i długoterminowe
Aktywizacja istniejących zasobów, w celu zwiększenia zasobu dostępnych cenowo mieszkań, w tym – poprzez zwiększenie skali programów społecznego pośrednictwa w wynajmie i zbadanie możliwości aktywizacji pustostanów	• Zwiększenie skali programów społecznego pośrednictwa w najmie, w tym poprzez wprowadzenie wsparcia finansowego i technicznego, aby pomóc gminom w rozwijaniu i utrzymywaniu społecznych agencji najmu (SAN) oraz promowaniu współpracy z prywatnymi właścicielami mieszkań, w tym podmiotami prawnymi. Można to osiągnąć za pomocą inicjatywy ustawodawczej dotyczącej programu wspierania SAN, który może obejmować specjalne, długoterminowe finansowanie ułatwiające uruchamianie kolejnych SAN. • Ocenic liczbę niewykorzystanych i/lub pustych budynków, a także czynniki wpływające na wysoki wskaźnik pustostanów.	• Ułatwianie rozwoju kolejnych SAN poprzez wspieranie tworzenia sieci wymiany dobrych praktyk, która może być platformą uczenia się, wymiany wiedzy i budowania potencjału dla podmiotów zaangażowanych w społeczne programy pośrednictwa w najmie mieszkań. • Rozważenie wprowadzenia wspieranego przez państwo systemu gwarancji czynszu, aby wspierać najemców znajdujących się w trudnej sytuacji na prywatnym rynku najmu i zachęcać właścicieli do wynajmowania mieszkań osobom z luki czynszowej po przystępnych cenach. • W oparciu o wyniki oceny, należy rozważyć wykonalność, koszty i korzyści związane z aktywizacją pustych budynków, a także najskuteczniejsze narzędzia służące do osiągnięcia tego celu (np. zachęty podatkowe i/lub obciążenia podatkowe). Zapewnić gminom wsparcie techniczne, aby pomóc im w ubieganiu się o środki na renowację i w przeprowadzaniu ich.

ZAPEWNIENIE ROZWIĄZAŃ MIESZKANIOWYCH DOSTOSOWANYCH DO INDYWIDUALNYCH POTRZEB, ZE ZINTEGROWANYMI USŁUGAMI SPOŁECZNYMI I ZDROWOTNYMI DLA OSÓB O WIĘKSZYCH POTRZEBACH WSPARCIA

Podział zakresów odpowiedzialności na wszystkich poziomach administracji stanowi główną przeszkodę w zapewnianiu zintegrowanych rozwiązań mieszkaniowych z dostosowanym wsparciem społecznym. Rzeczywiście, podobnie jak w wielu krajach, mieszkalnictwo i usługi społeczne są w Polsce traktowane jako odrębne obszary polityki, zarówno pod względem zarządzania, jak i systemów finansowania, co utrudnia wdrażanie zintegrowanych rozwiązań. Koordynacja działań ministerstw i agencji rządowych w zakresie zapewniania

mieszkań i wsparcia społecznego grupom szczególnie wrażliwym jest ograniczona. Ministerstwo Rozwoju i Technologii nadzoruje rozwój infrastruktury mieszkaniowej; Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej nadzoruje świadczenie usług społecznych oraz mieszkalnictwo wspierane i treningowe, ale brakuje mu kompetencji w zakresie mieszkań społecznych. Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej odgrywa kluczową rolę w zarządzaniu funduszami UE, które są ważnym źródłem finansowania programów budownictwa mieszkaniowego dostępnego i wspomagane.

Ograniczenie podziałów pomiędzy polityką mieszkaniową a usługami społecznymi mogłoby pozwolić na bardziej efektywne i skoordynowane zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych i społecznych oraz pomóc osobom potrzebującym w uzyskaniu kompleksowego wsparcia (rys. 3). W tym celu polskie władze mogłyby rozważyć powołanie międzyresortowego organu z dedykowanym zespołem, budżetem i operacyjnymi uprawnieniami do koordynowania zintegrowanej polityki mieszkaniowej oraz wsparcia społecznego dla osób w trudnej sytuacji.

Mieszkania wspomagane i treningowe, które łączą zapewnienie lokum z szerokim zakresem usług społecznych, są niezbędne dla postępującego procesu deinstytucjonalizacji w Polsce. Obecne zasoby tych form wsparcia pozostają jednak niewystarczające wobec istniejącego zapotrzebowania. Choć czasowa pomoc, taka jak schroniska, noclegownie czy ogrzewalnie, jest dostępna w wybranych przypadkach, istnieje konieczność rozwoju spersonalizowanych, długoterminowych rozwiązań



mieszkaniowych, połączonych z kompleksowym wsparciem społecznym i zdrowotnym. Mieszkania wspomagane umożliwiają osobom o różnorodnych potrzebach samodzielne życie, przy jednoczesnym korzystaniu z odpowiedniej opieki, a mieszkania treningowe zapewniają lokum oraz limitowany zakres usług, wspomagając przejście z opieki instytucjonalnej do samodzielnego życia. Zwiększenie finansowania dla takich modeli mogłoby pomóc zaspokoić rosnące zapotrzebowanie, które ciągle przewyższa dostępną podaż. Szczególne znaczenie ma metoda Housing First – specyficzny rodzaj mieszkalnictwa wspieranego i treningowego przeznaczonego dla osób doświadczających bezdomności. W Polsce Housing First funkcjonuje nadal głównie oddolnie, dostępny jest tylko w ograniczonej liczbie samorządów, choć jego rola została uwzględniona w Krajowym Programie Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu. Housing First jest udokumentowanym, skutecznym rozwiązaniem w różnych krajach i warunkach, i warto rozważyć rozszerzenie dostępności Housing First na kolejne gminy, by efektywniej rozwiązywać problem bezdomności.

Można wprowadzić ukierunkowane środki, na zapobieganie bezdomności i niestabilności mieszkaniowej wśród gospodarstw domowych znajdujących się w trudnej sytuacji. Grupy wrażliwe są narażone na podwyższone ryzyko niestabilności mieszkaniowej i bezdomności.

Wsparcie dla gospodarstw domowych stojących w obliczu trudności ekonomicznych, zagrożonych utratą mieszkania — w tym pomoc w zarządzaniu zadłużeniem i zapobieganiu eksmisjom — można zdecydowanie zintensyfikować. Polskie władze mogłyby wzmocnić wsparcie mieszkalnictwa dla migrantów, bazując na modelu „jednego okienka” funkcjonującym w nowo powstałych Centrach Integracji Cudzoziemców (CIC). Osoby opuszczające system pieczy zastępczej, zwłaszcza młodzi wychodzący z rodzin zastępczych, często napotykają znaczne trudności w przejściu do samodzielnego, odpowiedniego do potrzeb mieszkania. Istnieje także potencjał, aby zwiększyć dostęp do informacji, między innymi poprzez wprowadzenie usług doradztwa mieszkaniowego w Centrach Usług Społecznych i/lub Ośrodkach Pomocy Społecznej.

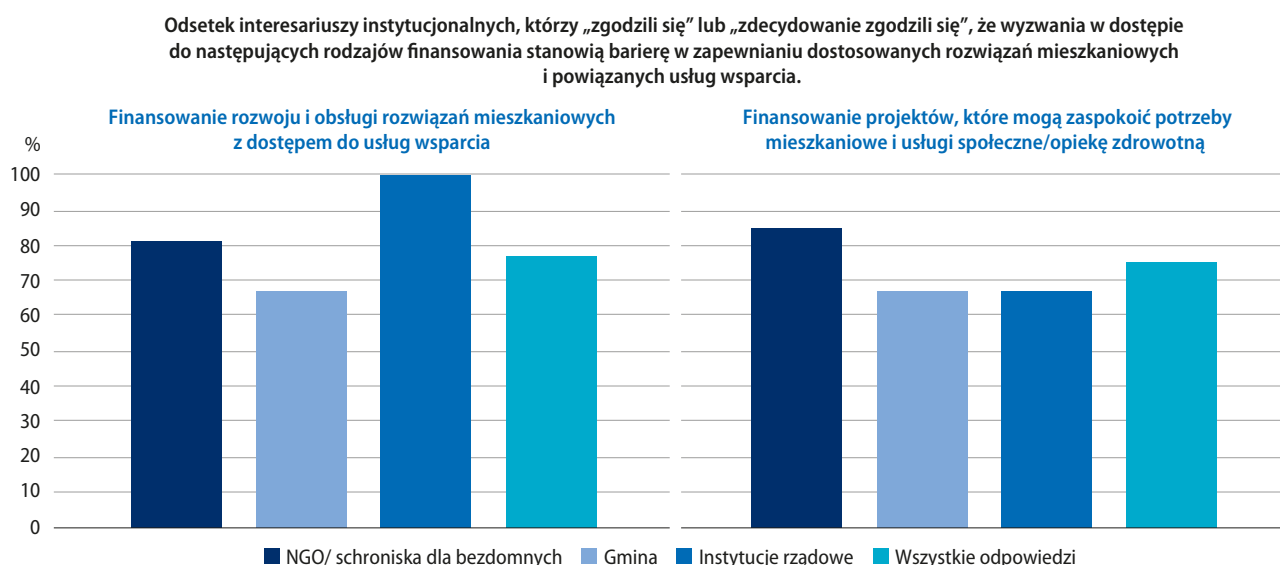


Delegacja międzyresortowa ds. bezdomności: We Francji utworzona w 2010 r. Międzyresortowa Delegacja ds. Dostępu do Mieszkań (*Délégation Interministérielle à l'Hébergement et à l'Accès au Logement – DIHAL*) kieruje krajową polityką dotyczącą mieszkalnictwa i usług wsparcia dla grup szczególnie wrażliwych, w tym osób doświadczających bezdomności, oraz przeznacza fundusze na usługi regionalne. DIHAL składa się z urzędników służby cywilnej wywodzących się z różnych środowisk, w tym ekspertów w dziedzinie mieszkalnictwa, polityki społecznej i zdrowia.



Dostęp skoordynowany: Zintegrowane podejście przyjęte w ramach kanadyjskiej strategii *Reaching Home* (*Canada's Reaching Home Strategy*), poprzez które osoby doświadczające bezdomności lub zagrożone bezdomnością są kierowane do punktów dostępu na poziomie lokalnym (*community*), gdzie przeszkoleni pracownicy korzystają ze wspólnych narzędzi w celu oceny ich potrzeb i skierowania do odpowiednich usług wsparcia. Podejście to opiera się na scentralizowanych systemach zarządzania informacjami, aby zapewnić wymianę informacji pomiędzy wszystkimi właściwymi podmiotami zapewniającymi wsparcie w zakresie mieszkalnictwa i usług socjalnych.

Rysunek 3. Dostępność finansowania jest postrzegana jako największa bariera w organizacji dopasowanych usług mieszkaniowych i społecznych dla grup szczególnie wrażliwych



Uwaga: 1) Uczestnicy udzielali odpowiedzi, korzystając ze skali Likerta: *Zdecydowanie się zgadzam, Zgadzam się, Ani się zgadzam, ani nie zgadzam, Nie zgadzam się lub Zdecydowanie się nie zgadzam*. 2) Uczestnicy odpowiadali na następujące pytania: „Wyzwania związane z dostępem do długoterminowych rozwiązań finansowych w celu opracowania i obsługi zintegrowanych rozwiązań mieszkaniowych z dostępem do usług zdrowotnych i socjalnych” (100 odpowiedzi), „Trudności w zgromadzeniu odpowiedniego finansowania projektu, który może zaspokoić potrzeby zarówno mieszkaniowe, jak i społeczne/opiekę zdrowotną” (98 odpowiedzi).

Źródło: 2024 OECD Stakeholder Survey: Affordable Housing in Poland.

Zalecenia	Działania w krótkim terminie	Działania średnio- i długoterminowe
Poprawa koordynacji pomiędzy mieszkalnictwem a usługami społecznymi, w tym poprzez utworzenie międzyresortowego organu odpowiedzialnego za nadzorowanie i operacjonalizację usług mieszkaniowych i wsparcia	• Utworzenie dedykowanego <i>organu międzyresortowego</i>, którego zadaniem będzie ułatwianie i nadzorowanie świadczenia zintegrowanych usług mieszkaniowych i społecznych dla grup szczególnie wrażliwych. • Identyfikacja możliwości poprawy koordynacji harmonogramów finansowania i procesów składania wniosków w zakresie programów mieszkaniowych i społecznych. • Ujednolicenie wymogów i warunków akceptacji, a także harmonogramów finansowania z funduszy UE oraz zapewnianie wskazówek podmiotom aplikującym na poziomie lokalnym. • Zwiększenie wsparcia mieszkaniowego dla migrantów, opierając się na modelu kompleksowej obsługi w niedawno utworzonych Centrów Integracji Migrantów (CIC). • Poprawa dostępu obywateli do informacji na temat zintegrowanych rozwiązań mieszkaniowych i usług społecznych (np. poprzez wprowadzenie doradców mieszkaniowych w ramach Ośrodków Pomocy Społecznej i/lub Gminnych Ośrodków Pomocy Społecznej i/lub poprzez utworzenie portalu pomocy mieszkaniowej na stronach internetowych Ośrodków).	• Zapewnienie dostępności zrównoważonego, długoterminowego i elastycznego finansowania, w celu dostarczania zintegrowanych rozwiązań mieszkaniowych z dostosowanym wsparciem na dużą skalę. Może to obejmować rozszerzenie obecnych źródeł finansowania, aby zapewnić dostępność rozwiązań finansowych szerokiego gronu interesariuszy. • Współpraca z międzynarodowymi instytucjami finansowymi w Europie (np. Europejskim Bankiem Inwestycyjnym, Bankiem Rozwoju Rady Europy), w celu poszukiwania partnerstw zwiększających możliwości finansowania lokalnych projektów i wzmocnienia ogólnego zarządzania finansowaniem zintegrowanych rozwiązań mieszkaniowych.
Zwiększenie podaży mieszkań wspomaganych i treningowych, w tym rozwiązań typu Housing First	• Przegląd istniejącego prawodawstwa dotyczącego mieszkalnictwa wspomagane i treningowe, aby zapewnić większą możliwość dostosowania do indywidualnych potrzeb oraz poprawić dostęp gmin i organizacji pozarządowych do długoterminowego finansowania, w celu wzmocnienia zachęt do zapewniania i utrzymywania mieszkań z usługami. • Opierając się na <i>Krajowym Programie Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym</i>, zaleca się opracować krajowe ramy dla programu Housing First, aby ułatwić przejście od tymczasowego i doraźnego schroniska do długoterminowych rozwiązań mieszkaniowych dla osób doświadczających bezdomności. • Ocenić działanie programów opartych na współzamieszkiwaniu (coliving), w tym Wspomaganych Społeczności Mieszkaniowych.	• Rozważenie rozszerzenia ram prawnych dotyczących mieszkalnictwa wspomagane i treningowe, aby ułatwić rozwój szerszego spektrum rozwiązań mieszkaniowych wraz z dostosowanymi usługami wsparcia, a także większą elastyczność i interoperacyjność umożliwiającą jednostkom przechodzenie między różnymi opcjami mieszkaniowymi. • Wzmocnienie mechanizmów wsparcia finansowego dla budownictwa, aby zachęcić szerszą gamę podmiotów zajmujących się mieszkalnictwem (takich jak TBS/SIM, spółdzielnie mieszkaniowe i społeczne agencje najmu) do rozbudowy zasobów mieszkaniowych, które mogłyby być połączone z usługami. • Kierując się wynikami oceny programów colivingu, należy zbadać potencjał zwiększenia skali programów colivingu i innych elastycznych rozwiązań mieszkaniowych.
Wprowadzenie instrumentów i zwiększenie skali ukierunkowanego wsparcia, aby zapobiegać bezdomności i niestabilności mieszkaniowej wśród wrażliwych gospodarstw domowych	• Identyfikacja możliwości zapewnienia zintegrowanych usług mieszkaniowych i społecznych osobom przygotowującym się do opuszczenia placówek opiekuńczych lub pieczy zastępczej, aby wesprzeć rozwój podejścia opartego na zarządzaniu przypadkami. • Uwrażliwianie i szkolenie personelu odpowiednich instytucji (np. więzień, szpitali czy placówek resocjalizacyjnych, a także instytucji, takich jak urzędy pracy, pracujących z osobami po wyjściu z placówek) do diagnozowania specyficznych potrzeb klientów o różnych profilach, aby zapewnić im odpowiednią i skuteczną pomoc. • Wprowadzenie programu pilotażowego w wybranych gminach, którego celem jest zapobieganie eksmisjom i niestabilności mieszkaniowej (co mogłoby obejmować np. wprowadzenie doradców mieszkaniowych, wsparcie w zarządzaniu długiem i/lub programy mediacji między wynajmującym a najemcą itp.) oraz ocenę i monitorowanie wyników programu w celu zidentyfikowania najskuteczniejszych praktyk.	• W oparciu o wyniki pilotażowego programu zapobiegania eksmisjom należy rozszerzyć program na dodatkowe gminy.



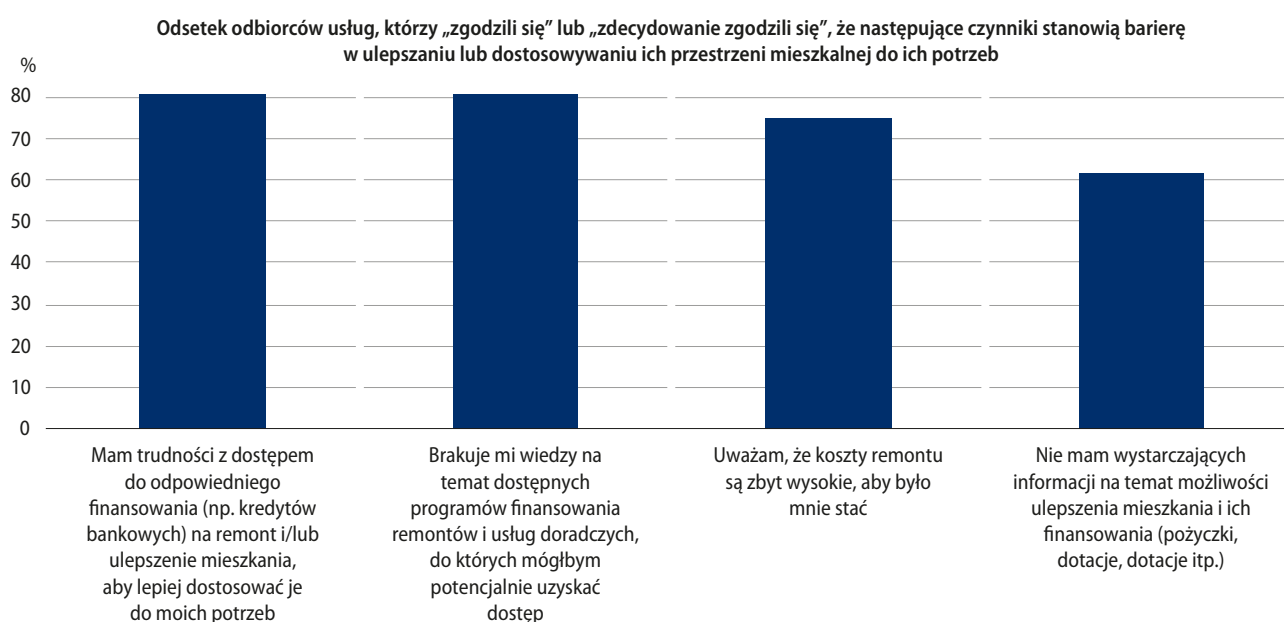
UŁATWIANIE DOSTOSOWANIA MIESZKAŃ DO POTRZEB STARSZYCH MIESZKAŃCÓW I OSÓB Z NIEPEŁNOSPRAWNOŚCIAMI

Podobnie jak w większości krajów OECD, również w Polsce należy spodziewać się wzrostu liczby osób z niepełnosprawnościami ze względu na starzenie się społeczeństwa i choroby przewlekłe, które dotyczą coraz większą część populacji. Oczekuje się, że współczynnik obciążenia osób starszych (tj. odsetek ludności w wieku 65 lat i więcej jako odsetek ludności w wieku produkcyjnym (20–64)) do 2060 r. wzrośnie ponad dwukrotnie – do 70%, czyli znacznie powyżej średniej OECD i średniej UE-28 w tym samym okresie.

Polska poczyniła znaczne postępy w poprawie dostępności przestrzeni publicznych poprzez program **Dostępność Plus**. Ponadto Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa opublikowało standardy dostępności dla osób z niepełnosprawnościami, oparte na koncepcji projektowania uniwersalnego, mające stanowić wytyczne dla deweloperów w zakresie projektowania dostępnych mieszkań.

Istnieją jednak znaczne możliwości poprawy dostępności i możliwości adaptacji mieszkań prywatnych. Budynki

Rysunek 4. Odbiorcy usług mają trudności z dostępem do finansowania remontów lub ulepszeń i w większości nie wiedzą o dostępnych programach wsparcia



Uwaga: 1) Uczestnicy udzielali odpowiedzi, korzystając ze skali Likerta: *Zdecydowanie się zgadzam, Zgadzam się, Ani się zgadzam, ani nie zgadzam, Nie zgadzam się lub Zdecydowanie się nie zgadzam*. 2) Uczestnicy odpowiadali na następujące odpowiedzi: „Mam trudności z dostępem do odpowiedniego finansowania (np. kredytów bankowych) na remont i/lub ulepszenie mieszkania, aby lepiej dostosować je do moich potrzeb”, „Brakuje mi wiedzy na temat dostępnych programów finansowania remontów i usług doradczych, do których mógłbym potencjalnie uzyskać dostęp”, „Uważam, że koszty remontu są zbyt wysokie, aby było mnie stać”, „Nie mam wystarczających informacji na temat możliwości ulepszenia mieszkania i ich finansowania (pożyczki, dotacje, dotacje itp.)”. Liczba respondentów wahała się od 20 do 21 dla każdej pozycji.

Źródło: 2024 OECD Stakeholder Survey: Affordable Housing in Poland

posiadające mniej niż pięć kondygnacji nie mają obowiązku posiadania dźwigów, a wymóg instalowania windy w budynkach o pięciu i więcej kondygnacjach dotyczy wyłącznie nowego budownictwa. W rezultacie duża część budynków wielorodzinnych pozostaje bez dźwigów osobowych i nie ma obowiązku ich modernizacji (choć planuje się wprowadzenie takiego obowiązku i środków na jego wsparcie). Wprowadzenie prawnej definicji dostępnego architektonicznie i nadającego się do adaptacji mieszkania mogłoby zapewnić wspólną podstawę do oceny, w jakim stopniu lokal mieszkalny umożliwił osobie niepełnosprawnej wejście do mieszkania, poruszanie się i wyjście z niego (mieszkanie dostępne architektonicznie) lub może z łatwością uwzględnić przyszłe remonty, w celu poprawy dostępności (mieszkanie adaptowalne).

Na adaptację mieszkań dostępne są publiczne programy dofinansowania. Jednak wiele osób nie jest świadomych istnienia tych programów. Co więcej, kryteria dostępności nie pozwalają na dostosowania zapobiegawcze mające na celu uniknięcie wypadków i zachowanie autonomii jednostek (rysunek 4). Na przykład dofinansowanie na usunięcie barier architektonicznych w domach i/lub zakup sprzętu rehabilitacyjnego dostępne jest wyłącznie dla osób posiadających ważne orzeczenie o niepełnosprawności. Polska mogłaby rozważyć rozszerzenie programów dotacyjnych o wsparcie profilaktyczne, ułatwiające adaptację domów osobom starszym nieposiadającym orzeczenia o niepełnosprawności. Można by również ulepszyć dostępność informacji na temat istniejących programów.



Dostosowania mieszkań do potrzeb starzejącej się populacji:

W Niemczech, rząd federalny oferuje dwa programy adaptacji mieszkań, aby ułatwić starzenie się na miejscu: bezzwrotne dotacje dla gospodarstw domowych na wsparcie modyfikacji zmniejszających bariery (np. instalacja kabin prysznicowych, poręczy i wind, poszerzenie drzwi) wraz z niskoprocentowanymi pożyczkami dla firm mieszkaniowych, spółdzielni i prywatnych właścicieli na podjęcie podobnych projektów renowacyjnych. Rząd zapewnia także praktyczne wytyczne dotyczące rodzajów dostępnych modyfikacji, sposobu oceny potrzeb adaptacyjnych oraz kluczowych etapów wdrażania.



„Jedno okienko” (one-stop shop) udzielające informacji na temat technicznych adaptacji mieszkań dla osób starszych:

W Irlandii Doradcy Techniczni Przyjaźni dla Wieku działają jako punkt kompleksowej obsługi, w którym można uzyskać informacje dotyczące technicznych adaptacji mieszkań dla osób starszych. Każda władza lokalna ma wyspecjalizowanego doradcę technicznego ds. mieszkalnictwa, który doradza władzom lokalnym, organizacjom sektora prywatnego i obywatelom. Doradcy techniczni Przyjaźni dla Wieku spotykają się regularnie, aby dzielić się najlepszymi praktykami i brać udział w szkoleniach technicznych na temat kluczowych kwestii związanych z mieszkalnictwem dla osób starszych.

Zalecenia	Działania w krótkim terminie	Działania średnio- i długoterminowe
Wprowadzenie definicji mieszkania dostępnego architektonicznie i mieszkania adaptowalnego	Wprowadzenie prawnej definicji mieszkań dostępnych architektonicznie i adaptowalnych, z rozróżnieniem możliwego stopnia dostosowania, co pozwoliłoby osobom z różnymi niepełnosprawnościami łatwiej znajdować odpowiadające im mieszkania.	Ocenić potencjalny wpływ i wykonalność ustalenia minimalnego udziału dostępnych i/lub nadających się do adaptacji mieszkań w nowym budownictwie mieszkaniowym.
Wprowadzenie środków zapobiegawczych, które pomogą osobom starszym w niezależnym życiu, w tym wsparcie w adaptacji domu, oraz zwiększenie świadomości na temat istniejącego wsparcia	Rozszerzenie programów dotacji na adaptację mieszkań i budynków, uwzględniając prewencyjne adaptacje w celu ułatwienia starzenia się w miejscu zamieszkania. Należą do nich program dotacji adaptacyjnych PFRON dla osób niepełnosprawnych oraz program Dostępność Plus.	Uruchomić kampanie społeczne dotyczące dostępnych programów wsparcia w zakresie adaptacji mieszkań, współpracując, w stosownych przypadkach, z gminami; kampanie te mogłyby podkreślić znaczenie adaptacji mieszkań i zagrożeń związanych z upadkiem w starszym wieku, we współpracy z odpowiednimi instytucjami partnerskimi (np. gminami, szpitalami, przychodniami zdrowia, domami kultury, organizacjami wspierającymi osoby starsze, kościołami).
Usprawnienie procesów finansowania i rozliczania adaptacji mieszkań oraz zapewnienia dostosowanego do potrzeb wsparcia i wskazówek dla osób o konkretnych potrzebach mieszkaniowych	- Usprawnienie procesów aplikacyjnych dla różnych źródeł finansowania w jeden program adaptacji mieszkań. - Zapewnienie wskazówek dotyczących zmierzania się z konkretnymi wyzwaniami i potrzebami związanymi z adaptacją różnorodnych rozwiązań mieszkaniowych (np. mieszkań na wynajem, budynków wielorodzinnych i budynków historycznych).	Zapewnienie doradztwa technicznego, aby pomóc osobom niepełnosprawnym i starszym w uzyskaniu zezwoleń i finansowania, poprawić jakość i efektywność modyfikacji mieszkań oraz poprawić koordynację między beneficjentami a władzami lokalnymi.

Mieszkalnictwo ma znaczenie dla rozwoju gospodarczego i dobrobytu. Czechy i Polska odnotowały silny wzrost gospodarczy i znaczną poprawę standardów życia. Wyższe dochody i niższe bezrobocie wywarły presję wzrostową na popyt na mieszkania, podczas gdy w wielu regionach podaż nie nadąża za rosnącym zapotrzebowaniem. W raporcie *Reformy polityki mieszkaniowej w Czechach i w Polsce* przeanalizowano tendencje w zasobach mieszkaniowych w obu krajach i przedstawiono dostosowane do potrzeb każdego kraju zalecenia, mające na celu zwiększenie podaży niedrogich mieszkań i zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych grup najbardziej wrażliwych. Czerpiąc z bogatych i rozległych doświadczeń innych krajów OECD, w raporcie przedstawione są strategie odblokowania rozwoju budownictwa mieszkaniowego dostępnego finansowo, w tym poprzez ułatwianie pojawiania się podmiotów dostarczających mieszkań po przystępnych cenach, skuteczniejsze wykorzystanie narzędzi planowania przestrzennego i finansowania opartego na wartości gruntu oraz reformę podatków od nieruchomości. Bada także sposoby dostosowywania mieszkań do potrzeb starzejącej się populacji, mobilizacji istniejących budynków w celu uzyskania niedrogich mieszkań i wzmacniania rozwiązań mieszkaniowych dostosowanych do indywidualnych potrzeb, dzięki zintegrowanym usługom zdrowotnym i społecznym dla osób o większych potrzebach wsparcia. Prace były prowadzone przez OECD we współpracy z Grupą Zadaniową ds. Reform i Inwestycji (SG REFORM) Komisji Europejskiej, w ramach Instrumentu Wsparcia Technicznego (TSI) Unii Europejskiej.

Link do strony internetowej:

https://www.oecd.org/en/publications/housing-reforms-in-czechia-and-poland_4988c473-en.html

Link DOI:

<https://doi.org/10.1787/4988c473-en>

Krótki link:

<https://oe.cd/housing-czechia-poland>

