



Strategia Działania Krajowego Zasobu Nieruchomości na lata 2025–2027

Warszawa, październik 2025 r.

Krajowy Zasób Nieruchomości
ul. Nowy Świat 19
00-029 Warszawa
tel.: 22 511 53 50
e-mail: sekretariat@kzn.gov.pl

Spis treści

Wprowadzenie	5
Wizja KZN w 2027 r.	6
Misja KZN	6
Założenia do Strategii Działania KZN	7
1. Zakres działalności KZN w latach 2018–2024	7
Wykaz nieruchomości Skarbu Państwa	7
Zasób nieruchomości KZN	8
Społeczne Inicjatywy Mieszkaniowe	12
Rządowy Fundusz Rozwoju Mieszkalnictwa	14
2. Założenia makroekonomiczne	15
3. Bariery rozwoju mieszkalnictwa	17
Bariery finansowe	17
Bariery instytucjonalne	21
Cele strategiczne i operacyjne	24
1. Cel strategiczny I: Efektywne zarządzanie gruntami Skarbu Państwa	25
1.1. Cel operacyjny: Usprawnienie gromadzenia i przetwarzania informacji o nieruchomościach	25
1.2. Cel operacyjny: Racjonalizacja pozyskiwania nieruchomości	26
1.3. Cel operacyjny: Optymalizacja gospodarowania nieruchomościami	26
2. Cel strategiczny II: Tworzenie i propagowanie wiedzy	29
2.1. Cel operacyjny: Stworzenie banku informacji	29
2.2. Cel operacyjny: Rozszerzenie kompetencji we współpracy z innymi podmiotami badawczymi	31
2.3. Cel operacyjny: Propagowanie wiedzy	32
3. Cel Strategiczny III. Wspieranie realizacji inwestycji	33
3.1. Cel operacyjny: Wzmocnienie współpracy z samorządami	33
3.2. Cel operacyjny: Optymalizacja funkcjonowania i rozwoju spółek mieszkaniowych	35
3.3. Cel operacyjny: Wspomaganie w pozyskiwaniu finansowania inwestycji oraz wykorzystania innowacyjnych rozwiązań	36

Kluczowe wskaźniki Strategii Działania KZN na lata 2025–2027	38
Wskaźniki minimalne dla celu strategicznego II. Tworzenie i propagowanie wiedzy	38
Wskaźniki minimalne dla celu strategicznego III. Wspieranie realizacji inwestycji	40
Źródła finansowania zadań zaplanowanych w Strategii Działania KZN na lata 2025–2027	42
Spis tabel	43
Spis map	43
Spis wykresów	43
Spis schematów	43

Wprowadzenie

Strategia Działania Krajowego Zasobu Nieruchomości na lata 2025–2027 zawiera opis kierunków rozwoju Krajowego Zasobu Nieruchomości (KZN), w tym wizję wraz z celami strategicznymi oraz celami operacyjnymi służącymi ich realizacji. Strategia została przygotowana w oparciu o uwarunkowania instytucjonalne, legislacyjne i społeczno-ekonomiczne według ich stanu na koniec 2024 r. W szczególności została ujęta w ustawie o Krajowym Zasobie Nieruchomości z dnia 20 lipca 2017 r., obejmując wynikające z niej cele działalności instytucji, a także uwzględniając strukturę gruntów znajdujących się w Zasobie KZN oraz udziały w istniejących spółkach realizujących inwestycje mieszkaniowe oraz prognozy makroekonomiczne wpisane do Wieloletniego Planu Finansowego Państwa na lata 2024–2027. W pierwszej części Strategii Działania Krajowego Zasobu Nieruchomości na lata 2025–2027 przedstawiono wizję docelowej roli KZN w systemie mieszkalnictwa w Polsce oraz misję tejże instytucji. W drugiej części zaprezentowano opis założeń do strategii, w tym bilans działalności według stanu na koniec 2024 r. Trzecia część zawiera trzy główne cele strategiczne działalności KZN wraz z celami operacyjnymi służącymi ich realizacji. Ostatnia część zawiera kluczowe wskaźniki, które mogą posłużyć do monitorowania realizacji Strategii.



Wizja KZN w 2027 r.

Krajowy Zasób Nieruchomości to wiodący, publiczny podmiot polskiego mieszkalnictwa, który tworzy synergę pomiędzy poszczególnymi aktorami rynku nieruchomości. Jest łącznikiem między szczeblem centralnym, regionalnym i lokalnym oraz sektorem publicznym i prywatnym. Dzięki temu działa jako katalizator budowy mieszkań społecznych w całej Polsce. Dąży do wzmocnienia samorządów w realizacji ich zadań własnych, wspierając je w pozyskiwaniu i przygotowaniu gruntów pod budownictwo mieszkaniowe, a także w pozyskiwaniu finansowaniu inwestycji i w prowadzeniu procesów budowlanych.

Misja KZN

Misją Krajowego Zasobu Nieruchomości jest tworzenie warunków do sukcesywnego zwiększania dostępności mieszkań tam, gdzie to potrzebne, w cenach, które są dostępne i o powierzchni, która pozwoli zaspokoić potrzeby mieszkaniowe ich przyszłych użytkowników.

Założenia do Strategii Działania KZN

1. Zakres działalności KZN w latach 2018–2024

Na przestrzeni lat 2018–2024 funkcjonowanie KZN polegało na pięciu głównych czynnościach, tj.:

- gromadzeniu i weryfikacji wykazów nieruchomości Skarbu Państwa,
- pozyskiwaniu nieruchomości do Zasobu KZN,
- gospodarowaniu gruntami, w tym ich zbywaniu pod inwestycje mieszkaniowe,
- przyjmowaniu i rozpatrywaniu wniosków dotyczących wsparcia z Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa (RFRM),
- wsparciu samorządów w realizacji inwestycji mieszkaniowych, w tym przede wszystkim poprzez współtworzenie społecznych inicjatyw mieszkaniowych (SIM).

Poniżej przedstawiamy najważniejsze efekty tych działań, które stanowią punkt wyjścia do opracowania Strategii na lata 2025–2027.

Wykaz nieruchomości Skarbu Państwa

Wykaz nieruchomości jest tworzony raz do roku na podstawie przekazywanych do KZN informacji o nieruchomościach znajdujących się w posiadaniu Skarbu Państwa. Obowiązek przekazywania tych danych spoczywa na starostach, prezydentach miast na prawach powiatu, Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa i Agencji Mienia Wojskowego, a także na spółkach Skarbu Państwa, rozumianych zgodnie z ustawą o KZN, czyli tych, w których Skarb Państwa ma 100% udziałów lub akcji. Na podstawie przekazanych do KZN w 2024 r. 755 sprawozdań wyliczono, że w powyższych zasobach na koniec 2023 r. znajdowały się nieruchomości o łącznej powierzchni 938 tys. ha. Stanowiło to 9% całości nieruchomości gruntowych należących do różnych podmiotów Skarbu Państwa.



Tabela 1. Wykaz nieruchomości Skarbu Państwa.

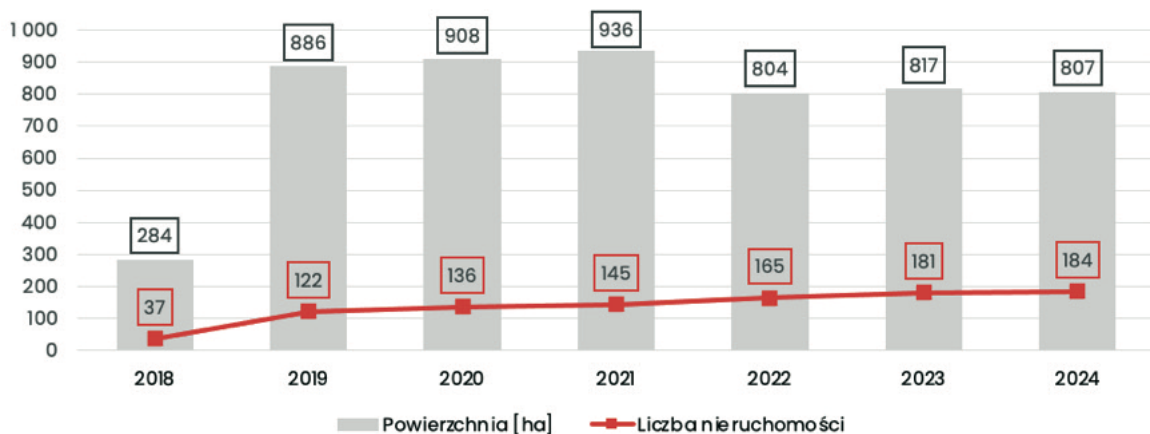
	Powierzchnia [ha]	Udział %
Grunty Skarbu Państwa, w tym:	10 013 153	100%
użytki leśne	7 304 022	73%
grunty pod wodami	692 357	7%
Analizowane wykazy, w tym:	937 806	9%
KOWR	772 860	7,7%
Starostowie/prezydenci miast na prawach powiatu	145 739	1,5%
Spółki Skarbu Państwa	15 616	0,2%
AMW	2 775	0,03%
Krajowy Zasób Nieruchomości	807	0,008%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Prokuraturii Generalnej i otrzymanych wykazów według stanu na 31.12.2023 oraz Zasobu KZN według stanu na 31.12.2024 r.

W wykazach nieruchomości największy udział mają grunty znajdujące się w zarządzaniu Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa (82% powierzchni nieruchomości w wykazach) oraz starostów i prezydentów miast na prawach powiatu (16% powierzchni). Pod względem ilościowym duży udział mieli również starostowie i prezydenci miast na prawach powiatu (27% liczby nieruchomości w wykazie), ale ich średnia powierzchnia wynosiła zaledwie 0,07 ha, co przełożyło się na relatywnie niski udział w analizowanym areale (2% powierzchni).

Zasób nieruchomości KZN

Zasób KZN to portfel nieruchomości Skarbu Państwa zarządzanych przez KZN, które zostały pozyskane od innych podmiotów Skarbu Państwa oraz jednostki samorządu terytorialnego (gminy). Na koniec 2024 r. wynosił 807 ha i stanowił zaledwie 0,008% całości gruntów Skarbu Państwa. Po szybkim przyroście powierzchni Zasobu KZN w latach 2018–2019 nastąpiła stabilizacja na poziomie 800–900 ha, z jednoczesnym powolnym wzrostem liczby nieruchomości gruntowych z 122 w 2019 r. do 184 w 2024 r. Momentem rozpoczęcia przez KZN działania polegającego na uwalnianiu gruntów Skarbu Państwa pod budownictwo mieszkaniowe był rok 2020. Od 2021 r. nastąpiła intensyfikacja tego procesu. KZN sukcesywnie przeznacza kolejne nieruchomości pod społeczne budownictwo czynszowe, w tym przede wszystkim wnosząc je aportem do SIM, przy jednoczesnym pozyskiwaniu nowych gruntów do Zasobu KZN. W sumie w latach 2021–2024 pod inwestycje mieszkaniowe zbyto 87 nieruchomości o powierzchni 188 ha, na których szacunkowo może powstać ponad 12 tysięcy lokali mieszkalnych.

Wykres 1. Stan Zasobu KZN w latach 2018–2024.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych KZN.

Tabela 2 Nieruchomości Zasobu KZN w podziale na województwa według stanu na 31 grudnia 2024 r.

Województwo	Liczba nieruchomości	Powierzchnia [ha]	Udział (liczba nieruchomości)	Udział (powierzchnia)
dolnośląskie	38	163,7	20,65%	20,29%
kujawsko-pomorskie	9	8,8	4,89%	1,09%
lubelskie	1	0,4	0,54%	0,05%
lubuskie	10	29,0	5,43%	3,59%
łódzkie	7	23,8	3,80%	2,94%
małopolskie	11	10,3	5,98%	1,28%
mazowieckie	21	138,8	11,41%	17,20%
opolskie	6	15,9	3,26%	1,97%
podkarpackie	6	23,9	3,26%	2,96%
pomorskie	18	40,6	9,78%	5,03%
śląskie	16	96,5	8,70%	11,96%
świętokrzyskie	1	2,4	0,54%	0,30%
warmińsko-mazurskie	13	89,8	7,07%	11,13%
wielkopolskie	14	60,6	7,61%	7,51%
zachodniopomorskie	13	102,4	7,07%	12,70%
Suma	184	806,8	100%	100%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych KZN.

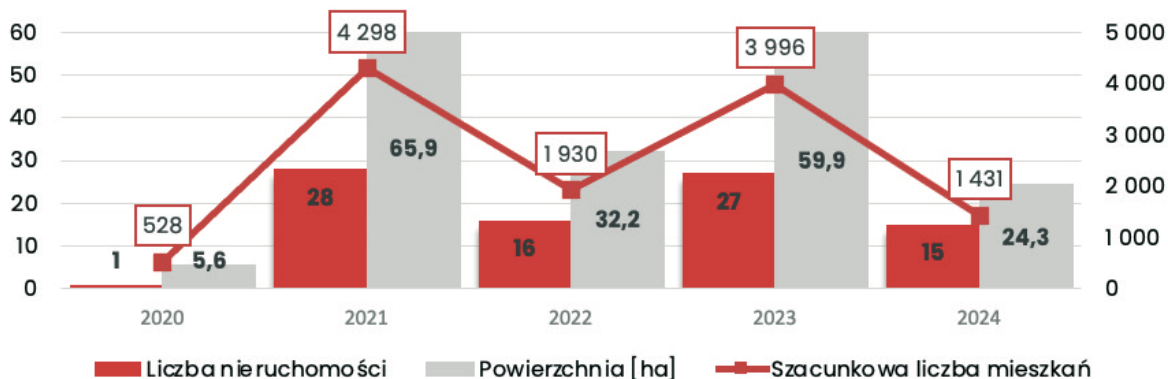
Mapa 1. Lokalizacja nieruchomości Zasobu KZN według stanu na 31 grudnia 2024 r.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych KZN.

Według stanu na koniec grudnia 2024 r. Zasób KZN obejmował 184 nieruchomości o łącznej powierzchni 807 ha. Najwięcej gruntów KZN posiadał w województwie dolnośląskim (38), mazowieckim (21) i pomorskim (18). Najmniej nieruchomości w Zasobie KZN znajdowało się w województwie świętokrzyskim i lubelskim (po 1 nieruchomości). Województwo podlaskie było jedynym województwem, w którym KZN nie miał nieruchomości.

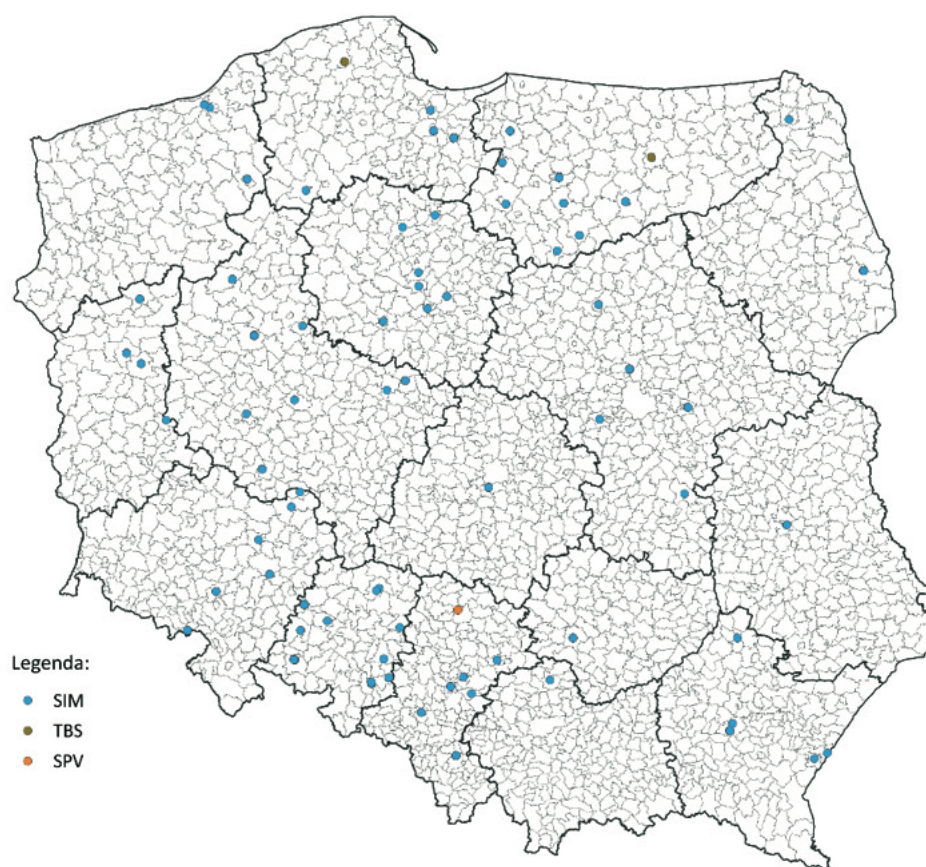


Wykres 2. Rozdysponowywanie nieruchomości z Zasobu KZN na cele budownictwa mieszkaniowego w latach 2020–2024.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych KZN.

Mapa 2. Lokalizacja nieruchomości rozdysponowanych na cele mieszkaniowe z Zasobu KZN w latach 2020–2024 w podziale na województwa.

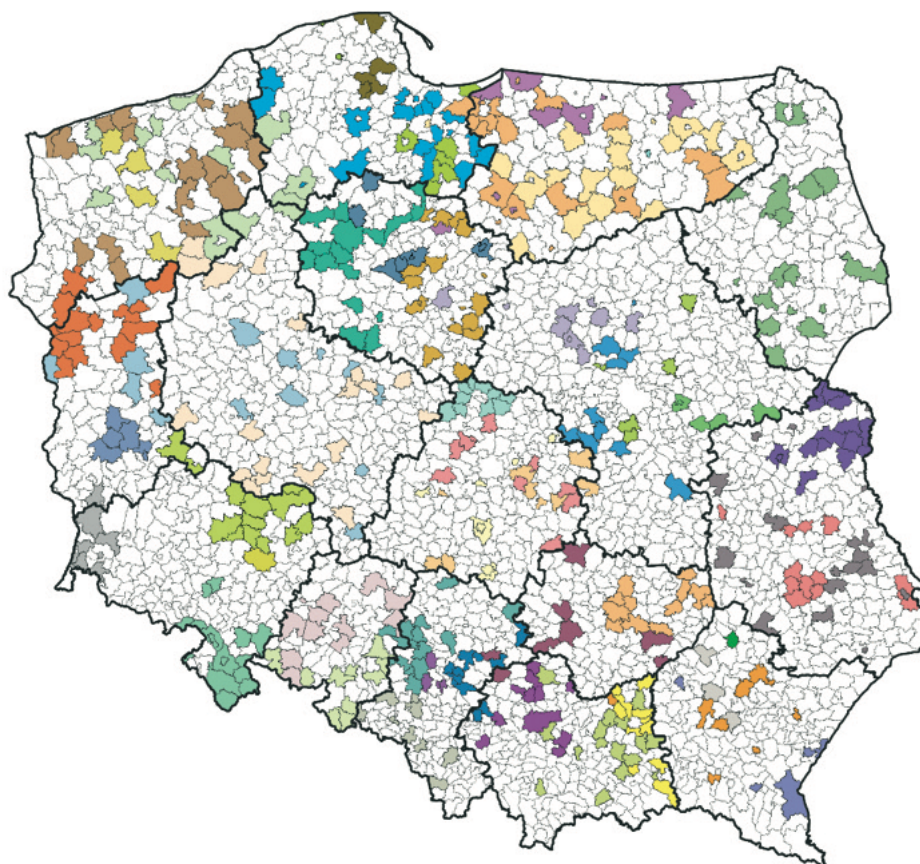


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych KZN.

Społeczne Inicjatywy Mieszkaniowe

KZN od końca 2020 roku prowadził w gminach działania doradczo-informacyjne, mające na celu przedstawienie możliwości powołania i finansowania SIM, w wyniku działalności których powstaną mieszkania o umiarkowanym czynszu. Do końca 2024 r. KZN wraz z 513 samorządami powołał 47 nowych SIM oraz przystąpił do 2 istniejących towarzystw budownictwa społecznego (TBS)¹. Ponadto KZN utworzył wspólnie z Regionalnym Funduszem Gospodarczym S.A. spółkę celową Częstochowa Wiolinowa sp. z o.o., której zadaniem jest budowa osiedla mieszkaniowego przy ul. Wiolinowej w Częstochowie..

Mapa 3. Rozmieszczenie gmin będących udziałowcami w SIM z udziałem KZN na koniec 2024 r.

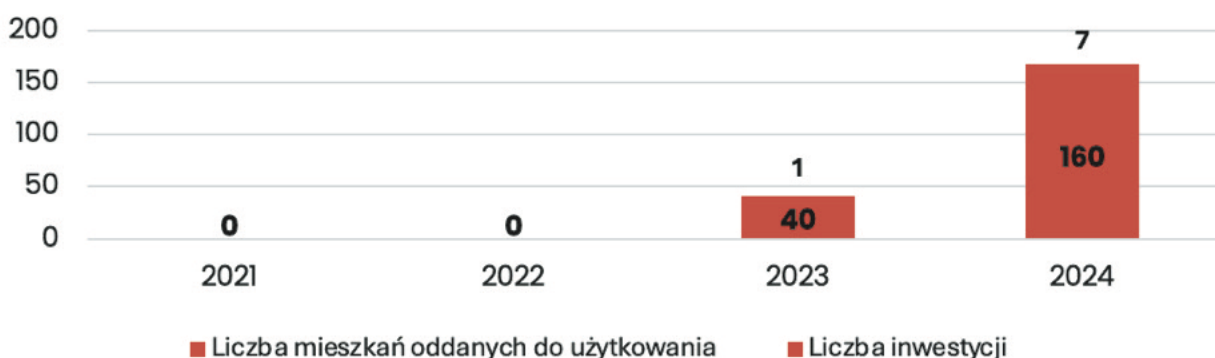


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych KZN.

¹ W dalszej części dokumentu wszystkie spółki SIM i TBS z udziałem KZN będą nazywane spółkami SIM.

W 2023 r. w ramach spółek SIM oddano do użytku jedną inwestycję spółki Lęborskie TBS Sp. z o.o., obejmującą 40 lokali mieszkalnych w Lęborku (woj. pomorskie). W 2024 r. przekazano do użytkowania 7 inwestycji obejmujących kolejne 160 mieszkań. Najwięcej oddano w województwie pomorskim (72) i zachodniopomorskim (56), natomiast najmniej w łódzkim (16) i opolskim (15).

Wykres 3. Liczba mieszkań oddanych do użytkowania oraz liczba inwestycji w latach 2021–2024 w ramach spółek z udziałem KZN.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych KZN i spółek SIM z udziałem KZN.

Spółki z udziałem KZN w nadchodzących latach planują realizację około 30 tys. mieszkań w formule społecznego budownictwa czynszowego. Na koniec 2024 r., 239 inwestycji posiadało prawomocne pozwolenia na budowę, umożliwiające realizację ponad 13,4 tys. mieszkań. Natomiast w fazie realizacji było przeszło 4,5 tys. mieszkań w 82 lokalizacjach. W pozostałych 314 projektach na około 16 tys. lokali trwały prace przygotowawcze prowadzące do uzyskania pozwolenia na budowę i finansowania inwestycji.

Tabela 3. Liczba mieszkań oraz liczba inwestycji w latach 2021–2024 w podziale na etap realizacji w ramach spółek z udziałem KZN.

Etap realizacji inwestycji	Liczba mieszkań	Liczba inwestycji
oddane do użytkowania	200	8
z prawomocnym pozwoleniem na budowę	13 450	239
w tym w trakcie realizacji	4 514	82
w trakcie przygotowania	16 530	314
Suma	30 180	561

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych KZN i spółek SIM z udziałem KZN.

Rządowy Fundusz Rozwoju Mieszkalnictwa

Ustawą z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa (Dz.U. z 2021 r. poz. 11) wprowadzono dodatkowy fundusz wsparcia społecznego budownictwa czynszowego, tj. Rządowy Fundusz Rozwoju Mieszkalnictwa (RFRM). Wsparcie miało dwie formy: (1) przekazania 3 mln zł na objęcie przez gminę udziałów lub akcji w nowo-tworzonej albo istniejącej SIM, która nie prowadziła działalności na terenie tej gminy, oraz (2) przekazania wsparcia do 10% wartości inwestycji na budowę mieszkań przez SIM lub TBS. Przyjmowanie i rozpatrywanie wniosków o wypłaty środków z RFRM zostało scedowane na KZN. W okresie funkcjonowania RFRM w latach 2021–2024 do KZN wpłynęło ponad 1 400 wniosków o wsparcie wynoszące niemal 4 mld zł. Ostatecznie pozytywnie rozpatrzono i wypłacono niemal 1,2 tys. wniosków opiewających na kwotę ponad 3,4 mld zł. Wnioski do 10% wartości kosztów inwestycji wsparty realizację prawie 40 tys. mieszkań o szacunkowej wartości ponad 16,7 mld zł. Ostatecznie wsparcie zostało udzielone co czwartej gminie w Polsce (650 gmin). W grudniu 2024 r. wypłacono ostatnią transzę wsparcia, a fundusz został rozwiązany.

Tabela 4. Zestawienie wypłaconych środków z Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa w latach 2021–2024 z wyszczególnieniem spółek SIM z udziałem KZN.

Podstawa udzielonego wsparcia	Liczba wniosków	Wypłacone wsparcie	Koszt przedsięwzięcia inwestycyjnego	Szacunkowa liczba mieszkań
3 mln zł na przystąpienie do SIM	574	1 722 mln zł	nd.	nd.
w tym SIM z udziałem KZN	540	1 620 mln zł	nd.	nd.
10% wartości inwestycji	620	1 685 mln zł	16 738 mln zł	39 875
w tym SIM z udziałem KZN	352	935 mln zł	9 300 mln zł	21 231
Suma	1 194	3 407 mln zł	16 738 mln zł	39 875
w tym z udziałem KZN	892	2 555 mln zł	9 300 mln zł	21 231

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych KZN.



2. Założenia makroekonomiczne

Zgodnie z założeniami makroekonomicznymi, przygotowanymi przez Ministerstwo Finansów na potrzeby Wieloletniego Planu Finansowego Państwa na lata 2024–2027, polskie PKB będzie w najbliższych latach rość w umiarkowanym tempie, tj. 3–4% rocznie. Szacunek jest spójny ze średniookresowym tempem wzrostu potencjału gospodarczego Polski. Po stronie realnej gospodarki nie będą, więc powstawały nierównowagi makroekonomiczne, zagrażające stabilności sektora finansów publicznych, sytuacji finansowej gospodarstw domowych oraz branży budowlano-montażowej. Ponadto po stronie nominalnej gospodarki sytuacja makroekonomiczna, po kilku latach zawirowań, powinna również w końcu ulec stabilizacji. W szczególności, jednakże będzie malała presja inflacyjna, a inflacja znajdzie się w celu inflacyjnym Narodowego Banku Polskiego najpóźniej w 2027 r. Przewidziano również, że równoległe do pozytywnych zmian po stronie realnej i nominalnej gospodarki oraz malejącej presji inflacyjnej, mała będzie także tempo wzrostu wynagrodzeń w gospodarce narodowej z ponad 11% r/r w 2024 r. do 5,5% w 2027 r. Pozwoli to na rozpoczęcie cyklu obniżek stóp procentowych przez Radę Polityki Pieniężnej w drugiej połowie 2025 r. Zakłada się, że stopa referencyjna zostanie obniżona do 4% na koniec 2026 r. i pozostanie na tym poziomie do końca horyzontu strategii.

Tabela 5. Założenia makroekonomiczne na lata 2025–2027.

Wskaźnik	2024	2025	2026	2027
Realny PKB (% r/r)	3,1	3,7	3,4	3,0
Inwestycje (% r/r)	2,9	10,2	6,7	4,6
Inflacja (%)	3,7	4,3	3,3	2,5
Saldo sfp (% PKB)	-5,1	-4,4	-3,8	-3,3
Wynagrodzenia (% r/r)	11,3	7,8	6,9	5,5
Stopa referencyjna NBP na koniec okresu (%)	5,75	4,75	4,00	4,00

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS, WFPF 2024–2027 oraz założeń eksperckich.

Z perspektywy realizacji inwestycji budowlanych w obszarze mieszkalnictwa społecznego realizacja takiego scenariusza makroekonomicznego przełoży się na powstanie trzech wyzwań.

Zasadnicze znaczenie ma fakt, że koszt pieniądza, w tym szczególnie koszt finansowania bankowego i zwrotnego z BGK, pozostanie relatywnie wysoki. Przełoży się to na trudności w pozyskaniu finansowania na realizację projektów społecznego budownictwa czynszowego przez SIM. Co więcej, przy zakładanym poziomie stóp procentowych trudno będzie, bez dodatkowej pomocy, stworzyć montaż finansowy, który zapewniłby utrzymanie czynszów na poziomach dostępnych dla mieszkańców, zwłaszcza średnich i mniejszych miejscowości

w Polsce. Konieczność równoczesnego prowadzenia restrykcyjnej polityki fiskalnej przez Ministerstwo Finansów mającej na celu obniżenie deficytu publicznego do 3% PKB w analizowanym okresie strategicznym będzie miała wpływ na społeczne budownictwo czynszowe. Oznacza to brak możliwości założenia znaczącego wzrostu dostępności bezzwrotnych środków publicznych. W tej sytuacji kluczowe będzie wsparcie SIM oraz samorządów w zapewnieniu finansowania realizacji inwestycji finansowych na poziomie spójnym z misją zwiększania dostępności mieszkań w Polsce.

W dalszej kolejności, zgodnie z prognozami dotyczącymi wzrostu nakładów brutto na środki trwałe (pot. inwestycje) na lata 2025–2026 przypadnie okres wzmożonego wydatkowania środków unijnych (KPO i wydatki zaplanowane w Perspektywie Finansowej na lata 2021–2027), w tym zwłaszcza na realizację projektów infrastrukturalnych. Pociągnie to za sobą wzmożony popyt na usługi budowlane, zwiększając koszty materiałów i usług w tym sektorze gospodarki, a także wydłużając okresy realizacji kontraktów budowlanych. W tej sytuacji kluczowe będzie wsparcie SIM oraz samorządów w zakresie optymalizacji kosztowej i czasowej inwestycji w obszarze mieszkalnictwa społecznego, w tym poprzez łączenie zamówień pojedynczych gmin oraz poszukiwanie nowych technologii budowlanych umożliwiających masową realizację inwestycji w mieszkania dostępne.

Trzecim istotnym elementem pozostaje utrzymanie się luki czynszowej, na podwyższonym poziomie. Oznacza to, że nie przewiduje się zmniejszenia odsetki gospodarstw domowych, które mają dochody zbyt niskie, aby kupić lub wynająć na rynku komercyjnym lokal zaspokajający ich minimalne potrzeby mieszkaniowe. Jednocześnie gospodarstwa te nie otrzymują odpowiedniej pomocy od państwa, m.in. ze względu na dochód przekraczający kryteria przydziału mieszkań² w najmie komunalnym lub społecznym czynszowym. Zgodnie z badaniami² w 2022 r. luka czynszowa wyniosła w Polsce 35% i była o 2 punkty procentowe wyższa niż na początku dekady. Na wzrost tego wskaźnikałożyło się przede wszystkim zaostrenie warunków udzielania kredytów, szybszy od dochodów wzrost cen mieszkań oraz spadek mieszkań w zasobie komunalnym. W perspektywie strategii luka ta pozostanie na podwyższonym poziomie, tzn. powyżej 35%. Przyczyną jest przewidywane utrzymywanie się stóp procentowych powyżej średniookresowej średniej, przy jednoczesnym spowolnieniu dynamiki wynagrodzeń w gospodarce narodowej.

Przedstawione powyżej założenia obarczone są istotnymi zagrożeniami natury geopolitycznej i finansowej. Należy się spodziewać, że podwyższona niepewność otoczenia makroekonomicznego, która charakteryzowała początek trzeciej dekady XXI w. będzie się utrzymywać w związku z licznymi zmianami natury politycznej i gospodarczej w najbliższym otoczeniu Polski. Szczególna niepewność związana jest z kontynuacją konfliktu zbrojnego w Ukrainie, zmianami w polityce handlowej USA, Unii Europejskiej i Chin, a także kontynuacją procesów transformacji energetycznej.

² A. Czerniak, J. Kroszka, A. Twardoch (2025), *Luka czynszowa w Polsce w latach 2010–2022*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, w druku.

3. Bariery rozwoju mieszkalnictwa

Podmioty realizujące w Polsce inwestycje mieszkaniowe, w tym w szczególności w formule społecznego budownictwa czynszowego realizowanego przez SIM i TBS, napotykają szereg barier o charakterze finansowym i instytucjonalnym. Efektem tego jest przewlekłość procesu inwestycyjnego, negatywne opinie mieszkańców, a często również niedostosowanie inwestycji do potrzeb przyszłych użytkowników, w trzech odrębnych wymiarach:

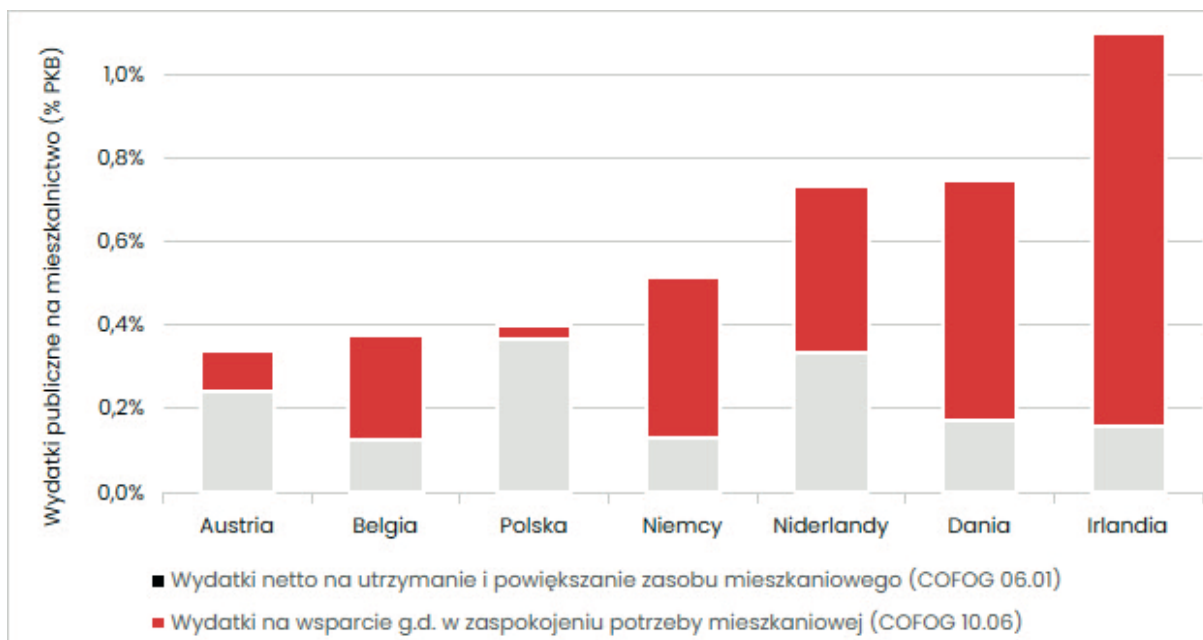
- wymiar finansowy – niska dostępność cenowa,
- wymiar lokalizacyjny – długie czasy dojazdów, a w konsekwencji ryzyko wykluczenia komunikacyjnego,
- wymiar jakościowy – powstające mieszkania są zbyt małe, energochłonność jest wysoka, a utrzymanie owych mieszkań okazuje się zbyt kosztowne.

Poniżej opisano kluczowe bariery, które wpływają na efektywność działań podejmowanych przez KZN w zakresie wsparcia rozwoju mieszkalnictwa oraz zwiększania dostępności gruntów i mieszkań w Polsce. Poprawna identyfikacja tych barier jest kluczowa, przez potrzebę planowania działalności KZN na lata 2025–2027 w oparciu o założenie braku zmian w ustawach i innych przepisach prawa kształtujących ramy instytucjonalne, w których osadzony jest sektor mieszkalnictwa w Polsce. Założenie to wynika z tego, że KZN nie ma bezpośredniego wpływu na kształtowanie przepisów prawa, w tym zwłaszcza ustaw i rozporządzeń regulujących obrót gruntami oraz proces inwestycji mieszkaniowej.

Bariery finansowe

Zgodnie z danymi GUS publikowanymi w Rocznikach Statystycznych Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie wydatków budżetu państwa według działów, wydatki na dział „gospodarka mieszkaniowa” w latach 2019–2023 wynosiły: w latach 2019–2021 0,2% natomiast w latach 2022–2023 wzrosły do poziomu 0,3%. W relacji do PKB wydatki na cele mieszkaniowe, liczone według metodologii unijnej³, wyniosły 0,4% PKB w 2023 r., osiągając blisko dwukrotnie więcej niż w latach 2020–2021. Niemniej jednak, był to wciąż poziom istotnie mniejszy niż w przypadku innych kategorii wydatków publicznych o szczególnym znaczeniu dla społeczeństwa (obronność, edukacja, ochrona zdrowia, świadczenia rodzicielskie) oraz mniejszy niż w wielu państwach Europy Zachodniej.

³ Kategorie 06.01 oraz 10.06 klasyfikacji COFOG.

Wykres 4. Wydatki publiczne na cele mieszkaniowe w wybranych państwach Unii Europejskiej w 2023 r.

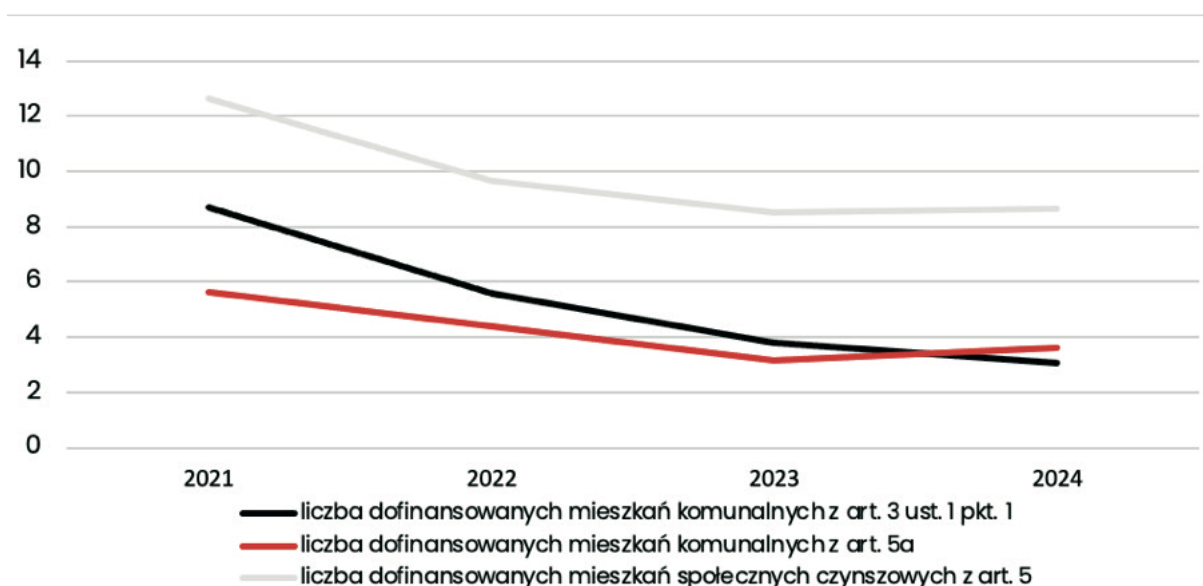
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

Nieefektywna struktura dodatkowo wzmacnia problem relatywnie niskich wydatków publicznych. Polska ma jeden z najniższych poziomów wydatków publicznych na wsparcie gospodarstw domowych o niskich dochodach w zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych poprzez dodatki mieszkaniowe. Przekłada się to na konieczność utrzymywania czynszów za mieszkania komunalne poniżej kosztów utrzymania zasobu. Stwarza to z kolei bodźce ekonomiczne dla samorządów do zmniejszania zasobu mieszkań gminnych, m.in. poprzez jego wyprzedaż z bonifikatami sięgającymi nawet 95%. Dodatkowo niska jest motywacja do wydatkowania środków własnych na powiększanie tego zasobu. Dopiero wysoki poziom bezzwrotnego wsparcia z budżetu centralnego, (zgodnie z art. 13 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansowym wsparciu niektórych przedsięwzięć mieszkaniowych) wsparcie to wynosi obecnie 80% wartości przedsięwzięcia, jest w stanie zachęcić samorządy do realizacji tego typu inwestycji.

Wysoki jednostkowy poziom bezzwrotnego wsparcia budowy mieszkań komunalnych powoduje, że efektywność wydatkowania środków publicznych na wsparcie budownictwa komunalnego jest relatywnie niska. Zgodnie z danymi BGK dotyczącymi efektów rzeczowych programu budownictwa socjalnego i komunalnego, w latach 2021–2024 za każde 1 mln zł wydane z Funduszu Dopłat na budowę mieszkań komunalnych realizowaną bezpośrednio przez gminę (zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansowym wsparciu niektórych przedsięwzięć mieszkaniowych) powstało średnio 4,5 mieszkania wobec 9,1 mieszkań na każdy 1 mln zł wydatków na społeczne budownictwo czynszowe. Warto zauważyć, że ze względu na znaczący wzrost kosztów budowy liczba ta bardzo mocno spadła z 8,7 mieszkań na 1 mln zł w 2021 do 3,1 mieszkań na 1 mln zł w 2024 r. Oznacza to, że przy silnie ograniczonej przestrzeni fiskalnej państwa,

wskazanej w założeniach makroekonomicznych, liczba nowo wybudowanych mieszkań komunalnych w horyzoncie strategii będzie niższa od liczby tychże mieszkań sprzedanych lub wyłączonych z zasobu lokalowego gminy z przyczyn technicznych. Prowadzi to do spadku dostępności tego typu lokali oraz wzrostu luki czynszowej w Polsce.

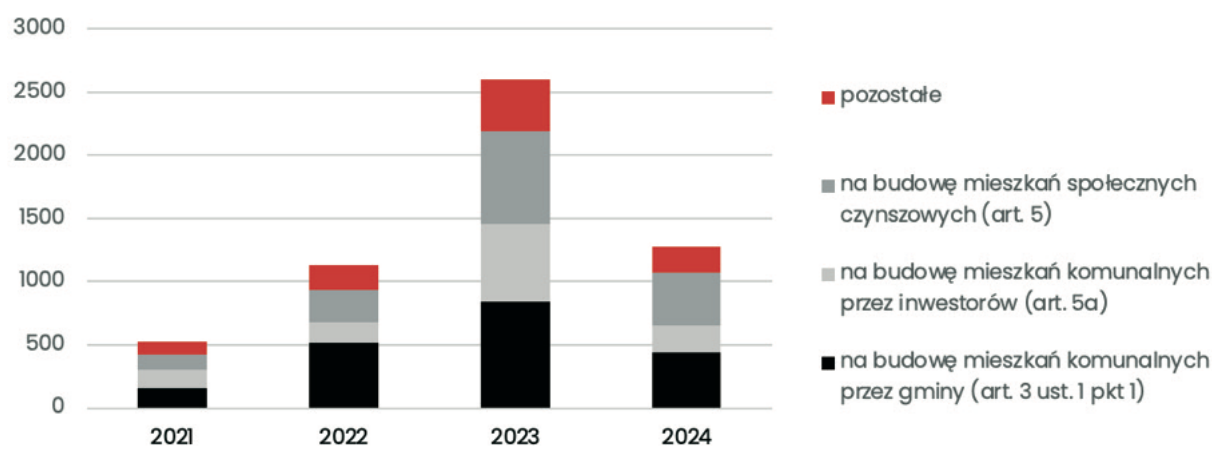
Wykres 5. Wybrane efekty rzeczowe wydatków z Funduszu Dopłat w latach 2021–2024 przeliczone na 1 mln zł uzyskanego wsparcia bezzwrotnego.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BGK.

Nadto, malejący zasób mieszkaniowy gminy i rosnąca luka czynszowa prowadzą do wzrostu zapotrzebowania na inne formy mieszkalnictwa społecznego, w tym zwłaszcza na te realizowane przez SIM i TBS. Jednakże alokacja środków z Funduszu Dopłat na ten cel pozostaje relatywnie niska. W latach 2021–2024 na dofinansowanie bezzwrotne społecznego budownictwa czynszowego (zgodnie z art. 5 ustawy o finansowym wsparciu niektórych przedsięwzięć mieszkaniowych) przeznaczono w sumie 1,5 mld zł. Stanowiło to jedynie 28% całości środków wydanych w tym czasie z Funduszu Dopłat (5,5 mld zł). Kolejne 1,1 mld zł, czyli 20% wydano na budowę przez SIM, TBS i innych inwestorów mieszkań udostępnianych gminie na cele najmu komunalnego (zgodnie z art. 5a ustawy o finansowym wsparciu niektórych przedsięwzięć mieszkaniowych). Jest to zdecydowanie mniej niż wartość zaplanowanych do realizacji projektów, w tym szczególnie w SIM z udziałem KZN. W rezultacie na koniec 2024 r. w kolejce na wypłatę środków z Funduszu Dopłat czekały 136 zakwalifikowane wnioski złożone przez SIM i TBS, obejmujące zarówno budowę mieszkań społecznych czynszowych, jak i komunalnych. Opiewały one na kwotę 1,4 mld zł, z czego ponad połowę stanowiły wnioski złożone przez SIM z udziałem KZN (86 zakwalifikowanych wniosków na kwotę 752 mln zł)⁴.

⁴ Mimo wypłaty ponad 600 mln zł z Funduszu Dopłat z początkiem 2025 r. liczba i wartość oczekujących w kolejce wniosków złożonych przez SIM z udziałem KZN jeszcze wzrosła i na koniec maja 2025 r. wyniosła odpowiednio 103 wnioski na kwotę 809 mln zł.

Wykres 6. Wyплаты z Funduszu Dopłat (mln zł).

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BGK.

Poza środkami bezzwrotnymi gminy mogą również starać się o preferencyjne finansowanie zwrotne w postaci kredytu SBC oferowanego przez BGK na cele społecznego budownictwa czynszowego. Ze względu na uwarunkowania regulacyjne dostępność atrakcyjnego finansowania zwrotnego jest uzależniona od wypłaty pieniędzy z Funduszu Dopłat. SIM, który nie ma wystarczająco dużo środków własnych i nie otrzymał bezzwrotnego grantu z Funduszu Dopłat, nie jest uprawniony do zaciągnięcia preferencyjnego kredytu nawet, jeżeli spełnia wszystkie pozostałe wymogi. Dodatkowym problemem jest to, że o kredyty z SBC wnioskuje się w naborach i wnioski, które nie zostały zakwalifikowane w danym naborze – wiosennym lub jesiennym – muszą zostać złożone ponownie, mimo spełnienia wszystkich wymogów. Znacząco wydłuża to okres oczekiwania na wsparcie.

Konsekwencją jest obecne uzależnienie całego modelu finansowania mieszkalnictwa społecznego od dostępności środków z Funduszu Dopłat. Rywalizuje o nie równolegle wiele projektów budowlanych, realizowanych w celu zaspokajania potrzeb różnych grup społecznych w różnych częściach kraju. W 2023 r. na 737 złożonych wniosków do Funduszu Dopłat na łączną kwotę 2,9 mld zł (15 705 lokali mieszkalnych) finansowanie otrzymało jedynie 429 wniosków na kwotę 1,9 mld zł (10 259 lokali). Przekłada się to na pozytywne rozpatrzenie jedynie 58% wniosków oraz wypłatę tylko 66% wnioskowanej kwoty. W 2024 r. na 473 złożonych wniosków do Funduszu Dopłat na wsparcie kwotą 2,4 mld zł (11 662 lokali), finansowanie otrzymało 314 wniosków na kwotę 1,1 mld zł (6 137 lokali). Tym samym liczba pozytywnie rozpatrzonych wniosków wzrosła do 66%, natomiast odsetek wypłaconych kwot spadł do 46% wnioskowanej wartości, a co za tym idzie – zmalał także odsetek mieszkań, które powstaną dzięki dofinansowaniu. Bariery finansowe pozostają zatem kluczowymi ograniczeniami rozwoju budownictwa mieszkaniowego.

Bariery instytucjonalne

Poza barierami natury finansowej, proces rozwoju budownictwa mieszkaniowego w Polsce ograniczają również bariery o charakterze instytucjonalnym. Największym wyzwaniem jest rozproszona odpowiedzialność za prowadzenie polityki mieszkaniowej. Jest ona obecnie podzielona nie tylko pomiędzy samorządy a rząd, ale także pomiędzy poszczególne ministerstwa i inne centralne organy administracji publicznej, m.in. GUGiK oraz KZN. Skutkuje to brakiem efektywnej koordynacji rozwoju mieszkalnictwa, problemami z przepływem informacji, przewlekłością podejmowania decyzji, a także silnym zróżnicowaniem stopnia zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych w różnych regionach kraju. Problemy te są szczególnie widoczne na poziomie samorządowym, gdzie różnorodność interesariuszy, jakość i dostępność gruntów oraz zróżnicowane priorytety sektora publicznego, prywatnego i lokalnych społeczności utrudniają podejmowanie spójnych decyzji inwestycyjnych.



Na rozproszenie organów decyzyjnych nakłada się entropia ram prawnych, w których osadzone jest mieszkalnictwo w Polsce. Regulacje dotyczące planowania przestrzennego i urbanistyki oraz budowy, finansowania i najmu mieszkań, w tym zwłaszcza w segmencie społecznym, zawarte są w wielu różnych ustawach, aktach zmieniających, zarządzeniach, rozporządzeniach i rekomendacjach, które pozostają w gestii różnych ministerstw i organów administracji publicznej. W ostatnich latach procesy legislacyjne prowadzone były równolegle i obejmowały jednocześnie zmiany nawet kilkunastu aktów prawnych. W efekcie powstają nieprecyzyjne i niejednoznaczne przepisy, co prowadzi do trudności m.in. w pozyskiwaniu i przygotowaniu nieruchomości do inwestycji, uzyskiwaniu finansowania oraz realizacji procesów inwestycyjnych. Niezbędne jest zatem systematyczne monitorowanie zmian prawnych mających wpływ na rozwój mieszkalnictwa oraz aktywne uczestnictwo w procesach legislacyjnych. Wymaga to z jednej strony budowy bazy wiedzy, na której opierać się będą rekomendacje i uwagi do kolejnych projektów zmian legislacyjnych, a z drugiej – sprawnej wymiany informacji między różnorodnymi interesariuszami sektora mieszkaniowego w Polsce.

Na powyższe makro czynniki nakładają się biurokratyczne, kompetencyjne i finansowe obciążenia gmin, które ograniczają ich zdolność do tworzenia przemyślanych strategii rozwojowych opartych na eksperckiej wiedzy, badaniach i prognozach. Brak długofalowej narodowej polityki mieszkaniowej oraz regionalnych podmiotów odpowiedzialnych za koordynację rozwoju mieszkalnictwa skutkuje niewystarczającą wiedzą na temat lokalnych potrzeb mieszkaniowych oraz niską komplementarnością polityk mieszkaniowych i urbanistycznych pomiędzy sąsiadującymi samorządami. Prowadzi to także do nieefektywnej absorpcji środków z Funduszu Dopląt, tj. koncentracji na inwestycjach otrzymujących najwyższe wsparcie bezzwrotne (m.in. budowa mieszkań komunalnych), niezależnie od faktycznych potrzeb ludności i uwarunkowań rynkowych, takich jak dostęp do mieszkań komercyjnych poprzez tworzenie społecznych agencji najmu (SAN). Na to nakłada się nadmierne skoncentrowanie działań rządu na doraźnym i reaktywnym rozwiązywaniu problemów mieszkaniowych sześciu największych aglomeracji (Warszawa, Kraków, Wrocław, Poznań, Trójmiasto, konurbacja śląska), przy jednocześnie niskim doświadczeniu wielu gmin w realizowaniu inwestycji mieszkaniowych. W konsekwencji, pozostawione bez wsparcia samorzędy mają często trudności w planowaniu, uzyskiwaniu finansowania, tworzeniu kosztorysów i biznesplanów, zwłaszcza w sytuacji wskazanych powyżej nadmiernych wymogów biurokratycznych. Generuje to podejmowanie decyzji inwestycyjnych przez gminy na podstawie drugorzędnych argumentów, takich jak możliwość uzyskania korzystnego finansowania, lobbing lokalnych i międzynarodowych grup interesu lub opór lokalnej ludności. Przynosi to konsekwencje w postaci nieoptymalnej alokacji zasobów mieszkaniowych, których emanacją są problemy czynszowe z naborem najemców mieszkań społecznych. Ceny najmu okazują się dla nich zbyt wysokie, zwłaszcza przy jednoczesnej nadpodaży zasobów mieszkaniowych w wyludniających się miejscowościach. Problem pogłębia także wypychanie lokalnej ludności przez inwestorów w mieszkania na wynajem krótkookresowy w lokalizacjach atrakcyjnych turystycznie.

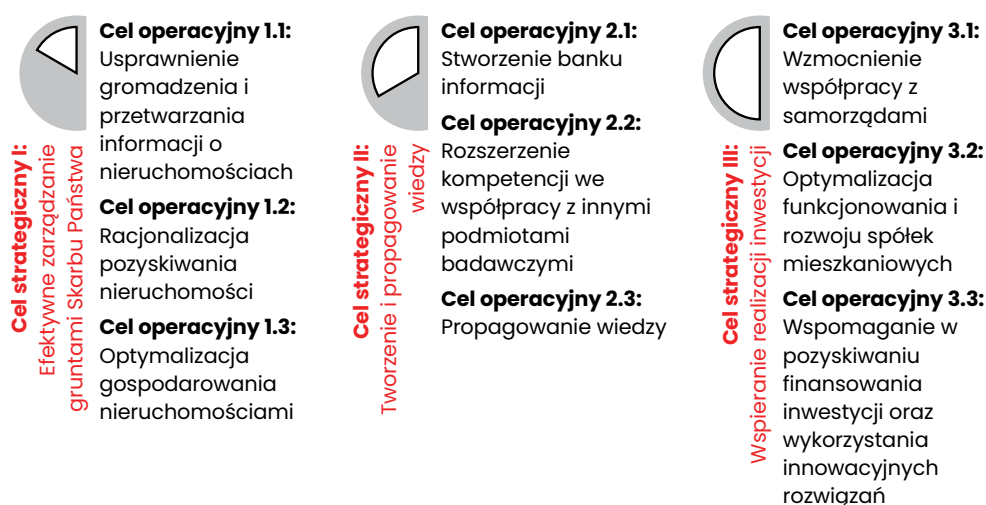
Kolejną barierą jest często silosowe podejście do procesu projektowego i inwestycyjnego powiązane ze stosowaniem najniższej ceny jako jedynego kryterium wyboru oferty. W szczególności na poziomie lokalnym, jedynie pozornie spełnia ono przesłanki optymalnego wyboru. W zamówieniach przygotowanych w taki sposób wygrywają mali przedsiębiorcy, którzy często nie są w stanie, albo nawet nie mają zamiaru zagwarantować należytej staranności wykonania inwestycji oraz dotrzymania wyznaczonych ram czasowych. Skutkuje to zaprzepaszczeniem korzyści skali, które mogłyby charakteryzować równoczesną realizacją zbliżonych projektów mieszkaniowych w różnych gminach położonych w jednym makroregionie. Spadek kosztów jest możliwy do osiągnięcia na każdym etapie realizacji przedsięwzięcia, jeśli tylko społeczne budownictwo czynszowe i komunalne przebiega w sposób skoordynowany. Dotyczy on procesów od projektowania, przez prace budowlane i montażowe aż po nadzór i zarządzanie zasobem mieszkaniowym. Przykładem działania szczególnie perspektywicznego jest wykorzystywanie nowych technologii budownictwa prefabrykowanego. Posiada ono wyższą jakość, lepsze parametry ekologiczne i w porównaniu z budownictwem konwencjonalnym, prefabrykacja realizowana jest w krótszym czasie. Ponadto, w przypadku grupowania zamówień generuje nawet oszczędności finansowe.

Dodatkowym wyzwaniem, stanowiącym istotną barierę rozwoju mieszkalnictwa, pozostaje niespójne, niewystarczające oraz powolne planowanie przestrzenne. Zgodnie z danymi GUS na koniec 2023 r. miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego pokryte było jedynie 32,3% powierzchni Polski. Na pozostałym obszarze kraju podstawowym narzędziem planistycznym są warunki zabudowy, które wydawane są na konkretne inwestycje często w oderwaniu od istniejącego ładu architektoniczno-urbanistycznego. W konsekwencji, brakuje racjonalności perspektyw rozwojowych poszczególnych lokalizacji, dzielnic czy miejscowości. Nadto, w porządkowaniu procesów nie pomaga przeprowadzana właśnie reforma planowania przestrzennego, która nakłada na gminy obowiązek uchwalenia planów ogólnych. Reforma ta w swoim zamierzeniu ma obejść problemy z tworzeniem miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, i ukrócić destrukcyjne dla ładu architektoniczno-urbanistycznego rozwijanie miast na podstawie doraźnych decyzji o warunkach zabudowy. Niestety, ze względu na problemy z realizacją przyczynia się do pogłębienia chaosu regulacyjnego. Wszystko to powoduje, że dostępność gruntów, na których łatwo uzyskać pozwolenia na budowę dla inwestycji mieszkaniowych jest silnie ograniczona. Równocześnie należy pamiętać, że przy takich uwarunkowaniach instytucjonalnych postulat masowego uwolnienia gruntów Skarbu Państwa, w tym poprzez możliwość wyprzedaży gruntów rolnych w granicach administracyjnych miast, może doprowadzić do niekontrolowanego rozlewania się miast. Z perspektywy długoterminowej, mogłoby to wygenerować w przyszłości dodatkowe koszty dla gmin związane z realizacją zadań własnych, w tym w zapewnianiu usług społecznych – komunalnych, zdrowotnych, transportowych oraz opiekuńczych i edukacyjnych.

Cele strategiczne i operacyjne

Strategia Działania KZN na lata 2025–2027 składa się z 3 celów strategicznych i przyporządkowanych im 9 celów operacyjnych. Cele strategiczne należy rozumieć jako kluczowe kierunki rozwoju KZN do 2027 r. Cele operacyjne natomiast określają pożądany sposób działania KZN i mają w swojej istocie zapewnić realizację celów strategicznych.

Schemat 1. Cele strategiczne i operacyjne KZN na lata 2025–2027.



Źródło: Opracowanie własne.

Cel strategiczny I: Efektywne zarządzanie gruntami Skarbu Państwa

KZN jako jedyna państwowa osoba prawna w Polsce jest upoważniony do uzyskiwania informacji o nieruchomościach Skarbu Państwa oraz spółek, w których Skarb Państwa posiada 100% udziałów. Informacje te są ujmowane corocznie w wykazach nieruchomości. Na ich podstawie istnieje możliwość pozyskiwania gruntów do Zasobu KZN. Posiadanie takiego banku informacji stanowi najważniejsze aktywo niematerialne KZN. W celu jego maksymalnego wykorzystania niezbędne są jednak dalsze prace nad usprawnieniem procesów gromadzenia i zarządzania informacją o gruntach, racjonalizacją programu pozyskiwania i zbywania nieruchomości oraz udoskonalenie gospodarowania samym Zasobem KZN.

Dzięki realizacji tych działań, możliwe będzie zwiększenie podaży gruntów Skarbu Państwa pod budownictwo mieszkaniowe, w tym także gruntów rolnych w granicach administracyjnych miast. Jednocześnie nastąpi minimalizacja ryzyka związanego z niekontrolowanym rozlewaniem się miejscowości i generowaniem dodatkowych kosztów dla samorządów. Ponadto, realizacja tego celu przyczyni się do optymalizacji działalności KZN i gmin, a tym samym do zmniejszenia wydatków publicznych i ograniczenia pasywnych kosztów wynikających z utrzymywania nieruchomości.

Cel operacyjny 1.1 : Usprawnienie gromadzenia i przetwarzania informacji o nieruchomościach

Konieczne jest dalsze udoskonalanie procesów pozyskiwania, gromadzenia, walidacji, przetwarzania i udostępniania informacji o nieruchomościach zawartych w wykazach nieruchomości oraz Zasobie KZN. Dodatkowo, w celu maksymalizacji możliwości wykorzystania tych danych, należy je połączyć ze statystykami publicznymi tworzonymi przez GUS. Chodzi zwłaszcza o te dotyczące sektora mieszkalnictwa. Niemniej jednak, za wartościowe, jeśli możliwie dostępne, uznaje się także inne dane o nieruchomościach, którymi dysponuje sektor komercyjny, zwłaszcza banki i pośrednicy na rynku nieruchomości. Ważnym elementem jest integracja powyższych źródeł danych w celu usprawnienia i podniesienia jakości procesu decyzyjnego w zakresie zarządzania gruntami Skarbu Państwa. Stworzenie spójnego, dużego zbioru danych (big data) oraz architektury opartej na kompleksowym zestawie informacji umożliwi rzetelną ocenę stanu, zmian oraz przydatności nieruchomości Skarbu Państwa i spółek Skarbu Państwa do realizacji inwestycji mieszkaniowych przez sektor prywatny i publiczny. W tym zakresie cel operacyjny 1.1 jest komplementarny z celem operacyjnym 2.1.

Usprawnienie gromadzenia i przetwarzania informacji o nieruchomościach pozwoli na efektywne budowanie i wykorzystywanie wiedzy o zasobach nieruchomości, optymalizując procesy zadaniowe, kosztowe i analityczne w organizacji. Realizacja tego celu umożliwi także sprawne dzielenie się wynikami analiz i wiedzą z różnymi interesariuszami rynku nieruchomości na poziomie centralnym, regionalnym i lokalnym

Cel operacyjny 1.2: Racjonalizacja pozyskiwania nieruchomości

Dzięki rzetelnym i kompleksowym danym dotyczącym nieruchomości oraz zjawisk zachodzących w sektorze mieszkalnictwa możliwe jest zwiększenie efektywności i racjonalności pozyskiwania gruntów do Zasobu KZN. Racjonalizacja w tym obszarze wymaga uwzględnienia:

- rzeczywistych potrzeb i możliwości KZN,
- informacji o gruntach,
- oczekiwań i możliwości potencjalnych odbiorców nieruchomości, zarówno podmiotów publicznych i prywatnych, w tym lokalnych społeczności.

Aby osiągnąć ten cel, powinna zostać przeprowadzona całościowa rewizja procesów pozyskiwania i zbywania nieruchomości przez KZN, w szczególności pod kątem celowo-racjonalnym. Wnioski z tej analizy wraz z rekomendacjami działań zostaną zawarte w Programie Gospodarowania Nieruchomościami KZN na lata 2025–2027, który należy traktować jako dokument komplementarny względem Strategii KZN.

Celem racjonalizacji pozyskiwania nieruchomości jest optymalizacja procesów związanych z pozyskiwaniem gruntów do Zasobu KZN, przy jednoczesnej minimalizacji ryzyka podejmowania nietrafnych decyzji zarządczych. Działania w tym zakresie pozwolą na zwiększenie efektywności gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa oraz na bardziej efektywne wykorzystanie środków publicznych. Realizacja tego celu umożliwi ograniczenie kosztów pasywnych, usprawnienie współpracy z interesariuszami i dostosowanie procesów do potrzeb odbiorców. W konsekwencji przyczyni się to do wzmocnienia roli KZN jako centralnego podmiotu wspierającego realizację polityki mieszkaniowej w Polsce.

Cel operacyjny 1.3: Optymalizacja gospodarowania nieruchomościami

Bieżące gospodarowanie nieruchomościami wymaga zaplanowanego nadzoru prawnego oraz fizycznego. Regularna kontrola prawna, oparta na aktualnych danych oraz śledzeniu zmian planistycznych, ewidencyjnych i inwestycyjnych w najbliższym otoczeniu, pozwoli na szybkie identyfikowanie istotnych zmian i utrzymanie aktualnego stanu wiedzy o nieruchomościach. Z kolei wzmocnienie nadzoru fizycznego zwiększy skuteczność bieżących działań prewencyjnych oraz przyspieszy identyfikację negatywnych zjawisk grożących naruszeniem interesu Skarbu Państwa oraz niezrealizowaniem planowanych inwestycji mieszkaniowych. W celu optymalizacji gospodarowania Zasobem KZN, działania kontrolne powinny być uzupełnione o działania podnoszące walory gospodarcze nieruchomości, w tym podziały geodezyjne, zmiany planistyczne, uzbrojenie gruntu w media, ustanawianie stosownych służebności oraz inne działania wspomagające realizację inwestycji mieszka-



niowych. Szczegółowy opis wraz z rekomendacjami działań zostanie zawarty w Programie Gospodarowania Nieruchomościami KZN na lata 2025–2027, który należy traktować jako dokument komplementarny względem Strategii KZN.

Realizacja tego celu jest niezbędna dla zapewnienia efektywnego wykorzystania nieruchomości Zasobu KZN zgodnie z zasadami racjonalnego gospodarowania mieniem Skarbu Państwa. Dąży się do tego, aby nieruchomości były utrzymywane w Zasobie KZN tylko tak długo, ile potrzeba czasu, na przygotowanie gruntu pod realizację konkretnej, wcześniej zaplanowanej inwestycji mieszkaniowej. Konsekwencją tych działań będzie minimalizacja kosztów utrzymania oraz maksymalizacja efektywności wykorzystania nieruchomości do realizacji polityki mieszkaniowej państwa.



Cel strategiczny II: Tworzenie i propagowanie wiedzy

Strategiczne wsparcie rozwoju mieszkalnictwa w Polsce wymaga podjęcia kompleksowych działań analitycznych, które umożliwią całościowe zbadanie sytuacji mieszkaniowej oraz zrozumienie związanych z nią potrzeb i preferencji. Działania te powinny być realizowane w zintegrowanym środowisku rządowym, naukowym i branżowym. KZN dąży do tego, aby stać się kluczowym podmiotem tej instytucjonalnej struktury. Niemniej jednak warunkiem jest stworzenie solidnych podstaw w postaci banku informacji, schematów ich przetwarzania oraz analizy. Celem jest bowiem przekształcanie jednostkowych danych w wiedzę użyteczną dla procesów decyzyjnych zarówno szczebla centralnego, jak i samorządowego.

Wprowadzenie tego celu strategicznego służy budowie wiedzy, która pozwoli na efektywne, zrównoważone i przemyślane działania na rzecz rozwoju mieszkalnictwa w Polsce, w tym także tworzenia polityki mieszkaniowej opartej na wiedzy (evidence-based housing policy). Poprawi też efektywność funkcjonowania organów państwowych, w tym poprzez zmniejszenie kosztochłonności procesów związanych z budową i zarządzaniem nieruchomościami mieszkaniowymi.

Cel operacyjny 2.1: Stworzenie banku informacji

Do realizacji drugiego celu strategicznego niezbędne jest stworzenie banku informacji, czyli systemu agregującego i integrującego dane z różnych segmentów sektora mieszkalnictwa, w tym zwłaszcza tych, w których KZN prowadzi bieżącą działalność operacyjną. Składają się na nią:

- Dane o niezabudowanych nieruchomościach Skarbu Państwa, w tym ich lokalizacji, powierzchni, chłonności i wartości, a także parametry fizyczne nieruchomości. Pozwalają one na wskazanie możliwych sposobów ich wykorzystania, zwłaszcza w celu realizacji inwestycji mieszkaniowych.
- Dane z zakresu urbanistki i planowania przestrzennego, w tym informacje o wydanych decyzjach o warunkach zabudowy, miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, planach ogólnych oraz innych aktach prawa. Mają one wpływ na sposób wykorzystania nieruchomości znajdujących się w zasobie Skarbu Państwa.
- Dane o inwestycjach mieszkaniowych nadzorowanych przez KZN na podstawie rozdziału 8 ustawy o KZN oraz art. 212 KSH, w tym głównie tych realizowanych przez SIM oraz spółki celowe zakładane przez KZN. Zbierane dane powinny obejmować:
 - (1) charakterystyki inwestycji, w tym lokalizację, liczbę lokali, wysokość budynku, typ budynku i efektywność energetyczną,
 - (2) parametry finansowe inwestycji, w tym strukturę montażu finansowego i koszty kwalifikowane,
 - (3) parametry procesu budowlanego, w tym informacje o pozwoleniu na budowę, czasie realizacji, głównym wykonawcy i technologii wykonania.

- Dane o warunkach najmu w spółkach z udziałem KZN, w tym cenach najmu, warunkach dojścia do własności, zapisach prawnych umów najmu, partycypacji, wysokości czynszu, kosztach działania, a także warunkach naboru lokatorów.

Powyższa baza informacji powinna zostać uzupełniona o mapy potrzeb mieszkaniowych, czyli dane na poziomie gmin, które określają liczbę potrzebnych do wybudowania na danym terenie mieszkań wraz z ich powierzchnią, ceną i rodzajem prawa do użytkowania (własność, najem komercyjny, najem społeczny czynszowy, spółdzielcze lokatorskie, najem komunalny i socjalny, w tym poprzez SAN). Mapy te powinny zostać sporządzone według stanu bieżącego oraz z perspektywą dziesięcioletnią, uwzględniającą zmiany demograficzne. W celu przygotowania map potrzeb mieszkaniowych należy powołać specjalny zespół składający się z pracowników KZN oraz ekspertów zewnętrznych ze świata nauki i praktyki.

Stopniowy rozwój systemów informatycznych oraz wdrożenie tam, gdzie to możliwe, technologii uczenia maszynowego, w tym sztucznej inteligencji (artificial intelligence), zapewni wsparcie zarówno dla pracowników KZN, jak i dla podmiotów korzystających z ww. danych. Realizacja tego celu przyczyni się do zwiększenia efektywności instytucji w zakresie wykonywania analiz oraz optymalizacji kosztów i czasu niezbędnego na przetwarzanie danych, a także do zbudowania przewagi instytucjonalnej KZN.





Cel operacyjny 2.2: Rozszerzenie kompetencji we współpracy z innymi podmiotami badawczymi

KZN dąży do stania się kluczowym podmiotem polskiego mieszkalnictwa, integrującym różnorodne środowiska związane z branżą nieruchomości i to na różnych szczeblach administracyjnych. Kluczowym elementem tego procesu jest budowanie synergii poprzez współpracę z szeregiem partnerów w ramach bieżącej wymiany wiedzy oraz w ramach krótko, średnio i długoterminowych projektów badawczych, takich jak wskazane w celu 2.1 utworzenie map potrzeb mieszkaniowych oraz regularne szacowanie wartości nieruchomości Skarbu Państwa, w tym Zasobu KZN. Istotnym elementem działalności w tym zakresie jest także współpraca z wiodącymi krajowymi i międzynarodowymi ośrodkami naukowymi i badawczymi, w tym także w ramach realizacji doktoratów wdrożeniowych. Działania w tym zakresie powinny mieć charakter kompleksowy i obejmować zarówno obszary bezpośrednio związane z nieruchomościami (np. budownictwo, infrastruktura, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne, rewitalizacja, mieszkalnictwo), jak i te powiązane pośrednio (np. socjologia, ekonomia).

KZN powinien również aktywnie uczestniczyć w działaniach komisji, organizacji i stowarzyszeń, zajmujących się szeroko rozumianym sektorem mieszkalnictwa, jak Platforma Mieszkaniowa Pracodawców RP, Habitat for Humanity czy European Housing Policy Network. Ponadto umocniona powinna zostać współpraca między KZN a rządem w zakresie stanowienia prawa w Polsce. Ze względu na swoją wiedzę i doświadczenie KZN powinien wesprzeć opracowywanie i opiniowanie projektów aktów prawnych zmieniających ramy instytucjonalne, w których osadzony jest sektor mieszkalnictwa. Wszystko po to, aby polityka mieszkaniowa w Polsce była oparta na aktualnej i rzetelnej wiedzy, popartej danymi oraz innowacyjnymi badaniami i analizami.

Wprowadzenie tego celu pozwoli na rozwój kompetencji KZN, zwiększenie wpływu na rozwój mieszkalnictwa w Polsce oraz zwiększenie wpływu Polski na legislację na poziomie Unii Europejskiej w sposób bezpośredni, jak i pośredni poprzez współpracę badawczą z podobnymi ośrodkami w innych państwach członkowskich.

Cel operacyjny 2.3: Propagowanie wiedzy

KZN ma na celu pełnienie roli doradczej, konsultacyjnej oraz eksperckiej w procesie realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz przy zarządzaniu zasobem mieszkaniowym. KZN dąży do aktywnego rozpowszechniania efektów pracy analityczno-badawczej poprzez raporty, publikacje, materiały i artykuły prasowe, a także poprzez organizowanie lub współuczestnictwo w szkoleniach, seminariach, warsztatach i konferencjach branżowych. Kluczowym aspektem jest otwieranie i publikowanie danych wytworzonych przez KZN, aby docierały one do szerokiego grona odbiorców i wspierały proces podejmowania decyzji na różnych poziomach. Kluczowe znaczenie w tym zakresie ma zapewnienie różnorodnych form przekazu informacji i wyników badań tak, aby były one dostosowane do potrzeb różnorodnego grona odbiorców. Formy te obejmują m.in. współpracę z przedstawicielami szczebla centralnego, regionalnego i lokalnego, w szczególności samorządów gminnych, a także kooperację z sektorem publicznym, prywatnym i podmiotami naukowo-badawczymi, celem rozpowszechniania wytworzonej wiedzy. KZN powinien pełnić funkcję doradczą i edukacyjną, podnosząc poziom wiedzy na temat możliwości efektywnego wykorzystania gruntów Skarbu Państwa, planowania inwestycji mieszkaniowych oraz ich finansowania. W tym zakresie niniejszy cel jest komplementarny z celem 3.1.

Realizacja tego celu ma za zadanie dopełnienie efektów działalności KZN poprzez aktywność edukacyjną i doradczą, skutkującą praktycznym zastosowaniem wytworzonej wiedzy. Docelowo działania wpisujące się w ten cel powinny wzmocnić wizerunek KZN jako instytucji eksperckiej w obszarze mieszkalnictwa.

Cel Strategiczny III. Wspieranie realizacji inwestycji

Realizacja zadań własnych gmin, szczególnie w obszarze mieszkalnictwa, wymaga rzetelnego zbadania lokalnych potrzeb oraz wyboru odpowiednich nieruchomości gruntowych. Niezbędne jest również przeprowadzenie analizy i przygotowanie inwestycji, w tym uzyskanie niezbędnych pozwoleń oraz skonstruowania montażu finansowego, który umożliwi realizację projektu i jego późniejszą komercjalizację na warunkach umożliwiających dostęp jak najszerszemu gronu mieszkańców. Ten zestaw kluczowych etapów inwestycyjnych wymaga kompleksowej wiedzy, zarówno po stronie samorządu, jak i inwestora. Tym samym, na każdym z etapów pojawiają się czynniki kluczowe dla powodzenia projektu. Wsparcie organizacyjne i merytoryczne KZN powinno znacząco przyspieszyć realizację inwestycji, ograniczając ryzyko popełnienia błędów na każdym z jej etapów. Dzięki bankowi informacji, wiedzy analitycznej oraz doświadczeniu we współpracy z setkami samorządów KZN jest wyposażony w niezbędne narzędzia do realizacji tego celu.

Wspieranie inwestycji stanowi istotny element optymalizacji procesów w sektorze budownictwa społecznego i realizacji innych zadań własnych gmin. Efektywne wykorzystanie nieruchomości gruntowych Skarbu Państwa wymaga inicjowania zmian w zakresie dywersyfikacji finansowania inwestycji, rozwijania form prawnych i organizacyjnych współpracy oraz włączania sektora prywatnego do społecznego budownictwa mieszkaniowego. Stosowanie innowacyjnych rozwiązań technologicznych i wykorzystanie efektu skali pozwoli jednocześnie zwiększyć efektywność realizacji programów mieszkaniowych w Polsce.

Cel operacyjny 3.1: Wzmocnienie współpracy z samorządami

KZN prowadzi bieżącą współpracę przy realizacji inwestycji mieszkaniowych z ponad połową tysiąca gmin w całej Polsce. Okazjonalnie współpracuje również z innymi samorządami przy rozdysponowywaniu gruntów, zakładaniu spółek celowych, czy rozdysponowywaniu środków publicznych. Działalność ta stanowi jeden z fundamentów realizacji ustawowych zadań KZN i wpisuje się w postulat wsparcia samorządów w realizacji zadań własnych poprzez stworzenie pomostu pomiędzy administracją centralną i lokalną. W horyzoncie Strategii ważne jest, aby współpraca ta została wzmocniona i to zarówno w płaszczyźnie wertykalnej (KZN–samorząd), jak i horyzontalnej (samorząd–samorząd).

Do realizacji tego celu niezbędne jest wzmocnienie sieci pełnomocników regionalnych KZN oraz poszerzenie zakresu ich kompetencji tak, aby stanowili oni stabilny pas transmisji wiedzy i koordynacji działań pomiędzy KZN a lokalnymi samorządami przy realizacji zadań własnych gmin, w tym zwłaszcza w ramach realizacji inwestycji mieszkaniowych. Pełnomocnicy powinni reprezentować interes państwa na szczeblu lokalnym, wspierać efektywną alo-

kację gruntów z Zasobu KZN, a także kontrolować przebieg inwestycji mieszkaniowych realizowanych wspólnie z KZN, w tym zwłaszcza przez SIM. Równolegle mają być podstawowym źródłem informacji o potrzebach gmin i lokalnych uwarunkowaniach, dostarczając niezbędnych informacji potrzebnych do gospodarowania nieruchomościami oraz do budowy bazy informacji. W tym zakresie cel operacyjny 3.1 jest komplementarny względem celów operacyjnych 1.1 oraz 2.1.

Ponadto, KZN powinien stworzyć platformę do współpracy między gminami, będącymi udziałowcami SIM i innych spółek celowych z udziałem KZN oraz tymi, którzy do takich podmiotów zamierzają przystąpić. Platforma ta winna być budowana w oparciu o kilka komplementarnych komponentów. Jako podstawowy element działań, należy corocznie organizować, ogólnopolskie spotkania kongresowe, z udziałem polityków szczebla centralnego. Podczas tych spotkań przedstawiane będą bieżące kierunki polityki mieszkaniowej państwa, a także realizowane będą szkolenia, warsztaty oraz prezentacje z udziałem praktyków z sektora publicznego i prywatnego – prawników, architektów, finansistów i inżynierów. Uzupełniające względem kongresów powinny być:

- okresowe spotkania regionalne, organizowane na szczeblu wojewódzkim, między przedstawicielami KZN a reprezentantami lokalnych samorządów,
- bieżąca współpraca między spółkami SIM z udziałem KZN, na przykład w ramach istniejącej do 2023 r. Organizacji Pracodawców SIM, w celu wypracowywania standardów i rekomendacji,
- tworzenie i publikowanie raportów, poradników i newsletterów służących popularyzacji wiedzy i rozpowszechnianiu najlepszych praktyk.

Zadaniem KZN jest szeroko zakrojona współpraca w zakresie wykorzystania gruntów Skarbu Państwa, a także wspólne kreowanie przestrzeni urbanistycznej poprzez aktywny udział w tworzeniu, opiniowaniu i konsultowaniu dokumentów planistycznych, udział w konkursach urbanistycznych oraz przy planowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych. W ramach przedsięwzięć mieszkaniowych KZN powinien oferować wsparcie na każdym etapie procesu inwestycyjnego, integrując różne podmioty. Konsekwencją będzie wprowadzanie nowych rozwiązań prawnych, finansowych i technologicznych. Istotnym elementem współpracy powinien pozostać bieżący dialog z samorządami w zakresie procesów obrotu nieruchomościami Skarbu Państwa, których pozyskanie może wspierać realizację lokalnych zadań, a także pozyskiwanie nowych gmin do istniejących SIM. Wszystkie te działania powinny sprowadzać się do uzyskania synergii dzięki przepływie wiedzy w ujęciu wertykalnym i horyzontalnym.

Cel ten jest szczególnie istotny, ponieważ samorządy są głównymi partnerami KZN, a działalność instytucji ma wspierać ich rozwój – zarówno w obszarze mieszkalnictwa, jak i realizacji zadań własnych gmin. Kluczowym elementem współpracy pozostaje możliwość dostarczania nieruchomości, co

tworzy fundament dla realizacji wspólnych projektów. Zaproponowane działania mają na celu wzmocnienie roli KZN jako operatora nieruchomości gruntowych Skarbu Państwa oraz usprawnienie decyzyjności w zakresie pozyskiwania lub rezygnacji z nieruchomości przeznaczonych do Zasobu KZN. Pozwoli to na efektywniejsze wykorzystanie gruntów oraz zahamowanie nieracjonalnego zbywania nieruchomości przez inne podmioty Skarbu Państwa.

Cel operacyjny 3.2: Optymalizacja funkcjonowania i rozwoju spółek mieszkaniowych

Dla powodzenia procesu inwestycyjnego w budownictwie społecznym kluczowa jest efektywność spółek SIM. Rolą KZN jest wykonywanie praw z udziałów lub akcji Skarbu Państwa, bieżący nadzór nad działalnością tych spółek oraz kontrola zgodności realizowanych inwestycji mieszkaniowych z warunkami określonymi w umowach zawartych z KZN, w tym umowach dotyczących wniesienia nieruchomości Zasobu KZN jako aportu. Ważne jest przy tym tworzenie wytycznych operacyjnych, a także ciągle przekazywanie wiedzy oraz promowanie najlepszych praktyk. Niezbędne jest usprawnienie przepływu wiedzy oraz informacji o wytycznych i stanowiskach KZN ze szczebla centralnego do poziomu lokalnego z wykorzystaniem narzędzi wskazanych w celu operacyjnym 3.1, w tym zwłaszcza sieci pełnomocników regionalnych. Kluczowe jest także stworzenie jasnych, osadzonych w aktualnej legislacji i jednolitych dla wszystkich spółek procedur, w tym zwłaszcza dotyczących wykonywania praw z udziałów.

Ogromny potencjał optymalizacyjny dla spółek SIM wynika z powtarzalności procesów i symultanicznego realizowania tych samych zadań przez gminy z jednego regionu. Innymi słowy, istnieje możliwość wykorzystania efektów skali, poprzez grupowe zamówienia usług, produktów czy technologii, co powinno prowadzić do zwiększenia efektywności czasowej i kosztowej realizowanych przez SIM inwestycji oraz prowadzenia bieżącej działalności operacyjnej. Dlatego też KZN powinien stworzyć system zachęt i mechanizmów dla spółek SIM do wdrażania innowacyjnych rozwiązań technologicznych, finansowych i organizacyjnych. W tym zakresie cel operacyjny 3.2 jest komplementarny względem w celu operacyjnego 3.3.

Dzięki realizacji niniejszego celu powinno nastąpić zwiększenie efektywności funkcjonowania spółek SIM, co pozwoli na bardziej dynamiczny rozwój budownictwa społecznego oraz realizację większej liczby inwestycji mieszkaniowych. Wzmocnienie wsparcia dla tych spółek umożliwi lepsze wykorzystanie zasobów publicznych, przyspieszy procesy inwestycyjne i zwiększy ich efektywność, przyczyniając się do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych lokalnej ludności. Powyższe działania będą miały korzystny wpływ na rozwój spółek, również poprzez dołączanie nowych partnerów do programu społecznego budownictwa, co umożliwi dostarczenie na rynek jeszcze większej liczby mieszkań o umiarkowanym czynszu.



Cel operacyjny 3.3: Wspomaganie w pozyskiwaniu finansowania inwestycji oraz wykorzystania innowacyjnych rozwiązań

Zdiagnozowane w pierwszej części Strategii bariery w rozwoju społecznego budownictwa czynszowego wymagają podjęcia nowatorskich działań, poszukiwania nowych zastosowań istniejących już narzędzi oraz poszukiwania synergii pomiędzy działalnością różnych podmiotów w sektorze mieszkalnictwa – od administracji centralnej przez samorządy, ich spółki zależne wraz z działającymi na ich rzecz organizacjami pożytku publicznego po podmioty komercyjne z różnych branż gospodarki. Dlatego w ostatnim celu Strategii wskazuje się na niezbędność podjęcia nowych działań, w tym realizacji projektów pilotażowych i budowania przestrzeni instytucjonalnej do łączenia partnerów publicznych i prywatnych.

Podstawowym wyzwaniem w tym obszarze, które powinno zostać podjęte, jest wsparcie w pozyskaniu zdywersyfikowanego finansowania na realizację inwestycji mieszkaniowych i infrastruktury wspierającej, w tym budowę dróg dojazdowych, oświetlenia, chodników czy terenów rekreacyjnych. Kluczowym zadaniem w tym zakresie jest rozszerzenie dostępnych sposobów finansowania projektów mieszkaniowych o komercyjne instrumenty zwrotne czerpiące ze źródeł krajowych (m.in. banki, fundusze inwestycyjne) oraz między-

narodowych (m.in. środki z programów Unii Europejskiej, Europejskiego Banku Inwestycyjnego, Banku Światowego).

W tym obszarze KZN ma pełnić funkcję pośrednika, gwaranta i operatora wsparcia, przekierowując strumienie finansowe tak, aby zmaksymalizować efektywność ich wykorzystania. Wsparcie to może polegać na:

- dystrybuowaniu przez KZN funduszy zewnętrznych, w tym uruchamianie linii kredytowych dla SIM w celu zapewniania finansowania pomocowego do czasu uzyskania środków z Funduszu Dopłat i kredytu SBC,
- zakładaniu spółek celowych z funduszami inwestycyjnymi oraz spółkami samorządowymi,
- realizacji programów w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego,
- efektywnej dystrybucji własnych nadwyżek finansowych, m.in. z Funduszu SIM.

Istotne jest również wykorzystanie efektu skali przy zastosowaniu innowacyjnych rozwiązań architektonicznych, budowlanych i technologicznych, takich jak budownictwo modułowe, prefabrykacja czy energooszczędne rozwiązania, w tym instalacje OZE. Aby zmaksymalizować korzyści, jakie oferują te rozwiązania, niezbędne jest zapewnienie odpowiedniego wolumenu działań i zamówień kontraktowych. Z uwagi na ograniczenia w prawa zamówień publicznych, optymalną ścieżką jest stworzenie przez KZN platformy formalno-prawnej do łączenia zamówień poszczególnych SIM w formie zamówień grupowych lub klastrów budowlanych.

Dodatkowo KZN powinien również stworzyć katalog możliwych do powielenia i łatwej adaptacji rozwiązań urbanistycznych, wspierających samorządy w planowaniu inwestycji mieszkaniowych na wczesnym etapie ich realizacji, często jeszcze przed objęciem udziałów w SIM. Instrument ten jest szczególnie ważny dla mniejszych samorządów, które często nie mają odpowiedniego doświadczenia i wiedzy w zakresie planowania urbanistycznego.

Realizacja tego celu pozwoli na niwelowanie barier rozwoju budownictwa, w tym zwłaszcza w segmencie społecznym, poprzez wytworzenie powielalnych i efektywnych rozwiązań, które integrują sektor prywatny (bankowy i inwestycyjny) oraz publiczny, w efekcie prowadząc do zmniejszania luki czynszowej w Polsce.

Kluczowe wskaźniki Strategii Działania KZN na lata 2025–2027

W ostatniej części dokumentu przedstawiamy kluczowe wskaźniki Strategii KZN, na podstawie których będzie można monitorować realizację poszczególnych celów. Wskaźniki te stanowią rozwinięcie przyjętych założeń strategicznych i wynikają bezpośrednio z uwarunkowań instytucjonalnych, legislacyjnych oraz społeczno-ekonomicznych, które zostały opisane w części diagnostycznej Strategii. Wskaźniki, chociaż odzwierciedlają działania opisane na poziomie celów operacyjnych, to zostały przyporządkowane wyłącznie do celów strategicznych. Cele operacyjne są ze sobą ściśle powiązane i wzajemnie się przenikają, tworząc spójny, synergiczny i komplementarny system działań, co uniemożliwia niezależną ocenę ich realizacji.

W Strategii podano wyłącznie kluczowe wskaźniki dla drugiego i trzeciego celu strategicznego. Kluczowe wskaźniki dla pierwszego celu strategicznego wskazano i szczegółowo omówiono bowiem w komplementarnym dokumencie strategicznym, czyli Programie Gospodarowania Nieruchomościami Zasobu KZN na lata 2025–2027. W Programie zawarto zestaw 16 wskaźników podzielonych na cztery kategorie tematyczne, odzwierciedlające poszczególne aspekty gospodarowania nieruchomościami. Ich monitorowanie i ewaluacja będą prowadzone w ramach realizacji Programu, stanowiąc jednocześnie mierniki realizacji celu strategicznego nr 1.

Na koniec należy podkreślić, że podane w Strategii wartości wskaźników należy traktować jako docelowe parametry minimalne. Wynika to z faktu, iż planowane do wdrożenia rozwiązania mają w wielu obszarach charakter innowacyjny, nowatorski lub pilotażowy – zarówno w kontekście funkcjonowania KZN, jak i współpracy z partnerami instytucjonalnymi oraz otoczeniem rynkowym. Skuteczność ich wdrażania będzie uzależniona nie tylko od działalności instytucji, ale też od poziomu gotowości partnerów zewnętrznych, dynamiki zmian w otoczeniu gospodarczym i społecznym oraz dostępności źródeł finansowania poszczególnych przedsięwzięć.

Wskaźniki minimalne dla celu strategicznego II: Tworzenie i propagowanie wiedzy

Istotą strategicznego wsparcia rozwoju mieszkalnictwa w Polsce realizowanego przez KZN jest stworzenie opartego na usystematyzowanych danych i narzędziach analitycznych banku informacji, który umożliwi gromadzenie, przetwarzanie i udostępnianie wiedzy o zasobach gruntowych, potrzebach mieszkaniowych oraz możliwościach inwestycyjnych. Równoległa integracja środowisk rządowych, naukowych i branżowych wokół polityki mieszkaniowej pozwoli zarówno na podniesienie jakości gromadzonych danych, jak i na szersze propagowanie wiedzy eksperckiej w obszarze mieszkalnictwa. W celu monitorowania realizacji założeń przyjętych w ramach tego celu strategicznego zaproponowano osiem wskaźników.

Tabela 6. Docelowe wartości wskaźników dla celu strategicznego II: Tworzenie i propagowanie wiedzy.

Lp.	Nazwa wskaźnika	Docelowa wartość wskaźnika
1.	Uruchomienie wewnętrznego systemu informacji przestrzennej o nieruchomościach Skarbu Państwa	1
2.	Utworzenie jednolitego wykazu nieruchomości Skarbu Państwa	1
3.	Stworzenie algorytmu szacowania wartości nieruchomości gruntowych	1
4.	Utworzenie bazy informacji o działalności SIM z udziałem KZN	1
5.	Zaprojektowanie metody mapowania potrzeb mieszkaniowych	1
6.	Nawiązanie współpracy z uczelniami wyższymi i instytutami badawczymi	4
7.	Liczba realizowanych projektów finansowanych ze środków zewnętrznych	4
8.	Czynne uczestnictwo przedstawicieli KZN w wydarzeniach branżowych i naukowych	20/rok

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych KZN.

Wskaźniki 1–4 odnoszą się do podstawowych narzędzi projektowanego banku informacji KZN i obejmują:

- implementację założeń doktoratu wdrożeniowego dotyczącego integracji źródeł danych o nieruchomościach Skarbu Państwa, w ramach systemu informacji przestrzennej KZN,
- rozbudowę istniejącej bazy danych wykazów nieruchomości o moduł umożliwiający porównywanie danych rok do roku,
- opracowanie wielokryterialnego algorytmu szacowania wartości nieruchomości na potrzeby efektywniejszego zarządzania i gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, w tym Zasobu KZN,
- utworzenie usystematyzowanej bazy zawierającej informacje o działalności i inwestycjach SIM z udziałem KZN.

Wskaźnik 5 stanowi istotne uzupełnienie wiedzy o potrzebach mieszkaniowych dotyczy opracowania metodyki tworzenia mapy potrzeb mieszkaniowych – zestawu danych na poziomie gmin, określających liczbę mieszkań niezbędnych do wybudowania na danym terenie, wraz z ich powierzchnią, szacowaną ceną oraz formą prawa do użytkowania lokalu. Elementem tworzenia metodyki będzie przeprowadzenie pilotażowego zastosowania narzędzia dla minimum kilkunastu gmin, w których realizowane są inwestycje SIM z udziałem KZN.

Wskaźniki 6–7 odnoszą się do nawiązania współpracy KZN z innymi podmiotami, w szczególności z uczelniami wyższymi i instytutami badawczymi, m.in. poprzez umowy partnerstwa, realizację staży dla studentów, prowadzenie gościnnych wykładów i obejmowanie patronatem, a także do realizacji projektów naukowych, społecznych i badawczych, w tym doktoratów wdrożeniowych, projektów grantowych oraz działań finansowanych ze środków zewnętrznych, w tym funduszy Unii Europejskiej. Efektem realizacji powyższych działań ma być upowszechnianie wiedzy i wymiana doświadczeń, czemu także służyć będzie aktywne uczestnictwo przedstawicieli KZN w wydarzeniach branżowych i naukowych – konferencjach, kongresach, warsztatach i szkoleniach (wskaźnik 8).

Wskaźniki minimalne dla celu strategicznego III: Wspieranie realizacji inwestycji

Efektywne wspieranie rozwoju mieszkalnictwa społecznego wymaga kompleksowego podejścia do procesu inwestycyjnego – od diagnozy lokalnych potrzeb mieszkaniowych, przez wybór odpowiednich gruntów, przygotowanie dokumentacji i montaż finansowy, aż po realizację i późniejsze zarządzanie inwestycją. Każdy z tych etapów wymaga specjalistycznej wiedzy, doświadczenia i współpracy pomiędzy samorządami, inwestorami, instytucjami finansującymi i podmiotami szeroko rozumianego sektora mieszkalnictwa. Realizacja trzeciego celu strategicznego wymaga zatem przeprowadzenia szeregu działań, dla których można wskazać osiem kluczowych wskaźników ich realizacji.



Tabela 7. Docelowe wartości wskaźników dla celu strategicznego III: Wspieranie realizacji inwestycji.

Lp.	Nazwa wskaźnika	Docelowa wartość wskaźnika
1.	Organizacja ogólnopolskiej konferencji dla przedstawicieli SIM	1/rok
2.	Stworzenie zestawu wytycznych dla członków Rad Nadzorczych SIM	1
3.	Stworzenie procedury kontroli inwestycji	1
4.	Organizacja oficjalnych spotkań z Prezesami SIM oraz członkami Rad Nadzorczych SIM	5/rok
5.	Stworzenie katalogu rozwiązań architektoniczno-urbanistycznych dla inwestycji mieszkaniowych dla zabudowy jednorodzinnej	1
6.	Pośrednictwo w pozyskaniu komercyjnego finansowania na realizację inwestycji przez SIM	100 mln zł
7.	Udzielenie wsparcia w ramach projektu ORNS	30 gmin
8.	Pomoc doradcza przy stworzeniu SAN na terenie gminy	14 gmin

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych KZN.

Wskaźniki 1 dotyczy organizacji corocznego, ogólnopolskiego spotkania z udziałem samorządowców, przedstawicieli administracji rządowej, praktyków z sektora publicznego i prywatnego oraz spółek SIM. Wydarzenie to ma stanowić forum integracji, wymiany doświadczeń i dobrych praktyk w obszarze mieszkalnictwa.

Wskaźniki 2–4 obejmują działania o charakterze organizacyjno-systemowym, których celem jest uporządkowanie zasad współpracy i nadzoru nad spółkami SIM oraz budowanie jednolitego modelu zarządzania, w tym:

- opracowanie wytycznych dla członków Rad Nadzorczych spółek SIM z udziałem KZN służących ujednoliceniu zasad nadzoru i zapewnieniu zgodności z celami KZN,
- stworzenie procedury kontroli inwestycji realizowanych przez SIM, umożliwiającej bieżące monitorowanie postępu i efektywności przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych,
- organizację cyklicznych spotkań z prezesami SIM oraz członkami Rad Nadzorczych, mających na celu wzmocnienie współpracy i wymianę wiedzy pomiędzy KZN, SIM a partnerami samorządowymi.

Wskaźniki 5 i 6, dotyczą wsparcia spółek SIM z udziałem KZN w obszarze planowania, finansowania i projektowania inwestycji mieszkaniowych. Obejmują one:

- stworzenie katalogu rozwiązań architektoniczno-urbanistycznych dla inwestycji mieszkaniowych realizowanych na działkach z możliwą zabudową jednorodziną,
- przygotowanie we współpracy z podmiotami zewnętrznymi oferty komercyjnego zwrotnego finansowania uzupełniającego dla inwestycji mieszkaniowych realizowanych przez SIM, opartego o krajowe oraz międzynarodowe źródła kapitału.

Wskaźniki 7–8 dotyczą utworzenia Ośrodka Rozwoju Najmu Społecznego (ORNS). Projekt ten ma na celu wsparcie rozwoju innowacyjnego rozwiązania w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych tj. tworzenie i rozwój Społecznych Agencji Najmu (SAN), których celem działania jest redukcja niedopasowania struktury popytu i podaży na rynku mieszkaniowym, poprzez zmniejszenie liczby pustostanów na terenie gminy. ORNS będzie wspierał doradztwem prawnym, naukowym i finansowym zainteresowane samorządy oraz partnerów pozarządowych, przyczyniając się do zwiększenia dostępnych zasobów mieszkaniowych w Polsce.

Źródła finansowania zadań zaplanowanych w Strategii Działania KZN na lata 2025–2027

Strategia została opracowana przy założeniu utrzymania obecnych ram finansowania budżetowego dla KZN. Źródłem finansowania dla nowych projektów ma być równoczesne podjęcie działań w trzech obszarach: (1) optymalizacja kosztów funkcjonowania KZN, w szczególności poprzez grupowanie zamówień publicznych, outsourcing niekrytycznych usług, zmniejszenie czasu utrzymania nieruchomości generujących straty netto w Zasobie KZN oraz rewizję zasadności zawierania umów zewnętrznych; (2) optymalizacja wykorzystania istniejących źródeł finansowania, w tym zwiększenie wykorzystania Funduszu SIM oraz dotacji celowej na realizację ustawowych zadań KZN; (3) pozyskanie nowych zewnętrznych źródeł przychodów, w tym środków z funduszy europejskich, konkursów grantowych i krajowych mechanizmów wsparcia oraz podniesienie przychodów uzyskiwanych z Zasobu KZN, w tym poprzez oddawanie gruntów w użytkowanie wieczyste oraz obejmowanie aportem gruntu udziałów w spółkach celowych, zajmujących się przygotowaniem i realizacją inwestycji mieszkaniowych.



Spis tabel

Tabela 1. Wykaz nieruchomości Skarbu Państwa.	8
Tabela 2. Nieruchomości Zasobu KZN w podziale na województwa według stanu na 31 grudnia 2024 r.	9
Tabela 3. Liczba mieszkań oraz liczba inwestycji w latach 2021–2024 w podziale na etap realizacji w ramach spółek z udziałem KZN.	13
Tabela 4. Zestawienie wypłaconych środków z Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa w latach 2021–2024 z wyszczególnieniem spółek SIM z udziałem KZN.	14
Tabela 5. Założenia makroekonomiczne na lata 2025–2027.	15
Tabela 6. Docelowe wartości wskaźników dla celu strategicznego II: Tworzenie i propagowanie wiedzy.	39
Tabela 7. Docelowe wartości wskaźników dla celu strategicznego III: Wspieranie realizacji inwestycji.	41

Spis map

Mapa 1. Lokalizacja nieruchomości Zasobu KZN według stanu na 31 grudnia 2024 r.	10
Mapa 2. Lokalizacja nieruchomości rozdysponowanych na cele mieszkaniowe z Zasobu KZN w latach 2020–2024 w podziale na województwa.	11
Mapa 3. Rozmieszczenie gmin będących udziałowcami w SIM z udziałem KZN na koniec 2024 r.	12

Spis wykresów

Wykres 1. Stan Zasobu KZN w latach 2018–2024.	9
Wykres 2. Rozdysponowywanie nieruchomości z Zasobu KZN na cele budownictwa mieszkaniowego w latach 2020–2024.	11
Wykres 3. Liczba mieszkań oddanych do użytkowania oraz liczba inwestycji w latach 2021–2024 w ramach spółek z udziałem KZN.	13
Wykres 4. Wydatki publiczne na cele mieszkaniowe w wybranych państwach Unii Europejskiej w 2023 r.	18
Wykres 5. Wybrane efekty rzeczowe wydatków z Funduszu Dopłat w latach 2021–2024 przeliczone na 1 mln zł uzyskanego wsparcia bezzwrotnego.	19
Wykres 6. Wypłaty z Funduszu Dopłat (mln zł).	20

Spis schematów

Schemat 1. Cele strategiczne i operacyjne Strategii KZN na lata 2025–2027.	24
--	----