

**Przegląd wydatków publicznych:
Polityka wspierająca mieszkalnictwo**

Warszawa, październik 2015 r.

Przegląd wydatków publicznych: Polityka wspierająca mieszkalnictwo

Raport „Przegląd wydatków publicznych: Polityka wspierająca mieszkalnictwo” został przygotowany przez zespół składający się z pracowników Ministerstwa Finansów oraz Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju, przy udziale ekspertów z Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD).

Przegląd został przeprowadzony w okresie od stycznia do sierpnia 2015 r. Wnioski i rekomendacje z przeglądu zostały zatwierdzone przez Komitet Sterujący do spraw Przeglądów Wydatków Publicznych na posiedzeniu w dniu 14 października 2015 r.

Osoby odpowiedzialne za przygotowanie raportu dziękują wszystkim, którzy udzielili wsparcia podczas prac nad przeglądem wydatków.

Redakcja:
Departament Polityki Wydatkowej w Ministerstwie Finansów

W celu ponownego wykorzystywania informacji zawartych w raporcie podmioty pobierające te informacje są zobowiązane do:

- 1) poinformowania o źródle, czasie wytworzenia i pozyskania informacji publicznej, poprzez podanie pełnej nazwy Ministerstwa Finansów lub nazwy skróconej – MF;
- 2) niemodyfikowania pozyskanej treści informacji publicznej;
- 3) zamieszczenia jej w treści w formie cytatu wraz z przypisem informującym o źródle pochodzenia (Ministerstwo Finansów, MF) lub z innym, odpowiednim dla formy wykorzystania oznaczeniem – w przypadku przetwarzania pozyskanej informacji publicznej.

Ministerstwo Finansów nie ponosi odpowiedzialności za treść informacji publicznych przetworzonych przez podmiot ponownie wykorzystujący te informacje.

.

Spis treści

Wprowadzenie – charakter i cel przeglądu wydatków	4
1. Kontekst – sytuacja mieszkaniowa w Polsce, główne wyzwania	4
2. Polityka mieszkaniowa – cele i instrumenty	7
2.1. Cele polityki mieszkaniowej	7
2.2. Instrumenty polityki mieszkaniowej a otoczenie regulacyjne	8
2.3. Wydatki na mieszkalnictwo	8
3. Analiza skuteczności i efektywności instrumentów polityki mieszkaniowej	12
3.1. Wsparcie zakupu mieszkań – program Mieszkanie dla młodych	13
3.2 Fundusz Termomodernizacji i Remontów i inne instrumenty wspierające remonty i termomodernizację	25
3.3. Budownictwo socjalne	34
3.4. Dodatki mieszkaniowe	44
3.5. Inne instrumenty polityki mieszkaniowej	52
3.6. Ocena zestawu instrumentów	57
4. Wnioski i rekomendacje	59
Załącznik Program pilotażowego przeglądu wydatków publicznych w obszarze mieszkalnictwa	66

Wprowadzenie – charakter i cel przeglądu wydatków

Niniejszy raport jest efektem pilotażowego przeglądu wydatków publicznych w obszarze mieszkalnictwa. W roku 2014 w Ministerstwie Finansów została podjęta decyzja o wdrożeniu nowego instrumentu racjonalizacji i priorytetyzacji wydatków ze środków publicznych – przeglądów wydatków publicznych. Zgodnie z przyjętą koncepcją przeglądy takie realizowane są wspólnie przez Ministerstwo Finansów oraz ministerstwo odpowiadające za cele polityki państwa i wydatki na realizację tej polityki w obszarze podlegającym przeglądowi.

Przegląd został przeprowadzony zgodnie z programem, zawartym w załączniku do niniejszego raportu.

Głównym celem przeglądu było zidentyfikowanie możliwości zwiększenia skuteczności i efektywności wykorzystania środków publicznych w obszarze mieszkalnictwa. Analizy zostały przeprowadzone przy założeniu utrzymania wydatków na mieszkalnictwo na poziomie wynikającym z dotychczas prowadzonej polityki (nie analizowano scenariusza zakładającego obniżenie wydatków). W związku z powyższym, potencjału zwiększenia skuteczności lub efektywności polityki mieszkaniowej poszukiwano w realokacji zasobów finansowych w ramach łącznej puli środków przeznaczanych na mieszkalnictwo, zmianach poszczególnych instrumentów lub zmianach regulacyjnych.

Raport podsumowuje wyniki przeglądu. W rozdziale 1 przedstawione zostały kluczowe wskaźniki charakteryzujące sytuację mieszkaniową w Polsce oraz wyzwania dla polityki publicznej w tym obszarze. Rozdział 2 identyfikuje cele polityki mieszkaniowej i prezentuje główne instrumenty jej realizacji. Ocenę skuteczności i efektywności głównych instrumentów przedstawiono w rozdziale 3, natomiast wnioski i rekomendacje – w rozdziale 4. Ich wdrożenie powinno przyczynić się do realizacji głównego celu przeglądu.

W przeglądzie uczestniczyli pracownicy Departamentu Polityki Wydatkowej w Ministerstwie Finansów i Departamentu Mieszkalnictwa w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju (MIiR), a także eksperci OECD, których prace zostały podsumowane w odrębnym raporcie¹. Dużego wsparcia udzielili przedstawiciele Banku Gospodarstwa Krajowego, Narodowego Banku Polskiego, władz samorządowych, spółdzielni mieszkaniowych i inne osoby, które dzieliły się swoją wiedzą i uwagami na różnych etapach prac.

1. Kontekst – sytuacja mieszkaniowa w Polsce, główne wyzwania

Aktualny stan mieszkalnictwa w Polsce jest efektem wielu procesów i zjawisk historycznych, gospodarczych i demograficznych². Poniżej przedstawione zostały najważniejsze wskaźniki opisujące ten stan.

Syntetycznym wskaźnikiem stosowanym do opisu sytuacji mieszkaniowej jest tzw. „statystyczny deficyt mieszkaniowy”, obliczany jako różnica pomiędzy liczbą zamieszkałych mieszkań a liczbą gospodarstw domowych. W Polsce poziom deficytu mieszkaniowego, szczególnie wysoki w 2002 r., w ostatnich latach ulega wyraźnemu zmniejszeniu (tabela 1.).

¹ OECD, Strategic Expenditure Reviews: Overview of Housing Policy Interventions in Poland, maszynopis, 2015.

² W niniejszym rozdziale wykorzystano informacje zawarte w opracowaniu Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej „Informacja o Sytuacji Mieszkaniowej w Polsce”, Warszawa 2013, oraz OECD, Strategic Expenditure Reviews: Overview of Housing Policy Interventions in Poland, maszynopis, 2015.

Tabela 1. Deficyt mieszkaniowy w Polsce – różnica między liczbą gospodarstw domowych a liczbą zamieszkanym mieszkań, 1998-2014 (w tysiącach)

	1988	2002	2011	2014
Statystyczny deficyt w Polsce	1 250	1 573	1 039	ok. 500-600
- miasto	823	1 010	555	b.d.
- wieś	427	563	485	b.d.

Źródło: Wyniki Narodowego Spisu Powszechnego z lat: 1988, 2002 i 2011 oraz szacunek Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju na 2014 r.

W 2013 r. na 1000 mieszkańców przypadało w Polsce ok. 360 mieszkań, mniej niż w większości krajów OECD.

Zmniejszający się deficyt mieszkań spowodowany jest głównie budową nowych mieszkań, z których zdecydowana większość (w latach 2011-2014 ok. 90-95% rocznie) budowana jest bądź z przeznaczeniem na sprzedaż (system deweloperski), bądź na własne potrzeby budującego (budownictwo indywidualne). Dostęp do tego zasobu jest warunkowany aktualnymi możliwościami finansowymi nabywcy lub inwestora (ew. zdolnością kredytową). Analizy MliR wskazują, że jedynie ok. 30% społeczeństwa posiada zdolność kredytową na zakup mieszkania o przyzwoitym standardzie. Oznacza to, że po rozwiązaniu głównych problemów dotyczących niedostatecznej liczby mieszkań, podstawowym problemem polskiej polityki mieszkaniowej staje się dostępność mieszkań dla osób i rodzin o niskich i średnich dochodach.

Warunki mieszkaniowe i jakość mieszkań w Polsce systematycznie poprawiają się. Potwierdzają to wyniki badań statystycznych obrazujących standard powierzchniowy mieszkań, gęstość zamieszkania czy dostępność do podstawowych udogodnień sanitarnych i technicznych. Pomimo tej systematycznej poprawy, warunki mieszkaniowe w Polsce nadal pozostają wyraźnie gorsze niż w zdecydowanej większości krajów UE. Według danych dotyczących roku 2013, 45% osób w Polsce mieszkało w warunkach nadmiernego zagęszczenia (wg definicji Eurostat)³. Była to trzecia najwyższa wartość tego wskaźnika dla krajów UE (po Rumunii i Węgrzech). W krajach UE28 średnio tylko 17% osób mieszkało w takich warunkach.

Jednym z ważnych wyzwań dla polityki mieszkaniowej pozostaje zły stan techniczny zasobów mieszkaniowych. Stan ten wynika z niskiego standardu wykonawstwa i niskiej jakości materiałów użytych do budowy części budynków, jak i zaległości remontowych w okresie eksploatacji budynków. Jednym z istotnych wymiarów tego problemu jest niska efektywność energetyczna budynków. Według różnych szacunków zjawiskiem ubóstwa energetycznego (sytuacji, w której koszty zapewnienia odpowiedniej temperatury w pomieszczeniach konsumują 10-20% budżetu domowego) pozostaje zagrożonych ok. 16-25% gospodarstw domowych w Polsce⁴.

Cechą wyróżniającą Polskę na tle innych krajów UE jest bardzo wysoki udział mieszkań będących własnością osób w nich mieszkających (83% przy średniej dla UE28 na poziomie 70%)⁵. Po uwzględnieniu mieszkań nieobciążonych kredytem hipotecznym, różnica jest

³ Definicja nadmiernego zagęszczenia jest dostępna na stronie Eurostat: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Overcrowding_rate. Dane Eurostat (EU-SILC). Seria danych: ilc_lvho05a. Dostęp 10.06.2015.

⁴ Dane na podstawie: Strategia modernizacji budynków: Mapa drogowa 2050, praca zbiorowa, Kraków 2014.

⁵ Dane Eurostat (EU-SILC) za 2013 r. Seria danych: ilc_lvho02. Dostęp 10.06.2015.

jeszcze większa – wskaźniki te stanowią odpowiednio 74% i 43%. Z kolei szczególnie niski jest w Polsce udział mieszkań wynajmowanych za czynsz na poziomie rynkowym (4%, przy średniej dla UE28 na poziomie 19%). Odsetek mieszkań wynajmowanych za czynsz niższy od rynkowego wynosi 12% w Polsce i 11% średnio w UE28.

W odniesieniu do tego ostatniego segmentu, który tworzą przede wszystkim mieszkania komunalne, należy zauważyć, że o ile ich zasób jest relatywnie duży⁶, to poważnym problemem i wyzwaniem pozostaje bardzo mała mobilność w jego obrębie. Liczba oczekujących na wynajęcie mieszkania komunalnego przekraczała w 2011 r. 50 tys. osób (w przypadku lokali socjalnych sięgała blisko 80 tys.), przy czym w ciągu roku podpisywano tylko ok. 8 tys. umów z osobami oczekującymi⁷. W praktyce oznacza to, że ten zasób mieszkaniowy nie jest dostępny np. dla osób o niskich dochodach, które chciałyby przeprowadzić się w związku ze zmianą pracy czy sytuacji życiowej, ponieważ okres oczekiwania na wynajęcie takiego mieszkania jest zbyt długi. Jedną z istotnych przyczyn takiego stanu rzeczy jest fakt, że o ile w momencie przyznawania prawa do mieszkania komunalnego weryfikuje się spełnianie przez najemcę kryterium dochodowego, to umowa zawierana jest na czas nieokreślony bez względu na przyszłe zmiany sytuacji finansowej lokatora⁸. Ponadto, w przypadku śmierci najemcy mieszkania komunalnego, osoby bliskie zamieszkujące z najemcą wступują w stosunek najmu niezależnie od ich sytuacji finansowej⁹. W rezultacie mieszkania komunalne są w znacznej mierze „dziedziczone”. Tymczasem umowy najmu w lokalach socjalnych są zawierane na czas oznaczony i przedłużane wówczas, gdy najemcy spełniają określone kryteria (np. kryterium dochodowe).

Koszty związane z mieszkaniem stanowią istotną część budżetu domowego Polaków, szczególnie w przypadku osób wynajmujących mieszkanie. Jak ilustruje to wykres 1, udział osób przeznaczających na potrzeby mieszkaniowe ponad 40% wszystkich wydatków jest w Polsce nieco wyższy niż średnio w krajach UE28 we wszystkich grupach zdefiniowanych według tytułu prawnego do zajmowanego lokalu.

Podsumowując, podstawowym wyzwaniem dla polskiej polityki mieszkaniowej wciąż pozostaje zwiększenie dostępności mieszkań. Problem ten w największym zakresie dotyczy grup ludności o niskich dochodach oraz osób o szczególnych potrzebach mieszkaniowych (np. osób młodych, osób w starszym wieku, osób niepełnosprawnych).

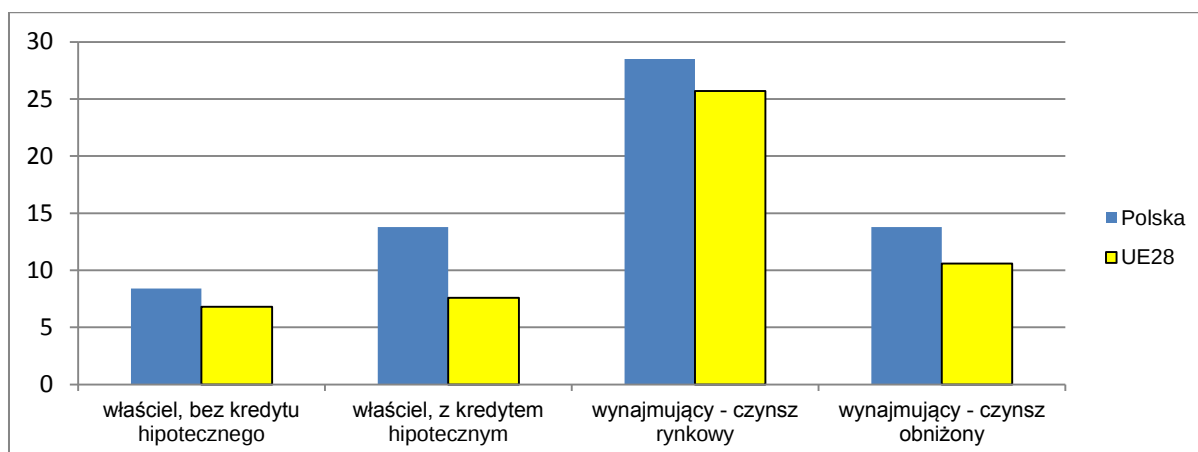
⁶ 934,9 tys. mieszkań w tzw. gminnym zasobie mieszkaniowym, w skład którego poza mieszkaniami komunalnymi wchodzi również lokale socjalne (83,2 tys.) i mieszkania zamienne (brak danych) – na podstawie: Gospodarka Mieszkaniowa w 2013 r., Główny Urząd Statystyczny, Warszawa, październik 2014 r.

⁷ Szacunek Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju na podstawie badania przeprowadzonego w 2012 r. W 2014 r. GUS rozpoczął cykliczne zbieranie przedmiotowych danych, ale do dnia zakończenia prac nad niniejszym raportem nie zostały one opublikowane.

⁸ Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 150).

⁹ Art. 691 Kodeksu cywilnego.

Wykres 1. Odsetek osób w gospodarstwach domowych z bardzo wysokim udziałem wydatków na potrzeby mieszkaniowe w całości wydatków w 2013 r. – wg tytułu prawnego do lokalu (% osób)



Uwaga: Jako „bardzo wysoki” definiowany jest udział stanowiący co najmniej 40% wydatków na potrzeby mieszkaniowe w dochodzie ekwiwalentnym do dyspozycji netto (bez uwzględnienia dodatków mieszkaniowych).

Źródło: Eurostat, EU-SILC, ilc_lvho07c; dostęp: 18.06.2015.

2. Polityka mieszkaniowa – cele i instrumenty

2.1. Cele polityki mieszkaniowej

Mieszkalnictwo jest uznawane za ważną funkcję państwa, o czym świadczą zapisy Konstytucji RP, która w art. 75 ust. 1 stanowi, że „*Władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałając bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania.*”.

Zapewne z uwagi na szeroki zakres zagadnienia nie został sformułowany jeden cel państwa w obszarze mieszkalnictwa. Jednakże analiza przepisu konstytucyjnego, szeregu dokumentów strategicznych przyjętych przez Radę Ministrów¹⁰ oraz przyjętego przez Radę Ministrów w dniu 30 listopada 2010 r. dokumentu „*Główne problemy, cele i kierunki programu wspierania rozwoju budownictwa mieszkaniowego do 2020 roku*”¹¹ pozwala na identyfikację najważniejszych celów państwa w polityce mieszkaniowej.

Cele polityki mieszkaniowej państwa:

1. Zaspokojenie podstawowych potrzeb mieszkaniowych osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, ze względu na niskie dochody lub szczególnie trudną sytuację życiową.
2. Wspieranie dostępu do mieszkań osób o dochodach uniemożliwiających nabycie lub wynajęcie mieszkania na zasadach komercyjnych, w tym również stymulowanie podaży dostępnych cenowo mieszkań.
3. Poprawa stanu technicznego zasobów mieszkaniowych, w tym zwiększenie efektywności energetycznej.

¹⁰ (1) Strategia Rozwoju Kraju 2020; (2) Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020; (3) Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030; (4) Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie; (5) Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki; (6) Strategia Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko.

¹¹ Dokument został również przekazany do Sejmu RP VI kadencji – druk sejmowy nr 3725.

Realizacja powyższych celów powinna przyczynić się do:

- przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu,
- wzrostu aktywności ekonomicznej Polaków dzięki łatwiejszej mobilności przestrzennej,
- poprawy sytuacji demograficznej przez wsparcie rodzin.

Należy zauważyć, że dokumenty strategiczne nie wprowadzają gradacji ważności powyższych celów. Widoczne jest jednak podkreślanie znaczenia działań państwa wspierających wynajmowanie mieszkań, a nie tylko ich zakup.

2.2. Instrumenty polityki mieszkaniowej a otoczenie regulacyjne

Otoczenie regulacyjne, w tym dotyczące planowania przestrzennego, prawa budowlanego, infrastruktury towarzyszącej budownictwu mieszkaniowemu, funkcjonowania sektora bankowego czy zasad użytkowania lokali mieszkalnych, w tym zasad najmu i ochrony praw lokatorów, determinuje skuteczność działania różnych programów wspierających mieszkalnictwo, finansowanych z udziałem środków publicznych. Może również wpływać na określone zachowania podmiotów objętych tymi regulacjami, przyczyniając się do realizacji celów polityki mieszkaniowej bez angażowania środków publicznych.

Raport nie zawiera szczegółowej analizy kwestii regulacyjnych. Zasadniczym przedmiotem niniejszego raportu jest analiza efektów uzyskiwanych dzięki przeznaczaniu środków publicznych na mieszkalnictwo oraz skuteczności stosowanych instrumentów.

2.3. Wydatki na mieszkalnictwo

Wydatki publiczne na mieszkalnictwo ponoszone są głównie przez samorządy gminne (w tym miasta na prawach powiatu) oraz budżet państwa.

Samorządy odgrywają bardzo ważną rolę w prowadzeniu polityki mieszkaniowej. Dysponują zasobem mieszkaniowym i posiadają podstawowe kompetencje w zakresie wspierania osób niezamożnych w zaspokajaniu ich potrzeb mieszkaniowych. Wydatki samorządów gminnych i miast na prawach powiatu związane z mieszkalnictwem obejmują:

- wydatki na dodatki mieszkaniowe,
- wydatki na utrzymanie gminnego zasobu mieszkaniowego i gospodarowanie nieruchomościami samorządowymi (wyodrębniane w ramach klasyfikacji budżetowej w dziale „Gospodarka mieszkaniowa”),
- wydatki na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska, związane częściowo z budownictwem mieszkaniowym i infrastrukturą techniczną towarzyszącą budownictwu mieszkaniowemu.

Wydatki na dwie ostatnie kategorie osiągnęły w 2014 r. poziom ok. 16,1 mld zł, przy czym kwota ta może nie uwzględniać części wydatków, np. w przypadku realizacji zadań z zakresu mieszkalnictwa przez miejskie spółki komunalne.

Ze względu na lokalną kontrolę celów i sposobu wydatkowania środków, a także na ograniczenia w zakresie dostępności danych, w ramach przeglądu analizą objęto system dodatków mieszkaniowych oraz rządowy program finansowego wsparcia tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych.

Wydatki budżetu państwa obejmują z kolei:

- bezpośrednie wydatki z budżetu państwa planowane w części 18 budżetu państwa (Budownictwo, lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo), której dysponentem jest minister właściwy do spraw budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa (obecnie Minister Infrastruktury i Rozwoju),
- wydatki dysponentów innych części budżetowych (przede wszystkim Ministerstwa Obrony Narodowej) na programy dla określonych grup zawodowych,
- wydatki na zwrot osobom fizycznym części wydatków związanych z budownictwem mieszkaniowym.

Specyficzną kategorię wydatków stanowią niezrealizowane dochody budżetu państwa związane z obowiązywaniem preferencyjnych stawek podatku VAT na budownictwo społeczne, obejmujących w całości lokale mieszkalne o powierzchni do 150 m² i domy jednorodzinne o powierzchni do 300 m².

Poniżej przedstawiono zestawienie wydatków poniesionych w latach 2009-2014 na cele związane z mieszkalnictwem (tabela 2). Dane ilustrujące wysokość wydatków poniesionych i planowanych na różne instrumenty polityki mieszkaniowej w latach 2009-2018 zostały przedstawione w tabeli 3.

Tabela 2. Wydatki publiczne oraz niezrealizowane dochody budżetu państwa na cele związane z mieszkalnictwem w latach 2009-2014 (wykonanie, mln zł, ceny bieżące)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Wydatki budżetu państwa – Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju (część 18)	915	863	1 368	1 484	1 497	1 568
Wydatki budżetu państwa – Ministerstwo Obrony Narodowej (część 29)	159	335	726	826	617	571
Częściowy zwrot VAT za materiały budowlane	1 001	1 024	1 065	1 038	1 040	1 340
Wydatki samorządów gminnych i miast na prawach powiatu	15 816	15 509	16 300	16 083	16 907	b.d.
Utracone wpływy z VAT (obniżona stawka na budownictwo społeczne)	8 886	9 883	11 004	11 204	11 320	b.d.

Źródło: Obliczenia na podstawie danych GUS, Ministerstwa Finansów i Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju

Dwie ważne cechy charakteryzują programy wspierające mieszkalnictwo. Po pierwsze, duża część bieżących wydatków mieszkaniowych budżetu państwa przeznaczana jest na pokrycie zobowiązań będących konsekwencją polityki mieszkaniowej prowadzonej

w przeszłości w ramach programów, które nie są obecnie aktywne (niektóre od ponad 20 lat). Ogranicza to możliwości kształtowania polityk adekwatnych do aktualnych potrzeb. W latach 2014-2015 ok. połowa wydatków budżetowych, których dysponentem jest Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, przeznaczana jest na programy, które nie są już aktywne.

Po drugie instrumenty wsparcia mieszkalnictwa podlegają dość częstym modyfikacjom. W ostatnich latach liczne zmiany dotyczyły szczególnie instrumentów wspierających zakup mieszkań – programu Rodzina na swoim i ostatnio programu Mieszkanie dla młodych¹². Zmiany te były uzasadniane potrzebą adaptacji reguł czy kryteriów programu do zmieniających się warunków lub objęcia programem innych grup beneficjentów w oparciu o monitoring realizacji programu.

¹² W trakcie przygotowywania niniejszego raportu prowadzone były kolejne prace parlamentarne w tym zakresie.

Tabela 3. Wydatki na mieszkalnictwo i niezrealizowane wpływy budżetu państwa w podziale na cele/funkcje/instrumenty, 2009-2018 (mln zł, ceny bieżące, za lata 2009-2014 wykonanie, za lata 2015-2018 wydatki planowane, dla programu MdM limity z art. 36 ustawy o MdM)

cel/funkcja	Instrument	okres obowiązywania	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
wsparcie nabywania mieszkań	Mieszkanie dla Młodych	2014-2018	x	x	x	x	x	207	< 715	< 730	< 746	< 762
	Rodzina na Swoim	2007-2012	60	255	439	689	800	595	~360	~384	~545	~504
ulgi podatkowe	Obniżona stawka podatku VAT (obecnie 8%)*	od 1993 r.	8886	9883	11004	11204	11320	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
	zwrot VAT za materiały budowlane	od 2006 r. / na obecnych zasadach od 2014 r.	1001	1024	1065	1038	1040	1340	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
społeczne budownictwo na wynajem	społeczne budownictwo czynszowe - towarzystwa budownictwa społecznego	1995 – 2009 & od 2015 (plan)	150	0	0	0	0	0	0	2**	7**	13**
budownictwo socjalne	finansowe wsparcie przy tworzeniu lokali socjalnych, noclegowni oraz domów dla bezdomnych	od 2007 r.	45	40	80	120	90	80	80	b.d.	b.d.	b.d.
wsparcie utrzymania istniejącego zasobu mieszkaniowego	wsparcie termomodernizacji i remontów z Funduszu Termomodernizacji i Remontów	od 1999 r.	109	0	260	120	133	330	20	b.d.	b.d.	b.d.
dawne zobowiązania państwa	premie gwarancyjne wypłacane właścicielom książeczek mieszkaniowych	od lat 90-tych	403	429	445	435	398	303	350	b.d.	b.d.	b.d.
	wykup odsetek od kredytów mieszkaniowych	od 1996 r.	148	138	143	119	75	52	60	b.d.	b.d.	b.d.
wsparcie najuboższych w utrzymaniu mieszkań	dodatki mieszkaniowe	od 2002 r.	807	866	884	930	982	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.

Uwagi: * podane kwoty stanowią niezrealizowane dochody podatkowe z tytułu obniżonej stawki VAT na budownictwo społeczne

** wydatki planowane do poniesienia na podstawie OSR do projektu ustawy o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 3586)

Wielkości przewidywane dla lat 2015-2018 oparte są na dostępnych szacunkach.

Źródła: opracowanie własne na podstawie danych GUS, Ministerstwa Finansów oraz Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju.

3. Analiza skuteczności i efektywności instrumentów polityki mieszkaniowej

W ramach przeglądu została przeprowadzona analiza i ocena następujących instrumentów polityki mieszkaniowej państwa:

- 1) wspierających zakup mieszkań – program Mieszkanie dla młodych;
- 2) wspierających remonty i modernizację zasobów mieszkaniowych – program termomodernizacji i remontów;
- 3) wspierających budownictwo socjalne;
- 4) dodatków mieszkaniowych;
- 5) pozostałych głównych instrumentów polityki mieszkaniowej.

Dla każdego z instrumentów dokonano identyfikacji celów, które następnie porównano z celami polityki mieszkaniowej. W kolejnym kroku oceniono skuteczność i efektywność instrumentu.

Działanie skuteczne to takie, które osiąga zaplanowany cel.

Ocena skuteczności w odniesieniu do zidentyfikowanych celów instrumentu to ocena stopnia, w jakim instrument ten przyczynia się do osiągnięcia danego celu polityki mieszkaniowej. W miarę możliwości analiza skuteczności obejmuje również identyfikację przyczyn niskiej lub wysokiej skuteczności, w tym w szczególności wynikających z otoczenia regulacyjnego.

Efektywność rozumiana jest jako relacja między osiągniętymi efektami a wykorzystanymi zasobami, w tym przypadku finansowymi (wydatkami publicznymi).

Ocena efektywności danego instrumentu polega z kolei na zbadaniu, czy podobne efekty można byłoby osiągnąć niższym kosztem.

Analiza obejmuje również identyfikację beneficjentów, a tam, gdzie to było możliwe, alternatywne sposoby osiągnięcia podobnych celów, w tym w szczególności takie, które nie wymagają ponoszenia wydatków ze środków publicznych.

Sytuacja mieszkalnictwa i polityka mieszkaniowa wykazują silne związki z innymi obszarami życia społeczno-ekonomicznego i różnymi politykami publicznymi. Z tego powodu podjęto próbę identyfikacji nieplanowanych efektów działania każdego z instrumentów.

3.1. Wsparcie zakupu mieszkań – program Mieszkanie dla młodych

3.1.1. Charakterystyka programu

Wprowadzony od początku 2014 r. program Mieszkanie dla młodych (MdM) wspiera osoby w wieku do 35 lat w nabyciu pierwszego nowego mieszkania¹³ poprzez udzielanie ze środków budżetu państwa dofinansowania wkładu własnego oraz dodatkowego finansowego wsparcia w formie spłaty części kredytu udzielonego na nabycie lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego, który będzie zaspokajał własne potrzeby mieszkaniowe nabywcy.

Wysokość wsparcia jest uzależniona od posiadania dzieci. Osoby samotne i małżeństwa bezdzietne mogą otrzymać pomoc w wysokości 10% wartości odtworzeniowej mieszkania, a osoby/małżeństwa posiadające jedno lub więcej dzieci otrzymają wsparcie w wysokości 15%. Po wejściu w życie nowelizacji uchwalonej przez Sejm RP w dniu 25 czerwca 2015 r. rodziny z 2 dziećmi otrzymają wsparcie w wysokości 20%, zaś rodziny z przynajmniej 3 dziećmi – 30%. Ponadto, jeśli rodzina beneficjenta w ciągu 5 lat od dnia zakupu mieszkania powiększy się (narodziny/przysposobienie) o trzecie (lub kolejne) dziecko, będzie on mógł ubiegać się o jednorazowe dodatkowe wsparcie w formie spłaty części kredytu w wysokości 5% wartości odtworzeniowej.

Program nie zawiera kryterium dochodowego dla beneficjentów. Ograniczenie zakresu wsparcia odbywa się przez kryteria dotyczące kupowanych mieszkań i domów: ceny metra kwadratowego i powierzchni. Maksymalna cena metra kwadratowego jest uzależniona od publikowanych przez wojewodów tzw. wskaźników przeliczeniowych kosztu odtworzenia 1 m² powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych dla miast będących siedzibą wojewody lub sejmiku województwa oraz pozostałych gmin, przy czym w programie wyróżnia się także kategorię gmin sąsiadujących z miastem będącym siedzibą wojewody lub sejmiku województwa. Oprócz maksymalnej ceny metra kwadratowego określone są też maksymalne wielkości nieruchomości – 75 m² dla lokalu mieszkalnego i 100 m² dla domu jednorodzinnego lub o 10 m² więcej jeśli nabywca wychowuje przynajmniej troje dzieci. Wsparcie udzielane jest jedynie nabywcy, który uprzednio nie był właścicielem lokalu mieszkalnego.

Poprzednikiem programu MdM był program Rodzina na swoim (funkcjonował do końca 2012 roku), przewidujący dopłaty do oprocentowania kredytów preferencyjnych zaciąganych przez osoby fizyczne m.in. na zakup lokalu mieszkalnego na własność, spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu mieszkalnego, zakup lub budowę domu jednorodzinnego. Dopłaty były stosowane w okresie pierwszych 8 lat spłaty kredytu preferencyjnego, stanowiąc równowartość 50% odsetek naliczonych według stopy referencyjnej określonej w ustawie jako zmienna stopa procentowa, równa przeciętnej stopie WIBOR trzymiesięczny powiększonej o 2 punkty procentowe.

Beneficjentami programu mogły być:

- małżeństwa (nowelizacja z 2011 r.¹⁴ wprowadziła ograniczenie wieku młodszego małżonka do 35 lat),

¹³ Ustawa z dnia 27 września 2013 r. o pomocy państwa w nabywaniu pierwszego mieszkania przez młodych ludzi (Dz. U. z 2013 r. poz. 1304, z późn. zm.).

¹⁴ Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 168, poz. 1006).

- osoby samotnie wychowujące dzieci, bez ograniczenia wieku,
- po nowelizacji z 2011 r. również bezdzietne osoby nie będące w związku małżeńskim, w wieku do 35 lat.

Mieszkania lub domy objęte programem musiały spełniać odpowiednie kryteria powierzchni i ceny, przy czym limit ceny m² ulegał znacznym zmianom w okresie funkcjonowania programu.

Wysokość wydatków na realizację programu Mieszkanie dla młodych (limity wydatków w rozumieniu art. 50 ustawy o finansach publicznych¹⁵) oraz limity według ustawy budżetowej i wykonanie ilustruje tabela 4.

Tabela 4. Wydatki na program MdM (w mln zł)

	2014	2015	2016	2017	2018
Limit wydatków w ustawie o MdM	600	715	730	746	762
Limit wydatków w ustawie budżetowej	600	715	b.d.	b.d.	b.d.
Wykonanie wydatków	207	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.

3.1.2. Cele programu

Cele programu Mieszkanie dla młodych (MdM) zostały jasno określone w uzasadnieniu rządowego projektu *ustawy o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez ludzi młodych*¹⁶ jako:

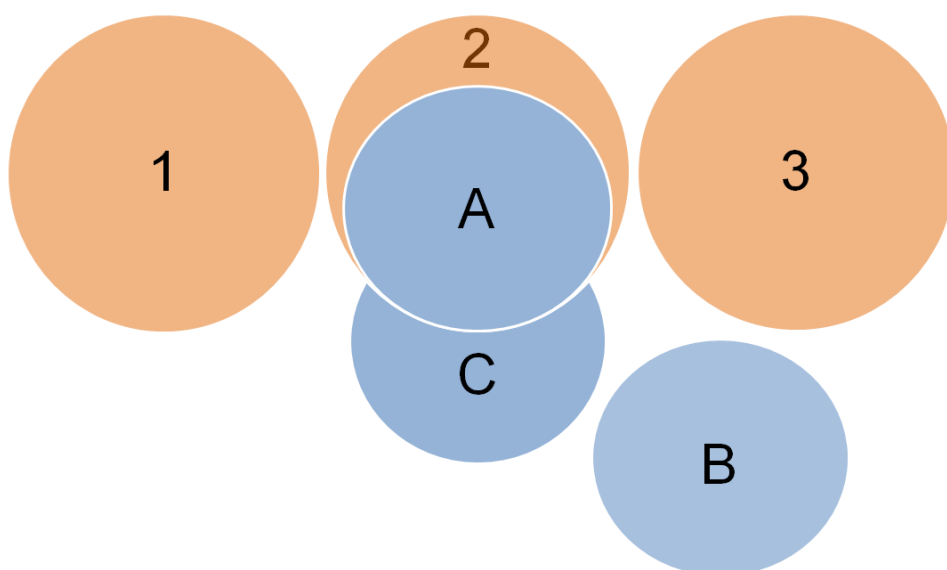
- A. zapewnienie pomocy państwa umożliwiającej nabycie własnego mieszkania osobom młodym;
- B. powstrzymanie negatywnych tendencji demograficznych związanych z niskim poziomem dzietności; oraz
- C. stymulowanie inwestycji budowlanych.

Relacje celów programu ze zidentyfikowanymi wcześniej najważniejszymi celami państwa w polityce mieszkaniowej ilustruje rysunek 1. Generalnie można mówić o spójności celów, przy czym MdM stawia sobie także cele z obszaru demografii.

¹⁵ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.).

¹⁶ Rządowy projekt ustawy został wniesiony do Sejmu RP 27 maja 2013 r. (druk sejmowy nr 1421).

Rysunek 1. Spójność celów MdM z najważniejszymi celami polityki mieszkaniowej



Cele	polityki mieszkaniowej	1	zaspokajanie podstawowych potrzeb mieszkaniowych osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, ze względu na niskie dochody lub szczególnie trudną sytuację życiową
		2	wspieranie dostępu do mieszkań osób o dochodach uniemożliwiających nabycie lub wynajęcie mieszkania na zasadach komercyjnych, w tym również stymulowanie podaży dostępnych cenowo mieszkań
		3	poprawa stanu technicznego zasobów mieszkaniowych, w tym zwiększenie efektywności energetycznej
	programu „Mieszkanie dla młodych”	A	zapewnienie pomocy państwa umożliwiającej nabycie własnego mieszkania osobom młodym
		B	powstrzymanie negatywnych tendencji demograficznych związanych z niskim poziomem dzietności
		C	stymulowanie inwestycji budowlanych

Źródło: opracowanie własne.

25 czerwca 2015 r. Sejm uchwalił nowelizację ustawy o MdM istotnie zmieniając niektóre parametry programu. Dzięki nowelizacji ma się poprawić zdolność kredytowa rodzin wielodzietnych, co umożliwi im nabycie mieszkania zapewniającego dobre warunki do życia i dalszego rozwoju. Najważniejsze zmiany to m.in. znaczne zwiększenie dofinansowania dla rodzin z większą liczbą dzieci (dla rodzin z trójką dzieci nawet o 160%), w połączeniu ze zniesieniem warunku „pierwszego mieszkania” i limitu wieku dla rodziców co najmniej trójki dzieci, a także zasadnicze poszerzenie katalogu mieszkań dostępnych w ramach programu – o mieszkania budowane przez spółdzielnie mieszkaniowe na rzecz swoich członków i mieszkania z rynku wtórnego. Ponadto, w celu ograniczenia korzystania ze wsparcia publicznego przez osoby będące w stanie zaspokajać potrzeby mieszkaniowe bez zaciągania kredytu hipotecznego, wprowadzono sankcje za dokonanie w okresie 5 lat od dnia nabycia mieszkania wcześniejszej spłaty całości lub części kredytu (większej niż wysokość przyznanego finansowego wsparcia). Zmiany te wejdą w życie 14 dni od ogłoszenia ustawy.

Poniższa ocena skuteczności i efektywności odnosi się do okresu sprzed nowelizacji ustawy, a tam, gdzie było to możliwe, formułowane są także oceny dotyczące funkcjonowania instrumentu po nowelizacji ustawy.

3.1.3. Skuteczność programu

Tabela 5 zawiera podsumowanie oceny skuteczności MdM w realizacji celów programu. Należy zauważyć, że **skuteczność w zakresie celu A** wynika ze specyficznego sformułowania celu – wsparcie ludzi młodych w nabywaniu mieszkania, bez odniesienia się do dalszych efektów takiego wsparcia. Znaczne zwiększenie dofinansowania rodzin z większą liczbą dzieci po wejściu w życie nowelizacji ustawy o MdM będzie oznaczało przesunięcie tego wsparcia do większych rodzin.

Tabela 5. Ocena skuteczności MdM w realizacji celów programu

Cel	Ocena skuteczności	Komentarz
A. pomoc młodym w nabyciu mieszkania	TAK	Spełnienie celu wynika bezpośrednio z zasad programu – przyznaje on znaczące wsparcie finansowe osobom młodym kupującym mieszkania / domy.
B. Cel demograficzny	Brak możliwości oceny	Ocena będzie mogła być przeprowadzona najwcześniej po kilku latach od momentu rozpoczęcia funkcjonowania programu.
C. Stymulowanie inwestycji budowlanych	TAK w pewnym stopniu	Brak danych mogących posłużyć do skwantyfikowania wpływu, tzn. oceny, w jakiej mierze pewna część inwestycji mieszkaniowych, których sprzedaż była wspomagana instrumentem MdM, nie doszłaby do skutku w przypadku braku instrumentu. Dane Głównego Urzędu Statystycznego oraz eksperckie analizy rynku nieruchomości sugerują pewien wpływ MdM na budowę nowych mieszkań – zwiększenie liczby nowobudowanych mieszkań oraz zwiększenie, w ramach ogólnej podaży, liczby mieszkań spełniających powierzchniowe i cenowe warunki programu.

Źródło: opracowanie własne.

Konstrukcja wsparcia w programie, tj. dofinansowanie wkładu własnego do kredytu zabezpieczonego hipoteką na kredytowanej nieruchomości, związana jest ze zmienioną w 2013 r. Rekomendacją S Komisji Nadzoru Finansowego, zgodnie z którą banki udzielające kredytów zabezpieczonych hipoteką na nieruchomości mieszkaniowej żądają od 2014 r. co najmniej 5% wkładu własnego, a od 2015 r. – 10% wkładu własnego. W roku 2016 minimalny wkład własny powinien wynieść 15%, zaś od roku 2017 – 20%¹⁷. Dzięki takiej konstrukcji MdM ok. 10% młodych osób w wieku 25-34 lat uzyskuje zdolność kredytową, tzn. szansę na udzielenie im kredytu hipotecznego w przypadku zainteresowania uzyskaniem takiego kredytu¹⁸.

¹⁷ Możliwe jest zmniejszenie wysokości wkładu własnego pod warunkiem przedstawienia dodatkowych zabezpieczeń lub ubezpieczenia niskiego wkładu.

¹⁸ Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju (2014), Analiza dostępności kredytów mieszkaniowych dla gospodarstw domowych w wieku 25-34 lat, Warszawa.

Cel demograficzny (B) nie jest bezpośrednio związany z ogólnymi celami polityki mieszkaniowej. Przesłanką niskiej oceny skuteczności w osiągnięciu tego celu jest obserwacja, że w dotychczasowej strukturze beneficjentów MdM wyraźnie mniej jest rodzin z dziećmi niż w porównywalnej pod względem wieku populacji rodzin w Polsce. Wśród 23 297 kredytów udzielonych z dofinansowaniem wkładu własnego według stanu na koniec I półrocza 2015 r., 76,7% dotyczyło małżeństw i osób bezdzietnych, 19,6% beneficjentów programu wychowywało 1 dziecko, 3,5% beneficjentów wychowywało 2 dzieci, zaś jedynie 0,3% beneficjentów (59 przypadków) wychowywało przynajmniej 3 dzieci. Dla porównania, w 2011 r. 58% kobiet w wieku 16-34 lat nie miało dzieci, 24% miało jedno dziecko, 15% – dwoje dzieci, a 4% – więcej niż dwoje dzieci¹⁹. Takie zestawienie wskazuje jedynie, że pomimo wbudowanego mechanizmu zwiększającego poziom wsparcia dla beneficjentów z dziećmi (maksymalnie ok. 5% wartości nabywanego mieszkania) beneficjentami MdM były do tej pory przede wszystkim rodziny i osoby bez dzieci. Na obecnym etapie wdrażania programu dane te nie dają podstaw do wnioskowania o przyszłych decyzjach prokreacyjnych beneficjentów.

Można zidentyfikować co najmniej dwa mechanizmy potencjalnego oddziaływania MdM na przyszłe decyzje prokreacyjne. Po pierwsze instrument przewiduje bonus w wysokości odpowiadającej maksymalnie 5% wartości nabywanego mieszkania dla beneficjentów, którym w okresie 5 lat od dnia zawarcia umowy ustanowienia lub przeniesienia własności mieszkania urodzi się lub zostanie przysposobione trzecie bądź kolejne dziecko. Ocena siły oddziaływania tego bodźca będzie możliwa za kilka lat przez porównanie liczby urodzeń trzeciego lub kolejnego dziecka w grupie beneficjentów MdM z odpowiednio zdefiniowaną grupą kontrolną. Biorąc pod uwagę obecną strukturę dzietności rodzin składających wnioski do programu MdM (najczęściej brak dzieci lub jedno dziecko) nie należy jednak oczekiwać, aby ten bodziec mógł przyczynić się do decyzji o urodzeniach wielu dzieci. Dodatkowo, zapisy art. 14 ustawy o MdM przewidują sankcje finansowe (zwrot części wsparcia finansowego) w przypadku zmiany mieszkania w okresie 5 lat od dnia zawarcia umowy ustanowienia lub przeniesienia własności mieszkania. Zapisy te mogą wpływać negatywnie na decyzje o urodzeniu kolejnych dzieci w sytuacji, gdy kupione ze wsparciem MdM mieszkanie nie będzie odpowiadało potrzebom mieszkaniowym powiększonych rodzin.

Drugi, potencjalnie ważniejszy mechanizm wsparcia dzietności opiera się na przesłankach teoretycznych i pewnych pracach empirycznych (dotyczących głównie USA), które wskazują na możliwość istnienia związku przyczynowo-skutkowego pomiędzy faktem posiadania mieszkania (a nie jego wynajmowania) a przyszłymi decyzjami o urodzeniu dzieci.

Teoretyczny związek między decyzjami prokreacyjnymi a dotyczącymi mieszkania opiera się na obserwacji, że wysokie koszty nabycia mieszkania i posiadania dzieci czynią inwestycje w mieszkanie i posiadanie dzieci wyborami w pewnej mierze konkurencyjnymi. Obniżenie kosztu nabycia mieszkania (w tym przypadku dzięki interwencji MdM) relatywnie zwiększa atrakcyjność posiadania dzieci. Dodatkowo, posiadanie mieszkania na własność może w pewnych warunkach bardziej skłaniać do decyzji prokreacyjnych niż wynajmowanie mieszkania ze względu na potencjalnie większą stabilność czy bezpieczeństwo takiego

¹⁹ Dane wg spisu powszechnego 2011. GUS (2014), Gospodarstwa domowe i rodziny. Charakterystyka demograficzna, Warszawa. Ze względu na dostępność danych udział rodzin w odpowiednim wieku (kryteria wiekowe MdM) jest przybliżany przez informacje o liczbie dzieci urodzonych przez kobiety w wieku do 34 lat.

rozwiązania. Należy jednak zauważyć, że ten ostatni argument jest silnie uzależniony od indywidualnego postrzegania przez rodziny własnej sytuacji. Znaczący wpływ mogą tu mieć normy społeczne, które mogą się zmieniać. Istniejąca literatura wskazuje na bardzo skomplikowane współzależności między rozłożonymi w czasie decyzjami prokreacyjnymi a decyzjami dotyczącymi posiadania bądź wynajmowania mieszkań, uczestnictwa w rynku pracy itp.²⁰.

Nie zidentyfikowano podobnie precyzyjnych badań dotyczących Polski. Przeprowadzone w 2007 r. badanie CBOS dotyczące postaw prokreacyjnych wskazuje, że sytuacja materialna, a w jej ramach w szczególności warunki mieszkaniowe, odgrywają rolę w deklarowanym braku planowania potomstwa. Badanie to jednak nie pozwala na rozróżnienie potencjalnego wpływu na decyzje prokreacyjne posiadania mieszkania na własność i wynajmowania mieszkania²¹.

Warto zauważyć, że MdM nie zawiera mechanizmów pozwalających na dokładną ewaluację skuteczności realizacji celów związanych z dzietnością. W szczególności porównanie populacji beneficjentów programu z odpowiednio dobraną grupą kontrolną mogłoby w przyszłości pomóc zidentyfikować i ocenić ewentualny wpływ programu na decyzje beneficjentów o posiadaniu pierwszego i/lub drugiego dziecka. Wymagałoby to gromadzenia danych kontaktowych beneficjentów MdM wraz z deklaracją zgody na udział w przyszłym badaniu. Wyniki takiej analizy byłyby jednak dostępne najwcześniej za kilka lat, a to oznacza, że mogłyby zostać wykorzystane przy decyzjach o instrumentach wspierania mieszkalnictwa po 2020 roku. Dla bieżącej oceny potencjalnej skuteczności MdM w realizacji celu demograficznego cenna byłaby analiza efektów demograficznych programu Rodzina na swoim (RnS), który przyznawał prawo do dopłat do spłaty kredytów mieszkaniowych w latach 2007-2012 (wydatki na ten cel będą ponoszone do 2021 r.). Struktura wiekowa beneficjentów RnS była zbliżona do struktury beneficjentów MdM, w szczególności 76% beneficjentów nie ukończyło 35 lat. Niestety, w programie RnS także nie przewidziano mechanizmu pozwalającego na badanie dalszych losów beneficjentów i nie ma obecnie danych pozwalających na ewaluację programu, w tym w zakresie zachowań prokreacyjnych beneficjentów RnS w wieku do 35 lat, co stanowiłoby dobrą podstawę do oceny oczekiwanych efektów MdM.

Ocena skuteczności realizacji celu C, tj. wpływu MdM na stymulowanie inwestycji budowlanych, jest trudna, ze względu na brak możliwości precyzyjnego modelowania scenariusza alternatywnego, tzn. takiego, w którym nie funkcjonowałby instrument wsparcia. Eksperckie oceny sytuacji na rynku mieszkaniowym wskazują, że MdM ma pewne przełożenie na popyt na mieszkania i obserwowaną odpowiedź rynku – wysoką aktywność deweloperską w 2014 r. i na początku 2015 r.²². Tezę tę mogą potwierdzać dane Głównego Urzędu Statystycznego dotyczące mieszkań, których budowę rozpoczęto w latach 2013 i 2014

²⁰ Krótki przegląd tej literatury można znaleźć np. w pracy W.A.V. Clark (2012), Do women delay family formation in expensive housing markets?, Demographic Research, vol. 27, 1, str. 1-24. Przykładem analizy empirycznej znajdującej dla danych amerykańskich związek między zmianami cen domów, a stopą urodzeń jest praca L. Dettling, M. S. Kearney (2014), House Prices and Birth Rates: The Impact of the Real Estate Market on the Decision to Have a Baby, Journal of Public Economics 110, February: 1-166.

²¹ Wśród respondentów w wieku poniżej 40 lat, którzy deklarowali brak planów posiadania (kolejnego) dziecka 54% wskazywało, że główną przyczyną jest zrealizowanie planów prokreacyjnych, 11% wskazywało na brak pieniędzy, 5% wybrało odpowiedź „nie mam odpowiednich warunków mieszkaniowych, nie mam własnego mieszkania”. CBOS, Komunikat z badania BS/4/2010. http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2010/K_004_10.PDF

²² Np. Raport Amron Safrin 4/2014 wersja skrócona; http://amron.pl/Pages/Content/Page.aspx?a=raport_amron_safrin

(Tabela 6). W 2014 r. niemal cały przyrost liczby rozpoczynanych budów miał miejsce w sektorze deweloperskim, który oferuje mieszkania nabywane z finansowym wsparciem państwa.

Tabela 6. Mieszkania, których budowę rozpoczęto w 2013 i 2014 r., według inwestorów

	2013	2014	Zmiana: 2014 w stosunku do 2013	
			szt.	%
Ogółem, w tym:	127 392	148 122	20 730	16%
na sprzedaż lub wynajem	51 324	69 723	18 399	36%
indywidualne	72 694	74 368	1 674	2%
spółdzielcze	1 389	1 362	-27	-2%
społeczne czynszowe	434	1 274	840	194%
komunalne	1 237	1 159	-78	-6%
zakładowe	314	236	-78	-25%

Źródło: Główny Urząd Statystyczny, kwartalne opracowania „Budownictwo mieszkaniowe”

Obok ogólnego wzrostu liczby rozpoczynanych inwestycji deweloperskich zmienia się również ich struktura. W miastach, w których dotychczas segment popularny stanowił margines oferty, zwiększa się liczba mieszkań spełniających warunki (powierzchniowe i cenowe) programu Mieszkanie dla młodych (Tabela 7).

Tabela 7. Podaż mieszkań spełniających warunki programu MdM na największych rynkach mieszkaniowych w I kwartale 2014 r. i w I kwartale 2015 r.

	I kw. 2014		I kw. 2015	
	Liczba projektów	% oferty	Liczba projektów	% oferty
Warszawa	65	12%	117	19%
Kraków	13	3%	33	10%
Wrocław	45	16%	69	25%
Gdańsk	94	45%	89	50%
Gdynia	26	41%	18	21%
Poznań	43	32%	42	32%
Łódź	57	76%	34	30%

Uwaga: Pokazane są liczby faz projektów deweloperskich²³, w których przynajmniej jedno mieszkanie spełnia warunki programu Mieszkanie dla młodych.

Źródło: REAS, Pierwotny rynek mieszkaniowy. I kwartał 2015 r.

Warto odnotować **potencjalną konkurencję celów** związanych ze wsparciem inwestycji budowlanych (C) i pomocą osobom młodym w nabyciu mieszkania (A). Ograniczenie

²³ Fazy deweloperskie wg UNIDO: przedinwestycyjna, inwestycyjna i operacyjna, na podst. K. Dziworska, D. Trojanowski, Projekt deweloperski – fazy, etapy, działania; Finanse i Informatyka w Zarządzaniu, Uniwersytet Gdański, Sopot 2007.

wsparcia w programie do nowobudowanych mieszkań wspiera cel C, jednak zmniejsza skuteczność programu w realizacji celu A. Konstatacja ta wynika z obserwowanej mniejszej oferty nowych mieszkań (także w wymiarze geograficznym) oraz w szczególności z bardziej zróżnicowanej oferty tanich mieszkań na rynku wtórnym. Nowelizacja MdM oznacza przesunięcie akcentów na cel społeczny.

Biorąc pod uwagę, że MdM został skonstruowany na podstawie wniosków z funkcjonowania poprzednika – programu RnS, interesujące jest porównanie ich kluczowych elementów z punktu widzenia głównych celów (Tabela 8).

Tabela 8. Porównanie MdM i RnS

Cele	RnS	MdM
A. zapewnienie pomocy państwa umożliwiającej nabycie własnego mieszkania osobom młodym	Dopłaty do odsetek kredytu, a zatem brak wpływu na wysokość ewentualnego kredytu. W praktyce banki badały zdolność kredytową według tych samych procedur co przy komercyjnych kredytach mieszkaniowych. Dlatego program nie zwiększał dostępności mieszkań na starcie, jednak ułatwiał obsługę kredytu. Po 8 latach kredyt przekształca się w zwykły kredyt komercyjny, zaś rata kredytu odpowiednio rośnie.	Dofinansowanie wkładu własnego redukuje ważną barierę dostępu do kredytów mieszkaniowych (szczególnie po wejściu w życie od 2014 r. znowelizowanej rekomendacji S przewidującej obowiązek posiadania wkładu własnego). Instrument zmniejsza kwotę wymaganego kredytu i tym samym zmniejsza wysokość rat kredytu w całym okresie spłaty, ewentualnie pozwala na nabycie większego mieszkania.
B. powstrzymanie negatywnych tendencji demograficznych związanych z niskim poziomem dzietności	Do sierpnia 2011 r. o wsparcie mogły się ubiegać tylko małżeństwa i osoby samotnie wychowujące dzieci. Osoby samotne dołączyły do grupy beneficjentów od września 2011 r. Przepisy nie przewidywały dodatkowego lub preferencyjnego wsparcia dla rodzin z dziećmi.	Zróżnicowanie wysokości wsparcia w zależności od liczby dzieci (w momencie składania wniosku i w ciągu następnych 5 lat).
C. stymulowanie inwestycji budowlanych	Dofinansowanie transakcji na rynku pierwotnym, wtórnym oraz budowy domu jednorodzinnego systemem gospodarczym. Większość kredytów preferencyjnych (54%) została udzielona na zakup mieszkania na rynku wtórnym, co nie wspierało bezpośrednio nowych inwestycji budowlanych.	Wsparcie tylko zakupu na rynku pierwotnym (do połowy 2015). Po nowelizacji także rynek wtórny. Zwrot części wydatków na zakup materiałów budowlanych wspiera budowę domów jednorodzinnych systemem gospodarczym (przy likwidacji innych zwrotów VAT).

Źródło: opracowanie własne.

3.1.4. Rozwiązania alternatywne

Ze względu na sformułowanie celu A (pomoc młodym w nabyciu mieszkania) alternatywnymi rozwiązaniami mogłyby być jedynie inaczej skonstruowane formy wsparcia nabywania mieszkań.

Nie jest oczywiste, że wsparcie nabywania mieszkań na własność jest najlepszym sposobem osiągania celów demograficznych. Można sobie w szczególności wyobrazić prorodzinne rozwiązania w ramach innych instrumentów wsparcia mieszkalnictwa, np. instrumentów ułatwiających dostęp do mieszkań na wynajem i zmniejszających koszty wynajmu, w tym wspomaganie podaży mieszkań na wynajem o czynszu nierynkowym.

Alternatywą dla wspierania popytu na mieszkania i w ten sposób oddziaływania na inwestycje budowlane mogłyby być działania nakierowane na zmniejszenie kosztów i obciążeń biurokratycznych związanych z procesem inwestycyjno-budowlanym. Trudno o jednoznaczną ocenę, na ile takie działania alternatywne mogłyby doprowadzić do osiągnięcia efektów porównywalnych z efektami MdM.

3.1.5. Beneficjenci programu

Bezpośrednimi beneficjentami programu są młodzi ludzie nabywający pierwsze mieszkanie na własność. Według danych na koniec I półrocza 2015 r. wśród beneficjentów dominują bezdzietne osoby niepozostające w związkach małżeńskich oraz małżeństwa bezdzietne (w sumie 76,7% beneficjentów).

Warto zwrócić uwagę, że **program ma silnie selektywny charakter** i jest skierowany do osób o stosunkowo wysokich dochodach. Dochody pozwalające na zaciągnięcie kredytu hipotecznego osiągają osoby od około 6-7 decyla dochodowego w przypadku osób samotnych, lub rodzin z jednym dzieckiem, w których oboje rodzice pracują²⁴. W przypadku rodzin z większą liczbą dzieci realne szanse na kredyt mieszkaniowy ma mniejsza ich liczba – tylko te o najwyższych dochodach. Program MdM może powiększać teoretyczną grupę osób z odpowiednią zdolnością kredytową maksymalnie o ok. 10 procent populacji. Warto też zauważyć, że nowelizacja ustawy o MdM znacząco zwiększy skalę wsparcia dla większych rodzin (z większą liczbą dzieci). Jednak wsparcie to będzie w dużej mierze trafiać tylko do najlepiej sytuowanych spośród tych rodzin.

Wśród **pośrednich beneficjentów programu MdM** wskazuje się również firmy deweloperskie, firmy budowlano-montażowe oraz banki udzielające kredytów hipotecznych. Temat ten nie został jednak do tej pory dokładnie zbadany empirycznie.

W przypadku firm deweloperskich jako źródło potencjalnego pozytywnego wpływu można wskazać wzrost przychodów ze sprzedaży ze względu na wzrost popytu rynkowego na mieszkania oferowane na rynku pierwotnym. Potencjalnym źródłem dodatkowych zysków mógłby być również wzrost cen rynkowych ze względu na wyższy popyt. Tę drugą możliwość ograniczają jednak wprowadzone w ramach ustawy limity cen niepozwalające na swobodne podnoszenie cen przez deweloperów. Doświadczenia programu Rodzina na swoim oraz cykliczne analizy Narodowego Banku Polskiego wskazują, że deweloperzy dostosowują

²⁴ Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju (2014), Analiza dostępności kredytów mieszkaniowych dla gospodarstw domowych w wieku 25-34 lat, Warszawa.

ceny do limitów cenowych programów rządowych, co w niektórych przypadkach prowadzi do rezygnacji z części marży zysku²⁵.

Firmy budowlano-montażowe są beneficjentami wzrostu zapotrzebowania na ich usługi ze strony deweloperów.

W przypadku banków komercyjnych dodatkowe zyski mogłyby wynikać ze wzrostu akcji kredytowej oraz wzrostu przeciętnych marż kredytów udzielanych w ramach programu MdM. Jednocześnie jednak – szczególnie w pierwszej fazie funkcjonowania programu – banki musiały ponieść koszty związane z uczestnictwem w programie. Badanie przeprowadzone przez BGK po 1,5 roku od rozpoczęcia funkcjonowania programu wykazało (na podstawie danych z 12 na 14 banków kredytujących), że średnia marża kredytów udzielanych w ramach programu MdM wynosiła 2,065 p.p. (przy marży dla innych kredytów komercyjnych na poziomie 1,924 p.p.). Wydaje się, że zanotowana różnica jest usprawiedliwiona wyższymi kosztami banków oraz większym ryzykiem związanym z charakterystyką kredytobiorcy.

3.1.6. Inne efekty programu

Skala programu MdM jest znacząca dla całości rynku sprzedaży mieszkań deweloperskich. Według szacunków, w największych miastach liczba kredytów udzielonych w ramach programu wahała się w 2014 r. od ok. 10% wszystkich sprzedanych mieszkań w Warszawie, Krakowie i Wrocławiu do ok. 25% w Gdańsku, Poznaniu i Łodzi²⁶.

Udział mieszkań finansowanych w ramach programu można również zestawić z liczbą mieszkań oddawanych do użytkowania z przeznaczeniem na rynek. Takie zestawienie możliwe jest przy upraszczającym założeniu, że wypłata wsparcia finansowego odbywa się w roku, w którym określone mieszkanie zostało oddane do użytkowania. Jest to dobre przybliżenie rzeczywistości, gdyż dofinansowanie wkładu własnego jest wypłacane bądź po zawarciu umowy zakupu nowego mieszkania, bądź jako ostatnia transza w przypadku mieszkań w budowie. W 2014 r. udział mieszkań finansowanych w ramach programu w całości podaży mieszkań oddanych do użytkowania wynosił 13,3%. Wydaje się, że udział ten powinien się zwiększać w kolejnych okresach. W I kwartale 2015 r. udział ten wyniósł już 23,7%.

W 2014 r. kredyty udzielane beneficjentom programu MdM stanowiły 8% liczby i niecałe 9% wartości wszystkich udzielanych kredytów hipotecznych. Udział ten powinien wzrastać w kolejnych okresach, jednakże kredyty MdM nie powinny zdominować oferty kredytowej, lecz jedynie stanowić jej dopełnienie.

Ze względu na skalę, program ma zatem z pewnością skomplikowany i trudny do jednoznacznej oceny wpływ zarówno na rynek mieszkaniowy jak i na szereg innych sfer, w szczególności na ceny mieszkań, relatywną atrakcyjność inwestycji w różnych lokalizacjach czy mobilność osób.

MdM oddziałuje na **cenę mieszkań** przede wszystkim przez system limitów cenowych określanych co kwartał na podstawie średniego wskaźnika przeliczeniowego kosztu odtworzenia 1 m² powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych. Może też oddziaływać

²⁵ Narodowy Bank Polski, kwartalne raporty „Informacja o cenach mieszkań i sytuacji na rynku nieruchomości mieszkaniowych i komercyjnych w Polsce”.

²⁶ REAS (2015), Rynek mieszkaniowy w Polsce IV kwartał 2014 r.

przez dodatkowy popyt na mieszkania. Niewystarczająca dostępność danych dotyczących transakcji na rynku pierwotnym, w tym o parametrach sprzedawanych mieszkań, ogranicza możliwość dokładnej analizy. Można zaobserwować pewną konwergencję poziomów średnich cen mieszkań spełniających kryteria MdM oraz regionalnych limitów MdM. Łódź jest przykładem miasta, w którym średnia cena transakcyjna silnie wzrosła między I a IV kwartałem 2014 r. zbliżając się do limitu MdM (który w tym czasie nieznacznie spadł). Z drugiej strony, w niektórych miastach, w których wyjściowe limity MdM były istotnie niższe niż średnie ceny transakcyjne, obserwowany jest wzrost oferty mieszkań spełniających kryteria MdM (tj. wzrost oferty mieszkań o niższych cenach). Trudniej zaobserwować to zjawisko na poziomie średnich cen transakcyjnych także z tego powodu, że w takich miastach sprzedaż mieszkań ze wsparciem w ramach MdM to niewielki fragment rynku²⁷. Narodowy Bank Polski zauważa w swoich badaniach, że ceny mieszkań na rynkach lokalnych koncentrują się w okolicach aktualnych limitów cen w programie MdM. Podobne zjawisko dotyczyło również programu Rodzina na swoim.

Warto podkreślić, że taki wpływ programu MdM na ceny mieszkań nie daje się jednoznacznie zinterpretować. W ocenie analityków rynkowych pojawienie się w ostatnim kwartale 2014 r. w Warszawie, Krakowie i Wrocławiu większej liczby ofert o niższych cenach, tj. spełniających kryteria MdM, wygenerowało pewien popyt w grupie osób nie korzystających z dopłat MdM, w tym kupujących mieszkania w celach inwestycyjnych – pod wynajem²⁸. Występowanie takich efektów wskazuje jednak na siłę oddziaływania MdM i jego potencjał do zaburzania sytuacji na rynku.

MdM niewątpliwie **potencjalnie silnie oddziałuje na relatywną atrakcyjność inwestycji mieszkaniowych w różnych lokalizacjach**, na przykład atrakcyjność przedmieść dużych miast w stosunku do okolicznych gmin. Dotyczy to głównie największych miast, w których występują lokalne rynki mieszkaniowe (np. dzielnicowe). Większość ofert spełniających kryteria programu MdM jest zlokalizowana w dzielnicach poza ścisłym centrum i poza najbardziej atrakcyjnymi lokalizacjami. Zgodnie z wynikami badań REAS, np. w Warszawie oferty dostępne są tylko w dzielnicach prawobrzeżnych oraz peryferyjnych dzielnicach lewobrzeżnych. W Krakowie początkowo w ramach programu oferowano jedynie nieliczne mieszkania na południowych i północnych krańcach miasta. Z czasem oferta uległa rozszerzeniu i w pierwszym kwartale 2015 r. obejmowała już 11 dzielnic. We Wrocławiu, Poznaniu, Trójmieście i Łodzi obserwowana jest bardziej zrównoważona struktura podaży, jednak również w tych miastach widać koncentrację ofert dostępnych w ramach programu w określonych dzielnicach i lokalizacjach²⁹. Może to zwiększać presję np. na rozlewanie się miast, w których ceny w centralnych dzielnicach są wysokie (wyższe od limitów MdM). Mała przewidywalność i kontrolowalność zachowania limitów cenowych i ich potencjalne oderwanie od trendów rynkowych na określonych terenach mogą być źródłem niezamierzonych zaburzeń działania rynku. Nowelizacja ustawy nie zmienia zasadniczo tej konkluzji, biorąc pod uwagę wprowadzenie innych limitów dotyczących mieszkań z rynku wtórnego.

²⁷ Dane REAS przytaczane w <http://mieszkaniowy.blox.pl/2014/10/MdM-ma-tez-zalety-Chociaz-czy-na-pewno.html>. Raporty AMRON-SARFiN 1/2014 i 4/2014 WERSJA SKRÓCONA.

²⁸ REAS (2015), Rynek mieszkaniowy w Polsce IV kwartał 2014 r.

²⁹ REAS (2015), Pierwotny rynek mieszkaniowy I kwartał 2015 r.

Mobilność ludności. Warunki MdM mają w założeniu ograniczyć grupę beneficjentów do osób kupujących mieszkania na własne potrzeby mieszkaniowe. Uzasadnieniem takich rozwiązań jest chęć przeciwdziałania udzielaniu wsparcia osobom kupującym mieszkania, np. w celach komercyjnych (na wynajem). Przepisy zobowiązują nabywcę do zwrotu części uzyskanego dofinansowania w przypadku m.in. zbycia prawa własności lub współwłasności mieszkania oraz wynajęcia lub użyczenia go innej osobie w okresie 5 lat od dnia zawarcia umowy ustanowienia lub przeniesienia własności mieszkania. Może to ograniczać mobilność geograficzną i np. zniechęcać do poszukiwania i podejmowania pracy w innym mieście, ponieważ w przypadku przeprowadzki beneficjent poniósłby znaczące dodatkowe koszty zwrotu części dofinansowania w przypadku sprzedaży mieszkania, jego wynajęcia lub użyczenia.

3.1.7. Efektywność programu

W przypadku programu MdM trudno jest określić, ile z transakcji mieszkaniowych wspartych dopłatami zostałyby zrealizowane także bez dopłat. Pewnych przesłanek dostarczyć mogą dane o liczbie kredytów o niskim stosunku wysokości udzielonego kredytu do wartości/ceny nieruchomości (LTV), relatywnie krótkim okresie kredytowania, czy dane o wcześniejszych spłatach już udzielonych kredytów. Ustawa zezwala na najniższe LTV w wysokości 50% i najkrótszy okres kredytowania 15 lat. Większość beneficjentów (61,6% do końca 1 półrocza 2015 r. zaciągnęła kredyty o LTV przekraczającym 80%. Kredyty o LTV w zakresie 60-80% stanowiły 24,9%, a te z zakresu LTV 50-60% – 13,5%. Większość kredytów (58,5%) została zaciągnięta na okres powyżej 25 lat. Duża część kredytów (24,6%) została zaciągnięta na okres 15-20 lat. Na podstawie ograniczonej liczby danych (ok. 45% beneficjentów będących osobami samotnymi)³⁰, można stwierdzić, że ok. 16% beneficjentów osiągało dochody poniżej mediany wynagrodzeń (ok. 3200 zł brutto), 57,2% osiągało dochody mieszczące się w ramach 6-8 decyla rozkładu wynagrodzeń (ok. 3200-4300 zł brutto), zaś ok. 26,7% beneficjentów osiągało dochody mieszczące się w ramach 9-10 decyla rozkładu wynagrodzeń (powyżej ok. 4300 zł brutto).

Analizując powyższe dane można więc przypuszczać, że przynajmniej ok. 25% beneficjentów programu znajdowało się w sytuacji finansowej umożliwiającej samodzielny zakup mieszkania bez wsparcia finansowego. Dane te jednak należy interpretować z odpowiednią ostrożnością.

Warto też zauważyć, że może występować konkurencja między efektywnością MdM związaną z lepszym adresowaniem programu do osób, które bez tego instrumentu nie zdecydowałyby się na zakup mieszkania (np. z braku zdolności kredytowej), a ryzykiem, że więcej osób będzie miało w przyszłości kłopoty ze spłatą swoich zobowiązań kredytowych. Interwencja programu MdM w pewnym zakresie niweluje tu skutki Rekomendacji S Komisji Nadzoru Finansowego.

Na podstawie istniejących danych nie jest możliwa ocena efektywności MdM jako instrumentu stymulującego aktywność inwestycyjną w budownictwie mieszkaniowym.

Ocena efektywności MdM w realizacji celów demograficznych także jest w praktyce niemożliwa ze względu na dużą niepewność co do skali wpływu programu na decyzje

³⁰ Ankieta przeprowadzona na zlecenie Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju przez BGK wśród banków kredytujących (II kwartał 2015 r.).

prokreacyjne. Wydaje się, że w zakresie celów demograficznych inne mechanizmy, niekoniecznie związane z mieszkalnictwem, mogłyby zapewnić osiągnięcie podobnych efektów mniejszym kosztem.

3.2 Fundusz Termomodernizacji i Remontów i inne instrumenty wspierające remonty i termomodernizację

3.2.1. Charakterystyka programu

Wśród instrumentów wsparcia termomodernizacji i remontów budynków mieszkalnych najważniejszy stanowią obecnie premie wypłacane z Funduszu Termomodernizacji i Remontów (FTiR)³¹. Środki FTiR (utworzonego w BGK w celu realizacji ww. programu) są przeznaczone na refinansowanie części kosztów przedsięwzięć termomodernizacyjnych i remontowych w formie tzw. premii termomodernizacyjnej, premii remontowej lub premii kompensacyjnej.

Premia termomodernizacyjna przysługuje w szczególności gminom, spółdzielniom mieszkaniowym, wspólnotom mieszkaniowym i właścicielom domów jednorodzinnych z tytułu wspartej kredytem bankowym realizacji przedsięwzięcia termomodernizacyjnego, w wyniku którego nastąpi obniżenie zapotrzebowania na energię lub zmniejszenie kosztów jej pozyskania. Wysokość premii jest uzależniona od kosztów poniesionych na realizację przedsięwzięcia termomodernizacyjnego, przy czym nie może przekroczyć dwukrotności przewidywanych rocznych oszczędności kosztów energii.

Premia remontowa oraz **premia kompensacyjna** stanowią instrument wsparcia remontów budynków wielorodzinnych, wykonywanych przy okazji prac termomodernizacyjnych. Premię remontową można uzyskać wyłącznie w przypadku remontów starszych budynków (wybudowanych przed 1961 r.), natomiast premia kompensacyjna ma na celu zminimalizowanie strat, jakie ponieśli właściciele budynków z lokalami kwaterunkowymi w okresie obowiązywania (pomiędzy 12 listopada 1994 r. a 25 kwietnia 2005 r.) systemu czynszu regulowanego.

Wysokość wydatków na realizację programu jest ustalana corocznie w ustawie budżetowej. Dzięki możliwościom dokonywania przeniesień wydatków w ramach budżetu ministra właściwego do spraw budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, wydatki te mogą ulegać zmianie w ciągu roku budżetowego. Na przykład w 2014 r. na zasilenie Funduszu Termomodernizacji i Remontów zaplanowano 20 mln zł, a w wyniku przesunięć możliwe było przekazanie kwoty 330 mln zł.

3.2.2. Cele programu

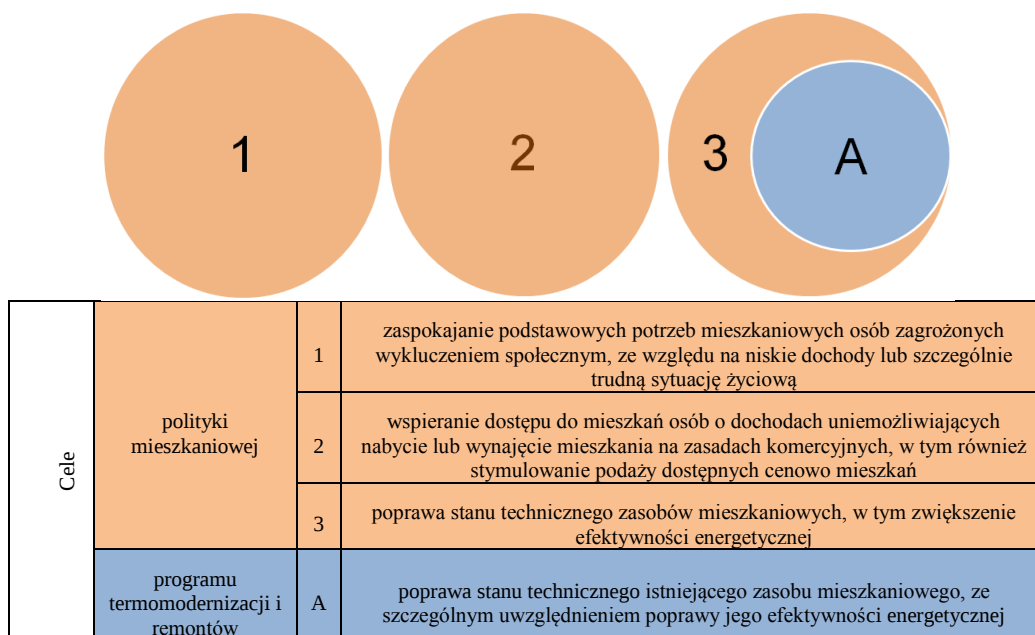
Można zidentyfikować jeden główny cel, którego realizacji służyć ma FTiR:

- A. Poprawa stanu technicznego istniejącego zasobu mieszkaniowego, ze szczególnym uwzględnieniem poprawy jego efektywności energetycznej.

³¹ Zasady funkcjonowania programu określa ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów (Dz. U. z 2014 r. poz. 712). Wcześniej program wsparcia przedsięwzięć termomodernizacyjnych był realizowany na podstawie ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o wspieraniu przedsięwzięć termomodernizacyjnych (Dz. U. Nr 162, poz. 1121, z późn. zm.).

Cel ten dobrze wpisuje się w najważniejsze cele państwa w polityce mieszkaniowej (rysunek 2). Należy jednak zauważyć, że efektywność energetyczna budynków ma też swój wymiar związany z polityką klimatyczną. Cele redukcji emisji gazów cieplarnianych w Polsce, tak jak w innych krajach UE, mają silne przełożenie na polityki dotyczące efektywności nowych i istniejących budynków mieszkalnych. Wsparcie przedsięwzięć termomodernizacyjnych i remontowych określone jest w dokumentach strategicznych³² jako instrument realizujący politykę energetyczną państwa, w ramach celów związanych ze zwiększaniem efektywności energetycznej.

Rysunek 2. Spójność celów FTiR z najważniejszymi celami polityki mieszkaniowej



Źródło: opracowanie własne.

3.2.3. Wcześniejsze ewaluacje i dostępność informacji do oceny programu

Ostatnia ewaluacja programu wsparcia przedsięwzięć termomodernizacyjnych miała miejsce w 2007 r.³³ Została zlecona w związku z planami wprowadzenia zmian w zasadach wsparcia takich przedsięwzięć. Oceniono, że program termomodernizacji funkcjonował w ówczesnym czasie sprawnie, choć po 2003 r. spadło zainteresowanie właścicieli budynków jednorodzinnych korzystaniem z programu, a inwestycje termomodernizacyjne dotyczące modernizacji lokalnych źródeł i sieci ciepłowniczych nie były realizowane z uwagi na istnienie na rynku konkurencyjnych źródeł finansowania. Rozważano możliwości wprowadzenia zmian ustawowych w zakresie zmniejszenia premii termomodernizacyjnej do wysokości 20% wielkości kredytu oraz wydłużenia dopuszczalnego okresu kredytowania. Rekomendowane wówczas zmiany miały na celu zwiększenie efektywności wydatkowania środków budżetowych oraz stymulowanie odpowiednich zachowań inwestorów.

Do analizy skuteczności i efektywności programu wykorzystano poniższe źródła:

- dane dotyczące funkcjonowania FTiR,

³² Strategia Rozwoju Kraju 2020, Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki „Dynamiczna Polska 2020” oraz Strategia Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko.

³³ KAPE, Proponowane zmiany funkcjonowania programu wsparcia przedsięwzięć termomodernizacyjnych, Krajowa Agencja Poszanowania Energii SA, Warszawa 2007.

- opracowania i informacje dotyczące innych instrumentów wsparcia remontów, w tym termomodernizacji,
- wyniki ankiety przeprowadzonej wśród spółdzielni mieszkaniowych.

3.2.4. Skuteczność programu

Konstrukcja FTiR, a w szczególności fakt, że dotacja związana jest z inwestycją realizowaną przez właściciela nieruchomości w oparciu o audyt energetyczny, zapewnia skuteczność programu w zakresie celu A w odniesieniu do budynków wielorodzinnych. Premie nie są z kolei wystarczająco atrakcyjne, aby były wykorzystywane przy remontach i termomodernizacjach budynków jednorodzinnych.

Tabela 9. Ocena skuteczności programu termomodernizacji i remontów

Cel	Ocena skuteczności	Komentarz
A. poprawa stanu technicznego istniejącego zasobu mieszkaniowego, w tym jego efektywności energetycznej.	TAK – w przypadku domów wielorodzinnych; NIE – w przypadku domów jednorodzinnych	Instrument jest skuteczny w realizacji tak sformułowanego celu, przede wszystkim w zakresie budynków wielorodzinnych. Instrument w zasadzie nie jest wykorzystywany przy remontach i termomodernizacji budynków jednorodzinnych.

Źródło: opracowanie własne.

Ocena efektów termomodernizacji w postaci zmniejszenia zapotrzebowania na energię oparta jest na audytach energetycznych wykonywanych *ex ante*. Nie istnieje system weryfikacji efektów (choćby częściowej) *ex post*. Mimo to można zakładać, że poprawa efektywności energetycznej budynków jest faktycznie osiągana, choć nie zawsze w skali wskazywanej przez audyt. Przekonanie to oparte jest m.in. na wymogu sporządzenia projektu budowlanego zgodnie z audytem energetycznym (bez względu na to, czy projekt jest wymagany przez przepisy prawa budowlanego). Zgodność zarówno projektu budowlanego, jak i faktycznej realizacji przedsięwzięcia z audytem jest weryfikowana przez BGK na podstawie stosownych oświadczeń.

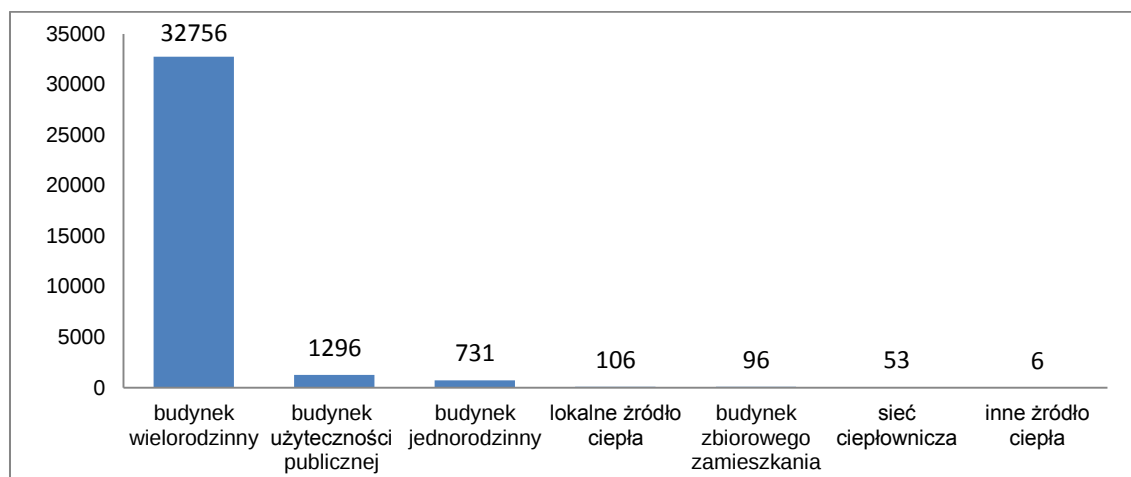
Funkcjonowanie i skuteczność programu zależne są także od innych instrumentów o podobnym charakterze. W latach 2006-2013³⁴ w ramach tzw. zwrotu VAT, można było otrzymać zwrot części podatku zawartego w cenie materiałów budowlanych przeznaczonych m.in. na remont. Ponadto, na roboty m.in. remontowe obowiązuje preferencyjna stawka podatku VAT (obecnie 8%), która dotyczy w całości remontów domów o powierzchni do 300 m² i lokali mieszkalnych do 150 m². Te instrumenty podatkowe obniżają koszty inwestycji remontowych.

Wśród funkcjonujących w ostatnich kilku latach innych programów wspierających termomodernizację i remonty większość dotyczyła budynków użyteczności publicznej i nie wspierała budownictwa mieszkaniowego (tabela 10). Można więc mówić o komplementarności innych programów w stosunku do FTiR, zwłaszcza biorąc pod uwagę

³⁴ Zwrot był wypłacany również w kolejnych latach w ramach praw nabytych, jeżeli wydatek został udokumentowany fakturą wystawioną do końca 2014 r.

fakt znacznie bardziej atrakcyjnych warunków wsparcia finansowego termomodernizacji budynków niemieszkalnych, np. w finansowanych z udziałem środków UE programach realizowanych przez NFOŚiGW. Taka sytuacja powoduje, że pula środków dostępnych w FTiR była w ostatnich latach wykorzystywana w zasadzie wyłącznie przez właścicieli mieszkalnych budynków wielorodzinnych (głównie wspólnoty mieszkaniowe i spółdzielnie mieszkaniowe) (wykres 2). Odrębnym zagadnieniem, wykraczającym poza zakres niniejszego raportu, pozostaje kwestia wysokości wsparcia termomodernizacji budynków użyteczności publicznej. Niektóre analizy wskazują na nieproporcjonalnie wysokie wsparcie termomodernizacji takich budynków (co może prowadzić do nieracjonalnych ekonomicznie decyzji)³⁵.

Wykres 2. Łączna liczba wniosków o premie z FTiR wg typu inwestycji (1999-2014)



Źródło: BGK, Dane Liczbowe FTiR, <http://www.bgk.pl/fundusz-termomodernizacji-i-remontow-2/dane-liczbowe>

Jak dotychczas, konkurencyjnym dla FTiR instrumentem finansowym (choć w ograniczonym zakresie) był uruchomiony w 2013 r. program KAWKA finansowany przez NFOŚiGW i WFOŚiGW³⁶. Jego głównym celem jest poprawa jakości powietrza przez likwidację niskiej emisji, jednak w ramach przedsięwzięć związanych z wymianą źródła ogrzewania możliwe było do niedawna przeprowadzanie szerszych prac termomodernizacyjnych. Liczba tego typu projektów dotyczących budynków mieszkalnych nie jest znana (brak dokładnych danych), jednak jednostkowy poziom wsparcia ze środków publicznych znacząco przewyższał premie z FTiR³⁷. W 2015 r. wprowadzone zostały zmiany w tym programie³⁸, wykluczające wsparcie termomodernizacji, która będzie z kolei wspierana z funduszy UE w perspektywie finansowej

³⁵ Strategia modernizacji budynków. Mapa drogowa 2050. Kraków 2014; <http://www.renowacja2050.pl/?a=publikacje>. Na problem występowania nieopłacalnych ekonomicznie inwestycji w budynki użyteczności publicznej zwraca uwagę NIK, Informacja o wynikach kontroli: Energooszczędne Inwestycje w Budynkach Użyteczności Publicznej. KGP-4101-003-00/2014, Warszawa 2015; <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-inwestycjach-energooszczednych-w-budynkach-uzytecznosci-publicznej.html>. Co ciekawe, ten sam raport NIK stawia tezę, że głównym motywem wielu inwestycji nie było podniesienie efektywności energetycznej, a raczej zły stan techniczny budynków.

³⁶ Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej i Wojewódzkie Fundusze Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

³⁷ W programie KAWKA wysokość dotacji mogła sięgać nawet 40-45% wartości inwestycji, a dodatkowo była wspierana pożyczką. Wsparcie, obejmujące dotację i pożyczkę, mogło sięgać 90% wartości inwestycji. Przykładowe decyzje są dostępne np. na https://www.wfosigw.katowice.pl/files/luty15/Kawka_II_decyzje_zarzadu_06_02_2015.pdf.

³⁸ Informacja na podstawie „Przewodnika po programach priorytetowych NFOŚiGW” w latach 2015-2020 – dostępny na stronie www.nfosigw.gov.pl

2014-2020 w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych, a także Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko³⁹.

Instrumenty przewidziane w Regionalnych Programach Operacyjnych mogą stać się wkrótce konkurencją dla FTiR. Jedną z dużych spółdzielni mieszkaniowych zwracała uwagę, że właściciele nieruchomości mieszkalnych opóźniają decyzje o sposobie finansowania inwestycji do momentu rozstrzygnięcia, na jakich warunkach będą mogli uzyskać dofinansowanie z Regionalnych Programów Operacyjnych⁴⁰.

Tabela 10. Przegląd instrumentów wspierających termomodernizację i remonty budynków, finansowanych ze środków publicznych

źródło finansowania			domy jednorodzinne	budynki wielorodzinne	budynki użyteczności publicznej	budynki komercyjne	alokacja w mln zł	horyzont czasowy
środki UE	Regionalne Programy Operacyjne	RPO 2014-2020					b.d.	2014-2020
	Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko	POIiŚ 2007-2013					532	2007-2014
		POIiŚ 2014-2020					1 876 *	2014-2020
środki krajowe	Mechanizm Finansowy EOG	Program Operacyjny PL 04					279	2013-2016
	środki WFOŚiGW	Kawka – Likwidacja Niskiej Emisji					400	2003-2018
	środki NFOŚiGW	Poprawa Efektywności Energetycznej, cz. 2					300	2014-2023
		Poprawa Efektywności Energetycznej, cz. 3					300	2013-2022
		System Zielonych Inwestycji, cz. I					1 026	2010-2017
		System Zielonych Inwestycji, cz. V					605	2010-2015
	Fundusz Termomodernizacji i Remontów						1 900	nieograniczony (kwota za lata 1999-2014)
	Agencja Rozwoju Przemysłu						6	brak danych
	Program Dziedzictwo Kulturowe – ochrona Zabytków; Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego						80	2014
	Programy dofinansowania remontów budynków zabytkowych – samorządy województw, miast, powiatów i gmin (często z wykorzystaniem funduszy UE)						brak danych	brak danych
	Obniżona stawka VAT za usługi remontowe						brak danych	2006-obecnie
	Zwrot części VAT za materiały budowlane						brak danych	2006-2013

 Teoretyczna dostępność instrumentu

 Teoretyczna dostępność instrumentu przy minimalnym wykorzystaniu dla budynków mieszkalnych

Uwagi: Dla środków UE zastosowano kurs 1euro=4,1595 zł (kurs średni NBP z 16.06.2015 r.).

* środki planowane

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Krajowy Plan Działań dotyczący efektywności energetycznej dla Polski, 2014, wersja 1.9, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa, październik 2014 r.; Programy wsparcia termomodernizacji w Polsce w roku 2014 (zestawienie), Strategia modernizacji budynków. Mapa drogowa 2050. Kraków 2014; <http://www.renowacja2050.pl/?a=publikacje> (Tabela 15), Regionalne Programy Operacyjne na lata 2014-2020 dla poszczególnych województw oraz <http://www.mkidn.gov.pl/pages/strona-glowna/finanse/programy-ministra/programy-mkidn-2015/dziedzictwo-kulturowe/ochrona-zabytkow.php>

³⁹ Na podst.: <http://www.portalsamorzadowy.pl/ochrona-srodowiska/latawiej-o-dotacje-z-programu-kawka.70397.html>

⁴⁰ Odpowiedź na jedno z pytań w ankiecie Ministerstwa Finansów – maj 2015 r.

FTiR finansuje istotną część wszystkich inwestycji termomodernizacyjnych w Polsce. W 2013 r. ze środków FTiR sfinansowano 1793 inwestycji termomodernizacyjnych i remontowych, których beneficjentami byli właściciele i użytkownicy ok. 40,1 tys. mieszkań⁴¹. Natomiast wg danych GUS, w roku 2013 ocieplając ściany budynków bezpośrednio poprawiono warunki cieplne ok. 251 tys. mieszkań w budynkach wielorodzinnych⁴².

Uprawdopodobnione jest przypuszczenie, że ze środków FTiR na ogół nie korzystają właściciele domów, którzy nie muszą finansować inwestycji środkami z kredytu. W takiej sytuacji koszty transakcyjne byłyby często zbyt wysokie w stosunku do premii. Ten sam mechanizm, jak również wysoki koszt audytu energetycznego w przeliczeniu na jedno mieszkanie, prawdopodobnie wyjaśniają minimalne zainteresowanie właścicieli domów jednorodzinnych tym instrumentem. Dodatkową przyczyną braku zainteresowania może być fakt częstego korzystania z usług budowlano-remontowych przedsiębiorców lub osób fizycznych operujących w szarej strefie (nie wystawiających faktur). Skala tego zjawiska jest trudna do oszacowania, ale zachęta w postaci premii może nie być wystarczająca do wyboru wykonawcy rozliczającego VAT. W każdym razie, biorąc pod uwagę minimalne zainteresowanie właścicieli domów jednorodzinnych premiami z FTiR, można stwierdzić, że instrument ten nie przyczynia się do poprawy stanu technicznego istniejącego zasobu tych budynków, w tym poprawy ich efektywności energetycznej.

Nie udało się zebrać danych obrazujących skalę i pozwalających ocenić skuteczność publicznego wsparcia remontów w zabytkowych budynkach mieszkalnych. Takie wsparcie finansowe zapewniają przede wszystkim samorządy różnych szczebli. Konkurs zorganizowany przez Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego w 2014 r. nie doprowadził do dofinansowania ani jednego projektu remontu budynku mieszkalnego⁴³.

3.2.5. Rozwiązania alternatywne

Okresowe remonty domów mieszkalnych są normalnym elementem cyklu życia budynków. Ich przeprowadzanie jest zadaniem właścicieli nieruchomości. Uzasadnieniem interwencji publicznej w tym zakresie może być zawodność rynku. W szczególności argumentem mogą być ograniczenia w dostępie właścicieli nieruchomości do źródeł finansowania w sytuacji, gdy opóźnianie robót remontowych skutkuje znacznym pogarszaniem się stanu budynków, w tym w szczególności nieruchomości zabytkowych. Z kolei uzasadnieniem dla ewentualnego wsparcia termomodernizacji budynków może być różnica między kosztami energii ponoszonymi przez właściciela budynku a społecznymi kosztami uwzględniającymi np. wpływ zużycia energii na zanieczyszczenie środowiska czy zmiany klimatu.

Remonty budynków mieszkalnych dokonywane są co do zasady bez pomocy państwa i generalnie nie ma przesłanek, aby zmienić taki stan rzeczy. Można rozważać wprowadzenie systemu wsparcia remontów opartego na długoterminowym i atrakcyjnym kredytowaniu –

⁴¹ Liczba premii termomodernizacyjnych wypłacanych rocznie z FTiR w latach 2009-2013 wahała się między 2300 a 3300, natomiast średnia liczba mieszkań przypadająca na budynek podlegający termomodernizacji to nieco ponad 30.

⁴² GUS, Gospodarka mieszkaniowa w 2013 r., Warszawa 2014; <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/infrastruktura-komunalna-nieruchomosci/nieruchomosci-budynki-infrastruktura-komunalna/gospodarka-mieszkaniowa-w-2013-r-,7,9.html>

⁴³ Ocena na podstawie analizy danych publikowanych na stronie <http://www.mkidn.gov.pl/pages/strona-glowna/finanse/programy-ministra/programy-mkidn-2015/dziedzictwo-kulturowe/ochrona-zabytkow.php>

tego typu instrument w odniesieniu do domów jednorodzinnych jest proponowany w jednym z raportów jako uzupełnienie dotacyjnego wsparcia termomodernizacji takich budynków⁴⁴.

Jednym ze sposobów **alternatywnego finansowania inwestycji poprawiających efektywność energetyczną** mogłoby być zaangażowanie firm znanych pod nazwą ESCO (skrót od: Energy Saving / Service Company), tj. przedsiębiorstw oferujących usługi modernizacji obiektów (w tym przypadku budynków mieszkalnych) w modelu, w którym spłata nakładów dokonywana jest z uzyskiwanych oszczędności. Ważne zalety takiego modelu to połączenie źródła finansowania z fachową wiedzą w zakresie termomodernizacji i zorientowanie na maksymalizację prawdopodobieństwa osiągnięcia znaczących oszczędności zużycia energii. W praktyce rozwój ESCO w Polsce napotyka szereg barier, w tym konkurencję ze strony finansowanych publicznie programów zawierających elementy grantu i tym samym bardziej atrakcyjnych dla potencjalnych klientów ESCO⁴⁵. W przypadku budynków mieszkalnych występuje też szereg innych barier⁴⁶. Stworzenie warunków do rozwoju tego sposobu finansowania i prowadzenia inwestycji termomodernizacyjnych w budynkach mieszkalnych byłoby trudne.

Barierę informacyjną stanowią jedną z istotnych przeszkód zarówno w podejmowaniu optymalnych decyzji remontowo-termomodernizacyjnych przez właścicieli mieszkań, jak i w stosowaniu odpowiednich technologii przez projektantów i wykonawców (zwłaszcza najmniejsze firmy budowlane). Ułatwianie dostępu do rzetelnych informacji o korzyściach (oszczędnościach) dla właścicieli nieruchomości z przedsięwzięć termomodernizacyjnych oraz o wadach i zaletach dostępnych technologii może zwiększać liczbę odpowiednio prowadzonych inwestycji finansowanych ze środków własnych i zmniejszyć popyt na środki publiczne⁴⁷. Trudność z zapewnieniem dostępu do takich informacji wynika m.in. z szybkiego postępu technologicznego i braku danych pozwalających na porównanie *ex post* efektów zastosowania różnych technologii, z indywidualnych różnic między budynkami, technicznego charakteru wielu informacji, niepewności co do skali osiągniętych oszczędności w kosztach energii itd.

3.2.6. Beneficjenci programu

Głównymi **beneficjentami premii remontowej** są właściciele i użytkownicy budynków wielorodzinnych wybudowanych przed 14 sierpnia 1961 r.⁴⁸. Premia remontowa nie może zatem wspierać inwestycji w budynkach nowszych, nawet pozostających w bardzo złym stanie technicznym.

Głównymi **beneficjentami premii termomodernizacyjnej** są właściciele i użytkownicy budynków wielorodzinnych (99% wniosków złożonych w roku 2014 r. dotyczyło właśnie budynków wielorodzinnych). W latach 2009-2014 63% premii wypłacono dla wspólnot

⁴⁴ Strategia modernizacji budynków. Mapa drogowa 2050. Kraków 2014; <http://www.renowacja2050.pl/?a=publikacje>.

⁴⁵ A. Szajner, Wspieranie przedsięwzięć termomodernizacyjnych przez firmy typu ESCO w Polsce, niedatowana prezentacja, <http://bape.com.pl/wp-content/uploads/2014/09/A.Szajner-ESCO.pdf>

⁴⁶ W. Irek, P. Bertoldi, N. Labanca, F. Suerkemper, B. Duplessis, Energy efficiency services for residential buildings: market situation and existing potentials in the European Union, Journal of Cleaner Production, Available online 7 March 2015, <http://dx.doi.org/10.1016/j.jclepro.2015.02.077>.

⁴⁷ Przykładem tego typu inicjatywy na poziomie UE jest portal <http://www.buildup.eu/>.

⁴⁸ Rozwiązanie to, podobnie jak tzw. premia kompensacyjna, wynika z zobowiązania się Polski do ustawowego uregulowania problemu roszczeń właścicieli nieruchomości dotkniętych systemem tzw. czynszu regulowanego. Zobowiązanie to stanowiło element ugody w sprawie Marii Hutten – Czapskiej przeciwko Polsce przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka w Strasburgu.

mieszkaniowych, zaś 37% dla spółdzielni mieszkaniowych. Udział pozostałych podmiotów (m.in. TBS-y, samorządy terytorialne, osoby fizyczne) był śladowy.

W przypadku **premii kompensacyjnej** beneficjentami są właściciele i użytkownicy budynku mieszkalnego (albo części budynku) z co najmniej jednym mieszkaniem kwaterunkowym, którzy w dniu 25 kwietnia 2005 r. byli właścicielami tego budynku mieszkalnego.

Kolejną grupą beneficjentów są podmioty i osoby zaangażowane w proces termomodernizacji lub remonty. Wśród nich znajdują się m.in. audytorzy energetyczni, banki finansujące inwestycje oraz wykonawcy inwestycji. Wprowadzenie obowiązku sporządzenia audytu energetycznego stanowiło bodziec do wzrostu zainteresowania uzyskaniem uprawnień audytora energetycznego. Zrzeszenie Audytorów Energetycznych, według informacji zamieszczonych na stronie internetowej tej organizacji, liczy obecnie ponad 1400 członków.

Bank Gospodarstwa Krajowego zawarł umowy o współpracy z 14 bankami. Wśród banków udzielających kredytów z premiami (termomodernizacyjną, remontową, kompensacyjną) dominującą rolę odgrywa PKO BP. W 2014 r. 79% wszystkich wniosków o przyznanie premii dotyczyło kredytów udzielonych przez ten bank.

3.2.8. Inne efekty programu

Termomodernizacja budynków ma duże znaczenie dla poprawy efektywności energetycznej gospodarki i zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych. Widoczna jest w tym zakresie duża przestrzeń do poprawy, a jednocześnie są to istotne zobowiązania międzynarodowe, szczególnie w ramach UE⁴⁹. Krajowy Plan Działań dotyczący efektywności energetycznej dla Polski z 2014 r. wskazuje, że FTiR jest jednym z najważniejszych instrumentów pomagających zwiększać efektywność energetyczną w sektorze gospodarstw domowych⁵⁰.

3.2.9. Efektywność programu

Dla oceny efektywności programu kluczowe są odpowiedzi na następujące pytania:

- Jaka część inwestycji zostałaby dokonana w takim samym lub podobnym kształcie bez wsparcia publicznego?
- Czy zbliżone efekty pod względem poprawy stanu technicznego budynków, w tym poprawy efektywności energetycznej można byłoby osiągnąć przy mniejszym zaangażowaniu środków publicznych?

Pytania te należy rozważać w długim horyzoncie czasowym (20 lat i więcej). Dokładna odpowiedź nie jest możliwa na podstawie istniejących danych. Niewątpliwie jakaś część inwestycji termomodernizacyjnych zostałaby przeprowadzona bez publicznego wsparcia w oparciu o kalkulacje korzyści ekonomicznych dla właścicieli. Niektórzy właściciele przeprowadziliby termomodernizację później niż było to możliwe dzięki publicznemu

⁴⁹ Dyrektywa 2012/27/UE <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:315:0001:0056:PL:PDF>; Konkluzje szczytu UE 23-24 października 2014 r.;

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/145397.pdf

⁵⁰ Ministerstwo Gospodarki, Krajowy Plan Działań dotyczący efektywności energetycznej dla Polski, Warszawa 2014, http://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/2014_ar_pl_poland.pdf

wsparciu⁵¹. Inne inwestycje mogłyby być mniej kompleksowe, tzn. uzyskano by mniejszą oszczędność energii.

To ostatnie zagadnienie jest bardzo istotne dla oceny funkcjonowania instrumentu, choć przede wszystkim z punktu widzenia jego wpływu na zmiany globalnych wskaźników efektywności energetycznej, popytu na energię i związanych z nią zanieczyszczeń i emisji gazów cieplarnianych. Jak wspomniano wyżej, ważnym uzasadnieniem interwencji publicznej jest różnica między kosztami energii ponoszonymi przez właściciela budynku a społecznymi kosztami energii, uwzględniającymi np. wpływ na zanieczyszczenie środowiska czy zmiany klimatu. Pojawia się zatem pytanie, czy środki FTiR wykorzystywane są do odpowiednio głębokich termomodernizacji, optymalnych w perspektywie długookresowej, czy też do wprowadzenia tylko najprostszych rozwiązań zmniejszających zapotrzebowanie na energię, które często byłyby ekonomicznie opłacalne także bez jakiegokolwiek publicznego wsparcia.

Zgodnie z ustawą, gdy modernizuje się jedynie system grzewczy w budynku, wymagane jest, by w wyniku realizacji wspieranego przedsięwzięcia termomodernizacyjnego nastąpiło roczne zmniejszenie zużycia energii na poziomie co najmniej 10% oraz na poziomie co najmniej 25%, gdy zakres przedsięwzięcia jest szerszy. Wymagania te stanowią warunek konieczny uzyskania premii. Eliminuje to ze wsparcia przedsięwzięcia o niewielkim zakresie (np. polegające wyłącznie na wymianie stolarki okiennej). Limity są trudniejsze do osiągnięcia w przypadku termomodernizacji młodszych budynków, budowanych w okresie, gdy obowiązywały ostrzejsze wymogi w zakresie izolacyjności cieplnej.

W latach 2008-2014 średnia oszczędność zużycia energii w zrealizowanych przedsięwzięciach termomodernizacyjnych kształtowała się na poziomie 34-37%, a zatem wyraźnie powyżej minimalnych progów. Nie można jednak na tej podstawie wnioskować, że dokonywane są kompleksowe termomodernizacje lub też, że przy bardziej ograniczonym zakresie prac są one dokonywane w taki sposób, że w przyszłości (np. w perspektywie 10 lat) uzasadnione ekonomicznie będzie pogłębienie termomodernizacji. W praktyce często realizowane są prace w bardzo ograniczonym wariantcie. Ocieplenia wykonywane są dla małych grubości izolacji (minimalnych, jakie są wymagane dla budynków nowych) i z wyborem najtańszej stolarki okiennej. Praktycznie nie stosuje się odzysku ciepła z powietrza wentylacyjnego, czy rozwiązań w zakresie wentylacji hybrydowej, które mogą zmniejszyć nawet o 50% zapotrzebowanie na energię w budynkach dobrze ocieplonych.

Taki stan rzeczy wynika w pewnej mierze ze sposobu szacowania wariantu optymalnego inwestycji⁵². Zgodnie z przyjętą procedurą kolejność wszystkich możliwych do realizacji prac termomodernizacyjnych jest ustalana według rosnącej wartości Prostego Okresu Zwrotu z inwestycji (SPBT). Następnie określa się i szereguje kolejne warianty realizacji inwestycji od wariantu kompleksowego, obejmującego wszystkie przeanalizowane prace termomodernizacyjne, poprzez kolejne warianty, uzyskiwane po odrzuceniu prac o najdłuższym SPBT. Z tak wygenerowanej listy wariantów inwestor ma prawo wybrać dowolny spośród spełniających wymogi ustawowe.

⁵¹ Jedna z dużych spółdzielni mieszkaniowych, która udzieliła odpowiedzi na pytania Ministerstwa Finansów, wskazała, że FTiR przyspiesza proces termomodernizacji zasobów spółdzielni.

⁵² Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 17 marca 2009 r. w sprawie szczegółowego zakresu i form audytu energetycznego oraz części audytu remontowego, wzorów kart audytów, a także algorytmu oceny opłacalności przedsięwzięcia termomodernizacyjnego (Dz. U. Nr 43, poz. 346).

Trudno o precyzyjne szacunki, ale wydaje się, że finansowane ze środków publicznych odpowiednie działania informacyjne o korzyściach z dobrze wykonanej termomodernizacji mogłyby zwiększyć liczbę, skalę i jakość prywatnie finansowanych przedsięwzięć termomodernizacyjnych.

Podsumowując, dokładna ocena efektywności nie jest możliwa. Brak jednoznacznych przesłanek wskazujących, że cele można by osiągnąć przy wykorzystaniu innych, mniej kosztownych dla finansów publicznych instrumentów. Poprawy efektywności instrumentu, jak się wydaje, należałoby szukać w konstrukcji procedury szacowania wariantu optymalnego inwestycji.

3.3. Budownictwo socjalne

3.3.1. Charakterystyka programu

Rządowy program wsparcia tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych jest instrumentem dostępnym dla samorządów lokalnych i organizacji pożytku publicznego. Gmina zapewnia lokale socjalne i lokale zamienne, a także zaspokaja potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach. W celu realizacji tych zadań może wykorzystywać mieszkaniowy zasób gminy.

Program wsparcia budownictwa socjalnego funkcjonuje w oparciu o przepisy *ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych*⁵³. W ramach programu z Funduszu Dopłat finansowana jest część kosztów przedsięwzięć mieszkaniowych po uprzednim ich zakwalifikowaniu przez BGK. Inwestor (samorządy i organizacje pożytku publicznego – OPP) ma możliwość uzyskania finansowego wsparcia na realizację inwestycji związanych z tworzeniem lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych, a także mieszkań komunalnych – pod warunkiem utworzenia również odpowiedniego zasobu lokali socjalnych (bez finansowego wsparcia)⁵⁴. Wysokość wsparcia jest uzależniona od rodzaju realizowanego przedsięwzięcia (np. budowa, remont budynku będącego własnością gminy albo kupno lokalu lub budynku mieszkalnego) i wynosi od 30% do 50% kosztów takiego przedsięwzięcia. W ciągu roku realizowane są dwie edycje naboru wniosków, w ramach których inwestorzy mogą uzyskać finansowe wsparcie na realizację tych przedsięwzięć.

Wysokość wydatków na realizację programu jest ustalana corocznie w ustawie budżetowej. W 2014 r. na zasilenie budżetowe Funduszu Dopłat w zakresie przeznaczonym na program zaplanowano i wykonano wydatki w kwocie 80 mln zł.

3.3.2. Cele programu

Podstawowe cele rządowego programu finansowego wsparcia budownictwa socjalnego, zidentyfikowane na podstawie uzasadnienia do *ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych*, a także w uzasadnieniach ustaw nowelizujących, obejmują:

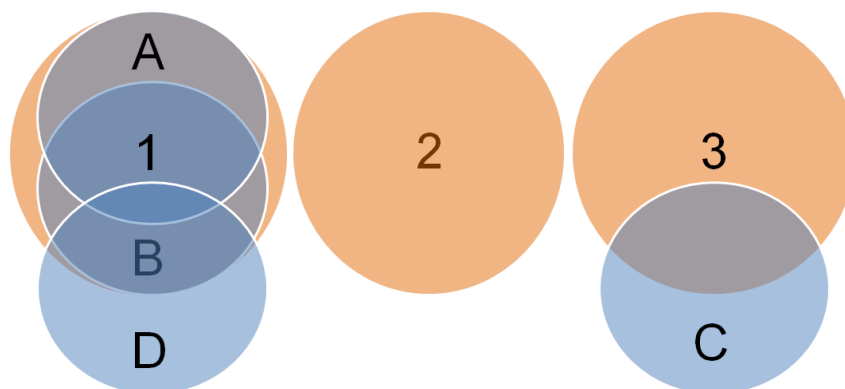
⁵³ Ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 833).

⁵⁴ Na potrzeby raportu przez mieszkania komunalne rozumie się lokale wchodzące w skład mieszkaniowego zasobu gminy niestanowiące lokali socjalnych. W rzeczywistości lokale socjalne, jako część mieszkaniowego zasobu gminy, również są częścią zasobu mieszkań komunalnych.

- A. zwiększenie tempa przyrostu⁵⁵ liczby lokali i pomieszczeń służących zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych najuboższych oraz osób wymagających publicznego wsparcia ze względu na szczególną sytuację życiową;
- B. przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu oraz stygmatyzacji z powodu miejsca zamieszkania;
- C. podnoszenie standardu lokali przeznaczonych dla najuboższych;
- D. pobudzanie i racjonalizację aktywności podmiotów ustawowo lub statutowo powołanych do pomocy najuboższym.

Cele te wpisują się przede wszystkim w pierwszy z celów polityki mieszkaniowej, czyli zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych osób zagrożonych wykluczeniem społecznym. Jednocześnie położony jest nacisk na czynny udział podmiotów ustawowo bądź statutowo powołanych do pomocy najuboższym. Można zatem uznać te cele za spójne z ogólnymi celami polityki mieszkaniowej.

Rysunek 3. Spójność celów programu z najważniejszymi celami polityki mieszkaniowej



Cele	polityki mieszkaniowej	1	zaspokajanie podstawowych potrzeb mieszkaniowych osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, ze względu na niskie dochody lub szczególnie trudną sytuację życiową
		2	wspieranie dostępu do mieszkań osób o dochodach uniemożliwiających nabycie lub wynajęcie mieszkania na zasadach komercyjnych, w tym również stymulowanie podaży dostępnych cenowo mieszkań
		3	poprawa stanu technicznego zasobów mieszkaniowych, w tym zwiększenie efektywności energetycznej
	programu finansowego wsparcia budownictwa socjalnego	A	zwiększenie tempa przyrostu liczby lokali i pomieszczeń służących zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych najuboższych oraz osób wymagających publicznego wsparcia ze względu na szczególną sytuację życiową
		B	przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu oraz stygmatyzacji z powodu miejsca zamieszkania
		C	podnoszenie standardu lokali przeznaczonych dla najuboższych
		D	pobudzanie i racjonalizacja aktywności podmiotów ustawowo lub statutowo powołanych do pomocy najuboższym

Źródło: Opracowanie własne.

⁵⁵ Taki cel został sformułowany w uzasadnieniu do projektu ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych (druk sejmowy nr 1080, Sejm V kadencji). W ocenie autorów raportu bardziej adekwatny byłby cel zdefiniowany jako „wzrost liczby tych lokali i pomieszczeń umożliwiający zwiększanie stopnia zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych najuboższych”.

3.3.3. Wcześniejsze ewaluacje i dostępność informacji do oceny programu

Wprowadzenie systemowych instrumentów wsparcia budownictwa dla osób dotkniętych lub zagrożonych wykluczeniem społecznym w kontekście m.in. braku mieszkania poprzedziła kilkuletnia realizacja pilotażowego programu wsparcia na podstawie przepisów *ustawy o finansowym wsparciu tworzenia w latach 2004-2006 lokali socjalnych, noclegowni i domów dla bezdomnych*⁵⁶. W ramach programu pilotażowego gminy otrzymały ze środków Funduszu Dopłat finansowe wsparcie o łącznej wartości 84,5 mln zł, stanowiącej 35% kosztów inwestycji polegających na budowie, a także adaptacji, przebudowie lub remoncie budynków, w wyniku których powstały lokale socjalne, noclegownie lub domy dla bezdomnych. Dofinansowano budowę ok. 5 tys. lokali socjalnych i ok. 500 miejsc w noclegowniach i domach dla bezdomnych. Doświadczenia z realizacji programu pilotażowego stanowiły bezpośredni punkt wyjścia dla określenia obecnie funkcjonujących instrumentów wsparcia. Nie przeprowadzono natomiast do tej pory ewaluacji programu funkcjonującego od 2007 r.

Do analizy i oceny wykorzystano:

- dane dotyczące funkcjonowania Fundusz Dopłat w zakresie programu finansowego wsparcia budownictwa socjalnego,
- wyniki ankiety przeprowadzonej w gminach przez b. Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w I półroczu 2012 r.,
- raport Instytutu Rozwoju Miast pt. „Informacje o mieszkalnictwie. Wyniki monitoringu za 2013 rok”,
- dane GUS.

3.3.4. Skuteczność programu

Tabela 11. Ocena skuteczności w realizacji celów programu

Cel	Ocena skuteczności	Komentarz
A. zwiększenie tempa przyrostu liczby lokali dla najuboższych	TAK – w pewnym stopniu	Program wspiera przyrost nowych zasobów przeznaczonych dla najuboższych. Liczba lokali socjalnych znacznie wzrosła w trakcie obowiązywania programu, podczas gdy całość mieszkaniowego zasobu gmin uległa zmniejszeniu. Jednak trend ten mógł również wynikać z chęci uniknięcia przez gminy konieczności wypłacania odszkodowań właścicielom nieruchomości za niedostarczenie lokali socjalnych osobom eksmitowanym.
B. przeciwdziałanie wykluczeniu	TAK – w pewnym stopniu	Zasób mieszkaniowy tworzony przy finansowym udziale środków budżetu państwa przeznaczony jest dla osób kwalifikujących się do uzyskania

⁵⁶ Ustawa z dnia 29 kwietnia 2004 r. o finansowym wsparciu tworzenia w latach 2004-2006 lokali socjalnych, noclegowni i domów dla bezdomnych (Dz. U. Nr 145, poz. 1533, z późn. zm.).

społecznemu		lokalu socjalnego w gminie, osób bezdomnych oraz osób o szczególnych potrzebach (mieszkania chronione), które we własnym zakresie nie są w stanie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych. Rozwiązania mają za zadanie przeciwdziałanie tworzenia tzw. gett socjalnych. Stosowane w przypadku większego popytu na wsparcie kryteria oceny wniosków o dofinansowanie premią m.in. projekty bezpośrednio wyrażające wskazany cel (w przypadku kryteriów oceny dot. noclegowni/domów dla bezdomnych powiązana z przedsięwzięciem realizacja indywidualnych programów wychodzenia z bezdomności czy aktywizacja zawodowa osób zagrożonych wykluczeniem), ale rzeczywisty wpływ na inkluzję społeczną nie jest jednak łatwy do zbadania.
C. podnoszenie standardu lokali	TAK	Przepisy regulujące program nakładają na inwestora określone obowiązki zapewnienia odpowiedniego standardu, jak również premią przedsięwzięcia energooszczędne.
D. wzrost aktywności podmiotów powołanych do pomocy najuboższym	TAK – w pewnym stopniu	W ramach programu w latach 2007-2014 zakwalifikowane zostało 891 wniosków JST i tylko 12 wniosków organizacji pożytku publicznego (OPP). Program przyczynia się do realizacji nałożonego na gminy obowiązku zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, posiada jednak pewne bariery, które czynią program nieatrakcyjnym dla OPP.

Źródło: Opracowanie własne.

W odniesieniu do skuteczności realizacji **celu A** trzeba zauważyć, że zgodnie z szacunkami Instytutu Rozwoju Miast (IRM) poziom zapotrzebowania gmin na lokale komunalne i socjalne sięgał w 2013 r. ok. 305 tys. mieszkań. Problemem jest jednak nie tylko skala niedoboru tego rodzaju lokali, ale również wielkość zasobów gmin. Zgodnie z danymi przedstawionymi w tabeli 12 liczba mieszkań gminnych systematycznie maleje. Ubytki wynikają m.in. z procesu prywatyzacji zasobów komunalnych.

Tabela 12. Mieszkania gminne, w tym lokale socjalne, 2005-2013 (w tys. szt.)

	2005	2007	2009	2011	2013
Liczba mieszkań gminnych	1 248,8	1 156,8	1 062,8	1 089,4	934,9
w tym: liczba lokali socjalnych	49,8	57,0	61,4	74,7	83,2

Udział lokali socjalnych w zasobach gminnych (%)	4,0%	4,9%	5,8%	6,9%	8,9%
---	------	------	------	------	------

Źródło: Dane Głównego Urzędu Statystycznego („Gospodarka mieszkaniowa”, „Narodowy Spis Powszechny” 2011).

Udział lokali socjalnych w zasobach gminnych ogółem oraz liczba lokali ulegają systematycznemu zwiększaniu, świadcząc o wpływie programu finansowego wsparcia budownictwa socjalnego na decyzje inwestycyjne gmin podejmowane w obszarze nowego budownictwa komunalnego, jak również wykorzystywaniu instrumentu wsparcia jako formy towarzyszącej szerzej rozumianym procesom racjonalizującym zasady gospodarowania zasobem komunalnym w ramach lokalnych polityk mieszkaniowych (powiększanie zasobu mieszkań komunalnych w ramach procesu tzw. łańcucha przeprowadzek).

Efekty działania programu są szczególnie widoczne, jeżeli porówna się liczbę nowych zasobów tworzonych przez gminy z liczbą lokali finansowanych corocznie w ramach programu finansowego wsparcia budownictwa socjalnego.

Tabela 13. Ogólna liczba mieszkań komunalnych oddanych do użytkowania i liczba lokali mieszkalnych sfinansowanych w ramach programu, 2007-2014 (liczba lokali)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Liczba mieszkań komunalnych oddanych do użytkowania⁵⁷	2 452	2 719	4 202	3 418	2 500	2 389	2 218	2 182
Liczba lokali mieszkalnych sfinansowanych ze środków Funduszu Dopłat w ramach programu finansowego wsparcia budownictwa socjalnego (mieszkania zakwalifikowane do finansowania w danym roku)	2 564	2 032	1 403	1 382	1 749	1 950	1 714	1 718

Źródło: Dane Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju (mieszkania komunalne) i BGK (program wsparcia).

W ramach programu w latach 2007-2014 utworzono również 470 miejsc w noclegowniach oraz 648 miejsc w domach dla bezdomnych.

Należy podkreślić, że formuła rządowego programu w praktyce daje niemal gwarancję przynajmniej częściowej realizacji **celu A**. Z uwagi na to, że jednym z podstawowych obowiązków gminy jest zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych wspólnoty lokalnej, jest ona zainteresowana pozyskiwaniem wsparcia z budżetu państwa, pokrywającego istotną część (30-50%) kosztów tworzenia lokali i pomieszczeń o charakterze socjalnym. Konstatację, że bez programu przyrost liczby lokali dla najuboższych byłby niższy potwierdzają informacje o przyczynach niższego zainteresowania gmin i OPP programem w ostatnich latach (nie wykorzystywano zaplanowanych środków finansowych). Z ankiety przeprowadzonej przez BGK w maju 2015 r. na próbie 554 gmin i powiatów wynika, że głównymi przeszkodami w ubieganiu się samorządów o finansowe wsparcie są:

- niewystarczająca ilość własnych środków finansowych,
- niski udział wsparcia finansowego z budżetu państwa w całkowitym koszcie przedsięwzięcia oraz
- obawa przed odrzuceniem wniosku.

⁵⁷ W zestawieniu wskazane mieszkania komunalne obejmują również wybudowane przez JST mieszkania, wydzielone z mieszkaniowego zasobu gminy jako lokale socjalne.

Należy zauważyć, że dwie pierwsze przeszkody stanowią w istocie wyraz tego samego problemu. Nieadekwatna do możliwości finansowych gmin i powiatów wysokość finansowego wsparcia powoduje bowiem wykluczenie z programu tych potencjalnych inwestorów, którzy nie dysponują odpowiednimi środkami do sfinansowania pozostałej części kosztów projektowanego przedsięwzięcia.

Oceniając skuteczność realizacji **celu B** należy wskazać, że lokale socjalne umożliwiają najuboższym zaspokajanie jednej z najważniejszych potrzeb człowieka, czyli „dachu nad głową”. Dzięki temu mogą oni koncentrować swoje działania na innych sferach życia, co w pewnej mierze ogranicza ryzyko wykluczenia społecznego. Szczególną grupę przedsięwzięć stanowią w tym kontekście mieszkania chronione⁵⁸. Służą one nie tylko celom mieszkaniowym, ale również przygotowaniu osób znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej, np. w chorobie, do samodzielnego życia w lokalnej społeczności. Ponadto, aktywność w sferze pomocy bezdomnym bywa często łączona z różnorodnymi działaniami składającymi się na program wychodzenia z bezdomności. Brak jednak danych pozwalających ocenić na ile nowo powstające lokale dla osób najuboższych przyczyniają się do integracji społecznej i zmniejszają skalę wykluczenia.

Zdecydowana większość umów najmu lokali socjalnych (w latach 2009-2011 ponad 70%) zawierana jest przez gminy z osobami eksmitowanymi z innych zasobów⁵⁹. Pozostali najemcy oczekiwali na najem lokalu socjalnego na listach oczekujących, a podstawowym kryterium znalezienia się na liście było spełnienie określonego przez gminę kryterium dochodowego. Wyniki badań ankietowych pokazały, że kryteria dochodowe umożliwiające najem lokalu socjalnego są ustalane przez gminy na bardzo niskim poziomie.

W przypadku gospodarstw domowych jednoosobowych większość gmin stosowała progi dochodowe w wysokości do 1000 zł (83% gmin), wyższe progi były wyznaczane w nielicznych przypadkach. W gospodarstwach wieloosobowych we wszystkich ankietowanych gminach próg dochodowy był wyznaczony w wysokości do 1000 zł na osobę. W ponad 96% ankietowanych gminach limity dochodów uprawniających gospodarstwa domowe jednoosobowe do ubiegania się o najem lokalu socjalnego mieściły się w pierwszym decylnym rozkładzie wynagrodzeń, pozbawiając osoby pracujące realnych szans na uzyskanie najmu takiego lokalu. Dane wskazują, że lokale socjalne są dostępne jedynie dla osób najniższej zarabiających, które nie mają innych perspektyw zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych.

Jednocześnie przepisy ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. ograniczają gminom możliwość późniejszej zmiany przeznaczenia pozyskanych lokali. W przepisach określony jest nakaz utrzymania zasobu powstałego przy udziale finansowego wsparcia przez okres 15 lat od dnia rozliczenia przedsięwzięcia. Dopuszczalna możliwość zbycia lub zmiany przeznaczenia lokali (na zasób nie służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych) ma charakter warunkowy – zdarzenia takie mogą mieć miejsce po upływie 10 lat pod warunkiem utworzenia ekwiwalentnego zasobu w standardzie, liczbie i powierzchni równej zasobowi, którego przeznaczenie zostało zmienione.

⁵⁸ W ramach programu dofinansowano w latach 2007-2014 utworzenie 120 mieszkań chronionych. Na relatywnie słaby wynik programu w tym zakresie może mieć wpływ rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 marca 2012 r. w sprawie mieszkań chronionych, zawierające wymogi, które mogą być trudne do spełnienia lub kosztowne dla jednostek zainteresowanych utworzeniem mieszkań chronionych (m.in. konieczność umożliwienia wykonania manewru wózkiem inwalidzkim).

⁵⁹ Na podstawie badania ankietowego Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z I półrocza 2012 r.

Realizacji celu B służą rozwiązania prawne, mające zapobiegać segmentacji lokatorów, w szczególności wymóg, by liczba lokali socjalnych nie przekraczała połowy wszystkich lokali tworzonych w ramach inwestycji⁶⁰. Przeciwdziałają one tworzeniu tzw. gett socjalnych. Nie są jednak obecnie dostępne dane empiryczne dotyczące m.in. lokalizacji mieszkań socjalnych, szczególnie pod względem dostępu do usług publicznych (edukacyjnych, komunikacyjnych itp.) oraz rynku pracy (usytuowanie lokali socjalnych bliżej centrum gospodarczego miasta ułatwiałoby dojazd do potencjalnych lub faktycznych pracodawców).

Przesłankę realizacji **celu C** stanowią przyjęte przez ustawodawcę rozwiązania prawne. Pierwszym z nich są zasady finansowego wsparcia przedsięwzięcia. Uregulowania ustawowe motywują do podejmowania przedsięwzięć realizowanych wspólnie z TBS, a także polegających na remoncie, przebudowie bądź zmianie sposobu użytkowania, przewidując dla nich wyższe niż w odniesieniu do budowy stawki dofinansowania. Wyższe finansowe wsparcie remontów, przebudów lub zmian użytkowania pozwala nie tylko na bardziej racjonalne gospodarowanie środkami publicznymi, ale również na poprawę standardów istniejącego zasobu. Szczególnym rozwiązaniem przyjętym w przypadku noclegowni i domów dla bezdomnych jest koncentracja działań na powiększaniu powierzchni użytkowej, a nie tylko liczby dostępnych miejsc, co ma również przyczynić się do poprawy warunków korzystania z zasobu.

Istniejące dane liczbowe dotyczące rodzaju finansowanego przedsięwzięcia nie dostarczają pełnej informacji o tym, czy i jak bardzo standard jakościowy zasobów został podwyższony. Wpływ programu na poprawę jakości istniejących zasobów JST jednak występuje, ze względu na fakt, że nowe mieszkania muszą spełniać współczesne standardy jakościowe (aktualne wymagania dotyczące m.in. wielkości pomieszczeń, dostępu do mediów, zapotrzebowania na energię), zaś program wsparcia nie przewiduje finansowania nowych inwestycji o charakterze „mieszkań o niższym standardzie” (zgodnie z ustawą o ochronie praw lokatorów dopuszczalne jest tworzenie lokali socjalnych w tej formie).

Skuteczność realizacji **celu D** jest ściśle związana z działaniami podejmowanymi dla osiągnięcia celu A. Przesłanką oceny wskazującej na ograniczoną skuteczność programu w aktywizacji podmiotów powołanych do pomocy najuboższym jest konstatacja, że dzięki programowi gminy w większym stopniu niż byłoby to możliwe w innych warunkach angażują się w działania służące zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych osób ubogich. Minimalne wykorzystanie programu przez OPP wskazuje natomiast, że nie pomaga on w zwiększaniu aktywności działań takich organizacji.

Analiza dotychczasowych edycji programu wykazała, że największa część finansowego wsparcia została przeznaczona przez jednostki samorządu terytorialnego na tworzenie lokali socjalnych a także mieszkań komunalnych. Jak potwierdzają wyniki badania BGK, ta tendencja może zostać w najbliższych latach utrzymana.

Tabela 14. Przedsięwzięcia planowane w segmencie budownictwa socjalnego według danych z maja 2015 r.

Planowany termin złożenia wniosku do BGK	jesień 2015	wiosna 2016	jesień 2016	2017
Liczba planowanych przedsięwzięć	66	92	101	108

⁶⁰ Art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r.

Planowane koszty przedsięwzięć (w mln zł)	140,71	169,11	148,94	167,73
Planowana kwota wsparcia (w mln zł)	51,93	62,24	57,74	62,14
Planowana liczba lokali / miejsc	839	1334	1757	1221

Źródło: Dane Banku Gospodarstwa Krajowego.

Pomimo, że zabrane dane wskazują na rosnące zainteresowanie udziałem w programie, do powyższych deklaracji należy podchodzić z ostrożnością. Na poziom atrakcyjności programu w przyszłości mogą mieć bowiem wpływ nie tylko przyjęte rozwiązania prawne i warunki finansowe⁶¹, ale również szereg czynników kształtujących kondycję finansową beneficjentów oraz poziom zapotrzebowania na tego typu lokale (np. liczba wyroków eksmisyjnych lub wysokość dochodów potencjalnych lokatorów).

Ustawa o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych (...) nakłada na beneficjentów obowiązek ukończenia i rozliczenia przedsięwzięcia w określonym terminie, nie dłuższym niż 24 miesiące od dnia rozpoczęcia realizacji przedsięwzięcia. Sankcją za niewywiązanie się z tego obowiązku jest zwrot finansowego wsparcia wraz z odsetkami. OPP dysponując ograniczonymi środkami własnymi, niższymi niż jednostki samorządu terytorialnego, opierając realizację przedsięwzięć w dużej mierze na pracy wolontariuszy, czego efektem jest wydłużenie procesu inwestycyjnego. Obawa przed sankcjami związanymi z niewywiązaniem się z ustawowego terminu zakończenia przedsięwzięcia powoduje ograniczenie, a często rezygnację OPP z udziału w rządowym programie.

Ponadto, wykluczenie przez ustawodawcę możliwości łączenia wsparcia w ramach programu ze współfinansowaniem ze środków Unii Europejskiej jest dla OPP bardziej dotkliwe niż dla JST⁶².

3.3.5. Rozwiązania alternatywne

Niskie zainteresowanie OPP udziałem w programie może sugerować, że w obecnym stanie prawnym szanse na osiągnięcie podobnej skali powstawania mieszkań dla najuboższych przy wykorzystaniu innych mechanizmów, np. nie angażujących środków publicznych, są niewielkie. Istotne znaczenie miałyby natomiast zmiany regulacyjne.

Kluczową propozycją alternatywnego działania w sferze budownictwa socjalnego, umożliwiającą podwyższenie skuteczności realizacji rządowego programu wsparcia, powinny być zmiany przepisów ustawy o ochronie praw lokatorów (...) w kontekście gospodarowania gminnym zasobem mieszkaniowym. Ustawa ta obecnie ogranicza rotacyjny charakter lokali stanowiących własność gminy. Wskutek tego, że mieszkania komunalne wynajmowane są na czas nieoznaczony, nawet w przypadku poprawiającej się sytuacji materialnej lokatora, wykorzystanie lokalu na potrzeby osób oczekujących na lokal jest ograniczone lub wręcz niemożliwe. Natomiast nowo budowane lokale socjalne w pierwszej kolejności zasiedlane są przez niewypłacalnych lokatorów, którzy otrzymują lokal w wyniku realizacji przez gminę

⁶¹ Zgodnie z art. 7 ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. finansowe wsparcie nie przysługuje na przedsięwzięcia, przy realizacji których wykorzystywane są środki UE.

⁶² W raporcie „Problem bezdomności w Polsce. Wybrane aspekty – diagnoza Zespołu Badawczego” (Pomorskie Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności, Gdańsk 2011) jako przyczyny nikłego zainteresowania programem wskazano zakaz łączenia środków strukturalnych z Unii Europejskiej ze środkami z Funduszu Dopłat oraz niski pułap partycypacji funduszu w inwestycjach.

ustawowego obowiązku zapewnienia lokalu socjalnego. Racjonalną praktyką gminy w zakresie zarządzania zasobem mieszkaniowym powinny stać się działania uruchamiające tzw. łańcuch przeprowadzek, umożliwiające wynajmowanie nowych mieszkań komunalnych gospodarstwom domowym niezalegającym dotąd z czynszem, zaś lokali socjalnych wydzielonych ze starszego zasobu – osobom najuboższym. Właściwa alokacja przyczyniłaby się również do bardziej efektywnego gospodarowania zasobami własnymi oraz środkami, które gminy otrzymały w ramach programu.

Jednym z rozwiązań mogących pozytywnie wpłynąć na skuteczność realizacji programu finansowania budownictwa socjalnego mogłoby być rozszerzenie katalogu beneficjentów o spółki gminne (część gmin realizuje lokalną politykę mieszkaniową w oparciu o działalność spółek będących ich własnością, a nie własną działalność inwestycyjną). Potwierdzają to wyniki przywołanego wyżej badania BGK. Zgodnie z nimi, 59% gmin respondentów uważa, że takie działanie ustawodawcy przyczyniłoby się do wzrostu atrakcyjności programu, co może skutkować budową dodatkowych lokali.

Aż 71% respondentów przywołanego wyżej badania opowiada się za rozwiązaniem polegającym na ograniczeniu wymogu powiększania zasobu lokali socjalnych lub mieszkań chronionych do liczby lub powierzchni użytkowej równej co najmniej liczbie lub łącznej powierzchni użytkowej lokali powstałych przy finansowym wsparciu państwa. Wynika to z problemów, jakie niekiedy mają inwestorzy z wypełnianiem tego obowiązku. Nie zawsze bowiem dysponują wystarczającą liczbą lokali, które w wyniku przekwalifikowania na socjalne mogłyby stanowić ekwiwalent dla tworzonych mieszkań komunalnych. Rezygnacja z realizacji przedsięwzięcia jest w tym przypadku motywowana faktem, że w wielu przypadkach po zakończeniu inwestycji okazuje się, iż gminy nie będą mogły dokonać określonego prawem wyodrębnienia. W konsekwencji wymaga to od nich zwrotu otrzymanych środków z odsetkami.

Innym przykładem rozwiązania mogącego wpłynąć na większe zaangażowanie samorządów i OPP w tworzenie miejsc noclegowych może być wprowadzenie w przepisach ustawowej gwarancji dotyczącej minimalnej wysokości środków przeznaczonych na finansowanie tego rodzaju przedsięwzięć w ramach każdej z edycji programu⁶³. Zmianą wymagającą rozważenia może być przy tym również, w przypadku noclegowni / miejsc w domach dla bezdomnych, modyfikacja zasad, na jakich następuje dofinansowanie oraz rozliczenie kosztów przedsięwzięcia (postulaty zmian wynikające z doświadczeń w realizacji programu to weryfikacja zakazu łączenia wsparcia w ramach programu ze środkami unijnymi, czy wydłużenie okresu realizacji przedsięwzięcia do 36 miesięcy, pozwalające ograniczyć ryzyko sankcji grożących za niedotrzymanie obecnie ustalonego terminu w przypadku tych inwestorów, którzy – jak to ma miejsce w przypadku noclegowni i domów dla bezdomnych – najczęściej nie posiadają rozbudowanego zaplecza finansowo-organizacyjnego).

⁶³ Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. w ramach środków przeznaczonych na udzielanie finansowego wsparcia w danej edycji wyodrębnia się pule przeznaczone odrębnie na wsparcie przedsięwzięć polegających na budowie lokali socjalnych i komunalnych oraz na wsparcie przedsięwzięć mających na celu tworzenie miejsc w noclegowniach i domach dla bezdomnych, przy czym udział poszczególnych pul w ogólnej kwocie dostępnej w danym półroczu odpowiada udziałowi zapotrzebowania na wsparcie poszczególnych typów przedsięwzięć wynikającego z wniosków złożonych w poprzednim półroczu. Oznacza to, że w przypadku okresowego niewystępowania popytu na wsparcie noclegowni / domów dla bezdomnych może występować ryzyko braku środków wspierających te przedsięwzięcia również w kolejnej edycji programu.

3.3.6. Beneficjenci programu

Bezpośrednimi beneficjentami rządowego programu finansowego wsparcia budownictwa socjalnego i przeciwdziałania bezdomności są gminy, związki międzygminne, powiaty, a także OPP działające w segmencie mieszkań chronionych oraz noclegowni i domów dla bezdomnych.

Tabela 15. Struktura wniosków zakwalifikowanych w latach 2007-2014 w podziale na wnioskodawców oraz rodzaj wnioskowanego zasobu

Wyszczególnienie	Liczba wniosków (w szt.)	Kwota przyznanego wsparcia (w mln zł)
Wnioski łącznie, w tym:	903	537
- jednostki samorządu terytorialnego	891	531
- organizacje pożytku publicznego	12	6
Rodzaj tworzonego zasobu, w tym:	903	537
- lokale socjalne, lokale komunalne i mieszkania chronione	867	518
- noclegownie i domy dla bezdomnych	36	19

Źródło: Dane Banku Gospodarstwa Krajowego.

W oparciu o przekazane przez BGK dane o dotychczasowych edycjach programu można stwierdzić, że wśród beneficjentów dominują gminy, przeznaczające uzyskane środki na tworzenie lokali socjalnych.

Adresatami końcowymi programu są gospodarstwa domowe o najniższych dochodach, osoby bezdomne oraz znajdujące się w szczególnej sytuacji życiowej, uprawniającej do ubiegania się o miejsce w mieszkaniu chronionym. W przypadku lokali socjalnych są to głównie osoby eksmitowane z innych zasobów. Jak wynika z badania MIiR z 2012 r., ok. 78% oczekujących na przydział lokalu socjalnego zostało eksmitowanych z innych mieszkań. W latach 2009-2011 umowy najmu lokalu socjalnego zawierane z osobami eksmitowanymi stanowiły 71% umów, zaś z osobami znajdującymi się na listach oczekujących (kryterium dochodowe) – 29%.

Należy podkreślić, że skala zapotrzebowania na lokale tworzone w ramach programu wynika nie tylko z możliwości dochodowych potencjalnych lokatorów, ale jest również warunkowana uchwalanymi przez radę gminy programami dostępu do takich mieszkań. Oznacza to w praktyce, że gminy do pewnego stopnia same ustalają skalę deficytu w zasobie mieszkaniowym na swoim terenie.

Wśród pośrednich beneficjentów programu należy natomiast wyróżnić Towarzystwa Budownictwa Społecznego i przedsiębiorstwa budowlano-montażowe. Jak wynika z danych BGK, współpraca gmin z TBS-ami koncentruje się na budowie mieszkań komunalnych. Przedsięwzięcia polegające na budowie lokali socjalnych oraz zmianie sposobu użytkowania stanowią niewielki odsetek finansowanych działań, co może wynikać z charakteru usług świadczonych przez TBS-y oraz ustawowego zakazu łączenia środków pochodzących

z różnych programów rządowych na inicjatywy inwestycyjno-budowlane angażujące towarzystwa. W kontekście przedsiębiorstw budowlano-montażowych wpływ programu nie został dokładnie zbadany empirycznie.

3.3.7. Inne efekty programu

Nie zidentyfikowano znaczących efektów programu w innych sferach, poza dość oczywistym wpływem na sektor budowlany i zatrudnienie w tym sektorze.

3.3.8. Efektywność programu

Dla oceny efektywności w realizacji **celu A**, tj. tworzenia większej liczby mieszkań dla osób najuboższych, zasadniczym jest pytanie, jaka część przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych, których realizacja była wspierana przez program rządowy, nie doszłaby do skutku w przypadku braku takiego narzędzia. Dokładna ocena nie jest możliwa, jednak niewykorzystanie przez uprawnione podmioty całych dostępnych środków na program i opinie o niewystarczającym udziale finansowania publicznego w poszczególnych inwestycjach dają podstawy do twierdzenia, że efektywność narzędzia jest dość wysoka. Bez zmian regulacyjnych trudno byłoby osiągnąć podobne efekty mniejszym kosztem.

Bardzo trudno o jednoznaczną ocenę efektywności w zapobieganiu wykluczeniu społecznemu. Z pewnością jest wiele innych obszarów działań ważnych dla inkluzji społecznej (nie związanych z zapewnieniem miejsca przebywania / mieszkania) i wiele z tych działań może przynosić znaczące efekty zdecydowanie mniejszym kosztem. Z drugiej jednak strony dach na głowę nie posiada substytutów wśród innych świadczeń czy wsparcia dla osób najuboższych zagrożonych wykluczeniem społecznym.

Efektywność programu w odniesieniu tylko do celu podniesienia standardu mieszkań jest najprawdopodobniej niska – poprawę istniejącego zasobu dałoby się osiągnąć mniejszym kosztem. Jednak takie zawężenie oceny efektywności nie znajduje uzasadnienia, ponieważ poprawa standardu mieszkań zdaje się być raczej efektem ubocznym realizacji programu niż jego głównym celem. Z podobnych powodów nie jest celowe analizowanie efektywności w odniesieniu do ostatniego z celów, tj. zwiększenia zaangażowania różnych instytucji w pomoc najuboższym.

3.4. Dodatki mieszkaniowe

3.4.1. Charakterystyka programu

Dodatek mieszkaniowy przyznawany jest przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta (od 2004 r. wypłata dodatków mieszkaniowych stanowi zadanie własne gminy) na wniosek osoby uprawnionej pod warunkiem spełnienia następujących kryteriów:

- dochodowego (średni miesięczny dochód na jednego członka gospodarstwa domowego nie przekracza 175% kwoty najniższej emerytury w gospodarstwie jednoosobowym i 125% tej kwoty w gospodarstwie wieloosobowym),
- powierzchni lokalu (35 m² – dla 1 osoby, 40 m² – dla 2 osób, 45 m² – dla 3 osób, 55 m² – dla 4 osób, 65 m² – dla 5 osób, 70 m² – dla 6 osób).

Warto zauważyć, że do otrzymania dodatku uprawnieni są zarówno najemcy, jak i właściciele lokali mieszkalnych oraz osoby, którym przysługuje spółdzielcze prawo do lokalu mieszkalnego.

Dodatek mieszkaniowy stanowi różnicę pomiędzy wydatkami mieszkaniowymi przypadającymi na normatywną powierzchnię użytkową zajmowanego lokalu mieszkalnego a określonym w ustawie odsetkiem dochodów gospodarstwa domowego (10-20% w zależności od wysokości dochodu i wielkości gospodarstwa domowego). Wydatki gospodarstwa domowego uwzględniane przy obliczaniu wysokości dodatku obejmują: czynsz, koszty eksploatacji, opłaty za energię ciepłą, wodę i odbiór nieczystości.

Wysokość dodatku mieszkaniowego nie może przekraczać 70% faktycznych wydatków ponoszonych na lokal mieszkalny, przy czym w gestii rady gminy leży podwyższenie lub obniżenie tego wskaźnika maksymalnie o 20 punktów procentowych.

W 2013 r.⁶⁴ wypłacono ok. 4,9 mln dodatków mieszkaniowych. Liczba wypłacanych dodatków pozostaje na podobnym poziomie od 2009 r. po znaczącym spadku w poprzednich latach. Dodatki są wypłacane miesięcznie, zatem taka liczba wypłacanych dodatków jest równoważna sytuacji, w której nieco ponad 400 000 gospodarstw domowych (ok. 3% wszystkich gospodarstw domowych w Polsce) otrzymywałoby dodatek przez cały rok⁶⁵. Dodatki są znacznie częściej wypłacane mieszkańcom miast niż wsi. W 2012 r. beneficjentami było ok. 4% gospodarstw domowych w miastach i ok. 1% na wsi⁶⁶. Nie udało się zidentyfikować danych pozwalających na przesłedzenie, w jakiej mierze dodatki mieszkaniowe otrzymują cały czas te same osoby, a w jakim zakresie następują zmiany beneficjentów tej pomocy (dodatki przyznawane są każdorazowo na okres 6 miesięcy). Przeciętna miesięczna wysokość dodatku mieszkaniowego wynosiła w 2013 r. 202 zł.

3.4.2. Cele programu

Na podstawie dokumentów rządowych (uzasadnienie do projektu ustawy, stanowisko Rady Ministrów wobec poselskiego projektu zmiany ustawy) można stwierdzić, że cele tego instrumentu to:

- A. pomoc osobom niezamożnym w zapewnieniu oraz utrzymaniu warunków mieszkaniowych na godziwym poziomie;
- B. ułatwienie gminom racjonalnego gospodarowania zasobem komunalnym oraz
- C. zapewnienie właścicielom zasobów mieszkaniowych wynajmowanych osobom o względnie niższych dochodach środków warunkujących właściwe utrzymanie tych zasobów.

Dodatki mieszkaniowe można też traktować jako element polityki wsparcia rodzin o najniższych dochodach, uzupełniający świadczenia rodzinne i świadczenia pomocy społecznej. Ten związany ze zmniejszaniem ubóstwa i wykluczenia społecznego wymiar

⁶⁴ GUS, Gospodarka mieszkaniowa w 2013 r. Warszawa 2014; <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/infrastruktura-komunalna-nieruchomosci/nieruchomosci-budynki-infrastruktura-komunalna/gospodarka-mieszkaniowa-w-2013-r-7,9.html>

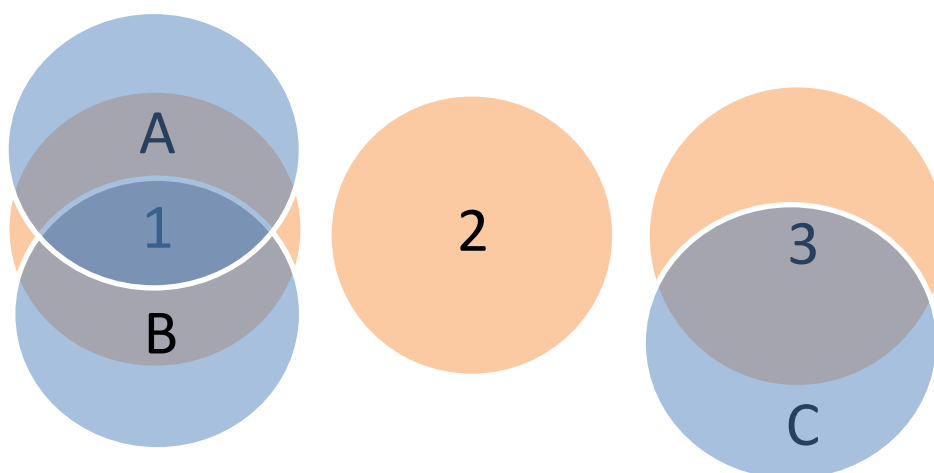
⁶⁵ Dane z Badania Budżetów Gospodarstw Domowych GUS za 2012 r. dają bardzo podobny szacunek (beneficjentami jest ponad 380 000 gospodarstw domowych i niemal 1,25 mln osób).

⁶⁶ Na podstawie danych Badania Budżetów Gospodarstw Domowych. Można też zauważyć, że wśród wszystkich beneficjentów dodatków ponad 88% to gospodarstwa domowe w miastach.

dodatków mieszkaniowych nie jest szerzej analizowany w niniejszym opracowaniu. W pewnej mierze jest on związany z celem A.

Tak zdefiniowane cele programu dobrze wpisują się w pierwszy ze zidentyfikowanych wcześniej najważniejszych celów państwa w polityce mieszkaniowej, tj. zaspokajanie podstawowych potrzeb mieszkaniowych osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, ze względu na niskie dochody lub szczególnie trudną sytuację życiową, w tym osób znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej ze względu na swój stan zdrowia, wiek lub niepełnosprawność. Ponadto, z punktu widzenia właściciela zasobów mieszkaniowych, wpływ dodatków na wyższą regularność oraz poziom uzyskiwanych wpłat z tytułu czynszów stwarza lepsze uwarunkowania dla podejmowania działań w zakresie związanym z zapewnieniem środków wymaganych dla właściwego utrzymania budynków mieszkalnych oraz podejmowania koniecznych inwestycji remontowych. Ilustruje to rysunek 4.

Rysunek 4. Spójność celów systemu dodatków mieszkaniowych z najważniejszymi celami polityki mieszkaniowej



Cele	polityki mieszkaniowej	1	zaspokajanie podstawowych potrzeb mieszkaniowych osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, ze względu na niskie dochody lub szczególnie trudną sytuację życiową
		2	wspieranie dostępu do mieszkań osób o dochodach uniemożliwiających nabycie lub wynajęcie mieszkania na zasadach komercyjnych, w tym również stymulowanie podaży dostępnych cenowo mieszkań
		3	poprawa stanu technicznego zasobów mieszkaniowych, w tym zwiększenie efektywności energetycznej
	systemu dodatków mieszkaniowych	A	pomoc osobom niezamożnym w zapewnieniu oraz utrzymaniu warunków mieszkaniowych na godziwym poziomie
		B	ułatwienie gminom racjonalnego gospodarowania zasobem komunalnym
		C	zapewnienie właścicielom zasobów mieszkaniowych wynajmowanych osobom o względnie niższych dochodach środków warunkujących właściwe utrzymanie tych zasobów

Źródło: opracowanie własne.

3.4.3. Wcześniejsze ewaluacje i dostępność informacji do oceny programu

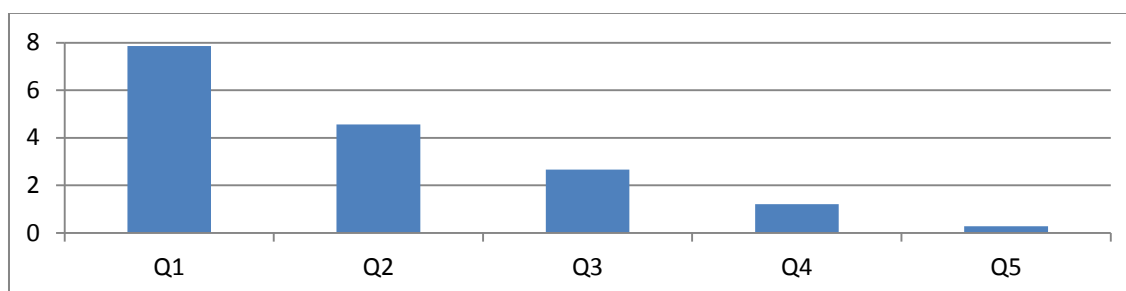
Nie udało się zidentyfikować ewaluacji funkcjonowania systemu dodatków mieszkaniowych ani dla całej Polski, ani lokalnie. Główne źródła, na jakich opiera się poniższa analiza, to:

- dane administracyjne gmin z Banku Danych Lokalnych GUS,
- raporty z badań ankietowych wybranych gmin w ramach wykonywanego na zlecenie Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju corocznego badania „Informacje o mieszkalnictwie”,
- analiza dokumentów i danych publikowanych przez gminy oraz
- dane ankietowe beneficjentów dodatków – Badanie Budżetów Gospodarstw Domowych GUS (z 2012 r.) (BBGD).

3.4.4. Skuteczność programu

Konstrukcja dodatków mieszkaniowych, w szczególności ich uzależnienie od kryteriów dochodowych, przyczynia się do spełnienia pierwszego z celów (A). Dane BBGD wskazują, że faktycznie większość dodatków trafia do osób najuboższych. Z drugiej strony należy zauważyć, że dodatki mieszkaniowe nie są powszechnym świadczeniem otrzymywanym przez większość osób ubogich. Jedynie ok. 8% spośród 20% najuboższych gospodarstw domowych otrzymuje dodatki (wykres 3). Innymi słowy duża grupa osób znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej nie korzysta z tego instrumentu wsparcia. Można to interpretować jako przesłankę ograniczającą skuteczność dodatków w realizacji celu A, choć szersza analiza tego zagadnienia wymagałaby uwzględnienia sytuacji mieszkaniowej osób najuboższych oraz innych świadczeń społecznych otrzymywanych przez te osoby⁶⁷.

Wykres 3. Odsetek gospodarstw domowych w danym kwintylu otrzymujących dodatki mieszkaniowe



Uwaga: Podział gospodarstw domowych na kwintyle opiera się na wielkości konsumpcji na głowę wg skali ekwiwalentności. Pierwszy kwintyl to 20% najuboższych gospodarstw domowych, piąty kwintyl to 20% najbogatszych gospodarstw.

Źródło: Obliczenia na podstawie BBGD 2012.

Tabela 16. Ocena skuteczności systemu dodatków mieszkaniowych

Cel	Ocena skuteczności	Komentarz
A. pomoc osobom niezamożnym w zapewnieniu oraz utrzymaniu warunków	TAK – w znacznym stopniu	Dodatki trafiają w większości do osób o najniższych dochodach i są przeznaczone bezpośrednio na pokrycie kosztów mieszkania.

⁶⁷ Przykładowo, dane Europejskiego badania warunków życia ludności (EU-SILC) wskazują, że w 2013 r. w pierwszym kwintylu dochodowym blisko 20% gospodarstw domowych było dotkniętych znaczną deprawacją pod względem warunków mieszkaniowych (co jest definiowane jako współwystępowanie warunku nadmiernie zagęszczonego mieszkania i co najmniej jednego z następujących problemów: brak łazienki bądź toalety, nieszczelny sufit / dach, mieszkanie zbyt ciemne).

mieszkaniowych na godziwym poziomie		
B. ulätwienie gminom racjonalnego gospodarowania zasobem komunalnym	W niewielkim stopniu / trudno ocenić	Ocena oparta na interpretacji przesłanek: przede wszystkim znaczny udział dodatków wypłacanych lokatorom mieszkań innych niż komunalne. Ponadto strategie wybranych gmin / miast na prawach powiatu explicite odwołują się do innych instrumentów wspierających racjonalne gospodarowanie zasobem komunalnym, a pomijają w tym względzie dodatki mieszkaniowe.
C. zapewnienie środków warunkujących właściwe utrzymanie zasobów mieszkaniowych	TAK – w stopniu ograniczonym	W przypadku braku systemu dodatków mieszkaniowych wpływy z opłat i czynszów byłyby niższe (właściciele zasobów mieszkaniowych mają środki na utrzymanie budynku i dokonywanie remontów).

Źródło: Opracowanie własne.

Nie udało się zidentyfikować szczegółowych opracowań czy analiz dotyczących roli dodatków mieszkaniowych jako instrumentu ułatwiającego racjonalne gospodarowanie mieszkaniowym zasobem komunalnym (cel B). W wielu gminach w Polsce średnia wysokość czynszów w lokalach komunalnych jest na bardzo niskim poziomie, często poniżej wysokości umożliwiającej zapobieżenie degradacji budynków⁶⁸. Dodatki mieszkaniowe mogłyby teoretycznie stanowić mechanizm osłony osób o najniższych dochodach przed skutkami wyższych czynszów. Skuteczne działanie takiego mechanizmu mogłoby zatem znacząco ograniczyć jedną z zasadniczych politycznych trudności w racjonalizacji wysokości czynszów w mieszkaniach komunalnych. Innym mechanizmem, przez który dodatki mogłyby pomagać zarządzać zasobem mieszkań komunalnych, jest stymulowanie mieszkańców do dostosowywania warunków mieszkaniowych do ich sytuacji materialnej, poprzez zamianę zbyt dużych mieszkań na mniejsze. Bodźcem do takich zamian, oprócz oczekiwanej obniżki czynszów przy niższym metrażu, byłaby możliwość otrzymania dodatku mieszkaniowego po przeprowadzce do lokalu spełniającego kryteria dotyczące powierzchni mieszkania.

Wydaje się jednak, że dodatki mieszkaniowe tylko w niewielkim stopniu pomagają gminom prowadzić racjonalną politykę w odniesieniu do zasobu komunalnego, przede wszystkim w zakresie ustalania czynszów. Wśród gmin objętych badaniem Instytutu Rozwoju Miast w 2013 r. zaobserwowano tylko jeden przypadek podniesienia przez gminę wskaźnika decydującego o wysokości wypłacanych dodatków⁶⁹. Znacznie częstsze były decyzje o obniżeniu wskaźnika, prowadzące do zmniejszania kwot wypłacanych dodatków, negatywnie

⁶⁸ Informacje na ten temat dostępne są m.in. w: Instytut Rozwoju Miast, Informacje o Mieszkalnictwie – wyniki monitoringu za 2013 rok; Kraków 2014 oraz NIK, Informacja o wynikach kontroli. Gospodarowanie Lokalami Komunalnymi w Budynkach Mieszkalnych, Warszawa 2013; <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-gospodarowaniu-lokalami-komunalnymi-w-budynkach-mieszkalnych.html>.

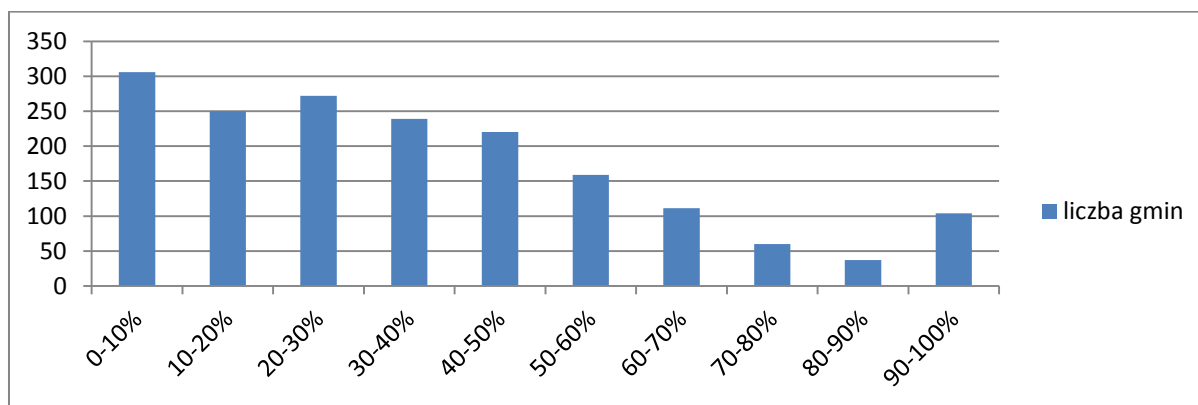
⁶⁹ Instytut Rozwoju Miast, Informacje o Mieszkalnictwie – wyniki monitoringu za 2013 rok; Kraków 2014.

oddziałując również na skuteczność systemu dodatków, jako instrumentu w istotnym stopniu oddziałującego na poprawę stanu technicznego istniejących zasobów mieszkaniowych (cel C).

Wybiórczy przegląd polityk czynszowych gmin pokazał, że np. miasto Łódź wymienia dodatki tylko jako jeden z wielu instrumentów, które planuje stosować w celu wsparcia najuboższych najemców w sytuacji planowanego (i koniecznego) podnoszenia średnich czynszów w lokalach komunalnych⁷⁰. Z kolei Warszawa stosuje system obniżek czynszów lokali komunalnych w oparciu o kryteria dochodowe, a dodatki mieszkaniowe w ogóle nie są wymieniane jako instrument polityki gospodarowania zasobem komunalnym⁷¹. Nie udało się zidentyfikować danych pozwalających zweryfikować hipotezę o roli dodatków jako bodźca do zamian mieszkań komunalnych na mniejsze.

Jedną z istotnych przyczyn ograniczonej skuteczności dodatków mieszkaniowych jako instrumentu łagodzącego skutki podwyżki czynszów dla lokatorów zasobu komunalnego o najniższych dochodach może być ustawowo ograniczony zakres modyfikacji zasad i wysokości dodatków przyznawanych przez gminy. W szczególności brak możliwości różnicowania wysokości dodatków mieszkaniowych w zależności od prawa do zajmowanego lokalu w sytuacji, gdy dodatki dla lokatorów mieszkań komunalnych stanowiły w 2013 r. w całej Polsce poniżej 40% liczby (i 42% wartości) wszystkich wypłaconych dodatków, niewątpliwie ogranicza skuteczność i efektywność działania dodatków mieszkaniowych jako wsparcia dla gospodarstw domowych o najniższych dochodach w przypadku podnoszenia czynszów w lokalach komunalnych. Dodatek w ewentualnie podniesionej wysokości trafiałby w takim przypadku w znacznej mierze do osób niemieszkających w lokalach komunalnych. Warto zauważyć, że w wielu gminach dodatki wypłacane lokatorom mieszkań komunalnych stanowią bardzo niski odsetek wszystkich wypłacanych dodatków (wykres 4).

Wykres 4. Rozkład udziału liczby dodatków mieszkaniowych wypłacanych lokatorom mieszkań komunalnych we wszystkich wypłacanych dodatkach mieszkaniowych (2013)



Uwaga: wykres przedstawia liczbę gmin we wskazanych procentowych zakresach udziału liczby dodatków mieszkaniowych wypłacanych w 2013 r. lokatorom mieszkań komunalnych we wszystkich wypłacanych dodatkach mieszkaniowych. Uwzględniono tylko gminy mające zasób mieszkań komunalnych.

Źródło: obliczenia na podstawie danych BDL GUS.

Również niektóre zapisy *ustawy o dodatkach mieszkaniowych*⁷² mogą zniechęcać gminy do podwyższania czynszów w mieszkaniach komunalnych. Zgodnie bowiem z tymi zapisami,

⁷⁰ Polityka Mieszkaniowa Łodzi 2020+, Łódź 2012; 2012 <http://uml.lodz.pl/get.php?id=3533>

⁷¹ Wieloletni Program Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem m.st. Warszawy na lata 2013-2017; Warszawa 2013; <http://bip.warszawa.pl/NR/exeres/AB38E5DF-4A4D-448F-9E40-367AB33AB400.frameless.htm>

⁷² Art. 6 ust. 6 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. z 2013 r. poz. 966, z późn. zm.).

w przypadku osób mieszkających poza zasobem mieszkaniowym gminy wydatki uwzględniane dla celów obliczenia dodatku mieszkaniowego ogranicza się do wysokości czynszu i opłat, jakie obowiązywałyby dla danego lokalu, gdyby lokal ten wchodził w skład zasobu mieszkaniowego gminy. Zatem podwyżka czynszów w lokalach komunalnych może skutkować koniecznością wypłacenia wyższych dodatków mieszkaniowych osobom niezamożnym mieszkającym poza zasobem komunalnym. Wprawdzie z szacunków dokonanych w oparciu o dane z ankiety przeprowadzonej w 2012 r. wśród samorządów gminnych wynika, że w skali ogólnopolskiej zwiększone wpływy z podniesionych czynszów w zasobach gmin przewyższyłyby wzrost wydatków z tytułu wypłaty wyższych dodatków mieszkaniowych, jednak w przypadkach poszczególnych gmin sytuacja mogłaby być odmienna. W szczególności problem ten mógłby dotknąć gminy, w których większość dodatków trafia do beneficjentów mieszkających poza zasobem mieszkaniowym gminy⁷³.

3.4.5. Rozwiązania alternatywne

Pomoc osobom niezamożnym w zapewnieniu oraz utrzymaniu warunków mieszkaniowych na godziwym poziomie (cel A) może być realizowana przez różnego rodzaju instrumenty wsparcia konstruowane w oparciu o kryterium dochodowe lub kryteria związane z warunkami mieszkaniowymi. System świadczeń pomocy społecznej i świadczeń rodzinnych w pewnej mierze pomaga także w utrzymaniu godziwych warunków mieszkaniowych. Samorządy stosują bowiem dodatkowo ulgi w czynszach (np. Warszawa – obniżka naliczonego czynszu dla najemców o niskich dochodach, Łódź – obniżka czynszu z tytułu niedostatku), za dostarczaną wodę, czy też za gospodarowanie odpadami.

Gospodarowanie gminnym zasobem mieszkaniowym jest w znacznej mierze zdeterminowane regulacjami dotyczącymi najmu lokali, a także stanem zasobów komunalnych gmin, w tym stanem technicznym budynków. Racjonalne gospodarowanie mogłoby być znacząco ułatwione przez zmianę regulacji dotyczących praw do lokali gminnych, w tym lokali socjalnych. Ankieta wśród samorządów gminnych dostarcza przykładów rozwiązań popieranych przez zdecydowaną większość ankietowanych:

- zmiana definicji mieszkaniowego zasobu gminy i publicznego zasobu mieszkaniowego,
- umożliwienie gminie i innym jednostkom samorządu terytorialnego zawierania umów najmu lokali mieszkalnych na czas oznaczony,
- wprowadzenie zasady, że bazowa stawka czynszu w publicznym zasobie mieszkaniowym powinna pokrywać co najmniej koszty utrzymania nieruchomości (zasobu mieszkaniowego),
- dopuszczenie weryfikacji dochodów najemców lokali komunalnych, np. w okresie trzyletnim,
- wprowadzenie rozwiązań szczególnych w stosunku do przepisów Kodeksu cywilnego (przepisy dotyczące wstąpienia w najem po śmierci najemcy) w odniesieniu do lokali wchodzących w skład publicznego zasobu mieszkaniowego⁷⁴.

⁷³ Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, Podsumowanie Wyników Ankiety Dotyczącej Mieszkaniowego Zasobu Gminy, Warszawa 2012.

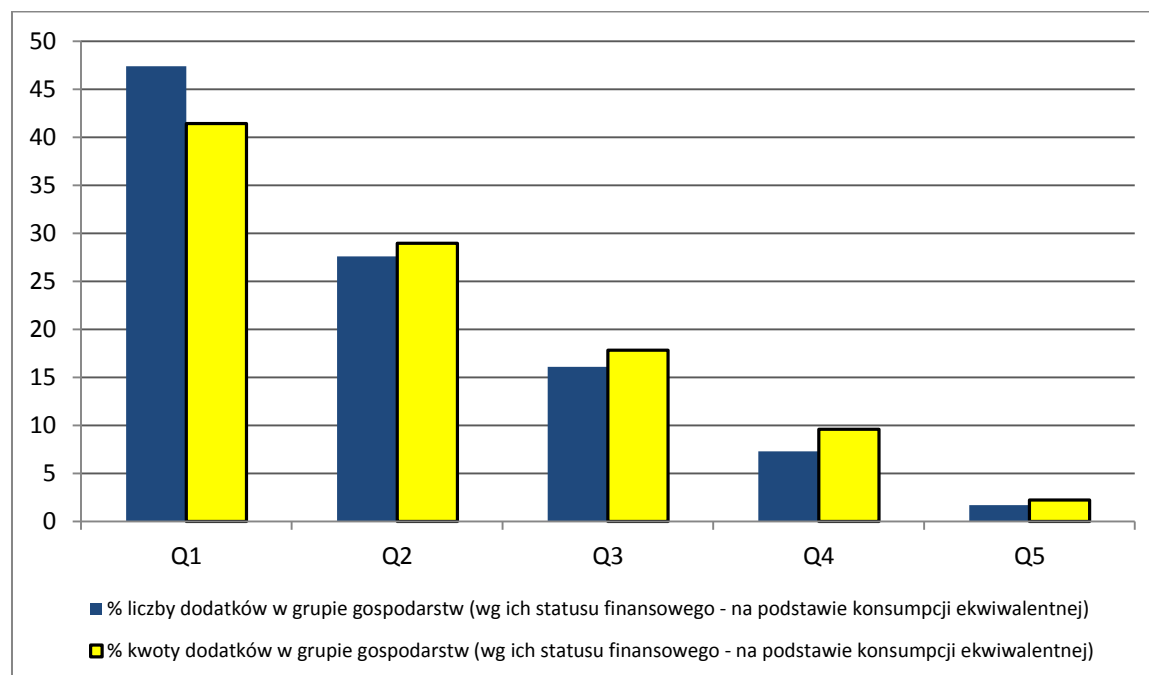
⁷⁴ibidem.

Wydaje się, że to właśnie ewentualne zmiany prawne miałyby największy wpływ na sposób gospodarowania publicznym zasobem mieszkaniowym. W kontekście zmian regulacyjnych na rynku najmu dodatki mieszkaniowe, obok instrumentów zwiększających podaż mieszkań w segmencie mieszkań społecznych czynszowych (aktualnie zakres tożsamy z nowym programem wsparcia, który ma być realizowany w oparciu o preferencyjne kredyty BGK), powinny wchodzić w zestaw koniecznych instrumentów osłonowych, które łagodziłyby w przyszłości społecznie skutki modyfikacji zasad gospodarowania zasobami komunalnymi – jako instrumenty m.in. adresowane do osiągających umiarkowane dochody dotychczasowych najemców mieszkań komunalnych opuszczających zamieszkiwany zasób.

3.4.6. Beneficjenci programu

Dodatki mieszkaniowe trafiają głównie do osób ubogich. Blisko połowa liczby wszystkich wypłacanych dodatków mieszkaniowych w kwocie stanowiącej ponad 41% ich całkowitej wartości trafia do 20% najuboższych gospodarstw domowych. Jedynie 9% liczby dodatków (niecałe 12% ich wartości) trafia do 40% najbogatszych gospodarstw domowych (wykres 5).

Wykres 5. Rozkład liczby i wartości wypłacanych dodatków mieszkaniowych wg sytuacji materialnej gospodarstw domowych (% dodatków trafiających do kolejnych kwintyli gospodarstw domowych)



Uwaga: Podział gospodarstw domowych na kwintyle opiera się na wielkości konsumpcji na głowę wg skali ekwiwalentności. Pierwszy kwintyl to 20% najuboższych gospodarstw domowych, piąty kwintyl to 20% najbogatszych gospodarstw.

Źródło: Obliczenia na podstawie BBGD 2012.

W drugiej kolejności do beneficjentów można zaliczyć spółdzielnie oraz wspólnoty mieszkaniowe. Dodatki wypłaca się bezpośrednio zarządcy domu lub osobie uprawnionej do pobierania należności za lokal mieszkalny, zapewniając w ten sposób, że wypłacane wsparcie faktycznie jest przeznaczone na cele mieszkaniowe. Ponadto zapisy art. 7 ust. 11 i 12 *ustawy o dodatkach mieszkaniowych* przewidują wstrzymanie wypłaty dodatku, jeśli beneficjent nie opłaca na bieżąco należności za zajmowany lokal mieszkalny, oraz wygaśnięcie decyzji o przyznaniu dodatku, jeżeli uregulowanie zaległości nie nastąpi w ciągu 3 miesięcy. Dodatki mieszkaniowe w pewnym stopniu mogą zatem motywować beneficjentów do terminowego

regulowania należności za lokal mieszkalny, co jest korzystne dla ogółu mieszkańców nieruchomości spółdzielczych czy wspólnot mieszkaniowych.

3.4.7. Inne efekty programu

Nie zidentyfikowano istotnych nieplanowanych efektów funkcjonowania dodatków mieszkaniowych.

3.4.8. Efektywność programu

Fakt, że dodatki co do zasady wpłacane są na konto zarządcy nieruchomości, a nie gospodarstwa domowego, może zwiększać efektywność tego instrumentu, ponieważ kwota wypłacanych dodatków jest przeznaczana w całości na cele mieszkaniowe.

Dla oceny efektywności realizacji **celu A** (pomoc osobom niezamożnym w zapewnieniu oraz utrzymaniu warunków mieszkaniowych na godziwym poziomie) istotne znaczenie ma struktura beneficjentów dodatków. Tak jak wskazano powyżej (wykres 5) dodatki w większości trafiają do osób ubogich. Dokładność adresowania tego instrumentu jest dość wysoka na tle dokładności adresowania świadczeń pomocy społecznej czy świadczeń rodzinnych, co sugeruje ograniczone pole do poprawy tego aspektu efektywności dodatków mieszkaniowych.

Efektywność dodatków w realizacji **celu B** (ułatwienie gminom racjonalnego gospodarowania zasobem komunalnym) wydaje się niewielka. Tak jak wskazano powyżej poprawa efektów gospodarowania zasobem mieszkaniowym mogłaby być osiągnięta przede wszystkim przez zmiany obowiązującego prawa. Takie zmiany regulacyjne mogłyby się wiązać z koniecznością poniesienia pewnych – trudnych obecnie do oszacowania – kosztów, które jednak prawdopodobnie byłyby znacząco niższe niż ponoszone obecnie wydatki na cele mieszkaniowe, przynajmniej w zakresie gospodarowania gminnym zasobem mieszkaniowym.

Efektywność systemu dodatków mieszkaniowych w realizacji **celu C** (zapewnienie środków warunkujących właściwe utrzymanie zasobów mieszkaniowych) jest ograniczona stosunkowo niską wysokością świadczeń. W kontekście celu odnoszącego się do utrzymania / poprawy stanu technicznego zasobów mieszkalnych, w przypadku wszystkich grup uprawnionych do ubiegania się o dodatek mieszkaniowy zasady przyznawania świadczeń zapewniają co do zasady celowe wydatkowanie środków, eliminując możliwość wykorzystania wsparcia niezgodnie z przeznaczeniem (uwaga odnosi się do pobierających dodatki w segmencie mieszkań użytkowanych na podstawie prawa własności lub spółdzielczego własnościowego prawa).

3.5. Inne instrumenty polityki mieszkaniowej

Ze względów praktycznych niniejszy raport nie dokonuje pogłębionej analizy skuteczności i efektywności wszystkich instrumentów polityki mieszkaniowej. Tym niemniej, poniżej ogólnie zostały zaprezentowane pozostałe instrumenty polityki mieszkaniowej.

3.5.1. Obniżona stawka VAT

Bardzo ważnym instrumentem wsparcia sektora mieszkaniowego jest stosowanie obniżonej (obecnie 8%) stawki podatku VAT w odniesieniu do dostawy, budowy, remontu, modernizacji, termomodernizacji lub przebudowy obiektów budowlanych lub ich części

zaliczonych do budownictwa objętego społecznym programem mieszkaniowym, tj. budynków mieszkalnych jednorodzinnych, których powierzchnia użytkowa nie przekracza 300 m², oraz lokali mieszkalnych, których powierzchnia użytkowa nie przekracza 150 m².

Uzupełnienie preferencyjnej stawki VAT stanowił w latach 2006-2013 roku system zwrotu osobom fizycznym części wydatków poniesionych na zakup materiałów budowlanych przez te osoby w związku z budową lub remontem budynku mieszkalnego lub jego części⁷⁵. Celem tego instrumentu było złagodzenie osobom budującym lub remontującym lokal / budynek mieszkalny skutków wprowadzenia wyższej stawki podatku VAT (22%) na materiały budowlane po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej. Osoby fizyczne, które przed 1 stycznia 2014 r. poniosły określone w przepisach wydatki, mają prawo do ubiegania się o zwrot części tych wydatków na dotychczasowych zasadach do 2018 r.

Natomiast od 2014 r. zasady zwrotu ze środków budżetu państwa części wydatków poniesionych na zakup materiałów budowlanych przez osoby fizyczne reguluje *ustawa o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez młodych ludzi*. Prawo do zwrotu części VAT przysługuje osobom fizycznym, które po 1 stycznia 2014 r. poniosły wydatki na zakup materiałów budowlanych w celu budowy domu jednorodzinnego lub rozbudowy budynku na cele mieszkalne (limit powierzchni użytkowej jest identyczny jak w przypadku dofinansowania wkładu własnego). Uprawnienie to dotyczy osób, które nie ukończyły 36 roku życia oraz do dnia złożenia wniosku nie były właścicielami ani współwłaścicielami innego lokalu mieszkalnego. Ustawodawca ograniczył w czasie funkcjonowanie zwrotu VAT za wydatki ponoszone na budowę nowych domów albo lokali mieszkalnych – do 30 września 2018 r. (data wystawienia faktury).

Regulacje obowiązujące od roku 2014, w porównaniu do regulacji z lat 2006-2013, w istotny sposób ograniczyły krąg uprawnionych oraz zakres przedsięwzięć, które uprawniają do ubiegania się o zwrot części VAT.

Obniżona stawka VAT na mieszkania i domy (oprócz tych o największym metrażu) oraz na prace budowlane jest ważnym mechanizmem obniżającym ogólny poziom cen końcowych mieszkań i domów, jak i prac remontowych. Jest to największa ulga w VAT pod względem całościowej kwoty niezrealizowanych dochodów (ponad 11 mld zł w 2013 r.) co oznacza, że ewentualne rozważanie jej likwidacji czy modyfikacji musiałoby łączyć się z całościową reformą VAT. W szczególności likwidacja tak dużej ulgi mogłaby się łączyć z ujednoliceniem stawek na wszystkie bądź większość towarów i usług obecnie objętych ulgami przy jednoczesnym obniżeniu głównej stawki podatku. Taka zmiana wymaga odrębnej pogłębionej analizy znacznie wykraczającej poza obszar mieszkalnictwa i dlatego kwestia ta nie jest podejmowana w niniejszym opracowaniu.

Wpływ obniżonej stawki VAT jest trudny do oszacowania ze względu na brak łatwo dostępnych danych pozwalających na przypisanie korzyści z ulg różnym grupom beneficjentów (np. wg wysokości dochodów), czy określenie, w jakiej mierze całościowa kwota ulgi wiąże się ze sprzedażą nowych mieszkań i domów, a w jakiej z remontami istniejącego zasobu.

⁷⁵ Ustawa z dnia 29 sierpnia 2005 r. o zwrocie osobom fizycznym niektórych wydatków związanych z budownictwem mieszkaniowym (Dz. U. Nr 177, poz. 1468, z późn. zm.).

Zwrot części podatku VAT za niektóre materiały budowlane także nie jest dokładnie analizowany. Wynika to między innymi z braku informacji o funkcjonowaniu aktualnego, znacznie ograniczonego kształtu tego instrumentu, który od początku 2014 r. dotyczy tylko wydatków związanych z budową nowych mieszkań przez osoby spełniające kryteria programu MdM. Wynika to z faktu, że w ramach tego systemu wsparcie jest wypłacane w roku oddania wybudowanego domu lub mieszkania do użytkowania. Ze względu na długość cyklu budowy, pierwsi beneficjenci powinni się pojawić dopiero po 2-3 latach od rozpoczęcia funkcjonowania nowego systemu zwrotu.

3.5.2. Programy dla poszczególnych grup zawodowych

Poza powszechnie dostępnymi programami wsparcia mieszkalnictwa istnieją również programy o charakterze selektywnym – przeznaczone dla poszczególnych grup zawodowych, m.in. funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Straży Granicznej lub żołnierzy, które mają na celu zaspokajanie ich potrzeb mieszkaniowych. W przepisach ustaw dotyczących poszczególnych grup zawodowych można wyróżnić trzy główne instrumenty wsparcia: (1) uprawnienie do lokalu mieszkalnego w rejonie pełnienia służby, a w sytuacji, kiedy funkcjonariusz lub żołnierz zawodowy nie posiada lokalu mieszkalnego (2) równoważnik pieniężny lub (3) pomoc finansowa na uzyskanie lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego⁷⁶.

Największy program tego typu jest skierowany do żołnierzy zawodowych⁷⁷. Żołnierzowi zawodowemu przysługuje prawo do zakwaterowania realizowane w jednej z trzech form: (1) przydziału kwatery lub lokalu mieszkalnego, (2) przydziału miejsca w internacie lub w kwaterze internatowej lub (3) wypłaty świadczenia mieszkaniowego, przy czym wybór formy jest uzależniony m.in. od formy pełnienia służby oraz sytuacji rodzinnej i mieszkaniowej żołnierza. Podstawowe dane o strukturze wydatków tego programu realizowanego za pośrednictwem Wojskowej Agencji Mieszkaniowej przedstawia tabela 17. Warto zauważyć, że w praktyce żołnierze preferują tzw. świadczenie mieszkaniowe, wypłacane w sytuacji, gdy sami zaspokajają swoje potrzeby mieszkaniowe. W tym sensie program ten w dużej części funkcjonuje jako system zwiększający uposażenia żołnierzy, a tylko w ograniczonym zakresie stanowi faktycznie wsparcie dla realizacji potrzeb mieszkaniowych.

Tabela 17. Wydatki Wojskowej Agencji Mieszkaniowej na świadczenia związane z zakwaterowaniem żołnierzy zawodowych, poniesione w 2014 r.

Świadczenie	Opis	Liczba wypłat	Suma wypłat (tys. zł)	Średnia wysokość jednego świadczenia (zł)
świadczenie finansowe umożliwiające pokrycie kosztów najmu lokalu mieszkalnego	wypłacane żołnierzowi na pokrycie kosztów najmu lokalu, na podstawie umowy zawartej przez żołnierza	82	80	979

⁷⁶ Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz.U. z 2013 r. poz. 1340, z późn. zm.).

⁷⁷ Ustawa z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2010 r. Nr 206, poz. 1367, z późn. zm.).

świadczenie mieszkaniowe	wypłacane co miesiąc w wysokości zależnej m.in. od lokalizacji garnizonu w sytuacji, kiedy żołnierze samodzielnie zaspokajają potrzeby mieszkaniowe	645 969	406 284	629
ekwiwalent pieniężny w zamian za rezygnację z kwatery	świadczenie pieniężne wypłacane żołnierzowi w zamian za rezygnację z prawa do kwatery	2	73	36 337
odprawa mieszkaniowa	świadczenie pieniężne przysługujące zwalnianemu ze służby żołnierzowi mieszkającemu w kwaterze lub nie posiadającemu decyzji o przydziale lokalu mieszkalnego	504	91 602	181 749

Źródło: Materiały Wojskowej Agencji Mieszkaniowej.

3.5.3. Program społecznego budownictwa czynszowego

W 1995 r. wprowadzono program wsparcia podaży mieszkań na wynajem o umiarkowanych czynszach, udostępnianych przez towarzystwa budownictwa społecznego (TBS) i spółdzielnie mieszkaniowe. TBS mogą stanowić własność gmin, własność prywatną lub publiczno-prywatną. Finansowanie inwestycji mieszkaniowych odbywało się ze znaczącym (do 70%) udziałem Krajowego Funduszu Mieszkaniowego (KFM), zarządzanego przez Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK). Finansowanie to miało formę preferencyjnych kredytów. TBS lub spółdzielnie musiały zapewnić pozostałą część (co najmniej 30%) finansowania, które mogło pochodzić od wybieranych w drodze kwalifikacji przyszłych najemców i w praktyce najczęściej pochodziło właśnie od przyszłych lokatorów.

Czynsze w wybudowanych w tym systemie lokalach pozostają niskie (nie mogą one przekroczyć w skali roku 4% wartości odtworzeniowej lokalu), wyraźnie poniżej czynszów rynkowych, ale powyżej czynszów w mieszkaniach komunalnych, pozwalając jednocześnie na pokrycie kosztów utrzymania budynków i spłatę kredytów.

W tym systemie wybudowano prawie 97 tys. mieszkań: prawie 80 tys. w TBS i ponad 17 tys. w spółdzielniach mieszkaniowych. W 2009 r. KFM został zlikwidowany, a jego aktywa netto zwiększyły fundusz statutowy BGK. Od 2009 r., ze względu na brak publicznego finansowania, budowa nowych mieszkań praktycznie została wstrzymana.

Oceny funkcjonowania we wcześniejszym okresie znalazły się m.in. w ewaluacjach Banku Światowego i Banku Rozwoju Rady Europy⁷⁸. W trakcie powstawania niniejszego raportu trwały intensywne prace nad nowelizacją *ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego*, mającej reaktywować program w oparciu o wcześniejsze doświadczenia i diagnozę bieżącej sytuacji mieszkaniowej w Polsce.

W IV kwartale 2015 r. planowane jest uruchomienie nowego rządowego programu wsparcia, mającego na celu aktywizację społecznego budownictwa mieszkań na wynajem

⁷⁸ Bank Światowy, Rynek wynajmu mieszkań w Polsce. Ocena TBS / Sprawozdanie końcowe. Raport dla Ministerstwa Infrastruktury, 2009.; Council of Europe Development Bank, Ex-post evaluation SMP Social Housing F/P 1396 (2001) POLAND, 2007.

o umiarkowanym czynszu, z wykorzystaniem instrumentu finansowania w formie kredytów i gwarancji nabycia emisji obligacji, udzielanych na preferencyjnych zasadach przez Bank Gospodarstwa Krajowego ze środków własnych banku.

Nowelizacja *ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego*, wprowadzająca zmiany prawne umożliwiające zastosowanie nowego instrumentu wsparcia, w dniu 23 lipca br. została przyjęta przez Sejm. Po rozpatrzeniu przez Sejm poprawek Senatu (ustawa była przedmiotem prac legislacyjnych w Senacie w pierwszym tygodniu sierpnia br.) oraz akceptacji Prezydenta RP ustawa powinna wejść w życie we wrześniu br.

Zgodnie z założeniami na realizację programu zostanie przeznaczona kwota ok. 752 mln zł z budżetu państwa. Środki te zostaną przeznaczone na dopłaty dla BGK, pokrywające różnicę między nominalnym a preferencyjnym oprocentowaniem udzielonego wsparcia (ustawa określa jej wysokość na poziomie 1,3 punktu procentowego powyżej stopy oprocentowania kredytu oferowanego inwestorowi). Dopłata z budżetu państwa pozwoli uruchomić preferencyjną akcję kredytową BGK na łącznym poziomie ok. 4,5 mld zł, umożliwiając sfinansowanie w okresie najbliższych 10 lat co najmniej 30 tys. nowych mieszkań na wynajem o umiarkowanym czynszu.

Program będzie kierowany do gospodarstw domowych o umiarkowanych dochodach, w szczególności rodzin z dziećmi, tj. osób, które zarabiają zbyt dużo, aby ubiegać się o lokal komunalny, ale za mało, by wynająć mieszkanie lub zaciągnąć kredyt hipoteczny na jego zakup na rynku komercyjnym.

Zgodnie z ustawą przyjętą przez Sejm mieszkania o ograniczonych czynszach (maksymalny pułap nie wyższy niż 5% wartości odtworzeniowej lokalu w skali roku) tworzone będą przez kwalifikowanych inwestorów (towarzystwa budownictwa społecznego, inne spółki gminne, spółdzielnie mieszkaniowe) pod warunkiem zawarcia umowy z gminą. Jednym z kluczowych kryteriów kwalifikacji wniosków do finansowania będzie wysoki udział mieszkań przeznaczonych dla rodzin z dziećmi (nie niższy niż 50% wszystkich lokali utworzonych w ramach wspieranego przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego).

3.5.4. Realizacja starych zobowiązań państwa

Do historycznych zobowiązań budżetu państwa związanych z realizacją polityki mieszkaniowej, w większości sięgających czasów sprzed transformacji ustrojowej, należą:

- 1) zobowiązania z tytułu oszczędzania na książeczkach mieszkaniowych oraz
- 2) zobowiązania związane z obsługą kredytów mieszkaniowych tzw. „starego portfela”.

W przypadku ww. wydatków budżetowych rozważanie kwestii efektywności funkcjonujących rozwiązań i wydatkowania środków jest częściowo bezprzedmiotowe. Nie stanowią one autonomicznych instrumentów polityki mieszkaniowej – rozwiązania te z założenia są pochodną charakteru przejętych przez państwo zobowiązań związanych z problematyką mieszkaniową, zaś wydatkowane środki budżetu państwa w przypadku drugiego z wymienionych tytułów nie generują bezpośrednio nowych inwestycji w mieszkalnictwie.

Pomoc państwa związana z realizacją zobowiązań odnoszących się do systemu oszczędzania na książeczkach mieszkaniowych polega na refundacji bankom, ze środków budżetu państwa, wypłaconych premii gwarancyjnych, które stanowią rekompensatę z tytułu utraty wartości wkładów zgromadzonych na książeczkach mieszkaniowych w wyniku hiperinflacji

z przełomu lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku oraz wzrostu cen w budownictwie.

Premię gwarancyjną mogą otrzymać posiadacze książeczek mieszkaniowych wystawionych do dnia 23 października 1990 r. Premię oblicza i wypłaca bank prowadzący obsługę rachunków wkładów oszczędnościowych na książeczkach mieszkaniowych, w praktyce bank PKO BP SA, a wydatki z tego tytułu refundowane są z budżetu państwa⁷⁹. O premię gwarancyjną może ubiegać się właściciel książeczki mieszkaniowej, który dokona wydatków na realizację własnych potrzeb mieszkaniowych w zakresie określonym szczegółowo w ustawie. W zależności od celu inwestycyjnego stanowiącego uzasadnienie dla likwidacji książeczki mieszkaniowej wydatki budżetowe z tytułu refundowania premii są wykorzystywane jako:

- bezpośrednie źródło finansowania nowych inwestycji (premia gwarancyjna pokrywająca część kosztów budowy lub zakupu nowego mieszkania, wkład własny wymagany przy ubieganiu się o kredyt finansujący budowę mieszkania lub transakcję dokonywaną na rynku wtórnym),
- źródło finansowania pośredniego (w przypadku społecznego budownictwa czynszowego premia związana z wniesieniem partycypacji w kosztach budowy lokalu mieszkalnego w TBS; zakup mieszkania na rynku wtórnym),
- środki wykorzystywane w związku z poprawą stanu technicznego istniejących zasobów (wymiana części instalacji w mieszkaniu, wymiana okien, wpłata na fundusz remontowy w związku z realizacją prac o takim charakterze).

Natomiast pomoc państwa dla kredytobiorców kredytów mieszkaniowych „starego portfela”, zaciągniętych głównie przez spółdzielnie mieszkaniowe do końca maja 1992 r., polega na przejściowym wykupieniu ze środków budżetu państwa odsetek od kredytów mieszkaniowych, umorzeniu części zadłużenia kredytobiorców z tytułu przejściowego wykupienia odsetek od kredytów mieszkaniowych oraz wykupieniu ze środków budżetu państwa części zadłużenia kredytobiorców z tytułu odsetek skapitalizowanych.

3.6. Ocena zestawu instrumentów

Finansowane ze środków publicznych instrumenty polityki mieszkaniowej odpowiadają głównym celom polityki mieszkaniowej w Polsce (tabela 18). Jednocześnie widoczne jest nakierowanie instrumentów na wspieranie własności mieszkań, a nie na tworzenie warunków do ich wynajmowania.

⁷⁹ Ustawa z dnia 30 listopada 1995 r. o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, udzielaniu premii gwarancyjnych oraz refundacji bankom wypłaconych premii gwarancyjnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 763).

Tabela 18. Cele i instrumenty polityki mieszkaniowej – stan na połowę 2015 r.

	1. Zaspokojenie podstawowych potrzeb mieszkaniowych osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, ze względu na niskie dochody lub szczególnie trudną sytuację życiową	2. Wspieranie dostępu do mieszkań osób o dochodach uniemożliwiających nabycie lub wynajęcie mieszkania na zasadach komercyjnych, w tym również stymulowanie podaży dostępnych cenowo mieszkań	3. Poprawa stanu technicznego zasobów mieszkaniowych, w tym zwiększenie efektywności energetycznej
Obniżona stawka VAT na mieszkania, domy i prace budowlane	V	V (własność)	V
Zwrot części VAT za materiały budowlane przy budowie pierwszego mieszkania		V (własność)	
Mieszkanie dla Młodych		V (własność)	
Programy dla żołnierzy i innych grup zawodowych		V	
Premie termomodernizacyjne i remontowe			V
Program wsparcia budownictwa socjalnego	V		
Refundacja premii gwarancyjnych	V	V	V
Dodatki mieszkaniowe	V		V

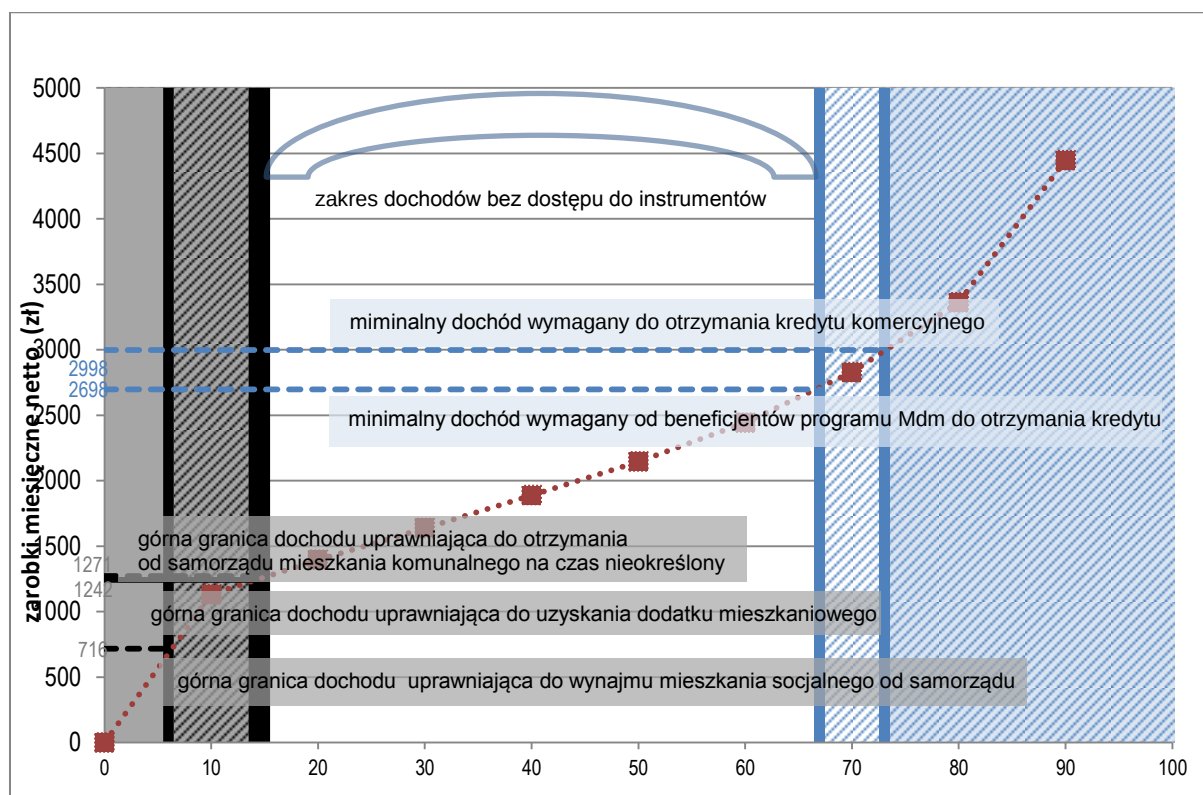
Źródło: opracowanie własne.

Analiza celów poszczególnych instrumentów wskazuje na ich spójność z ogólnymi celami polityki mieszkaniowej. Skuteczność instrumentów jest niekiedy ograniczana przez istniejące regulacje. Taka sytuacja jest szczególnie widoczna w odniesieniu do gminnego zasobu mieszkaniowego (mieszkania na wynajem za czynsz niższy od rynkowego).

Dla oceny zestawu instrumentów publicznego wsparcia mieszkalnictwa istotna jest identyfikacja ich beneficjentów. Uderza tutaj relatywnie silne wsparcie osób najlepiej sytuowanych oraz luka w dostępności instrumentów mających pomagać w znalezieniu własnego mieszkania, bądź obniżeniu kosztów jego wynajmowania przez dużą grupę osób o średnich dochodach. Osoby, których dochody mieszczą się w 3-7 decylnym rozkładzie wynagrodzeń zarabiają za dużo, aby móc się ubiegać o lokale gminne (niezależnie od szans na uzyskanie takiego lokalu) lub starać się o dodatek mieszkaniowy obniżający koszty najmu

komercyjnego. Jednocześnie osoby te zarabiają za mało, aby móc zaciągnąć kredyt na zakup własnego mieszkania, nawet korzystając z programu MdM (rysunek 5).

Rysunek 5. Ilustracja luki w dostępności do instrumentów wsparcia mieszkalnictwa dla osób o średnich dochodach (przykład dla osoby samotnej w wieku 25-34 lata)



Uwagi: na osi poziomej zaznaczone są decyle dochodowe. Założenia przyjęte do obliczeń konkretnych granicznych wartości liczbowych teoretycznej dostępności kredytu: mieszkanie o powierzchni 50 m², kredyt na 25 lat, stopa procentowa 4,7% (WIBOR +2pp).

Źródło: zaadoptowany rysunek 9 z OECD, Strategic Expenditure Reviews: Overview of Housing Policy Interventions in Poland, maszynopis, 2015 oparty z kolei na analizie Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju, Analiza dostępności kredytów mieszkaniowych dla gospodarstw domowych w wieku 25-34 lat, Warszawa 2014.

Sytuacja mieszkaniowa w Polsce i funkcjonujące obecnie instrumenty wsparcia nie pomagają w mobilności geograficznej osób, w tym szczególnie w związku z poszukiwaniem pracy. Nie sprzyjają one też poprawie sytuacji demograficznej. Trudno o jednoznaczną ocenę, na ile przeciwdziałają wykluczeniu społecznemu.

4. Wnioski i rekomendacje

Bardzo silne są związki między otoczeniem regulacyjnym mieszkalnictwa, a skutecznością i efektywnością wielu instrumentów wsparcia finansowanych ze środków publicznych.

Istniejące obecnie instrumenty polityki mieszkaniowej w znacznie większym stopniu wspierają nabywanie mieszkań na własność niż budowę i dostęp do mieszkań na wynajem, w tym szczególnie za ceny niższe od rynkowych.

Mało rozwinięty jest też rejestrowany rynek mieszkań na wynajem. Pomimo wprowadzenia w ostatnich latach rozwiązań pozytywnie oddziałujących na ten segment rynku mieszkaniowego (przykładem wprowadzenie instytucji tzw. „najmu okazjonalnego”, od 2014 roku obejmującej również mieszkania wynajmowane przez deweloperów), zdecydowana

większość mieszkań użytkowanych na zasadach najmu jest zamieszkiwana nadal bez zawierania stosownych umów. W dużej części wpływa na to utrzymujący się wysoki popyt rynkowy związany z zakupem mieszkań, który sprawia, że budowa mieszkań z przeznaczeniem na wynajem nie jest obecnie atrakcyjną alternatywą inwestycyjną dla deweloperów. Wpływ jednostkowych inicjatyw związanych z rozpoczęciem działalności polegającej na budowie nowych budynków mieszkalnych przeznaczonych na wynajem⁸⁰, nie zmieni obecnej sytuacji w stopniu wpływającym na zwiększenie mobilności, w szczególności w odniesieniu do osób poszukujących pracy.

Ważną rolę pełnić powinny w ww. kontekście inicjatywy rządu zwiększające podaż mieszkań czynszowych, w szczególności w tzw. segmencie mieszkań o umiarkowanym czynszu, jak również dalsze korekty regulacyjne związane z funkcjonowaniem rynku najmu. Przepisy *ustawy o ochronie praw lokatorów* nie zapewniają nadal racjonalnego gospodarowania mieszkaniami komunalnymi, przez co stosunkowo duża część zasobów może być wykorzystywana niekoniecznie przez niezamożne gospodarstwa domowe oraz jako zasób interwencyjny.

Możliwości kształtowania wydatków wspierających mieszkalnictwo są ograniczone przez znaczące zobowiązania historyczne, które jedynie w części mogą być wykorzystywane jako potencjalne źródło finansowania nowych inwestycji (efekt występuje w części tytułów uprawniających do uzyskania premii gwarancyjnej objętej refundacją z budżetu państwa, w związku z likwidacją książeczki mieszkaniowej).

Cele analizowanych instrumentów są spójne z ogólnymi celami polityki mieszkaniowej. Skuteczność i efektywność poszczególnych instrumentów w osiąganiu celów różni się, przy czym dokładna ocena jest często utrudniona przez brak odpowiednich danych.

Wśród głównych beneficjentów instrumentów wsparcia mieszkalnictwa silnie reprezentowane są osoby o relatywnie wysokich dochodach chcące kupić mieszkanie na własność. W zależności od swojej sytuacji mieszkaniowej na wsparcie mogą też liczyć osoby najuboższe. Natomiast duża grupa osób o średnich dochodach nie może liczyć na wsparcie publiczne pomagające w wynajęciu mieszkania. Osoby, których dochody mieszczą się w 3-7 decyli rozkładu wynagrodzeń zarabiają za dużo, aby móc się ubiegać o lokale gminne (niezależnie od szans na uzyskanie takiego lokalu) lub starać się o dodatek mieszkaniowy obniżający koszty najmu komercyjnego. Jednocześnie osoby te zarabiają za mało, aby móc zaciągnąć kredyt na zakup własnego mieszkania, nawet korzystając z programu MdM.

Wśród instrumentów mających wspierać nabywanie mieszkań, konstrukcja programu MdM, szczególnie po nowelizacji w 2015 r., wydaje się dość dobra – koncentracja pomocy na osobach młodych i rodzinach z większą liczbą dzieci jest uzasadniona. Z drugiej strony należy zauważyć, że dotychczasowe doświadczenia programu MdM i wcześniej RnS wskazują, że dobre adresowanie tego typu instrumentów wsparcia do grup faktycznie potrzebujących pomocy jest bardzo trudne.

Poprawa stanu technicznego istniejącego zasobu mieszkaniowego, ze szczególnym uwzględnieniem poprawy jego efektywności energetycznej, osiągnięta jest zarówno dzięki instrumentom finansowanym ze środków publicznych (szczególnie premie z Funduszu

⁸⁰ Wyjątkiem jest program mieszkań na wynajem BGK – komercyjny produkt tego banku, który jednak znajduje się we wczesnej fazie realizacji (do połowy 2015 r. ok. 200 mieszkań w Poznaniu).

Termomodernizacji i Remontów) – w przypadku budynków wielorodzinnych, jak i dzięki racjonalnym decyzjom inwestorów podejmujących prace modernizacyjne bez lub z niewielkim wsparciem publicznym – w przypadku budynków jednorodzinnych.

Ocena efektywności publicznego wsparcia termomodernizacji i remontów nie jest obecnie możliwa. Brak jednoznacznych przesłanek wskazujących, że w tym przypadku cele można by osiągnąć przy wykorzystaniu innych, mniej kosztownych dla finansów publicznych instrumentów. Pole do poprawy efektywności funkcjonowania instrumentów wydaje się być związane z konstrukcją sposobu szacowania wariantu optymalnego inwestycji.

Program wspierania budownictwa socjalnego jest dość skuteczny i efektywny we wspieraniu powstawania większej liczby lokali dla osób najuboższych. Znaczącą poprawę efektywności, czy szerzej – polityki mieszkaniowej gmin wobec osób najuboższych oraz sytuacji mieszkaniowej tych osób – mogłyby przynieść zmiany regulacyjne w ustawie *o ochronie praw lokatorów* (...) ułatwiające rotację najemców w różnych typach lokali należących do zasobu gminnego.

Dodatki mieszkaniowe są dość skutecznym i efektywnym sposobem pomocy osobom niezamożnym w zapewnieniu oraz utrzymaniu warunków mieszkaniowych na godziwym poziomie. Tym samym odgrywają pewną rolę w przeciwdziałaniu wykluczeniu społecznemu, zapewniając jednocześnie gestorom zasobów wpływy potrzebne do utrzymywania zasobów w odpowiednim stanie technicznym. Z punktu widzenia racjonalizacji gospodarowania zasobem mieszkaniowym przez gminy system dodatków mieszkaniowych może być jednak czynnikiem ograniczającym kierunek pożądanych zmian.

Publiczne finansowanie potrzeb mieszkaniowych żołnierzy i niektórych innych grup zawodowych można postrzegać przede wszystkim jako dodatkowy element systemu ich wynagradzania. Związek z szeroko pojętą polityką mieszkaniową niewątpliwie istnieje, ale jest on mniej istotny niż mogłyby to sugerować kwoty zaangażowanych środków publicznych (wydatki Wojskowej Agencji Mieszkaniowej w 2014 r. były niewiele mniejsze od sumy wydatków na programy RnS i MdM). Taka konkluzja oparta jest na obserwacji, że większość środków (ponad 70% w 2014 r.) na realizację uprawnień mieszkaniowych żołnierzy zawodowych została wypłacona w formie tzw. świadczeń mieszkaniowych, które w praktyce stanowią dodatek do uposażenia żołnierzy. Może to być asumptem do szerszej refleksji nad kształtem rozwiązań związanych z uprawnieniami mieszkaniowymi żołnierzy zawodowych czy systemem ich wynagradzania, jednak kwestia ta wykracza poza zakres niniejszego opracowania.

Wnioski sformułowane na podstawie analizy stosowanych rozwiązań i ich efektów wskazują na celowość stopniowego ograniczania i odchodzenia od instrumentów stymulujących nabywanie mieszkań na własność na rzecz wzmocnienia wsparcia dla budowy mieszkań o ograniczonych czynszach na wynajem oraz kontynuacji systemu zachęt dla przedsięwzięć poprawiających jakość zasobu mieszkaniowego, w tym szczególnie inwestycji termomodernizacyjnych. W przypadku przeprowadzenia pożądanych zmian regulacyjnych dotyczących najmu lokali komunalnych i szerzej ochrony praw lokatorów warto rozważyć będzie też objęcie dodatkami mieszkaniowymi osób, które ze względu na sytuację materialną wymagają wsparcia w zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych. Taki kierunek zmian powinien ułatwić mobilność geograficzną osób, w szczególności w poszukiwaniu pracy, zwiększyć

dostępność mieszkań dla osób w różnych sytuacjach życiowych, sprzyjać inkluzji społecznej i lepiej zapobiegać degradacji części gminnych zasobów mieszkaniowych.

Główne rekomendacje dotyczące **realokacji publicznych środków** to:

Po upływie realizacji programu Mieszkanie dla młodych oraz stopniowym wygaszaniu wydatków realizowanych w ramach programu Rodzina na swoim, uwolnione z tych programów środki na realizację polityki mieszkaniowej powinny być stopniowo realokowane na instrumenty wspierające najem mieszkań przez osoby, których dochody uniemożliwiają zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych na warunkach komercyjnych (nie są w stanie uzyskać kredytu z powodu braku zdolności kredytowej). Preferowane powinno być zwłaszcza tworzenie zasobu społecznych mieszkań czynszowych, dostępnych dla gospodarstw domowych o przeciętnych dochodach (w grupach dochodowych nie objętych obecnie wsparciem).

Główna rekomendacja dotycząca **zmian regulacyjnych** to:

Ograniczenie istniejących barier prawnych dotyczących zasad gospodarowania gminnym zasobem mieszkaniowym w celu umożliwienia gminom dalszej racjonalizacji gospodarowania posiadanym zasobem, efektywniejszego zaspokajania potrzeb mieszkaniowych osób najbardziej potrzebujących, rotacji lokatorów adekwatnej do indywidualnych możliwości zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych we własnym zakresie oraz skrócenie kolejek osób oczekujących na przyznanie prawa do lokalu⁸¹.

Szczegółowe rekomendacje dotyczące poszczególnych instrumentów polityki mieszkaniowej:

W programie **Mieszkanie dla młodych**:

- 1) Poszerzenie możliwości dofinansowania zakupu mieszkań, w szczególności o mieszkania spółdzielcze i mieszkania z rynku wtórnego (modyfikacja ta podkreśli cele społeczne programu, jednak kosztem rezygnacji z proinwestycyjnego oddziaływania instrumentu na rynek)⁸².
- 2) Wprowadzenie możliwości przeprowadzania badań beneficjentów programu pod kątem jego prodemograficznego oddziaływania, w celu weryfikacji, czy i na ile cele prodemograficzne mogą być osiągnięte dzięki temu instrumentowi.
- 3) Zapewnienie jednolitej wykładni oraz spójnej interpretacji odpowiednich przepisów pozwalających ubiegać się o zwrot części podatku VAT od materiałów budowlanych w związku z budową pierwszego mieszkania po nowelizacji ustawy o MdM.

⁸¹ Rekomendacja koresponduje z zakresem szczegółowych propozycji opracowanych przez MliR w formie projektu założeń zmian ustawowych, przewidujących: wprowadzenie możliwości zawierania czasowych umów najmu w mieszkaniowym zasobie gminy; wprowadzenie zasady zgodnie z którą bazowa stawka czynszu w publicznym zasobie mieszkaniowym powinna pokrywać co najmniej koszty utrzymania nieruchomości (przy czym od tak ukształtowanej stawki bazowej byłoby stosowanie obniżek czynszu w oparciu o przyjęte kryteria, w tym kryterium dochodowe); rezygnację z katalogu osób uprzywilejowanych, którym sąd ma obowiązek przyznać prawo do lokalu socjalnego bez względu na sytuację materialną i rodzinną; możliwość rozwiązania najmu, gdy najemca posiada tytuł prawny do innego lokalu nie tylko w tej samej miejscowości, ale i miejscowości pobliskiej; wprowadzenie w odniesieniu do lokali wchodzących w skład publicznego zasobu mieszkaniowego rozwiązań szczególnych w stosunku do przepisów Kodeksu cywilnego dotyczących wstąpienia w najem po śmierci najemcy.

⁸² Ta część rekomendacji w zasadzie została zrealizowana wraz z nowelizacją ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r.

W programie **wsparcia termomodernizacji i remontów**:

- 1) Przeprowadzenie – na odpowiednio dobranej próbie losowej – badania efektów energetycznych w budynkach poddanych termomodernizacji ze wsparciem Funduszu Termomodernizacji i Remontów. Porównanie faktycznie osiągniętych oszczędności z wynikami przewidywanymi w audytach energetycznych *ex ante* mogłoby między innymi pozwolić na lepszą interpretację wyników audytów (*ex-ante*) i co za tym idzie lepsze wybory wariantów wsparcia termomodernizacji.
- 2) Przeanalizowanie możliwości i celowości korekty procedury wyboru opcji inwestycji termomodernizacyjnej, stymulującej głębsze termomodernizacje budynków, na przykład przez zastosowanie innego podejścia do opcji o dłuższym prostym okresie zwrotu z inwestycji lub przez zwiększenie wypłacanej premii dla inwestycji prowadzących do bardziej kompleksowej termomodernizacji.
- 3) Ułatwianie dostępu do informacji o osiągniętych korzyściach z inwestycji termomodernizacyjnych, na przykład przez publikację – w łatwym do zrozumienia formacie – danych o faktycznie osiągniętych oszczędnościach przy zastosowaniu standardowych modernizacji dla typowych budynków. Opracowanie i publiczne udostępnienie w łatwej do interpretacji dla niefachowca formie uproszczonych audytów energetycznych dla typowych konstrukcji budynków – zwłaszcza domów jednorodzinnych.
- 4) Usystematyzowanie wszystkich krajowych instrumentów wsparcia termomodernizacji i remontów budynków mieszkalnych w celu zmniejszenia ryzyka nieefektywnego wydatkowania środków publicznych (ocena spójności i komplementarności poszczególnych instrumentów) oraz stymulowania inwestycji termomodernizacyjnych i remontowych w segmentach, w których przedsięwzięcia tego typu były realizowane w niedostatecznej skali.

W odniesieniu do **dodatków mieszkaniowych**:

- 1) Wprowadzenie wymogu składania oświadczeń o stanie majątkowym wraz z wnioskiem o przyznanie dodatku mieszkaniowego. Obecnie do wniosku dołącza się deklarację o dochodach gospodarstwa domowego, natomiast złożenia oświadczenia majątkowego może żądać dopiero pracownik przeprowadzający wywiad środowiskowy. Składanie oświadczenia majątkowego wraz z wnioskiem pozwoliłoby gminom na precyzyjniejsze kierowanie wsparcia do osób w trudnej sytuacji finansowej. Byłoby to możliwe dzięki łatwiejszemu typowaniu osób, u których przeprowadza się wywiady środowiskowe, lub które nie powinny otrzymać dodatków mieszkaniowych ze względu na swój stan majątkowy.
- 2) Weryfikacja zasad zaliczania różnego rodzaju świadczeń do dochodu będącego podstawą do obliczenia wysokości dodatku mieszkaniowego. Obecnie przepisy ustawy nie są jednoznaczne co powoduje rozbieżności interpretacyjne, mające wpływ na równy dostęp do tej formy pomocy⁸³.

⁸³ Zgodnie ze stanowiskiem rządu „dodatek pielęgnacyjny przyznawany na podstawie ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227, z późn. zm.) jest zaliczany do dochodu stanowiącego podstawę wyliczania dodatku mieszkaniowego, gdyż nie został wymieniony w wyjątkach niewliczanych do dochodu”. Odmienne stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego zostało przyjęte w uchwale z dnia 10 grudnia 2009 r.

W odniesieniu do **dawnych zobowiązań państwa**:

Wprowadzenie systemu rejestracji książeczek mieszkaniowych, w celu zwiększenia przewidywalności przyszłych wydatków związanych z realizacją starych zobowiązań państwa. Taka operacja, z odpowiednio długim okresem rejestracji książeczek, nie niosłaby negatywnych skutków dla ich właścicieli. Jednocześnie działanie to umożliwiłoby weryfikację liczby nadal istniejących książeczek, umożliwiającą ubieganie się o premię gwarancyjną, co ułatwiłoby planowanie wydatków publicznych na mieszkalnictwo (element niepewności dotyczący wielkości corocznych zobowiązań) oraz – docelowo – umożliwiłoby zamknięcie okresu realizacji zobowiązań publicznych w ww. zakresie.

W odniesieniu do **programu wsparcia budownictwa socjalnego**:

- 1) Weryfikacja programu wsparcia budownictwa socjalnego, w szczególności dostosowanie instrumentu wsparcia do wyzwań lokalnej polityki mieszkaniowej gmin po wprowadzeniu zmian sprzyjających racjonalizacji zasad gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy (złagodzenie lub likwidacja przepisów dotyczących obowiązku utworzenia ekwiwalentu lokali socjalnych w przypadku budowy nowych mieszkań komunalnych; poszerzenie katalogu beneficjentów o spółki gminne) oraz weryfikacja procedur przyznawania wsparcia pod kątem usprawnienia realizacji programu.
- 2) Weryfikacja procedur przyznawania i rozliczania wsparcia (wydłużenie okresu realizacji przedsięwzięcia; zmiana zasad ustalania wysokości puli środków przeznaczonych na dofinansowanie inwestycji w zasobie) w celu zdynamizowania części programu wspierającego tworzenie zasobów interwencyjnych (mieszkań chronionych, pomieszczeń tymczasowych, noclegowni dla bezdomnych) przeznaczonych dla najuboższej części społeczności lokalnej.
- 3) Zniesienie zakazu łączenia wsparcia w ramach programu ze środkami unijnymi.
- 4) W zakresie działań w obszarach powiązanych z programem wsparcia budownictwa socjalnego, rozważenie zmiany rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie mieszkań chronionych w celu złagodzenia wymogów, jakie muszą spełniać mieszkania chronione.

Pozostałe rekomendacje:

- 1) Dokonanie przeglądu wydatków publicznych na wsparcie zakwaterowania żołnierzy. Wydatki ponoszone przez państwo z tego tytułu mogłyby zostać zbadane w ramach odrębnego przeglądu, poświęconego temu zagadnieniu albo w ramach szerszego przeglądu wydatków na obronność.
- 2) Wypracowanie zasad i określenie zakresu danych, jakie powinny być gromadzone na potrzeby oceny funkcjonowania poszczególnych instrumentów w obszarze mieszkalnictwa, a następnie gromadzenie takich informacji.
- 3) Zapewnienie stabilności planowania i finansowania działań uznanych za priorytetowe, w perspektywie wykraczającej poza jeden rok budżetowy, poprzez określenie wydatków na realizację programów wspierających mieszkalnictwo w perspektywie wieloletniej. Informacja o wydatkach w kolejnych latach, przekraczających rok

budżetowy, umożliwi odpowiednie dostosowanie zakresu wsparcia do możliwości finansowania wydatków publicznych ujmowanych w kolejnych latach budżetowych.

- 4) Weryfikacja terminów sporządzania i uzgadniania planów finansowych Funduszu Dopłat oraz Funduszu Termomodernizacji i Remontów w BGK oraz dostosowanie terminów sporządzania planów finansowych tych funduszy do procesu planowania budżetowego w konsekwencji wdrożenia stabilizującej reguły wydatkowej.

Załącznik Program pilotażowego przeglądu wydatków publicznych w obszarze mieszkalnictwa

Warszawa 11 marca 2015 r.

1. Podstawa przeglądu

Przegląd Wydatków publicznych (przegląd) odbywa się na podstawie wymiany korespondencji między Ministrem Finansów a Minister Infrastruktury i Rozwoju.

2. Cel przeglądu

Głównym celem pilotażowego przeglądu jest zwiększenie skuteczności i efektywności wykorzystania środków publicznych w obszarze mieszkalnictwa przy założeniu zachowania na niezmiennym poziomie całkowitej alokacji środków publicznych na ten cel.

Cel główny zostanie osiągnięty przez:

- identyfikację wydatków publicznych na mieszkalnictwo,
- identyfikację formułowanych *explicite* lub *implicite* celów polityki publicznej związanej z mieszkalnictwem,
- ocenę, czy interwencja publiczna w obszarze mieszkalnictwa odpowiada zidentyfikowanym celom i czy cele te są osiągalne,
- ocenę, czy poszczególne programy / instrumenty są efektywne: czy i w jaki sposób możliwe byłoby zwiększenie ich efektywności,
- ocenę, w jaki sposób programy / instrumenty wzajemnie na siebie oddziałują oraz jakie pozytywne lub negatywne efekty występują poza obszarem mieszkalnictwa,
- opracowanie rekomendacji: identyfikacja najlepszych sposobów modyfikacji alokacji środków publicznych w obszarze mieszkalnictwa, aby zwiększyć skuteczność i efektywność interwencji:
 - które programy / instrumenty należałoby zmodyfikować, a które należałoby ograniczyć bądź z nich zrezygnować?
 - które programy / instrumenty należałoby rozszerzyć / wprowadzić?
- Wypracowanie sposobu wdrożenia rekomendacji w zakresie finansowania interwencji publicznej, ew. regulacji prawnych i zmian organizacyjno-procesowych w badanym obszarze.

Przegląd ma charakter pilotażowy, co oznacza że jego celem jest też weryfikacja koncepcji, sposobu organizacji pracy, sposobu określania celów przeglądu i doboru metod analitycznych oraz skuteczności przeglądu, czyli stopnia, w jakim wypracowane rekomendacje zostaną wprowadzone w życie.

3. Szczegółowe zadania realizowane w ramach przeglądu

Zdefiniowane powyżej ogólne cele zostaną osiągnięte przez uzyskanie odpowiedzi na szczegółowe pytania i przeprowadzone szczegółowe analizy, według schematu przedstawionego poniżej.

A. Identyfikacja celów polityki i ocena adekwatności instrumentów do tych celów:

1. Jakie są najważniejsze cele, które państwo stara się osiągnąć przeznaczając środki publiczne na mieszkalnictwo?
2. Jakie są cele (zarówno związane bezpośrednio z mieszkalnictwem jak i dotyczące innych sfer) poszczególnych realizowanych programów / instrumentów wsparcia mieszkalnictwa? Czy cele te są spójne z i adekwatne do najważniejszych celów polityki mieszkaniowej?
3. W przypadku niespójności celów poszczególnych instrumentów / programów z najważniejszymi celami polityki – przygotowanie rekomendacji, czy program powinien być wygaszony, ew. kontynuowany po zmianach?
4. W jakiej mierze zestaw istniejących instrumentów / programów wpisuje się w ogólny cel polityki mieszkaniowej?

B. Skuteczność polityki mieszkaniowej:

1. Ocena – na podstawie istniejących danych i informacji – czy poszczególne programy/ instrumenty wsparcia osiągają swoje cele?
2. Jakie zmiany w konstrukcji / sposobie realizacji poszczególnych programów/ instrumentów mogłyby poprawić ich skuteczność?
3. W jaki sposób otoczenie regulacyjne wpływa na skuteczność poszczególnych programów / instrumentów?
4. Jakie są alternatywy dla danego programu / instrumentu? W jakiej mierze działanie sił rynkowych, zaangażowanie innych aktorów (np. biznes, samorządy, organizacje pozarządowe, itp.) mogłoby doprowadzić do osiągnięcia podobnych celów?
5. Czy i w jaki sposób programy / instrumenty wpływają na siebie nawzajem? Czy i jakie są ich efekty na inne sfery (np. mobilność geograficzna pracowników, integracja społeczna)? Jak przekłada się to na skuteczność polityki mieszkaniowej jako całości?
6. Jeżeli ocena skuteczności programów jest utrudniona ze względu na braki informacyjne, to jakie dodatkowe informacje należałoby zebrać i / lub jakie analizy należałoby przeprowadzić, aby umożliwić dokładniejszą ocenę skuteczności w ramach kolejnego przeglądu? W jakiej mierze istniejące mierniki rezultatów i oddziaływania są adekwatne i mogą być wykorzystane w przeglądzie wydatków? W razie potrzeby propozycja wypracowania nowych mierników.

C. Efektywność polityki mieszkaniowej:

1. Ocena efektywności poszczególnych programów. Czy podobne efekty danego programu / instrumentu można by osiągnąć niższym kosztem?
2. Jakie zmiany programów / instrumentów wsparcia mogłyby istotnie zwiększyć ich efektywność (np. przez obniżenie kosztów administracyjnych, ograniczenie wsparcia dla osób / instytucji spoza głównej grupy docelowej, wykorzystanie alternatywnych sposobów finansowania, itp.)?

3. W jaki sposób otoczenie regulacyjne wpływa na efektywność poszczególnych programów / instrumentów (o ile taka ocena jest możliwa)?
4. Jeżeli ocena efektywności programów jest utrudniona ze względu na braki informacyjne, to jakie dodatkowe informacje należałoby zebrać i / lub jakie analizy należałoby przeprowadzić, aby umożliwić dokładniejszą ocenę efektywności w ramach kolejnego przeglądu? W jakiej mierze istniejące mierniki efektywności są adekwatne i mogą być wykorzystane w przeglądzie wydatków? W razie potrzeby propozycja wypracowania nowych mierników.

D. Propozycje alternatywnych rozwiązań:

1. Wskazanie zmian w alokacji środków na istniejące programy (np. likwidacja niektórych programów przy zwiększeniu skali innych), która mogłaby zwiększyć skuteczność i efektywność interwencji publicznej w obszarze mieszkalnictwa.
2. Wskazanie zmian regulacyjnych, które mogłyby zwiększyć skuteczność i efektywność interwencji publicznej w obszarze mieszkalnictwa.

Realizując powyższe zadania i odpowiadając na powyższe pytania przegląd powinien:

- Uwzględniać doświadczenia i porównania międzynarodowe oraz dorobek odpowiednich badań teoretycznych,
- Identyfikować beneficjentów / interesariuszy (np. osoby otrzymujące dopłaty do kredytów mieszkaniowych, firmy developerskie, banki udzielające kredytów hipotecznych, itd.) poszczególnych programów / instrumentów (ich cechy) oraz charakter osiągniętych korzyści (np. udział publicznego finansowania w zakupie nieruchomości przez osobę prywatną, itp.),
- Analizować poziom i trendy kosztów funkcjonowania (pośrednich) poszczególnych programów / instrumentów.

4. Kontekst

Konstytucja RP w Artykule 75 stanowi, że „Władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałają bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania.”.

Bardzo istotna jest regulacyjna funkcja państwa w badanym obszarze. W szczególności przepisy dotyczące kwestii planowania przestrzennego, prawa budowlanego, infrastruktury towarzyszącej budownictwu mieszkaniowemu, funkcjonowania sektora bankowego czy zasad użytkowania mieszkań, w tym zasad najmu i ochrony praw lokatorów mają ogromne znaczenie dla łatwości zaspokajania potrzeb mieszkaniowych.

Wydatki państwa na mieszkalnictwo realizowane są przez 2 główne grupy dysponentów:

- wydatki budżetu państwa (realizowane przez MliR, w tym za pośrednictwem BGK oraz innych dysponentów w przypadku programów dla określonych grup zawodowych),
- wydatki samorządów gminnych (również miast na prawach powiatu).

Ze względu na funkcje / cele / charakter wydatków można wyróżnić:

- wydatki wspomagające budownictwo mieszkaniowe i nabywanie mieszkań (program „Mieszkanie dla młodych – MdM” (od 2014 r.), „Rodzina na swoim – RnS” (do 2012 r.). Istnieją także programy adresowane do wybranych grup zawodowych: żołnierzy i innych służb mundurowych (zarówno prowadzące do nabywania mieszkań na własność jak i wspierające wynajem – vide poniżej),
- ulgi podatkowe także wspomagające budownictwo mieszkaniowe i nabywanie mieszkań – obniżona stawka VAT na większość mieszkań i domów oraz ulga w VAT na materiały budowlane włączona do programu MdM,
- wydatki wspomagające budownictwo mieszkaniowe i budowę mieszkań przeznaczonych na wynajem: program budownictwa społecznego i program budownictwa socjalnego; obecnie nie istnieją programy finansowane ze środków publicznych wspierających budowę mieszkań na wynajem po cenach rynkowych (tego typu działalność prowadzi natomiast BGK),
- wydatki wspomagające utrzymanie zasobów mieszkaniowych (program wsparcia przedsięwzięć termomodernizacyjnych i remontowych),
- wydatki związane z realizacją starych zobowiązań państwa (refundacja premii gwarancyjnych posiadaczom książeczek mieszkaniowych, wykup odsetek od tzw. starych kredytów mieszkaniowych),
- wydatki wspierające osoby ubogie w ponoszeniu kosztów mieszkania: przede wszystkim dodatki mieszkaniowe przyznawane przez gminy (część pomocy społecznej); także wydatki na zaspokojenie minimalnych potrzeb mieszkaniowych (noclegownie, mieszkania socjalne, itd.).

5. Zakres przeglądu

Polityka mieszkaniowa obejmuje szereg instrumentów i programów. Najważniejsze z nich zostały wymienione powyżej i co do zasady wszystkie one zostaną objęte przeglądem. Przegląd będzie natomiast tylko w ograniczonym zakresie analizował otoczenie regulacyjne, przyjmując je jako dane i uwzględniając jego istotną rolę dla skuteczności i efektywności badanych programów i instrumentów.

Poszczególne instrumenty i programy będą analizowane przy wykorzystaniu pytań i zadań ewaluacyjnych wskazanych w ust. 3.

W trakcie prac będą wykorzystywane przede wszystkim istniejące, możliwie najbardziej aktualne źródła danych i informacji. Analiza danych i informacji uwzględni fakt, że efekty interwencji w mieszkalnictwie na ogół występują nawet dopiero kilka lat po rozpoczęciu interwencji (choćby ze względu na długość procesów inwestycyjnych związanych z budową czy modernizacją budynków i mieszkań).

6. Proces przeglądu

Prace nad przeglądem będą nadzorowane przez Komitet Sterujący, w skład którego wejdą Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów, Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju oraz przedstawiciel Szefa Kancelarii Rady Ministrów. Do zadań Komitetu Sterującego będzie należało: zatwierdzanie raportu z przeglądu wraz z wnioskami

i rekomendacjami lub zatwierdzenie wybranych rekomendacji bądź formułowanie własnych zaleceń i rekomendacji, a następnie przekazanie wniosków i rekomendacji Ministrowi Finansów.

Dyrektor Departamentu Polityki Wydatkowej będzie udzielał wyjaśnień lub dodatkowych informacji członkom Komitetu Sterującego, jak również za jego pośrednictwem zostanie zaprezentowany członkom Komitetu raport z przeglądu.

Do przeprowadzenia przeglądu zostanie powołana grupa robocza, w skład której wejdą pracownicy Departamentu Polityki Wydatkowej w Ministerstwie Finansów oraz Departamentu Mieszkalnictwa w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju. Do prac w grupie roboczej będą mogli być zapraszani eksperci zewnętrzni (z OECD, BGK, innych organów administracji publicznej, wykonujących zadania w zakresie mieszkalnictwa – w zależności od zapotrzebowania).

Źródła informacji wykorzystywane w przeglądzie to m.in:

- Regulacje prawne (wspólnotowe oraz krajowe),
- Dane statystyczne (m.in. GUS) i budżetowe, informacje gromadzone przez BGK nt. beneficjentów programów finansowanych z Funduszu Dopłat,
- Istniejące opracowania na temat mieszkalnictwa, np. raporty przygotowane przez MliR, raporty z kontroli NIK,
- Dobre praktyki międzynarodowe.