

# Założenia polityki wsparcia mieszkalnictwa do 2020 roku

---

## *I. Wprowadzenie*

Potrzeby mieszkaniowe należą do wąskiego zakresu potrzeb, które mają wymiar powszechny, dotyczą wszystkich i pozostają aktualne w całym okresie życia każdego człowieka. Niezależnie od tego jak wielka jest skala różnic społecznych, „posiadanie dachu nad głową” jest dla każdego gospodarstwa domowego jednym z podstawowych, a przy tym obiektywnie koniecznych do podjęcia, wyzwań konsumpcyjnych. Mieszkanie zapewnia bezpieczeństwo i jest jednym z warunków umożliwiających usamodzielnienie się, realizację zamierzeń związanych z założeniem rodziny, jej rozwojem, realizacją osobistych planów zawodowych, czy wręcz niejednokrotnie znalezieniem pracy w miejscu, w którym jest ona dostępna.

Należąc do wąskiego zbioru dóbr podstawowych, mieszkanie jest jednocześnie dobrem obiektywnie zaliczanym do dóbr najdroższych. Jest realizowaną we własnym zakresie „inwestycją życia” lub towarem, którego pozyskanie i użytkowanie – niezależnie od tego czy jest to własne mieszkanie, czy mieszkanie użytkowane na podstawie prawa najmu – wymaga poniesienia i dalszego ponoszenia, najczęściej przez okres wielu kolejnych lat, wydatków stanowiących istotną część budżetu domowego. Dla większości wydatki te są dużą częścią zgromadzonych oszczędności lub uzyskiwanych dochodów osobistych, przeznaczanych na spłatę kredytu mieszkaniowego, czynszu oraz uiszczanie bieżących opłat związanych z posiadanym mieszkaniem.

Powyższa charakterystyka mieszkania, jako bardzo drogiego dobra pierwszej potrzeby, nakłada na władze publiczne każdego kraju szczególne zobowiązanie do prowadzenia polityki wspierającej obywateli w rozwiązywaniu problemów mieszkaniowych. Konieczność interwencji władz publicznych w tym zakresie nigdy nie była kwestionowana. Dobrze ten stan rzeczy oddawać może wymienienie funkcji „Mieszkalnictwo i infrastruktura komunalna” w ograniczonym do 10-ciu punktów zestawieniu podstawowych funkcji państwa COFOG<sup>1</sup>, do którego odwołuje się m.in. Unia Europejska w klasyfikowaniu wydatków i przychodów administracji państw członkowskich i które stanowi również jeden z punktów odniesienia dla krajów podejmujących prace nad wprowadzeniem planowania budżetowego w układzie zadaniowym.

Cele i formy interwencjonizmu państwowego na rynku mieszkaniowym zmieniały się wraz z upływem czasu. Po II wojnie w wielu krajach obecnej Unii Europejskiej podstawowym problemem była konieczność zwiększenia liczby mieszkań, zwłaszcza dostępnych dla osób o niewystarczających dochodach. Rozwijało się wówczas tzw. budownictwo społeczne,

---

<sup>1</sup> Classification of the Functions of Government; UN Statistics Division.

realizowane najczęściej przez przedsiębiorstwa działające w formule nie dla zysku (*not for profit*), we współpracy z władzami szczebla centralnego, regionalnego i lokalnego. Obecnie większość problemów związanych z ilościowym deficytem mieszkań w tych państwach została rozwiązana, zaś coraz większego znaczenia nabrały kwestie remontów, modernizacji i rewitalizacji zasobów mieszkaniowych oraz poszukiwania precyzyjnych instrumentów umożliwiających zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych osób najuboższych oraz tzw. grup specjalnych, mających trudności na rynku z przyczyn pozaekonomicznych (osoby starsze, osoby niepełnosprawne, imigranci).

Uznanie mieszkalnictwa za jedną z funkcji władz rządowych i samorządowych znajduje wyrazne odzwierciedlenie również w Polsce, gdzie do problematyki potrzeb mieszkaniowych i roli władz publicznych szeroko odnoszą się postanowienia zawarte w podstawowych aktach prawnych, w tym Konstytucji RP. Zgodnie z art.75 ust.1 Konstytucji władze publiczne są zobowiązane do prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności (1) przeciwdziałają bezdomności, (2) wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz (3) popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania.

W warunkach gospodarki rynkowej jednym z podstawowych wyrazów skutecznej realizacji zobowiązań władz publicznych związanych z działaniami wpływającymi na sytuację w budownictwie mieszkaniowym i stan zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych jest niewątpliwie rola regulatora rynku. Wiąże się ona z określaniem takich przepisów regulujących kwestie planowania przestrzennego, prawa budowlanego, infrastruktury towarzyszącej mieszkaniom, funkcjonowania rynku finansowego czy zasad użytkowania mieszkań (w tym mieszkań stanowiących przedmiot najmu), które będą sprzyjały, a nie stanowiły bariery dla rozwoju budownictwa mieszkaniowego. Z racji swej powszechności, związanej z oddziaływaniem przepisów systemowych na każdy segment rynku mieszkaniowego, funkcja regulacyjna państwa ma dla rozwoju budownictwa mieszkaniowego znaczenie zasadnicze.

Koniecznym uzupełnieniem roli regulacyjnej jest interwencja władz publicznych w wymiarze finansowym, stanowiąca nieodzowny czynnik poprawy sytuacji mieszkaniowej. Selektywna interwencja władz rządowych i samorządowych jest warunkiem zwiększania dostępności mieszkań w tych segmentach rynku mieszkaniowego, w których z uwagi na uwarunkowania społeczne i ekonomiczne odwoływanie się wyłącznie do mechanizmów rynkowych nigdy nie będzie wystarczające.

## ***II. Podstawowe problemy polskiego mieszkalnictwa***

Problemy mieszkaniowe w Polsce mają swój specyficzny wymiar i są w większości nieporównywalne lub słabo porównywalne z sytuacją mieszkaniową w krajach zachodnioeuropejskich. Przede wszystkim podstawowym problemem pozostaje deficyt mieszkaniowy, czyli różnica między liczbą zamieszkałych mieszkań, a liczbą gospodarstw domowych. Ostatnie wiarygodne dane na ten temat uzyskano w trakcie przeprowadzania

Narodowego Spisu Powszechnego w 2002 r. Wynikało z nich, że różnica między liczbą zamieszkanym mieszkań a liczbą gospodarstw domowych (statystyczny deficyt mieszkaniowy) sięga 1,7 mln, z czego ok. 1,1 mln w miastach.

Brak precyzyjnych corocznych danych dotyczących liczby gospodarstw domowych w Polsce uniemożliwia dokonanie oceny wysokości aktualnego deficytu mieszkaniowego. W latach 2003-2009 przybyło w naszym kraju ok. 950 tys. mieszkań. Jednocześnie według projekcji Głównego Urzędu Statystycznego w tym samym okresie liczba gospodarstw domowych zwiększyła się o ok. 1 100 tys. Oznaczałoby to, że aktualnie statystyczny deficyt mieszkań w Polsce wynosi ok. 1 850 tys. mieszkań. Pogłębiona analiza, uwzględniająca hipotezę, że część mieszkań teoretycznie niezamieszkałych jest w praktyce wykorzystywana w szarej strefie najmu, a także że część mieszkań teoretycznie znajdujących się w budowie, jest w praktyce zamieszkałych, może prowadzi do konkluzji, że obecnie faktyczny deficyt mieszkaniowy wynosi ok. 1,4-1,5 mln mieszkań.

Należy oczywiście podkreślić, że dane ogólne powinno się interpretować z odpowiednią ostrożnością. Przede wszystkim warto zwrócić uwagę, że w Polsce, szczególnie na obszarach wiejskich, istnieje tradycja zamieszkiwania w tym samym budynku/mieszkanie rodzin wielopokoleniowych, co może zmniejszać rzeczywiste potrzeby w zakresie liczby nowych mieszkań. Z drugiej strony należy zauważyć, że na deficyt mieszkaniowy faktycznie składa się wiele deficytów lokalnych (zarówno ilościowych jak i jakościowych), dotkliwych zwłaszcza w największych i najbardziej dynamicznie rozwijających się miastach.

Problem braku mieszkań jest przede wszystkim problemem związanym z niedostateczną dostępnością, rozumianą jako możliwość zaspokajania potrzeb mieszkaniowych przez gospodarstwa domowe. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w Polsce wystarcza obecnie na ok. 0,8 m<sup>2</sup> powierzchni mieszkania. Jeszcze gorsza sytuacja panuje w największych miastach, gdzie za przeciętną pensję można nabyć jedynie ok. 0,5-0,6 m<sup>2</sup> mieszkania. W krajach zachodnioeuropejskich za przeciętną pensję obywatele mogą zakupić ok. 2-3 m<sup>2</sup> mieszkania.

Niskie dochody społeczeństwa i wysokie koszty budowy/ceny nowych mieszkań powodują, że jedynie część społeczeństwa może zaspokoić swoje potrzeby mieszkaniowe bezpośrednio na rynku. Jednocześnie jednak w okresach zwiększonego popytu, spowodowanego np. zmniejszeniem oprocentowania kredytów hipotecznych lub poprawy sytuacji na rynku pracy, na rynku mieszkaniowym gwałtownie rosną ceny mieszkań (taka sytuacja miała miejsce w latach 2006-2008). Jedną z głównych przyczyn takich wahań jest charakterystyczna dla rynku mieszkaniowego nieelastyczność podaży rynkowej.

Obok niskiej dostępności mieszkań, poważnym problemem – w większości odziedziczonym po okresie sprzed transformacji ustrojowej – jest niezadowolający standard zamieszkania. Kwestia ta powinna być rozpatrywana w kategoriach niskiego standardu technicznego budynków mieszkalnych, niedostatecznego wyposażenia mieszkań w instalacje oraz nadmiernego zaludnienia mieszkań. W tak rozumianych warunkach substandardowych u

progu okresu transformacji ustrojowej w 1988 roku zamieszkiwało ok. 12,7 mln osób w 3,5 mln mieszkań (33% wszystkich mieszkań). Ostatnie dane uzyskane na podstawie spisu powszechnego z 2002 roku wykazały znaczącą poprawę tej sytuacji. W roku objętym badaniem w warunkach substandardowych zamieszkiwało już tylko 6,5 mln osób w 1,8 mln mieszkań (16% mieszkań ogółem). W kolejnych latach podstawowe wskaźniki pokazujące warunki mieszkaniowe, takie jak wyposażenie mieszkań w poszczególne instalacje czy przeciętna liczba osób przypadających na jedno mieszkanie, ulegały dalszej poprawie. Obecnie niezadowolające parametry są charakterystyczne przede wszystkim dla obszarów wiejskich, gdzie jednak również następuje stopniowa poprawa.

Nierozwiązanym problemem pozostaje natomiast niski stan techniczny zasobów mieszkaniowych spowodowany zarówno niskim standardem wykonawstwa i użytych materiałów w momencie powstawania budynków, jak i następującymi po budowie wieloletnimi zaległościami remontowymi. Badanie Instytutu Rozwoju Miast z 2006 roku wykazało, że szczególnie niski stopień pokrycia potrzeb konserwacyjno-remontowych występuje w zasobach komunalnych i zasobach prywatnych czynszowych (ok. 30%). Najlepiej pod tym względem wyglądają zasoby spółdzielni mieszkaniowych. Biorąc pod uwagę stan techniczny zasobów, w ciągu najbliższych kilkunastu lat należałoby wycofać z eksploatacji nawet ok. 200 tys. mieszkań. Stan techniczny zasobów mieszkaniowych wiąże się ściśle także z coraz ważniejszymi wyzwaniami, takimi jak konieczność oszczędności energii, której zużycie w sektorze gospodarstw domowych sięga 33% finalnego zużycia energii.

### ***III. Dotychczasowa polityka wsparcia mieszkalnictwa – struktura wydatków***

Od rozpoczęcia procesu transformacji gospodarczej konstytuowaniu się rozwiązań prawnych w sferze własności mieszkaniowej, rynku najmu i szerokiego zakresu przepisów oddziałujących na rynek mieszkaniowy, towarzyszyła polityka państwa ukierunkowana również na bezpośrednie wspieranie budownictwa mieszkaniowego i działań zmierzających do poprawy stanu technicznego zasobów. Ważnym elementem towarzyszącym procesom transformacyjnym była również konieczność rozliczenia się państwa polskiego ze zobowiązań powziętych w przeszłości, mających swe źródło w rozwiązaniach finansowych stosowanych w okresie panowania doktryny socjalistycznej.

Wprowadzanym instrumentom polityki mieszkaniowej towarzyszyły takie procesy jak: prywatyzacja mieszkań znajdujących się pierwotnie w zasobach komunalnych, zasobach zakładów pracy oraz zasobach spółdzielni mieszkaniowych, stopniowa dominacja rynkowych źródeł kapitału niezbędnego do sfinansowania nowych inwestycji, dynamiczne zmiany w otoczeniu regulacyjnym mieszkalnictwa (system planowania przestrzennego, regulacja procesów budowlanych, gospodarka nieruchomościami, system ksiąg wieczystych itp.). Niezwykle ważnym elementem tych procesów była również decentralizacja polityki mieszkaniowej i przeniesienie głównej części odpowiedzialności za jej prowadzenie na samorządy gminne.

Stosowane w okresie ostatnich 20 lat instrumenty wsparcia mieszkalnictwa podlegały znaczącym zmianom, obejmując rozwiązania ukierunkowane na:

- *zwiększanie dostępności mieszkań dla najuboższych*, poprzez wspieranie realizacji inwestycji związanych z powiększaniem zasobu lokali socjalnych oraz miejsc w budynkach dla osób bezdomnych (segment budownictwa socjalnego);
- *zwiększenie dostępności mieszkań dla osób niezamożnych i średniozamożnych*, a także dla tzw. grup specjalnych (osoby starsze, osoby niepełnosprawne, imigranci), poprzez wspieranie realizacji mieszkań społecznych czynszowych, spółdzielczych lokatorskich oraz mieszkań chronionych (segment budownictwa społecznego);
- *zwiększenie dostępności mieszkań dla osób zainteresowanych własnością mieszkaniową*, poprzez wspieranie pozyskiwania źródeł finansowania oraz możliwość odzyskania części wydatków poniesionych na zakup lub budowę mieszkania (budownictwo własnościowe);
- *poprawę stanu technicznego zasobów mieszkaniowych*, poprzez wspieranie inwestycji termomodernizacyjnych i remontowych (cały zasób);
- *stopniową redukcję zobowiązań państwa z poprzednich okresów*, poprzez wypłatę premii gwarancyjnych, wykup odsetek od tzw. starych kredytów spółdzielczych, a także kompensacje właścicielom utraconych możliwości dochodowych w wyniku obowiązywania czynszów regulowanych.

Przez wiele lat podstawowe formy wspierania mieszkalnictwa opierały się na instrumentach podatkowych. Rozwinięty system ulg i zwolnień w podatkach dochodowych był pod względem rozmiarów wsparcia finansowego główną formą pomocy państwa w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, przede wszystkim ukierunkowaną na wsparcie budownictwa własnościowego oraz inwestycji związanych z poprawą stanu technicznego zasobów mieszkaniowych (w tym ostatnim przypadku do 1997 r. wraz z systemem dotacji termomodernizacyjnych dla spółdzielni mieszkaniowych).

Rozwinięty system ulg mieszkaniowych w podatkach dochodowych miał swoje istotne znaczenie w początkowym okresie transformacji ustrojowej, w sytuacji braku dostępnego kredytu rynkowego (ze względu na wysokie stopy procentowe i niedostatecznie rozwinięty system bankowości komercyjnej). W celu pobudzenia budownictwa mieszkaniowego, które szczególnie w połowie lat 90-tych znajdowało się w głębokim kryzysie, przyjęto więc instrumenty stymulacyjne kierowane do osób, które dysponując środkami finansowymi mogły je przeznaczyć na inwestycje mieszkaniowe, w tym także inwestycje w dodatkowe mieszkania na komercyjny wynajem. W ramach systemu podatków dochodowych obowiązywały: (1) tzw. „duża ulga budowlana” w PIT, obejmująca inwestycyjne wydatki mieszkaniowe (1992-2001, z tytułu praw nabytych do 2004 r.); (2) ulga w PIT z tytułu wydatków na zakup gruntów pod budowę budynku mieszkalnego (1992-2001, z tytułu praw nabytych do 2004 r.), (3) ulga w PIT na czynszowe budownictwo wielorodzinne (1992-2000, z tytułu praw nabytych do 2003 r.); (4) ulga w CIT na czynszowe budownictwo wielorodzinne (1992-1998, z tytułu praw nabytych do 2001 r.), (5) ulga odsetkowa (2002-

2006). Cechą wspólną charakteryzującą co do zasady powyższe rozwiązania był wymóg wcześniejszego posiadania środków i poniesienie wydatków, zaś ich konstrukcja powodowała, że zazwyczaj większa pomoc była kierowana do grup ludności o najwyższych dochodach, płacących najwyższe podatki dochodowe.

Istotnym uzupełnieniem ulg mających na celu zwiększenie efektów budownictwa mieszkaniowego była ponadto ulga z tytułu wydatków na remont i modernizację budynku lub lokalu mieszkalnego. Cel funkcjonowania tej ulgi był odrębny od pozostałych ulg, lecz adresowanie było w dużej mierze tożsame, chociaż oczywiście, ze względu na specyfikę działań będących przedmiotem odliczeń, była zdecydowanie bardziej dostępna.

W poszczególnych latach obowiązywania ulg mieszkaniowych korzystało z nich po kilka milionów podatników. W wyniku ich stosowania wyhamowaniu uległ spadek efektów budownictwa mieszkaniowego, a z czasem nastąpił coroczny wzrost tych efektów. Nastąpiło to jednak dość dużym kosztem dla budżetu, szacowanym średniorocznie na ok. 1,3 mld zł w latach 1993-1995, 3,7 mld zł w latach 1996-2000 oraz 4,4 mld w latach 2001-2005. W związku z tym efektywność stosowania tego typu instrumentów z punktu widzenia przezwyciężenia podstawowych problemów polskiego sektora mieszkaniowego – szczególnie związanych z tą częścią problemów, jakie dotyczyły deficytów mieszkań dostępnych dla osób o niskim i średnim poziomie dochodów - była dyskusyjna.

Modyfikacja systemu podatkowych instrumentów wsparcia mieszkalnictwa, a począwszy od 2006 roku zupełne wycofanie się państwa z instrumentu ulgi mieszkaniowej w PIT (każda zmiana wiązała się oczywiście z zachowaniem praw nabytych), wpisywały się zazwyczaj w szerszy kontekst reform finansów publicznych. Zmiany te odzwierciedlały jednocześnie ewoluowanie rynku finansowania mieszkalnictwa, którego ważnym momentem było w końcu lat 90-tych powstanie warunków dla rozwoju z każdym rokiem coraz bardziej dostępnych kredytów hipotecznych. Konsekwentnie też w ostatnim okresie stosowania podatkowych ulg budowlanych pomoc państwa dla gospodarstw domowych opierała się już wyłącznie na pomocy w spłacie zadłużenia kredytowego (ulga odsetkowa w PIT w latach 2002-2006).

Jednocześnie ulgom, jak również późniejszemu procesowi likwidacji ulg stosowanych w podatkach dochodowych towarzyszyła preferencyjna dla mieszkalnictwa konstrukcja podatku VAT, przewidująca opodatkowanie mieszkalnictwa stawką obniżoną, oraz do połowy 2004 r. wyłączenie dostawy gruntów z zakresu przedmiotu VAT (zmienione w efekcie ujednoczenia systemu VAT po wejściu Polski do Unii Europejskiej). Obniżona (7%) stawka podatku VAT utrzymana została również po wejściu naszego kraju do Unii Europejskiej, obejmując dostawę, budowę, remont, modernizację, termomodernizację lub przebudowę obiektów budowlanych lub ich części na podstawie derogacji traktatowych w całym zasobie oraz – stosownie do regulacji systemowych UE – konkretnie w odniesieniu do obiektów budowlanych lub ich części objętych społecznym programem mieszkaniowym. W tym ostatnim przypadku obniżona stawka jest w całości stosowana do budynków mieszkalnych

jednorodzinnych, których powierzchnia użytkowa nie przekracza 300 m<sup>2</sup> oraz do lokali mieszkalnych, których powierzchnia użytkowa nie przekracza 150 m<sup>2</sup>.

Ponadto od 2006 roku wprowadzono nową możliwość zwrotu części wydatków poniesionych na zakup materiałów budowlanych, które do dnia 30 kwietnia 2004 r. były opodatkowane stawką podatku od towarów i usług w wysokości 7 %, a od dnia 1 maja 2004 r. są opodatkowane podstawową stawką podatku VAT. Program ten – przy wymiarze wsparcia związany co prawda z kontekstem prawa podatkowego (różnica stawek VAT), ale mający charakter bezpośrednich wydatków budżetowych nie powiązanych z zasadami rozliczenia podatku – pociąga za sobą relatywnie duże wydatki budżetowe oscylujące w latach 2008-2009 w okolicach 1 mld zł rocznie.

W połowie lat 90-tych podjęte zostały jednocześnie pierwsze próby wprowadzenia programów wspierających budownictwo mieszkaniowe w ograniczonym, zdefiniowanym segmentowo zakresie, współfinansowanych w formie bezpośrednich wydatków z budżetu państwa. Pierwszym programem o takim charakterze był kompleksowy system wsparcia podaży mieszkań na wynajem o umiarkowanych czynszach. W ramach programu stworzone zostały ramy instytucjonalne wspieranego segmentu rynku (towarzystwa budownictwa społecznego jako nowa grupa inwestorów, Krajowy Fundusz Mieszkaniowy) wraz z dedykowanym instrumentem wsparcia (preferencyjny kredyt na budowę mieszkań) oraz towarzyszącym instrumentem wspierającym powstawanie infrastruktury technicznej związanej z budową mieszkań (wsparcie gmin w zbrojeniu gruntów, pierwotnie ograniczone do społecznego budownictwa na wynajem).

Wraz ze stabilizacją makroekonomiczną, zmieniło się otoczenie polityki mieszkaniowej. Spadek inflacji i rynkowych stóp procentowych otworzył możliwość finansowania inwestycji mieszkaniowych z kapitału pożyczonego w bankach komercyjnych (kredyty hipoteczne). Jednocześnie następowała reforma finansów publicznych, której jednym z głównych elementów była stopniowa rezygnacja z rozwiniętego systemu ulg podatkowych. Państwo wycofywało się z szerokiego wspierania mieszkalnictwa za pomocą instrumentów podatkowych na rzecz lepiej adresowanych, dedykowanych poszczególnym segmentom instrumentów. Zbiegło się to również ze stopniową decentralizacją kompetencji i środków, również w sferze mieszkaniowej, ze szczebla centralnego do samorządów gminnych.

Począwszy od 2008 r. zestaw selektywnych programów wspierających gospodarstwa domowe w zaspokajaniu własnych potrzeb mieszkaniowych – innych niż szeroko adresowane instrumenty podatkowe, system dodatków mieszkaniowych oraz wydatki budżetowe związane z realizacją historycznych zobowiązań mieszkaniowych państwa – objął po raz pierwszy od rozpoczęcia przemian gospodarczych w 1990 r. wszystkie podstawowe segmenty rynku mieszkaniowego. Tworzyły je instrumenty wsparcia budownictwa socjalnego i mieszkań społecznych czynszowych, pomocy dla rodzin zaspokajających potrzeby mieszkaniowe w formie własnego mieszkania, pomocy gminom w rozwoju infrastruktury

towarzyszącej budownictwu mieszkaniowemu, jak również programy ukierunkowane na wsparcie inwestycji remontowych oraz przedsięwzięć termomodernizacyjnych.

### *Dedykowane programy polityki mieszkaniowej w okresie 2008-2009*

<i>Nowe mieszkania na wynajem – budownictwo mieszkaniowe dla najuboższych</i>	Realizowany od 2004 r. program wsparcia gmin w budowie lokali socjalnych, w formie dofinansowania części kosztów budowy, remontów lub adaptacji budynków mających na celu powiększenie tej części mieszkaniowych zasobów gmin, jaką są lokale socjalne. Wdrożenie rozwiązań systemowych ustawy uchwalonej w 2006 r. poprzedziła realizacja programu pilotażowego w latach 2004-2006. W ramach programu wsparcia finansowane są również analogiczne przedsięwzięcia, których przedmiotem są mieszkania chronione, noclegownie lub domy dla bezdomnych. Do końca I kw. 2010 r. wsparcie udzielone w ramach programu, w tym programu pilotażowego, pozwoliło objąć finansowaniem utworzenie ok. 11 tys. lokali mieszkalnych oraz ok. 900. miejsc w noclegowniach i domach dla bezdomnych.
<i>Nowe mieszkania na wynajem – budownictwo mieszkaniowe w segmencie dostępnym (lokale na wynajem o ograniczonym czynszu)</i>	Wprowadzony w połowie lat 90-tych program wsparcia społecznego budownictwa czynszowego i spółdzielczego lokatorskiego, w formie preferencyjnych kredytów dla towarzystw budownictwa społecznego i spółdzielni mieszkaniowych. W ramach programu do końca 2009 r. przedmiotem finansowania było 92,6 tys. mieszkań na wynajem o umiarkowanym czynszu oraz spółdzielczych mieszkań lokatorskich
<i>Nowe mieszkania na własność – budownictwo mieszkaniowe o umiarkowanym standardzie (lokale mieszkalne o ograniczonych powierzchniach i cenie/koszcie budowy)</i>	Wprowadzony w 2006 r. program preferencyjnych kredytów mieszkaniowych, w formie dopłat do oprocentowania kredytu mieszkaniowego przysługujących przez okres 8 lat od zaciągnięcia kredytu w wysokości ok. 50% należnych odsetek. Programem objęte wyłącznie rodziny (małżeństwa, osoby samotnie wychowujące dziecko), które zaspokajają potrzeby mieszkaniowe poprzez zakup mieszkania lub budowę domu jednorodzinnego, pod warunkiem, że kredytowane przedsięwzięcie spełnia warunki dotyczące nie przekraczania określonych w ustawie kosztów budowy/ceny oraz powierzchni użytkowej. Przepisy nie ograniczają przedmiotu kredytowania wyłącznie do zakupu nowych mieszkań. W ramach programu do końca I kw. 2010 r. przedmiotem finansowania było 49,6 tys. mieszkań, z czego 19,1 tys. nowych lokali mieszkalnych i budowanych domów jednorodzinnych.
<i>Infrastruktura techniczna związana z budownictwem mieszkaniowym – zbrojenie gruntów przez gminy</i>	Instrument wprowadzony w 1995 roku wraz z systemem wsparcia budownictwa społecznego na wynajem. W jego ramach gminy mogły się ubiegać o preferencyjny kredyt na sfinansowanie infrastruktury technicznej towarzyszącej budownictwu mieszkaniowemu. Do końca I kw. 2010 gminy zaciągnęły w ramach programu 103 preferencyjne kredyty.
<i>Istniejący zasób mieszkaniowy – ograniczenie zapotrzebowania na energię</i>	Realizowany od 1999 r., szeroko adresowany program mający na celu ograniczanie zapotrzebowania na energię w segmencie mieszkaniowym, w formie premii udzielanej na spłatę części kwoty kredytu zaciągniętego w szczególności na termomodernizację budynku mieszkalnego. Program, realizowany w oparciu o przepisy ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o wspieraniu przedsięwzięć termomodernizacyjnych, zastąpił system dotacji dla spółdzielni mieszkaniowych finansowany do końca 1997 r. ze środków budżetu państwa oraz funkcjonujący w 1998 r. instrument dotacji dla sprzedawców ciepła dostarczających je gestorom zasobów mieszkaniowych. W ramach programu wsparcia przedsięwzięć termomodernizacyjnych do końca I kw. 2010 r. zostało zrealizowanych ponad 14,5 tys. przedsięwzięć termomodernizacyjnych, zaś kolejnych 2,9 tys. było w trakcie realizacji. Łączna wartość tych przedsięwzięć wynosi blisko 6 miliardów złotych
<i>Istniejący zasób mieszkaniowy – poprawa stanu technicznego i powstrzymanie procesu degradacji w najstarszej części zasobów</i>	Realizowany od 2009 r. nowy program wsparcia przedsięwzięć remontowych w formie premii remontowej udzielanej ze środków Funduszu Termomodernizacji i Remontów na spłatę części kwoty kredytu zaciągniętego na poprawę stanu technicznego budynku wielorodzinnego. Programem zostały objęte wyłącznie te spośród najstarszych budynków wielorodzinnych, których użytkowanie rozpoczęto przed 14 sierpnia 1961 roku i które należą do osób fizycznych, wspólnot mieszkaniowych z większością udziałem osób fizycznych, spółdzielni mieszkaniowych oraz towarzystw budownictwa społecznego.

Rozwiązania te uzupełniał system dodatków mieszkaniowych, obowiązująca obniżona stawka VAT na mieszkalnictwo, system rekompensaty podstawowej stawki VAT na materiały budowlane, pomoc państwa w spłacie kredytów mieszkaniowych „starego portfela” oraz mechanizm refundacji premii gwarancyjnych związanych z systematycznym oszczędzaniem na mieszkanie w okresie PRL.

Pomimo stosunkowo szerokiego zakresu dostępnych form wsparcia mieszkalnictwa w Polsce, efekty rzeczowe programów polityki mieszkaniowej są w odniesieniu do potrzeb niewielkie, a ich wpływ na wyraźną poprawę poziomu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych w priorytetowych społecznie segmentach wsparcia jest zdecydowanie niewystarczający. Właśnie wskazany w poprzednim zdaniu aspekt oceny polityki wsparcia budżetowego mieszkalnictwa wydaje się najwłaściwszą miarą stosunkowo niskiej skuteczności finansowych działań władz publicznych. Podstawowym problemem w Polsce nie jest już bowiem wyłącznie zbyt niska liczba nowobudowanych mieszkań. Obecne efekty budownictwa mieszkaniowego, oscylujące w granicach 160-165 tys. rocznie są na najwyższym poziomie od rozpoczęcia transformacji ustrojowej. Na tym tle, przy występującej oczywiście nadal dużej potrzebie poprawy ilościowych wskaźników zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych, jako zasadniczy jawi się przede wszystkim problem bardzo niskiego udziału w efektach ogółem tego budownictwa mieszkaniowego, które jest dedykowane dla gospodarstw domowych nie będących w stanie samodzielnie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych na rynku.<sup>2</sup>

Interwencyjna funkcja władz publicznych w zakresie wsparcia najbardziej problemowych obszarów w mieszkalnictwie nie odzwierciedlała w ostatnich latach zarówno ogólnej koniunktury budownictwa mieszkaniowego, jak również – co wymaga wyraźnego podkreślenia – samej liczby instrumentów wsparcia mieszkalnictwa adresowanych właśnie do tych segmentów rynku, co wyraźnie oddaje poniższe zestawienie.

	2000-2005	2006-2007		2008-2009		2010 (szacowane)	
		mln zł	struktura (%)	mln zł	struktura (%)	mln zł	struktura (%)
Wydatki budżetowe na wsparcie budownictwa socjalnego (część 18)	54,2	98,0	2,9	70,0	1,8	20,0	1,1
Wydatki budżetowe na wsparcie budownictwa społecznego na wynajem (część 18)	1 814,4	761,2	22,8	370,0	9,4	0	0
Wydatki budżetowe wspierające budownictwo własnościowe (część 18)	0 <sup>3</sup>	0 <sup>3</sup>	0,0 <sup>3</sup>	60,0	1,5	275,0	15,1
Wydatki budżetowe związane ze zwrotem różnicy stawek VAT	0	1 127,9	33,8	2001,7	50,9	1 000,0	54,9
Wydatki budżetowe na termomodernizacje (część 18)	201,6	422,9	12,7	379,3	9,7	0	0
Stare zobowiązania (część 18)	6 608,4	924,4	27,7	1048,8	26,7	527,8	29,0
<b>Suma</b>	<b>8 678,6</b>	<b>3 334,0</b>	<b>100,0</b>	<b>3 929,8</b>	<b>100,0</b>	<b>1 822,8</b>	<b>100,0</b>

W tym względzie występowała i nadal występuje wyraźna dysproporcja pomiędzy deklarowanymi priorytetami wsparcia (liczba programów, już obecnie występujące podstawy do kompleksowego podejścia segmentowego) a rzeczywistą strukturą wydatków przeznaczanych corocznie na wsparcie mieszkalnictwa.

<sup>2</sup> Na wagę tej kwestii zwraca również uwagę Rezolucja Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 19 lutego 2010 r. w sprawie Rozwoju Budownictwa Mieszkaniowego na lata 2010-2020.

<sup>3</sup> Zasadnicze formy wsparcia w ramach ulg podatkowych.

Bez faktycznej korekty kierunków polityki wsparcia, sama kontynuacja rosnącego trendu rocznych efektów budownictwa mieszkaniowego nie daje żadnej gwarancji równoległej poprawy stanu ilościowego mieszkań w segmentach, które przede wszystkim stanowią odpowiedź na wyraźnie występujące w Polsce problemy społeczne<sup>4</sup>.

Powyższe rozważania skłaniają do ponownego zdefiniowania priorytetów polityki mieszkaniowej państwa i zasad wspierania mieszkalnictwa ze środków publicznych. Analiza dotychczasowych instrumentów polityki mieszkaniowej państwa, a także uzyskanych dzięki tej polityce efektów pozwala sformułować poniższe wnioski:

1. **Niska efektywność stosowanych instrumentów w kontekście pomocy „wykluczonym z rynku”.** Pomimo szerokiego zakresu stosowanych instrumentów finansowania mieszkalnictwa, zarówno bezpośrednich jak i podatkowych, uzyskiwane efekty są zdecydowanie niezadowalające, w szczególności z punktu widzenia zwiększenia dostępności do mieszkań dla osób o dochodach niewystarczających do samodzielnego zaspokajania swoich potrzeb mieszkaniowych. Pomimo istnienia programów stanowiących dużą część polityki społecznej państwa (budownictwo socjalne i społeczne), ich finansowanie jest niewielkie i w małym zakresie zaspokaja istniejące problemy.
2. **Nieselektywne adresowanie wydatków budżetowych.** Pomimo funkcjonowania instrumentów dedykowanych wszystkim grupom społeczeństwa, zdecydowana większość środków budżetowych kierowana do sektora mieszkaniowego pochłania wsparcie działań podejmowanych przez osoby relatywnie zamożne, z których część bez pomocy państwa i tak prowadziłaby działania inwestycyjne. Przedsięwzięcia wymagające największej pomocy budżetowej (budownictwo socjalne, budownictwo społeczne) są finansowane na minimalnym poziomie, co znacznie ogranicza efekty rzeczowe tego sektora i nie wpływa zasadniczo na rozwiązywanie podstawowych problemów mieszkaniowych i redukcję istniejących potrzeb społecznych. Polityka wspierania finansowego rynku nie służy wobec tego dobrze podstawowym celom, rozumianym w kategorii uzupełniania rozwiązań rynkowych. Przykładowo, w 2009 r. na wsparcie budownictwa socjalnego przeznaczonego dla osób najuboższych wydatkowano 45 mln zł, natomiast mechanizm tzw. „zwrotu VAT” kosztował budżet państwa 1 mld zł.
3. **Ograniczona efektywność relacji „wsparcie budownictwa – generowanie dochodów budżetu państwa w przyszłości”.** Występujący związek pomiędzy wspomaganie inwestycji w budownictwie mieszkaniowym, a generowaniem przyszłych wpływów do budżetu państwa z tytułu kapitałochłonnych procesów inwestycyjnych w tym obszarze (m.in. wpływy z VAT, podatków dochodowych, wyposażenie mieszkania) jest istotną cechą, która powinna być brana pod uwagę w ramach realizowanej polityki mieszkaniowej. Związek ten jest jednak

---

<sup>4</sup> W latach 2008 i 2009 wybudowano odpowiednio 5,9 tys. i 7,8 tys. mieszkań wspomaganym przez władze publiczne (mieszkania komunalne oraz mieszkania społeczne czynszowe), co stanowiło tylko 3,7% i 4,9% efektów budownictwa mieszkaniowego w tych latach. Utrzymanie obecnego poziomu budownictwa przeznaczanego dla tych osób nie jest więc w stanie w perspektywie najbliższego dziesięciolecia zapewnić zauważalnego zaspokojenia występujących w tym zakresie potrzeb, odzwierciedlonych chociażby w liczbie rodzin zarejestrowanych na listach oczekujących na wynajem mieszkania od gminy lub towarzystwa budownictwa społecznego.

czytelny i faktyczny przede wszystkim w tych obszarach rynku, w których uruchomienie wydatków z budżetu państwa wprost warunkuje realizację wspomaganych inwestycji. Bezpośredni związek w tym zakresie koncentruje się więc przede wszystkim w Polsce na obszarach problemowych, gdzie – jak pokazuje wieloletni okres realizacji takich programów jak budownictwo społeczne czynszowe czy wsparcie budownictwa socjalnego (w tym w latach 2004-2005 w ramach programu pilotażowego) – liczba budowanych mieszkań zależy wprost od poziomu wsparcia budżetowego. Pomijając kwestie społeczne, stanowiące podstawową rację uzasadniającą konieczność interwencyjnej roli władz publicznych w segmentach społecznie uzasadnionych, również istniejąca struktura wydatków nie pozwala więc wykorzystać w pełni potencjału, jaki dla szerszych uwarunkowań gospodarczych i budżetowych wiąże się z aktywną polityką państwa w zakresie finansowania mieszkalnictwa.

4. ***Konieczne korekty programów adresowanych sektorowo – uwarunkowania wewnętrzne.*** Również część istniejących programów wsparcia wymaga znacznych korekt, zarówno jeżeli chodzi o przedmiot wsparcia, jak i konstrukcję instrumentów finansowania. W szczególności dotyczy to programu budownictwa społecznego, realizowanego dotychczas głównie przez towarzystwa budownictwa społecznego. Nowe rozwiązania powinny umożliwić efektywniejszą realizację głównych celów funkcjonowania tego segmentu (zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych osób niezamożnych, ułatwianie procesów migracyjnych na rynku pracy, zwiększenie rotacyjności zasobów mieszkaniowych). Należy również w pełni wykorzystać potencjał tego sektora, prowadząc do wzrostu liczby podmiotów realizujących ten rodzaj budownictwa oraz zwiększyć liczbę oddawanych do użytkowania mieszkań.
5. ***Konieczne korekty programów adresowanych sektorowo – uwarunkowania zewnętrzne.*** Korekty istniejących programów są również związane z oddziaływaniem otoczenia pozasektorowego, szczególnie w sytuacji spowolnienia gospodarczego. Szczególnie istotna w tym kontekście była likwidacja w 2009 roku Krajowego Funduszu Mieszkaniowego (motywowana wzmocnieniem roli Banku Gospodarstwa Krajowego w łagodzeniu skutków zaburzeń na rynku finansowym), która spowodowała zahamowanie akcji kredytowania segmentu społecznych mieszkań na wynajem. Faktycznej likwidacji uległo również wspieranie ze środków publicznych technicznego zbrojenia gruntów pod nowe inwestycje mieszkaniowe. Modyfikacje powinny dotknąć także program „Rodzina na Swoim”. Należy zwiększyć oddziaływanie tego instrumentu na procesy demograficzne (zakładanie rodziny, dzietność kobiet), jednocześnie skuteczniej realizować politykę pobudzania inwestycji mieszkaniowych w okresach spowolnienia gospodarczego. Wspieranie komercyjnego budownictwa mieszkaniowego w okresie ożywienia mija się z celem i może powodować jedynie zwiększenie cen rynkowych. Dlatego docelowo należy wygasić program, a termin tego wygaszenia powinien być skorelowany z tendencjami rynkowymi.

#### *IV. Polityka wsparcia mieszkalnictwa w latach 2011-2020*

Podstawowymi celami na osiągnięciu których będzie koncentrowała się polityka finansowego wsparcia mieszkalnictwa w okresie najbliższych 10 lat będą:

- likwidacja deficytów ilościowych w segmencie mieszkań socjalnych i osób wymagających innej społecznej pomocy mieszkaniowej;
- wprowadzenie efektywnych form podaży mieszkań dostępnych cenowo w segmencie mieszkań na wynajem oraz budownictwie własnościowym;
- eliminacja podstawowych ryzyk związanych z rozwojem prywatnego budownictwa mieszkań na wynajem;
- obniżenie kosztów budowy mieszkań i racjonalizacja przestrzenno-funkcjonalna nowych zasobów mieszkalnych poprzez stworzenie odpowiedniego zasobu uzbrojonych gruntów pod budownictwo mieszkaniowe;
- likwidacja luki remontowej;
- ograniczenie zapotrzebowania na energię w sektorze mieszkaniowym.

Podstawowymi kierunkami działań polityki finansowego wsparcia mieszkalnictwa będą:

- precyzyjna w adresowaniu segmentacja instrumentów finansowego wsparcia mieszkalnictwa;
- instrumenty wsparcia spójne z funkcją i zadaniami samorządów terytorialnych;
- koncentracja środków budżetowych na obszarach priorytetowych społecznie z punktu widzenia wspomagającej rynek funkcji władz publicznych, tj. podstawowych segmentach (budownictwo socjalne, społeczne czynszowe, społeczne własnościowe) i obszarach problemowych (utrzymanie zasobu);
- w segmencie wsparcia budownictwa własnościowego przesunięcie akcentów z działań jednoznacznie propopytowych na rzecz równoległego rozwoju form podaży mieszkań w segmencie dostępnym cenowo;
- prymat czasowy koniecznych działań eliminujących bariery prawne, ograniczające efektywność pomocy państwa, lub zapewnienie, w ramach konstrukcji danego instrumentu finansowania i towarzyszących rozwiązań regulacyjnych, selektywnej eliminacji takich barier;
- wieloletnie podstawy finansowania – zapewnienie koniecznych środków w ramach budżetu zadaniowego;
- zmiana struktury wydatków budżetowych, skoncentrowana na zakończeniu procesu realizacji zobowiązań historycznych oraz znaczącym zwiększeniu środków finansujących programy interwencyjne.

## SEGMENT I: BUDOWNICTWO SOCJALNE

W ramach wsparcia segmentu budownictwa socjalnego państwo uczestniczyło będzie w powstawaniu noclegowni i domów dla bezdomnych oraz w tworzeniu lokali socjalnych.

*Noclegownie i domy dla bezdomnych* służą do udzielania noclegu lub całodobowego schronienia osobom bezdomnym. Według danych za 2008 rok w Polsce istniało 215 takich instytucji, dysponujących ok. 8 tys. miejsc. Większość z tych miejsc znajdowała się w schroniskach prowadzonych przez organizacje pożytku publicznego (ok. 65%), pozostałe były zarządzane przez samorządy gminne. W roku 2008 r. z tej formy pomocy skorzystało ok. 16,8 tys. bezdomnych. Bardzo trudno jest szacować precyzyjnie jakie są faktyczne potrzeby w zakresie pomocy dla osób bezdomnych prowadzonej w tej formie. Według różnych szacunków w Polsce jest od 30 do 300 tys. osób bezdomnych, najbardziej wiarygodne dane mówią o ok. 70-80 tys. takich osób.

*Lokale socjalne* stanowią część zasobu mieszkaniowego gmin i są przeznaczone dla osób najuboższych, osób o szczególnie ciężkiej sytuacji życiowej oraz osób eksmitowanych z innych zasobów, np. z powodu nieregularnego opłacania stawek czynszowych. W odróżnieniu od pozostałych zasobów gminnych, umowy najmu w lokalach socjalnych są podpisywane na czas oznaczony i przedłużane jedynie wówczas, kiedy najemcy nadal spełniają określone przez gminę kryteria (np. dochodowe). Według ostatnich dostępnych danych, na koniec 2007 roku gminy posiadały 57 tys. mieszkań socjalnych. Według badań Instytutu Rozwoju Miast w 2008 roku liczba gospodarstw domowych oczekujących na przydział mieszkania gminnego wynosi ok. 125 tys., z czego 75 tys. dotyczy rodzin oczekujących na lokal socjalny.

Wsparcie segmentu realizowane będzie w oparciu o zwiększone zaangażowanie środków budżetu państwa na kontynuację programu wsparcia budownictwa socjalnego. W okresie trzech lat jego funkcjonowania (2007-2009) do realizacji zakwalifikowane zostały przedsięwzięcia na łączną kwotę finansowego wsparcia w wysokości ok. 150 mln złotych, w wyniku których przewiduje się powstanie blisko 6 tys. lokali socjalnych oraz ponad 400 miejsc noclegowych. Dotychczasowe efekty rzeczowe, zarówno w kontekście szacowanego obecnie deficytu lokali socjalnych, jak i zapotrzebowań samych gmin (złożone wnioski), są zatem daleko niewystarczające.

Przewiduje się utrzymanie obecnego systemu wsparcia w dotychczasowym kształcie przy znaczącym, w porównaniu do obecnej skali dofinansowania FD, zwiększeniu dotacji budżetowej na ten cel, co pozwoliłoby na tworzenie w ciągu 10 lat rocznie ok. 7,5 tys. lokali socjalnych oraz 400 miejsc w noclegowniach. Wsparcie utworzenia takiej liczby lokali i schronień wymagałoby będzie wydatkowania z budżetu w latach 2011-2020 kwoty 295 - 380 mln zł rocznie (w 2009 r. dotacja budżetowa na wsparcie budownictwa socjalnego wyniosła 45 mln zł, w 2010 r. zaplanowano na ten cel 20 mln zł).

## **Instrument 1:** Wsparcie budownictwa socjalnego

**Podstawa prawna:** 1) ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych (Dz. U. Nr 251, poz. 1844, z późn. zm.); 2) nowa ustawa o społecznym zasobie mieszkań czynszowych, społecznych grupach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw.

**Przedmiot wsparcia:** tworzenie lokali socjalnych w wyniku realizacji przedsięwzięcia polegającego na budowie budynków, remoncie, przebudowie lub adaptacji istniejących budynków, zakupie lokali mieszkalnych lub budynków mieszkalnych, a także udziale w inwestycji prowadzonej przez towarzystwo budownictwa społecznego.

**Forma wsparcia:** finansowe wsparcie z Funduszu Dopłat na tworzenie lokali socjalnych w wysokości 30-50 % kosztów przedsięwzięcia, w zależności od jego rodzaju. Możliwe jest także pozyskiwanie przy udziale finansowego wsparcia mieszkań komunalnych nie posiadających statusu lokali socjalnych, pod warunkiem równoległego wydzielenia z posiadanego już zasobu mieszkaniowego odpowiedniego zasobu lokali socjalnych (rozwiązanie umożliwiające gminom racjonalne zarządzanie posiadanym zasobem). Proponuje się rozszerzenie obecnego zakresu podmiotów uprawnionych do ubiegania się o pomoc (obecnie wyłącznie gminy) o innych inwestorów budownictwa socjalnego.

### **Beneficjenci wsparcia:**

- bezpośredni: gminy, gminne osoby prawne oraz spółki handlowe utworzone z udziałem gminy;
- adresaci końcowi: rodziny i osoby wymagające pomocy w uzyskaniu mieszkania, uprawnione do zamieszkania w lokalu socjalnym.

**Środki budżetowe:** coroczne zasilenie Funduszu Dopłat z budżetu państwa.

### **Efekty programu i wydatki budżetowe:**

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Łącznie
Efekty (finansowane mieszkania)	7.500	7.500	7.500	7.500	7.500	7.500	7.500	7.500	7.500	7.500	75.000
Nakłady (mln zł)	285	295	300	310	320	330	340	350	360	370	3.260

**Status:** kontynuacja, zmiany przepisów

## **Instrument 2:** Wsparcie budownictwa dla osób bezdomnych

**Podstawa legislacyjna:** ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych (Dz. U. Nr 251, poz. 1844, z późn. zm.).

**Przedmiot wsparcia:** tworzenie noclegowni lub domów dla bezdomnych (lub zwiększenie powierzchni użytkowej pomieszczeń, w tym sypialni, w istniejącej noclegowni lub domu dla bezdomnych) w wyniku realizacji przedsięwzięcia polegającego na budowie budynków, a także na remoncie, przebudowie lub adaptacji istniejących już budynków.

**Forma wsparcia:** finansowe wsparcie z Funduszu Dopłat na tworzenie noclegowni i domów dla bezdomnych w wysokości 40-50 % kosztów przedsięwzięcia, w zależności od jego rodzaju. Program przewiduje wyodrębnianie w planie finansowym Funduszu Dopłat odrębnej (od wsparcia lokali socjalnych i mieszkań chronionych) puli środków przeznaczonych na finansowe wsparcie przedsięwzięć polegających na tworzeniu noclegowni i domów dla bezdomnych. Przewiduje się niewielką korektę zasady podziału na odrębne pule środków, uwzględniającą sytuację okresowego braku złożonych wniosków na wsparcie udzielane na tworzenie noclegowni i domów dla bezdomnych.

**Beneficjenci wsparcia:**

- bezpośrednio: gminy, związki międzygminne i organizacje pożytku publicznego;
- adresaci końcowi: osoby bezdomne i wymagające pomocy w uzyskaniu schronienia.

**Środki budżetowe:** coroczne zasilenie Funduszu Dopłat z budżetu państwa.

**Efekty programu i wydatki budżetowe:**

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Łącznie
Efekty (finansowane miejsca)	400	400	400	400	400	400	400	400	400	400	4.000
Nakłady (mln zł)	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	100

**Status:** kontynuacja

## SEGMENT II: SPOŁECZNE BUDOWNICTWO NA WYNAJEM

W ramach wsparcia segmentu społecznego budownictwa na wynajem docelowo państwo uczestniczyło będzie w realizacji nowego programu wsparcia dostępnego budownictwa czynszowego<sup>5</sup>.

Nowa ustawa określi ramy instytucjonalne, prawne i finansowe (w tym ostatnim przypadku m.in. z uwagi na likwidację Krajowego Funduszu Mieszkaniowego) tworzenia i funkcjonowania społecznego zasobu mieszkań na wynajem, obejmującego lokale mieszkalne o statusie tzw. „mieszkań społecznych”. Zasób ten stanowił będzie jedną z podstawowych form pomocy w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych nisko i średniozamożnych gospodarstw domowych. W nowej ustawie zostaną określone rozwiązania umożliwiające:

- a) osiągnięcie adekwatnej do potrzeb skali społecznego zasobu mieszkań na wynajem – jednym z kierunków zmian będzie oparcie społecznego zasobu mieszkań na wynajem nie tylko na efektach nowego budownictwa mieszkaniowego, ale również istniejących zasobach mieszkaniowych gmin. W zakresie wsparcia nowej formy budownictwa zakresem pomocy objęci zostaną inwestorzy budownictwa społecznego, w tym gminy i podmioty działające w ramach programu wprowadzonego w połowie lat 90-tych w formule towarzystwa budownictwa społecznego;
- b) użytkowanie lokali mieszkalnych w społecznym zasobie mieszkań na wynajem wyłącznie przez gospodarstwa domowe, które z uwagi na uzyskiwane dochody nie stać jest na zakup własnego mieszkania lub wynajem mieszkania na rynku. W tym względzie projektowana ustawa określi m.in. szczególne, w stosunku do obecnie obowiązujących, zasady dotyczące wynajmu lokali mieszkalnych w społecznym zasobie mieszkań na wynajem. Obejmowałyby one również tę część lokali mieszkalnych będących własnością gminy, którym nadany został status mieszkania społecznego. Podstawowymi rozwiązaniami w tym zakresie będą:
  - obligatoryjna formuła umowy najmu na czas oznaczony,
  - uprawniający do ubiegania się o lokal mieszkalny, bezwzględnie obowiązujący limit maksymalnych dochodów gospodarstwa domowego, określane adekwatnie do zróżnicowanych uwarunkowań lokalnych (parametr ustalany corocznie przez gminę w regulaminie wynajmu mieszkań społecznych, na poziomie nie wyższym jednak niż limit określony w ustawie),
  - szczególne zasady wymiaru czynszu za najem lokali mieszkalnych w społecznym zasobie mieszkań na wynajem.

Głównymi formami wsparcia nowej formy budownictwa mieszkań społecznych ze środków budżetu państwa będą: (1) dofinansowanie części kosztów przedsięwzięcia inwestycyjnego oraz (2) dopłaty do oprocentowania kredytów udzielanych inwestorom budownictwa społecznego przez BGK (okres wdrożenia), a docelowo banki komercyjne.

---

<sup>5</sup> Zgodnie z projektem założeń projektu ustawy o społecznym zasobie mieszkań czynszowych, społecznych grupach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw.

Równoległym instrumentem o charakterze rozwiązań przejściowych i wygaszających będzie realizacja zobowiązań budżetowych względem Banku Gospodarstwa Krajowego, związanych z obsługą dotychczasowego programu wsparcia społecznego budownictwa czynszowego w ramach preferencyjnych kredytów udzielanych tbs-om i spółdzielniom mieszkaniowym przez BGK. Przekazywane corocznie środki budżetowe zasilające kapitały własne Banku będą związane z preferencyjnymi kredytami udzielonymi przez Bank Gospodarstwa Krajowego na podstawie wniosków o kredyt złożonych w Banku w okresie po likwidacji Krajowego Funduszu Mieszkaniowego, do czasu wprowadzenia nowego systemu wsparcia.

Ostatnim instrumentem wsparcia segmentu społecznego budownictwa na wynajem będzie forma wsparcia tworzenia zasobu mieszkań chronionych, realizowana w oparciu o rozwiązania *ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych*. Mieszkania chronione, określone obecnie w art. 53 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, stanowią formę pomocy społecznej przygotowującą osoby tam przebywające, pod opieką specjalistów, do prowadzenia samodzielnego życia lub zastępującą pobyt w placówce zapewniającej całodobową opiekę. Tym samym kryteria przyznawania pomocy w postaci mieszkania chronionego są w dużej mierze odmienne od zasad przydzielania lokali socjalnych lub mieszkań na wynajem w zasobie społecznym: pobyt w mieszkaniu chronionym może być przyznany osobie, która ze względu na trudną sytuację życiową, wiek, niepełnosprawność lub chorobę potrzebuje wsparcia w funkcjonowaniu w codziennym życiu. Z uwagi na rosnące zapotrzebowanie na tego rodzaju formę zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych w kolejnych latach<sup>6</sup>, jak również prowadzone obecnie w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej prace nad poświęceniem mieszkaniom chronionym odrębnej regulacji prawnej (opracowywane założenia do ustawy) w okresie objętym niniejszymi założeniami przyjęto istotny w stosunku do obecnego wzrost efektów rzeczowych programu wsparcia w tym segmencie rynku.

---

<sup>6</sup> Wymagający opieki ludzie starsi. W szerokim zakresie, wraz z rozwojem gospodarczym prawdopodobna ewolucja modelu opieki społecznej w kierunku wykorzystującym w większym stopniu niż obecnie – poza placówkami zbiorowego zamieszkania – również odpowiednio dostosowanego zasobu mieszkań.

**Instrument 1:** Dofinansowanie części kosztów budownictwa społecznych mieszkań czynszowych

**Podstawa legislacyjna:** 1) nowa ustawa o społecznym zasobie mieszkań czynszowych, społecznych grupach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw; 2) znowelizowana ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, mieszkań społecznych, noclegowni i domów dla bezdomnych (Dz. U. Nr 251, poz. 1844 z późn. zm.).

**Przedmiot wsparcia:** realizacja inwestycji (budowa, adaptacja) w wyniku której zostaną utworzone mieszkania społeczne.

**Forma wsparcia:** pokrycie części kosztów realizacji inwestycji w wysokości 30% w przypadku budowy nowych mieszkań lub 40% w przypadku adaptacji budynków niemieszkalnych na cele mieszkalne.

**Beneficjenci wsparcia:**

- bezpośrednio: samorządy gminne, gminne osoby prawne, spółki handlowe z udziałem gminy, towarzystwa budownictwa społecznego;
- adresaci końcowi: gospodarstwa domowe o niskich dochodach, uniemożliwiających pokrycie czynszu ustalonego na poziomie rynkowym.

**Środki budżetowe:** zasilenie Funduszu Dopłat.

**Efekty programu i wydatki budżetowe:**

	2011 <sup>7</sup>	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Łącznie
Efekty (finansowane mieszkania)	2.500	2.500	2.500	2.500	2.500	2.500	2.500	2.500	2.500	2.500	25.000
Nakłady (mln zł)	155	160	160	170	170	180	180	190	195	200	1.760

**Status:** nowy program – rozpoczęcie realizacji w 2011 r.

<sup>7</sup> Szacowane efekty rzeczowe programu w 2011 r. podane zostały zgodnie z opracowanym projektem założeń projektu ustawy o społecznym zasobie mieszkań czynszowych, społecznych grupach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw, w którym założono wejście w życie nowych rozwiązań w terminie pozwalającym na uruchomienie programu wsparcia z początkiem 2011 r. W przypadku przesunięcia terminu uruchomienia programu, związanego z dłuższym okresem prac legislacyjnych nad stosownym projektem ustawy, szacowane efekty programu w 2011 roku i odpowiadające wskazanym efektom wydatki budżetowe będą mniejsze.

**Instrument 2:** Preferencyjne kredyty na budownictwo społecznych mieszkań czynszowych

**Podstawa legislacyjna:** nowa ustawa o społecznym zasobie mieszkań czynszowych, społecznych grupach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw.

**Przedmiot wsparcia:** realizacja inwestycji (budowa, adaptacja) w wyniku której zostaną utworzone mieszkania społeczne.

**Forma wsparcia:** dopłaty do oprocentowania kredytów udzielanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego i banki komercyjne na inwestycje (budowa, adaptacja), w przypadku których udział spłaty kredytu w strukturze czynszu będzie ustalony na ograniczonym poziomie. W okresie uruchomienia (lata 2011-2013) kredyty udzielane przez Bank Gospodarstwa Krajowego. Od 2012 r. kredytodawcą systemowym banki komercyjne.

**Beneficjenci wsparcia:**

- bezpośrednio: samorządy gminne, gminne osoby prawne, spółki handlowe z udziałem gminy, towarzystwa budownictwa społecznego;
- adresaci końcowi: gospodarstwa domowe o dochodach umożliwiających płacenie czynszu pokrywającego koszty utrzymania mieszkania i spłaty zobowiązań zaciągniętych w związku z jego budową, osoby migrujące w poszukiwaniu pracy.

**Środki budżetowe:** zasilenie Funduszu Dopłat.

**Efekty programu i wydatki budżetowe:**

	2011 <sup>8</sup>	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Łącznie
Efekty (finansowane mieszkania)	7.500	7.500	7.500	7.500	7.500	7.500	7.500	7.500	7.500	7.500	75.000
Nakłady (mln zł)	50	100	145	190	240	290	330	380	425	470	5.600 <sup>9</sup>

**Status:** nowy program – rozpoczęcie realizacji w 2011 r.

<sup>8</sup> Szacowane efekty rzeczowe programu w 2011 r. podane zostały zgodnie z opracowanym projektem założeń projektu ustawy o społecznym zasobie mieszkań czynszowych, społecznych grupach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw, w którym założono wejście w życie nowych rozwiązań w terminie pozwalającym na uruchomienie programu wsparcia z początkiem 2011 r. W przypadku przesunięcia terminu uruchomienia programu, związanego z dłuższym okresem prac legislacyjnych nad stosownym projektem ustawy, szacowane efekty programu w 2011 roku i odpowiadające wskazanym efektom wydatki budżetowe będą mniejsze.

<sup>9</sup> Na podstawie szacunków sporządzonych w ramach oceny skutków regulacji stosownego projektu założeń do ustawy dopłaty do oprocentowania kredytów udzielonych w latach 2010-2020 będą ponoszone z Funduszu Dopłat do ok. 2032 roku. W tabeli wskazana została szacowana kwota wydatków budżetowych w całym okresie obsługi zobowiązań Funduszu Dopłat. W okresie do 2020 roku łącznie kwota wydatków na dopłaty wynosiła będzie 2.620 mln zł.

### **Instrument 3:   Wsparcie budownictwa mieszkań chronionych**

**Podstawa prawna:** ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych (Dz. U. Nr 251, poz. 1844, z późn. zm.).

**Przedmiot wsparcia:** tworzenie mieszkań chronionych w wyniku realizacji przedsięwzięcia polegającego na budowie budynków, remoncie, przebudowie lub adaptacji istniejących budynków, zakupie lokali mieszkalnych lub budynków mieszkalnych, a także udziale w inwestycji prowadzonej przez towarzystwo budownictwa społecznego.

**Forma wsparcia:** finansowe wsparcie z Funduszu Dopłat na tworzenie mieszkań chronionych w wysokości 30-50 % kosztów przedsięwzięcia, w zależności od jego rodzaju. Mieszkania chronione zgodnie z art. 53 ust. 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362, z późn. zm.) stanowią formę pomocy społecznej przygotowującą osoby tam przebywające, pod opieką specjalistów, do prowadzenia samodzielnego życia lub zastępującą pobyt w placówce zapewniającej całodobową opiekę. W przypadku gmin możliwe jest także pozyskiwanie przy udziale finansowego wsparcia mieszkań komunalnych nie posiadających statusu mieszkań chronionych, pod warunkiem równoległego wydzielenia z posiadanego już zasobu mieszkaniowego odpowiedniego zasobu takich mieszkań (rozwiązanie analogiczne, jak w przypadku finansowego wsparcia na tworzenie lokali socjalnych, umożliwiające gminom racjonalne zarządzanie posiadanym zasobem).

**Beneficjenci wsparcia:**

- bezpośrednio: gminy, związki międzygminne, powiaty, organizacje pożytku publicznego;
- adresaci końcowi: osoby (w tym osoby starsze i niepełnosprawne) wymagające pomocy w formie mieszkania chronionego.

**Środki budżetowe:** coroczne zasilenie Funduszu Dopłat z budżetu państwa.

**Efekty programu i wydatki budżetowe:**

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Łącznie
Efekty (finansowane mieszkania)	100	200	400	400	600	600	800	800	800	800	5.500
Nakłady (mln zł)	10	20	40	40	65	65	90	90	95	95	610

**Status:** kontynuacja

**Instrument 4:** Obsługa preferencyjnych kredytów udzielonych towarzystwom budownictwa społecznego i spółdzielniom mieszkaniowym

**Podstawa prawna:** 1) ustawa z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1070 z późn. zm.); 2) ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne, ustawy o Banku Gospodarstwa Krajowego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 65, poz. 545).

**Przedmiot wsparcia:** przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlane mające na celu budowę lokali mieszkalnych na wynajem i spółdzielczych mieszkań lokatorskich.

**Forma wsparcia:** preferencyjny kredyt udzielany przez Bank Gospodarstwa Krajowego, pokrywający do 70% kosztów inwestycji, o rocznej efektywnej stopie oprocentowania w wysokości połowy stopy redyskonta weksli, nie mniej niż 3,5%.

**Beneficjenci wsparcia:**

- bezpośrednio: towarzystwa budownictwa społecznego, spółdzielnie mieszkaniowe;
- adresaci końcowi: gospodarstwa domowe o niskich i średnich dochodach, osoby migrujące w poszukiwaniu pracy.

**Środki budżetowe:** zasilenie funduszu statutowego Banku Gospodarstwa Krajowego.

**Efekty programu i wydatki budżetowe:**

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Łącznie
Efekty (finansowane mieszkania)	900	1.300	4.600	1.100	-	-	-	-	-	-	7.900
Nakłady (mln zł)	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	129 <sup>10</sup>

**Status:** kontynuacja – wygaszanie instrumentu wsparcia<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Szacunek uwzględnia model finansowania edycji 2009 zaproponowany przez Bank Gospodarstwa Krajowego, polegający na corocznych dopłatach do różnicy między kosztami pozyskania kapitału przez Bank (szacowanymi na poziomie 6,15%) a preferencyjnym oprocentowaniem kredytów (3,5%). Różnica byłaby wyrównywana z budżetu państwa w formie corocznego zasilenia funduszu statutowego BGK. Zgodnie z ww. modelem Bank mógłby kredytować wnioski na kwotę 257,8 mln zł, zaś dopłaty do odsetek przy kredytach 35-letnich udzielane byłyby przez okres 27 lat i pochłonęłyby 128,6 mln zł, co zostało w ujęciu nominalnym wskazane w tabeli. W latach 2011-20 zaproponowany przez BGK model zakłada poniesienie wydatków budżetowych na kwotę ok. 70 mln zł.

<sup>11</sup> Zastosowanie do inwestycji kredytowanych na podstawie wniosków złożonych w Banku Gospodarstwa Krajowego do 2009 r. łącznie.

### SEGMENT III: SPOŁECZNE BUDOWNICTWO WŁASNOŚCIOWE

W ramach wsparcia segmentu społecznego budownictwa własnościowego państwo uczestniczyło będzie docelowo w realizacji nowego programu wsparcia gospodarstw domowych zaspokajających potrzeby mieszkaniowe w formie tzw. społecznych grup mieszkaniowych (dalej SGM)<sup>12</sup>.

Ramowe przepisy określające system realizacji przedsięwzięć budownictwa mieszkaniowego w formule mieszkań na wynajem, zakładający partycypację przyszłego najemcy w kosztach budowy lokalu mieszkalnego z docelowym przeniesieniem własności, zostanie uzupełniony instrumentem wsparcia w formie preferencyjnego kredytu mieszkaniowego, udzielanego na sfinansowanie wkładu pokrywającego część kosztów budowy mieszkania realizowanego w ww. formule (partycypacja lokatora):

- kredyt objęty będzie pomocą państwa w formie dopłat do oprocentowania, pokrywających ok. 50% należnych odsetek;
- dopłaty udzielane przez okres do 10 lat, nie dłużej jednak niż połowa wynikającego z umowy SGM okresu pomiędzy zawarciem umowy najmu i przeniesieniem prawa własności na lokatora (maksymalizacja dopłat w przypadku, gdy wynikający z umowy SGM okres wykupu mieszkania przewiduje pełne rozliczenie spłat lokatora i przeniesienie prawa własności po 20 latach trwania umowy najmu);
- maksymalna powierzchnia mieszkania, którego najem w ramach SGM będzie uprawniał do ubiegania się o kredyt określona w ustawie;
- zasada ograniczająca kwotę rozliczenia inwestycji wymaganego do przeniesienia własności na poziomie nie wyższym niż 1,1 kosztów budowy mieszkania;
- zasady przekazywania i rozliczania dopłat, jak również ramy instytucjonalne nowego programu określone przy wykorzystaniu mechanizmów *ustawy z dnia 8 września 2006 r. o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania*.

Nowy model SGM oraz korespondujący z nim instrument wsparcia będą z założenia adresowane do gospodarstw osiągających wyższe dochody niż grupa docelowa segmentu społecznego budownictwa na wynajem, ale nadal nie posiadających możliwości bezpośredniego zakupu mieszkania na rynku. W stosunku do dotychczasowych, zróżnicowanych form wsparcia budownictwa własnościowego, nową cechą wyróżniającą rozwiązania będzie warunek zastosowania pomocy z budżetu państwa wyłącznie do dedykowanego systemu podaży mieszkań. Oparcie instrumentu wsparcia na modelu SGM będzie tym samym istotnym elementem odpowiedniego adresowania programu, ograniczając pomoc publiczną wyłącznie do systemu wieloletniego dochodzenia do prawa własności lokalu mieszkalnego (rozłożony na lata okres „spłaty mieszkania”, brak wymogu jednorazowej zapłaty ceny) w segmencie mieszkań dostępnych cenowo (oparte na kosztach budowy rozliczenie wymagane do przeniesienia prawa własności do mieszkania).

---

<sup>12</sup> Zgodnie z projektem założeń projektu ustawy o społecznym zasobie mieszkań czynszowych, społecznych grupach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw.

Instrument wsparcia, opierający się na nowym modelu stopniowego dochodzenia do własności mieszkaniowej w drodze wynajmu mieszkania, po wprowadzeniu będzie podstawowym programem polityki mieszkaniowej adresowanym do gospodarstw domowych w obszarze mieszkań własnościowych. Począwszy od 2013 roku zastąpi on tym samym dotychczasowy, szeroko adresowany obecnie program dopłat do oprocentowania kredytów mieszkaniowych, realizowany od 2007 roku w oparciu o przepisy *ustawy z dnia 8 września 2006 r. o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania*. Do tego czasu, tj. do końca 2012 roku, pomoc państwa w segmencie społecznego budownictwa własnościowego będzie realizowana w ramach dotychczasowego programu „Rodzina na swoim”, który zostałby poddany w ostatnim okresie funkcjonowania niezależnym zmianom ustawowym<sup>13</sup>:

- poszerzenie beneficjentów programu o jednoosobowe gospodarstwa domowe na „pierwsze mieszkanie”;
- ograniczenie zakresu finansowanych transakcji mieszkaniowych do transakcji rynku pierwotnego;
- korekta wskaźników cen/kosztów budowy (ograniczenie na zasadzie ogólnej, wprowadzenie formuły korygującej „w górę” dla miejscowości przyległych do dużych rynków lokalnych /stolice województw/ oraz dla byłych miast wojewódzkich);
- korekta limitów maksymalnej powierzchni mieszkania oraz powierzchniowego parametru kalkulacji dopłat (w związku z poszerzeniem zakresu podmiotowego ustawy o jednoosobowe gospodarstwa domowe).

---

<sup>13</sup> Zgodnie z projektem założeń nowelizacji ustawy o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania.

**Instrument 1:**

Preferencyjne kredyty dla osób zaspokajających potrzeby mieszkaniowe w formule dochodzenia do własności mieszkania poprzez najem

**Podstawa prawna:** 1) nowa ustawa o społecznym zasobie mieszkań czynszowych, społecznych grupach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw; 2) znowelizowana ustawa z dnia 8 września 2006 r. o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania (Dz. U. Nr 183, poz. 1354 z późn. zm.).

**Przedmiot wsparcia:** budownictwo mieszkaniowe w ramach nowego systemu wieloletniego dochodzenia do prawa własności lokalu mieszkalnego poprzez najem (społeczne grupy mieszkaniowe). Zakresem wsparcia objęte przedsięwzięcia budownictwa mieszkaniowego o ograniczonym ustawowo poziomie marży zysku (10%) operatora SGM.

**Forma wsparcia:** dopłaty pokrywające ok. 50% odsetek od kredytów udzielonych przez banki komercyjne na pokrycie partycypacji lokatora w kosztach budowy mieszkania realizowanego w formule SGM. Maksymalna partycypacja finansowana kredytem na poziomie 50% kosztów budowy lokalu. Dopłaty udzielane przez 10 lat, nie dłużej jednak niż połowa okresu trwania umowy najmu zawartej do czasu przeniesienia prawa własności mieszkania na najemcę (maksymalny okres stosowania dopłat w przypadku uzyskania prawa własności po upływie 20 lat użytkowania mieszkania na podstawie najmu).

**Beneficjenci wsparcia:**

- gospodarstwa domowe zaspokajające potrzeby mieszkaniowe w formule społecznych grup mieszkaniowych.

**Środki budżetowe:** zasilenie Funduszu Dopłat.

**Efekty programu i wydatki budżetowe:**

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Łącznie
Efekty (finansowane mieszkania)	-	-	4.000	8.000	8.000	8.000	8.000	8.000	8.000	8.000	60.000
Nakłady (mln zł)	-	-	20	55	95	130	170	210	250	285	2.770 <sup>14</sup>

**Status:** nowy program – rozpoczęcie realizacji w 2013 r.

<sup>14</sup> Na podstawie szacunków sporządzonych w ramach oceny skutków regulacji stosownego projektu założeń do ustawy dopłaty do oprocentowania kredytów udzielonych w latach 2010-20 będą ponoszone z Funduszu Dopłat do ok. 2030 roku. W tabeli wskazana została szacowana kwota wydatków budżetowych w całym okresie obsługi zobowiązań Funduszu Dopłat. W okresie do 2020 roku włącznie kwota wydatków na dopłaty do oprocentowania kredytów mieszkaniowych wynosiła będzie 1.215 mln zł.

**Instrument 2:** Preferencyjny kredyt mieszkaniowy na zakup lub budowę mieszkania/domu jednorodzinnego (program „Rodzina na swoim”)

**Podstawa prawna:** znowelizowana ustawa z dnia 8 września 2006 r. o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania (Dz. U. Nr 183, poz. 1354 z późn. zm.).

**Przedmiot wsparcia:** zakup mieszkania lub domu jednorodzinnego, budowa domu jednorodzinnego, adaptacja budynku na cele mieszkalne, pod warunkiem zgodności kredytowanej inwestycji z ustawowymi limitami maksymalnej kosztów/ceny mieszkania oraz powierzchni użytkowej. Poczynając od II poł. 2011 r. zakup wyłącznie na rynku pierwotnym.

**Forma wsparcia:** dopłaty do odsetek udzielane na okres 8 lat od kredytów udzielanych przez banki komercyjne na zakup mieszkania/domu na rynku pierwotnym, budowę domu jednorodzinnego lub adaptację budynku na cele mieszkalne.

**Beneficjenci wsparcia:**

- gospodarstwa domowe (rodziny, osoby samotne) w wieku do 35 lat zaspokajające potrzeby mieszkaniowe przez zakup mieszkania/domu, budowę domu jednorodzinnego lub adaptację budynku na cele mieszkalne.

**Środki budżetowe:** zasilenie Funduszu Dopłat.

**Efekty programu i wydatki budżetowe:**

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Łącznie
Efekty (finansowane mieszkania)	59.000 <sup>15</sup>	59.000 <sup>15</sup>	-	-	-	-	-	-	-	-	118.000
Nakłady (mln zł)	565	720	795	775	755	715	635	445	220	75	5.700

**Status:** kontynuacja – zmiany przepisów, wygaszanie instrumentu wsparcia<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> Szacowane efekty rzeczowe programu w latach 2011-12 podane zostały zgodnie z projektem założeń nowelizacji ustawy o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania, opierającym się na szacunkowych prognozach Banku Gospodarstwa Krajowego.

<sup>16</sup> Okres udzielania kredytów do końca 2012 r.

## UTRZYMANIE ZASOBÓW MIESZKANIOWYCH

W ramach wsparcia segmentu istniejących zasobów mieszkaniowych państwo będzie nadal stymulowało realizację przedsięwzięć mających na celu poprawę stanu technicznego najstarszych budynków mieszkaniowych, ze szczególnym uwzględnieniem ich termomodernizacji. Podstawę prawną odpowiedniego programu rządowego stanowi w tym zakresie *ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów*. Program ten integruje dobrze rozwijający się od kilku lat program termomodernizacji, z nowymi elementami wsparcia działalności remontowej i modernizacyjnej. Obejmuje on dwa główne moduły – wsparcie przedsięwzięć termomodernizacyjnych i wsparcie przedsięwzięć remontowych. Wprowadza on także dodatkowe wsparcie dla właścicieli budynków mieszkalnych objętych w przeszłości czynszem regulowanym.

Wsparcie będzie w każdym przypadku udzielane w postaci tzw. premii, czyli spłaty części kredytu wykorzystanego na realizację przedsięwzięcia. Spłata ta będzie dokonywana ze środków Funduszu Remontów i Termomodernizacji, obsługiwanego przez Bank Gospodarstwa Krajowego i zasilanego ze środków budżetu państwa. Dodatkowo, w przypadku właścicieli budynków objętych w przeszłości czynszem regulowanym, istnieje możliwość uzyskania refinansowania całości lub części kosztów poprawy stanu technicznego budynku jedynie na podstawie faktur, bez konieczności korzystania z ustawowo określonych źródeł ich finansowania.

Zakłada się, że wraz z innymi działaniami podejmowanymi na rzecz poprawy stanu technicznego i termomodernizacji istniejących zasobów, program wspierania przedsięwzięć termomodernizacyjnych i remontowych w sposób zauważalny przyczyni się do ograniczenia skutków tzw. luki remontowej, dzięki czemu uda się uratować przed nieodwracalnym zużyciem technicznym i moralnym tę część spośród najstarszych zasobów mieszkaniowych, których dalsze utrzymywanie ma jeszcze sens z ekonomicznego punktu widzenia. Program ten ma bowiem charakter komplementarny w stosunku do innych działań i instrumentów, w tym zwłaszcza w stosunku do działań przewidzianych na lata 2007-2013 w ramach współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej, tzw. Regionalnych Programów Operacyjnych. Mając to na uwadze przewiduje się, że program termomodernizacji i remontów będzie wymagał wprowadzenia odpowiednich modyfikacji nie później, niż do czasu wejścia w życie unijnych uregulowań dotyczących wspierania mieszkalnictwa w kolejnym okresie programowania, a więc w okresie 2014-2020.

## **Instrument 1:** Wspieranie inwestycji termomodernizacyjnych

**Podstawa prawna:** ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów (Dz. U. nr 223, poz. 1459 z późn. zm.).

**Przedmiot wsparcia:** przedsięwzięcia termomodernizacyjne, w wyniku których następuje:

- 1) zmniejszenie zapotrzebowania na energię potrzebną do ogrzewania i podgrzewania wody użytkowej oraz ogrzewania, dostarczaną do budynków mieszkalnych, budynków zbiorowego zamieszkania oraz budynków stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego służących do wykonywania przez nie zadań publicznych;
- 2) zmniejszenie strat energii pierwotnej w lokalnych sieciach ciepłowniczych oraz zasilających je lokalnych źródłach ciepła;
- 3) wykonanie przyłącza technicznego do scentralizowanego źródła ciepła, w związku z likwidacją lokalnego źródła ciepła;
- 4) zamiana źródeł energii na źródła odnawialne lub zastosowanie wysokosprawnej kogeneracji.

**Forma wsparcia:** premia na spłatę części kredytu zaciągniętego na realizację przedsięwzięcia termomodernizacyjnego, w wysokości 20% wykorzystanej kwoty kredytu, jednak nie większej niż 16% kosztów poniesionych na realizację przedsięwzięcia, i nie większej niż dwukrotność przewidywanych rocznych oszczędności kosztów energii.

**Beneficjenci wsparcia:**

- bezpośrednio: właściciel lub zarządca budynku, lokalnej sieci ciepłowniczej lub lokalnego źródła ciepła, z wyłączeniem jednostki budżetowej i zakładu budżetowego;
- adresaci końcowi: osoby zamieszkujące w termomodernizowanych zasobach mieszkaniowych.

**Środki budżetowe:** zasilenie Funduszu Termomodernizacji i Remontów.

**Efekty programu i wydatki budżetowe:**

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Łącznie
Efekty (liczba przedsięwzięć)	3.500	3.500	3.500	3.500	3.500	3.500	3.500	3.500	3.500	3.500	35.000
Nakłady budżetowe (mln zł)	165	170	175	180	185	190	195	200	210	215	1.885

**Status:** kontynuacja

## **Instrument 2:** Wspieranie remontów w zasobie wielorodzinnym

**Podstawa prawna:** ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów (Dz. U. nr 223, poz. 1459 z późn. zm.)

**Przedmiot wsparcia:** przedsięwzięcia remontowe, związane z termomodernizacją i realizowane w budynkach wielorodzinnych, których użytkowanie rozpoczęto przez 14 sierpnia 1961 roku, obejmujące remont, przebudowę lub wyposażenie w instalacje i urządzenia wymagane zgodnie z przepisami techniczno-budowlanymi dla oddawanych do użytkowania budynków mieszkalnych, a także obejmujące wymianę okien i balkonów, nawet jeśli nie należą one do części wspólnej budynku.

**Forma wsparcia:** premia na spłatę części kredytu zaciągniętego na realizację przedsięwzięcia remontowego w wysokości 20% wykorzystanej kwoty kredytu, jednak nie większej niż 15% kosztów poniesionych na realizację przedsięwzięcia.

**Beneficjenci wsparcia:**

- bezpośrednio: osoby fizyczne, wspólnoty mieszkaniowe z większościovym udziałem osób fizycznych, spółdzielnie mieszkaniowe, towarzystwa budownictwa społecznego;
- adresaci końcowi: osoby zamieszkujące w remontowanych zasobach mieszkaniowych.

**Środki budżetowe:** zasilenie Funduszu Termomodernizacji i Remontów.

**Efekty programu i wydatki budżetowe:**

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Łącznie
Efekty (liczba budynków)	300	890	1.400	1.900	2.250	2.500	2.750	3.000	3.000	3.000	20.990
Nakłady budżetowe (mln zł)	15	50	80	110	135	155	175	200	205	210	1.335

**Status:** kontynuacja

**Instrument 3:** Kompensacja właścicielom nieruchomości utraconych przychodów z tytułu obowiązywania regulowanych czynszów, ukierunkowana na poprawę stanu technicznego budynków mieszkalnych

**Podstawa prawna:** ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów (Dz. U. nr 223, poz. 1459 z późn. zm.)

**Przedmiot wsparcia:** przedsięwzięcie remontowe, obejmujące remont budynku wielorodzinnego, a także jego przebudowę, wymianę okien i balkonów lub wyposażenie w instalacje i urządzenia aktualnie wymagane zgodnie z przepisami techniczno-budowlanymi, bądź remont budynku mieszkalnego jednorodzinnego, jeśli w okresie pomiędzy 12 listopada 1994 r. a 25 kwietnia 2005 r. w budynku takim znajdował się co najmniej jeden lokal kwaterunkowy.

**Forma wsparcia:** premia kompensacyjna na refinansowanie całości lub części kosztów przedsięwzięcia remontowego lub remontu budynku mieszkalnego jednorodzinnego.

**Beneficjenci wsparcia:**

- osoby fizyczne, które są właścicielami budynku mieszkalnego z co najmniej jednym lokalem kwaterunkowym albo właścicielami części budynku mieszkalnego i w dniu 25 kwietnia 2005 r. były właścicielami tego budynku mieszkalnego albo tej części budynku mieszkalnego, albo nabyły ten budynek albo tę część budynku w drodze spadkobrania od osoby będącej w tym dniu właścicielem.

**Środki budżetowe:** zasilenie Funduszu Termomodernizacji i Remontów.

**Efekty programu i wydatki budżetowe:**

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Łącznie
Efekty (liczba budynków)	150	445	700	950	1.125	1.250	1.375	1.510	1.665	1.830	11.000
Nakłady budżetowe (mln zł)	20	65	110	150	185	210	240	270	305	345	1.900

**Status:** kontynuacja

## OGÓLNE INSTRUMENTY SEKTOROWE

Zakłada się, że podstawowym instrumentem wsparcia sektora mieszkaniowego w szerokim zakresie oddziaływania na rynek będzie system obniżonej do 7% stawki podatku VAT. Mając na względzie jedno z najniższych w państwach UE wysokości wskaźników odzwierciedlających stan zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych, przewiduje się utrzymanie szerokiego zakresu stosowania obniżonej stawki podatku VAT na mieszkalnictwo, w ramach tzw. budownictwa społecznego w znaczeniu *ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług*.

Przy założeniu utrzymania obowiązujących przepisów dyrektywy VAT, po dniu 31 grudnia 2010 r. stawka podstawowa VAT będzie stosowana w przypadkach obiektów o powierzchni przekraczającej 150 m<sup>2</sup> dla lokali i 300 m<sup>2</sup> dla budynków mieszkalnych jednorodzinnych. Obniżona do 7% stawka VAT będzie obejmowała dostawę (sprzedaż), budowę, remont, modernizację, termomodernizację lub przebudowę obiektów budowlanych lub ich części, jeżeli lokal/dom jednorodzinny spełnia kryteria powierzchniowe. W przypadku obiektów przekraczających limit powierzchniowy stawka podstawowa, czyli 22%, znajdzie zastosowanie jedynie do tej części podstawy opodatkowania, która odpowiada powierzchni użytkowej przekraczającej limit powierzchniowy określony dla definicji budownictwa społecznego.

Mając na względzie 10-letni horyzont czasowy proponowanych rozwiązań należy podkreślić, że problematyka dotycząca opodatkowania VAT w mieszkalnictwie od wielu lat jest przedmiotem dyskusji prowadzonych na forum państw Unii Europejskiej. Rozpatrując kwestie rozwiązań, jakie będą stosowane w Polsce po roku 2010 należy zatem stwierdzić, że będą one w dużej mierze uzależnione od ewentualnych zmian w tej materii, jakie zapadną na forum państw UE. W przypadku liberalizacji rozwiązań dyrektywy w ww. zakresie (dotychczasowy kierunek rozważań związanych z problemem VAT w mieszkalnictwie) w założeniach zakłada się możliwe liberalne, odpowiadające ewolucji systemu VAT, opodatkowanie mieszkalnictwa na gruncie rozwiązań krajowych.

Drugim instrumentem wsparcia mieszkalnictwa o szerokim zakresie oddziaływania na rynek będzie nowy program wsparcia tworzenia infrastruktury towarzyszącej budownictwu mieszkaniowemu. Dotychczasowy model wsparcia, opierający się na instrumencie pomocy zwrotnej w formie preferencyjnych kredytów udzielanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego, pomimo znaczącego poziomu preferencji (w ostatnim okresie obowiązywania kredyt w wysokości 1%) był rzadko wykorzystywany przez gminy. Składało się na to szereg uwarunkowań, wśród których można wymienić co najmniej:

- zwrotny charakter wsparcia przedsięwzięć infrastruktury towarzyszącej budownictwu mieszkaniowemu, konkurujących dodatkowo o środki z szeregiem ważnych potrzeb infrastrukturalnych, w znacznej mierze objętych pomocą bezzwrotną ze środków Unii Europejskiej;

- niepostrzeżenie co do zasady inwestycji związanych z poprawą uwarunkowań lokalnych dla budownictwa mieszkaniowego jako działań o charakterze priorytetu (równoległe zaniedbania dużej części gmin związane z planowaniem przestrzennym; w warunkach rosnącej koniunktury na rynku budownictwa mieszkaniowego „bezkonfliktowe” przerzucenie kosztów na nabywców mieszkań – przewaga popytu);
- rosnący poziom zadłużenia miast.

Dostrzegając dużą wagę tworzenia przyjaznych warunków lokalnych dla rozwoju nowych inwestycji budownictwa mieszkaniowego, w założeniach proponuje się wprowadzenie w okresie najbliższych kilku lat nowych form wsparcia gmin w ww. zakresie, w szczególności w formie bezpośredniego wsparcia pokrywającego część kosztów inwestycji związanych z przygotowaniem gruntów pod budownictwo mieszkaniowe. Wprowadzenie nowej formy wsparcia jednostek samorządu terytorialnego będzie jednak musiało zostać poprzedzone uprzednim zdefiniowaniem zasad rozwoju przestrzennego i polityki rozwoju miast w Polsce (brak konsekwentnej wizji odpowiadającej na pytania „gdzie budować” i „jak powinny rozwijać się miasta”). Ponadto wymagane jest uprzednio podjęcie przez same gminy działań poprawiających – w kontekście prawa lokalnego – warunki inwestowania w mieszkalnictwie. Bez uprzedniej, trwałej zmiany dotychczasowych zapóźnień Polski w obu ww. obszarach, intensywne promowanie środkami budżetu państwa inwestycji dotyczących zbrojenia gruntów pod budownictwo mieszkaniowe miałyby charakter „działań punktowych”, naruszając dodatkowo optymalną kolejność działań, jakie powinny podejmować władze publiczne w ramach realizowanych funkcji, w tym funkcji związanej z polityką wpierania mieszkalnictwa<sup>17</sup>. Zakłada się wstępnie, że nowy instrument wsparcia gmin (bezpośrednio również innych inwestorów priorytetowych segmentów polityki wsparcia) zostanie wdrożony z początkiem 2014 r.

Zakłada się również, że uzupełnieniem instrumentu bezpośredniego dofinansowania kosztów tworzenia inwestycji pod budownictwo mieszkaniowe będzie systemowa, instytucjonalna forma wsparcia wybranych gmin, o liczbie mieszkańców ograniczonej do 30 tys. osób (wstępne założenia w tym zakresie zostaną doprecyzowane na etapie szczegółowych prac nad instrumentem), w pozyskiwaniu na rynku kapitałowym środków finansujących inwestycje związane z tworzeniem infrastruktury pod budownictwo mieszkaniowe.

---

<sup>17</sup> Prymat czasowy związany z uprzednią eliminacją barier niewymagających dużych nakładów publicznych i zależnych wyłącznie od władzy publicznej przed wsparciem finansowym – skutkiem odwrotnej kolejności niska efektywność i wyższe koszty.

**Instrument 1:** Obniżona stawka podatku VAT w budownictwie społecznym

**Podstawa prawna:** ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. Nr 54, poz. 535 z późn. zm.).

**Przedmiot wsparcia:** dostawa, budowa, remont, modernizacja, termomodernizacja lub przebudowa obiektów budowlanych lub ich części zaliczonych do budownictwa objętego społecznym programem mieszkaniowym w rozumieniu w ustawy VAT.

**Forma wsparcia:** obniżona do poziomu 7% stawka podatku VAT, stosowana w całości do budynków mieszkalnych jednorodzinnych, których powierzchnia użytkowa nie przekracza 300 m<sup>2</sup> oraz do lokali mieszkalnych, których powierzchnia użytkowa nie przekracza 150 m<sup>2</sup>.

**Beneficjenci wsparcia:**

- bezpośrednio: płatnicy podatku VAT;
- adresaci końcowi: nabywcy towarów i usług objętych podatkiem VAT osoby fizyczne budujące lub remontujące lokale/budynki mieszkalne.

**Środki budżetowe:** utracone wpływy budżetowe.

**Okres realizacji:** kontynuacja.

**Instrument 2:** Wsparcie rozwoju infrastruktury towarzyszącej budownictwu mieszkaniowemu

**Podstawa prawna:** nowa ustawa o wsparciu tworzenia infrastruktury technicznej towarzyszącej budownictwu mieszkaniowemu.

**Przedmiot wsparcia:** przygotowanie infrastruktury technicznej na gruntach przeznaczonych pod budownictwo mieszkaniowe.

**Forma wsparcia:** 1) dofinansowanie ze środków Funduszu Dopłat kosztów budowy infrastruktury technicznej towarzyszącej budownictwu mieszkaniowemu na poziomie 15% kosztów inwestycji; 2) tworzenie warunków dla pozyskiwania przez małe gminy (kryterium liczby mieszkańców) zewnętrznych źródeł finansowania inwestycji związanych z tworzeniem infrastruktury pod budownictwo mieszkaniowe, poprzez ukonstytuowanie przez państwo instytucjonalnego animatora rynku obligacji komunalnych emitowanych na ww. cel (dedykowany fundusz w BGK, obligacje emitowane na rzecz funduszu przez Bank, środki z emisji przeznaczone na nabywanie obligacji emitowanych przez małe gminy, na warunkach określonych w nowej ustawie).

**Beneficjenci wsparcia:**

- bezpośrednio: gminy, w ograniczonym zakresie bezpośrednio inni inwestorzy budownictwa mieszkaniowego w priorytetowych segmentach polityki wsparcia mieszkalnictwa;
- adresaci końcowi: gospodarstwa domowe zaspokajające potrzeby mieszkaniowe przez zakup lub wynajem mieszkania i budowę domu jednorodzinnego.

**Środki budżetowe:** 1) zasilenie Funduszu Dopłat; 2) zasilenie jednorazowe funduszu utworzonego w formule „Bond Bank”, w tym na pokrycie kosztów pierwszej emisji.

**Efekty programu i wydatki budżetowe:**

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Łącznie
Efekty (liczba przedsięwzięć)	-	-	-	50	100	150	150	150	150	150	900 <sup>18</sup>
Nakłady (mln zł)	-	-	-	115 <sup>19</sup>	30	45	45	45	45	45	370

**Status:** nowy program – rozpoczęcie realizacji w 2014 r.<sup>20</sup>

<sup>18</sup> Wskazane tylko przedsięwzięcia objęte bezpośrednim wsparciem w formie bezzwrotnego dofinansowania kosztów realizacji.

<sup>19</sup> Zakładane w 2014 roku wydatki budżetowe, w kwocie znacznie przekraczającej planowane wydatki w kolejnych latach, wynikają z jednorazowego zasilenia środkami budżetu państwa w kwocie 100 mln zł funduszu utworzonego w BGK. W kolejnych latach ta część realizacji instrumentu wsparcia nie będzie wiązała się z wydatkami budżetowymi, tj. wskazane kwoty w okresie 2015-2020 dotyczyły będą już tylko wsparcia gmin w formie bezpośredniego dofinansowania kosztów wspieranych inwestycji.

<sup>20</sup> Uprzednie zmiany w obszarze regulacyjnym związane kompleksową weryfikacją przepisów inwestycyjnych, zdefiniowaniem koncepcji polityki miejskiej, w tym przestrzennych kierunków rozwoju, oraz radykalną poprawą uwarunkowań inwestycyjnych związanych z planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym.

## **PODSTAWOWE DZIAŁANIA TOWARZYSZĄCE RACJONALIZACJI STRUKTURY WYDATKÓW BUDŻETOWYCH NA MIESZKALNICTWO**

Podstawowe działania towarzyszące wprowadzeniu instrumentów polityki mieszkaniowej, zakładanych w założeniach polityki wsparcia mieszkalnictwa w okresie najbliższych 10-ciu lat, koncentrowały się będą na docelowej zmianie struktury wydatków publicznych na mieszkalnictwo. Propozycje w tym względzie nie mają charakteru jednorodnego.

Pierwsza grupa działań skoncentrowana będzie na dalszym przyspieszeniu procesu wywiązywania się państwa ze zobowiązań mieszkaniowych sięgających w swej genezie okresu PRL, a dotyczących (1) refundacji bankom wypłacanych premii gwarancyjnych z tytułu likwidacji książeczek mieszkaniowych oraz (2) pomocy państwa w spłacie przez członków spółdzielni mieszkaniowych kredytów tzw. „starego portfela”. Wprowadzone w 2009 r. zmiany w przepisach, na podstawie których udzielana jest gospodarstwom domowym pomoc, są istotnym wyrazem ww. kierunku działań, który – w zależności od wniosków wynikających z bieżącego monitoringu obu ww. programów historycznych – powinien być, jeśli będzie zachodziła taka potrzeba, kontynuowany również w kolejnych latach poprzez podobne w swym charakterze, uzasadnione korekty prawne.

W 2009 roku zarówno w przypadku pomocy państwa w spłacie starych kredytów spółdzielczych, jak i programu refundacji premii gwarancyjnych dla posiadaczy książeczek mieszkaniowych, wprowadzone zmiany poszerzyły zakres wsparcia i intensywność środków budżetowych finansujących corocznie ten obszar polityki mieszkaniowej, przyspieszając w perspektywie najbliższych lat proces pełnej realizacji zobowiązań przejętych przez państwo w okresie zawirowań transformacji ustrojowej. Efektem wprowadzonych zmian było:

- poszerzenie zakresu przedsięwzięć uprawniających do premii gwarancyjnej o ograniczone w swym zakresie przedmiotowym inwestycje związane z remontami lokalu mieszkalnego/budynku mieszkalnego,
- poszerzenie zakresu przedsięwzięć uprawniających do premii gwarancyjnej o wydatki poniesione przez właściciela książeczki na wkład własny przy zaciąganiu kredycie mieszkaniowym,
- poprawa warunków spłaty zadłużenia spółdzielców.

Zgodnie z dołączonym *projektem założeń projektu ustawy o społecznym zasobie mieszkań czynszowych, społecznych grupach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw* kolejnym etapem zmian usprawniających proces realizacji zobowiązań państwa, w jednoczesnym powiązaniu z celem poprawy stanu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych, będzie wprowadzenie, począwszy od 2013 r., możliwości uzyskania premii gwarancyjnej w związku z poniesieniem wydatku na partycypację lokatora w kosztach budowy mieszkania realizowanego w ramach społecznych grup mieszkaniowych (patrz segment III).

Drugim kierunkiem działań zakładanych w tym zakresie będzie wygaszenie, z początkiem 2014 r., systemu zwrotu osobom fizycznym niektórych wydatków związanych z budownictwem mieszkaniowym, obowiązującego w oparciu o przepisy ustawy z dnia 29

sierpnia 2005 r. (Dz. U. Nr 177, poz. 1468 z późn. zm.). Zwrot przysługuje obecnie osobom fizycznym w związku z wydatkami poniesionymi na zakup materiałów budowlanych w ramach inwestycji realizowanych w systemie gospodarczym. Systemem zwrotu VAT objęte są te materiały budowlane, które do dnia 30 kwietnia 2004 r. były opodatkowane stawką podatku od towarów i usług w wysokości 7%, a od dnia 1 maja 2004 r. są opodatkowane stawką w wysokości 22%. Szczegółowy wykaz materiałów zawiera obwieszczenie Ministra Transportu i Budownictwa z dnia 30 grudnia 2005 r. Osoba fizyczna może ubiegać się o zwrot części wydatków poniesionych w związku z (1) budową budynku mieszkalnego, (2) nadbudową lub rozbudową budynku na cele mieszkalne lub przebudową (przystosowaniem) budynku niemieszkalnego, jego części lub pomieszczenia niemieszkalnego na cele mieszkalne, w wyniku których powstał lokal mieszkalny, oraz (3) remontem budynku mieszkalnego lub lokalu mieszkalnego. Kwota zwrotu jest limitowana w okresach pięcioletnich (po upływie 5 lat ulega odnowieniu). Wysokość limitu uzależniona jest od rodzaju inwestycji, ceny 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej mieszkania ogłaszanej przez Prezesa GUS na potrzeby obliczenia premii gwarancyjnej oraz ewentualnego korzystania w przeszłości z ulg mieszkaniowych w podatku dochodowym.

Z uwagi na genezę wprowadzenia rozwiązań oraz zasady wymiaru kwoty wsparcia system, określany potocznie „zwrotem VAT”, jest powiązany w swej konstrukcji z przepisami podatkowymi, stanowiąc jednak bezpośrednią pozycję w wydatkach budżetu państwa na mieszkalnictwo. Po kilkuletnim okresie od czasu wprowadzenia rozwiązań pozycja tych wydatków w ogólnej strukturze finansowania mieszkalnictwa środkami budżetowymi jest dominująca. Obecnie stanowią one rocznie niemal 125% kwoty wszystkich wydatków przeznaczonych na wsparcie mieszkalnictwa w ramach dedykowanej części 18. budżetu, w tym niemal dwukrotnie przekraczają kwotę wydatków budżetowych ww. części przeznaczonych na realizację zobowiązań historycznych (premie gwarancyjne, pomoc w spłacie kredytów „starego portfela”) oraz czterokrotnie wydatki związane z obsługą programu „Rodzina na Swoim” wg planów na 2010 r. Nie negując uzasadnienia dla powszechnych i szeroko stosowanych instrumentów wspierających mieszkalnictwo, w obecnych uwarunkowaniach budżetowych powyższa sytuacja z każdym kolejnym rokiem utwierdza status polityki mieszkaniowej jako swoistego „zakładnika” historycznych rozwiązań podatkowych, ograniczając możliwości wprowadzenia aktywnych form wsparcia priorytetowych społecznie segmentów rynku, oraz – pomimo pozytywnych w ostatnich latach zmian na rynku kredytów mieszkaniowych – koncentrując pomoc budżetową nadal na wspieraniu względnie zamożnej części społeczeństwa.

Biorąc pod uwagę docelowe przesunięcie akcentów wsparcia mieszkalnictwa, intensyfikujące pomoc finansową w priorytetowych segmentach wsparcia oraz podstawowych obszarach problemowych, w kontekście uwarunkowań finansowania nowych programów zakłada się obowiązywanie systemu zwrotu wydatków do końca 2013 roku, tj. do czasu zakończenia kilkuletniego okresu implementacji nowych instrumentów polityki mieszkaniowej.

**Działanie 1:**

Kontynuacja procesu wygaszania zobowiązań państwa związanych z pomocą w spłacie spółdzielczych kredytów mieszkaniowych „starego portfela”

**Podstawa prawna:** ustawa z dnia 30 listopada 1995 roku o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, udzielaniu premii gwarancyjnych oraz refundacji bankom wypłaconych premii gwarancyjnych (Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1115 z późn. zm.).

**Przedmiot wsparcia:** oddłużenie spółdzielczych lokali mieszkalnych dające możliwość ustanawiania odrębnej własności lokali członkom spółdzielni.

**Forma wsparcia:** pomoc państwa w spłacie zadłużenia z tytułu kredytów mieszkaniowych tzw. starego portfela, zaciąganych głównie przez spółdzielnie mieszkaniowe do 31 maja 1992 roku, poprzez:

- 1) wykupienie bieżącego oprocentowania naliczonego od zadłużenia bankowego, tym samym kredytobiorca (członek spółdzielni) dokonuje spłaty należności głównej bez oprocentowania,
- 2) wykup części odsetek skapitalizowanych,
- 3) system umorzeń znacznej części zadłużenia budżetowego z tytułu przejściowego wykupienia odsetek (możliwość umorzenia 85% w sytuacji spłaty zadłużenia na preferencyjnych warunkach obowiązujących do końca 2012 roku).

**Beneficjenci wsparcia:**

- spółdzielnie mieszkaniowe, kredytobiorcy indywidualni, w tym przede wszystkim członkowie spółdzielni mieszkaniowych posiadających zadłużone lokale mieszkalne.

**Środki budżetowe:** corocznie planowane wydatki na wykup naliczonego przez banki oprocentowania zadłużenia z tytułu kredytu mieszkaniowego oraz na wynagrodzenia należne bankom za administrowanie i egzekwowanie zadłużenia z tytułu przejściowego wykupienia odsetek.

**Efekty i wydatki budżetowe:**

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018 <sup>21</sup>	2019	2020	Łącznie
Efekty (lokale oddłużone)	9.000	9.000	5.000	5.000	4.000	3.000	3.000	46.000	500	500	86.000
Nakłady (mln zł)	130	110	80	70	60	55	45	675	5	5	1.235 <sup>22</sup>
Dochody (mln. zł)	180	170	140	130	120	100	100	10	5	5	960

**Status:** kontynuacja, docelowo wygaszenie.

<sup>21</sup> W 2018 roku nastąpi ustawowe oddłużenie około 46.000 lokali mieszkalnych, na podstawie art. 10a ustawy. Przewiduje się że na ten cel z budżetu państwa wydatkuje się około 675 mln zł na wykup odsetek skapitalizowanych.

<sup>22</sup> Na podstawie szacunków wydatki budżetu państwa na wykup odsetek od kredytów mieszkaniowych będą ponoszone do 2026 roku, który jest ostatnim rokiem pomocy państwa, przy czym po 2018 roku będą to kwoty śladowe.

**Działanie 2:**

Kontynuacja procesu wygaszania zobowiązań państwa związanych z systemem oszczędzaniem na cele mieszkaniowe w okresie PRL

**Podstawa prawna:** 1) 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 2003 r. Nr 119, poz. 1115 z późn. zm.); 2) nowelizacja ustawy.

**Przedmiot wsparcia:** w zależności od celu inwestycyjnego stanowiącego uzasadnienie dla likwidacji książeczki mieszkaniowej:

- bezpośrednie źródło finansowania nowych inwestycji (finansowanie kosztów budowy/zakupu nowego mieszkania),
- inne cele mieszkaniowe, w tym częściowo związane z nowymi inwestycjami (zakup mieszkania na rynku wtórnym, wkład własny przy kredycie na zakup mieszkania lub budowę domu, partycypacja w ramach programu budowy mieszkań na wynajem, całkowita spłata zadłużenia obciążającego lokal, remonty polegające na wymianie okien, instalacji gazowej lub elektrycznej, wpłaty na fundusz remontowy),
- po wprowadzeniu systemu SGM partycypacja lokatora/przyszłego właściciela mieszkania (wymagane zmiany prawne).

**Forma wsparcia:** premia gwarancyjna wypłacana właścicielom książeczek mieszkaniowych w związku z likwidacją tych książeczek na cele mieszkaniowe.

**Beneficjenci wsparcia:**

- osoby fizyczne, które są posiadaczami wkładu oszczędnościowego gromadzonego na rachunku bankowym na cele mieszkaniowe, którego imienny dowód stanowi książeczka mieszkaniowa wystawiona do dnia 23 października 1990 r.

**Środki budżetowe:** corocznie planowane wydatki w budżecie państwa na refundację premii gwarancyjnych.

**Efekty i wydatki budżetowe:**

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Łącznie
Efekty (liczba likwidowanych książeczek)	62.000	64.000	66.000	68.000	70.000	72.000	74.000	70.000	70.000	70.000	686.000
Nakłady (mln zł)	620	640	693	714	770	792	851	805	840	840	7.565 <sup>23</sup>

**Status:** kontynuacja, docelowo wygaszenie.

<sup>6</sup> Na podstawie szacunków wydatki budżetu państwa na refundację bankom wypłaconych premii gwarancyjnych będą ponoszone do ok. 2026 roku. Szacuje się, iż do 2020 roku, wydatki z budżetu państwa na ten cel będą wynosiły 7.565 mln zł, natomiast szacowana łączna kwota wydatków do końca 2026 roku wynosiła będzie 12.269 mln zł.

**Działanie 3:**

Wygaszenie z początkiem 2014 r. systemu zwrotu osobom fizycznym części wydatków związanych z budownictwem mieszkaniowym

**Podstawa prawna:** 1) 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.); 2) nowelizacja ustawy.

**Przedmiot wsparcia:** budowa budynku mieszkalnego, nadbudowa lub rozbudowa budynku na cele mieszkalne lub przebudowa (przystosowanie) budynku niemieszkalnego, jego części lub pomieszczenia niemieszkalnego na cele mieszkalne, w wyniku których powstał lokal mieszkalny, remont budynku mieszkalnego lub lokalu mieszkalnego.

**Forma wsparcia:** zwrot części wydatków poniesionych na zakup materiałów budowlanych, które do dnia 30 kwietnia 2004 r. były opodatkowane stawką podatku od towarów i usług w wysokości 7 %, a od dnia 1 maja 2004 r. są opodatkowane podatkiem VAT. Wysokość zwrotu jest obliczana na podstawie wynikającej z faktur kwoty podatku VAT.

**Beneficjenci wsparcia:**

- osoby fizyczne budujące lub remontujące lokale/budynki mieszkalne.

**Środki budżetowe:** bezpośrednie wydatki z budżetu państwa.

**Efekty i wydatki budżetowe:**

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Łącznie
Efekty (liczba zwrotów tys.)	525	600	675	169	42	0	0	0	0	0	2.011
Nakłady (mln zł)	1.230	1.445	1.675	420	105	0	0	0	0	0	4.895

**Status:** kontynuacja systemu do końca 2013 r.; po tej dacie zamknięcie systemu z zachowaniem praw nabytych<sup>24</sup>.

<sup>24</sup> Objęcie systemem zwrotu VAT wydatków poniesionych i udokumentowanych fakturami wystawionymi do dnia 31 grudnia 2013 r. Osoby, które poniosły do końca 2013 r. udokumentowane fakturami wydatki umożliwiające występowanie o zwrot uzyskiwałyby go z zachowaniem dotychczasowych zasad, w szczególności z uwzględnieniem pięcioletnich limitów kwoty zwrotu liczonych od daty złożenia pierwszego wniosku o zwrot oraz zasady, zgodnie z którą wniosek może być składany nie częściej niż raz w roku. Zastosowanie powyższych zasad pozwoli z jednej strony na uzyskanie zwrotu tym osobom, które poniosły wydatki uprawniające do wystąpienia o zwrot VAT zgodnie z obecnie obowiązującymi przepisami, tj. maksymalnie w okresie 5 lat od poniesienia wydatków, a z drugiej strony - w pewnym stopniu, poprzez utrzymanie limitów kwoty zwrotu i częstotliwości występowania o zwrot - złagodzi skutki dla budżetu państwa związane z wygaszeniem systemu.

## ***V. Otoczenie regulacyjne polityki wsparcia mieszkalnictwa***

Interwencja władz publicznych w wymiarze finansowym będzie oczywiście tylko jednym z elementów poprawy sytuacji mieszkaniowej Polaków. Zarówno skuteczność wsparcia środkami publicznymi, jak również opierający się przede wszystkim na mechanizmach rynkowych rozwój budownictwa własnościowego, uwarunkowane będą powodzeniem towarzyszących zmian w sferze prawnej.

Przedstawionym w poprzednich rozdziałach instrumentom wsparcia mieszkalnictwa towarzyszyć winny korekty przepisów regulujących część obszarów rynku, istotne powiązanych z rolą interwencyjną władz publicznych i realizacją założeń koncentrujących się wyraźnie na intensyfikacji wsparcia budżetowego w priorytetowych segmentach budownictwa socjalnego i społecznego. Konieczne zmiany regulacyjne powiązane z instrumentami lub segmentami wsparcia obejmowały będą:

- a) regulacje rynku najmu,
- b) system dodatków mieszkaniowych,
- c) rynkowe instrumenty finansowania.

Dwa pierwsze punkty dotyczą problemu dualizmu nierozłącznie związanego z funkcją państwa jaką jest mieszkalnictwo, tj. przenikania się w ramach polityki mieszkaniowej celów społecznych i gospodarczych. Wyraźne odróżnienie i rozdzielenie tych sfer jest koniecznym warunkiem skutecznej realizacji polityki wsparcia mieszkalnictwa, jest jednak procesem nadal w Polsce niezakończonym.

W pierwszym przypadku, realizacja w praktyce konstytucyjnego obowiązku określenia w ustawie zasad chroniących prawa lokatora nie powinna naruszać cywilnoprawnego z natury charakteru stosunku najmu, ani jego celu ekonomicznego. Nie może być tym samym wykorzystywana jako metoda prowadzenia polityki społecznej w mieszkalnictwie, czego wyrazem są nadmierne ograniczanie prawa własności, możliwość wykorzystywania przewagi prawnej dla uchylania się od obowiązku zapłaty wynajmującemu lub – w publicznym zasobie mieszkaniowym – swoista renta sytuacyjna, jaką wykorzystywać mogą w części już stosunkowo zamożni (w porównaniu z oczekującymi na mieszkanie) wieloletni mieszkańcy zasobów komunalnych. Przepisy prawne zachęcające do tego rodzaju zjawisk są w zasobach prywatnych wyrazem źle pojętej „socjalnej” polityki mieszkaniowej, zaś w mieszkaniach komunalnych ograniczają możliwość prowadzenia przez gminę takiej polityki lokalowej, którą rzeczywiście uzasadniają względy społeczne. Korekta przepisów ustawy o ochronie praw lokatorów..., gwarantująca uzasadnione mechanizmy ochrony lokatorów, a jednocześnie pozbawiająca obecny system wskazanych powyżej cech, jest konieczna, ponieważ dalsze pomieszczenie kategorii socjalnych i ekonomicznych będzie hamowało budownictwo prywatnych mieszkań na wynajem i naruszało podstawy racjonalnego gospodarowania zasobem publicznym.

Polityka socjalna w mieszkalnictwie powinna być – poza rozwiniętym segmentem społecznych mieszkań na wynajem, lokali socjalnych i użytkowanych adekwatnie do sytuacji dochodowej najemców mieszkań komunalnych – realizowana bez naruszenia interesów ekonomicznych właścicieli mieszkań przede wszystkim w drodze rozwiniętego systemu dodatków mieszkaniowych. Obowiązujący system wymaga w tym względzie racjonalizacji, ograniczającej grupę gospodarstw domowych uprawnionych do ubiegania się o dodatki mieszkaniowe wyłącznie do lokatorów mieszkań, a nie – jak to mam miejsce obecnie – również gospodarstw dysponującym majątkiem w formie prawa własności zamieszkiwanego mieszkania. W miejsce obecnych w tym zakresie rozwiązań dla osób starszych (właściciele mieszkań), w przypadku których wiek nie daje już możliwości sprzedaży mieszkania i zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych na szeroko rozumianym rynku najmu (w tym segmencie dochodzenia do własności w ramach SGM), co najmniej koniecznym rozwiązaniem antycypującym stosowną korektę powinno być wprowadzenie uregulowań określających funkcjonowanie instrumentu *reverse mortgage*<sup>25</sup>.

Odrębną grupą zagadnień wymagających pilnych towarzyszących działań legislacyjnych – tak w kontekście realizacji zamierzeń polityki wsparcia mieszkalnictwa (dostępność kredytów finansujących rozwój segmentów społecznego budownictwa czynszowego i własnościowego, zgodnie z przedstawioną koncepcją instrumentów wsparcia), jak również rozwoju budownictwa mieszkaniowego we wszystkich segmentach rynku – są zmiany prawne stwarzające stabilne podstawy dla dalszego rozwoju akcji finansowania inwestycji mieszkaniowych przy wykorzystaniu długoterminowych kredytów hipotecznych. Konieczne w tym względzie modyfikacje przepisów winny służyć rozwojowi sekurytyzacji, jako jednego z podstawowych form refinansowania akcji kredytowej na rynku nieruchomości dostosowanymi do zapadalności kredytów środkami z rynku kapitałowego (umożliwienie bankom uniwersalnym emisji listów zastawnych; wykorzystanie specjalistycznych banków hipotecznych jako pośrednika: emitenta listów zastawnych w oparciu o wierzytelności hipoteczne innych banków uniwersalnych; eliminacja innych barier prawnych).

Przedstawione powyżej działania towarzyszące koncentrują się wyłącznie na tych zmianach w przepisach, które bezpośrednio są warunkiem skuteczności zakładanych form wsparcia mieszkalnictwa.

Głębokiej refleksji strategicznej wymaga problem racjonalizacji polityki przestrzennej i określenia wykraczającej poza okres 10 lat polityki związanej z dalszym rozwojem miast (w tym powstawania nowych ośrodków miejskich), powiązanej z polityką regionalną, kierunkami rozwoju zabudowy miejskiej (w jej ramach mieszkalnictwa) i szeroko rozumianej infrastruktury technicznej, komunikacyjnej i społecznej. Bez uporządkowania, a niejednokrotnie po raz pierwszy od rozpoczęcia procesu transformacji gospodarczej wyraźnego zdefiniowania tych kwestii w Polsce, określanie na kolejnych 10 lat kierunków zgodnie z którymi powinien rozwijać się w tym okresie cały sektor budownictwa

---

<sup>25</sup> Projekt założeń do stosownej ustawy jest obecnie przedmiotem uzgodnień międzyresortowych.

mieszkaniowego byłoby obarczone błędem. Prace nad określeniem strategicznego wizji rozwoju kraju, odpowiadające przyjętej przez Radę Ministrów w listopadzie 2009 r. strukturze planu uporządkowania strategii rozwoju, są dopiero prowadzone. Obejmują one również zagadnienia poświęcone rozwojowi metropolii i centrów miast, racjonalizacji użytkowania przestrzeni i procesom urbanizacji<sup>26</sup>.

W wymiarze krótkookresowym udzieleniu strategicznej odpowiedzi „gdzie budować” towarzyszyć będzie nadal proces weryfikacji i koniecznych zmian prawnych, będących w końcu skuteczną odpowiedzią na tak często podnoszone postulaty wskazujące na konieczność uproszczenia, spójności i jednoznaczności całego systemu przepisów prawnych związanych z realizacją inwestycji budowlanych. Zmiana jakości w tym ostatnim zakresie zależała będzie oczywiście – szczególnie w zakresie planowania przestrzennego i racjonalnej, a zarazem zgodnej z celem społecznym, gospodarki zasobem publicznym – od samych samorządów lokalnych. Co najmniej rozważenia w tym względzie wymaga idea uwzględnienia przy parametryzacji nowych instrumentów wspierających samorządy lokalne takich rozwiązań, które uzależniałyby w jakimś stopniu wysokość przekazywanej gminom pomocy od minimalnego zakresu koniecznych działań samej gminy, bez których to działań zaangażowanie prywatnych podmiotów w budownictwo mieszkaniowe i poprawa stanu zaspokojenia lokalnych potrzeb mieszkaniowych nigdy nie będzie procesem optymalnym w stosunku do możliwości. Koszty zaniechania działań w tej części funkcji władz publicznych ponoszą wszyscy uczestnicy rynku.

---

<sup>26</sup> Koordynatorem prowadzonych obecnie prac nad „Krajową strategią rozwoju regionalnego . Regiony – miasta – obszary wiejskie” jest Minister Rozwoju Regionalnego. Dokument ten obejmował będzie m.in. zagadnienia rozwoju obszarów wiejskich, miast i metropolii oraz problematykę związaną z zapewnieniem ładu przestrzennego. Ponadto drugą przygotowywaną strategią obejmującą w omawianym w założeniach kontekście bezpośrednio zagadnienia mieszkalnictwa będzie „Strategia rozwoju kapitałów ludzkich” – koordynatorem prac nad tym projektem jest Przewodniczący Stałego Komitetu Rady Ministrów.

**TABELA RZECZOWO-FINANSOWA REALIZACJI „ZAŁOŻEŃ POLITYKI WSPARCIA MIESZKALNICTWA DO 2020 R.”**

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Łącznie <sup>27</sup>
<b>I. Efekty stosowania instrumentów wsparcia mieszkalnictwa</b>											
1. Liczba finansowanych miejsc w noclegowniach i domach dla bezdomnych	400	400	400	400	400	400	400	400	400	400	4.000
2. Liczba finansowanych mieszkań, w tym w ramach:	77.500	78.000	26.500	27.000	25.900	26.100	26.300	26.300	26.300	26.300	366.200
- wsparcia budownictwa socjalnego	7.500	7.500	7.500	7.500	7.500	7.500	7.500	7.500	7.500	7.500	75.000
- wsparcia budownictwa społecznego	11.000 <sup>28</sup>	11.500	15.000	11.500	10.400	10.600	10.800	10.800	10.800	10.800	113.200
- wsparcia budownictwa własnościowego	59.000 <sup>29</sup>	59.000 <sup>29</sup>	4.000	8.000	8.000	8.000	8.000	8.000	8.000	8.000	178.000
3. Liczba termomodernizowanych i remontowanych budynków	3.950	4.835	5.600	6.350	6.875	7.250	7.625	8.010	8.165	8.330	66.990
4. Liczba finansowanych przedsięwzięć infrastrukturalnych	-	-	-	50	100	150	150	150	150	150	900
<b>II. Nakłady budżetowe związane ze stosowaniem instrumentów wsparcia mieszkalnictwa (mln zł)</b>	1.282	1.597	1.842	2.112	2.197	2.327	2.417	2.397	2.327	2.327	20.825
1. Budownictwo socjalne	295	305	310	320	330	340	350	360	370	380	3.360
2. Budownictwo społeczne	222 <sup>28</sup>	287	352	407	482	542	607	667	722	772	5.060
3. Budownictwo własnościowe	565	720	815	830	850	845	805	655	470	360	6.915
4. Remonty i termomodernizacja	200	285	365	440	505	555	610	670	720	770	5.120
5. Infrastruktura techniczna	-	-	-	115	30	45	45	45	45	45	370
<b>III. Efekty wygaszania starych zobowiązań</b>											
1. Liczba zlikwidowanych księżeczek mieszkaniowych	62.000	64.000	66.000	68.000	70.000	72.000	74.000	70.000	70.000	70.000	686.000
2. Liczba oddłużonych lokali	9.000	9.000	5.000	5.000	4.000	3.000	3.000	46.000	500	500	85.000
<b>IV. Nakłady związane z wygaszaniem starych zobowiązań (mln zł)</b>	750	750	773	784	830	847	896	1480	845	845	8.800
1. Likwidacja księżeczek mieszkaniowych	620	640	693	714	770	792	851	805	840	840	7.565
2. Oddłużanie lokali	130	110	80	70	60	55	45	675	5	5	1.235
<b>V. Korzystający ze zwrotu VAT</b>	525.000	600.000	675.000	169.000	42.000	0	0	0	0	0	2.011.000
<b>VI. Nakłady budżetowe na system zwrotu VAT</b>	1.230	1.445	1.675	420	105	0	0	0	0	0	4.895
<b>SUMA NAKŁADÓW BUDŻETOWYCH (mln zł)</b>	3.262	3.792	4.290	3.316	3.132	3.174	3.313	3.877	3.172	3.172	34.500

<sup>27</sup> W przypadku części instrumentów wsparcia wydatki budżetowe wykraczają poza 2020 rok – w tych przypadkach w kolumnie wskazano szacowaną łączną kwotę wydatków (szczegółowe informacje zawarto w stosownych częściach rozdziału prezentującego konkretne instrumenty i działania).

<sup>28</sup> Pierwszy rok realizacji nowych instrumentów wsparcia segmentu społecznych mieszkań czynszowych – przy założeniu uruchomienia programu z początkiem 2011 r., zgodnie z *projektem ustawy o społecznym zasobie mieszkań czynszowych, społecznych grupach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw*.

<sup>29</sup> Przy założeniu potwierdzenia w latach 2011-12 szacunków BGK, zgodnie z *projektem założeń nowelizacji ustawy o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania*.