

Łukasz Strączkowski\*  
Maciej Koszel\*\*

## Rynek mieszkaniowy i polityka mieszkaniowa w dużym polskim mieście – studium przypadku Poznania

### Housing market and housing policy in a big Polish city – the case of Poznań

The article provides an overview of the housing policy in Poznań. It begins with a discussion of the importance of dwellings in contemporary society. The second section focuses on the main assumptions of the housing policy in Poland and the tools that can be used on the level of local government units. Next, the authors present the current state of the housing market in Poznań. In order to provide deeper insight, the analysis is based on data spanning over a 6-year period using both quantitative and qualitative methods. In the final two sections, the implementation of the city's housing policy is discussed. The authors argue that the overall effects of Poznań's housing policy are positive, but serious challenges lie ahead.

<b>DOI</b>	<a href="https://doi.org/10.31268/StudiaBAS.2021.21">https://doi.org/10.31268/StudiaBAS.2021.21</a>
<b>Słowa kluczowe</b>	polityka mieszkaniowa w Polsce, potrzeby mieszkaniowe w Polsce, rynek mieszkaniowy w Polsce, Poznań
<b>Keywords</b>	housing policy in Poland, housing needs in Poland, housing market in Poland, Poznań
<b>O autorach</b>	* doktor nauk ekonomicznych, starszy wykładowca, Katedra Inwestycji i Nieruchomości, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu • ✉ <a href="mailto:lukasz.straczkowski@ue.poznan.pl">lukasz.straczkowski@ue.poznan.pl</a> • ORCID 0000-0002-5555-5324 ** doktor nauk ekonomicznych, adiunkt, Katedra Inwestycji i Nieruchomości, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu • ✉ <a href="mailto:maciej.koszel@ue.poznan.pl">maciej.koszel@ue.poznan.pl</a> • ORCID 0000-0003-1613-2334



Artykuł został udostępniony na licencji Creative Commons – Uznanie Autorstwa 3.0 Polska (CC BY 3.0 PL).

## Wstęp

Mieszkanie jest specyficznym dobrem. Gdy uwzględnimy jego znaczenie społeczno-gospodarcze zarówno dla pojedynczych gospodarstw domowych, jak i dla państwa (na szczeblu centralnym oraz samorządowym), mieszkanie stanowi przedmiot zainteresowania polityki mieszkaniowej, ukierunkowanej na tworzenie warunków umożliwiających nabywanie lub najem zasobu mieszkaniowego przez obywateli – tak by mogli oni zaspokajać potrzeby mieszkaniowe w zasobie odpowiedniej jakości.

Niniejszą pracę poświęcono wybranym problemom związanym z zaspokajaniem potrzeb mieszkaniowych przez jednostki samorządu terytorialnego (JST). Za przykład posłużył Poznań – jedno z największych miast Polski pod względem liczby ludności, które jednocześnie wypracowało wiele programów związanych z gminnym zarządzaniem zasobem mieszkaniowym. Za cele artykułu przyjęto: 1) przegląd bieżącej literatury z przedmiotowego zakresu pracy oraz dostępnego prawodawstwa – uchwał stanowiących podstawę realizacji strategii mieszkaniowej miasta, 2) dokonanie charakterystyki polityki mieszkaniowej dużego miasta Polski, 3) przedstawienie zmian sytuacji na rynku mieszkaniowym w Poznaniu wraz z określeniem preferencji

nabywców mieszkań, które stanowiły tło charakterystyki działań podejmowanych przez władze samorządowe<sup>1</sup>.

Osiągnięciu celów podporządkowano:

- metody badawcze – dominowały metody ilościowe, przedstawiające stan rynku oraz realizację poszczególnych działań, choć pomocniczo wykorzystano także metody jakościowe, służące do opisu sytuacji;
- zakres przestrzenny oraz czasowy – ze względu na perspektywę przestrzenną i czasową dokumentów oraz dostępność danych badaniem objęto miasto Poznań<sup>2</sup>, a także lata 2014–2020;
- strukturę pracy, w której podjęto problemy znaczenia mieszkania, polityki mieszkaniowej w Polsce i jej instrumentów, zmian na rynku mieszkaniowym w Poznaniu w latach 2014–2020, preferencji zakupowych na rynku mieszkaniowym w Poznaniu, polityki mieszkaniowej w dużym polskim mieście (studium przypadku Poznania). Praca kończy się podsumowaniem i wnioskami.

## Polityka mieszkaniowa w Polsce i jej instrumenty

Znaczenie mieszkania w życiu społeczno-gospodarczym jest fundamentalne. Wskazuje na to nie tylko art. 75 Konstytucji RP<sup>3</sup>, w myśl którego władze mają wspierać obywateli w zaspokajaniu ich potrzeb mieszkaniowych, lecz także wiele innych opracowań. Podkreśla się w nich formalne umocowanie mieszkania w dokumentach międzynarodowych<sup>4</sup> oraz rangę w zaspokajaniu potrzeb związanych z funkcjonowaniem gospodarstw domowych<sup>5</sup>. Jednocześnie zwraca się uwagę na wyjątkowy charakter mieszkania, który wynika z cech fizycznych i ekonomicznych nieruchomości<sup>6</sup>,

1 Przedstawienie zmian sytuacji na rynku mieszkaniowym jest – zdaniem autorów – o tyle ważne, że nie tylko ukazuje tło polityki mieszkaniowej jednostki samorządu terytorialnego, lecz także uwidacznia problemy w nabywaniu mieszkań na wolnym rynku (ograniczona dostępność cenowa). Tym samym stanowi przesłankę zajęcia się polityką mieszkaniową, która powinna być ukierunkowana na zaspokajanie potrzeb gospodarstw domowych.

2 Bez gmin sąsiadujących, ponieważ prowadzenie polityki mieszkaniowej jest zadaniem jednostki samorządu terytorialnego na szczeblu gminnym, co wynika z ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego.

3 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483, ze zm.).

4 Por. P. Lis, *Koncepcje polityki mieszkaniowej*, „Raporty, Opracowania, Referaty. Akademia Ekonomiczna w Poznaniu” 2005, nr 31, s. 10 oraz P. Nowacki, *Współzależność determinant wyboru nowych systemów budownictwa wielorodzinnego* (niepublikowana praca doktorska), Katedra Inwestycji i Nieruchomości, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań 1996, s. 18.

5 Problem ten poruszają w swoich opracowaniach m.in.: A. Andrzejewski, *Polityka mieszkaniowa*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1979, s. 14; M. Bryx, *Finansowanie inwestycji mieszkaniowych*, Poltext, Warszawa 2001, s. 14; H. Gawron, Ł. Strączkowski, *Stan i perspektywy rozwoju budownictwa i rynku mieszkaniowego w aglomeracji poznańskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2018, s. 5; E. Kaltenberg-Kwiatkowska, *Mieszkanie. Analiza socjologiczna*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1982, s. 7–8; B. Łaciak, *Obraz polskiego domu w serialach telewizyjnych* [w:] *Co znaczy mieszkać. Szkice antropologiczne*, red. G. Woroniecka, Wydawnictwo Trio, Warszawa 2007, s. 175.

6 E. Kucharska-Stasiak, *Ekonomiczny wymiar nieruchomości*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2016, s. 24–31.

a także z powiązania tego dobra z sektorem finansowym – przez rozwój kredytowania nieruchomości mieszkaniowych<sup>7</sup>. Powyższe elementy stanowią mocną podstawę do tego, żeby traktować mieszkanie jako dobro podlegające różnym formom interwencjonizmu państwowego i wymagające prowadzenia odpowiedniej polityki mieszkaniowej. Do celów takiej polityki należą: tworzenie warunków do nabycia lub najmu mieszkania przez obywateli, zapewnienie dostępności mieszkań i odpowiedniej jakości zasobu mieszkaniowego<sup>8</sup>.

Celem polityki mieszkaniowej jest stwarzanie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych zgodnych z preferencjami, aspiracjami oraz możliwościami ekonomicznymi ludności. Polityka mieszkaniowa, tak jak polityka społeczna w szerokim zakresie, dąży do wyrównywania szans i zapewnienia warunków mieszkaniowych niezbędnych do prowadzenia normalnego życia i realizacji potrzeb – tych podstawowych, w tym potrzeby schronienia, i potrzeb wyższego rzędu, a więc samorealizacji, rozwoju, szacunku i uznania<sup>9</sup>. Mieszkalnictwo i polityka mieszkaniowa są współcześnie tematami szerokiej debaty publicznej<sup>10</sup>. Warto wspomnieć liczne i ważne publikacje z tego zakresu, w tym opracowania przygotowywane przez Instytut Rozwoju Miast i Regionów szczegółowo omawiające stan i wykorzystanie instrumentów polityki mieszkaniowej (np. *Raport o stanie polskich miast. Mieszkalnictwo społeczne*<sup>11</sup>) czy monografie całościowo podejmujące przedmiotową problematykę (w tym opracowania: J. Erbel<sup>12</sup>, D. Leśniak-Rychlak<sup>13</sup>, P. Lisa<sup>14</sup>, A. Twardoch<sup>15</sup>, Z. Rataj<sup>16</sup> oraz A. Przymeńskiego i M. Oliwy-Ciesielskiej<sup>17</sup>).

- 7 Szerzej w: E. Kucharska-Stasiak, *Cykle nieruchomości a sektor bankowy*, Fundacja na rzecz Kredytu Hipotecznego, Warszawa 2008, s. 61–76 oraz G. Główka, *System finansowania nieruchomości mieszkaniowych w Polsce. Doświadczenia i kierunki zmian*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2012, s. 36.
- 8 Szerzej te kwestie omówiono w: P. Lis, *Polityka państwa w zakresie finansowania inwestycji mieszkaniowych*, C.H. Beck, Warszawa 2008 oraz P. Lis, *Wahania cykliczne rynków mieszkaniowych. Aspekty teoretyczne i praktyczne*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2012.
- 9 *Zintegrowana polityka mieszkaniowa polskich gmin. Podręcznik*, red. B. Krystek-Kucewicz, A. Kułaczowska, J. Held, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa 2020, s. 7.
- 10 M. Cesarski, *Niektóre sprzeczności neoliberalnej polityki mieszkaniowej – mechanizmy globalne i Polska*, „JR Journal of Humanities and Social Sciences” 2017, nr 3(4), <https://doi.org/10.15584/johass.2017.3.5>; R. Cyran, *Luka podażowa i czynszowa na rynku mieszkaniowym a polityka mieszkaniowa państwa*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2017, nr 316; A. Twardoch, *Centralna, regionalna i lokalna polityka mieszkaniowa w kontekście prognozowanych zmian demograficznych. Wybrane skutki przestrzenne, społeczne i gospodarcze*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2015, nr 223.
- 11 *Raport o stanie polskich miast. Mieszkalnictwo społeczne*, red. A. Muzioł-Węclawowicz, K. Nowak, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa 2018.
- 12 J. Erbel, *Poza własnością. W stronę udanej polityki mieszkaniowej*, Wysoki Zamek, Kraków 2020.
- 13 D. Leśniak-Rychlak, *Jesteśmy wreszcie we własnym domu*, Instytut Architektury, Kraków 2019.
- 14 P. Lis, *Polityka mieszkaniowa dla Polski. Dlaczego potrzeba więcej mieszkań na wynajem i czy powinno je budować państwo?*, Forum Idei, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2019.
- 15 A. Twardoch, *System do mieszkania. Perspektywy rozwoju dostępnego budownictwa mieszkaniowego*, Bęc Zmiana!, Warszawa 2019.
- 16 Z. Rataj, *Spółeczne budownictwo mieszkaniowe i jego rola w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych niezamożnych gospodarstw domowych w Polsce*, CeDeWu, Warszawa 2018.
- 17 A. Przymeński, M. Oliwa-Ciesielska, *Publiczna pomoc mieszkaniowa a demarginalizacja społeczna ludności ubogiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2014.

Wśród krajowych dokumentów strategicznych, w których szczegółowo podjęto kwestie mieszkaniowe, znajdują się: *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*<sup>18</sup>. Wskazano w niej na główne postulaty polityki mieszkaniowej, oraz Narodowy Program Mieszkaniowy<sup>19</sup>. Należy przy tym pamiętać, że dokumenty te nie stanowią programów rozwoju w rozumieniu ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju – są zatem wyłącznie dokumentami strategiczno-programowymi określającymi kierunki prowadzenia polityki mieszkaniowej i priorytety inwestycyjne oraz wyznaczającymi podstawowe cele tej polityki i środki jej realizacji<sup>20</sup>.

Kluczowym elementem polityki mieszkaniowej są jej instrumenty – planowane do realizacji programy, projekty i szczegółowe działania, których celem jest wspieranie ludności w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, szczególnie potrzeb grupy osób o niskich dochodach<sup>21</sup>. Instrumenty wspierające zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych mają zróżnicowany charakter i skalę oddziaływania. Ekonomista P. Lis dzieli je na dwie grupy<sup>22</sup>:

1. Instrumenty pośredniego oddziaływania, w tym:
  - regulacje rynkowego podsystemu finansowania,
  - instytucjonalne wsparcie państwa w rynkowym podsystemie finansowania,
  - subsydia mieszkaniowe w rynkowym podsystemie finansowania.
2. Instrumenty bezpośredniego oddziaływania, w tym:
  - budownictwo społeczne,
  - subsydia mieszkaniowe.

Zgodnie z wymogami ustawowymi podstawowym instrumentem realizacji polityki mieszkaniowej w Polsce jest wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy (WPGMZG). Jego uzupełnieniem może być dokument programowy w postaci kierunkowej polityki mieszkaniowej, najczęściej zawierający pogłębioną diagnozę problemów mieszkaniowych oraz szczegółowe działania sprzyjające realizacji przez gminy zadań z zakresu zaspokajania zbiorowych potrzeb mieszkaniowych społeczności lokalnej. Polityka mieszkaniowa może być istotna zwłaszcza w przypadku największych jednostek samorządu terytorialnego – opracowywana jest głównie dla miast na prawach powiatu, w których występuje silne nagromadzenie barier rozwojowych, a problemy mieszkaniowe stanowią ważne ogniwo łańcucha wzajemnych zależności o charakterze społeczno-gospodarczym. W takich przypadkach posiadanie ustrukturyzowanego planu działania w horyzoncie strategicznym jest wręcz konieczne.

Kierunki prowadzenia polityki mieszkaniowej i jej konkretne instrumenty mogą być również elementami strategii rozwoju lokalnego gmin. Sfera mieszkaniowa często stanowi słabą stronę

18 Uchwała nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.) (M.P. 2017, poz. 260).

19 Uchwała nr 115/2016 Rady Ministrów z dnia 27 września 2016 r. w sprawie przyjęcia Narodowego Programu Mieszkaniowego (RM-111-119-16), [https://narodowyprogram.pl/wp-content/uploads/2017/03/uchwa%C5%82a\\_narodowy\\_program\\_mieszkaniowy.pdf](https://narodowyprogram.pl/wp-content/uploads/2017/03/uchwa%C5%82a_narodowy_program_mieszkaniowy.pdf) [dostęp: 22 czerwca 2021 r.].

20 *Sprawozdanie z realizacji działań w ramach Narodowego Programu Mieszkaniowego w 2019 roku*, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Warszawa 2020.

21 Z. Rataj, *op. cit.*, s. 42.

22 P. Lis, *Polityka państwa...*, s. 14.

działalności JST. Może być jednak traktowana jako priorytet rozwoju lokalnego, a poprawa sytuacji w mieszkalnictwie może stanowić główny cel działań władz gminnych. WPGMZG, polityka mieszkaniowa i strategia rozwoju gminy mogą współwystępować i tworzyć spójny plan działań w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych zróżnicowanych grup potencjalnych odbiorców. Zintegrowane podejście w tym zakresie jest działaniem pożądanym, porządkującym i usprawniającym – w wąskim znaczeniu – politykę mieszkaniową i – w szerokim znaczeniu – politykę społeczną gminy.

## Zmiany na rynku mieszkaniowym w Poznaniu w latach 2014–2020

Zazwyczaj punktem wyjścia do przedstawienia sytuacji na lokalnym rynku nieruchomości mieszkaniowych jest dostrzeżenie potencjalnych potrzeb mieszkaniowych oraz oszacowanie nasycenia danego obszaru mieszkaniami. W pierwszym przypadku oblicza się tzw. statystyczny deficyt mieszkań, tj. różnicę pomiędzy liczbą mieszkań a liczbą gospodarstw domowych. Zakłada się przy tym, że korzystna sytuacja występuje wtedy, gdy każdemu gospodarstwu domowemu odpowiada jedno mieszkanie. Druga z wielkości oznacza liczbę mieszkań na danym obszarze w przeliczeniu na 1000 mieszkańców. Zakłada się, że pożądana byłaby sytuacja, w której wskaźnik utrzymuje się na poziomie przeciętnym dla państw Unii Europejskiej (UE). Gdy pod uwagę weźmie się Poznań, liczba mieszkań jest większa od liczby gospodarstw domowych o ok. 40 tys., a zatem deficytu nie ma. Z kolei zgodnie z informacjami prezentowanymi przez Główny Urząd Statystyczny (GUS) liczba mieszkań na 1000 mieszkańców wynosi 499 i jest o 8 wyższa od przeciętnej dla państw UE<sup>23</sup>. Nie oznacza to jednak, że rozwój poznańskiego rynku wyhamował. Wręcz przeciwnie, w latach 2014–2020 można było zaobserwować na nim interesujące zmiany, które zaszły niemal w każdym jego obszarze, tzn. podaży i cen mieszkań oraz popytu na mieszkania (podstawowe informacje zawarto w tabeli 1). Cechą charakterystyczną Poznania jest to, że dominującą rolę pod względem sprzedaży odgrywał rynek pierwotny – we wszystkich latach liczba mieszkań kupowanych bezpośrednio od deweloperów przewyższała liczbę nabywanych lokali „używanych”. Należy również dodać, że udział mieszkań dopiero co wybudowanych w sprzedaży ogółem systematycznie się zwiększał. O ile na początku badanego okresu wynosił on 55%, o tyle w 2020 r. – nawet 75%. Zmniejszała się natomiast sprzedaż na rynku wtórnym. Nawet jeśli pominąć rok 2020, w którym aktywność pośredników mogła być ograniczona z powodu pandemii COVID-19, to do 2019 r. nastąpił spadek liczby transakcji o 42%.

W przypadku zmian po podażowej stronie rynku warto odnieść się do budownictwa mieszkaniowego. Przede wszystkim należy podkreślić znaczenie firm deweloperskich dla dostarczania miastu substancji mieszkaniowej. Nowe zasoby mieszkaniowe powstawały w zasadzie tylko dzięki prywatnym inwestorom (deweloperom), ponad 80% oddanych do użytku mieszkań to bowiem tzw. lokale na sprzedaż lub wynajem. Zdarzały się również lata, w których stanowiły one nawet 90% nowych mieszkań. Aktywność deweloperów na rynku mieszkaniowym zwiększała

23 Średnią liczbę mieszkań na 1000 mieszkańców na poziomie 491 oszacowano na podstawie danych zaprezentowanych przez Ministerstwo Rozwoju. Por. Ministerstwo Rozwoju, *Raport. Stan mieszkalnictwa w Polsce*, Warszawa 2020, s. 50–51.

**Tabela 1. Podstawowe informacje o pierwotnym rynku mieszkaniowym w Poznaniu w latach 2014–2020**

Wyszczególnienie	Jednostka	Lata						
		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020*
Liczba transakcji mieszkaniowych na rynku pierwotnym	(szt.)	1937	3201	3284	3531	4706	2100	3513
Liczba transakcji mieszkaniowych na rynku wtórnym	(szt.)	1812	2656	2831	2987	2832	1544	1153
Udział rynku pierwotnego w transakcjach ogółem	(%)	52	55	54	54	62	58	75
Liczba mieszkań deweloperskich oddanych do użytku	(szt.)	3093	3106	2453	3685	3545	4182	3259
Udział mieszkań deweloperskich w ogólnej liczbie oddanych do użytku	(%)	85	86	84	91	88	83	90
Przeciętna powierzchnia mieszkania deweloperskiego oddanego do użytku	(m <sup>2</sup> )	53,4	52,7	52,8	53,3	55,1	54,3	54,4
Przeciętne wynagrodzenie brutto w Poznaniu	(zł)	4422	4549	4771	5062	5406	5743	5958
Przeciętna cena ofertowa 1 m <sup>2</sup> mieszkania na rynku pierwotnym	(zł)	6546	6512	6403	6551	7033	7395	7977
Przeciętna cena ofertowa 1 m <sup>2</sup> mieszkania na rynku wtórnym	(zł)	5694	5730	6123	6349	6939	7639	7808
Przeciętna cena transakcyjna 1 m <sup>2</sup> mieszkania na rynku pierwotnym	(zł)	6225	6234	6304	6382	7017	7397	7611
Przeciętna cena transakcyjna 1 m <sup>2</sup> mieszkania na rynku wtórnym	(zł)	5010	5060	5282	5550	6114	6630	6778
Pole negocjacji klienta na rynku pierwotnym	(%)	4,9	4,3	1,5	2,6	0,2	0,0	4,6
Pole negocjacji klienta na rynku wtórnym	(%)	12,0	11,7	13,7	12,6	11,9	13,2	13,2
Wskaźnik dostępności mieszkaniowej na rynku pierwotnym**	(pkt)	4,1	4,0	3,8	3,6	3,8	3,7	3,7
Wskaźnik dostępności mieszkaniowej na rynku wtórnym**	(pkt)	3,3	3,2	3,2	3,2	3,3	3,3	3,3

\* ze względu na ograniczenia w dostępności danych (część danych zaprezentowano zgodnie ze stanem na III kwartał 2020 r.).

\*\* wartość wskaźnika zaprezentowano dla mieszkania o powierzchni 50 m<sup>2</sup> jako typowej jednostki kalkulowanej w projektach deweloperskich, a także dla przeciętnego wynagrodzenia netto, uzyskiwanego w ciągu roku przez dwuosobowe gospodarstwo domowe (dochód faktycznie uzyskiwany).

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych: Narodowego Banku Polskiego (NBP), [www.nbp.pl](http://www.nbp.pl); Głównego Urzędu Statystycznego (GUS), [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl); S. Palicki, Ł. Strączkowski, *Analiza rynku mieszkaniowego w Poznaniu i okolicach*, Spółka Celowa UEP, Poznań 2015, s. 67 oraz szacunków własnych.

się, ponieważ liczba oddawanych przez nich mieszkań każdego roku rosła – z niewielkimi wahaniami – przeciętnie o 324. Jeśli scharakteryzować nowe lokale pod względem powierzchni, to można dostrzec pewną prawidłowość. Otóż w badanych latach przeciętny metraż oddawanych do użytku mieszkań oscyluje wokół 53–55 m<sup>2</sup>. Powszechnie uważa się, że wynika to z dostosowania się deweloperów do preferencji i możliwości finansowych nabywców. Jeśli zaś dokładnie przeanalizuje się obecną ofertę mieszkań na rynku, to wyraźnie widać, że:

- największy odsetek w sprzedaży mają lokale o powierzchni od 35 do 50 m<sup>2</sup> (31%), względnie – od 51 do 65 m<sup>2</sup> (27%). Mieszkania największe powierzchniowo, podobnie jak najmniejsze, stanowią 10. część oferty;
- dominują mieszkania dwu- i trzypokojowe – łącznie 76% lokali. Mieszkania o liczbie pokoi wynoszącej pięć lub więcej stanowią znikomą część oferty;
- większość oferowanych mieszkań znajduje się na piętrach od parteru do czwartego (77%), co potwierdza charakter lokalnych inwestycji – są to projekty niskokondygnacyjne;
- największy udział w ofercie mają lokale, w przypadku których cena 1 m<sup>2</sup> wynosi od 7 do 8 tys. zł (37%), mieszkania relatywnie tańsze stanowią 31%, pozostałe zaś są droższe<sup>24</sup>.

Na poznańskim rynku mieszkaniowym w latach 2014–2020 wyraźnie zaznaczył się także trend rosnących cen na rynku zarówno pierwotnym, jak i wtórnym. W przypadku rynku pierwotnego przeciętna ofertowa cena 1 m<sup>2</sup> powierzchni zwiększyła się o 22% (do poziomu bliskiego 8 tys. zł), transakcyjna również – o 22%. Na rynku wtórnym odnotowano jeszcze wyższy wzrost – o 37% ceny ofertowej (do poziomu porównywalnego z rynkiem pierwotnym – 7,8 tys. zł) oraz o 35% ceny transakcyjnej. Informacja ta jest istotna w odniesieniu do wysokości wynagrodzeń w Poznaniu, która pozwala ustalić tzw. wskaźniki dostępności mieszkaniowej. Mianowicie w latach 2014–2020 przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto wzrosło o 35%. Przy rosnących cenach mieszkań na rynkach pierwotnym i wtórnym wskaźniki w przedziale od 3,1 do 4 pkt pokazały poziom umiarkowanej niedostępności mieszkaniowej (poza 2014 r., w którym na rynku pierwotnym odnotowano wartość wskaźnika na poziomie 4,1 pkt). Nieco korzystniej kształtowały się na rynku wtórnym – poziom 3,2–3,3 pkt w porównaniu z 3,6–4,0 pkt na rynku pierwotnym.

Wyraźnie widać, że mieszkania są dobrem kapitałochłonnym i ich nabycie, pomimo poprawy sytuacji finansowej obecnych kupujących, jest odczuwane przez następnych wiele lat.

## Preferencje zakupowe na rynku mieszkaniowym w Poznaniu

Potrzeby mieszkaniowe są realizowane w określonych warunkach rynkowych. Zdolność do nabycia mieszkania zależy bowiem od jego ceny, dochodów i oszczędności nabywcy, a także od tzw. zdolności kredytowej w przypadku, gdy finansowanie zakupu wspomagane jest przez bank. Istotną rolę odgrywają także preferencje klientów, które m.in. odzwierciedlają ich potrzeby i skłonności przy wyborze mieszkań<sup>25</sup>. Preferencje klientów na rynku mieszkaniowym

<sup>24</sup> P. Bartkowiak, Ł. Strączkowski, *Housing Buyers' Preferences and the Relevance of those Preferences. In Researching Poznan Primary Housing Market*, „Świat Nieruchomości” 2020, nr 3(113).

<sup>25</sup> R. Domański, J. Kaja, *Potrzeby mieszkaniowe i popyt mieszkaniowy. Spór o metodę*, „Monografie i Opracowania” 1984, nr 17, s. 27–29; A.I. Szymańska, *Preferencje konsumenckie i ich determinanty*, „Zeszyty Naukowe Wyższej



są dość specyficzne i dotyczą cech fizycznych, ekonomicznych oraz społecznych mieszkania oraz pełnionych przez nie funkcji, a także cech rynku nieruchomości mieszkaniowych, który jest przede wszystkim lokalny. Są również kształtowane przez inne zjawiska rynkowe – mody, trendy, nowinki techniczne<sup>26</sup>. Gdy ma się powyższe na uwadze, o preferencjach mieszkaniowych często mówi się w kontekście mieszkania (jego parametrów i funkcjonalności), budynku (np. jego wyposażenia) oraz otoczenia (sąsiedztwa, lokalizacji).

### Rysunek 1. Kluczowe preferencje mieszkaniowe na lokalnym rynku nieruchomości w Poznaniu



Źródło: opracowanie własne.

Badania preferencji mieszkaniowych w Poznaniu były przeprowadzone kilkakrotnie. Ich szczegółowe rezultaty zostały opisane w monografii pt. *Preferencje nabywców mieszkań na lokalnym rynku nieruchomości*<sup>27</sup>. Gdy chce się zgłębić preferencje poznańskich nabywców, warto na wstępie zwrócić uwagę na samo mieszkanie i budynek, w którym się znajduje. Z badań przeprowadzonych w latach 2007–2019 wynika, że najbardziej preferowane były lokale dwu- i trzypokojowe w budynkach niskich (maksymalnie cztery piętra), wyposażone w balkon, na tradycyjnych osiedlach mieszkaniowych, poza centralną częścią miasta. Jeśli chodzi o wielkość mieszkania, to najchętniej kupowane były te o metrażu od 36 m<sup>2</sup> do 65 m<sup>2</sup>. Interesujące jest to, że w latach 2007–2019 przeciętna powierzchnia preferowanego mieszkania wyniosła 56 m<sup>2</sup> i w zasadzie się nie zmieniła.

W odniesieniu do upodobań mieszkaniowych istotną rolę odgrywają ceny mieszkań. Te bowiem powodują, że na rynku utrwała się obserwowana obecnie struktura preferencji. Nabywcy, którzy przystępują do poszukiwań mieszkania, mają na ten cel pewien zaplanowany budżet. Wysokość tego budżetu przekłada się na metraż lokalu, jaki chcą kupić. Niestety, gdy weźmiemy pod uwagę różnice między oczekiwaniami cenowymi nabywców a cenami rynkowymi mieszkań, preferencje co do wielkości mieszkań muszą być skorygowane (zilustrowano to na wykresie 1). Korekta polega na tym, że nabywcy dysponujący zbyt małym budżetem nie mogą kupować

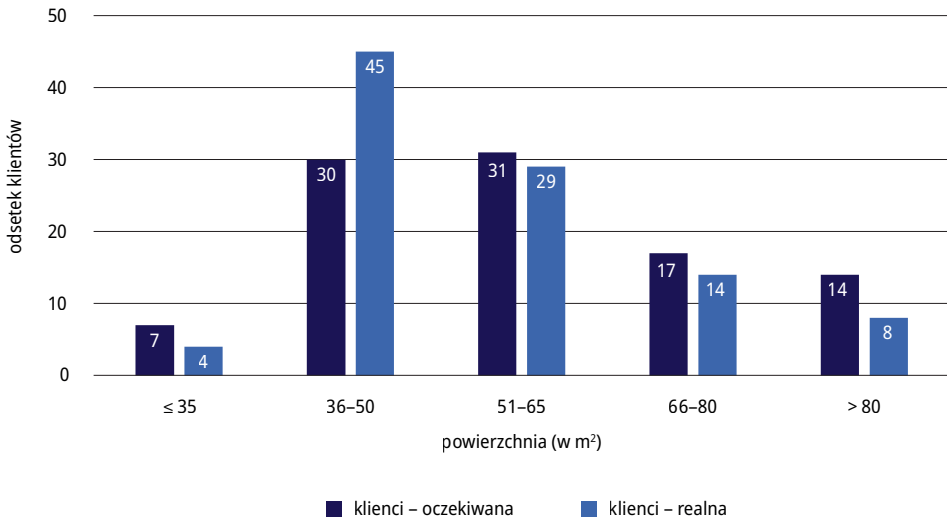
Szkoły Ekonomii i Informatyki w Krakowie” 2012, nr 8, s. 67–86.

<sup>26</sup> Ł. Strąckowski, *Preferencje nabywców mieszkań na lokalnym rynku nieruchomości*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2021, s. 82–95.

<sup>27</sup> *Ibidem*.



### Wykres 1. Oczekiwana a realna powierzchnia mieszkania preferowana przez poznańskich nabywców



Źródło: opracowanie własne.

tak dużych mieszkań, jakie by chcieli, i zaczynają się skłaniać ku lokalom relatywnie mniejszym (np. na wykresie widać, że zainteresowanie mieszkaniami największymi, o powierzchni powyżej 80 m<sup>2</sup>, po korekcie obniża się z 14% do 8%)<sup>28</sup>.

Przedstawione powyżej preferencje związane są z zakupem mieszkań na wolnym rynku. Oczekiwania te mogą jednak stanowić pewną wytyczną przy realizacji polityki mieszkaniowej miasta. Zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych może uwzględniać obserwowane trendy rynkowe oraz pewne oczekiwania ludzi wobec mieszkań. Te są bowiem dobrem, które nawet jeśli jest zbudowane dziś, będzie służyć zaspokajaniu potrzeb przez następnych kilkadziesiąt lat.

## Założenia polityki mieszkaniowej Poznania

Kluczowymi dla polityki mieszkaniowej Poznania dokumentami są wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Poznania na lata 2019–2023 (dalej: WPGMZG Poznania)<sup>29</sup> oraz Polityka mieszkaniowa Miasta Poznania na lata 2017–2027<sup>30</sup>. Polityka mieszkaniowa miasta

<sup>28</sup> *Ibidem*, s. 164.

<sup>29</sup> Uchwała nr LXIX/1274/VII/2018 Rady Miasta Poznania z dnia 3 lipca 2018 r. w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Poznania na lata 2019–2023, <https://bip.poznan.pl/bip/uchwaly/uchwala-nr-lxix-1274-vii-2018-z-dnia-2018-07-03,76404/> [dostęp: 22 czerwca 2021 r.].

<sup>30</sup> Załącznik do uchwały nr LVIII/1095/VII/2017 Rady Miasta Poznania z dnia 5 grudnia 2017 r., <https://bip.poznan.pl/public/bip/attachments.att?co=show&instance=1018&parent=72511&lang=pl&id=255092> [dostęp: 22 czerwca 2021 r.].

znajduje również odzwierciedlenie w Strategii rozwoju Miasta Poznania 2020+<sup>31</sup>, jednak nie została w niej potraktowana priorytetowo. W tych opracowaniach określono przede wszystkim instrumenty polityki mieszkaniowej realizowanej w mieście oraz jej mierzalne cele. A polityka mieszkaniowa to zintegrowany element strategii w szerszym kontekście – w wymiarze gospodarczym, społecznym i przestrzennym dotyczącym aglomeracji poznańskiej. W tym kontekście warto zaznaczyć, że Poznań jest miastem o ujemnym saldzie migracji w ostatnich latach, przy czym proces kurczenia się może mieć charakter pozorny<sup>32</sup>.

Zakres WPGMZG Poznania wynika wprost z treści ustawy o ochronie praw lokatorów, gminnym zasobie mieszkaniowym i zmianie Kodeksu cywilnego<sup>33</sup> oraz obejmuje cele i konkretne instrumenty (tabela 2).

**Tabela 2. Cele i instrumenty WPGMZG Poznania na lata 2019–2023**

Cele	Instrumenty
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ poprawa dostępności zasobu mieszkaniowego miasta Poznania w celu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych jego mieszkańców</li> <li>▪ poprawa jakości i warunków zamieszkania w zasobie mieszkaniowym miasta Poznania</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ gminne budownictwo mieszkaniowe</li> <li>▪ modernizacja, renowacja i remonty budynków</li> <li>▪ likwidacja barier architektonicznych dla osób niepełnosprawnych, jak również starszych</li> <li>▪ termomodernizacja budynków</li> <li>▪ racjonalne i efektywne wykorzystywanie mieszkaniowego zasobu miasta Poznania</li> <li>▪ poprawa warunków zamieszkiwania osób i rodzin wymagających wsparcia</li> <li>▪ zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszów</li> </ul>

Źródło: opracowanie własne na podstawie uchwały nr LXIX/1274/VII/2018 Rady Miasta Poznania z dnia 3 lipca 2018 r. w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Poznania na lata 2019–2023, <https://bip.poznan.pl/bip/uchwaly/uchwala-nr-lxix-1274-vii-2018-z-dnia-2018-07-03,76404/> [dostęp: 22 czerwca 2021 r.].

Polityka mieszkaniowa Poznania „jest dokumentem, który odzwierciedla potrzeby oraz przedstawia cele strategiczne i kierunki działań w zakresie rozwoju mieszkalnictwa, uwzględniając różne formy inwestowania [...]”, jej celem jest zaś „[...] tworzenie warunków zapewniających gospodarstwom domowym możliwość zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, zgodnie z własnymi preferencjami, aspiracjami i możliwościami ekonomicznymi, poprzez zastosowanie odpowiednich instrumentów na etapie procesu inwestycyjnego, w fazie nabywania prawa do mieszkania, a następnie podczas eksploatacji zasobu mieszkaniowego”<sup>34</sup>. Za realizację polityki mieszkaniowej w Poznaniu są odpowiedzialne:

- Urząd Miasta Poznania (UMP),
- Zarząd Komunalnych Zasobów Lokalowych sp. z o. o. (ZKZL),

<sup>31</sup> Urząd Miasta Poznania, *Strategia rozwoju Miasta Poznania 2020+*, Poznań 2017.

<sup>32</sup> *Zintegrowana polityka mieszkaniowa...*

<sup>33</sup> Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. 2020, poz. 611, ze zm.).

<sup>34</sup> Załącznik do uchwały nr LVIII/1095/VII/2017..., s. 4.

- Poznańskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego sp. z o. o. (PTBS),
- Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Mieszkaniowej SA (MPGM),
- Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie (MOPR).

Rolę koordynatora działań wskazanych podmiotów odgrywa Biuro Spraw Lokalowych. Do jego kompetencji należą m.in.: inicjowanie i kreowanie polityki mieszkaniowej, opiniowanie i współtworzenie polityki czynszowej w mieszkaniowym zasobie, opracowywanie projektów aktów prawnych regulujących politykę mieszkaniową miasta oraz zapewnianie zgodności tej polityki z projektami i programami realizowanymi przez inne podmioty, np. towarzystwa budownictwa społecznego (TBS)<sup>35</sup>. Polityka mieszkaniowa wraz z diagnozą potrzeb mieszkaniowych tworzy spójną strategię w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych poznańców.

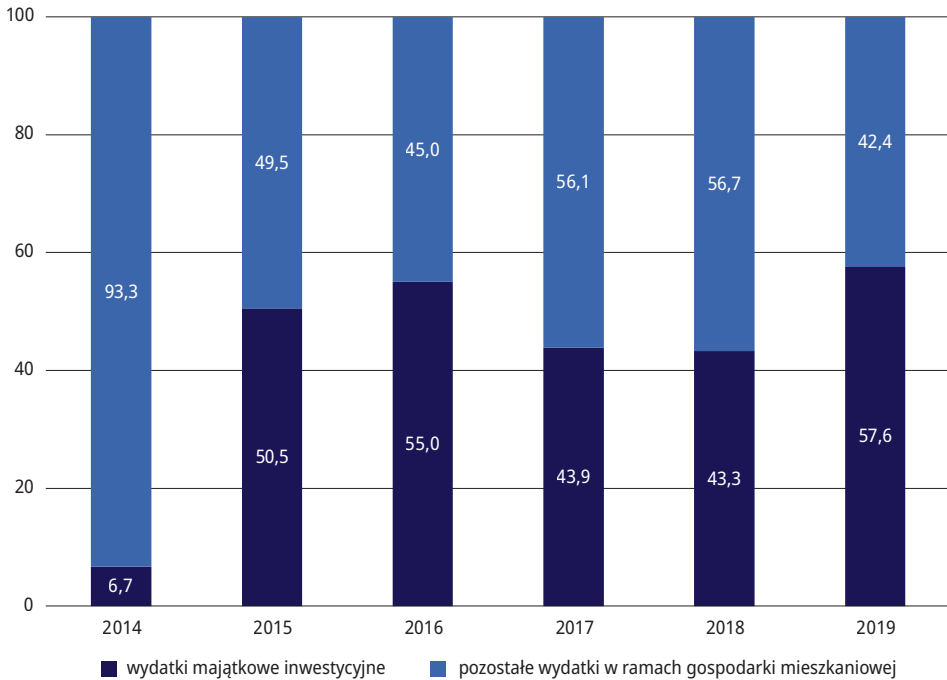
Polityka mieszkaniowa Poznania obejmuje łącznie 35 sprecyzowanych działań skupiających się na czterech nadrzędnych celach, tj.:

- poprawie dostępności lokali mieszkalnych i socjalnych dla osób o niższych dochodach,
- poprawie warunków mieszkaniowych w lokalach komunalnych,
- zwiększeniu atrakcyjności Poznania jako miejsca zamieszkania dla osób o średnich i wyższych dochodach,
- precyzyjnej identyfikacji i wsparciu osób borykających się z trudnościami mieszkaniowymi.

Szacunkowa wysokość nakładów na realizację działań w momencie tworzenia strategii wynosiła 1 033 723 530 zł, z czego ponad połowa była przeznaczona na realizację działań w ramach celu 3. Proponowane źródła finansowania działań obejmują m.in.: środki własne miasta oraz ZKZL, kredyt komercyjny, Fundusz Dopłat Banku Gospodarstwa Krajowego, dofinansowanie z Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI), budżet państwa, dofinansowanie z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, środki własne wspólnot mieszkaniowych, finansowanie zwrotne w ramach programu BGK oraz pożyczkę od miasta. Zakłada się również wnoszenie aportem nieruchomości gruntowych przez miasto do projektów realizowanych przez ZKZL. Źródła finansowania inwestycji w ramach polityki mieszkaniowej Poznania mają zróżnicowany charakter. Należy podkreślić zwłaszcza rolę finansowania kredytem z Europejskiego Banku Inwestycyjnego, gdyż ten relatywnie niskooprocentowany kapitał obcy stanowi alternatywę dla emisji obligacji własnych. Środki pochodzące z tego źródła mogą pokrywać maks. 50% kosztów realizacji inwestycji mieszkaniowych. Fundusze EBI nie tylko służą realizacji inwestycji gminnego budownictwa mieszkaniowego, lecz także finansują przedsięwzięcia związane z infrastrukturą drogową i rowerową, rewitalizacją centrum miasta, rozbudową sieci tramwajowej, rozbudową zakładów opiekuńczo-leczniczych oraz domów pomocy społecznej.

Roczne wydatki budżetowe Poznania na cele związane z gospodarką mieszkaniową w latach 2014–2019 wzrosły o 122,2% (w 2014 r. wyniosły niespełna 47 mln zł, podczas gdy w 2019 r. – 104,3 mln zł). Dynamicznie zwiększył się również udział wydatków majątkowych inwestycyjnych w wydatkach na gospodarkę mieszkaniową ogółem w badanym okresie – z poziomu 6,7% w 2014 r. do 57,6% w 2019 r. (wykres 2).

<sup>35</sup> *Ibidem*, s. 5.

**Wykres 2. Struktura wydatków Poznania na gospodarkę mieszkaniową w latach 2014–2019**

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Banku Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego, <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/podgrup/temat> [dostęp: 26 marca 2021 r.], Wydatki w Dziale 700 – Gospodarka mieszkaniowa.

Na potrzeby polityki mieszkaniowej Poznania wyodrębniono cztery grupy instrumentów wspierających zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych. Za kryterium segmentacji przyjęto wysokość dochodów potencjalnych beneficjentów. Na tej podstawie sformułowano grupy instrumentów skierowane do:

- osób najuboższych i o niskich dochodach,
- osób o średnich dochodach,
- osób o wyższych dochodach.

Szczegółową charakterystykę propozycji instrumentów polityki mieszkaniowej dla Poznania zawarto w tabeli 3.

Warto w tym miejscu przedstawić bardziej szczegółową charakterystykę wybranych instrumentów polityki mieszkaniowej Poznania, które zostały przyjęte na lata 2017–2027. Należą do nich:

- Miejskie Biuro Najmu,
- Mieszkania Socjalne ze Wsparciem,
- program Mieszkanie dla Seniora,
- program Mieszkanie dla Absolwenta,

**Tabela 3. Planowane instrumenty polityki mieszkaniowej Poznania na lata 2017–2027**

Grupa docelowa	Instrumenty polityki mieszkaniowej
Osoby najuboższe i o niskich dochodach	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ pozyskiwanie lokali socjalnych przez wskazywanie dotychczasowym najemcom lokali w budynkach nowo wybudowanych przez ZKZL</li> <li>▪ zwiększenie liczby zagospodarowanych pustostanów</li> <li>▪ poprawa stanu technicznego istniejącego zasobu mieszkaniowego miasta Poznania</li> <li>▪ uruchomienie programu Miejskie Biuro Najmu</li> <li>▪ pozyskiwanie mieszkań z zasobu komunalnego</li> <li>▪ mieszkania socjalne ze wsparciem treningowym oraz mieszkania treningowe</li> </ul>
Osoby o średnich dochodach	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ mieszkania pozostające w zasobie PTBS</li> <li>▪ współpraca z BGK Nieruchomości SA w programie Mieszkanie Plus</li> <li>▪ program Przyjazne Podwórko</li> <li>▪ ograniczenie sprzedaży lokali komunalnych</li> </ul>
Osoby o wyższych dochodach	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ sprzedaż miejskich działek pod budownictwo jednorodzinne</li> <li>▪ prowadzenie zespołu działań skierowanych do klientów segmentu premium</li> </ul>

Źródło: opracowanie własne na podstawie załącznika do uchwały nr LVIII/1095/VII/2017 Rady Miasta Poznania z dnia 5 grudnia 2017 r., <https://bip.poznan.pl/public/bip/attachments.att?co=show&instance=1018&parent=72511&lang=pl&id=255092> [dostęp: 22 czerwca 2021 r.].

- program Minigranty dla Seniorów,
- program Most do Samodzielności,
- program Najem z Dojściem do Własności.

Szczegółowe opisy wskazanych instrumentów znajdują się w załączniku do uchwały nr LVIII/1095/VII/2017 Rady Miasta Poznania z dnia 5 grudnia 2017 r., którym jest dokument Polityka mieszkaniowa Miasta Poznania na lata 2017–2027<sup>36</sup>.

Miejskie Biuro Najmu (MBN) to inicjatywa polegająca na nawiązaniu współpracy między miastem reprezentowanym przez ZKZL a właścicielami prywatnymi, deweloperami i spółdzielniami mieszkaniowymi, które dysponują lokalami mieszkalnymi na wynajem. Uruchomiony na początku 2018 r. program ma charakter pilotażowy. Miejskie Biuro Najmu pośredniczy w wynajmowaniu lokali mieszkalnych osobom, które mają trudności w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, złożyły wnioski o najem lokalu komunalnego i nie uzyskały wystarczającej liczby punktów, aby dostać się na tzw. prezydencką listę mieszkaniową<sup>37</sup>. Pulę dostępnych lokali stanowią mieszkania gotowe do zamieszkania, będące własnością podmiotów prywatnych. Lokatorzy otrzymują dopłaty pokrywające różnicę między częścią czynszu, która jest przez nich płacona, a rynkową wysokością tego czynszu. Dzięki programowi udaje się zwiększyć dostępność lokali komunalnych – w tym przypadku niestanowiących zasobu mieszkaniowego miasta<sup>38</sup>. Z oferty Miejskiego Biura Najmu korzysta ok. 150 rodzin, w szczytowym okresie MBN dofinansowywało najem 224 mieszkań. Obecnie trwają w Polsce prace nad ustawą o społecznych agencjach<sup>39</sup> najmu, które mogą zastąpić tego typu instrumenty polityki mieszkaniowej.

<sup>36</sup> Załącznik do uchwały nr LVIII/1095/VII/2017...

<sup>37</sup> <https://msmpoznan.pl/> [dostęp: 15 czerwca 2021 r.].

<sup>38</sup> Załącznik do uchwały nr LVIII/1095/VII/2017..., s. 50.

<sup>39</sup> <https://www.gov.pl/web/rozwoj-praca-technologie/spoleczne-agencje-najmu> [dostęp: 15 czerwca 2021 r.].

Mieszkania socjalne ze wsparciem treningowym oraz mieszkania treningowe to kolejna pilotażowa inicjatywa realizowana przez UMP. Jej celem jest zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych najuboższych mieszkańców Poznania oraz realizacja wyroków eksmisyjnych. Instrument opiera się na idei włączenia społecznego, służy przeciwdziałaniu ubóstwu i dyskryminacji. Program kierowany jest do osób, które mają trudności w samodzielnym funkcjonowaniu i wymagają natychmiastowego wsparcia mieszkaniowego, przede wszystkim do osób pozbawionych lokalu oraz żyjących w trudnych warunkach mieszkaniowych. W programach zakłada się wieloetapowe dochodzenie do oczekiwanego poziomu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych. Program koordynowany jest przez ZKZL, który zapewnia lokale mieszkalne i zarządza ich wynajmem. Większe mieszkania o powierzchni 80 m<sup>2</sup> są remontowane i dzielone na mniejsze lokale socjalne z częścią wspólną w wyodrębnionym pomieszczeniu (kuchni lub osobnym pokoju), która, w zależności od potrzeb, może pełnić funkcję pomieszczenia treningowego, świetlicy lub pokoju terapeutycznego. Lokale wyposażane są w podstawowy sprzęt i niezbędne meble, mają także urządzone pomieszczenie treningowe oraz kuchnię. Istotną rolę w programie odgrywają organizacje pozarządowe – wyłonione w drodze otwartego konkursu udzielają wsparcia mieszkańcom zgodnie z wytycznymi, potrzebami oraz ich statutem. Zakłada się krótkoterminowy pobyt mieszkańców w lokalach treningowych, a następnie powrót do samodzielnego funkcjonowania. Beneficjenci pokrywają koszty najmu lokali, mogą przy tym skorzystać z dodatków mieszkaniowych. Do organizacji *non profit* uczestniczących w programie należy m.in. Stowarzyszenie Osób i Rodzin na rzecz Zdrowia Psychicznego „Zrozumieć i Pomóc”, które jest operatorem dwóch mieszkań socjalnych ze wsparciem treningowym przeznaczonych dla łącznie siedmiu osób. Oprócz zapewnienia odpowiednich warunków mieszkaniowych do zadań stowarzyszenia należą: zapewnienie mieszkańcom opieki przez wykwalifikowany personel terapeutyczny, nauka i/lub przywracanie umiejętności związanych z prowadzeniem gospodarstwa domowego oraz regulowanie sytuacji socjalnej i prawnej beneficjentów we współpracy z innymi instytucjami. Nie mniej ważne są kwestie związane z poprawą jakości relacji z rodziną, rozwój zainteresowań i umiejętności, poprawa kontaktów społecznych czy aktywizacja zawodowa. Stowarzyszeniu przyświeca również cel propagowania i kształtowania postaw prospołecznych oraz promowania edukacji<sup>40</sup>. Pozostałe organizacje pozarządowe uczestniczące w programie to m.in.: Fundacja Pomocy Wzajemnej „Barka”, która realizuje szczegółowy program Most do Samodzielności w ramach inicjatywy mieszkań ze wsparciem treningowym, Caritas Archidiecezji Poznańskiej – Caritas Polska, Diakonijna Spółka Zatrudnienia – Przedsiębiorstwo Społeczne, Stowarzyszenie „Monar” oraz Wielkopolskie Stowarzyszenie Lokatorów.

Kolejne trzy programy, tj. Mieszkanie dla Seniora, Mieszkanie dla Absolwenta oraz Najem z Dojściem do Własności, to inicjatywy realizowane przez Poznańskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego sp. z o.o. W ramach pierwszego programu PTBS przygotowuje i oddaje do użytku budynki wielorodzinne dostosowane do potrzeb osób w wieku senioralnym, w tym osób niepełnosprawnych. W budynkach znajdują się mieszkania jedno-, dwu- oraz trzypokojowe, których wyposażenie ułatwia osobom o ograniczonej ruchliwości poruszanie się. Na parterze znajduje

<sup>40</sup> <https://www.zrozumiecipomoc.pl/mieszkanie-socjalne-ze-wsparciem/> [dostęp: 15 czerwca 2021 r.].

się gabinet lekarski i zabiegowy, natomiast zewnętrzny dziedziniec pełni funkcję wypoczynkową. Istotną rolę odgrywa lokalizacja budynku zaplanowana tak, by w bezpośrednim sąsiedztwie znajdowały się wszystkie niezbędne usługi oraz miejsce wypoczynku dla osób starszych<sup>41</sup>.

Program Mieszkanie dla Absolwenta zakłada wykorzystanie modelu budownictwa czynszowego w systemie towarzystw budownictwa społecznego. Szczegółowo przewidziano w tym przypadku partycypację zwrotną w kosztach budowy lokalu (do wysokości 30% kosztów budowy), konieczność wpłaty zwrotnej kaucji w wysokości sześciomiesięcznego czynszu oraz czas trwania umowy najmu nie dłuższy niż 10 lat. Po wygaśnięciu umowy mieszkania są wynajmowane nowym chętnym. Stawki czynszu dla mieszkań objętych programem kształtują się obecnie (maj 2021 r.) na poziomie ok. 13 zł/m<sup>2</sup>. Progi dochodowe dla indywidualnych gospodarstw domowych wynoszą od 2100 do 7019,42 zł, dla dwuosobowych gospodarstw domowych mieszczą się w przedziale 1500–5264,47 zł/os., dla trzyosobowego gospodarstwa domowego – między 1500 a 4289,65 zł/os. Na początku marca 2021 r. zakończył się nabór uzupełniający w programie.

Program Najmu z Dojściem do Własności zakłada wykorzystanie modelu stopniowego wykupu mieszkania. W tym rozwiązaniu kredyt na budowę mieszkań zaciągany jest przez PTBS, a następnie najemcy spłacają go w ramach czynszu za wynajem lokali<sup>42</sup>. Etapy kupna mieszkania w tym modelu przedstawiono na rysunku 2.

Udział beneficjentów w programie Najmu z Dojściem do Własności nie wymaga od nich zdolności kredytowej. Mogą w każdej chwili zrezygnować z uczestnictwa w programie i odzyskać wpłacone środki. Mieszkania stanowiące zasób programu wykończone są w standardzie gotowym do zamieszkania i nie wymagają dodatkowych nakładów finansowych.

Program Minigranty dla Seniorów kierowany jest do osób samotnych, małżeństw oraz związków partnerskich, w których jeden z małżonków/partnerów ukończył 65. rok życia i które są najemcami lokalu mieszkalnego lub socjalnego wchodzącego w skład zasobu mieszkaniowego Poznania. Celem programu jest dostosowanie lokali do potrzeb seniorów wynikających przede wszystkim z ograniczonej ruchliwości, gorszej mobilności oraz z chorób przewlekłych. Kwota dofinansowania prac remontowych wynosi maks. 10 tys. zł<sup>43</sup>. Adaptacja polega na montażu wyposażenia pomocniczego ułatwiającego przemieszczanie się i korzystanie ze sprzętów w łazience lub toalecie oraz na wymianie wanny na kabinę prysznicową dostosowaną do potrzeb osób starszych. Ważnym elementem jest również podniesienie bezpieczeństwa, co odbywa się przez montaż antywłamaniowych drzwi wejściowych.

Szerokie instrumentarium polityki mieszkaniowej Poznania świadczy z jednej strony o pogłębionej diagnozie problemów w tej sferze, z drugiej zaś stanowi atrakcyjną ofertę mieszkaniową skierowaną do potencjalnych beneficjentów, których sytuacja społeczno-ekonomiczna może być różna. W kolejnym rozdziale zostaną szczegółowo omówione rezultaty wykorzystania instrumentów polityki mieszkaniowej w analizowanym mieście.

41 <https://ptbs.pl/oferta/mieszkanie-dla-seniora/> [dostęp: 15 czerwca 2021 r.].

42 <https://ptbs.pl/koszty-uczestnictwa-w-programie-jakie-kwoty-nalezy-wplacic-po-przystapieniu-do-programu/> [dostęp: 15 czerwca 2021 r.].

43 <https://www.poznan.pl/mim/kontakt/news,1154/minigranty-dla-seniora-program-pilotazowy,115885.html> [dostęp: 15 czerwca 2021 r.].



**Rysunek 2. Etapy kupna mieszkania w ramach programu Najem z Dojściem do Własności PTBS**

Etapy kupna mieszkania		
Wejście do programu	Okres obowiązywania umowy najmu (0–25 lat)	Wykup mieszkania (5–25 lat)
<ul style="list-style-type: none"> <li>partycypacja w wysokości 30% kosztów realizacji inwestycji</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>ok. 70% stawki czynszu przeznaczane jest na spłatę kredytu zaciągniętego na realizację inwestycji</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>spłata reszty finansowania zewnętrznego</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>3-miesięczna kaucja</li> </ul>		<p>Oplata dodatkowa, w tym:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>zwrot środków własnych zaangażowanych przez spółkę w finansowanie inwestycji</li> <li>marża spółki</li> <li>wkalkulowany podatek dochodowy spółki z tytułu sprzedaży lokalu</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>grunt</li> </ul>

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [www.ptbs.pl](http://www.ptbs.pl).

## Realizacja polityki mieszkaniowej w Poznaniu

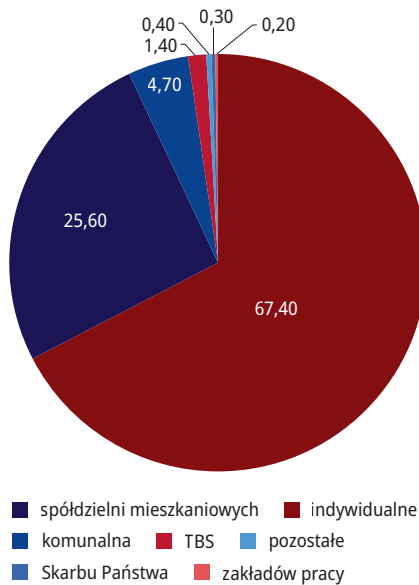
Dla Poznania, a zatem miasta dużego, o liczbie ludności wynoszącej ok. 532 tys.<sup>44</sup> (statystyka GUS nie uwzględnia do 100 tys. niezameldowanych osób), jest charakterystyczny stosunkowo niski udział mieszkań gminnych w zasobach mieszkaniowych ogółem, który nie przekracza 5% (wykres 3). Podobna sytuacja w ostatnich latach panowała również w innych dużych miastach (powyżej 100 tys. mieszkańców): w Białymstoku, Gdyni, Kielcach, Krakowie, Radomiu i Rzeszowie. W początkowych latach XXI w. nastąpił spadek liczby mieszkań gminnych Poznania<sup>45</sup>. W znacznej mierze było to spowodowane prowadzoną na szeroką skalę sprzedażą lokali komunalnych. Między 2003 a 2015 r. sprzedano łącznie 8908 lokali wchodzących w skład gminnego zasobu mieszkaniowego Poznania. W rekordowym pod tym względem 2003 r. nabywców znalazły 2132 mieszkania gminne<sup>46</sup>. Mieszkania komunalne były wówczas oferowane nawet z 90-procentową bonifikatą<sup>47</sup>. Po 2015 r. sprzedaż mieszkań gminnych znacząco ograniczono. Należy również uwzględnić stosunkowo niewielkie efekty rzeczowe komunalnego budownictwa mieszkaniowego i ciągłe ubytki spowodowane pogarszającym się stanem technicznym i wycofa-

<sup>44</sup> [https://badam.poznan.pl/2020/i\\_my-i-nasze-zycie/08\\_demografia/struktura-demograficzna-poznania-2/](https://badam.poznan.pl/2020/i_my-i-nasze-zycie/08_demografia/struktura-demograficzna-poznania-2/) [dostęp: 15 czerwca 2021 r.].

<sup>45</sup> *Raport o stanie...*, s. 53–55.

<sup>46</sup> Bank Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego, <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/podgrup/temat> [dostęp: 24 lutego 2021 r.], Zasoby mieszkaniowe gminne sprzedane.

<sup>47</sup> <https://msmpoznan.pl/> [dostęp: 15 czerwca 2021 r.].

**Wykres 3. Struktura zasobów mieszkaniowych Poznania w 2019 r.**

Źródło: opracowanie własne na podstawie: <https://badam.poznan.pl/> [dostęp: 24 lutego 2021 r.].

niem z użytkowania części mieszkań. W okresie między 2014 a 2019 r. suma ubytków w gminnym zasobie mieszkaniowym Poznania wyniosła 409 mieszkań. W tym samym czasie wybudowano w mieście 412 mieszkań komunalnych oraz 505 mieszkań społecznych czynszowych<sup>48</sup>. Gdy uwzględnimy realizację nowych projektów mieszkaniowych, zasób lokalowy Poznania w ostatnich latach jest na stabilnym poziomie ok. 12,5 tys. mieszkań (tabela 4).

Na koniec 2019 r. całkowite zasoby mieszkaniowe Poznania liczyły 266 686 mieszkań, z czego 12 537 mieszkań stanowiło gminny zasób mieszkaniowy<sup>49</sup>. Przeciętna powierzchnia użytkowa mieszkania w Poznaniu w 2019 r. wynosiła 64,4 m<sup>2</sup>, podczas gdy przeciętna powierzchnia użytkowa mieszkań deweloperskich oddawanych do użytku to 54,3 m<sup>2</sup><sup>50</sup>. Ilościowa analiza danych o zasobach mieszkaniowych w Poznaniu wskazuje na poprawę ogólnej sytuacji mieszkaniowej. Można jednak zauważyć spadek przeciętnej powierzchni użytkowej mieszkań (PUM) oddawanych do użytku w ostatnich latach, co wynika nie tylko z dynamicznego wzrostu cen mieszkań na rynku pierwotnym (wzrost kosztów budowy PUM), lecz także ze zmian dostosowawczych podaży do popytu wynikających ze wzrostu liczby gospodarstw domowych ogółem, w tym jednoosobowych. Podobne tendencje są zauważalne również w zasobie komunalnym miasta. Nowe mieszkania trafiające do zasobu komunalnego są coraz mniejsze pod względem powierzchni użytkowej – w latach 2016–2017 oddano łącznie 152 mieszkania o przeciętnej po-

<sup>48</sup> Bank Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego, *op. cit.*, Mieszkania oddane do użytkowania.

<sup>49</sup> *Ibidem*.

<sup>50</sup> <https://badam.poznan.pl/> [dostęp: 22 czerwca 2021 r.].

**Tabela 4. Zasoby mieszkaniowe Poznania w latach 2014–2019**

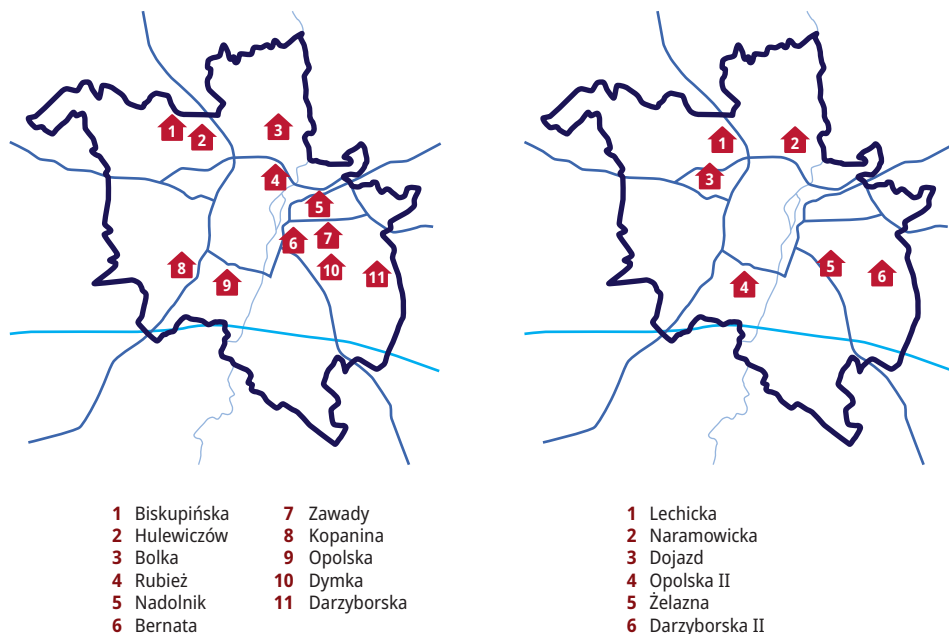
Wyszczególnienie	jednostka	Lata					
		2014	2015	2016	2017	2018	2019
Liczba mieszkań ogółem	(tys. szt.)	247,7	251,3	254,1	258,0	261,8	266,7
Przeciętna powierzchnia użytkowa mieszkania	(m <sup>2</sup> )	64,6	64,6	64,6	64,5	64,5	64,4
Przeciętna powierzchnia użytkowa na 1 osobę	(m <sup>2</sup> )	29,3	29,9	30,4	30,9	31,5	32,1
Mieszkania na 1000 mieszkańców	(szt.)	454,0	463,4	470,2	479,0	488,1	498,7
Przeciętna liczba izb w 1 mieszkaniu	(szt.)	3,51	3,50	3,49	3,48	3,47	3,46
Przeciętna liczba osób na 1 mieszkanie	(szt.)	2,20	2,16	2,13	2,09	2,05	2,01
Przeciętna liczba osób na 1 izbę	(szt.)	0,63	0,62	0,61	0,60	0,59	0,58
Liczba mieszkań w zasobie komunalnym Poznania	(szt.)	–	12 681	12 500	12 300	12 546	12 537
Przeciętna powierzchnia użytkowa mieszkania w zasobie komunalnym	(m <sup>2</sup> )	–	52,6	52,7	–	52,5	–
Liczba mieszkań TBS	(szt.)	–	3 439	3 459	–	3 459	–
Przeciętna powierzchnia użytkowa mieszkania w zasobie TBS	(m <sup>2</sup> )	–	50,2	50,3	–	50,3	–
Liczba mieszkań socjalnych	(szt.)	1 231	1 306	1 260	1 530	1 691	1 706
Przeciętna powierzchnia użytkowa mieszkania socjalnego	(m <sup>2</sup> )	42,1	42,0	42,1	42,7	42,8	43,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Banku Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego, <https://stat.gov.pl/> oraz Urzędu Miasta Poznania, <https://badam.poznan.pl/> [dostęp: 22 czerwca 2021 r.].

wierzchni użytkowej ok. 51,6 m<sup>2</sup>, podczas gdy w dwóch kolejnych latach wybudowano łącznie 260 mieszkań o przeciętnej powierzchni użytkowej wynoszącej tylko 48,3 m<sup>2</sup>. Tabela 4 zawiera charakterystykę zasobów mieszkaniowych Poznania wraz z wyszczególnieniem zasobów komunalnych, mieszkań TBS oraz mieszkań socjalnych.

Przy ocenie ilościowych parametrów gminnego zasobu mieszkaniowego Poznania należy wskazać na ich względnie dobre dopasowanie do preferencji potencjalnych użytkowników. Przeciętna wielkość mieszkania, liczba pokoi i lokalizacja (rysunek 3), w tym bliskość zbiorowego transportu publicznego, spełniają oczekiwania odbiorców. Kluczowym problemem są jednak standard i stan techniczny starego zasobu, wybudowanego przed 1989 r. – w głównej mierze lokali mieszkalnych znajdujących się w zabudowie kamienicznej, często wymagającej pilnych prac remontowych. Nakłady finansowe związane z realizacją potrzeb remontowych zasobu mieszkaniowego stanowią istotny element prognozy zawartej w WPGMZG Poznania, w ramach którego zakłada się znaczną redukcję lokali w złym i bardzo złym stanie technicznym, ale rosnące koszty ograniczają znacząco realizację tego rozwiązania.

**Rysunek 3. Lokalizacja inwestycji realizowanych przez ZKZL – lokale socjalne (z lewej) – oraz planowanych lokalizacji inwestycji wielorodzinnych w Poznaniu (z prawej)**



Źródło: załącznik do uchwały nr LVIII/1095/VII/2017..., s. 45 i 47.

W tabeli 5 przedstawiono zgłaszane zapotrzebowanie na lokale mieszkalne i socjalne w Poznaniu. Wyraźnie widoczna tendencja wzrostowa znajduje odzwierciedlenie w prognozie dotyczącej wielkości zasobu mieszkaniowego w Poznaniu. W analizowanym okresie blisko jedna trzecia wnioskodawców była umieszczana na listach mieszkaniowych i socjalnych. Zakładane cele budownictwa gminnego powinny zaspokoić zgłaszane potrzeby, przy założeniu wysokiej skuteczności w realizacji planowanych inwestycji. Należy przy tym pamiętać, że działania te są skierowane głównie do osób najuboższych i stanowią zadanie własne gminy wynikające z przepisów ustawowych<sup>51</sup>.

Powodzenie planowanych inwestycji będzie w znacznej mierze determinowane dynamiką cen na rynku budowlanym, na które wpływa przede wszystkim wzrost kosztów materiałów i surowców oraz kosztów związanych z wynagrodzeniami. Podaż dostępnych gruntów pod przyszłe inwestycje, będących w dyspozycji Poznania i Skarbu Państwa, na pewno stanowi atut i może przyczynić się do dalszej sukcesywnej realizacji założeń polityki mieszkaniowej. Niewątpliwie warte rozważenia są alternatywne modele realizacji i finansowania tych inwestycji, w tym

<sup>51</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2020, poz. 713, ze zm.) oraz ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. 2020, poz. 611, ze zm.).

**Tabela 5. Liczba złożonych wniosków i liczba wnioskodawców umieszczonych na listach socjalnych oraz mieszkaniowych w Poznaniu w latach 2014–2018**

Wyszczególnienie	Lata				
	2014	2015	2016	2017	2018
Liczba złożonych wniosków o zawarcie umowy najmu:	735	835	898	973	1 534
lokalu mieszkalnego	337	373	395	466	978
lokalu socjalnego	398	462	503	507	556
Liczba wnioskodawców umieszczonych na listach socjalnych i mieszkaniowych:	121	269	–	335	500
na listach mieszkaniowych	60	119	–	145	157
na listach socjalnych	61	150	–	190	343

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Urzędu Miasta Poznania, <https://badam.poznan.pl/> [dostęp: 22 czerwca 2021 r.].

**Tabela 6. Prognoza dotycząca wielkości zasobu mieszkaniowego Poznania**

Wyszczególnienie	Jednostka	Lata				
		2019	2020	2021	2022	2023
Łączna liczba lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Poznania, w tym:	(szt.)	12 484	12 734	12 784	13 194	13 704
liczba lokali socjalnych	(szt.)	1 851	2 036	2 240	2 464	2 710
liczba pomieszczeń tymczasowych	(szt.)	40	40	40	40	40
wysokość wydatków inwestycyjnych w kolejnych latach	(tys. zł)	60 650	56 055	62 580	72 072	15 720
liczba wnioskodawców spełniających kryteria do zawarcia umowy najmu lokalu komunalnego	(szt.)	550	600	650	700	800

Źródło: załącznik nr 1 do uchwały nr LXIX/1274/VII/2018 Rady Miasta Poznania z dnia 3 lipca 2018 r., <https://bip.poznan.pl/public/bip/attachments.att?co=show&instance=1018&parent=76404&lang=pl&id=271630> [dostęp: 22 czerwca 2021 r.].

partnerstwo publiczno-prywatne. Doświadczenia Poznania przy realizacji tego typu projektów mogłyby owocować nawiązaniem współpracy również na polu polityki mieszkaniowej.

W tabeli 6 przedstawiono podstawowe założenia WPGMZG Poznania dotyczące planowanej zmiany ilościowej zasobu mieszkaniowego miasta. W okresie 2019–2023 planuje się powiększenie zasobu łącznie o 1220 mieszkań – to liczba blisko dwukrotnie większa niż podana w WPGMZG Poznania na lata 2014–2018.

W latach 2017–2019 udało się zrealizować część zakładanych w ramach WPGMZG Poznania i polityki mieszkaniowej działań (tabela 7). Dostępne instrumenty polityki mieszkaniowej Poznania prezentują szeroki zakres, przede wszystkim jeśli weźmiemy pod uwagę docelowe grupy odbiorców, co wynika z pogłębionych badań i analiz przygotowanych na potrzeby diagnozy, w tym dotyczących preferencji mieszkaniowych poznaniaków. Wielokryterialna analiza danych

**Tabela 7. Efekty polityki mieszkaniowej Poznania w latach 2017–2019**

Rok	Zrealizowane działania
2017	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ uruchomienie pilotażowego programu Mieszkań Socjalnych ze Wsparciem Treningowym</li> <li>▪ powołanie pełnomocnika prezydenta miasta Poznania ds. interwencji lokatorskich</li> <li>▪ zakończenie budowy czterech budynków mieszkalnych z łącznie 184 mieszkańami (ul. Bolka, ul. Dymka)</li> <li>▪ realizacja budowy dwóch budynków z 46 mieszkańami (ul. Zawady)</li> <li>▪ rozpoczęcie budowy 88 budynków wielorodzinnych ze 120 mieszkańami (ul. Biskupińska)</li> <li>▪ pozyskanie przez ZKZL 178 mln zł finansowania od Europejskiego Banku Inwestycyjnego na realizację projektów inwestycyjnych, w tym budowę ponad 1000 mieszkań komunalnych i socjalnych, gruntowny remont ośmiu kamienic i modernizację budynków przychodni zdrowia</li> </ul>
2018	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ przygotowanie do realizacji i rozpoczęcia budowy 13 budynków o łącznej liczbie 594 mieszkań (ul. Opolska, ul. Darzyborska, ul. Hulewiczów)</li> <li>▪ prowadzenie prac koncepcyjnych i projektowych nad dalszymi 1600 mieszkańami</li> <li>▪ prace modernizacyjne, renowacyjne i remonty budynków komunalnych</li> <li>▪ rozpoczęcie prac przygotowawczych do budowy mieszkań treningowych – projekt Mieszkanie Wspomagane – Treningowe w Mieście Poznań (projekt realizowany w partnerstwie w Fundacją Inicjatyw Rozwoju Społecznego) – wsparciem objęto łącznie 250 osób</li> <li>▪ likwidacja barier architektonicznych dla osób z niepełnosprawnościami oraz starszych – łącznie zakwalifikowano 50 wniosków w ramach pilotażowego programu Minigranty dla Seniorów</li> <li>▪ efektywne wdrażanie i realizacja programów mieszkaniowych poprawiających warunki mieszkaniowe osób i rodzin potrzebujących wsparcia</li> <li>▪ wdrożenie projektu Most do Samodzielności realizowanego w partnerstwie w Fundacją Pomocy Wzajemnej „Barka” – wsparciem objęto łącznie 100 osób</li> <li>▪ rozpoczęcie realizacji programu Miejskie Biuro Najmu – dofinansowaniem objęto 135 umów z właścicielami mieszkań</li> <li>▪ realizacja programu Mieszkanie dla Seniora – dalsze pozyskiwanie od PTBS mieszkań przeznaczonych dla seniorów (w 2018 r. było to pięć mieszkań)</li> <li>▪ realizacja programu Przyjazne Środowisko – dofinansowanie siedmiu zadań realizowanych przez wspólnoty mieszkaniowe w Poznaniu</li> </ul>
2019	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ zawarcie 215 umów w ramach programu Miejskie Biuro Najmu</li> <li>▪ rozpoczęcie realizacji programu Najem Socjalny Lokali ze Wsparciem – łącznie objęto nim 41 mieszkań, w których jest 136 lokali</li> <li>▪ rozpoczęcie realizacji programu Mieszkania Studyjne dla Seniorów – w ramach wykonanych prac powstało dziewięć mieszkań studyjnych</li> <li>▪ podpisanie umowy partycypacji w kosztach budowy 44 lokali w ramach programu Mieszkanie dla Seniora – ze wsparcia w ramach programu skorzystało 48 gospodarstw domowych</li> <li>▪ przeznaczenie 549 300 zł w ramach programu Minigranty dla Seniorów</li> <li>▪ rozpoczęcie przez PTBS realizacji programu Najem z Dojściem do Własności – wybudowano 289 mieszkań (ul. Żołnierzy Wyklętych, ul. E. Zawackiej)</li> <li>▪ realizacja programu Mieszkanie dla Absolwenta – podpisanie 20 nowych umów partycypacji i najmu</li> <li>▪ dalszy rozwój działalności pełnomocnika prezydenta ds. interwencji lokatorskich</li> </ul>

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Urzędu Miasta Poznania oraz sprawozdań prezydenta miasta Poznania z działalności w latach 2017–2019, <https://www.badam.poznan.pl> [dostęp: 24 lutego 2021 r.].

pierwotnych pozwoliła na sformułowanie założeń długoletniej polityki mieszkaniowej, która odzwierciedla realne potrzeby mieszkańców, jest przy tym jednak dość złożona i rozdrobniona.

Spektrum instrumentów wykorzystywanych przez władze Poznania do realizacji polityki mieszkaniowej miasta jest niezwykle szerokie. Narzędzia wsparcia w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych są skierowane do osób i gospodarstw domowych szczególnie narażonych na wykluczenie w tym zakresie i potrzebujących pomocy. Należy jednakże wskazać na dość duże rozdrobnienie podejmowanych działań w ramach dostępnych instrumentów. Wielość programów, projektów i inicjatyw świadczy z jednej strony o skomplikowanym cha-

rakterze samego problemu mieszkaniowego, z drugiej natomiast niesie za sobą liczne utrudnienia natury organizacyjnej. Efekty rzeczowe polityki mieszkaniowej, mimo że spełniają swoją funkcję, są niewystarczające do zaspokojenia zgłaszanych potrzeb. To w znacznej mierze skutek słabości ekonomicznej i braku niezbędnych środków na realizację zadań z zakresu polityki mieszkaniowej, dynamicznie rosnących kosztów realizacji inwestycji na rynku mieszkaniowym, ale też wielu lat zaniedbań oraz akumulacji licznych i zróżnicowanych problemów: administracyjnych, finansowych, zarządczych, prawnych, własnościowych, społecznych czy technicznych (związanych ze stanem technicznym budynków tworzących gminny zasób mieszkaniowy Poznania).

## Podsumowanie

Gdy uwzględnimy obecne uwarunkowania makroekonomiczne oraz ogólną sytuację finansową polskich samorządów, realizacja zadań własnych z zakresu polityki mieszkaniowej będzie stanowiła coraz większe wyzwanie dla władz lokalnych. Należy przy tym pokreślić znaczenie kluczowych procesów związanych z funkcjonowaniem i przekształcaniem się miast i miejskiej społeczności, w tym: suburbanizację, starzenie się społeczeństwa, wzrost mobilności ludności, wzrost liczby jednoosobowych gospodarstw domowych, dynamiczne zmiany preferencji mieszkaniowych czy wpływ pandemii. Od kilku lat są również notowane znaczące wzrosty przeciętnych wynagrodzeń oraz cen materiałów i surowców w budownictwie, które podwyższają koszty, a w konsekwencji – ceny finalne, co nie sprzyja realizacji zadań z zakresu polityki mieszkaniowej polegających na zwiększaniu zasobu gminnego przez nowe inwestycje. To właśnie specyfika samych nieruchomości, rynku nieruchomości i procesów realizacji inwestycji mieszkaniowych stanowi kluczową barierę utrudniającą poprawę efektywności polityki mieszkaniowej. Konieczne jest zatem poszukiwanie nowych rozwiązań, w tym modeli realizacji zadań własnych gminy.

Poznań jest uznawany za jedno z wiodących dużych miast w Polsce pod względem realizacji założeń polityki mieszkaniowej. Wciąż jednak istnieje istotna luka między preferencjami i skalą potrzeb mieszkaniowych deklarowanych przez lokalną społeczność a realnymi efektami działań w sferze mieszkaniowej. Do silnych stron poznańskiej polityki mieszkaniowej należy przede wszystkim szeroki zakres przewidzianych instrumentów realizacji polityki mieszkaniowej skierowanych do grup odbiorców o zróżnicowanych potrzebach i różnym statusie społeczno-ekonomicznym. Koncentrują się one przede wszystkim na osobach najbardziej potrzebujących, a ich celem jest przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu, bezdomności, ubóstwu, mieszkaniu w warunkach substandardowych. Należy w tym miejscu podkreślić, że główne założenia polityki mieszkaniowej opierają się na pogłębionej diagnozie i analizie potrzeb oraz preferencji mieszkaniowych, przeprowadzonej na wstępnym etapie planowania. Pozwoliło to na opracowanie kierunkowej polityki, która została następnie poddana konsultacjom społecznym. W efekcie powstały założenia polityki mieszkaniowej wynikające wprost z potrzeb lokalnej społeczności. Złożony charakter i wielość instrumentów stanowią jednak potencjalną słabość. Takie rozdrobnienie na poziomie operacyjnym może przekładać się na utrudnienia związane z zarządzaniem gminnym zasobem mieszkaniowym.



Analiza problematyki mieszkaniowej na przykładzie Poznania wskazuje przede wszystkim na konieczność zwiększania udziału mieszkań przeznaczonych na wynajem w zasobie mieszkaniowym miasta. Postuluje się również położenie większego nacisku na współpracę z podmiotami rynkowymi<sup>52</sup> i organizacjami pozarządowymi, których rolą powinno być wspieranie realizacji części zadań w zakresie polityki mieszkaniowej lub ich przejmowanie. Wymaga to jednak wypracowania nowych modeli współpracy na tym polu.

Kolejnym problemem przy realizacji założeń polityki mieszkaniowej jest dostępność źródeł finansowania nowych inwestycji, które mają powiększyć gminny zasób mieszkaniowy, oraz inwestycji odtworzeniowych. Poznań wykorzystuje do tego celu m.in. środki pochodzące z Europejskiego Banku Inwestycyjnego. Dzięki niskim kosztom tego kapitału obecnie realizowana strategia w zakresie kształtowania struktury kapitału powinna być utrzymana przez ZKZL.

Duży potencjał rozwoju mieszkaniowych zasobów gminnych tkwi m.in. w modelu partnerstwa publiczno-prywatnego, jednak wciąż jest on niewykorzystany – istotną barierę stanowi w tym przypadku ryzyko, z którym muszą się liczyć podmioty sektora rynkowego. Niechętnie więc uczestniczą w tego typu przedsięwzięciach, m.in. ze względu na rosnące koszty i silny popyt na rynku mieszkaniowym.

Wciąż aktualny jest postulat większej i bardziej efektywnej integracji instrumentów polityki społecznej. Sytuacja mieszkaniowa często stanowi konsekwencję współwystępowania innych problemów lub barier, np. zjawiska suburbanizacji, odpływu ludności do gmin podmiejskich, długookresowego bezrobocia. Tylko całościowe podejście, włącznie z pogłębioną współpracą miasta z gminami sąsiadującymi w zakresie polityki mieszkaniowej, może przełożyć się na skuteczne rozwiązanie wybranych problemów. Bezpośrednie wsparcie finansowe zapewniane przez samorząd powinno być redukowane i zastępowane pośrednimi instrumentami – z wyłączeniem środków przeznaczanych na zaspokojenie potrzeb osób najuboższych. Dotyczy to przede wszystkim osób i gospodarstw domowych znajdujących się w pułapce średniego dochodu, które osiągają dochody z jednej strony zbyt niskie, by otrzymać kredyt hipoteczny na zakup własnego mieszkania, z drugiej zaś – zbyt wysokie, aby korzystać z innych form bezpośredniego wsparcia mieszkaniowego miasta. W ich przypadku instrumenty wsparcia w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych powinny wychodzić jednak poza samą sferę mieszkaniową.

## Bibliografia

- Andrzejewski A., *Polityka mieszkaniowa*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1979.
- Bartkowiak P., Strączkowski Ł., *Housing Buyers' Preferences and the Relevance of those Preferences. In Researching Poznan Primary Housing Market*, „Świat Nieruchomości” 2020, nr 3(113).
- Bryx M., *Finansowanie inwestycji mieszkaniowych*, Poltext, Warszawa 2001.
- Cesarski M., *Niektóre sprzeczności neoliberalnej polityki mieszkaniowej – mechanizmy globalne i Polska*, „JR Journal of Humanities and Social Sciences” 2017, nr 3(4), <https://doi.org/10.15584/johass.2017.3.5>.

52 *Sprawozdanie z realizacji...*

- Cyran R., *Luka podażowa i czynszowa na rynku mieszkaniowym a polityka mieszkaniowa państwa*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2017, nr 316.
- Domański R., Kaja J., *Potrzeby mieszkaniowe i popyt mieszkaniowy. Spór o metodę*, „Monografie i Opracowania” 1984, nr 17.
- Erbel J., *Poza własnością. W stronę udanej polityki mieszkaniowej*, Wysoki Zamek, Kraków 2020.
- Gawron H., Strączkowski Ł., *Stan i perspektywy rozwoju budownictwa i rynku mieszkaniowego w aglomeracji poznańskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2018.
- Główka G., *System finansowania nieruchomości mieszkaniowych w Polsce. Doświadczenia i kierunki zmian*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2012.
- Kaltenberg-Kwiatkowska E., *Mieszkanie. Analiza socjologiczna*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1982.
- Kucharska-Stasiak E., *Cykle nieruchomości a sektor bankowy*, Fundacja na rzecz Kredytu Hipotecznego, Warszawa 2008.
- Kucharska-Stasiak E., *Ekonomiczny wymiar nieruchomości*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2016, s. 24–31.
- Leśniak-Rychlak D., *Jesteśmy wreszcie we własnym domu*, Instytut Architektury, Kraków 2019.
- Lis P., *Koncepcje polityki mieszkaniowej*, „Raporty, Opracowania, Referaty. Akademia Ekonomiczna w Poznaniu” 2005, nr 31.
- Lis P., *Polityka mieszkaniowa dla Polski. Dlaczego potrzeba więcej mieszkań na wynajem i czy powinno je budować państwo?*, Forum Idei, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2019.
- Lis P., *Polityka państwa w zakresie finansowania inwestycji mieszkaniowych*, C.H. Beck, Warszawa 2008.
- Lis P., *Wahania cykliczne rynków mieszkaniowych. Aspekty teoretyczne i praktyczne*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2012.
- Łaciak B., *Obraz polskiego domu w serialach telewizyjnych [w:] Co znaczy mieszkać. Szkice antropologiczne*, red. G. Woroniecka, Wydawnictwo Trio, Warszawa 2007.
- Nowacki P., *Współzależność determinant wyboru nowych systemów budownictwa wielorodzinnego* (niepublikowana praca doktorska), Katedra Inwestycji i Nieruchomości, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań 1996.
- Palicki S., Strączkowski Ł., *Analiza rynku mieszkaniowego w Poznaniu i okolicach*, Spółka Celowa UEP, Poznań 2015.
- Przymerński A., Oliwa-Ciesielska M., *Publiczna pomoc mieszkaniowa a demarginalizacja społeczna ludności ubogiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2014.
- Rataj Z., *Spółeczne budownictwo mieszkaniowe i jego rola w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych niezamożnych gospodarstw domowych w Polsce*, CeDeWu, Warszawa 2018.
- Strączkowski Ł., *Preferencje nabywców mieszkań na lokalnym rynku nieruchomości*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2021.
- Szymańska A.I., *Preferencje konsumenckie i ich determinanty*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomii i Informatyki w Krakowie” 2008, nr 8.
- Twardoch A., *Centralna, regionalna i lokalna polityka mieszkaniowa w kontekście prognozowanych zmian demograficznych. Wybrane skutki przestrzenne, społeczne i gospodarcze*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2015, nr 223.
- Twardoch A., *System do mieszkania. Perspektywy rozwoju dostępnego budownictwa mieszkaniowego*, Bęc Zmiana!, Warszawa 2019.
- Zintegrowana polityka mieszkaniowa polskich gmin. Podręcznik*, red. B. Krystek-Kucewicz, A. Kułaczowska, J. Held, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa 2020.

## Dokumenty, raporty

*Mieszkalnictwo w Polsce. Analiza wybranych obszarów polityki mieszkaniowej*, red. M. Salamon, A. Muzioł-Węclawowicz, Habitat for Humanity Poland, Warszawa 2015.

Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, *Sprawozdanie z realizacji działań w ramach Narodowego Programu Mieszkaniowego w 2019 roku*, Warszawa 2020.

Ministerstwo Rozwoju, *Raport. Stan mieszkalnictwa w Polsce*, Warszawa 2020.

*Raport o stanie polskich miast. Mieszkalnictwo społeczne*, red. A. Muzioł-Węclawowicz, K. Nowak, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa 2018.

Urząd Miasta Poznania, *Strategia rozwoju Miasta Poznania 2020+*, Poznań 2017.

Urząd Miasta Poznania, *Strategia rozwoju Miasta Poznania 2020+. Diagnoza strategiczna Miasta Poznania*, Poznań 2017.

## Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483, ze zm.).

Uchwała nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.) (M.P. 2017, poz. 260).

Uchwała nr XLI/708/VII/2017 Rady Miasta Poznania z dnia 24 stycznia 2017 r. w sprawie Strategii rozwoju Miasta Poznania 2020+, <https://bip.poznan.pl/bip/uchwaly/uchwala-nr-xli-708-vii-2017-z-dnia-2017-01-24,66457/>.

Uchwała nr LXIX/1274/VII/2018 Rady Miasta Poznania z dnia 3 lipca 2018 r. w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Poznania na lata 2019–2023, <https://bip.poznan.pl/bip/uchwaly/uchwala-nr-lxix-1274-vii-2018-z-dnia-2018-07-03,76404/>.

Uchwała nr 115/2016 Rady Ministrów z dnia 27 września 2016 r. w sprawie przyjęcia Narodowego Programu Mieszkaniowego (RM-111-119-16), [https://narodowyprogram.pl/wp-content/uploads/2017/03/uchwa%C5%82a\\_narodowy\\_program\\_mieszkaniowy.pdf](https://narodowyprogram.pl/wp-content/uploads/2017/03/uchwa%C5%82a_narodowy_program_mieszkaniowy.pdf).

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2020, poz. 713, ze zm.).

Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. 2020, poz. 611, ze zm.).

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2021, poz. 741).

Załącznik do uchwały nr LVIII/1095/VII/2017 Rady Miasta Poznania z dnia 5 grudnia 2017 r., <https://bip.poznan.pl/public/bip/attachments.att?co=show&instance=1018&parent=72511&lang=pl&id=255092>.

Załącznik nr 1 do uchwały nr LXIX/1274/VII/2018 Rady Miasta Poznania z dnia 3 lipca 2018 r., <https://bip.poznan.pl/public/bip/attachments.att?co=show&instance=1018&parent=76404&lang=pl&id=271630>.

## Strony internetowe

<https://badam.poznan.pl/>.

<https://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/podgrup/temat>.

<https://msmpoznan.pl/>.

<https://ptbs.pl/koszty-uczestnictwa-w-programie-jakie-kwoty-nalezy-wplacic-po-przystapieniu-do-programu/>.

<https://ptbs.pl/oferta/mieszkanie-dla-seniora/>.

<https://www.gov.pl/web/rozwoj-praca-technologie/spoleczne-agencje-najmu>.

<https://www.nbp.pl/>.

<https://www.poznan.pl/mim/kontakt/news,1154/minigranty-dla-seniora-program-pilotazowy,115885.html>.

<https://www.zrozumiecipomoc.pl/mieszkanie-socjalne-ze-wsparciem/>.