

# GOSPODARKA W CIENIU PANDEMII COVID-19



Redakcja naukowa  
Sławomira Kańduła i Joanna Przybylska

WYDAWNICTWO UEP



UNIWERSYTET  
EKONOMICZNY  
W POZNANIU

# GOSPODARKA W CIENIU PANDEMII COVID-19

Redakcja naukowa  
Sławomira Kańduła i Joanna Przybylska

**WYDAWNICTWO UEP**



UNIwersytet  
EKONOMICZNY  
W POZNANIU

Poznań 2022

### **Komitet Redakcyjny**

*Barbara Borusiak, Szymon Cyfert, Bazyli Czyżewski, Aleksandra Gawel (przewodnicząca),  
Tadeusz Kowalski, Piotr Lis, Krzysztof Malaga, Marzena Remlein,  
Eliza Szybowicz (sekretarz), Daria Wieczorek*

### **Recenzentka**

*Krystyna Nizioł*

### **Projekt okładki**

Boobry Group

*Marta Brzóstowicz*

### **Redakcja i korekta**

Deal

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu  
Poznań 2022

**ISBN 978-83-8211-103-3**

**eISBN 978-83-8211-104-0**

<https://doi.org/10.18559/978-83-8211-104-0>



Ta książka jest udostępniana na licencji Creative Commons – Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 4.0 Międzynarodowe

WYDAWNICTWO UNIwersytetu EKONOMICZNEGO W POZNANIU

ul. Powstańców Wielkopolskich 16, 61-895 Poznań

tel. 61 854 31 54, 61 854 31 55

www.wydawnictwo.ue.poznan.pl, e-mail: [wydawnictwo@ue.poznan.pl](mailto:wydawnictwo@ue.poznan.pl)

adres do korespondencji: al. Niepodległości 10, 61-875 Poznań

Skład: Wydawnictwo eMPI<sup>2</sup>

Druk: Zakład Graficzny Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu

ul. Towarowa 53, 61-896 Poznań, tel. 61 854 38 06, 61 854 38 03

## Spis treści

<b>Wstęp</b> ( <i>Sławomira Kańdula i Joanna Przybylska</i> ).....	5
Bibliografia .....	7
<b>Czy pandemia Covid-19 zmieni spojrzenie na rolę państwa w gospodarce w warunkach kryzysu? Rozważania na tle dotychczasowych doświadczeń państw wysoko rozwiniętych</b> ( <i>Oskar Urban</i> ).....	9
Wstęp .....	10
1. Pojęcie cyklu koniunkturalnego .....	11
2. Przyczyny i skutki tzw. wielkiego kryzysu lat 30. XX wieku.....	13
3. Koniec państwa dobrobytu, początek państwa wolności.....	18
4. Państwo godnych obywateli.....	21
Zakończenie .....	26
Bibliografia .....	27
<b>Kryzysy i pandemie. Przegląd dotychczasowych współzależności</b> ( <i>Wiktoria Bęben</i> ) ...	30
Wstęp .....	30
1. Kryzysy nieodłącznym elementem rozwoju gospodarki .....	31
2. Koronawirus SARS-CoV-2 i jego pandemia w zestawieniu z innymi koronawirusami i pandemiemi .....	35
3. Rozwój globalnej pandemii.....	38
4. Restrykcje sposobem na zatrzymanie pandemii .....	41
Zakończenie .....	47
Bibliografia .....	48
<b>Przeciwdziałanie negatywnym skutkom gospodarczym pandemii koronawirusa. Analiza porównawcza działań wybranych państw</b> ( <i>Małgorzata Czajkowska</i> ).....	50
Wstęp .....	51
1. Rodzaje systemów gospodarczych.....	51
2. Działania Polski mające na celu ograniczenie negatywnych skutków gospodarczych wywołanych pandemią koronawirusa .....	53
3. Działania podjęte przez Niemcy mające na celu ograniczenie negatywnych skutków gospodarczych wywołanych pandemią koronawirusa .....	60
4. Działania podjęte przez Stany Zjednoczone mające na celu ograniczenia negatywnych skutków gospodarczych wywołanych pandemią koronawirusa .....	62
5. Działania podjęte przez Chiny mające na celu ograniczenia negatywnych skutków gospodarczych wywołanych pandemią koronawirusa .....	64
6. Działania podjęte przez Szwecję mające na celu ograniczenie negatywnych skutków gospodarczych wywołanych pandemią koronawirusa .....	65
7. Ocena pakietów antykryzysowych badanych państw .....	67
Zakończenie .....	71
Bibliografia .....	72
<b>Odpowiedź polskich gmin na pierwszą falę kryzysu COVID-19</b> ( <i>Sławomira Kańdula i Joanna Przybylska</i> ) .....	75
Wstęp .....	76
1. Rodzaje kryzysu i jego wpływ na gospodarkę i finanse państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego.....	76



2. Nadzwyczajne instrumenty lokalnej polityki antykryzysowej .....	82
3. Metoda badań i charakterystyka zbiorowości .....	85
4. Wyniki badań .....	87
5. Dyskusja .....	92
Zakończenie .....	95
Bibliografia .....	96
<b>Kształtowanie się deficytu budżetowego i długu publicznego Polski podczas pandemii Covid-19 (Aleksandra Jarosz)</b> .....	99
Wstęp .....	99
1. Kryzys COVID-19 .....	100
2. Wpływ epidemii COVID-19 na deficyt budżetowy w Polsce .....	102
3. Dług publiczny a COVID-19.....	104
Zakończenie .....	109
Bibliografia .....	110
<b>Sytuacja mieszkaniowa Polaków i działania organów publicznych w celu jej poprawy (Mikołaj Drożdżyński)</b> .....	112
Wstęp .....	112
1. Sytuacja mieszkaniowa w Polsce.....	113
2. Dotychczasowe działania gmin w zakresie mieszkalnictwa.....	119
3. Społeczne inicjatywy mieszkaniowe – założenia oraz rola gmin.....	123
Zakończenie .....	126
Bibliografia .....	128
<b>Historyczne uwarunkowania różnic w rozwoju polskich regionów i wybrane problemy finansowania publicznego jako bariery realizacji celów zrównoważonego rozwoju (Olivia Jędrzejewska i Julia Ziolkowska)</b> .....	130
Wstęp .....	131
1. Historyczne uwarunkowania rozwoju polskich regionów .....	131
2. Międzynarodowe podstawy prawne zrównoważonego rozwoju .....	135
3. Finansowanie celów zrównoważonego rozwoju ze środków publicznych w Polsce... ..	138
Zakończenie .....	145
Bibliografia .....	147
<b>Neutralność klimatyczna a interes Polski (Dominika Szajda)</b> .....	150
Wstęp .....	150
1. Ocena sytuacji sektora finansów publicznych w Polsce.....	152
2. Krótkookresowe skutki środowiskowe pierwszej fali koronawirusa SARS-CoV-2....	154
3. Zmiany klimatu w liczbach.....	155
4. Pojęcie neutralności klimatycznej.....	158
5. Działania podejmowane przez Polskę na rzecz osiągnięcia neutralności klimatycznej .....	160
Zakończenie .....	163
Bibliografia .....	164
<b>Zakończenie (Sławomira Kańdula i Joanna Przybylska)</b> .....	169
Bibliografia .....	173

# SYTUACJA MIESZKANIOWA POLAKÓW I DZIAŁANIA ORGANÓW PUBLICZNYCH W CELU JEJ POPRAWY

 Mikołaj Drożdżyński

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

[mik.dro@wp.pl](mailto:mik.dro@wp.pl)

<https://doi.org/10.18559/978-83-8211-104-0/6>

## Housing situation of Poles and activities of public authorities to improve it

**Purpose:** The purpose of this study is to assess the housing situation of Poles and to present activities of public entities, especially communes, undertaken to improve it.

**Design/methodology/approach:** Secondary data was presented showing the number and ownership structure of dwellings and the demand for dwellings in Poland. The data comes from the Central Statistical Office and the Ministry of Development. The previous activity of municipalities in developing the local housing market is also discussed and the concept of social housing initiatives is characterized.

**Findings:** Despite the record number of housing units completed in recent years, there is still a shortage of housing units, which negatively affects the socio-economic development of the state. The main barrier to access to housing is its price and the high growth rate of 1 m<sup>2</sup> of space. Municipalities could more actively answer the housing needs of citizens by creating social housing initiatives, i.e. not for profit companies building rental housing with moderate rent.

**Originality and value:** State housing policy has been questioned. The provision of own contribution by the state for certain social groups may lead to an increase in real estate prices, because with their limited supply the demand for these apartments and the price of 1 m<sup>2</sup> of space rises. It is postulated to increase the activity of municipalities in the housing market. This may consist in creating social housing initiatives, i.e. not for profit companies building apartments for rent with moderate rent (lower even by 50% in relation to the market rent).

**Keywords:** housing market, municipalities, social housing, social housing initiatives.

## Wstęp

Sytuacja mieszkaniowa w Polsce od lat charakteryzuje się znacznym niedoborem lokali mieszkalnych. Ograniczona podaż nieruchomości, wzrost cen mate-

### Sugerowane cytowanie:

Drożdżyński, M. (2022). Sytuacja mieszkaniowa Polaków i działania organów publicznych w celu jej poprawy. W: S. Kańduła i J. Przybylska (red.), *Gospodarka w cieniu pandemii COVID-19* (s. 112–129). Poznań: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu. <https://doi.org/10.18559/978-83-8211-104-0/6>

riałów budowlanych, usług oraz wynagrodzeń skutkują podwyższeniem cen tak bardzo pożądaných przez Polaków mieszkań własnościowych. Opisywana sytuacja może również pogłębiać już istniejące problemy, takie jak starzenie się społeczeństwa. Młode osoby z racji niepewnej sytuacji mieszkaniowej bardzo często decydują się na odroczenie decyzji o założeniu rodziny bądź całkowicie z niej rezygnują. W kraju, którego tempo starzenia się społeczeństwa będzie jednym z najszybszych wśród państw europejskich, konieczne staje się podjęcie racjonalnych działań mających na celu unormowanie sytuacji mieszkaniowej jego mieszkańców. Jednak wzrastające ceny ich nabywania, brak możliwości finansowania ich zakupu przez osoby najbardziej potrzebujące oraz niepewność związana z dalszym rozwojem pandemii dotychczas skutkowały jedynie pogłębieniem nierówności. Odnalezienie remedium może wydawać się niezwykle trudne, ale jest konieczne w celu przeciwdziałania negatywnym trendom oraz zapewnieniu odpowiedniego poziomu życia Polaków i dalszego rozwoju naszego społeczeństwa.

Celem opracowania jest ocena sytuacji mieszkaniowej Polaków oraz przedstawienie działań podmiotów publicznych w celu jej poprawy. Szczególna uwaga zostanie zwrócona na samorząd gminny oraz nową formułę budowania mieszkań – społeczne inicjatywy mieszkaniowe.

## 1. Sytuacja mieszkaniowa w Polsce

Osobami najbardziej dotkniętymi brakiem własnego lokum są osoby o niskich dochodach, rodziny wielodzietne oraz – co szczególnie istotne – osoby młode, które nie posiadają środków na zakup samodzielnego mieszkania i jednocześnie nie mają zdolności kredytowej (Ministerstwo Finansów, 2015). Ostatnia z wymienionych grup społecznych będzie stanowiła w najbliższych latach trzon krajowej siły roboczej, gospodarczy motor napędowy oraz będzie odgrywać kluczową rolę w rozwoju demograficznym naszego kraju. Brak pewności związanej z sytuacją mieszkaniową w istotnym stopniu jest przedstawiany przez społeczeństwo jako główna determinanta odroczenia decyzji o zakładaniu rodziny oraz niepodjęciu kluczowych życiowych decyzji. Analizowana sytuacja może w znacznym stopniu pogłębić już istniejący problem starzenia się społeczeństwa, prowadząc w niedalekiej przyszłości do pogorszenia krajowej sytuacji gospodarczej.

Omawiany deficyt mieszkaniowy w naszym kraju został oszacowany na 641 tys. lokali mieszkalnych w 2019 r. Oznacza to, że 4,5% krajowych gospodarstw domowych nie ma własnego mieszkania. Młode osoby często z przymusu są zobowiązane dzielić miejsce zamieszkania z pozostałymi członkami rodziny,

najczęściej zamieszkując u swoich rodziców. Potwierdzeniem tej tezy są dane przedstawiające strukturę samodzielności mieszkaniowej polskiego społeczeństwa. Ponad 45% Polaków w przedziale wiekowym 25–34 lata zamieszkuje z rodzicami (Ministerstwo Rozwoju, 2020). Przedstawione dane kształtują się niezwykle niepokojąco na tle średniej europejskiej wynoszącej 28,6%. Tak duży odsetek osób w wieku produkcyjnym niepodejmujących własnych działań związanych z utworzeniem gospodarstwa domowego musi zostać postrzegany jako negatywne zjawisko. Warto podkreślić, że dla wielu osób przedstawiany przedział wiekowy jest okresem podejmowania kluczowych decyzji, a opisywana sytuacja zdecydowanie im nie sprzyja. Do głównych czynników związanych z tym stanem rzeczy należy wzrost cen nieruchomości. W latach 2011–2019 średnia cena metra kwadratowego nieruchomości wzrosła o 58%. Brak możliwości finansowania zewnętrznego zakupu nieruchomości nie pozwala wielu Polakom na ich nabycie, a długookresowo utrzymujący się trend wzrostowy cen skutkuje oddaleniem się od możliwości ich zakupu w kolejnych latach. Pomimo wciąż występującego oraz niepokojącego problemu mieszkaniowego należy podkreślić stopniową poprawę sytuacji. W 1988 r. statystyczny niedobór lokali mieszkalnych wynosił ponad 1,2 mln mieszkań, ponad 30 lat później, w 2019 r., ten niedobór dalej występował, jednak zmniejszył się o połowę. Zgodnie z danymi przedstawianymi przez Ministerstwo Rozwoju w Polsce przypada 386 mieszkań na 1000 mieszkańców (tabela 1). Przedstawiana wartość wzrosła na przestrzeni lat, wciąż jednak znajduje się poniżej oczekiwanych wartości unijnych, ponieważ wśród państw członkowskich niższy wynik posiada jedynie Słowacja (378 mieszkań na 1000 mieszkańców). Co również istotne, znacznie wzrosła liczba gospodarstw domowych utworzonych na terenie miast (9,63 mln), zdecydowanie dynamiczniej niż na terenach wiejskich (4,3 mln). Dane przedstawiają migrację społeczeństwa w kierunku obszarów miejskich, co często jest związane z chęcią poprawy sytuacji materialnej, takiej jak wyższe wynagrodzenie czy zmiana miejsca pracy. Zmianę deficytu lokali mieszkalnych w Polsce można uznać za znaczną, jednak należy pamiętać, że okres poboru danych wynosi 31 lat. Warto zauważyć, że deficyt w znacznym stopniu zmalał w miastach, jednak na wsiach wzrósł (–435 tys.).

W 2020 r. w Polsce oddano rekordową liczbę mieszkań do użytku – 220 tys. (+7% r/r) (GUS, 2021). Wzmożona aktywność deweloperów starających się zwiększać liczbę oddanych do użytku mieszkań mogłaby napawać optymizmem. Jednak warto zauważyć, że nowe mieszkania nabywają w dużym stopniu osoby zamożne, które traktują ich zakup jako inwestycję, m.in. w celu ochrony posiadanych oszczędności przed niekorzystnymi skutkami inflacji lub w oczekiwaniu na wzrost ich wartości. Według tej tezy bardzo wysoka liczba oddawanych lokali nie stanowi rozwiązania przedstawianego problemu deficytu. Zwracając szczególną uwagę na strukturę wybudowanych mieszkań, zauważamy, że

**Tabela 1. Deficyt mieszkaniowy w Polsce w latach 1988 oraz 2019 (tys.)**

Kategoria	1988	2019
Liczba mieszkań na 1000 mieszkańców	289	386
Mieszkania ogółem	11 608	14 802
– miasto	7 419	9 991
– wieś	4 079	4 811
Mieszkania zamieszkane	10 717	13 737
– miasto	7 040	9 428
– wieś	3 677	4 309
Gospodarstwa domowe	11 967	14 378
– miasto	7 863	9 633
– wieś	4 104	4 745
Statystyczny niedobór (-)/nadwyżka (+) mieszkań	-359	+424
– miasto	-444	+358
– wieś	-25	+66
Statystyczny deficyt mieszkań	-1 250	-641
– miasto	-823	-206
– wieś	-427	-435

Źródło: (Ministerstwo Rozwoju, 2020).

97,8% oddanych nieruchomości stanowiło budownictwo deweloperskie, a jedynie 2,2% budownictwo komunalne (ok. 4600 mieszkań). Przedstawiane wartości dowodzą, że sytuacja mieszkaniowa wspomnianych osób najbardziej potrzebujących nie zmienia się. Również pod względem średniego metrażu przypadającego na jedną osobę w gospodarstwie domowym Polska wciąż znajduje się poniżej średniej europejskiej. Według statystyki GUS na jedną osobę na terenie naszego kraju przypadało średnio 28,7 metrów kwadratowych, przy wartościach unijnych na poziomie aż 40 metrów (GUS, 2020). Oznacza to, że statystyczne polskie mieszkanie jest znacznie mniejsze w przeliczeniu na liczbę mieszkańców niż przykładowe mieszkanie znajdujące się w wybranym kraju Wspólnoty. Może się to wydawać zadziwiające, ponieważ w naszym kraju ceny mieszkań wciąż są relatywnie niższe od wartości nieruchomości państw zachodnich.

Podmiotami stanowiącymi przewodnią grupę nabywców mieszkań w Polsce są osoby fizyczne. To inwestorzy indywidualni, którzy nabywają mieszkania na własny użytek lub w celu czerpania korzyści z ich posiadania m.in. poprzez wynajem lub wzrost wartości (tabela 2).

W 2018 r. całościowa liczba mieszkań na terenie kraju wynosiła 14,62 mln, z czego ponad 11,53 mln stanowiły lokale należące do osób fizycznych. Pomimo wzrastającej liczby lokali z każdym kolejnym rokiem można zauważyć spadające wartości mieszkań posiadanych przez spółdzielnie mieszkaniowe, Skarb

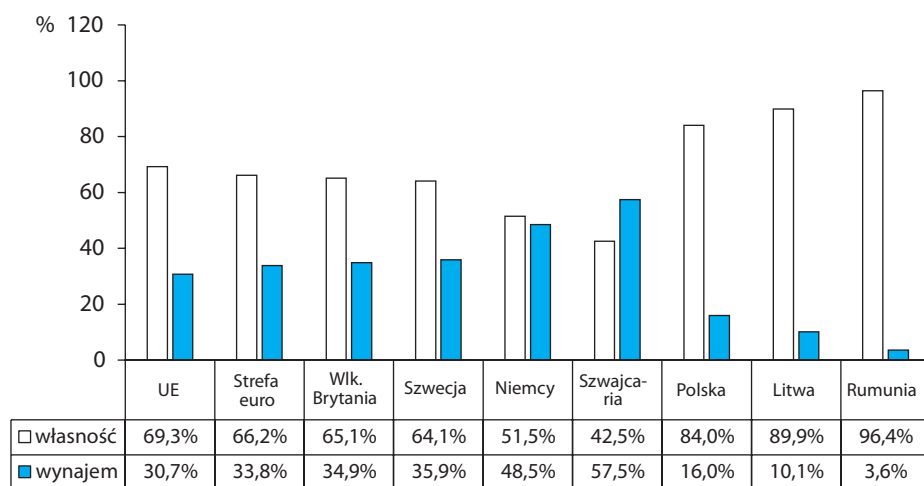
**Tabela 2. Struktura własnościowa mieszkań w Polsce**

Podmioty	Mieszkania (mln)		
	2011	2015	2018
Polska	12,53	14,12	14,62
w tym:			
– osoby fizyczne	8,02	10,81	11,53
– spółdzielnie mieszkaniowe	2,29	2,19	2,03
– komunalne	1,09	0,89	0,84
– TBS-y	0,08	0,10	0,10
– Skarb Państwa	0,20	0,03	0,03
– zakłady pracy	0,20	0,09	0,07
– inne podmioty	0,04	0,03	0,02
– o nieustalonej własności	0,60	–	–

Źródło: (Ministerstwo Rozwoju, 2020).

Państwa, zakłady pracy czy lokali o charakterze komunalnym. Jest to związane głównie z chęcią posiadania mieszkania na własność przez mieszkańców naszego kraju. Polacy cenią sobie posiadanie nieruchomości na własność, dlatego też w 2018 r. liczba nabytych lokali była wyższa niż ogólna liczba oddanych do użytku mieszkań. Społeczeństwo stara się wykupić zamieszkałe przez siebie mieszkania od najemców, jakimi często są spółdzielnie. Cechą charakterystyczną państw Europy Środkowo-Wschodniej jest chęć posiadania przedmiotów na własność. Negatywne doświadczenia związane z historią naszego kraju zaimplementowały w pożądaniami społecznymi posiadanie własności. Dowodzi tego struktura mieszkaniowa w Polsce przedstawiona według kryterium własności. W 2018 r. 84% nieruchomości stanowiły nieruchomości własnościowe (rysunek 1). Wartości przedstawiane przez polski rynek w sposób znaczny odbiegają od średnich europejskich, jednak z racji wciąż wzrastających cen transakcyjnych w Polsce prawdopodobnie w najbliższych latach będzie można zauważyć zmianę stosunku społecznego do wynajmu mieszkań i wzrost tej formy zamieszkiwania nieruchomości.

W państwach europejskich średnia liczba mieszkań własnościowych wobec ogółu wynosiła niecałe 70% w 2018 r. Jest to związane z faktem wyraźnie wyższych cen lokali na rynkach zachodniej Europy oraz brakiem chęci ich posiadania przez mieszkańców znacznej części kontynentu. Najwyższy wskaźnik wynajmu można zauważyć w Szwajcarii, w której – jako jedynym z analizowanych państw – wynajem przewyższa strukturę własności. Z kolei odwrotna sytuacja występuje w Rumunii, gdzie niemal całość zamieszkiwanych nieruchomości stanowią lokale własnościowe (96,4%).



**Rysunek 1. Struktura mieszkań według własności zamieszkiwanego lokalu w 2018 roku**

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (Ministerstwa Rozwoju, 2020).

Lokale mieszkalne nabywane w naszym kraju mogą zostać uznane w skali europejskiej za jedne z najtańszych. Średnia cena transakcyjna jednego metra kwadratowego na rynku pierwotnym wynosiła 1520 EUR w 2019 r. Natomiast zwracając uwagę na dynamikę, z jaką zmieniają się przedstawiane ceny, należy podkreślić, że w Polsce wzrosły w znaczącym stopniu (+9,7%) (tabela 3).

Najwyższe ceny transakcyjne za metr kwadratowy nieruchomości (jednocześnie cechujące się największą dynamiką wzrostu) mają lokale położone we Francji. Na terenie tego kraju ceny są niemal trzykrotnie wyższe niż w Polsce. Natomiast do najtańszych należą mieszkania w Portugalii, na Węgrzech oraz właśnie w Polsce. Jednak w celu dokonania właściwej analizy porównawczej cen transakcyjnych nabywanych nieruchomości w Europie, należy porównać je do średniej wartości wynagrodzenia uzyskiwanego w każdym z tych państw. Według danych za 2019 r., aby zakupić 70-metrowe mieszkanie na rynku pierwotnym w Polsce, należało posiadać środki odpowiadające niemal 93 miesiącom pracy (7,7 roku) (rysunek 2). W przedstawionym rankingu Polskę można zakwalifikować w centralnej części stawki. Jednak należy zauważyć, że w krajach o najwyższym poziomie życia liczba miesięcznych stawek wynagrodzenia jest niższa od wartości przedstawianych w naszym kraju. Pomimo wysokich cen nabycia nieruchomości w państwach zachodnich średnie wynagrodzenie jest relatywnie wyższe niż w Polsce, co pozwala na szybszy zakup lokalu własnościowego.

Przedstawiona relacja cen nabycia nieruchomości w stosunku do dochodu kreuje niekorzystny trend w państwach wciąż rozwijających się, które poprzez

**Tabela 3. Średnie ceny transakcyjne metra kwadratowego nieruchomości na rynku pierwotnym w poszczególnych krajach Europy**

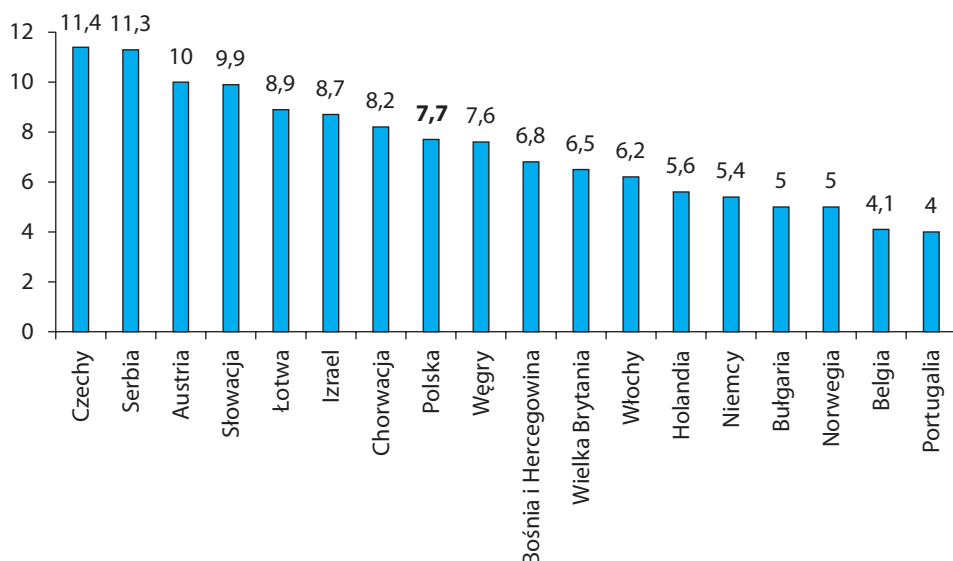
	Średnia cena transakcyjna (EUR/m <sup>2</sup> )	Zmiana r/r (%)
Austria	4176	3,9
Belgia	2583	4,1
Chorwacja	1664	7,6
Czechy	2602	8,6
Dania	3124	3,0
Francja	4523	12,6
Hiszpania	2398	12,4
Holandia	2632	4,4
Łotwa	1646	-5,4
Niemcy	3727	9,5
Norwegia	4120	1,9
Polska	1520	9,7
Portugalia	1162	6,3
Węgry	1475	11,5
Włochy	2314	0,1
Wielka Brytania	3861	2,3

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (Deloitte, 2020).

dołączenie do Unii Europejskiej bądź poprzez wprowadzenie innych liberalnych zasad handlowych próbują przyrównać się skalą wynagrodzenia oraz poziomem życia do państw o niższych wartościach opisywanej relacji. Istotnym czynnikiem napędzającym krajowy boom na rynku mieszkaniowym były również rekordowo niskie wartości krajowych stóp procentowych. Ich niski poziom pozwalał na pozyskanie relatywnie taniego finansowania na zakup nieruchomości za pomocą kredytu. Wiele osób dążących do spełnienia marzeń o własnym lokum decydowało się właśnie w ostatnich latach na ich nabycie, a działania podejmowane przez Narodowy Bank Polski w celu odbudowy krajowej gospodarki po wybuchu pandemii oraz jej dalszego napędzenia pozwoliły na realizację opisywanych działań właśnie w latach 2020 i 2021.

Krajowy rynek mieszkaniowy wciąż zmaga się z ograniczoną podażą, której niedoboru nie udało się zaspokoić w ostatnich 30 latach. Jednak obecnie czynnikiem istotnie ograniczającym możliwości nabywania lokali mieszkalnych stają się ich szybko rosnące ceny. Problemem z punktu widzenia deweloperów są również drożące tereny miejskie mające stanowić lokalizacje przyszłych inwestycji, wysokie ceny materiałów budowlanych oraz niedobór siły roboczej ograniczający zdolności produkcyjne. Znaczne perturbacje kreujące sytuację na ryn-





**Rysunek 2. Liczba średnich rocznych pensji potrzebna do nabycia nieruchomości o powierzchni 70 metrów kwadratowych w wybranych krajach Europy**

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (Deloitte, 2020).

ku mieszkaniowym w Polsce wymuszają podjęcie działań przez podmioty sfery publicznej. Jednak warto podkreślić, że działania te powinny być racjonalne, aby w sposób należyty uregulowały obecną sytuację rynkową i pozwoliły porzucić lęk i problemy społeczeństwa związane z brakiem miejsca zamieszkania.

## 2. Dotychczasowe działania gmin w zakresie mieszkalnictwa

Dotychczasowe działania gmin związane z gospodarowaniem nieruchomościami oraz spełnianiem zbiorowych oczekiwań społeczeństwa zamieszkałego na ich terenach można uznać za niewystarczające. Jednak należy zwrócić uwagę, że te jednostki ponoszą spore wydatki na inne zadania. Sfera mieszkalnictwa jest bardzo kapitałochłonna. Z tego powodu małe gminy mogą mieć trudności z prowadzeniem działań im przypisanym oraz nie wykonywać ich w pełnym stopniu. Wsparcie lokalnego rynku nieruchomości przez gminy mogłoby stanowić silny bodziec konkurencyjny wobec dotychczas ograniczonej liczby ofert mieszkaniowych na terenach mniej zagospodarowanych oraz słabo zurbanizowanych, na których liczba podmiotów świadczących usługi deweloperskie bądź z zakresu wynajmu jest znikoma. Jednak skupiając szczególną uwagę na dotych-

czasowych działaniach podejmowanych przez analizowane podmioty, należy podkreślić, że posiadają one marginalny udział w liczbie oddawanych do użytku mieszkań. Wydaje się to w pełni zrozumiałe, ponieważ gminy – w odróżnieniu od deweloperów – nie skupiają swojej działalności na jednej sferze gospodarki. Muszą też racjonalnie gospodarować posiadanymi środkami (Kotowska, 2016). W dodatku głównym zadaniem gminy nie jest wypracowywanie nadwyżki finansowej, lecz zaspokajanie zbiorowych potrzeb społeczeństwa (Leoński, 2002; Miszczuk, Miszczuk i Żuk, 2007). Czynnikiem stanowiącym o niskim poziomie zaangażowania najmniejszych gmin w rozwój mieszkalnictwa może być niewystarczający poziom ich wsparcia w realizacji opisanych zadań przez państwo lub brak odpowiednich analiz przedstawiających oraz właściwie opisujących sytuację na lokalnym rynku nieruchomości (Salamon i Muzioł-Węclawowicz, 2015). Rosnące ceny materiałów budowlanych, wykończenia oraz pozostałych usług również są dotkliwe dla samorządów, a wzrastające oczekiwania lokalnych mieszkańców wobec spełniania pozostałych postulatów są równie silne. Z tego powodu gminy nie kierują strumienia pieniędzy wobec jednej czynności, ponieważ pozostałe zostałyby niewykonane.

W latach 2011–2019 gminy starały się zwiększać lokalne zasoby mieszkaniowe, jednak z tytułu wcześniej wymienionych przyczyn nie są w stanie w pełni zaspokoić zbiorowych potrzeb społecznych. W 2019 r. opisywane jednostki oddały do użytku 1,8 tys. mieszkań, co stanowiło 0,9% wszystkich nieruchomości oddanych do użytku w naszym kraju (tabela 4).

Udział gmin zmniejsza się, ponieważ wartości przedstawiane przez samorządy są na ogół statyczne, co oznacza realny spadek procentowego udziału na szybko wzrastającym krajowym rynku nieruchomości. Dotychczasowe działania jednostek samorządu terytorialnego w dużej mierze dotyczą terenów miejskich. Stanowi to potwierdzenie tezy, że gminy miejskie są relatywnie bogatsze i mogą sobie pozwolić na podjęcie działań w wysoce kapitałochłonnej dziedzinie gospodarki jakim jest mieszkalnictwo.

Biedniejsze gminy, szczególnie rolnicze, nie mają odpowiednich narzędzi mogących zapewnić rozwój swoich wspólnot, a dysponując ograniczonymi dochodami własnymi, mają małe możliwości finansowania mieszkalnictwa. Bardzo niekorzystne dla mniejszych gmin jest nasilenie się trendu migracyjnego, z reguły spowodowanego opuszczaniem mniejszych miejscowości rodzinnych przez osoby młode w celu rozpoczęcia życia w większych aglomeracjach – bardzo często miast na prawach powiatu. Z punktu widzenia gminy zatrzymanie takich osób jest niezwykle ważne, ponieważ to one będą w przyszłych latach stanowić trzon krajowej gospodarki, a poprzez podjęcie pracy i otrzymywanie wynagrodzenia będą generować istotny wpływ do budżetu gminy, odprowadzając podatek od osób fizycznych (docelowo 39,34% podatku należnego od mieszkańców danej gminy). Problemem stają się możliwości konkurencyjne takich jednostek, ponie-

Tabela 4. Liczba oddanych mieszkań do użytku w Polsce według rodzaju inwestora

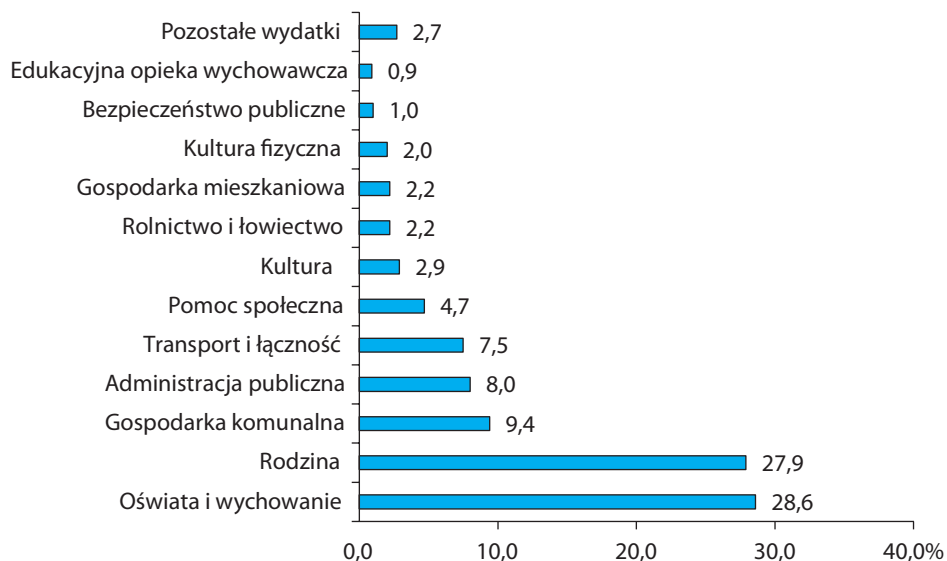
Inwestor	2011		2015		2018		2019	
	tys.	odsetek	tys.	odsetek	tys.	odsetek	tys.	odsetek
<b>Ogółem</b>								
Ogółem	131,0	100,0	147,7	100,0	185,1	100,0	207,2	100,0
Indywidualny	65,4	50,0	67,8	45,9	66,2	35,8	69,6	33,6
Deweloperzy	56,9	43,5	74,4	50,4	112,3	60,7	130,9	63,2
Spółdzielnie mieszkaniowe	3,8	2,9	2,1	1,4	3,0	1,6	2,1	1,0
Gminy	2,5	1,9	1,7	1,1	1,9	1,0	1,8	0,9
TBS	2,0	1,5	1,3	0,9	1,5	0,8	2,5	1,2
Zakłady pracy	0,3	0,2	0,5	0,3	0,1	0,1	0,3	0,1
<b>Miasto</b>								
Ogółem	79,9	61,1	91,0	61,6	124,1	67,1	b.d.	b.d.
Indywidualny	21,6	27,0	19,9	21,9	19,2	15,5	b.d.	b.d.
Deweloperzy	50,4	63,1	66,0	72,5	99,0	79,8	b.d.	b.d.
Spółdzielnie mieszkaniowe	3,5	4,4	2,0	2,2	2,7	2,2	b.d.	b.d.
Gminy	2,1	2,6	1,4	1,5	1,5	1,2	b.d.	b.d.
TBS	2,0	2,5	1,3	1,4	1,5	1,2	b.d.	b.d.
Zakłady pracy	0,3	0,4	0,4	0,4	0,1	0,1	b.d.	b.d.
<b>Wieś</b>								
Ogółem	51,0	38,9	56,7	38,4	61,0	32,9	b.d.	b.d.
Indywidualny	43,9	86,1	47,8	84,3	47,0	77,0	b.d.	b.d.
Deweloperzy	6,5	12,7	8,4	14,8	13,3	21,8	b.d.	b.d.

Źródło: (Ministerstwo Rozwoju, 2020).

waż zmniejszające się wartości wpływów z tytułu udziału w podatkach państwowych, które stanowią istotny wkład do budżetu gminy, powodują zmniejszenie nakładów na działania konkurencyjne (Piasecki, 2009). Z kolei rozwój regionu oraz napływ nowych mieszkańców osiedlających się na stałe powoduje również zwiększenie wpływów z tytułu podatków lokalnych (Łukomska i Swianiewicz, 2015). Wzmożone budownictwo na obszarze gminy pozwala na pobieranie m.in. podatku od nieruchomości od większej liczby osób, jednak potęguje presję społeczną na zwiększenie wydatków gmin, rozwój infrastruktury komunalnej, obiektów kulturalnych, sportowych czy wychowawczych, takich jak żłobki, przedszkola i szkoły. Do głównych sfer działalności samorządu gminnego należą oświata i wychowanie, które odpowiadały w 2020 r. za 28,6% wydatków gmin, oraz kategoria Rodzina, która generowała dla gmin wydatki wynoszące 27,9%

ich budżetu (Rada Ministrów, 2021) (rysunek 3). Najistotniejszą grupę w pierwszej z kategorii stanowią koszty związane z funkcjonowaniem oraz prowadzeniem szkół podstawowych oraz przedszkoli. Z kolei najważniejszymi wydatkami działu Rodzina są wypłacane świadczenia wychowawcze, następnie świadczenia rodzinne, alimentacyjne oraz składki związane z ubezpieczeniem emerytalnym, rentowym czy społecznym. Kolejnymi działami, z którymi są związane spore koszty ponoszone przez samorządy gminne, są: gospodarka komunalna (9,4%), wydatki związane z prowadzeniem administracji publicznej (8%) oraz czynności z zakresu zapewnienia transportu i łączności komunikacyjnej na jej terenach (7,5%). Gospodarka mieszkaniowa jedynie w niewielkim stopniu absorbowała finanse gmin, a przedstawiana kategoria wydatków była przybliżona do tych związanych z czynnościami zawartymi w kategoriach: rolnictwo i łowiectwo oraz kultura fizyczna (odpowiednio 2,2% i 2%).

Ponoszenie przez gminy wydatków w wymienionych działach jest konieczne w celu zapewnienia prawidłowego funkcjonowania infrastruktury społecznej, edukacyjnej, transportowej oraz administracyjnej. Wydatki te są bezpośrednio powiązane z zadaniami własnymi samorządu gminnego (Banaszewska, Kańduła i Przybylska, 2020). Relatywnie niski udział gmin w gospodarce mieszkaniowej jest spowodowany podejmowaniem na tym rynku znacznych działań przez podmioty prywatne (Izdebski, 2009). Uczestnicy rynku samodzielnie podejmują decyzje w celu zaspokojenia popytu, który na nim występuje. Odmiennie w stosunku do głównych sfer wydatków jednostek samorządu, kapitał prywatny oraz



**Rysunek 3. Struktura wydatków gmin według działów w 2020 roku**

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (Rada Ministrów, 2021).

uczestnicy rynku z reguły nie podejmują działań związanych z zaspokajaniem potrzeb z zakresu szkolnictwa czy transportu publicznego z racji niskiej skali rentowności takich przedsięwzięć lub ich całkowitego braku. Zadania własne oraz zlecone jednostkom samorządu terytorialnego, jak już wcześniej przedstawiono, nie mają na celu wypracowywania nadwyżki finansowej, lecz zaspokojenie zbiorowych potrzeb społeczeństwa (Miszczuk, Miszczuk i Żuk, 2007). Przedstawione działania gmin na lokalnych rynkach mieszkaniowych pozwalają wywierać przez nie jedynie niewielki wpływ na ten rynek z racji konieczności wykonywania innych obowiązków. W przypadku chęci podejmowania znacznych działań niezwykle istotne staje się ponoszenie dużych nakładów kapitałowych, na które wiele podmiotów nie jest gotowych. Jednak przy pomocy podmiotu krajowego reprezentującego państwo oraz lokalnej społeczności, chętniej do wniesienia partycypacji oraz gotowej do najmu nieruchomości, koszty inwestycji związanych z budownictwem społecznym można podzielić na większą liczbę podmiotów. Takie rozwiązanie mogłoby zachęcić gminy do podejmowania działań z zakresu mieszkalnictwa na szerszą skalę oraz zapobiec wywieraniu presji na wzrost cen nieruchomości poprzez zwiększenie liczby dostępnych lokali mieszkalnych oraz korzystne i konkurencyjne ceny najmu nieruchomości.

### **3. Społeczne inicjatywy mieszkaniowe – założenia oraz rola gmin**

Odpowiedzią na wcześniej przytoczone problemy występujące na krajowym rynku mieszkaniowym ma być program Społecznych inicjatyw mieszkaniowych (SIM). Zakłada on współpracę jednostek samorządu terytorialnego, mieszkańców mających zamieszkiwać nowo powstałe lokale oraz podmiotu reprezentującego Skarb Państwa (partnera krajowego) (Serwis Samorządowy PAP, 2021). Według założeń kluczową rolę powinien odgrywać samorząd, gdyż w ramach ustawy o finansach publicznych (Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r.) do zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego zalicza się m.in. gospodarkę mieszkaniową oraz zarządzanie lokalami użytkowymi podległymi danej jednostce (art. 14). Projekt w głównej mierze jest skierowany do najmniejszych podmiotów w krajowych strukturach terytorialnych – czyli gmin (Sadowska, 2010). Ustawa o samorządzie gminnym (Ustawa z dnia 8 marca 1990 r.) właśnie te podmioty uznaje za odpowiedzialne za gospodarkę mieszkaniową oraz ład przestrzenny na przynależnych im terenach (art. 7, ust. 1, pkt 1). Beneficjentami opisywanych działań mają być osoby mające zbyt wysoki poziom wynagrodzeń, aby móc się starać o przyznanie lokalu socjalnego, ale zbyt niskie

zarobki, by otrzymać kredyt. W przedstawianych ramach zgodnie z założeniami miałyby znajdować się osoby młode rozpoczynające zawodowe życie oraz rodziny wielodzietne posiadające określony poziom dochodów pozwalający na partycypację w projekcie, jednak wciąż niewystarczający do nabycia lokalu własnościowego za pomocą kredytu. Formą organizacyjno-prawną jednostki odpowiedzialnej za analizowane budownictwo społeczne miałyby być określone spółki prawa handlowego (z ograniczoną odpowiedzialnością i akcyjna) oraz spółdzielnie. Z kolei głównym założeniem jest budowanie na terenie kraju lokali budownictwa społecznego na wynajem i mogących być wykupionymi po upływie określonego czasu oraz przy odpowiednio wysokiej partycypacji. Działania te mają stanowić alternatywę dla wciąż drożejących nieruchomości na rynku oraz konkurencyjny sposób najmu – o stawkach niższych niż rynkowe. Receptą pozwalającą na takie działania ma być korzystny sposób finansowania budowy opisywanych mieszkań za pomocą bezwrotnego wsparcia z Funduszu Dopłat (granty) oraz kredytów udzielanych na preferencyjnych warunkach przez Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK). Granty mające stanowić wsparcie samorządów w kosztach związanych z inwestycjami w ramach SIM-ów mogą wynieść maksymalnie 35%. Z kolei dalsze finansowanie w formie zwrotnej, pokrywające 35–55% kosztów, ma docelowo pochodzić ze środków BGK, a za ich spłatę powinny odpowiadać czynsze wnoszone comiesięcznie przez lokatorów przyszłych lokali (Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, 2020). Budownictwo społeczne opierające się na współpracy trzech filarów: samorządu, państwa oraz mieszkańców, wymaga odpowiedniej partycypacji ostatniej grupy interesów. Wpłaty przyszłych mieszkańców stanowiące partycypację w projekcie mają mieścić się w przedziale 10–30% kosztów inwestycji. Warto podkreślić, że odpowiednio wysoki poziom partycypacji może w przyszłości pozwolić na wykup nieruchomości przez najemcę w momencie spłaty kredytu pochodzącego z BGK. Według założeń udział pozwalający na dojście do własności powinien wynosić co najmniej 20% kosztów związanych z budową w mniejszych miejscowościach, z kolei w większych – już 25% kosztów inwestycji. Co niezwykle istotne, program ten jest skierowany do osób mogących mieć problem z wynajmem nieruchomości na zasadach rynkowych. Jednak w celu uzyskania prawa własnościowego do nieruchomości najemca powinien uiścić odpowiednio wysoką partycypację. Mogłoby się wydawać, że jej wysokość jest równoznaczna z wysokością wpłaty własnej koniecznej przy uzyskaniu kredytu hipotecznego. Z takich założeń można wnioskować, że osoba mająca otrzymać mieszkanie w ramach SIM jest w stanie pozyskać finansowanie zewnętrzne bez pomocy państwa, ponieważ ma wystarczające środki odpowiadające wpłacie własnej w kredycie mieszkaniowym. Również wiele osób byłoby w stanie regulować raty kredytu hipotecznego, jednak poprzez nieposiadanie odpowiednich wartości wkładu własnego, wymaganego przez banki przy finansowaniu zakupu

nieruchomości, nie jest w stanie ich nabyć. W takim przypadku wymogi stawiane mieszkańcom chcącym nabyć mieszkanie na własność mogą się okazać bardzo trudne lub wręcz niemożliwe do spełnienia.

Na utworzenie nowych SIM-ów gmina może uzyskać jednorazowe wsparcie w wysokości 3 mln zł, natomiast istniejące dotychczas Towarzystwa Budownictwa Społecznego (TBS) zostają zastąpione przez SIM. Regulacje dotyczące utworzenia, funkcjonowania oraz zasad najmu osobom nieposiadającym zdolności do wynajmu nieruchomości na zasadach rynkowych zostały unormowane w formie dotychczas funkcjonującej ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (Ustawa z dnia 26 października 1995 r., rozdz. 4). Główne różnice wynikające z opisywanego zastąpienia TBS-ów wynikają z możliwości pozyskania finansowania przez SIM z Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa wynoszącego do 10% wartości podejmowanych inwestycji oraz możliwości wcześniej analizowanego dojścia do własności nieruchomości, co dotychczas było niemożliwe w przypadku podejmowania działań z zakresu budownictwa społecznego. Poszerzenie potencjalnych korzyści wynikających z utworzenia programu SIM ma stanowić istotny wkład organów państwa w przeciwdziałanie niekorzystnym trendom na krajowym rynku mieszkaniowym oraz poprzez kolejne udogodnienia zachęcić społeczeństwo do porzucenia marzeń o posiadaniu lokalu na własność i skierowaniu się w kierunku najmu (Fundacja im. Stefana Batorego, 2019).

Bardzo istotną kwestią z punktu widzenia potencjalnych najemców lokali wybudowanych w ramach SIM jest wysokość czynszu. Według projektu czynsz powinien pokrywać wartość preferencyjnego finansowania zewnętrznego, w ramach którego BGK wsparło budowę nieruchomości. Jednocześnie według Ministerstwa Rozwoju, Pracy i Technologii powinien on być o niemal połowę niższy od średnich cen rynkowych. W okresie 20–30 lat, zależnie od wybranego okresu spłaty zadłużenia przez SIM, uzyskane środki powinny zostać zwrócone do BGK. Pomimo bardzo korzystnych warunków finansowania związanych z nisko oprocentowanym kredytem warto zwrócić uwagę na skalę koniecznych do poniesienia kosztów. Spora wartość środków koniecznych do poniesienia w ramach wspólnot mieszkaniowych zawiera również niezależne od wspólnoty opłaty. Oznacza to, że niezwykle trudne może się okazać spłacenie inwestycji w określonym czasie oraz zapewnienie prawidłowo funkcjonującego osiedla przy jednoczesnym, niższym o niemal 50%, koszcie wynajmu. W związku z wciąż wzrastającymi kosztami związanymi z dostarczaniem energii bądź wywozem śmieci przyszli najemcy będą mogli skorzystać z programu Mieszkanie na start, który pozwoli osobom o niskiej skali dochodów, ale posiadającym zdolności do wynajęcia mieszkania na uzyskanie dopłat do czynszu w wartości zależnej od wielkości rodziny czy miejsca zamieszkania (Bezprawnik, 2021). Celem takiego działania jest zapewnienie lokalu osobom mającym trudności z najmem nieru-



chomości, przy jednoczesnej zachęcie inwestorów do budowy lokali w celach ich dalszego najmu z gwarancją spłaty części czynszu przez państwo.

Szansą dla samorządu gminnego, który ma odgrywać kluczową rolę w omawianym projekcie, jest zapewnienie dostępu do Krajowego Zasobu Nieruchomości. Według szacunków rządu zasoby, które posiada państwo i które jest gotowe zagospodarować, mogą wystarczyć na utworzenie 90 tys. mieszkań. Wiele gmin może nie być istotnie zainteresowanych udziałem w SIM, ponieważ ich partycypacja wiązałaby się z oddaniem do użytku gruntów, z tytułu których gmina mogłaby czerpać korzyści, chociażby z tytułu ich sprzedaży (Puls Biznesu, 2021). W takim przypadku gmina mogłaby wnioskować do partnera krajowego, który stanowiłby Krajowy Zasób Nieruchomości, o uzyskanie dostępu do gruntów położonych na jej terenie w celu zagospodarowania oraz najmu lokalowego. W opisywanej sytuacji partycypacja państwa w budowie nie stanowiłaby bezzwrotnego wkładu pieniężnego, tylko wniesione tereny inwestycyjne. Z kolei gmina, która zdecydowałaby się na inwestycję na własnych terenach, uzyskałaby granty na budowę części bloku mieszkalnego z racji wniesienia gruntów własnych. W każdej z przedstawionych sytuacji konieczne jest wspólne działanie organów samorządowych, państwowych oraz społeczeństwa, ponieważ jedynie współpraca, wzajemne wsparcie oraz kontrola wynikająca z braku wystarczającego zaufania społecznego do organów państwa zapewnią pełną transparentność projektu i będą mogły się przyczynić do jego powodzenia. Aby móc w pełni ocenić analizowany program Społecznych inicjatyw mieszkaniowych, należy poczekać na efekty, jakie przyniesie jego implementacja. W przeszłości tworzono wiele projektów, które miały stanowić innowację oraz zapowiedź zmian w krajowym sektorze nieruchomości. Jednak niepowodzenie kolejnych programów, takich jak: Mieszkanie plus, Mieszkanie dla młodych czy Rodzina na swoim, poprzez znaczne ograniczenia oraz w wielu przypadkach wyśrubowane wymogi konieczne do spełnienia, pobudziły obywatelską niechęć do udziału w tego typu projektach i wymusiły samodzielne skupienie się na poprawieniu własnych warunków bytowych poprzez migrację do większych miast.

## Zakończenie

Sytuacja na krajowym rynku mieszkaniowym ulegała istotnym zmianom w ostatnich dziesięcioleciach. Pomimo rekordowej liczby mieszkań oddanych do użytku w ostatnich latach w dalszym ciągu występuje brak lokali mieszkalnych, który negatywnie oddziałuje na rozwój społeczno-gospodarczy państwa. Główną barierą blokującą możliwość zakupu mieszkania jest jego cena oraz sil-



na dynamika wzrostu ceny 1 m<sup>2</sup>. Konieczne staje się podjęcie działań mogących zapewnić dostęp do wynajmu lub nabycia nieruchomości przez osoby młode oraz rodziny wielodzietne, które z różnych przyczyn nie są w stanie podejmować działań na rynku nieruchomości w sposób rynkowy. Jedną z propozycji jest rozwój budownictwa społecznego, które poprzez współpracę organów władzy państwowej, jednostek samorządu terytorialnego oraz mieszkańców danych terytoriów mogłoby zwiększyć liczbę mieszkań w konkurencyjnej – względem oferty rynkowej – cenie. Rynek nieruchomości jest specyficznym rodzajem rynku, w którym istnieje spora bariera wejścia. Odbudowa dotkniętych kryzysem pandemicznym światowych gospodarek oraz rosnący popyt globalny podlegają silnym zmianom, a rosnące ceny surowców notujące niekiedy historyczne maksima, wzrastające wynagrodzenia oraz niedobór siły roboczej powodują presję na wzrost cen w gospodarce.

Decyzje podejmowane przez podmioty sfery publicznej na krajowym rynku nieruchomości powinny się cechować dużą racjonalnością, ponieważ nierozważne działania mogą prowadzić do pogłębiania się nierówności społecznych oraz kreować warunki korzystne do tworzenia baniek spekulacyjnych na rynkach. Z takiego powodu np. zapewnienie przez państwo wkładu własnego dla określonych grup społecznych może prowadzić do wzrostu cen nieruchomości, ponieważ przy ich ograniczonej podaży znacznie wzrosłby popyt na nie, zapewniając możliwość zaciągnięcia kredytu mieszkaniowego przez podmioty dotychczas niemogące sobie na to pozwolić. W związku z tym rozwój działalności gmin mogących w sposób pozytywny oddziaływać na lokalne rynki nieruchomości wydaje się bardziej wskazany. Również gminy w znacznie większym stopniu rozumieją specyfikę rynków występujących na własnych terytoriach, więc są w stanie lepiej dobrać narzędzia do rozwoju analizowanych społecznych inicjatyw mieszkaniowych niż podmioty działające w ramach ogólnokrajowych projektów mieszkaniowych. Ponadto współpraca podmiotów publicznych z sektorem prywatnym może poprawić relacje oraz odczucia społeczne na linii obywatel-władza oraz wzbudzić poczucie odpowiedzialności wobec nieruchomości zamieszkałej przez osoby prywatne, z racji wniesienia partycypacji oraz, co istotne, stworzenia możliwości jej wykupu po okresie spłaty zobowiązań wobec kredytodawcy. Poprzez zapewnienie określonych narzędzi, takich jak: wsparcie finansowe, dostęp do terenów partnera krajowego oraz wpłaty własne przyszłych najemców, samorządy gminne będą w stanie spełniać zbiorowe potrzeby społeczne z zakresu mieszkalnictwa w sposób mniej inwazyjny dla własnego budżetu oraz bardziej optymalny z tytułu współpracy sfery publicznej ze społeczeństwem.

## Bibliografia

- Banaszewska, M., Kańduła, S. i Przybylska, J. (2020). *Finanse samorządu terytorialnego. Ujęcie praktyczne*. Warszawa: CeDeWu.
- Bezprawnik. (2021). Pobrane z <https://bezprawnik.pl/spoleczne-inicjatywy-mieszkanie/>
- Deloitte. (2020). *Property Index. Overview of European residential market*. Deloitte.
- Fundacja im. Stefana Batorego. (2019). *Polityka mieszkaniowa dla Polski. Dlaczego potrzeba więcej mieszkań na wynajem i czy powinno je budować państwo?*. Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego.
- GUS. (2020). *Gospodarka mieszkaniowa w 2019 roku*. Warszawa.
- GUS. (2021). *Budownictwo mieszkaniowe w okresie styczeń-grudzień 2020 roku*. Warszawa.
- Izdebski, H. (2009). *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*. Warszawa: LexisNexis.
- Kotowska, E. (2016). Przesłanki racjonalnej polityki budżetowej w jednostkach samorządu terytorialnego. W: Gołębiowska, A. i Ziętarski, P. B. (red.), *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – uwarunkowania prawne i społeczne*. Warszawa: Kancelaria Senatu.
- Leoński, Z. (2002). *Samorząd terytorialny w RP*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Łukomska, J. i Swianiewicz, P. (2015). *Polityka podatkowa władz lokalnych w Polsce*. Warszawa: Municipium.
- Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju. (2015). *Przegląd wydatków publicznych: Polityka wspierająca mieszkalnictwo*. Warszawa.
- Ministerstwo Rozwoju. (2020). *Raport o stanie mieszkalnictwa*. Warszawa.
- Miszczuk, A., Miszczuk, M. i Żuk, K. (2007). *Gospodarka samorządu terytorialnego*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Piasecki, A.K. (2009). *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Puls Biznesu. (2021). Pobrane z <http://www.pb.pl/sim-zastapi-mieszkanie-pierwszeskrzypce-zagaja-samorzady-1110614>
- Rada Ministrów. (2021). *Sprawozdanie z wykonania budżetu Państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2020 r. Informacja o wykonaniu budżetu jednostek samorządu terytorialnego*. Warszawa.
- Sadowska, B. (2010). Gospodarka mieszkaniowa w gminach – aspekty finansowe i organizacyjne. *Ekonomiczne Problemy Usług*, 61, 411–422. Szczecin.
- Salamon, M. i Muzioł-Węclawowicz, A. (red.). (2015). *Mieszkalnictwo w Polsce. Analiza wybranych obszarów polityki mieszkaniowej*. Warszawa: Habitat for Humanity Poland.
- Serwis Rzeczypospolitej Polskiej. (2020). Pobrane z <https://www.gov.pl/web/rozwoj-praca-technologie/spoleczne-inicjatywy-mieszkanie--spolki-ktore-w-porozumieniu-z-samorzadem-buduja-i-wynajmuja-mieszkania-z-przystepnym-czynszem>
- Serwis Samorządowy PAP. (2021). Pobrane z <https://samorząd.pap.pl/kategoria/aktualnosci/spoleczne-inicjatywy-mieszkanie-panaceum-na-brak-mieszkan>

- 
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 1372).
- Ustawa z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 2195 ze zm.).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 305).