

**RADOSŁAW CYRAN**

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach

## **WYZWANIA DLA KRAJOWEJ I LOKALNEJ POLITYKI MIESZKANIOWEJ W KONTEKŚCIE ROZWOJU MIESZKALNICTWA W MIASTACH WOJEWÓDZKICH**

**Abstract: Challenges for National and Local Housing Policy in the Context of Housing Development in Voivodeship Cities.** The object of the study is the residential sector in cities and housing policy instruments used in the housing market. The aim of the study is qualitative and quantitative analysis of the housing and housing policy instruments used to increase housing demand. The study used a statistical method that was used for comparative analysis of transaction prices for primary and secondary housing market. The study evaluated the cost-effectiveness of buying an apartment in the primary market with the participation of MdM program grant. Subsidizing the purchase of an apartment in the primary market is inefficient. Development of housing for rent for people creating new households, would be the cheapest and most rational method of implementation of their housing needs.

**Key words:** Apartments for rent, housing market, housing needs, housing policy, housing stock.

### **Wstęp**

W Polsce w okresie powojennym model zaspokajania potrzeb mieszkaniowych opierał się na administracyjnym przydziale mieszkań oraz egalitaryzmie. Mieszkanie było traktowane jedynie jako dobro społeczne. Dopiero po 1989 r. mieszkanie, na skutek zmian gospodarczo-politycznych, stało się również dobrem rynkowym podlegającym prawom rynku.

Z rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ wynika, że „(...) każdy człowiek ma prawo do poziomu życia zapewniającego (...) mieszkanie (...)” [Rezolucja... 1948]. Również Konstytucja RP stanowi: „władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, a w szczególności przeciwdziałają bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania” [Konstytucja... 1997].

W rozwiniętych gospodarkach państwo odgrywa istotną rolę, kontrolując wiele dziedzin życia społecznego i gospodarczego. Interwencjonizm państwa jest odpowiedzią na niedoskonałość mechanizmów rynkowych i konieczność łagodzenia negatywnych skutków funkcjonowania rynku. Zdaniem Markowskiego [1989, s. 15] interwencjonizm państwowy to aktywne, zmierzające do realizacji określonych celów, oddziaływanie państwa na procesy gospodarcze i społeczne. Sektor mieszkaniowy należy do jednych z ważniejszych obszarów interwencjonizmu.

Ogólny kierunek i metody działania stosowane przez państwo do osiągnięcia określonych celów w dziedzinie mieszkalnictwa i zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych wyznacza polityka mieszkaniowa [Andrzejewski 1979, s. 25], czyli zespół decyzji i poczynań prowadzących do osiągnięcia założonego modelu warunków i stosunków mieszkaniowych oraz zasad funkcjonowania gospodarki mieszkaniowej [Kuminek 1989, s. 46]. W przypadku mieszkalnictwa polityka mieszkaniowa może obejmować:

- fazę tworzenia zasobów, czyli instrumenty wspierające podaż mieszkań;
- fazę obrotu prawami do nieruchomości, czyli instrumenty wspierające popyt na mieszkania, wpływające na proces zaspokajania potrzeb mieszkaniowych;
- fazę eksploatacji zasobu, czyli instrumenty zachęcające właścicieli zasobów do nakładów na działalność remontową i modernizacyjną w celu zwiększenia standardu zamieszkania oraz instrumenty wspierające użytkowników w ponoszeniu bieżących kosztów utrzymania mieszkania.

Przedmiotem badania jest sektor mieszkaniowy w miastach wojewódzkich oraz stosowane instrumenty polityki mieszkaniowej w fazie obrotu na rynku mieszkaniowym. Celem badania jest ocena sytuacji mieszkaniowej i stosowanych instrumentów polityki mieszkaniowej, wspierających popyt mieszkaniowy. W pracy sformułowano następujący problem badawczy: czy obecnie realizowana propopytowa polityka mieszkaniowa rozwiązuje problem niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych. Realizacja celu badawczego i problemu badawczego wymagała postawienia następujących szczegółowych pytań badawczych:

- jakie są możliwe sposoby zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych w Polsce?
- czy nabycie mieszkania na własność przez młode gospodarstwa domowe jest optymalnym sposobem na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych?
- jaka jest aktualna pod względem zasobowym sytuacja mieszkaniowa w miastach wojewódzkich?
- jak kształtuje się struktura inwestorska i efekty rzeczowe budownictwa mieszkaniowego w miastach wojewódzkich?
- czy w miastach problemem sektora mieszkaniowego jest deficyt mieszkań, czy też niewielka liczba budowanych mieszkań na wynajem?
- jak państwo i gmina powinny pomagać zaspokajając potrzeby mieszkaniowe?
- czy zakup mieszkania na rynku pierwotnym w ramach *Programu Mieszkanie dla Młodych* jest dzięki dopłatom państwa tańszy niż na rynku wtórnym bez dopłaty?

- czy uzasadnione jest ekonomiczne wspieranie środkami publicznymi popytu na zakup mieszkania na rynku pierwotnym?

W pracy postawiono następujące hipotezy badawcze:

- w dużych miastach występuje nadwyżka mieszkań w zasobie w stosunku do gospodarstw domowych,
- zakup mieszkania na rynku pierwotnym w ramach *Programu Mieszkanie dla Młodych* jest mimo dopłat państwa droższą formą realizacji potrzeb mieszkaniowych niż zakup mieszkania na rynku wtórnym bez pomocy państwa,
- środki publiczne wydatkowane w ramach *Programu Mieszkanie dla Młodych* nie zapewniają efektywnego i wydajnego wykorzystania tych środków na realizację potrzeb mieszkaniowych,
- rozwój budownictwa na wynajem znacznie zwiększyłby dostępność mieszkań do realizacji potrzeb mieszkaniowych.

W pracy do oceny zasobów mieszkaniowych oraz oszacowania deficytu/nadwyżki mieszkań w miastach wojewódzkich zastosowano metodę statystyczną. Wyliczono również potrzeby mieszkaniowe dla Polski, wskazując na problem zdekapitalizowanych zasobów i luki remontowej. Poddano analizie strukturę inwestorską oraz efekty rzeczowe budownictwa mieszkaniowego. Metoda statystyczna posłużyła również do analizy porównawczej cen transakcyjnych na rynku pierwotnym i wtórnym w miastach wojewódzkich i oceny opłacalności zakupu mieszkania na rynku pierwotnym w ramach programu MDM oraz na rynku wtórnym bez pomocy państwa.

W pracy wykorzystano literaturę przedmiotu z zakresu gospodarki i polityki mieszkaniowej, materiały statystyczne Głównego Urzędu Statystycznego, Narodowego Banku Polskiego, Związku Banków Polskich, Banku Gospodarstwa Krajowego, Instytutu Rozwoju Miast w Krakowie.

## 1. Definicje i modele zaspokajania potrzeb mieszkaniowych

Potrzeby mieszkaniowe są najczęściej, ze względu na funkcje pełnione przez mieszkanie, podstawowymi. Potrzeby sklasyfikować można jako normatywne, które wynikają ze społecznie uznanych norm dotyczących poziomu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych oraz potrzeby o charakterze rynkowym, które mogą zostać zrealizowane, gdy są poparte środkami finansowymi, tworząc popyt efektywny. Poziom zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych, uznanych za społecznie właściwy, nosi nazwę standardu mieszkaniowego [Andrzejewski 1979, s. 246]. Potrzeby mieszkaniowe można rozpatrywać w kategorii braku odpowiedniej liczby mieszkań w stosunku do liczby gospodarstw domowych lub kategorii potrzeb jakościowych. Potrzeby jakościowe odnoszą się do standardu mieszkaniowego, związanego z powierzchnią użytkową mieszkania, jego wyposażeniem w media i standardem technicznym. Wysokość potrzeb mieszkaniowych zależy od procesów demograficznych, procesów

zużycia zasobów mieszkaniowych, rozwoju społeczno-gospodarczego kraju, postępu technicznego.

Z problematyką braku mieszkań wiążą się dwa wskaźniki – statystyczny deficyt/nadwyżka mieszkań oraz potrzeby mieszkaniowe. Statystyczny deficyt mieszkań wynika z różnicy między liczbą gospodarstw domowych a liczbą zasobów mieszkaniowych w danym czasie, na danym obszarze. Według Głównego Urzędu Statystycznego [*Gospodarstwa ...* 2014, s. 19] *gospodarstwo domowe* definiowane jest jako: „zespół osób (spokrewnionych lub niespokrewnionych) wspólnie zamieszkujących i utrzymujących się. Osoba mieszkająca samotnie lub mieszkająca z innymi osobami, ale utrzymująca się oddzielnie tworzy odrębne – jednoosobowe gospodarstwo domowe”.

Potrzeby mieszkaniowe są pojęciem szerszym, gdyż w ich szacowaniu uwzględnia się dodatkowo liczbę mieszkań, które powinny zostać wyburzone na skutek złego stanu technicznego. Ponadto, bierze się pod uwagę pewną niezbędną nadwyżkę mieszkań (3–5%) na rynkach mieszkaniowych miast nad liczbą gospodarstw domowych, gdyż jedynie wolne mieszkania tworzą podaż, w szczególności mieszkań na wynajem. Podażą nie jest bowiem zasób mieszkań wykorzystywanych na cele mieszkaniowe przez właściciela. Występowanie deficytu mieszkań w poszczególnych gminach przyczynia się do współzamieszkiwania dwóch lub większej liczby gospodarstw domowych w jednym mieszkaniu, co uznawane jest za substandard mieszkaniowy. Jednak według Kornilowicza [2002, s. 30] współzamieszkiwanie dwóch gospodarstw w jednym mieszkaniu ma podłoże zarówno ekonomiczne, jak i społeczne i w znacznym procencie jest świadomym wyborem.

Potrzeby mieszkaniowe gospodarstwa domowego mogą zostać zaspokojone przez: najem, nabycie mieszkania na rynku pierwotnym lub wtórnym lub budowę domu jednorodzinnego. Najem, jako najtańszy i najszybszy sposób na realizację potrzeb mieszkaniowych, możliwy jest w zasobie prywatnym od właściciela, który w celu osiągnięcia dochodów z wynajmu nabył lokal mieszkalny, dom jednorodzinny jako nieruchomość inwestycyjną. Wynajmującym może być również deweloper, który wybudował mieszkania w celu osiągnięcia strumienia dochodów z usługi wynajmu, a nie sprzedaży lokali (w praktyce, na skutek niższych stóp zwrotu z wynajmu mieszkań w stosunku do zysku ze sprzedaży mieszkań po wybudowaniu oraz wysokim ryzyku najemcy, deweloperzy rzadko są uczestnikami rynku mieszkań na wynajem). Trzecią możliwością dla osób mających niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe może być najem lokalu w zasobie Towarzystw Budownictwa Społecznego, które wybudowały lub nabyły budynki mieszkalne w celu wynajmu lokali z czynszem ekonomicznym, często o wiele niższym niż czynsz rynkowy. Oferta ta skierowana jest do osób mających średnie dochody. Dla gospodarstw domowych chcących realizować potrzeby mieszkaniowe w stosunku najmu jest też nowa możliwość – mieszkania na wynajem nabyte i wynajęte przez Fundusz Mieszkań na Wynajem. Fundusz ten jest inicjatywą Banku Gospodarstwa Krajowego, a jego zadaniem jest

zwiększenie ofert atrakcyjnych jakościowo i cenowo mieszkań do wynajęcia w największych polskich aglomeracjach (warszawskiej, trójmiejskiej, krakowskiej, wrocławskiej, łódzkiej, poznańskiej i śląskiej), w celu zwiększenie mobilności zawodowej Polaków. Fundusz Mieszkań na Wynajem działa na zasadach komercyjnych na podstawie *Ustawy o funduszach inwestycyjnych*. BGK ma przeznaczyć na ten cel 5 mld zł, co umożliwi w ciągu 4 lat powstanie 20 tys. lokali na wynajem. Obecnie oferuje możliwość wynajmu mieszkań tylko w Poznaniu. Mieszkania należące do Funduszu Mieszkań na Wynajem będą wynajmowane zgodnie z zasadami najmu okazjonalnego, ponadto Fundusz proponuje niezmienność wysokości czynszu przez cały okres umowy najmu. Umowę najmu będzie można zawrzeć na okres od 6 miesięcy do maksymalnie 4 lat. Po upływie wybranego przez siebie okresu najmu, najemca będzie miał możliwość przedłużenia umowy. Dla osób o niskich dochodach sposobem zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych może być ubieganie się o najem lokalu komunalnego lub socjalnego. Ze względu na niewielką podaż tych lokali przez gminy, ich dostępność jest bardzo niska. Potrzeby ilościowe w zakresie lokali socjalnych w większości gmin w Polsce przekraczają prawie 2–2,5-krotnie stan posiadania tych lokali [Zaniewska 2005, s. 61].

Drugim modelem zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych jest nabycie prawa odrębnej własności do lokalu na rynku wtórnym w budynku wspólnoty mieszkaniowej lub spółdzielni mieszkaniowej oraz spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu w zasobie spółdzielni mieszkaniowej. Ponadto, na rynku wtórnym możemy nabyć prawo własności do domu jednorodzinnego lub spółdzielcze własnościowe prawo do domu w spółdzielni mieszkaniowej.

Dla gospodarstw domowych o co najmniej średnich dochodach rozporządzalnych i odpowiedniej zdolności kredytowej możliwe jest zrealizowanie potrzeb mieszkaniowych w modelu trzecim, tj. na rynku pierwotnym przez nabycie prawa odrębnej własności lokalu z inwestycji zrealizowanej przez dewelopera, spółdzielnię mieszkaniową lub TBS.

Dla osób o wysokich dochodach i wysokiej zdolności kredytowej możliwa jest realizacja potrzeb mieszkaniowych w modelu czwartym na rynku pierwotnym przez nabycie prawa własności do nieruchomości gruntowej zabudowanej domem jednorodzinnym lub też samodzielna budowa domu jednorodzinnego.

Sposób realizacji potrzeb mieszkaniowych powinien wynikać z sytuacji ekonomicznej gospodarstwa domowego i opierać się na racjonalnych decyzjach, niezależonych działaniami interwencyjnymi państwa. Szczególnie dotyczy to osób młodych, które powinny dostosować model zaspokajania potrzeb do swojej sytuacji na rynku pracy, składu liczbowego gospodarstwa domowego, obecnego i docelowego oraz dokonać właściwego wyboru miejsca zamieszkania. Wydaje się, że z punktu widzenia młodych osób, które dopiero weszły na bardzo dynamiczny rynek pracy, nie jest jeszcze znany docelowy model gospodarstwa domowego, a więc tym bardziej docelowe miejsce zamieszkania. Zatem optymalną formą zamieszkania powi-

nien być model oparty na najmie mieszkania, który nie wiąże na stałe osoby z daną lokalizacją, zwiększa więc możliwość migracji w poszukiwaniu lepszej pracy, nie zmusza do zawierania długoterminowych zobowiązań w zakresie umowy kredytowania hipotecznego zakupu mieszkania. Prawo własności jest, z formalnoprawnego i ekonomicznego punktu widzenia najbardziej ekskluzywne [Konowalczyk 2009, s. 19]. Wydaje się, patrząc z punktu widzenia racjonalności, że realizacja potrzeb mieszkaniowych młodych gospodarstw domowych powinna zaczynać się od najmu lokalu, aby po pewnym czasie, w którym zostanie dookreślony model osobowy gospodarstwa domowego, uzyskać stabilizację i doświadczenie na rynku pracy, wypracować oszczędności na wkład własny na mieszkanie oraz zdolność kredytową, zdecydujemy się na skorzystanie z modelu drugiego, trzeciego lub czwartego. Z całą stanowczością trzeba podkreślić, że żadne instrumenty polityki mieszkaniowej państwa nie powinny zaburzać racjonalności w podejmowaniu decyzji przez gospodarstwa domowe, ze szkodą dla nich samych.

## **2. Ocena sytuacji mieszkaniowej w miastach wojewódzkich**

Oceny sytuacji mieszkaniowej, a więc i warunków mieszkaniowych, w poszczególnych gminach dokonuje się przez analizę: liczby mieszkań w zasobie mieszkaniowym i poziomu nasycenia w mieszkania na 1000 mieszkańców, stanu jakościowego zasobów mieszkaniowych, liczby budowanych mieszkań i struktury inwestorskiej w budownictwie mieszkaniowym oraz oszacowanie deficytu/nadwyżki mieszkań. Liczba i stan techniczny zasobów mieszkaniowych świadczy o poziomie cywilizacyjnym społeczeństwa, jakości życia i stopniu rozwoju gospodarki danej gminy. Na sytuację mieszkaniową wpływają czynniki kształtujące popyt i podaż mieszkań.

Z analizy przyrostu zasobów mieszkaniowych w miastach wojewódzkich oraz ogółem w Polsce, jaki dokonał się w latach 2004–2013, płyną następujące wnioski:

- w każdym analizowanym mieście zasoby mieszkaniowe zwiększyły się pod względem liczby mieszkań, przy czym skala przyrostów wahała się od 4,5% do 29,0%, przy średnim przyroście w Polsce 9,2%, a w polskich miastach 9,7%;
- największe przyrosty zasobów w ciągu dziesięciu lat zanotowano w Rzeszowie – 29,0%, Krakowie – 19,9%, Warszawie – 19,8%, Gdańsku – 19,6%, Wrocławiu – 18,7%, Olsztynie – 16,3%;
- najmniejsze przyrosty w liczbie mieszkań zanotowano w Katowicach – 4,5%, Łodzi – 4,9%, Kielcach – 6,8%, Bydgoszczy – 7,7%, Opolu – 8,2%;
- średni poziom nasycenia w mieszkania na 1000 ludności wynosi w Polsce 359,9 mieszkań, a dla polskich miast jest znacznie wyższy i wynosi 401,4 mieszkania;
- najwyższy poziom nasycenia w mieszkania występuje w Warszawie – 513,4 mieszkania, Łodzi – 489,4, Wrocławiu – 459,2, Krakowie – 456,4, Katowicach 455,7;

- najniższy poziom nasycenia występuje w Rzeszowie – 381,2 mieszkania, Kielcach 403,5, Gorzowie Wielkopolskim – 405,6, Bydgoszczy – 406,1;
- najwięcej mieszkań na 1000 mieszkańców w latach 2004–2013 przybyło w Warszawie – 76,7, Wrocławiu i Krakowie – 74,8.

Tabela 1

Zmiany w zasobach mieszkaniowych w latach 2004–2013 w miastach wojewódzkich

Wyszczególnienie	Zasób mieszkaniowy 2004 r.		Zasób mieszkaniowy 2013 r.		Przyrost zasobów	
	ogółem	na 1000 ludności	ogółem	na 1000 ludności	ogółem 2004=100	na 1000 ludności
Szczecin	153522	376,7	169831	416,1	110,6	39,4
Gdańsk	169894	376,1	203223	440,3	119,6	64,2
Olsztyn	64153	369,0	74581	427,0	116,3	58,0
Białystok	109000	373,1	122593	415,2	112,5	42,1
Warszawa	739324	436,7	885393	<b>513,4</b>	119,8	76,7
Bydgoszcz	135575	368,2	145964	406,1	107,7	37,9
Poznań	218602	383,0	244170	445,5	111,7	62,5
Gorzów Wielkopolski	45289	360,6	50431	405,6	111,4	45,0
Wrocław	244569	384,4	290264	<b>459,2</b>	118,7	74,8
Łódź	331848	428,7	348151	<b>489,4</b>	104,9	60,7
Opole	47033	365,0	50900	423,7	108,2	58,7
Katowice	132697	414,8	138700	<b>455,7</b>	104,5	40,9
Kraków	289029	381,6	346414	<b>456,4</b>	119,9	74,8
Rzeszów	54116	340,3	69804	381,2	129,0	40,9
Lublin	129037	362,5	144304	420,0	111,8	57,7
Kielce	75493	360,4	80653	403,5	106,8	43,1
Polska ogółem	12683392	332,3	13852896	359,9	109,2	27,6
Polska miasta	8513071	362,7	9335718	401,4	109,7	38,7

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Banku Danych Lokalnych GUS.

Oceniając poziom nasycenia w analizowanych szesnastu miastach należy zauważyć, że w piętnastu miastach (z wyjątkiem Rzeszowa) poziom nasycenia przekracza 400 mieszkań na 1000 mieszkańców, co uznaje się za dobry wskaźnik. Ponadto,

w pięciu miastach wskaźnik nasycenia jest wyższy niż 450 mieszkań, co uznaje się za bardzo dobry wskaźnik nasycenia. Na zmiany w poziomie nasycenia mają wpływ dwa podstawowe czynniki: zmiany w liczbie ludności oraz tempo przyrostu zasobów spowodowane efektami rzeczowymi budownictwa mieszkaniowego.

Na poprawę sytuacji mieszkaniowej w dużym stopniu wpływa skala inwestycji budownictwa mieszkaniowego. Budownictwo mieszkaniowe jest najistotniejszym czynnikiem kształtującym standard mieszkaniowy [Wilczek 2010, s. 199]. Budownictwo mieszkaniowe przyczynia się do przyrostu liczby mieszkań w zasobie, ale też powoduje polepszenie struktury jakościowej istniejących zasobów przez zwiększenie odsetka mieszkań w zasobie o współczesnym standardzie. Największy udział mieszkań w zasobie, które wybudowane zostały w latach 2004–2013 występuje w Gdańsku i Krakowie – 18%, Olsztynie, Warszawie, Wrocławiu – 16%. Najmniej mieszkań współczesnych w zasobach mieszkaniowych występuje w Łodzi i Katowicach – 5%, Bydgoszczy – 6%, Opolu – 7% i Kielcach 8%.

Przeciętne średnioroczne tempo budownictwa mieszkaniowego w Polsce wynosi 3,5 mieszkania na 1000 ludności, przy czym w miastach jest nieco wyższe i wynosi średnio 3,8 mieszkania budowanego na 1000 ludności. Wysokie tempo budownictwa mieszkaniowego na 1000 ludności występuje: w Warszawie – 8,2 mieszkania, Gdańsku i Krakowie – 8,0, Wrocławiu – 7,2, Olsztynie – 6,8. Niewielką intensywnością procesu budownictwa mieszkaniowego odznaczają się: Łódź i Katowice – 2,3 mieszkania (przy dużym jednak poziomie nasycenia zasobu w mieszkaniach), Bydgoszcz – 2,5, Opole – 3,0 i Kielce – 3,4 mieszkania.

Uznaje się, że tempo budownictwa mieszkaniowego powinno korelować z liczbą zawartych związków małżeńskich, tak aby wraz z tworzeniem się nowych gospodarstw domowych odpowiednio zwiększał się zasób mieszkaniowy. Według danych statystycznych w Polsce w latach 2004–2013 liczba oddanych do użytkowania mieszkań stanowiła 67% zawartych małżeństw. Efekty rzeczowe budownictwa mieszkaniowego w odniesieniu do liczby zawartych małżeństw są wystarczające w Białymstoku, Poznaniu, Rzeszowie i znacznie wyższe w Warszawie, Krakowie, Gdańsku, Wrocławiu, Olsztynie. Najniższe efekty rzeczowe budownictwa mieszkaniowego w odniesieniu do zawieranych małżeństw występują w Bydgoszczy, Łodzi i Katowicach.

Z analizy struktury inwestorskiej budownictwa mieszkaniowego w miastach wojewódzkich wynika, że głównym podmiotem budującym mieszkania w miastach są deweloperzy, którzy w znakomitej większości budują na sprzedaż. W latach 2004–2013 deweloperzy wybudowali w miastach 463 889 mieszkań, co stanowiło 52% ogółu wybudowanych mieszkań. Najwyższy udział w strukturze inwestorskiej budownictwa mieszkaniowego mają deweloperzy w Gdańsku – 83%, Krakowie – 79%, Warszawie 78%, Poznaniu 74%, Wrocławiu 72%, a najmniejszy w Rzeszowie – 30%. Udział inwestora indywidualnego, który głównie realizował budowę domu na własne potrzeby, wahał się w analizowanych miastach od 8% w Warszawie do 32% w Rzeszowie.



Tabela 2

Efekty rzeczowe budownictwa mieszkaniowego w latach 2004–2013  
w miastach wojewódzkich

Wyszczególnienie	Budownictwo mieszkaniowe w latach 2004–2013 ogółem		Średnioroczne tempo budownictwa na 1000 ludności zamieszkałej w 2013 r.	Liczba zawartych małżeństw w latach 2004–2013	Efekty rzeczowe budownictwa mieszkaniowego jako % zawartych małżeństw
	liczbowo	jako % zasobu na koniec 2013 r.			
Szczecin	16766	10	4,1	20972	80
Gdańsk	36873	18	8,0	24814	149
Olsztyn	11895	16	6,8	9192	129
Białystok	15952	13	5,4	15809	101
Warszawa	141124	16	8,2	87014	162
Bydgoszcz	8821	6	2,5	20414	43
Poznań	30595	13	5,6	30471	100
Gorzów Wlk.	6198	12	5,0	6785	91
Wrocław	45815	16	7,2	33963	135
Łódź	16645	5	2,3	36084	46
Opole	3644	7	3,0	6282	58
Katowice	7025	5	2,3	17293	41
Kraków	60939	18	8,0	38375	159
Rzeszów	10793	15	5,9	9735	111
Lublin	16816	12	4,9	19416	87
Kielce	6739	8	3,4	11503	59
Polska ogółem	1361254	10	3,5	2201215	62
Polska miasta	890746	10	3,8	1322043	67

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Banku Danych Lokalnych GUS.

Istotnym inwestorem w budownictwie mieszkaniowym były w latach 70. i 80. spółdzielnie mieszkaniowe. W latach 2004–2013 udział tego inwestora w miastach w Polsce wynosił już tylko 7% (64 579 mieszkań), choć w Rzeszowie to spółdzielnie mieszkaniowe były największym inwestorem na lokalnym rynku.

Tabela 3

Struktura inwestorska budownictwa mieszkaniowego  
w miastach wojewódzkich w latach 2004–2013

Wyszczególnienie	Budownictwo mieszkaniowe w latach 2004–2013 ogółem	W tym (w %):				
		deweloperskie	inwestor indywidualny	TBS	gmina	spółdzielnie mieszkaniowe
Szczecin	16766	60	18	10	0	12
Gdańsk	36873	83	9	3	1	4
Olsztyn	11895	61	21	4	2	13
Białystok	15952	64	16	7	3	10
Warszawa	141124	78	8	1	2	11
Bydgoszcz	8821	53	15	7	6	18
Poznań	30595	74	19	4	3	1
Gorzów Wlk.	6198	70	17	0	1	12
Wrocław	45815	72	9	6	1	11
Łódź	16645	60	25	6	4	5
Opole	3644	55	31	9	2	2
Katowice	7025	50	23	19	2	5
Kraków	60939	79	14	4	1	3
Rzeszów	10793	30	32	0	2	37
Lublin	16816	56	19	3	2	20
Kielce	6739	52	27	4	3	13
Polska ogółem	1361254	37	53	3	2	5
Polska miasta	890746	52	33	4	3	7

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Banku Danych Lokalnych GUS.

Z punktu widzenia rozwoju rynku mieszkaniowego na wynajem, istotny jest udział Towarzystw Budownictwa Społecznego, które budują głównie mieszkania na wynajem z czynszem ekonomicznym. Niestety, po likwidacji w 2009 r. Krajowego Funduszu Mieszkaniowego, który udzielał preferencyjnych kredytów na budownictwo społeczne, skala inwestycji w tej formie znacznie się zmniejszyła. W sumie w polskich miastach TBS w latach 2004–2013 wybudowały 37 340 mieszkań na wynajem, co stanowiło 4% mieszkań oddanych do użytkowania w miastach. Największy udział TBS na lokalnym rynku budowlanym odnotowano w Katowicach – 19%, Szczecinie – 10%, Opolu – 9%. Udział gmin, które zrealizowały budownic-

two komunalne i/lub socjalne nie był znaczny i wynosił w miastach w Polsce 3% ogółu wybudowanych mieszkań (27 068 mieszkań).

Reasumując, w latach 2004–2013 na rynek sprzedaży mieszkań w miastach trafiło 463 889 mieszkań deweloperskich (prawo odrębnej własności lokalu, prawo własności do domu jednorodzinnego) oraz 64 579 mieszkań wybudowanych przez spółdzielnie mieszkaniowe (prawo odrębnej własności lokalu, spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu), co daje łączną podaż 528 468 mieszkań. Do budownictwa o charakterze deweloperskim zalicza się również ok. 10% budownictwa indywidualnego, realizowanego przez osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą [Henzel 2009, s. 160]. Na wynajem trafiło dla osób o średnich dochodach 37 340 mieszkań w formie TBS oraz 27 068 mieszkań dla osób uboższych w inwestycjach zrealizowanych przez gminy, co daje łączną podaż 64 408 mieszkań na wynajem. Niestety, mieszkania na wynajem stanowiły niespełna 7% ogółu mieszkań wybudowanych w ciągu dziesięciu lat.

W ocenie sytuacji mieszkaniowej w poszczególnych miastach najistotniejszym, końcowym wynikiem jest wskaźnik statystycznego deficytu/nadwyżki mieszkań w stosunku do liczby gospodarstw domowych. W analizowanych miastach statystyczny deficyt mieszkań na koniec 2013 r. wystąpił jedynie w Szczecinie, Olsztynie, Gorzowie Wielkopolskim, Rzeszowie, Kielcach. Przy założeniu średniorocznej liczby budowanych mieszkań, takiej jak w latach 2004–2013:

- deficyt mieszkań w Szczecinie na poziomie 952 mieszkań i średniorocznym budownictwie na poziomie 1677 mieszkań został prawdopodobnie zlikwidowany w 2014 r.;
- deficyt mieszkań w Olsztynie na poziomie 1696 mieszkań i średniorocznym budownictwie na poziomie 1190 mieszkań zostanie zlikwidowany w połowie 2015 r.;
- deficyt mieszkań w Gorzowie Wielkopolskim na poziomie 322 mieszkań i średniorocznym budownictwie mieszkaniowym na poziomie 620 mieszkań został prawdopodobnie zlikwidowany w 2014 r.;
- deficyt mieszkań w Rzeszowie na poziomie 1723 mieszkań i średniorocznym budownictwie mieszkaniowym na poziomie 1079 mieszkań zostanie prawdopodobnie zlikwidowany w na koniec 2015 r.;
- deficyt mieszkań w Kielcach na poziomie 1024 mieszkań i średniorocznym budownictwie mieszkaniowym na poziomie 674 mieszkań zostanie prawdopodobnie zlikwidowany w połowie 2015 r.

W Warszawie na koniec 2013 r. występowała nadwyżka mieszkań w stosunku do liczby gospodarstw domowych w liczbie 94 382 mieszkań (o 11,9%), w Łodzi nadwyżka mieszkań wynosiła 29 168 jednostek (o 9,1%), w Krakowie przewaga mieszkań nad liczbą gospodarstw domowych wynosiła 24 807 mieszkań (o 7,7%), we Wrocławiu było 17 821 mieszkań więcej od liczby gospodarstw domowych (6,5%), w Gdańsku 11 716 mieszkań więcej (o 6,1%). Nadwyżka mieszkań wystę-

Tabela 4

## Szacunek statystycznej nadwyżki/deficytu mieszkań w miastach wojewódzkich

Wyszczególnienie	Ludność zamieszkała		Zmiana ludności 2004 r =100	Przeciętna liczba osób w gosp. domowym	Liczba gosp. domowych	Zasoby 2013 r.	Statystyczny deficyt/nadwyżka mieszkań		
	2004	2013					deficyt	nadwyżka	
								liczbowo	% gosp. domowych
Szczecin	411900	408172	99,1	2,39	170783	169831	952		
Gdańsk	459072	461531	100,5	2,41	191507	203223	11716	6,1	
Olsztyn	173850	174675	100,5	2,29	76277	74581	1696		
Białystok	292150	295282	101,1	2,46	120033	122593	2560	2,1	
Warszawa	1692854	1724404	101,9	2,18	791011	885393	94382	11,9	
Bydgoszcz	368235	359428	97,6	2,48	144931	145964	1033	0,7	
Poznań	570778	548028	96,0	2,36	232215	244170	11955	5,1	
Gorzów Wlk.	125578	124344	99,0	2,45	50753	50431	322		
Wrocław	636268	632067	99,3	2,32	272443	290264	17821	6,5	
Łódź	774004	711332	91,9	2,23	318983	348151	29168	9,1	
Opole	128864	120146	93,2	2,36	50909	50900	9		
Katowice	319904	304362	95,1	2,30	132331	138700	6369	4,8	
Kraków	757430	758992	100,2	2,36	321607	346414	24807	7,7	
Rzeszów	159020	183108	115,1	2,56	71527	69804	1723		
Lublin	355998	343598	96,5	2,38	144369	144304	65		
Kielce	209455	199870	95,4	2,51	79629	80653	1024		
Polisa ogółem	38173835	38495659	100,8	2,82	13630474	13852896	222422	1,6	
Polisa – miasta	23470086	23257909	99,1	2,54	9156657	9335718	179061	2,0	

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Banku Danych Lokalnych GUS oraz [Gospodarstwa domowe... 2014].

puje również w Katowicach (4,8%), Poznaniu (5,1%), Białymstoku (2,1%), Bydgoszczy (0,7%), przy średniej nadwyżce w miastach w Polsce na poziomie 2,0%. Z analizy danych wynika, że w dużych miastach nie brakuje mieszkań, a nawet jest ich znacznie więcej niż gospodarstw domowych.

Chcąc oszacować potrzeby mieszkaniowe, należy również uwzględnić dodatkowo liczbę mieszkań, które powinny zostać wyburzone jako mieszkania substandardowe. Należy jednak podkreślić, że jedynie mieszkania, które zakwalifikowano jako substandardowe ze względu na zły stan techniczny budynków powinny zostać wyburzone. Mieszkania zakwalifikowane jako substandardowe ze względu na niedostateczne wyposażenie mieszkania w instalacje można, w miarę możliwości, doposażyć w instalacje albo wyburzyć. Przyjęto w wyliczeniu wariant pesymistyczny, że wszystkie mieszkania o niedostatecznym wyposażeniu w instalacje zostaną w przyszłości wyburzone. Mieszkania o nadmiernym zaludnieniu mieszkań nie kwalifikują się bezpośrednio do wyburzeń, bo substandard wynika z zagęszczenia zamieszkania, a nie ze zużycia technicznego budynku. Ponadto założono, że w miastach zasób powinien być o 3% większy niż liczba gospodarstw domowych w miastach, aby móc mówić o konkurencyjnym rynku mieszkań.

Z danych statystycznych wynika, że mieszkań substandardowych o niskim stanie technicznym jest 322 506, mieszka w nich 896 662 osób. Mieszkań o niedostatecznym wyposażeniu w instalacje jest 452 484, a zamieszkuje je 1 196 223 osób. W sumie do wyburzenia przyjęto 774 990 mieszkań, w których mieszka ponad 2 mln osób. Z ogólnej liczby wskazanych mieszkań substandardowych własność osób

Tabela 5

Mieszkania zamieszkane stale o warunkach substandardowych według form własności

Wyszczególnienie m- mieszkania I – ludność w mieszkaniach		Ogółem	Warunki substandardowe są spowodowane:		
			niskim stanem technicznym budynków	niedostatecznym wyposażeniem mieszkania w instalacje	nadmiernym zaludnieniem mieszkania
Ogółem	m	1 333 928	322 506	452 484	558 938
	I	5 360 191	896 662	1 196 223	3 267 306
Osób fizycznych	m	987 310	304 663	310 988	371 659
	I	4 072 013	843 860	882 306	2 345 847
Gmin	m	208 940	10 758	89 632	108 550
	I	772 834	31 155	215 564	526 115

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych [Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 2013].

fizycznych stanowi aż 615 651 mieszkań (79%), co znacznie utrudni proces niezbędnej restytucji zasobów mieszkaniowych. Wydaje się, że do czasu koniecznego wyłączenia danego budynku z użytkowania, na skutek zagrożenia katastrofą budowlaną, właściciele prywatni nie podejmą decyzji o wyburzeniu budynku i i tym samym o utracie własnego majątku ulokowanego w nieruchomości zdekapitalizowanej. Do tego stanu rzeczy przyczyniła się m.in. prywatyzacja zasobów komunalnych i Skarbu Państwa, gdzie dotychczasowi najemcy, kuszeni dużymi bonifikatami przy sprzedaży lokali stali się właścicielami zdekapitalizowanej substancji mieszkaniowej.

Od wielu lat najtrudniejsza sytuacja w zakresie utrzymania technicznego zasobów występuje w prywatnych kamienicach czynszowych oraz w zasobach komunalnych. Przyczyniła się do tego realizowana od czasów powojennych polityka czynszowa w zasobach publicznych, która dotyczyła też prywatnych kamienic czynszowych. W wyniku polityki niskich czynszów z roku na rok powiększała się luka remontowa, która w wielu przypadkach doprowadziła już do konieczności wyburzeń zdekapitalizowanych budynków, a nawet katastrof budowlanych. Również w zasobie spółdzielczym przeznaczane jest o połowę za mało środków na utrzymanie techniczne zasobów.

Tabela 6

Wysokość bieżącej luki remontowej w poszczególnych formach wielorodzinnych zasobów mieszkaniowych w 2011 i 2012 r.

Forma zasobów mieszkaniowych	Rok	Nakłady (w zł na 1m <sup>2</sup> pu miesięcznie)		Wysokość luki remontowej (w %)
		faktyczne	niezbędne*	
Komunalne	2011	1,85	5,63	ok. 65–70
	2012	1,67		
Spółdzielcze	2011	1,53	3,0	ok. 50
	2012	1,57		
Prywatne czynszowe	2011	2,38	9,38	ok. 75
	2012	2,46		

\* Nie obejmują zaległości remontowych z lat poprzednich, wyliczone przy średnim koszcie odtworzenia 2011/2012 ok. 4500 zł

Źródło: [Informacje o mieszkalnictwie... 2013, s. 63].

Z analizy liczby gospodarstw domowych w miastach i na wsi w stosunku do liczby mieszkań w zasobie mieszkaniowym wynika, że zarówno w miastach, jak i na wsi występowała na koniec 2013 r. statystyczna nadwyżka mieszkań. Uwzględniając konieczność wyburzeń mieszkań substandardowych oraz zakładaną nadwyżkę mieszkań w miastach o 3% w stosunku do liczby gospodarstw domowych, należy stwierdzić, że występują potrzeby mieszkaniowe na poziomie 648 tys. mieszkań. Biorąc pod uwagę efekty rzeczowe budownictwa mieszkaniowego osiągnięte w 2014 r., można przyjąć, że obecne potrzeby lokują się na poziomie ok. 500 tys. mieszkań.

Są to jednak potrzeby czysto hipotetyczne, gdyż jak argumentowano wcześniej, mieszkania substandardowe dla właścicieli tych mieszkań są jedynym majątkiem i spełniają podstawową potrzebę ludzką – schronienia. Każdego roku wyburza się w Polsce ok. 2500 mieszkań, więc przy tym tempie wyłączenia z zasobu jednostek zdekapitalizowanych proces wyburzeń mieszkań substandardowych potrwa ok. 300 lat. Dlatego też można uznać, że obecnie występuje równowaga w zasobie mieszkaniowym, a sytuacja mieszkaniowa każdego roku ulega stopniowej poprawie dzięki budownictwu mieszkaniowemu.

Tabela 7

Szacunek potrzeb mieszkaniowych dla Polski

Wyszczególnienie	Ludność zamieszkała	Liczba gospodarstw domowych	Zasoby mieszkaniowe ogółem	Statystyczna nadwyżka mieszkań	Wyburzenie mieszkań substandardowych	Nadwyżka mieszkań w miastach 3%	Potrzeby mieszkaniowe
ogółem	38468887	13630474	13852896	222422	774 990	95639	648207
miasto	23257909	9156657	9335718	179061		95639	
Wieś	15210978	4473817	4517178	43361		0	

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych: [*Narodowego Spisu Powszechnego...* 2013; *Banku Danych Lokalnych* GUS].

Podsumowując, z dokonanej oceny sytuacji mieszkaniowej w miastach wojewódzkich płyną następujące wnioski:

- w miastach jest odpowiednia liczba mieszkań w stosunku do zamieszkałych gospodarstw domowych,
- dominuje budownictwo mieszkaniowe na sprzedaż, przy niskim udziale budownictwa na wynajem w formie prywatnej, społecznej i komunalnej,
- w zasobie mieszkaniowym występuje luka remontowa co powoduje obniżony standard wielu mieszkań w budynkach wielolokalowych.

Te aspekty powinny znaleźć odzwierciedlenie w realizowanej na szczeblu państwa, a w szczególności gmin, polityki mieszkaniowej w odniesieniu do fazy obrotu na rynku mieszkaniowym.

### **3. Rekomendacje instrumentów efektywnej polityki mieszkaniowej na szczeblu państwa i gminy w zakresie wspierania realizacji potrzeb mieszkaniowych**

Głównym celem publicznej polityki mieszkaniowej jest tworzenie warunków zapewniających gospodarstwom domowym możliwość zaspokajania potrzeb mieszkaniowych zgodnie z własnymi preferencjami, aspiracjami i możliwościami ekonomicznymi przez obniżenie kosztów realizacji potrzeb mieszkaniowych, jak również zmniejszenie kosztów wybudowania mieszkania. Na podstawie dokonanej analizy oceny sytuacji mieszkaniowej można wyróżnić podstawowy priorytet teraźniejszej polityki mieszkaniowej: zapewnienie warunków do rozwoju budownictwa na wynajem dla osób tworzących nowe gospodarstwa domowe. Ponadto, należy mieć szczególnie na uwadze, choć nie jest to przedmiotem rozważań w tym opracowaniu, zapewnienie schronienia najuboższym, przez stworzenie odpowiedniej podaży lokali socjalnych na potrzeby realizacji zasądzonych eksmisji oraz dla najuboższych mieszkańców danej gminy i poprawę stanu technicznego zasobu mieszkaniowego przez programy zachęcające prywatnych właścicieli do remontu budynków, termomodernizacji i wymiany źródeł ciepła na ekologiczne, tak aby jak największą część zasobów substandardowych i z luką remontową utrzymać w eksploatacji.

Obecnie w miastach jest odpowiednia wielkość zasobów mieszkaniowych, występuje duża i zróżnicowana podaż mieszkań na rynku wtórnym i pierwotnym. Osoby młode mają dostęp do znacznie tańszych mieszkań na rynku wtórnym, zarówno w odniesieniu do mieszkań w zasobie spółdzielni mieszkaniowych, jak i w budynkach wspólnot mieszkaniowych. Do nabycia oferowane są prawa odrębnej własności lokalu lub spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu. Bezzasadne jest więc wspieranie popytu mieszkaniowego w ramach *Programu Mieszkanie dla Młodych*. W wielu przypadkach pomoc państwa przez dopłaty do zakupu mieszkania na poziomie 10% czy 15% w rzeczywistości nie obniża rzeczywistych kosztów realizacji potrzeb mieszkaniowych gospodarstwa domowego, a jedynie zachęca do wystawnej konsumpcji mieszkaniowej na rynku pierwotnym (szczególna ekskluzywność prawa własności nowego mieszkania), przy udziale długoterminowego zobowiązania hipotecznego.

W wielu miastach relacja cen pomiędzy rynkiem pierwotnym a wtórnym powoduje, że realnie tańszym sposobem realizacji potrzeb mieszkaniowych byłby zakup mieszkania na rynku wtórnym bez dopłaty w ramach MdM. W Białymstoku, Bydgoszczy, Poznaniu, Gorzowie Wielkopolskim, Łodzi, Katowicach, Kielcach mieszkania na rynku pierwotnym są o ponad 20% droższe niż na rynku pierwotnym, przy pomocy Państwa na poziomie 10/15%. Ponadto, średnia cena mieszkania na rynku pierwotnym jest w wielu analizowanych miastach o wiele wyższa niż dopuszczalny limit cen w programie MdM, np. w Krakowie o 21%, w Opolu o 19%, we Wrocławiu o 13%, w Warszawie o 11%. Stosowany instrument polityki mieszkaniowej



powoduje więc nieracjonalność podejmowania decyzji przez młode gospodarstwa domowe, a wydatkowane pieniądze publiczne nie zmniejszają kosztów nabycia mieszkania, tylko dofinansowują gospodarstwom domowym luksus posiadania mieszkania z rynku pierwotnego, co powoduje, że instrument ten nie nosi znamion działania efektywnego i wydajnego w odniesieniu do wydatkowanych na ten cel środków publicznych.

Tabela 8

Porównanie cen transakcyjnych na rynku pierwotnym i wtórnym oraz limitów cen w MdM w miastach wojewódzkich na koniec IV kwartału 2014 r.

Wyszczególnienie	Ceny 1m <sup>2</sup> mieszkań IV kwartał 2014		Relacja cen rynek pierwotny/ rynek wtórny	Wartość odtworzeniowa 1 m <sup>2</sup>	Maksymalna cena 1m <sup>2</sup> w MdM	Relacja cena na rynku pierwotnym / maksymalna cena 1m <sup>2</sup> w MdM
	rynek pierwotny	rynek wtórny				
Szczecin	4839	3937	1,23	4098,00	4507,80	1,07
Gdańsk	5788	5014	1,15	4932,50	5425,75	1,07
Olsztyn	4641	4012	1,16	4672,00	5139,20	0,90
Białystok	4570	3702	1,23	3996,50	4396,15	1,04
Warszawa	7315	7058	1,04	5984,68	6583,14	1,11
Bydgoszcz	4618	3450	1,34	4016,00	4417,60	1,05
Poznań	6230	4979	1,25	5378,00	5915,80	1,05
Gorzów Wlk.	3750	2990	1,25	3774,50	4151,95	0,90
Wrocław	5795	5194	1,12	4647,50	5112,25	1,13
Łódź	4656	3490	1,33	4289,00	4717,90	0,99
Opole	4651	4017	1,16	3542,00	3896,20	1,19
Katowice	4907	3348	1,47	4284,50	4712,95	1,04
Kraków	6168	5834	1,06	4621,00	5083,10	1,21
Rzeszów	4709	4582	1,03	3956,00	4351,60	1,08
Lublin	4967	4444	1,12	4052,13	4457,34	1,11
Kielce	4602	3703	1,24	4159,28	4575,21	1,01

Źródło: [Baza cen nieruchomości mieszkaniowych...2014], Narodowy Bank Polski oraz [Wartość średnich wskaźników przeliczeniowych...2014]

Potwierdzeniem tej tezy jest sytuacja na rynku mieszkaniowym w Białymstoku, Bydgoszczy, Poznaniu, Gorzowie Wielkopolskim, Łodzi, Katowicach, Kielcach. W tych miastach tańszym sposobem realizacji potrzeb mieszkaniowych jest zakup mieszkania na rynku wtórnym, a nie na rynku pierwotnym z dopłatą 10% a nawet 15%. W tych przypadkach środki publiczne w żaden sposób nie przyczyniają się do zwiększenia szans realizacji potrzeb mieszkaniowych przez gospodarstwa domowe do 35 roku życia. Zakładając dofinansowanie 10% podobna sytuacja wystąpi w Olsztynie i Szczecinie. Realne korzyści z programu MdM mogą mieć gospodarstwa domowe w Gdańsku (ale tylko 64% mieszkań z rynku pierwotnego spełnia kryterium limitu ceny w MdM), w Warszawie (ale jedynie 22% mieszkań w peryferyjnych lokalizacjach spełnia kryterium limitu ceny w MdM), podobnie we Wrocławiu (21%), a w Krakowie jedynie 10% mieszkań z rynku pierwotnego na przedmieściach spełnia kryterium limitu ceny w MdM.

W 2014 r. od początku uruchomienia *Programu* w sumie zaakceptowano 15 972 wnioski na łączną kwotę przyznanego dofinansowania w wysokości 366,3 mln zł, co stanowiło jedynie 34,6% łącznych wydatków z Funduszu Dopłat przewidzianych na ten cel [*Ogólnopolski raport... 2014*]. Te analizy pokazują, że dalsze przeznaczanie środków budżetowych na wspieranie popytu na rynku pierwotnym, przy ogromnej i tańszej ofercie na rynku wtórnym w żaden sposób nie zwiększają szans na realizację potrzeb mieszkaniowych osób naprawdę potrzebujących, ponadto nie cieszą się również większym zainteresowaniem samych potencjalnych beneficjentów pomocy. Wspieranie pośrednio firm deweloperskich przez nakierowanie popytu mieszkaniowego młodych na droższy rynek pierwotny nie znajduje żadnego uzasadnienia ani ekonomicznego, ani społecznego.

Istotnym obecnie priorytetem polskiej polityki mieszkaniowej powinien być rozwój rynku mieszkań na wynajem. Budowa mieszkań na wynajem jest alternatywą zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych dla gospodarstw domowych o średnich dochodach. Ponadto, przyrost mieszkań na wynajem zwiększa możliwości migracji ludności, bez konieczności ponoszenia wysokich nakładów na nabycie mieszkania na własność. Dlatego też gminy powinny dążyć do wykorzystania potencjału działających na ich terenie Towarzystw Budownictwa Społecznego, które mogą budować mieszkania zarówno na wynajem, jak i na sprzedaż. Znakomita większość działających w Polsce TBS to spółki gminy lub z większościowym udziałem gminy. Gmina może więc przez aporty finansowe lub rzeczowe aktywizować spółkę, która wzbogacałaby ofertę rynkową o mieszkania na wynajem z czynszem ekonomicznym, nie przekraczającym 4% wartości odtworzeniowej. Realizacja społecznego budownictwa czynszowego może przyczynić się więc do poprawy sytuacji mieszkaniowej w gminach przez: stworzenie alternatywy zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych, korelowanie decyzji o lokalizacji przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych, związanych z tworzeniem zasobu dostępnych mieszkań na wynajem, z kierunkami rozwoju gminy i regionu oraz zwiększenie mobilności społeczeństwa.

Rzeczywiste koszty realizacji potrzeb mieszkaniowych na rynku wtórnym i pierwotnym przy zakupie mieszkania 50 m<sup>2</sup> z dopłatą w ramach MdM i bez dopłaty

Wyszczególnienie	Cena mieszkania 50 m <sup>2</sup>		Dofinansowanie w MDM				Relacja cena na rynku pierwotnym/ maksymalna cena 1m <sup>2</sup> w MdM oraz % transakcji odpowiadających limitom cen MdM		
	rynek wtórny	cena rynkowa	cena maks. dla MdM	10%		15%			
				kwota	cena minus dopłata	kwota		cena minus dopłata	
Szczecin	196850	241950	225390	204900	W	30735	194655	P	1,07/b.d.
Gdańsk	250700	289400	271287	246625	P	36993	234294	P	1,07/64
Olsztyn	200600	232050	256960	208690	W	35040	197010	P	0,90/b.d.
Białystok	185100	228500	219807	199825	W	29973	189834	W	1,04/b.d.
Warszawa	352900	365750	329157	299234	P	44885	284272	P	1,11/22
Bydgoszcz	172500	230900	220880	200800	W	30120	190760	W	1,05/b.d.
Poznań	248950	311500	295790	268900	W	40335	255455	W	1,05/68
Gorzów Wlk.	149500	187500	207597	168628	W	28308	159192	W	0,90/b.d.
Wrocław	259700	289750	255612	232375	P	34856	220756	P	1,13/21
Łódź	174500	232800	235895	21445	W	32167	200633	W	0,99/75
Opole	200850	232550	194810	177100	P	26565	168245	P	1,19/b.d.
Katowice	167400	245350	235647	214225	W	32133	203514	W	1,04/b.d.
Kraków	291700	308400	254155	231050	P	34657	219498	P	1,21/10
Rzeszów	229100	235450	217580	197800	P	29670	187910	P	1,08/b.d.
Lublin	222200	248350	222867	202607	P	30390	192477	P	1,11/b.d.
Kielce	185150	230100	228760	20796	W	31194	197566	W	1,01/b.d.

Źródło: [Baza cen nieruchomości mieszkaniowych... 2014], Narodowy Bank Polski oraz [Wartość średnich wskaźników... 2014] oraz [Raport AMRON-SARFIN, nr 4/2014, Związek Banków Polskich].

TBS mogą również realizować programy, mające na celu zatrzymanie w mieście młodych, wykształconych osób. Przykładem dobrych praktyk jest *Program „Mieszkanie dla absolwenta”* realizowany przez Poznańskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego. Opiera się na modelu funkcjonowania budownictwa czynszowego w systemie „TBS”, z czynszem najmu na poziomie 12,50 –13,50 zł/m<sup>2</sup>. Dla porównania czynsz rynkowy w Poznaniu wynosi 30–35 zł, a czynsz najmu mieszkania w ofercie Funduszu Mieszkań na Wynajem 30–32 zł/m<sup>2</sup>.

Gminy mogą również realizować programy mieszkaniowe – najem z dojściem do własności, co wcześniej było promowane przez Państwo pod nazwą Społeczne Grupy Mieszkaniowe, ale nigdy nie doczekało się realizacji. Główną ideą programu jest dojście do prawa własności przez regularne spłacanie rat za mieszkanie zawartych w czynszu. Gmina mogłaby zrealizować to zmierzenie w następujący sposób:

- podległa gminie jednostka lub spółka ze swoich środków własnych oraz/lub środków pochodzących z uzyskanego kredytu realizuje budowę budynków mieszkalnych;
- nowo powstałe budynki mieszkalne są zasiedlane przez najemców, którzy płacą comiesięczny czynsz, odzwierciedlający rzeczywiste koszty eksploatacji budynku, jak również spłacają miesięczne raty na poczet wykupu mieszkania w wybranej przez siebie perspektywie czasu; dotychczasowa praktyka wskazuje, że okres wykupu mieszkania powinien być umożliwiony dopiero od 5 roku – żeby mieszkania nie trafiały do obrotu na rynku wtórnym, stanowiąc przy tym nieuczciwą konkurencję dla deweloperów, z kolei najdłuższy możliwy okres wykupu powinien mieścić się w przedziale 20–30 lat;
- po spłacie zadeklarowanych rat, następuje przeniesienie prawa własności w drodze aktu notarialnego i dotychczasowy najemca staje się właścicielem mieszkania.

Rolą miast jest również podjęcie wszelkich działań w celu realizacji na danym rynku lokalnym inwestycji zakupu mieszkań deweloperskich przez Fundusz Mieszkań na Wynajem. Skoro Bank Gospodarstwa Krajowego ma przeznaczyć w ciągu 4 lat 5 mld na utworzenie oferty 20 tys. lokali na wynajem to warto, aby w analizowanych miastach ta oferta była dostępna dla lokalnej społeczności. Znacznie zwiększyłoby to ofertę atrakcyjnych jakościowo mieszkań na wynajem z czynszem zbliżonym do czynszu rynkowego (jak to ma miejsce obecnie w ofercie w Poznaniu).

## Podsumowanie

Uznaje się, że państwo nie powinno zastępować, lecz jedynie wspomagać obywateli w ich wysiłkach zmierzających do pozyskania mieszkania. Środki publiczne powinny być jedynie dopełnieniem środków gospodarstw domowych oraz środków pochodzących z rynku kapitałowego. Nadmierna publiczna regulacja sektora miesz-

kaniowego może spowodować zakłócenia na rynku budowlanym i rynku nieruchomości. Alokacja środków pieniężnych wydatkowanych z budżetu państwa i budżetów samorządów terytorialnych na mieszkalnictwo powinna odbywać się za pomocą instrumentów, które zapewniają maksymalne, efektywne i wydajne wykorzystanie tych środków. Gminy powinny tworzyć optymalne warunki do rozwoju mieszkalnictwa, w tym budownictwa na sprzedaż, wynajem, indywidualnego, tak aby stworzyć możliwość występowania na terenie gminy wszechstronnej oferty realizacji potrzeb mieszkaniowych dla gospodarstw domowych z różnych przedziałów dochodowych.

Na podstawie przeprowadzonej analizy należy stwierdzić, że nie ma podstaw do odrzucenia postawionych hipotez badawczych.

W dużych miastach ma miejsce nadwyżka mieszkań w zasobie w stosunku do gospodarstw domowych, co powoduje, że na rynku mieszkaniowym występuje dużo ofert sprzedaży mieszkań o różnym standardzie jakościowym, powierzchniowym i lokalizacyjnym. Zakup mieszkania na rynku pierwotnym z ramach *Programu Mieszkanie dla Młodych*, mimo dopłat państwa, jest droższą formą realizacji potrzeb mieszkaniowych niż zakup mieszkania na rynku wtórnym bez pomocy państwa. W siedmiu na szesnaście analizowanych miastach tańszym sposobem realizacji potrzeb mieszkaniowych jest zakup mieszkania na rynku wtórnym, a nie na rynku pierwotnym z dopłatą 10%, a nawet 15%. Realne korzyści z programu MdM mogłyby mieć gospodarstwa domowe w Gdańsku, Warszawie, Wrocławiu, Krakowie, ale niewiele mieszkań z rynku pierwotnego spełnia kryterium limitu ceny w MdM, więc pomoc nie zostanie przyznana. Środki publiczne wydatkowane w ramach *Programu Mieszkanie dla Młodych* nie zapewniają więc efektywnego i wydajnego wykorzystania tych środków na realizację potrzeb mieszkaniowych, nie zwiększają również dostępności mieszkań.

Należy odejść od stosowania instrumentu polityki mieszkaniowej na szczeblu państwa wspierającego popyt na zakup ekskluzywnych praw do nieruchomości, a zwiększyć wsparcie finansowe podaży mieszkań na wynajem realizowanych przez spółki TBS przez przywrócenie preferencyjnych kredytów na realizację mieszkań na wynajem w formie społecznej o czynszu ekonomicznym. Krajowy Fundusz Mieszkaniowy, który udzielał preferencyjnych kredytów na budownictwo społeczne, został zlikwidowany w 2009 r., gdyż pochłaniał rocznie ok. 500 mln zł środków z budżetu państwa. Na program MdM przewidziano w 2014 r. 600 mln zł z budżetu państwa. Dobre rozwiązania zastąpiono gorszymi i bardziej obciążającymi budżet państwa. Również gmina może aktywnie wspierać podaż mieszkań na wynajem przez wspieranie finansowo i rzeczowo własnych spółek TBS i/lub rozważenie realizacji mieszkań na wynajem z dojściem do własności.

Za dobre rozwiązanie można uznać utworzenie Funduszu Mieszkań na Wynajem. Jeśli plan stworzenia podaży 20 tys. mieszkań na wynajem w ciągu 4 lat w tej formule zostanie zrealizowany, to istotnie wpłynie to na sytuację mieszkaniową i stworzy alternatywę możliwości realizacji potrzeb mieszkaniowych w miastach.

Reasumując, wskazane rozwiązania, zapewniające szybki rozwój budownictwa na wynajem dla osób tworzących nowe gospodarstwa domowe, byłyby najtańszym i najbardziej racjonalnym sposobem zaspokajania potrzeb mieszkaniowych przez nowo powstałe gospodarstwa domowe, w szczególności, że w miastach z rodzicami mieszka 10% młodych małżonków, na wsiach jest to 28% ogółu młodych małżeństw [Kowalski 2015, s. 13].

## Literatura

- Andrzejewski A., 1979, *Polityka mieszkaniowa*. Wyd. PWE, Warszawa.
- Henzel H. (red.), 2009, *Strategie inwestowania na rynku nieruchomości*. Wyd. AE, Katowice.
- Konowalczuk J., 2009, *Wycena nieruchomości przedsiębiorstw*. Wyd. CH Beck, Warszawa.
- Korniłowicz J., 2002, *Mieszkalnictwo w Polsce w latach 1910–2000*. Wyd. Instytutu Rozwoju Miast, Warszawa.
- Kowalski J., 2015, *Coraz częściej mieszkamy z rodzicami*. Dziennik „Gazeta Prawna”, nr 4 (3897).
- Kuminek E., 1989, *Propozycje zmian w polityce mieszkaniowej*, [w:] *Mieszkalnictwo zagrożenia i szanse rozwoju*, H. Kulesza, W. Nieciński (red.). Wyd. PWE, Warszawa.
- Markowski K., 1989, *Rola państwa w gospodarce kapitalistycznej*. Wyd. PWE, Warszawa.
- Wilczek M., 2010, *Rozwój standardu mieszkaniowego w Polsce na tle krajów europejskich*. Wyd. AE, Katowice.
- Zaniewska H. (red.), 2005, *Mieszkania dla ubogich w zrównoważonym rozwoju miast*. Wyd. Instytutu Rozwoju Miast, Kraków.

## Dokumenty

- Baza cen nieruchomości mieszkaniowych* (III kw.2006 – IV kw. 2014), 2014, Narodowy Bank Polski, Warszawa.
- Gospodarstwa domowe i rodziny. Charakterystyka demograficzna*, 2014, GUS, Warszawa.
- Informacje o mieszkalnictwie. Wyniki monitoringu za 2012 rok*. 2013, Instytut Rozwoju Miast, Kraków.
- Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011*, 2013, Warszawa.
- Ogólnopolski raport o kredytach mieszkaniowych i cenach transakcyjnych nieruchomości*, 2014, Raport AMRON-SARFiN, nr 4.
- Wartości średnich wskaźników przeliczeniowych przyjęte w programie Mieszkanie dla Młodych dla ustalenia maksymalnej ceny nabycia mieszkania i kwoty dofinansowania wkładu własnego*, 2014, Bank Gospodarstwa Krajowego, Warszawa.

## Akty normatywne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.* Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483.
- Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ nr 217 A z 1948 r.*, Powszechna Deklaracja Praw Człowieka.
- Ustawa z 27 września 2013 r. o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez młodych ludzi*, Dz.U. 2013 poz. 1304.