



**COGITO**  
— ERGO SUM —

# Jak zaspokoić potrzeby mieszkaniowe Polaków?

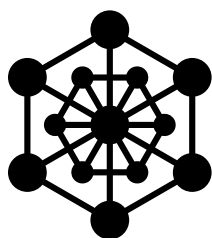
---

Raport o polityce  
mieszkaniowej  
państwa

---

Opracowanie:  
**Kamil Sobolewski**  
**Grzegorz Zatrzyb**

Warszawa, czerwiec-wrzesień 2024



# COGITO

– ERGO SUM –

<b>Streszczenie</b>	<b>1</b>
<b>Rozdział 1.</b> Diagnoza problemu mieszkaniowego Polaków	<b>3</b>
<b>Rozdział 2.</b> Analiza problemu – liczba, jakość mieszkań i pieniądze	<b>9</b>
<b>Rozdział 3.</b> Postulowane cele polityki mieszkaniowej	<b>30</b>
<b>Rozdział 4.</b> Budowa mieszkań w Polsce: stan obecny i perspektywy	<b>32</b>
<b>Rozdział 5.</b> Diagnoza barier	<b>48</b>
<b>Rozdział 6.</b> Jak obniżyć ceny mieszkań?	<b>56</b>
<b>Rozdział 7.</b> Wybrane aspekty w otoczeniu prawnym	<b>68</b>
<b>Rozdział 8.</b> Wnioski i rekomendacje dla polityki gospodarczej	<b>73</b>

## Streszczenie

W raporcie podjęliśmy się diagnozy sytuacji mieszkaniowej Polaków, określenia celów adekwatnej polityki mieszkaniowej państwa i katalogu konkretnych rekomendacji, które mają doprowadzić do osiągnięcia tych celów.

Według naszej diagnozy sytuacja mieszkaniowa jest jednym z najbardziej dotkliwych problemów społecznych kraju, źródłem wielu innych wyzwań społecznych i gospodarczych wprost z mieszkalnictwem. Niechęć do posiadania potomstwa, niska aktywność zawodowa, ryzyko emigracji talentów, trudniejsze przyciąganie potrzebnych imigrantów np. w służbie zdrowia, nierówność szans, praca poniżej potencjału, bieda, osłabiona konkurencyjność kraju, obciążenie budżetu, systemu emerytalnego i ochrony zdrowia, niewykorzystana szansa na wyższe PKB, a nawet pogorszenie bezpieczeństwa narodowego – to konsekwencje mieszkaniowego problemu Polaków.

Staraliśmy się przyjąć szeroką perspektywę: rodzin, singli i seniorów, samorządów i urzędników, urbanistów i architektów, firm deweloperskich i budowlanych, rządu i finansów publicznych. Staraliśmy się wziąć pod uwagę istniejący w tej dziedzinie zasób doświadczeń, raportów i analiz.

Głównym celem polityki mieszkaniowej powinno być rozładowanie deficytu mieszkań na sprzedaż i wynajem poprzez budowę nowych mieszkań o pożądanej strukturze i w pożądanych lokalizacjach, aż do nasycenia rynku.

Podjęliśmy próbę szacunku luki mieszkaniowej. Nasze szacunki luki opierają się na porównaniu z krajami UE i OECD oraz uwzględniają perspektywę kurczenia się liczby Polaków z powodów demograficznych. Pokazaliśmy, ile potrzeba zasobów finansowych i skąd je wziąć, ale też, ile potrzeba gruntu i czasu, aby tę lukę wypełnić. Z tej analizy wynika, że kontynuacja obecnych polityk nie ma potencjału do zrealizowania potrzeb mieszkaniowych Polaków w przewidywalnej przyszłości obecnie żyjących pokoleń.

Główną barierą jest niedostępność gruntów, na których potrzebne mieszkania mogą powstać. Potrzebujemy nowego zasobu mieszkaniowego około 20-krotnie większego niż oferuje warszawski Ursynów. To wymaga 10 tysięcy działek pod intensywną zabudowę wielorodzinną o powierzchni 4500m<sup>2</sup> każda albo 87 tysięcy hektarów gruntów pod zabudowę tak gęstą jak Ursynów. Cztery największe miasta w Polsce (Warszawa, Kraków, Trójmiasto, Wrocław) udostępniają rocznie 21 hektarów gruntów pod zabudowę mieszkaniową, w tym jednorodziną. Jeśli mielibyśmy oprzeć się tylko na tych gruntach, to w obecnym tempie zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych Polaków zajmie minimum tysiąc lat.

Problem z dostępnością gruntów pogłębiają skomplikowane, często wzajemnie sprzeczne przepisy powodujące długotrwałość procesów administracyjnych. Sprawy nie ułatwiają ograniczone zasoby finansowe i kadrowe w urzędach oraz rozproszenie odpowiedzialności za elementy procesu: uzyskiwanie warunków, zgód i pozwoleń. Nawet po uzyskaniu planu zagospodarowania czy warunków zabudowy proces inwestycyjny trwa jeszcze średnio 3 lata.

Chcemy to realnie zmienić. Uważamy, że ta chęć i wspólne działanie mogą i powinny zjednoczyć wszystkie strony dialogu społecznego i wszystkie siły polityczne w Polsce.

Nasze rekomendacje podażowe i popytowe wychodzą od zaleceń OECD, a także wynikają z logicznego wywodu uwzględniającego opisane ograniczenia i możliwości fizyczne i finansowe. Rekomendacje uważamy za adekwatne do rangi wyzwania, tzn. zdaniem autorów raportu ich realizacja skutecznie doprowadzi do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych Polaków w ciągu 10 lat.

Przedstawiamy pomysły na rozładowanie deficytu gruntów. Wśród nich znajdują się pomysły na zagęszczenie zabudowy miejskiej, m.in. odrolnienie gruntów rolnych, przegląd gruntów w zasobach państwa, samorządu oraz spółek z ich udziałem, a także sposoby na rozwój miast: nowe dzielnice. Pokazujemy przykłady dobrych praktyk, gdzie ład urbanistyczny napędza budowę społeczności, tworzy komfort życia mieszkańców. Zgłaszamy potrzebę skrócenia i uproszczenia procedur administracyjnych.

Podsuwamy pomysły, skąd wziąć pieniądze na rozwój mieszkalnictwa w Polsce w skali adekwatnej do potrzeb. Wskazujemy, jak zaspokoić potrzeby uboższej części społeczeństwa. Postulujemy 10-krotny wzrost tempa budowy zasobu komunalnego. Pokazujemy, że komercyjny rynek najmu może i powinien zapewnić nowe mieszkania milionom Polaków z niskim kosztem, ponad 20% niższym niż same odsetki od kredytu na 80% wartości mieszkania.

Oceniamy ograniczone możliwości budżetu oraz wskazujemy możliwość sprytnego zwielokrotnienia środków finansowych sektora publicznego dzięki uruchomieniu gruntów w zasobie tego sektora. Pokazujemy, że jest możliwość zrealizowania potrzebnych mieszkań z wykorzystaniem kredytu bankowego. Dajemy konkretną rekomendację, jak powinny wyglądać kredyty mieszkaniowe, by do nich nie dopłacać, a by były atrakcyjne i bezpieczne dla użytkowników. Zamiast dopłat do kredytów proponujemy zwiększenie ich bezpieczeństwa, przewidywalności rat i dostępności: dopłaty państwa do wkładu własnego na pierwsze, skromne własne M.

Raport powstał na zamówienie platformy mieszkaniowej Pracodawców RP i stanowi materiał startowy do dyskusji na temat skutecznego rozwiązania problemów mieszkaniowych Polaków. Pracodawcy RP i członkowie platformy mieszkaniowej nie są autorami raportu, lecz jego pierwszymi odbiorcami, i nie determinowali, nie autoryzowali, nie zatwierdzali diagnozy ani rekomendacji.

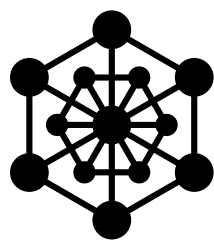
Upublicznienie raportu to początek drogi. Naszą ambicją jest, by ten raport zapoczątkował dyskusję nie tylko w środowiskach eksperckich, ale także społecznych i politycznych. By wywarł realny wpływ na rzeczywistość. Nie przypisujemy sobie monopolu na wiedzę. Rekomendacje uznamy za ostateczne dopiero po uwzględnieniu zebranej informacji zwrotnej. Będziemy dążyć do tego, by raport stał się podstawą polityki mieszkaniowej państwa, kompleksowych działań polskich władz by zaspokoić potrzeby mieszkaniowe Polaków.

Dziękujemy wszystkim osobom, które wsparły nas wiedzą i doświadczeniem przy tworzeniu raportu. Przepraszamy, jeśli część pomysłów, uwag i sugestie nie została wykorzystana w raporcie. Liczymy na dyskusję nad nimi w trakcie konsultacji.

Z góry dziękujemy czytelnikom za zainteresowanie naszym raportem, za uwagi, poprawki, ulepszenia, wszelką konstruktywną polemikę, także krytyczną.

*Kamil Sobolewski*

*Grzegorz Zatryb*



**COGITO**  
— ERGO SUM —



## **Rozdział 1.**

# Diagnoza problemu mieszkaniowego Polaków

## Rozdział 1. Diagnoza problemu mieszkaniowego Polaków

### **Sytuacja mieszkaniowa to kluczowy problem społeczny w Polsce.**

Sytuacja mieszkaniowa Polaków należy do najbardziej dotkliwych problemów społecznych.

Według badania CBOS z 2022 roku<sup>1</sup> tylko 71% Polaków określiło swoje warunki mieszkaniowe jako „dobre” (49%) lub „bardzo dobre” (22%). Ponad 10 milionów Polaków ma zatem inną odpowiedź na to pytanie, a ich najczęściej występująca ocena „przeciętna” skrywać może niechęć do udzielenia szczerzej i smutnej odpowiedzi w tej ważnej sprawie. Jesteśmy bowiem bardziej zadowoleni, niż wynikałoby ze szczegółowych statystyk: 12% Polaków mieszka z osobami spoza kręgu osób bliskich, 34% deklaruje za mały metraż, zaś 37% za małą liczbę pokoi. Mieszkania 51% Polaków wymagają remontu lub wykończenia, ponad połowa badanych (27%) nie planuje jednak prac remontowych. Jednocześnie tylko 12% Polaków planuje przeprowadzkę w ciągu najbliższych kilku lat.

Według raportów Fundacji Habitat for Humanity Poland problemy mieszkaniowe były w 2020 roku trzecim największym problemem Polaków (za płacami i służbą zdrowia)<sup>2</sup>. W edycji badania z września 2023 roku<sup>3</sup> inflacja wprawdzie zepchnęła problem mieszkań na 4. miejsce, jednak na brak mieszkania lub złe warunki mieszkaniowe nadal narzekało 27% ankietowanych, dla porównania bezpieczeństwo państwa lub obywateli niepokoiło tylko 12-14%, zaś na problemy z dostępnością żłobków i przedszkoli lub jakością edukacji wskazało jedynie 9-10% biorących udział w badaniu.

Według dr. Andrzeja Przymeńskiego z Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu niezaspokojone zapotrzebowanie dotyka w wielkim stopniu osoby o dochodach niskich i bardzo niskich<sup>4</sup>. Remont części domów jest technicznie trudny lub ekonomicznie nieopłacalny, czym dr Przymeński tłumaczy m.in. znaczną liczbę pustostanów wśród lokali komunalnych.

Z problemu mieszkaniowego emanują inne problemy społeczne.

### **1. Gniazdownictwo**

W Polsce narasta problem gniazdowania – młodzi ludzie żyją z rodzicami. Jak pokazuje poniższa mapa, odsetek gniazdowników koreluje z poziomem zamożności w Europie.

<sup>1</sup> Źródło: [https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2022/K\\_107\\_22.PDF](https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2022/K_107_22.PDF)

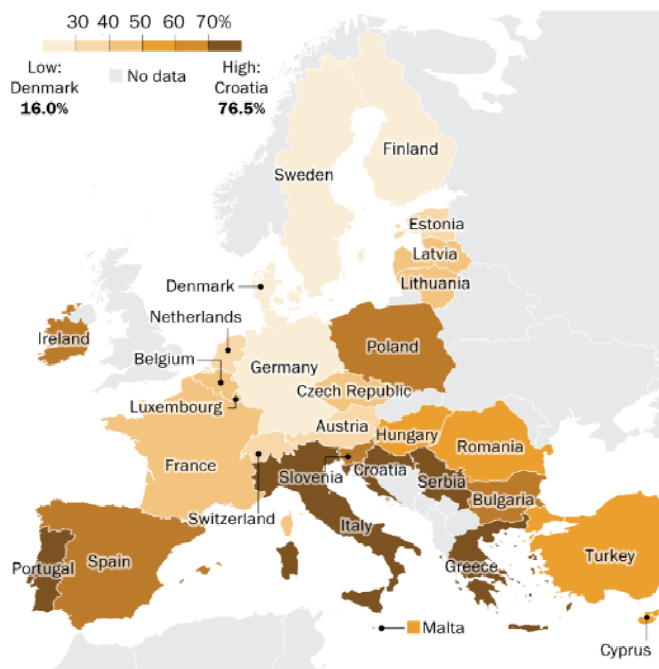
<sup>2</sup> Źródło: [https://habitat.pl/files/fm2020/problemy\\_mieszkaniowe\\_Polek\\_i\\_Polakow.pdf](https://habitat.pl/files/fm2020/problemy_mieszkaniowe_Polek_i_Polakow.pdf)

<sup>3</sup> Źródło: <https://habitat.pl/files/HfH%20-%20badanie%20opinii%20publicznej%20-%20problemy%20mieszkaniowe%20-%202023.pdf>

<sup>4</sup> Źródło: <https://publisherspanel.com/api/files/view/1247599.pdf>

### Many young Europeans live with their parents, especially in southern and eastern Europe

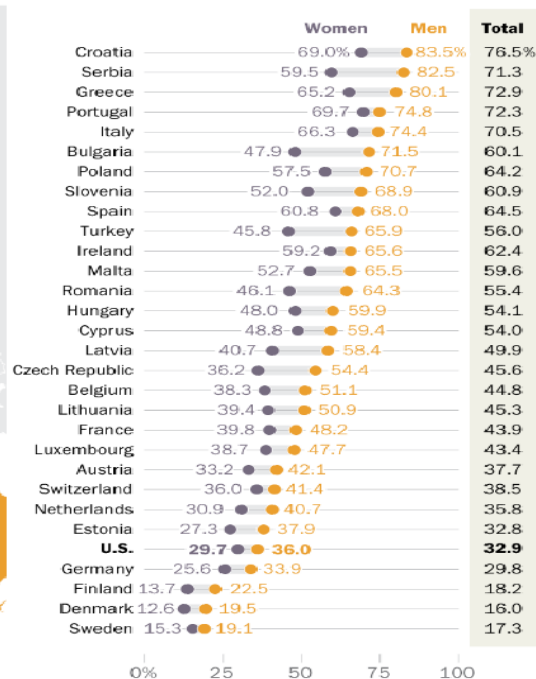
% of adults ages 18-34 living in their parents' home (2021)



Source: Eurostat.  
PEW RESEARCH CENTER

### In Europe and the U.S., more young men than women live with parents

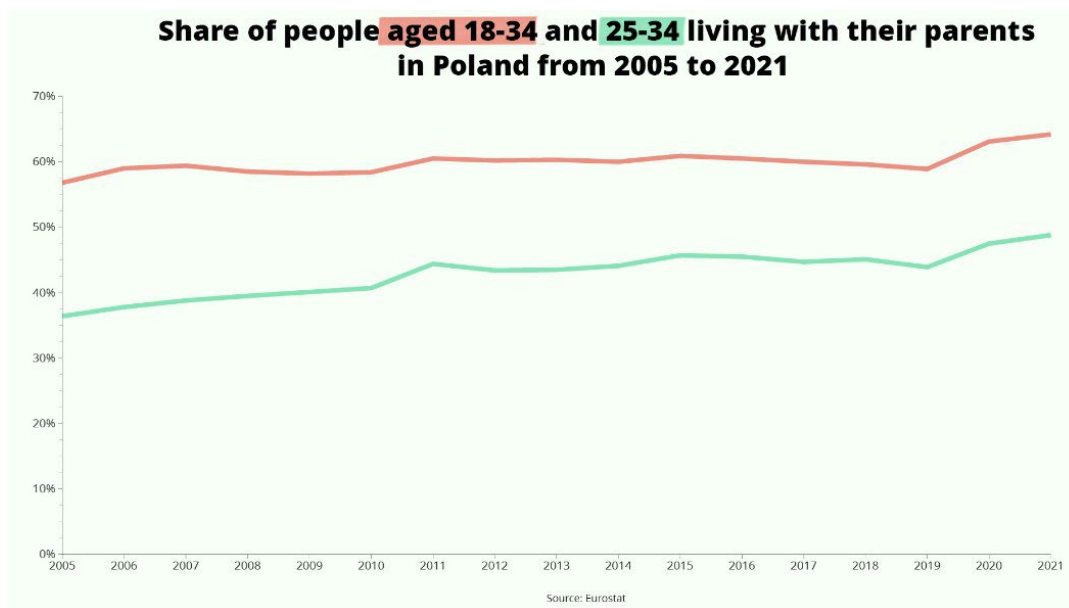
% of adults ages 18-34 living in their parents' home (2021)



Source: Eurostat and U.S. Census Bureau.  
PEW RESEARCH CENTER

Źródło: <https://www.pewresearch.org/short-reads/2023/05/03/in-the-u-s-and-abroad-more-young-adults-are-living-with-their-parents/>

Problem gniazdowania w Polsce narasta mimo wzrostu zamożności społeczeństwa.

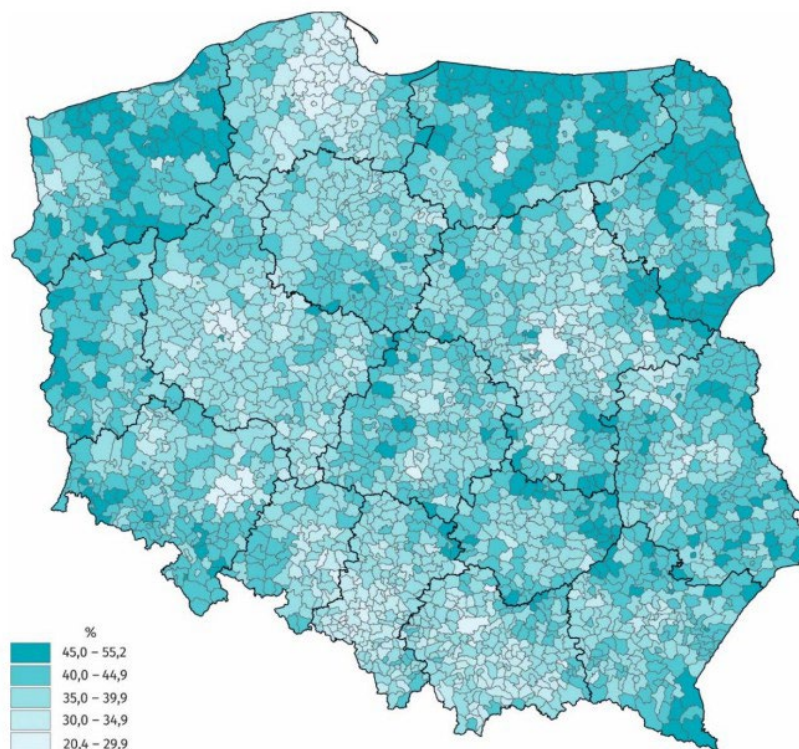


Źródło: <https://notesfrompoland.com/2023/04/11/half-of-poles-aged-25-34-live-with-parents-up-from-a-third-two-decades-ago-and-among-highest-in-eu/>

Gniazdownicy nie pojawiają się tak często w pobliżu dużych rynków pracy, jak ma to miejsce w obszarach o relatywnie niskich płacach i wyższym bezrobociu. Mieszkanie z rodzicami wynika m.in. z ograniczeń budżetowych, ale skutkuje utrudnionym dostępem do atrakcyjnych miejsc pracy. Sprzężenie między sytuacją ekonomiczną, zamożnością lub biedą a gniazdowaniem ma charakter zwrotny.

**Mapa 1. Udział gniazdowników w ogólnej liczbie ludności w wieku 25–34 lata**

Map 1. Share of young adults living with parents in the total number of population aged 25-34



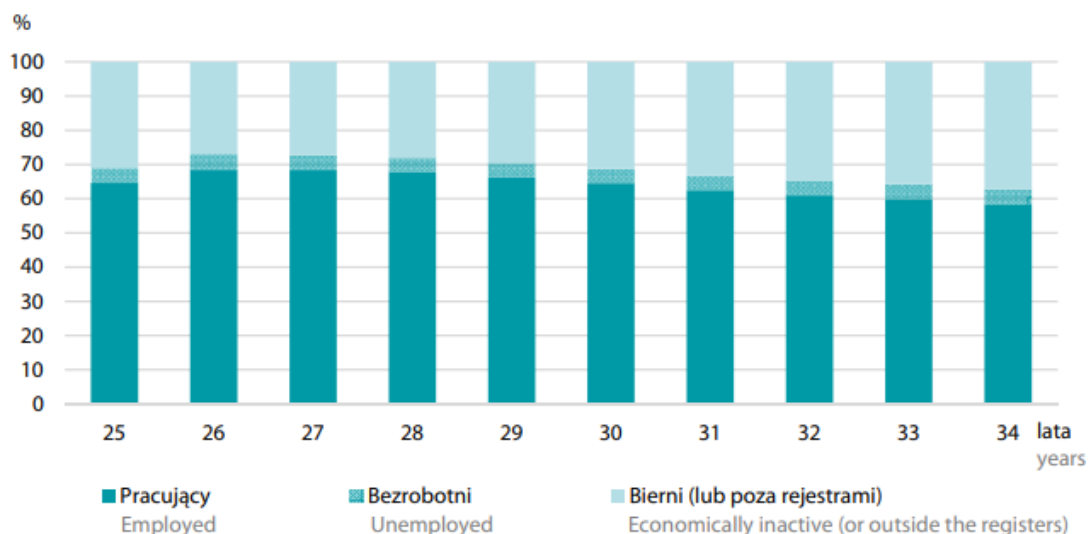
Źródło: [https://stat.gov.pl/files/afx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/6330/6/1/1/pokolenie\\_gniazdownikow\\_w\\_polsce.pdf](https://stat.gov.pl/files/afx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/6330/6/1/1/pokolenie_gniazdownikow_w_polsce.pdf)

## 2. Aktywność zawodowa

Gniazdowanie negatywnie wpływa m.in. na aktywność zawodową Polaków. Znaczenie ma tutaj zarówno odległość do pracy, jak i dostępność ofert zatrudnienia w danej lokalizacji, poziom wynagrodzeń i obciążenie obowiązkami, np.: w gospodarstwach rolnych, gdzie wydajność pracy jest o ponad 60% niższa niż średnio w gospodarce. Gniazdownicy spoza wielkich miast siłą przyzwyczajenia pracują w sektorach o niskiej wartości dodanej za relatywne najniższe płace, nie zaś w zawodach adekwatnych do potencjału.

Ciekawe, że w przypadku gniazdowników aktywność zawodowa nie rośnie po 35 r.ż., jak jest dla ogółu szczególnie mężczyzn w tej kategorii wiekowej, ale spada: te osoby relatywnie często wychodzą z rynku pracy. Gniazdowanie wynika z biedy i jest jedną z jej przyczyn.



**Wykres 6. Aktywność ekonomiczna gniazdowników według wieku**
**Chart 6. Economic activity of young adults living with parents by age**


Źródło:

[https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/6330/6/1/1/pokolenie\\_gniazdownikow\\_w\\_polsce.pdf](https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/6330/6/1/1/pokolenie_gniazdownikow_w_polsce.pdf)

Jeśli w Polsce gniazdowanie dotyczyłoby nie 64% młodych, ale 46% jak w Czechach, to aktywność zawodowa 5 milionów młodych Polaków wzrosłaby co najmniej o 10 punktów procentowych. Mielibyśmy w gospodarce dodatkowe pół miliona osób aktywnych zawodowo, większy dobrostan społeczny, mniej problemów z dostępnością kadr na rynku pracy, stabilniejsze systemy emerytalny i ochrony zdrowia, bardziej zrównoważony budżet, PKB wyższe co rok o około 2%.

### 3. Dzietność

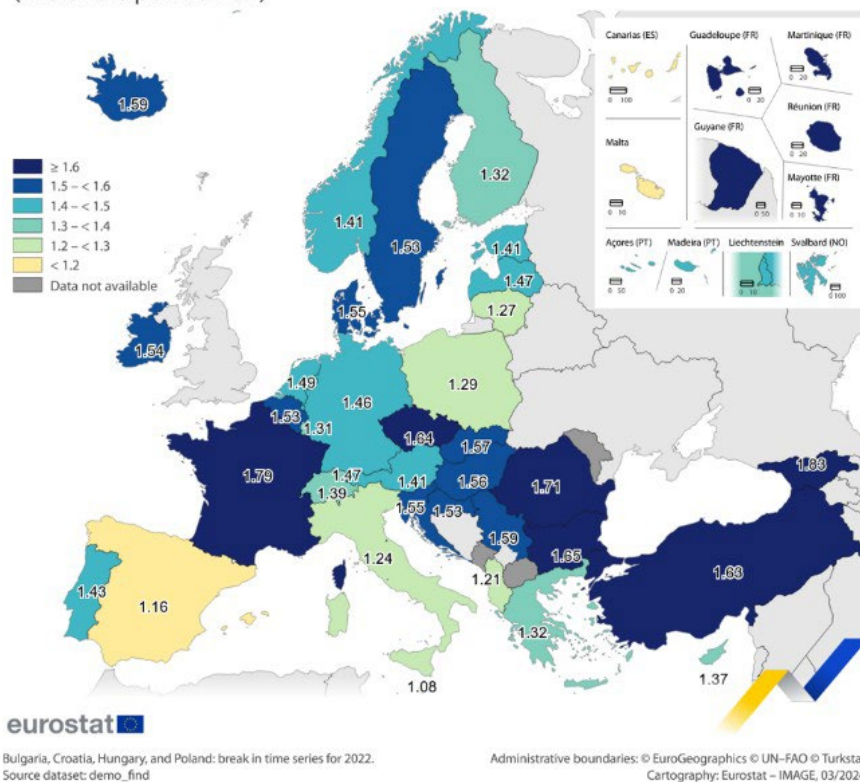
Brak wystarczającego dostępu do mieszkań jest jednym z powodów wyjaśniających niską dzietność w Polsce. Wśród licznych ośrodków badawczych np. Instytut Badań Strukturalnych wskazuje stabilną sytuację mieszkaniową jako istotny czynnik wpływający na dzietność, cytuje wyniki badania CBOS, w którym kłopoty mieszkaniowe jako powód niskiej dzietności wskazało 44% Polaków<sup>5</sup>.

**Decyzja o posiadaniu potomstwa wiąże się z godną i przewidywalną na przyszłość sytuacją mieszkaniową.**

Dzietność w Polsce spadła do poniżej 1,20 w 2023 oraz spadnie do około 1,10 w 2024 roku. Zastępowalność pokoleń uzyskujemy przy dzietności przekraczającej 2,0. Poniższy wykres pokazuje zestawienie dzietności w Europie za 2022 rok. Prawdopodobnie w 2024 roku jesteśmy pod względem dzietności na ostatnim miejscu w Europie.

<sup>5</sup> Źródło: <https://ibs.org.pl/wp-content/uploads/2022/12/Czy-zwiekszenie-dzietnosci-w-Polsce-jest-mozliwe.pdf>

## Total fertility rate, 2022 (live births per woman)



Źródło: Eurostat

### 4. Kryzys demograficzny

Niedostępność mieszkań jest istotnym czynnikiem kształtującym kryzys demograficzny w Polsce. Trudno wykazać jednoznacznie wpływ jednego czynnika na dzietność czy demografię, ale np. na Węgrzech rządowy program wsparcia mieszkalnictwa jest sztandarowym elementem wsparcia rodzin i idzie w parze ze wzrostem dzietności, obejmuje on m.in. kredyty preferencyjne o wartości do 135 tys. zł, których spłata jest odnaczana lub nawet umarzana po urodzeniu dziecka<sup>6</sup>.

**Sytuacja mieszkaniowa oddziałuje na demografię nie tylko poprzez wpływ na dzietność.**

W krótkim i średnim okresie nawet większy wpływ na liczebność pokolenia produkcyjnego mają aktywność zawodowa i migracje. Ujemny wpływ gniazdownictwa na aktywność zawodową już omówiliśmy.

**Zła sytuacja mieszkaniowa może być barierą dla zrealizowania w Polsce scenariusza dodatnich migracji zagranicznych netto:**

- sprzyja emigracji z Polski, głównie pracujących młodych osób o niskich kwalifikacjach, których nie stać na zakup lub wynajem godnego mieszkania w Polsce, a których coraz bardziej brakuje na rynku pracy,
- utrudnia imigrację do Polski w warunkach, gdzie imigranci z powodów demograficznych stają się trudno dostępnymi i pojawia się konkurencja o ich przyciągnięcie do kraju,

<sup>6</sup> Opis rozwiązań można znaleźć np. tu: <https://kurier.plus/node/1784>

- utrudnia integrację imigrantów - jeśli konkurują oni z Polakami o trudno dostępne mieszkania, pojawiają się na tym tle napięcia.

**Kurczenie się i starzenie społeczeństwa zaczyna się od dzieciństwa, ale potem uderza w wielkość pokolenia w wieku produkcyjnym, skutkując szeregiem wyzwań gospodarczych i społecznych:**

- obniża konkurencyjność kraju,
- obniża tempo wzrostu gospodarczego i poprawy dobrobytu Polaków,
- zwiększa koszty systemu emerytalnego i systemu ochrony zdrowia,
- obniża stabilność finansów publicznych, zmusza do bolesnych oszczędności budżetowych,
- obniżając dobrobyt i wydatki państwa, szkodzi nastrojom społecznym, a pośrednio bezpieczeństwu narodowemu: obniża stabilność polityczną, poszerza przestrzeń dla populizmu i wrogiej propagandy, utrudnia finansowanie wojska. W tym przypadku sama sytuacja mieszkaniowa jest źródłem frustracji, więc wpływ mieszkalnictwa na nastroje społeczne jest także bezpośredni.

**Wniosek: rozwiązanie problemów mieszkaniowych Polaków powinno wejść do grona strategicznych priorytetów rządu.**

**Nasz wniosek jest zgodny z art. 75 konstytucji RP, zgodnie z którym: „Władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli”.**

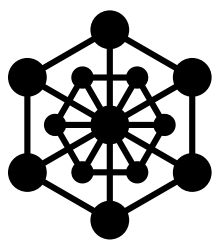
Ten artykuł Konstytucji zobowiązuje zarówno rząd, jak i władze samorządowe do aktywności i działania w celu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych Polaków.

Przepis ten zobowiązuje też parlament do stworzenia ustawy o ochronie lokatorów, nie określając szczegółowych rozwiązań tej ustawy.

Wymienia, że władze publiczne „w szczególności przeciwdziałają bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania.”

Warto podkreślić, że słowa „w szczególności” otwierają katalog wybranych metod, jakimi mają być rozwiązywane problemy mieszkaniowe Polaków, jednak zadaniem władz publicznych pozostaje sprostanie potrzebom mieszkaniowym obywateli wszelkimi dostępnymi metodami, nie zaś realizacja działań tylko w zakresie przeciwdziałania bezdomności, budownictwa socjalnego i wsparcia obywateli.

Nasz raport zmierza do wskazania dostępnych metod osiągnięcia tego konstytucyjnego celu.



**COGITO**

— ERGO SUM —



## **Rozdział 2.**

**Analiza problemu  
– liczba, jakość  
mieszkań i pieniądze**

## Rozdział 2. Analiza problemu – liczba, jakość mieszkań i pieniądze

Pośród problemów mieszkaniowych Polaków pojawiają się następujące elementy diagnozy:

- liczba mieszkań,
- cechy jakościowe mieszkań: lokalizacja, wielkość mieszkania i liczba izb, standard techniczny,
- ograniczenia finansowe mieszkańców.

W kolejnych podpunktach przyjrzymy się tym elementom, dochodząc do szacunku luki mieszkaniowej w punkcie 2.4.

### 1. Benchmarking

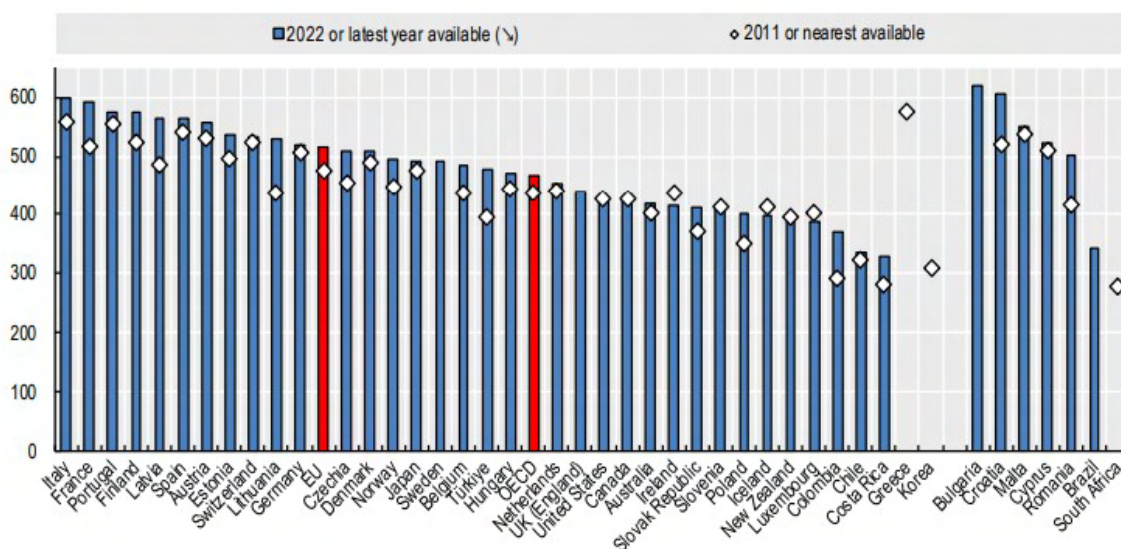
Dla ilustracji problemu mieszkaniowego w Polsce autorzy przeprowadzili benchmarking, czyli porównanie ilości zasobu mieszkaniowego w Polsce do innych krajów UE lub OECD. W niniejszym punkcie poszczególne obserwacje mają charakter techniczny. W dalszej części wywodu przedstawiamy komentarze, korekty i wnioski z tego „ćwiczenia.”

#### a. Liczba mieszkań

Pod względem liczby mieszkań w przeliczeniu na 1000 mieszkańców odstawiamy o 20-30% względem odpowiednio średniej krajów OECD lub UE. Średnia unijna to ponad 500 mieszkań na 1000 mieszkańców, w Polsce to 400. Z tego wskaźnika wynika deficyt 3-4,5 miliona mieszkań.

**Figure HM1.1.1. Dwellings per thousand inhabitants**

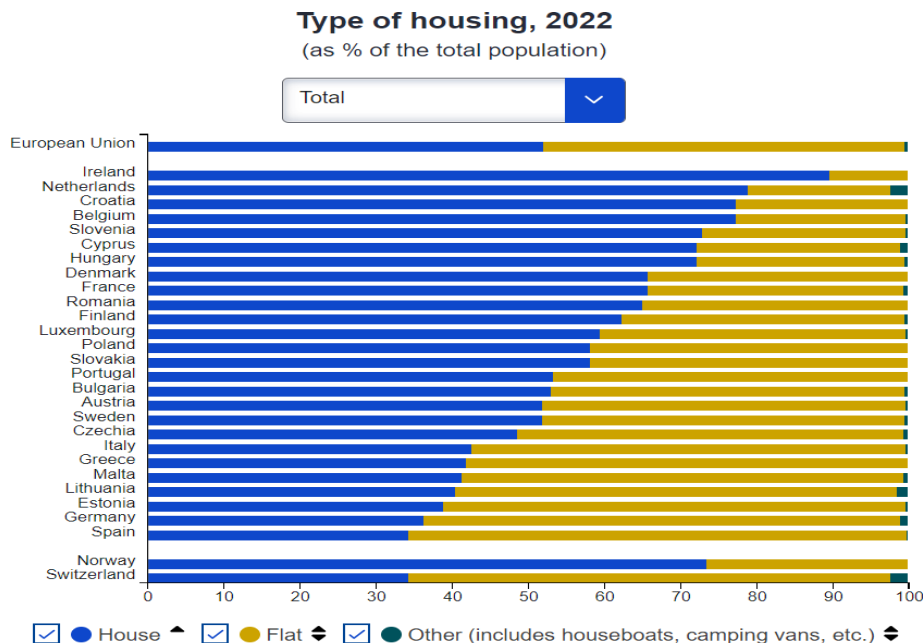
Total number of dwellings per thousand inhabitants, around 2022 or latest year available<sup>1,2,3</sup>



Źródło: <https://www.oecd.org/els/family/HM1-1-Housing-stock-and-construction.pdf>

b. Typ budownictwa

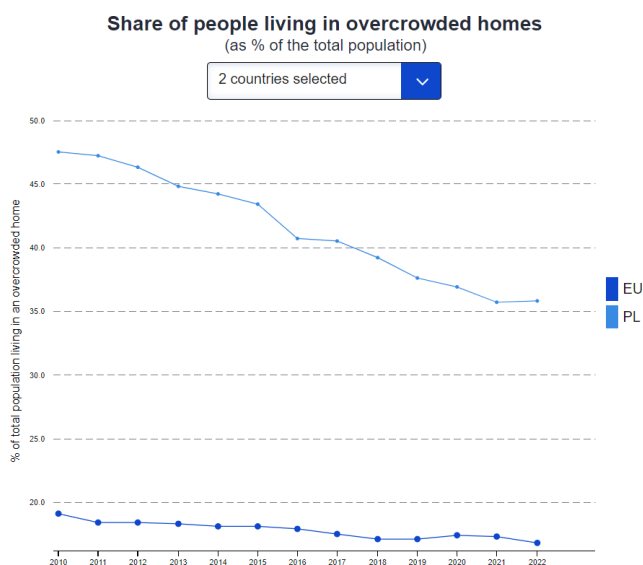
Pod względem typu mieszkania mamy wyższy niż średnio w UE odsetek osób mieszkających w domach jednorodzinnych. Średnia UE to 52% osób mieszkających w domach, w Polsce to 58,2%. Wyrównanie do średniej UE (47,5% osób mieszkających w mieszkaniach) z poziomu 41,7% dla Polski wymagałoby wzrostu zasobu mieszkaniowego w Polsce o min. 25%, czyli 3,75 miliona mieszkań.



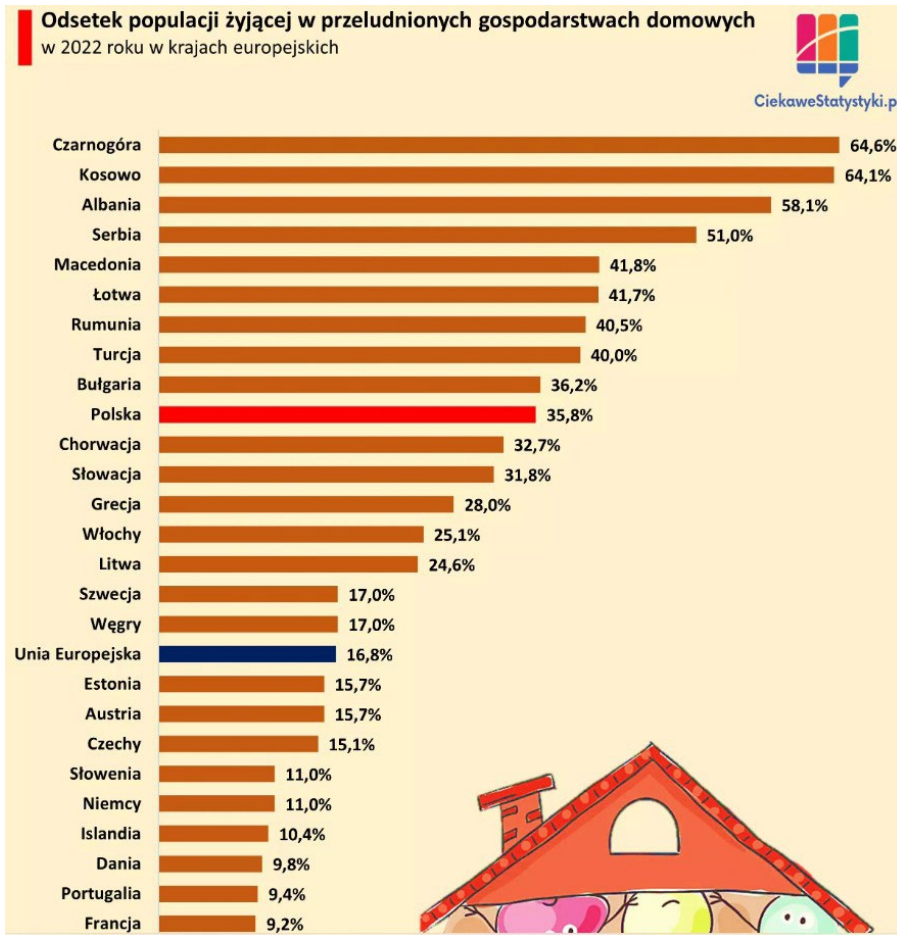
Źródło: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/interactive-publications/housing-2023?etrans=pl>

c. Przeludnienie

Pozostajemy wśród krajów UE o najwyższym wskaźniku przeludnienia mieszkań (35,8%). Dojście do średniej unijnej (16,8%) wymagałoby spadku tego wskaźnika o połowę. Jeśli średnio przeludnione mieszkanie to takie, w którym jest 1,5 osoby za dużo, to potrzebujemy nowych 25%, czyli 3,75 miliona mieszkań.



Źródło: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/interactive-publications/housing-2023?etrans=pl>



Źródło: <https://www.ciekawestatystyki.pl/2021/08/wskaznik-przeludnienia-gospodarstw.html>

d. Powierzchnia mieszkania przypadająca na mieszkańca

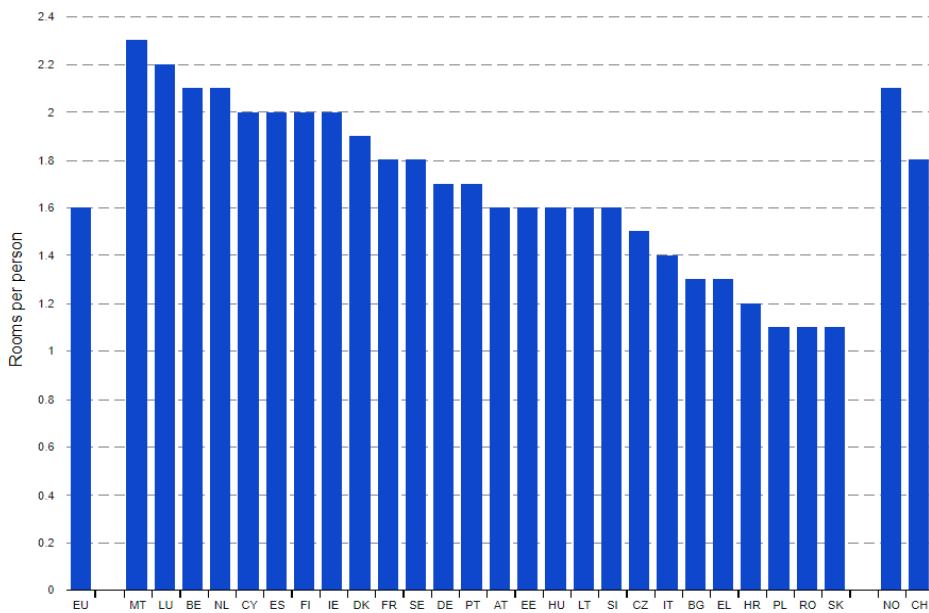
Pod względem tego parametru komfort mieszkania w Polsce jest o ponad 1/4 niższy niż średnio w UE<sup>7</sup>. Średnio na mieszkańca przypada w Polsce 24,3m<sup>2</sup>, średnio w UE 33m<sup>2</sup>. Przy obecnej liczbie mieszkańców Polski, aby osiągnąć unijną średnią, trzeba byłoby zwiększyć łączny metraż mieszkań aż o 35%, czyli o ok. 5 milionów mieszkań.

e. Przeciętna liczba izb w przeliczeniu na osobę

To najbardziej druzgocąca statystyka. Unijna średnia to 1,6 izby na osobę, w Polsce 1,1. Pod tym względem jesteśmy w ogonie Europy, to właśnie ten problem najmocniej rezonuje w badaniu CBOS i w analizach wpływu na dzietność. Dojście do unijnej średniej wymagałoby wzrostu liczby izb w Polsce o 47%! To 7,5 miliona kawalerek, 3,75 miliona mieszkań dwupokojowych albo 2,5 miliona trzypokojowych.

<sup>7</sup> Źródło: <https://irmir.pl/wp-content/uploads/2023/05/Polski-rynek-nieruchomosci-mieszkaniowych.pdf>

### Average number of rooms per person, 2022



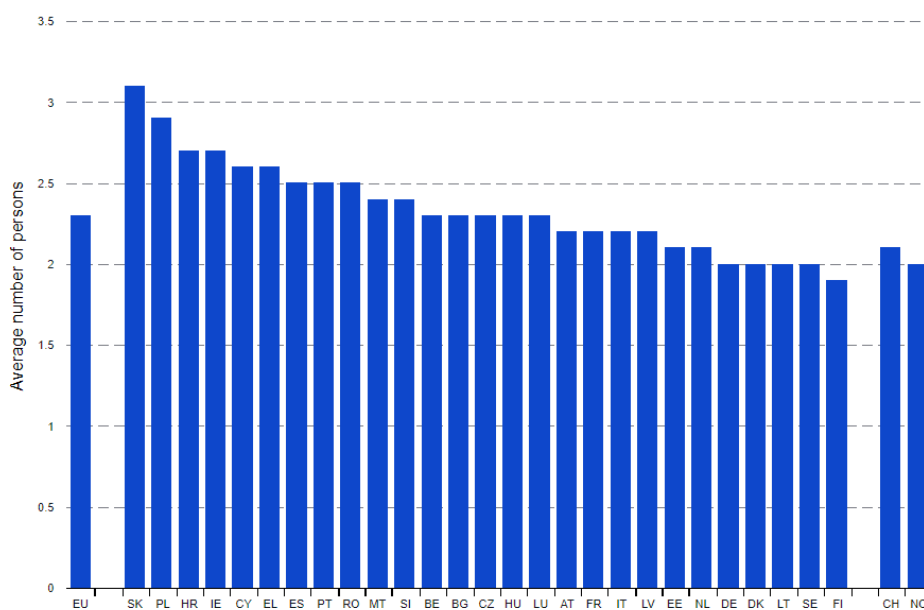
Źródło: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/interactive-publications/housing-2023?etrans=pl>

#### f. Liczba mieszkańców w gospodarstwie domowym

W gospodarstwie domowym mieszka w Polsce średnio 2,9 osoby, 26% więcej niż średnio w UE (2,3). Dojście do unijnej średniej wymagałoby wzrostu liczby domostw o 35%. W tym przypadku do osiągnięcia unijnej średniej potrzeba znowu ponad 5 milionów mieszkań (gospodarstw domowych). Szacunki luki mieszkaniowej oparte na liczbie gospodarstw domowych w Polsce nie uwzględniają cywilizacyjnego trendu kurczenia się wielkości średniego gospodarstwa domowego.

### Average household size, 2022

(Average number of persons)



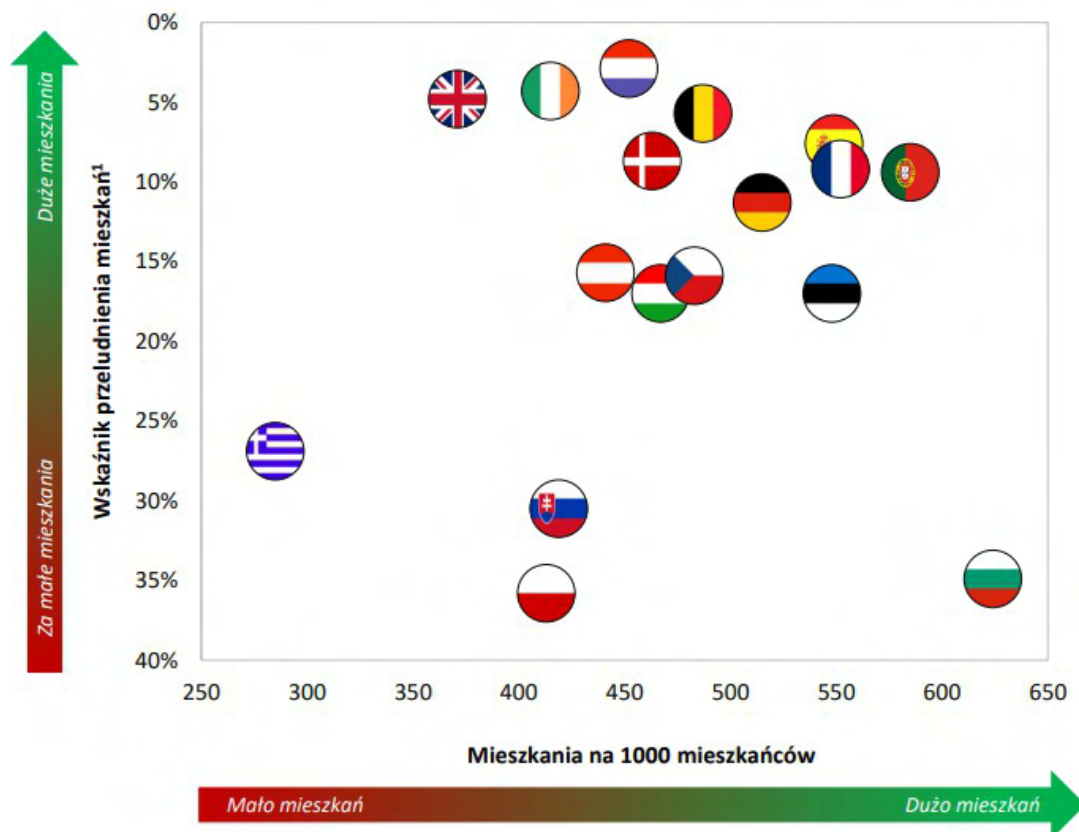
Źródło: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/interactive-publications/housing-2023?etrans=pl>



g. Ilość, i jakość

Problem deficytu mieszkań w ujęciu ilościowym i jakościowym został obrazowo przedstawiony na poniższym wykresie. Mamy mało mieszkań i są one rekordowo przeludnione.

Sytuacja mieszkaniowa w wybranych państwach europejskich - luka ilościowa i jakościowa (2022)



Źródło: [https://www.pekao.com.pl/dam/jcr:85261eca-bc95-4b22-9f7e-608ad3394e8a/Rynek\\_nieruchomości\\_w\\_Polsce\\_2024.pdf](https://www.pekao.com.pl/dam/jcr:85261eca-bc95-4b22-9f7e-608ad3394e8a/Rynek_nieruchomości_w_Polsce_2024.pdf)

2. Struktura zasobu mieszkaniowego

Najogólniej rzecz biorąc, struktura istniejącego zasobu mieszkaniowego nie jest dostosowana do potrzeb pod względem:

- lokalizacji – brakuje szczególnie mieszkań w dużych ośrodkach miejskich,
- wielkości – domy poza dużymi ośrodkami miejskimi są za duże w relacji do potrzeb mieszkańców, podczas gdy mieszkania w miastach są przeludnione,
- wyposażenia w media i stanu technicznego – część zasobu jest wyeksploatowana, zaś jego remont i modernizacja mogą być technicznie niemożliwe lub finansowo nieopłacalne.

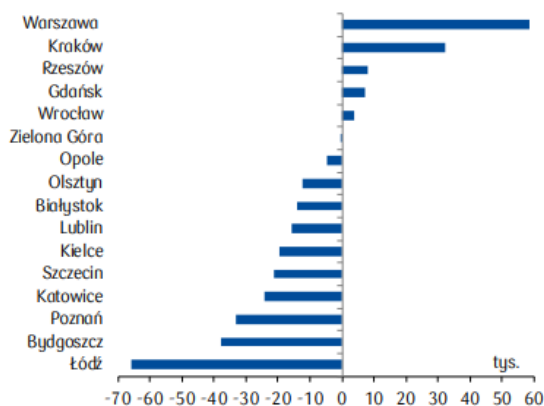
Kolejno przyjrzymy się tym czynnikom.

a. Lokalizacja

Problem z lokalizacją nasilą migracje wewnętrzne i migracje zewnętrzne, które sprowadzają się do emigracji netto z wyludniających się obszarów i imigracji netto do dużych ośrodków miejskich.

Na poniższych wykresach zobrazowano zmiany liczby ludności według prognozy GUS w horyzoncie do 2035 roku dla miast i do 2060 roku dla powiatów. Pozostają one pod negatywnym wpływem demografii. W ośrodkach kurczących się problem mieszkaniowy będzie mały. Liczba mieszkańców będzie się zwiększać w aglomeracjach warszawskiej, krakowskiej, trójmiejskiej i wrocławskiej. To tam jest ewidentna bezsporna przestrzeń dla budownictwa mieszkaniowego w Polsce.

**Wyk. 29 Prognoza zmiany liczby ludności (tys.) w miastach wojewódzkich w 2035 w porównaniu z 2022**



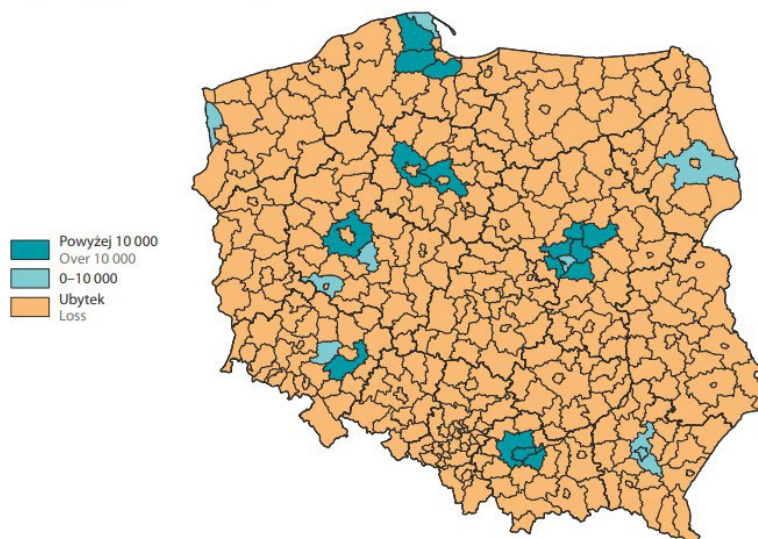
Źródło: <https://centrumanaliz.pkobp.pl/nieruchomosci/rynek-mieszkaniowy-1q24-cisza-po-burzy>

W przypadku Poznania, Torunia, Bydgoszczy, Szczecina i Białegostoku przyrostowi ludności w obwarzankach towarzyszyć będzie spadek ludności w miastach. Oznacza to, że deficyt mieszkań ma w ich przypadku charakter strukturalny, niekoniecznie ilościowy.

Z przyrostem liczby ludności trzeba się liczyć także w Rzeszowie i obwarzanku. W tym przypadku mówimy o kilku tysiącach osób.

**Mapa 4. Przyrost liczby ludności do 2060 r. w porównaniu do 2022 r. według powiatów**

Map 4. Population growth till 2060 compared to 2022 by powiats



Źródło: <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/prognoza-ludnosci/prognoza-ludnosci-na-lata-2023-2060,11,1.html>

Wszystkie pozostałe powiaty będą według prognoz GUS mierzyć się ze spadkiem liczby ludności. W przypadku Łodzi czy Kielc sięgnie on ok. 10% jeszcze do 2035 roku. Nie oznacza to braku przestrzeni do budowy nowych mieszkań, bo nie każdy chce mieszkać w starym, nawet wyremontowanym zasobie. Tych obszarów w mniejszym stopniu dotyczyć będą problemy z dostępnością gruntów pod wielkoskalowe inwestycje mieszkaniowe.

Narastać może nieprzydatność mieszkań we wsiach i w miasteczkach odległych od atrakcyjnych rynków pracy i wysokiej jakości usług publicznych (np. edukacja, opieka zdrowotna). Tam istniejący zasób mieszkaniowy prawdopodobnie okaże się niepotrzebny i ulegnie przynajmniej częściowej degradacji. Budynki na wsi mogą też pełnić rolę domów rekreacyjnych lub wakacyjnych.

#### b. Stan techniczny

Degradacja istniejącego zasobu mieszkaniowego jest też efektem jego obecnego stanu i wieku, przykładowo 2,45 miliona mieszkań w Polsce powstało przed 1945 rokiem, z czego ponad milion przed rokiem 1918<sup>8</sup>. Czasem nie ma uzasadnienia, by zasób ten ratować, szczególnie w niepopularnych lokalizacjach. Przy rosnących kosztach pracy i wymaganiach środowiskowych odtworzenie tego zasobu w nowej, bardziej pożądanej lokalizacji może nie tylko mieć wyższą użyteczność, ale też porównywalny koszt.

Szacując lukę mieszkaniową, przyjmujemy jednak defensywne założenia, że nie ma konieczności wymiany istniejącego zasobu, zaś liczba mieszkań w wyludniających się powiatach nie będzie wymagała powiększenia. Oznacza to, że nasz szacunek jest w pewnym sensie „planem minimum” dla zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych Polaków z perspektywy lokalizacji i stanu technicznego.

### 3. Ograniczenia finansowe

Istotną część problemu mieszkaniowego Polaków tłumaczyć można poprzez ograniczenia budżetowe.

Mieszkanie nie tam, gdzie chcemy, z rodzicami, w za małym mieszkaniu o zbyt małej liczbie izb lub bez koniecznego remontu to często efekt braku środków finansowych.

Zakłęty krąg ograniczeń wygląda następująco:

- obecne mieszkanie jest nieoptymalne np. pod względem lokalizacji, technicznym, wielkości, współmieszkańców, ale nie jest zasadne inwestowanie w lokum, które nie jest docelowe,
- mieszkania w atrakcyjnych lokalizacjach miejskich są poza zasięgiem finansowym zarówno w wariacie zakupu, jak i najmu.

Większość ograniczeń strukturalnych (lokalizacyjnych, jakościowych, technicznych) można rozumieć jako formę ograniczenia budżetowego, tzn. problemy i niedostatki w lokalizacji, jakości, stanie technicznym mieszkań dałoby się rozwiązać poprzez poluzowanie ograniczenia budżetowego (tj., gdyby właściciele dysponowali większym budżetem). Z tego powodu w poprzednim punkcie nie rozwijamy wywodu o statystyki dotyczące dostępności łazienki, gazu czy centralnego ogrzewania.

---

<sup>8</sup> Źródło: Rynek mieszkaniowy. Cisza po burzy.

Źródło: <https://centrumanaliz.pkobp.pl/nieruchomosci/rynek-mieszkaniowy-1q24-cisza-po-burzy>

Problem mieszkaniowy Polaków można sprowadzić do dwóch kwestii:

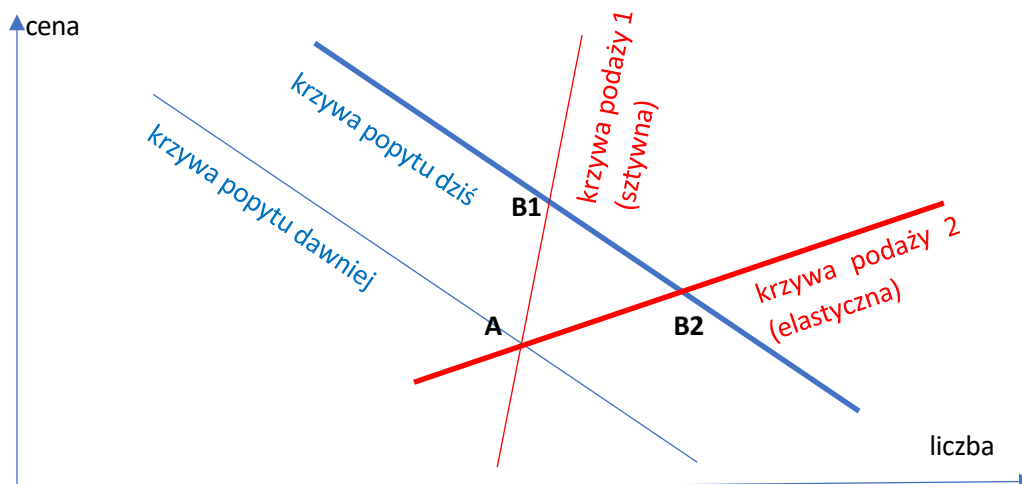
- podaży, tj. fizycznej dostępności mieszkań (czy one istnieją lub mogą być szybko zbudowane),
- popytu, tj. możliwości finansowych (wyższe pozwoliłyby wykonać remonty lub nowe budowy).

Powyższe kwestie są wzajemnie silnie powiązane. Fizyczna dostępność mieszkań lub możliwość ich szybkiej budowy, łącznie ich podaż, ma bardzo istotny wpływ na ceny lokali, a zatem możliwości ich zakupu przez Polaków. Pośrednio ten wpływ rozciąga się na wybór lokalizacji, standardu, współmieszkańców.

#### 4. Dlaczego podaż ma znaczenie dla cen

Odpowiednia liczba mieszkań w pożądanym lokalizacjach, skutkująca szczególnie spadkiem kosztów zakupu i najmu, mogłaby być także rozwiązaniem problemów strukturalnych (lokalizacyjnych, jakościowych) i finansowych (brak dostępności).

Powyższa obserwacja jest szczególnie istotna w warunkach wzrostu zamożności Polaków, który obserwujemy w ostatnich latach.



Grafika 1: Wpływ elastycznej podaży na cenę w przypadku wzrostu popytu

Na powyższej grafice przedstawiono sytuację na modelowym rynku mieszkaniowym. Na osi poziomej mamy liczbę mieszkań, na osi pionowej cenę mieszkania.

Linie niebieskie obrazują popyt, każda z nich opisuje różny poziom zapotrzebowania w zależności od ceny. Popyt w czasie zwiększa się wskutek wzrostu zamożności społecznej. Nowy wyższy poziom popytu obrazuje grubsza z niebieskich linii.

Linie czerwone obrazują podaż w dwóch wariantach: niepożądanym wariantcie sztywnej podaży, której blisko do sytuacji na rynku mieszkaniowym w Polsce (cieńsza linia), oraz pożądanym wariantcie elastycznej podaży (grubsza linia czerwona).

Dlaczego polskiemu rynkowi mieszkaniowemu jest bliżej do scenariusza sztywnej podaży? Bo w ciągu roku buduje się w Polsce około 200-240 tysięcy domów i mieszkań, a jest ich w Polsce w sumie 15,3 miliona.

Poziomą równowagę między popytem a podażą przesuwają po wzroście popytu z punktu A do punktu B1 (jeśli podaż jest mało elastyczna) lub punktu B2 (jeśli podaż jest bardziej elastyczna).

Jeżeli zwiększenie liczby dostępnych mieszkań w atrakcyjnych lokalizacjach jest możliwe (podaż jest elastyczna), znacznemu wzrostowi liczby mieszkań towarzyszy umiarkowany wzrost ceny (punkt B2 jest silnie w prawo i tylko nieznacznie wyżej niż punkt A).

Jeżeli zwiększenie liczby dostępnych mieszkań w atrakcyjnych lokalizacjach nie następuje tak szybko, wzrost liczby mieszkań jest nieznaczny (punkt B1 jest nieznacznie w prawo względem punktu A), zaś wzrost cen jest bardzo wyraźny (punkt B1 znacznie wyżej niż punkt A).

Między dwoma scenariuszami podaży jest przy tym samym popycie znaczna różnica w położeniu nowego punktu równowagi: punkt B2 obrazuje lepsze zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych przy wyraźnie niższych cenach niż w punkcie B1.

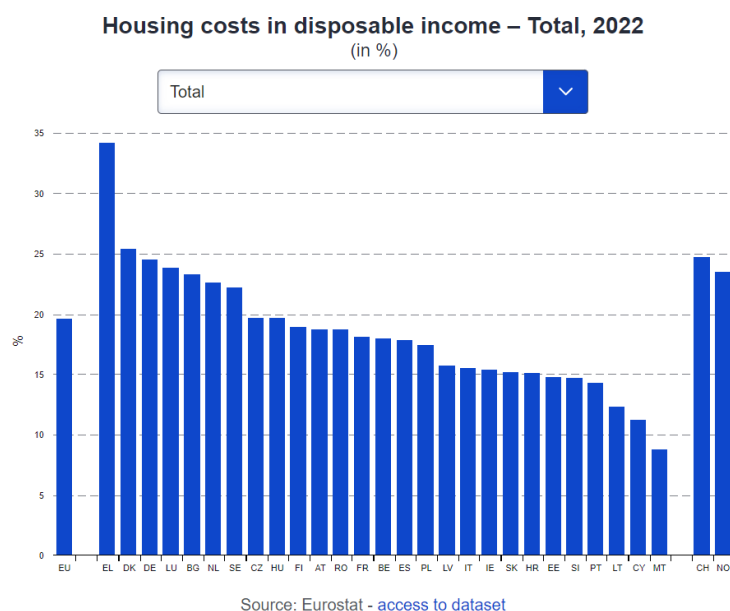
**Bardziej elastyczna podaż to wyższa dostępność mieszkań i niższe ceny, dzięki czemu rozwiązuje się nie tylko część problemów finansowych, ale także zmniejsza się bolesność wielu ograniczeń strukturalnych, lokalizacyjnych, jakościowych, technicznych.**

## 5. Ograniczenia finansowe dla statystycznego gospodarstwa domowego

Z powyższego wywodu wynika, że ważnym filarem finansowej dostępności mieszkań są nie tylko pieniądze, dotacje, kredyty, czyli popyt, lecz także podaż, dzięki której zamiast być w punkcie B1, moglibyśmy być w punkcie B2, gdzie większej dostępności mieszkań towarzyszą niższe ceny. Finansową dostępność mieszkań wspartyby niższe stopy procentowe wynikające z inflacji zakotwiczonej w celu inflacyjnym.

Rozumiejąc, że jesteśmy w nieoptymalnym punkcie rynku z uwagi na sztywną podaż mieszkań i inflację znacznie powyżej celu, popatrzmy na ich obecne (za wysokie) ceny z perspektywy dostępności także w praktyce, w ujęciu porównawczym i czasowym.

Porównawczo, relacja kosztów mieszkania do dochodów jest w Polsce nieco niższa niż średnio w UE.

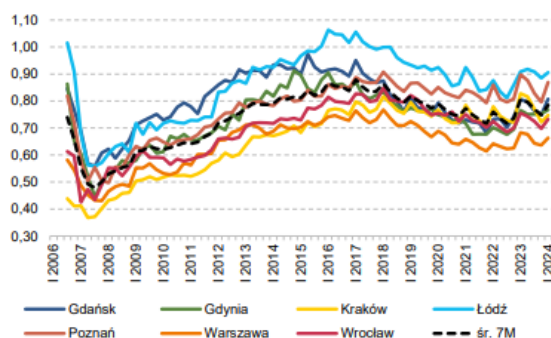


Źródło: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/interactive-publications/housing-2023>

Na przestrzeni czasu dostępność mieszkań w Polsce w relacji do dochodów wprawdzie pogorszyła się o ok. 10% od 2016 roku, ale jest lepsza niż w latach 2007-2012, nawet dwukrotnie względem szczytu „hossy mieszkaniowej” z 2007 roku.

Zupełnie inny obraz daje analiza kredytowej dostępności mieszkania. Sytuacja pod tym względem jest równie słaba jak w szczycie z 2007 roku. Problemem są dziś relatywnie wysokie stopy procentowe skutkujące małą zdolnością kredytową, a także wysoką ceną najmu.

**Wykres 19 Szacowana dostępność mieszkania w 7M za przeciętne miesięczne wynagrodzenie w sektorze przedsiębiorstw (mkw.)**



Źródło: NBP, GUS

**Dostępność mieszkania** – miara potencjalnej możliwości zakupu powierzchni mieszkania w cenie transakcyjnej za przeciętne miesięczne wynagrodzenie w sektorze przedsiębiorstw w danym mieście. Wyraża liczbę metrów kwadratowych mieszkania możliwych do nabycia przy przeciętnym wynagrodzeniu w sektorze przedsiębiorstw w danym mieście (GUS), oraz przeciętnej cenie transakcyjnej na danym rynku (40% z RP i 60% z RW według bazy NBP).

**Kredytowa dostępność mieszkania** – miara określająca liczbę metrów kwadratowych mieszkania, które można zakupić z wykorzystaniem kredytu mieszkaniowego przy przeciętnym miesięcznym wynagrodzeniu w sektorze przedsiębiorstw na danym rynku (GUS), z uwzględnieniem wymogów kredytowych banku i parametrów kredytu (stopa procentowa, okres amortyzacji, minimum socjalne jako minimalny dochód po spłacie rat kredytowych) przy średniej cenie transakcyjnej mieszkania (40% z RP i 60% z RW) na danym rynku (BaRN). Znaczenie informacyjne ma tempo zmian indeksu i rozpiętość pomiędzy rynkami.

Źródło: <https://nbp.pl/wp-content/uploads/2024/06/Informacja-o-cenach-mieszkan-w-l-2024-fin.pdf>

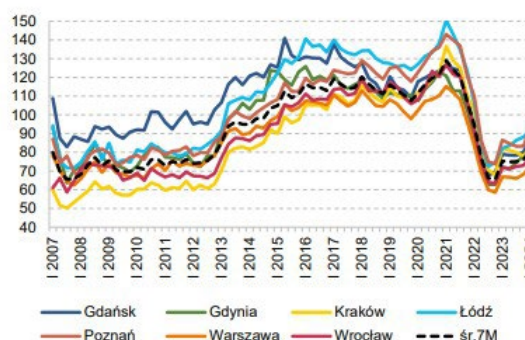
Istotne znaczenie dla dostępności mieszkań ma nie tylko średnia płaca, ale też rozkład płac w społeczeństwie. Rozkład dochodów w gospodarce polskiej jest powodem niedostępności kredytowej dla około połowy Polaków. Rozkład dochodów jest jednocześnie bardziej spłaszczony niż średnio w UE, więc nie powinien ograniczać podaży bardziej niż w innych krajach unijnych. Do tego tematu wracamy w dalszej części raportu.

Część osób niezdolnych do zakupu mieszkania mogłaby korzystać z rynku najmu. Także ten temat rozwijamy w dalszej części raportu.

Wnioskiem z tej części diagnozy są następujące obserwacje:

- **nieelastyczna podaż przyczynia się zarówno do niskiej dostępności, jak i wysokich cen mieszkań, utrudnia również spełnienie kryteriów jakościowych;**
- **jeśli nie odblokujemy wąskich gardel podażowych, ceny mieszkań w Polsce mają potencjał istotnie urosnąć, szczególnie w razie obniżek kosztu kredytu.**

**Wykres 22 Szacunek kredytowej dostępności mieszkania średniej dla 7M**



Źródło: NBP, GUS

Wzrost kosztu zamieszkania w Polsce o około 10% spowodowałby, że relacja kosztów zamieszkania do dochodów do dyspozycji, którą obrazowaliśmy powyżej, wyrównałaby unijną średnią. Statystycznie ten obraz by nie szokował, społecznie byłby jeszcze bardziej dotkliwą eskalacją problemu mieszkaniowego, której warto pilnie przeciwdziałać.

## 6. Szacunek luki mieszkaniowej w Polsce

Z przeprowadzonego ćwiczenia benchmarkingu, czyli porównania wskaźnikowego sytuacji mieszkaniowej w Polsce z sytuacją w innych krajach UE, wynika, że dojście do unijnych średnich w zakresie adekwatności zasobu mieszkaniowego w Polsce wymagałoby wzrostu liczby lokali (mieszkań i domów) o 25-47%. Średnio na wskaźnikach zasób mieszkaniowy musiałby zwiększyć się o ok. 35% względem obecnego zasobu 15,3 milionów lokali (mieszkań i domów). Oznaczałoby to bieżący deficyt 5,3 miliona mieszkań lub domów.

Ta liczba wymaga korekt oraz powinna być porównana z wynikami szacunków innych ośrodków.

### a. Korekta o domy wakacyjne na południu Europy

W wywiadzie ze środowiskiem eksperckim i naukowym zebrano wiele opinii o zasadności dostosowania analizy porównawczej o zjawisko istnienia mieszkań wakacyjnych na południu Europy, głównie w Hiszpanii, we Włoszech i w Portugalii, we Francji i w Bułgarii. Korekta o ten efekt w preferowanym wariancie proporcjonalnym do populacji zmniejsza wskaźnikową lukę mieszkaniową o 14% dla 44% ludności UE, czyli obniża cel o ponad 6%. Oznaczałoby to bieżący deficyt 27% mieszkań lub domów, liczbowo oznacza to spadek liczby potrzebnych w Polsce mieszkań i domów do 19,4 miliona, czyli spadek luki do 4,1 miliona.

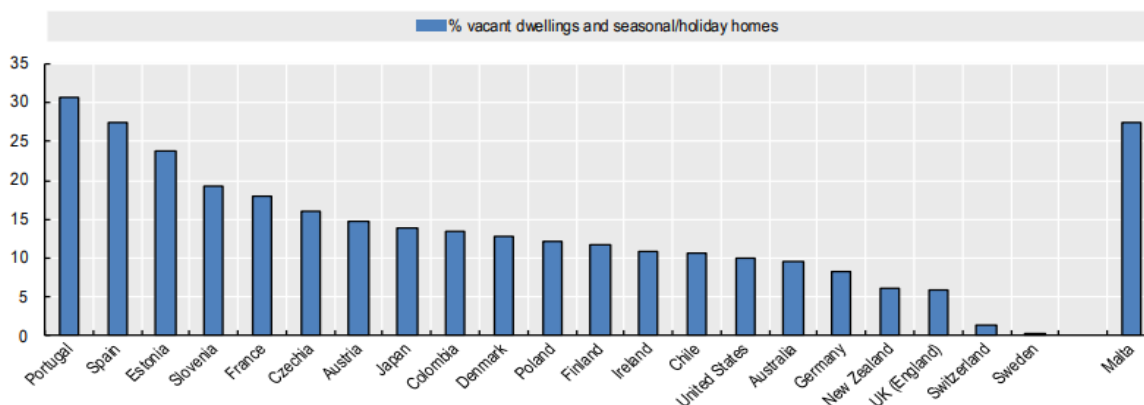
Przyjmujemy tę korektę, może dyskusyjną, ponieważ domy wakacyjne i sezonowe istnieją i budowane są także w Polsce, zaś pod względem liczby mieszkań pustych i wakacyjnych Polska mieści się blisko unijnej przeciętnej, między Czechami i Danią a Finlandią i Niemcami, co obrazuje poniższy wykres. Tym samym zakładamy, że istnieje możliwość wykorzystania istniejącego, choć obecnie niezamieszkałego zasobu, który stanowią drugie domy czy tzw. pustostany.

Wychodzimy z założenia, że odblokowanie tych mieszkań wymaga motywacji właścicieli, by je udostępnił innym osobom poprzez sprzedaż lub wynajem.

Właściciele raczej nie potrzebują lub nie mogą zrealizować sprzedaży, a motywacja do sprzedaży byłaby błędem, bo musiałaby się wiązać albo z podatkami, które naszym zdaniem pogorszyłyby dostępność mieszkań dla uboższej części Polaków, albo z ingerencjami w konstytucyjnie chronione prawo własności.

Wynajem relatywnie łatwiej sprowokować przez zmniejszenie bariery strachu przed wynajmem mieszkania lokatorowi, który okaże się niesolidny, np. nie będzie się wywiązywał z zobowiązań lub zniszczy mieszkanie. Bariera może być też konieczność remontu pustostanu.

## B. Percentage of vacant dwellings and seasonal/holiday homes as a share of the total dwelling stock, 2022 or latest year available



Źródło: <https://www.oecd.org/els/family/HM1-1-Housing-stock-and-construction.pdf>

## b. Kurczenie się populacji polskiej z powodów demograficznych

Autorzy nie mają wątpliwości, że na szacunek luki mieszkaniowej w Polsce powinna mieć wpływ także demografia. Jej uwzględnienie i planowanie adekwatnej liczby mieszkań do rozmiaru populacji np. w 2050 roku oznacza niestety również ryzyko utrzymania się luki mieszkaniowej przez kolejne dwie dekady.

Polska populacja skurczy się w horyzoncie 2060 roku o około 10-20%, co zależy od dzietności, trwania życia, a najbardziej od salda migracji zagranicznych. Zakładając preferowany wariant istotnej imigracji zagranicznej netto, spadek populacji w Polsce może i powinien zostać ograniczony do ok. 12% w horyzoncie 2050 roku.

Gdyby planować zasób mieszkaniowy według potrzeb ludności za 25 lat (zaakceptować powolne zamykanie luki mieszkaniowej przez ten okres ze wszystkimi konsekwencjami społecznymi), uzyskujemy wartość luki mieszkaniowej: 1,8 miliona. Tyle mieszkań powinno powstać niezwłocznie, co jednak nie doprowadzi raczej do nasycenia rynku aż do 2050 roku. Ten szacunek uwzględnia korektę o domy wakacyjne na południu Europy.

Zwracamy uwagę na dużą wrażliwość szacunku na scenariusze migracyjne. Nasz scenariusz „zaledwie” 12-procentowego kurczenia się populacji w horyzoncie 25 lat opiera się na założeniu, że naturalny spadek liczby ludności będzie łagodzony o dodatnią migrację netto do Polski w skali procentowo takiej samej, jak ONZ prognozuje dla Czech<sup>9</sup>. Nie przyjmujemy ujemnego scenariusza migracji zagranicznych dla Polski, co nie wpływa w żaden sposób na dzisiejszy deficyt mieszkań, ale ograniczałoby lukę mieszkaniową na rok 2050. Zgodnie z tezą z raportu migracyjnego Pracodawców RP<sup>10</sup> uważamy, że dodatnie saldo migracji netto w Polsce powinno być celem polityki gospodarczej i społecznej rządu, zaś projekcje potrzebnego zasobu mieszkaniowego powinny uwzględniać zapotrzebowanie pracujących imigrantów na mieszkania. Scenariusz antycypowany przez ONZ dla Czech uważamy jednocześnie za realistyczny i możliwy do osiągnięcia w Polsce przy założeniu, że taki będzie cel polityki państwa.

<sup>9</sup> Źródło: <https://www.allianz.com/content/dam/onemarkejnq/azcom/Allianz.com/economic-research/publicajons/specials/en/2024/february/2024-02-14-Migrasjon-AZ.pdf>

<sup>10</sup> Źródło: Raport Pracodawców RP „Imigracja: ratunek dla gospodarki i korzyści społeczne”. <https://pracodawcyrp.pl/raporty/Imigracja>



Nasza korekta o oczekiwany spadek liczby mieszkańców wydaje się duża, gdyż benchmarking odnosi się do krajów, których populacje także się kurczą, choć z wyjątkami, co widać na wykresie. Zakładamy zatem, że ich zasób mieszkaniowy jest za duży na przyszłe potrzeby i próbujemy być sprytni, planując pod potrzeby przyszłe, a nie obecne. Nasze założenia znowu są ostrożne, luka mieszkaniowa raczej nie jest mniejsza niż szacowane w ten sposób 1,8 miliona mieszkań.

Figure 5: Change in working-age population until 2050, scenarios (in percent)



Source: UN Population Division (2022)

Źródło: [https://www.allianz.com/content/dam/onemarketing/azcom/Allianz\\_com/economic-research/publications/specials/en/2024/february/2024-02-14-Migration-AZ.pdf](https://www.allianz.com/content/dam/onemarketing/azcom/Allianz_com/economic-research/publications/specials/en/2024/february/2024-02-14-Migration-AZ.pdf)

### c. Szacunki luki mieszkaniowej w wykonaniu innych ośrodków

Nasz szacunek luki mieszkaniowej w Polsce na poziomie 1,8 miliona warto zestawić z innymi opracowaniami tego tematu.

Nasze szacunki są zasadniczo zgodne z dokonanym w 2020 roku szacunkiem deficytu 2,3 miliona mieszkań<sup>11</sup>. Na historyczne statystyki warto patrzeć dynamicznie, z uwzględnieniem średnio 192 tysięcy mieszkań i domów powstających corocznie w ostatniej dekadzie.

Dla porównania raport Ministerstwa Rozwoju o stanie mieszkalnictwa z 2020 roku zawiera szacunek deficytu zaledwie 650 tys. mieszkań w Polsce<sup>12</sup>, ale więcej mieszkań i domów powstało w Polsce od tamtej pory, a trudno mówić o zaspokojeniu deficytu.

Podobnie rozbieżne rezultaty dały wcześniejsze badania luki mieszkaniowej, które zostały ciekawie podsumowane przez Klub Jagielloński w 2022 roku.

*Trudno jednoznacznie określić, ilu mieszkań brakuje. Każde z opracowań różni się przyjmowaną metodologią i wynikiem. Według raportu HRE (XI 2018) w zależności od przyjętych założeń w Polsce*

<sup>11</sup> Źródło: K. Surówka, J. Wyrobek, M. Surówka, *The Condition of Polish Housing Against the Background of Selected European Countries*, <https://ideas.repec.org/a/ers/journal/vxxiii/2020ispecial2p469-482.html>

<sup>12</sup> Źródło: <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/raport-o-stanie-mieszkalnictwa>

brakuje między 2,1 a 3,3 mln mieszkań. Według RedNet Consulting w 2012 r. deficyt wynosił 1,12 mln (od tego czasu do 2020 r. wybudowano w Polsce 1,390 mln mieszkań), a według raportu Habitat for Humanity (wyd. w 2015 r.) w 2011 r. deficyt mieszkaniowy (wyliczony jako statystyczna różnica między liczbą gospodarstw domowych a mieszkań zamieszkałych) wynosił 1,04 mln. W 2019 r. prezes PFR Nieruchomości stwierdził, że potrzebny jest jeszcze milion nieruchomości. Z kolei zajmująca się tematem mieszkalnictwa architektka i urbanistka Agata Twardoch w książce „System do mieszkania” uważa, że statystycznie niedobór mieszkań na ten moment w Polsce nie występuje. Do takich wniosków dojdziemy, gdy porównamy liczbę gospodarstw domowych i liczbę mieszkań<sup>13</sup>.

Autorzy powyższego cytatu stawiają tezę o prymacie nieoptymalnej lokalizacji i cech jakościowych zasobu mieszkaniowego nad ilościowym deficytem mieszkań. Warto podkreślić, że w przeprowadzonej przez nas analizie porównawczej nie zakładano „utrąty” istniejącego zasobu mieszkaniowego z powodów złej lokalizacji czy stanu technicznego, a mimo to lukę oszacowano na 1,8 miliona. Trudno założyć, że problemy z jakością i strukturą istniejącego zasobu mogłyby zmniejszyć zapotrzebowanie na nowe mieszkania. Trzeba się zaś zgodzić, że nowe lokale wypełnią lukę tylko pod warunkiem, że będą miały odpowiednią lokalizację, wielkość, standard.

Szacunki luki oparte na liczbie gospodarstw domowych wydają nam się mało wiarygodne: nie uwzględniają faktu, że mieszkańcy przeludnionych mieszkań i domów, gdyby żyli osobno, co preferują, stanowiliby odrębne gospodarstwa. Wspólne zamieszkanie w nieoptymalnej lokalizacji zmusza do ograniczania nakładu pracy i kosztów przez prowadzenie wspólnego gospodarstwa. Przyjęcie, że liczba gospodarstw w Polsce jest stała i nie urośnie, jest sprzeczne z tendencjami w OECD i UE. Wykazał to nasz benchmarking.

Najnowsze znane nam badania luki mieszkaniowej w Polsce mają fragmentaryczny charakter.

W 2024 roku bank PKO BP przeprowadził badanie skupione na potrzebach młodych Polaków, ale dające wyniki kierunkowo zbieżne z naszymi wynikami po korektach demografię i domy wakacyjne. PKO BP oszacował zapotrzebowanie tylko na nowe pierwsze mieszkanie, tylko dla osób w wieku 20-35 lat, tylko w ciągu najbliższej dekady na 1 milion, zakładając, że 4 miliony młodych zamieszka w domach rodzinnych lub kupionych z rynku wtórnego. Analitycy PKO BP przyjęli znacznie mniej ambitny scenariusz migracji zagranicznych: nie piszą o imigrantach, wręcz wspominają o opcji emigracji młodych osób z Polski<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> Źródło: <https://klubjagiellonski.pl/2022/03/31/niedobor-mieszkan-wciaz-wystepuje-ale-wiekszym-problemem-jest-ich-jakosc-dostepnosc-i-lokalizacja/>

<sup>14</sup> Źródło: Rynek mieszkaniowy. Cisza po burzy, <https://centrumanaliz.pkobp.pl/nieruchomosci/rynek-mieszkaniowy-1q24-cisza-po-burzy>

Tab. 7 Wpływ tendencji demograficznych na sytuację mieszkaniową

Uwarunkowania demograficzne	Skutki dla sytuacji mieszkaniowej
Malejąca liczba ludności (przede wszystkim miejskiej) na skutek naturalnych procesów starzenia się społeczeństwa oraz migracji do strefy podmiejskiej (suburbanizacja)	<ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ poprawa ilościowa sytuacji mieszkaniowej, syntetycznie widoczna w poprawie nasycenia zasobem</li> <li>⇒ stopniowo malejąca, silniej w ostatniej dekadzie objętej prognozą) grupa potencjalnych nabywców pierwszego mieszkania (grupa wiekowa 20-35 lat)</li> <li>⇒ popyt na mieszkania silnie określony przez potrzeby wymiany mieszkań (zużycie zasobu)</li> </ul>
Wzrost liczby i udziału małych gospodarstw (1- i 2-osobowych) w liczbie gospodarstw ogółem w efekcie starzenia się społeczeństwa, jak i zmian kulturowych (wcześniejsze decyzje o usamodzielnianiu się, późniejsze macierzyństwo, wzrost liczby osób pozostających w związkach partnerskich)	<ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ zmiana struktury popytu na mieszkania w kierunku wzrostu popytu na małe mieszkania, jak i mieszkania dostosowane do potrzeb osób w podeszłym wieku</li> </ul>
Rosnąca liczba starszych pełnych gospodarstw (kobieta i mężczyzna)	<ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ możliwe osłabienie podaży większych mieszkań związanej z wymianą mieszkania</li> </ul>
Wzrost współczynnika obciążenia demograficznego osobami starszymi	<ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ popyt na większe mieszkania w starszych grupach wiekowych; wzrost popytu na mieszkania dostosowane do potrzeb osób w podeszłym wieku, szczególnie potrzeb osób w wieku powyżej 70 lat na mieszkania określane jako mieszkania „serwisowane” (z ofertą wspomagania - pomocą domową i doraźną opieką zdrowotną) dla dojrzałych seniorów (70-80 lat) oraz na mieszkania „opiekuńcze” (stała opieka i pielęgnacja w formie rodzinnej i instytucjonalnej) dla sędziwych seniorów (powyżej 80 lat)</li> </ul>
Wzrost poziomu wykształcenia społeczeństwa	<ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ wzrost aspiracji mieszkaniowych, widoczny w oczekiwaniach kupujących odnośnie do standardu wielkości i wyposażenia mieszkania, jak i częstszym dążeniu do samodzielnego zamieszkiwania przez coraz młodsze osoby</li> </ul>
Migracja do niektórych większych miast (w tym także „rozlewanie się” aglomeracji), jak i za granicę (skala migracji zagranicznych obciążona ryzykiem nieprzewidywalności zmian sytuacji geopolitycznej)	<ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ zróżnicowanie regionalne popytu mieszkaniowego - utrzymujący się większy popyt na mieszkania w miastach/regionach o relatywnie wolniejszym spadku liczby ludności, w tym z grupy wiekowej potencjalnych nabywców pierwszego mieszkania (20-35 lat)</li> </ul>

Mieliśmy także okazję zapoznać się z bardzo aktualnym i jeszcze nieupublicznionym raportem jednej z branżowych firm consultingowych, która lukę mieszkaniową w samej Warszawie oszacowała na 180- 200 tysięcy, plus 60-80 tysięcy. dla warszawskich gniazdowników i osób obecnie dojeżdżających do pracy. Naszym zdaniem nie doszacowano w tym raporcie potencjału migracji, który nie ogranicza się wyłącznie do osób pracujących obecnie w Warszawie.

Po pierwsze, szacunek nie wziął pod uwagę osób mieszkających w Polsce zbyt daleko, by obecnie pracować w Warszawie w oparciu o regularne dojazdy, dla których stolica byłaby atrakcyjnym miejscem do mieszkania i pracy, ale obecne realia na stołecznym rynku mieszkaniowym są po prostu nie do zaakceptowania. Ten czynnik może naszym zdaniem generować dodatkową lukę mieszkaniową rzędu setek tysięcy lokali.

Szacunek ten nie brał też pod uwagę przyrostu liczby zagranicznych imigrantów. Naszym zdaniem imigracja może okazać się ważniejsza niż czynniki wzięte pod uwagę w omawianym raporcie: gdyby imigrantów było 100 tysięcy rocznie, czyli 2,5 miliona w 25 lat, co postulują m.in. Pracodawcy RP<sup>15</sup>, podając analogię do ludnościowo mniejszej od Polski Kanady, gdzie rocznie imigruje 200-450 tysięcy osób, to wpływ imigracji zagranicznej na rynek mieszkaniowy w Warszawie zapewne przewyższyłby szacowaną lukę, może nawet dwukrotnie.

## 7. Luka mieszkaniowa z perspektywy młodych

Osoba rozpoczynająca samodzielne życie staje przed wieloma problemami, spośród których kwestia mieszkania należy do najtrudniejszych. Lista tych opcji nie jest długa, w przypadku osoby nienależącej do grona szczęśliwców, którzy swoje własne lokum odziedziczyli lub którym może je zapewnić rodzina.

<sup>15</sup> Źródło: <https://pracodawcyrp.pl/raporty/lmigracja>

1. Zakup własnego mieszkania.
2. Wynajem na zasadach komercyjnych.
3. Wynajem w ramach społecznego budownictwa czynszowego.

Inne opcje są albo bardzo trudno dostępne i uzależnione od niskich zarobków (mieszkanie komunalne), albo nie wiążą się z samodzielnością (gniazdownictwo). Część możliwości wydaje nam się czysto wirtualna, np. kooperatywy mieszkaniowe, w przypadku których nie ma praktycznej możliwości zaciągnięcia kredytu hipotecznego.

Według raportu NBP<sup>16</sup> cena transakcyjna za 1 m<sup>2</sup> w 17 największych miastach wahała się w II kw. 2024 roku między 8 299 zł w Zielonej Górze a 16 021 zł w Warszawie na rynku pierwotnym i 7 333 zł w Bydgoszczy i 15 123 zł w Warszawie na rynku wtórnym (przeciętnie 8 389 zł i 10 298 zł dla 10 największych miast). Za tę samą kwotę 500 000 zł można więc kupić zależnie od lokalizacji, od 33 do 68 m<sup>2</sup> na rynku wtórnym i od 31 do 60 m<sup>2</sup> na rynku pierwotnym. W 2023 roku przeciętna powierzchnia oddanego do użytkowania mieszkania wynosiła 51,8 m<sup>2</sup> w przypadku budownictwa wielorodzinnego<sup>17</sup>. W dalszej części tego punktu raportu celujemy w mieszkanie o powierzchni 50 m<sup>2</sup>, którego wartość to 500 000 zł.

Na jakie dochody może liczyć młoda osoba rozpoczynająca samodzielne życie? Według danych GUS w marcu 2024 roku mediana wynagrodzeń w gospodarce narodowej wyniosła 6549 zł przy lepiej znanej średniej 8605 zł. Kwota 6549 zł brutto oznacza wypłatę 4840 zł neso<sup>18</sup>. Dla grupy wiekowej 24-34 lat mediana wynagrodzenia to 6400 zł brutto, czyli 4693 zł netto. W przypadku całej populacji dla województwa mazowieckiego mediana wynagrodzeń netto wynosi 5347 zł, na drugim końcu skali jest wielkopolskie z medianą wynagrodzeń netto 4424 zł. GUS nie podaje mediany wynagrodzeń dla poszczególnych województw, ale podobnie jak na szczeblu całego kraju, także w każdym z województw początkujący pracownicy zarabiają poniżej przeciętnej.

#### Opcja nr 1

Zakup własnego mieszkania to wyzwanie finansowe. Pierwszą barierą jest wkład własny wynoszący 10-20% wartości nieruchomości, która ma być sfinansowana. Sama kwota kredytu będzie stanowiła 90-80% tej wartości. Wkład własny będzie więc wynosił 50-100 tys. zł. Rozważamy sytuację osoby dopiero wkraczającej na rynek pracy, bez znaczącego wsparcia ze strony rodziny. Wkład własny oficjalnie nie może być sfinansowany innym kredytem lub pożyczką. W praktyce bywa inaczej, ale to w żaden sposób nie poprawia sytuacji finansowej osoby pragnącej mieć własny kąt.

Według danych NBP<sup>19</sup> oprocentowanie nowych umów kredytowych w złotych na nieruchomości mieszkaniowe wynosiło w lipcu 2024 roku 7,9%, zaś po uwzględnieniu innych kosztów kredytu 8,6%. W przypadku stałych stóp procentowych przeciętne oprocentowanie wynosiło 11,1%. Pierwsza rata 25-letniego kredytu ze zmienną stopą procentową wyniesie 4500 zł. W przypadku wybrania raty stałej wyniosłaby ona 3400 zł.

Mieszkanie wymaga wykończenia lub remontu oraz urządzenia. Według różnych szacunków wykończenie mieszkania w stanie deweloperskim<sup>20</sup> to koszt min. 1000 zł/m<sup>2</sup>, który przy wyższym

<sup>16</sup>Źródło: <https://nbp.pl/publikacje/cykliczne-materialy-analityczne-nbp/rynek-nieruchomosci/informacja-kwartalna/>

<sup>17</sup>Źródło: <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/przemysl-budownictwo-srodki-trwale/budownictwo/efekty-dzialalnosci-budowlanej-w-2023-roku,3,19.html>

<sup>18</sup>Źródło: <https://wynagrodzenia.pl/kalkulator-wynagrodzen>

<sup>19</sup>Źródło: <https://nbp.pl/statystyka-i-sprawozdawczosc/statystyka-monetarna-i-finansowa/statystyka-stop-procentowych/>

<sup>20</sup>Źródło: <https://www.totalmoney.pl/artykuly/ile-kosztuje-wykonczenie-mieszkania>

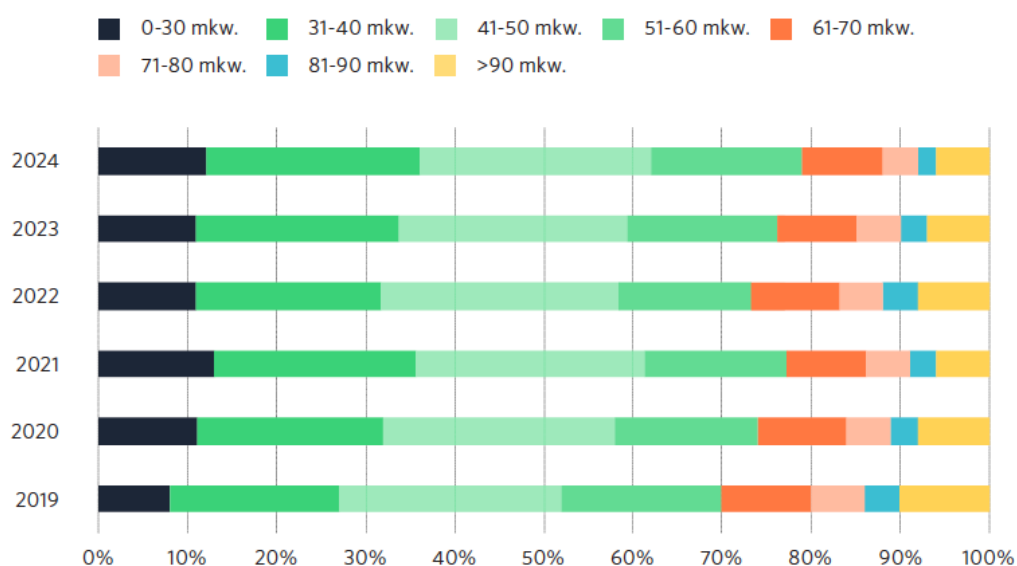
standardzie<sup>21</sup> może być znacznie droższe. Bardziej zróżnicowane mogą być koszty remontu, w niektórych przypadkach ograniczenia finansowe zmuszają do zaniechania go. Gdy jednak chcemy wziąć pod uwagę koszt remontu generalnego, jest to kwota przeciętnie<sup>22</sup> 1200 zł/m<sup>2</sup>. W przypadku naszego przykładowego lokalu jest to więc 50-60 tys. zł. Koszty te mogą być również skredytowane, to jednak podnosi kwotę wkładu własnego i wysokość miesięcznej raty.

Barierą mogą być także wymogi formalne stawiane przez banki. Biorąc pod uwagę popularność umów cywilno-prawnych, oczekiwania przez banki historii kredytowej i stabilności dochodów, a także przypadki podejmowania przez osoby wkraczające na rynek pracy działalności gospodarczej, znaczna liczba osób może być po prostu wykluczona.

## Opcja nr 2

Wynajęcie mieszkania na powszechnie dostępnym rynku jest opcją najłatwiejszą. Na koniec czerwca 2024 roku na rynku dostępne było 24,5 tysięcy mieszkań na wynajem<sup>23</sup>. Znaczącą część tej oferty stanowiły mieszkania o umiarkowanej powierzchni, udział lokali od 40 do 60 m<sup>2</sup> przekraczał 40% całej podaży.

### WYKRES 2. STRUKTURA OFERTA MIESZKAŃ NA WYNAJEM WEDŁUG METRAŻU



ŹRÓDŁO: OTODOM.

Źródło: Rocznik najmu, <https://www.otodom.pl/wiadomosci/pobierz/raporty/rocznik-z-rynku-najmu-polityka-insight-i-otodom>

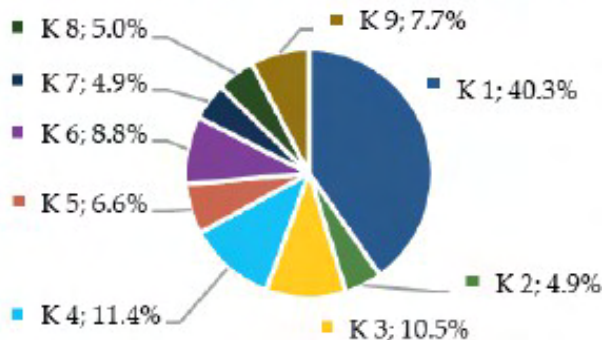
Powody korzystania z najmu podawane przez najemców dość jednoznacznie potwierdzają, że opcja nr 1 nie jest powszechnie dostępna.

<sup>21</sup>Źródło: <https://rynekpierwotny.pl/wiadomosci-mieszkaniowe/ile-kosztuje-wykonczenie-mieszkania/10357/>

<sup>22</sup>Źródło: <https://www.infor.pl/twoje-pieniadze/zakupy/6611142,kogo-stac-na-remont-mieszkania-lub-domu-drogie-kredyty-nie-sa-przeszkoda-i-ruszaja-odkladane-prace-wydatki-beda-rekordowe.html>

<sup>23</sup>Źródło: <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Ceny-ofertowe-wynajmu-mieszkan-lipiec-2024-Raport-Bankier-pl-8789696.html>

### Wykres 1. Struktura próby badawczej wg kryteriów deklaracyjnych przyczyn najmu (K<sub>i</sub>), ogółem, Polska



- K 1, najmuje, ponieważ nie stać mnie na własne mieszkanie,
- K 2, najmuje, ponieważ przeprowadzam się ze względu na studia/edukację,
- K 3, najmuje, ponieważ przeprowadzam się ze względu na pracę,
- K 4, najmuje, ponieważ wyprowadzam się z domu rodzinnego,
- K 5, najmuje, bo własne mieszkanie posiadam w innej miejscowości lub innej lokalizacji,
- K 6, zmieniam najmowane mieszkanie na większe, o lepszym standardzie lub w lepszej lokalizacji,
- K 7, zmieniam najmowane mieszkanie na mniejsze, tańsze w utrzymaniu,
- K 8, przeprowadzam się do mieszkania z możliwością prowadzenia działalności gospodarczej,
- K 9, najmuje, ponieważ nie wiem, gdzie chcę mieszkać/pracować za kilka lat.

Źródło: A.J. Derkacz, A. Gajda, „Preferencje najemców mieszkań w Polsce. Raport z badania pilotażowego” w: „Materiały i Studia”, nr 347, NBP; <https://static.nbp.pl/publikacje/materiały-i-studia/ms347.pdf>

Jeżeli jednak z całej badanej populacji wyodrębnimy osoby aktualnie najmujące mieszkanie (43% ankietowanych), to spośród nich powód nr 1 „najmuje, ponieważ nie stać mnie na własne mieszkanie” wskazuje aż 69,7% badanych.

Według danych zawartych w „Roczniku najmu”<sup>24</sup> ponad 42% najemców deklaruje dochód netto poniżej 5000 zł miesięcznie, 54% osiąga dochód do 6000 zł. Dochód powyżej 8000 zł netto miesięcznie deklaruje 15% najemców. Mediana dochodów netto wynosi 5097 zł, natomiast średnia to 5643 zł<sup>25</sup>. Fakt, iż średnia dla najemców jest niższa niż podawana przez GUS (6195 zł po przeliczeniu na wynagrodzenie netto), wskazuje na relatywnie niższy udział osób o wysokich dochodach wśród najmujących mieszkania. Z kolei wyższa od ogólnokrajowej mediana może sugerować, że z rynku najmu wyłączone są osoby z grup o niższych dochodach.

Podobnie jak ceny mieszkań, ceny najmu także są zróżnicowane geograficznie. Spośród stolic województw najem mieszkania o powierzchni 40-59m<sup>2</sup> najmniej kosztował miesięcznie w sierpniu 2024 roku w Kielcach: 1998 zł, najwięcej zaś w Warszawie: 3992 zł<sup>26</sup>. W Gdańsku było to 3288 zł, w Krakowie 3165 zł, we Wrocławiu 3067 zł, w Białymstoku 2146 zł. Dla ogółu umów najmu, dla wszystkich metraży ceny najmu w kwietniu 2024 roku kształtowały się następująco:

<sup>24</sup> Źródło: <https://www.otodom.pl/wiadomosci/pobierz/raporty/rocznik-z-ryнку-najmu-polityka-insight-i-otodom>

<sup>25</sup> Obliczenia własne na podstawie „Rocznika najmu”.

<sup>26</sup> Źródło: <https://www.otodom.pl/wiadomosci/dane/otodom-analyjcs/dane-otodom-aktualne-ceny-ofertowe-mieszkan-i-domow>

MIASTO	POZIOM CZYNSZU [ZŁ]	R/R
BIAŁYSTOK	2060	2.4%
BYDGOSZCZ	1980	1.7%
KATOWICE	2390	3.4%
KIELCE	1924	11.5%
KRAKÓW	3155	1.8%
LUBLIN	2493	9.2%
ŁÓDŹ	2108	-6.1%
OLSZTYN	2056	12.2%
OPOLE	2216	2.2%
POZNAŃ	2479	4.5%
RZESZÓW	2473	7.7%
SZCZECIN	2668	2.1%
TRÓJMIASTO	3072	0.2%
WARSZAWA	4889	-0.1%
WROCŁAW	3048	-1.9%
ZIELONA GÓRA	2176	1.5%

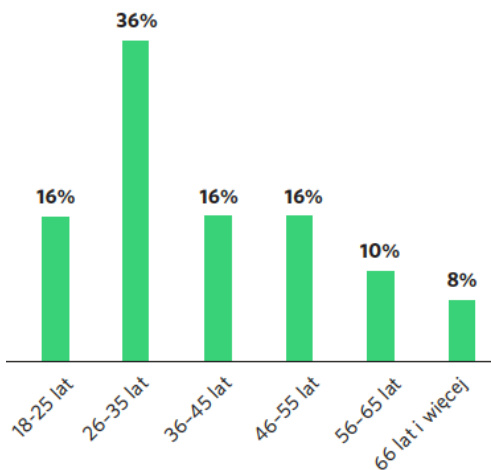
ŹRÓDŁO: DANE OTODOM.

Źródło: Rocznik najmu, <https://www.otodom.pl/wiadomosci/pobierz/raporty/rocznik-z-rynku-najmu-polityka-insight-i-otodom>

W większości miast koszt najmu kształtuje się poniżej wysokości raty kredytu hipotecznego. Należy wziąć pod uwagę także, iż własne M wymaga wnoszenia opłat czynszowych, które przy naszym przykładowym mieszkaniu mogą wynosić od 400 do 900 zł miesięcznie<sup>27</sup>. Ponadto dla osoby wybierającej najem jako sposób na własne mieszkanie znika problem udziału własnego. Nie pojawiają się też wydatki związane z wykańczaniem lokalu czy jego remontem.

W rezultacie wynajem mieszkania na rynku jest opcją pierwszego wyboru. To młodzi ludzie stanowią większość najemców.

<sup>27</sup>Źródło: <https://rynekpierwotny.pl/wiadomosci-mieszkaniowe/ile-kosztuje-utrzymanie-mieszkania-w-polsce/11570/>

**WYKRES 5 WIEK NAJEMCÓW I NAJEMCZYŃ**


ŹRÓDŁO: IQS, OBLICZENIA WŁASNE.

Źródło: Rynek najmu, <https://www.otodom.pl/wiadomosci/pobierz/raporty/rocznik-z-ryнку-najmu-polityka-insight-i-otodom>

### Opcja nr 3

Spółeczne budownictwo czynszowe jest w Polsce reprezentowane przez Towarzystwa Budownictwa Społecznego, od 2021 roku nowe przedsięwzięcia tego typu nazywają się Społeczne Inicjatywy Mieszkaniowe. Nazwy stosuje się zamiennie, choć istnieją pewne różnice.

TBS/SIM to inicjatywy gmin, zazwyczaj funkcjonujące w formie spółki z o.o. Ich celem jest budowanie mieszkań na wynajem dla osób mieszkających i płacących podatek na terenie gminy, które nie posiadają innego mieszkania i których dochód brutto w przypadku jednej osoby nie przekracza 105% przeciętnego wynagrodzenia brutto w danym województwie w jednoosobowym gospodarstwie domowym<sup>28</sup> (147% w dwuosobowym itd.). Często wymagany jest minimalny poziom dochodów, np. w Warszawie jest to 40% przeciętnego wynagrodzenia bruto<sup>29</sup>.

Następnym progiem do pokonania na drodze do mieszkania z TBS jest opłata partycypacyjna, która wynosi od 10 do 30% wartości odtworzeniowej lokalu. Zazwyczaj opłata ta jest niższa i wynosi ok. 15%<sup>30</sup>. Wartość odtworzeniowa jest publikowana przez Bank Gospodarstwa Krajowego<sup>31</sup>. Waha się ona dla 1 m<sup>2</sup> od 9761,5 zł dla Olsztyna do 5201,50 zł dla łódzkiego z wyłączeniem aglomeracji. Tak więc opłata partycypacyjna będzie wynosiła dla naszego mieszkania i 15% jej stawki od 39 do 73 tys. zł. Przy stawce 30% będzie to od 78 do 146 tys. zł. Jest niewielką pocięgą dla osoby starającej się o pierwsze mieszkanie, że opłata ta zostanie w razie rezygnacji z najmu zwrócona w zwaloryzowanej kwocie.

<sup>28</sup> Źródło: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20062511844/U/D20061844Lj.pdf>

<sup>29</sup> Źródło: <https://mieszkania.um.warszawa.pl/chcesz-wynajac-lokal-tbs>

<sup>30</sup> Źródło: [https://rynekpierwotny.pl/wiadomosci-mieszkaniowe/mieszkanie-od-tbs-warto/7935/?qclsrc=aw.ds&&utm\\_source=google&utm\\_medium=cpc&utm\\_campaign=RP\\_PMAX%3A%20Szeroko%20New&qad\\_source=1&qclid=Cj0KCQjwxs3BhDrARIsAMtVz6OpakuZ3yYCXBS6IZ3CSlevYRuJOsxEk7h1lwxDiD4vShQo0NqLZPkaAsqcEALw\\_wcB](https://rynekpierwotny.pl/wiadomosci-mieszkaniowe/mieszkanie-od-tbs-warto/7935/?qclsrc=aw.ds&&utm_source=google&utm_medium=cpc&utm_campaign=RP_PMAX%3A%20Szeroko%20New&qad_source=1&qclid=Cj0KCQjwxs3BhDrARIsAMtVz6OpakuZ3yYCXBS6IZ3CSlevYRuJOsxEk7h1lwxDiD4vShQo0NqLZPkaAsqcEALw_wcB)

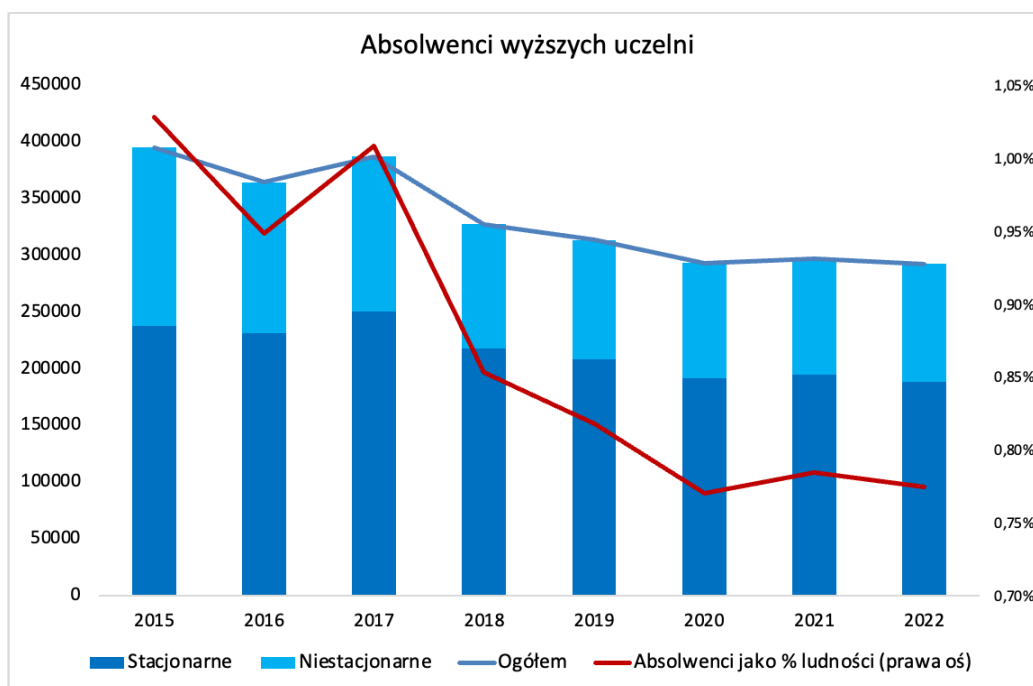
<sup>31</sup> Źródło: [https://www.bgk.pl/files/public/Pliki/bip/Mieszkanie\\_na\\_start/Sredni\\_wskaznik/Sredni\\_wskaznik\\_przelicznikowy\\_3Q2024.pdf](https://www.bgk.pl/files/public/Pliki/bip/Mieszkanie_na_start/Sredni_wskaznik/Sredni_wskaznik_przelicznikowy_3Q2024.pdf)



Prócz tego TBS-y wymagają wnieścia kaucji w wysokości 12-miesięcznego czynszu. Stawki czynszu są bardzo zróżnicowane. Maksymalna stawka, 5% wartości odtworzeniowej, mogłaby wynieść we wspomnianym wyżej Olsztynie 41 zł za 1 m<sup>2</sup>, czyli 2050 zł dla naszego przykładowego mieszkania. W praktyce stawki te są niższe, np. 17,85 zł w TBS Wrocław<sup>32</sup>, od 14,09 do 24,99 zł w TBS Warszawa Północ<sup>33</sup>. W tym ostatnim przypadku kaucja wyniosłaby 15 tys. zł.

Jeżeli jako bardzo poważną przeszkodę w kupnie mieszkania na kredyt wskazywaliśmy udział własny, to w przypadku czynszowego budownictwa społecznego opłata partycypacyjna jest podobną barierą. Może ona być sfinansowana z pożyczonych środków, jednak banki nie oferują kredytu na ten cel. Ponadto może ona być nawet wyższa niż wkład własny przy kredycie hipotecznym.

W 2023 roku populacja osób w wieku 19 lat w Polsce liczyła 362 tysiące<sup>34</sup>. Zakładając strukturę grupy 20-34 osoby zgodnie z danymi z Narodowego Spisu Powszechnego 2021<sup>35</sup>, na rynek pracy może trafić ok. 108 tys. osób z wykształceniem zawodowym i średnim technicznym, zaś większość osób będzie kontynuowała naukę. W 2022 wyższe wykształcenie uzyskało ponad 292 tys. osób. W tym czasie osoby, które podjęły pracę od razu po szkole zawodowej lub średniej zawodowej, były już obecne od kilku lat na rynku pracy.



Źródło: GUS, <https://dbw.stat.gov.pl/baza-danych>

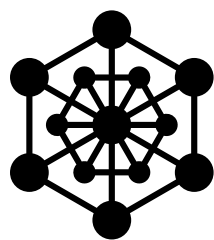
Stawia to osoby z wyższym wykształceniem na słabszej pozycji na rynku mieszkaniowym wobec tych, które przez kilka lat mogły budować kapitał i historię kredytową. Może być to jedną z przyczyn, dla których od kilku lat spada liczba absolwentów i tym samym maleje krańcowy udział na rynku pracy.

<sup>32</sup>Źródło: <https://www.tbs-wroclaw.com.pl/w-2024-r.-stawka-czynszu-za-wynajem-mieszkania-w-tbs-wroclaw-nie-zmieni-sie.html>

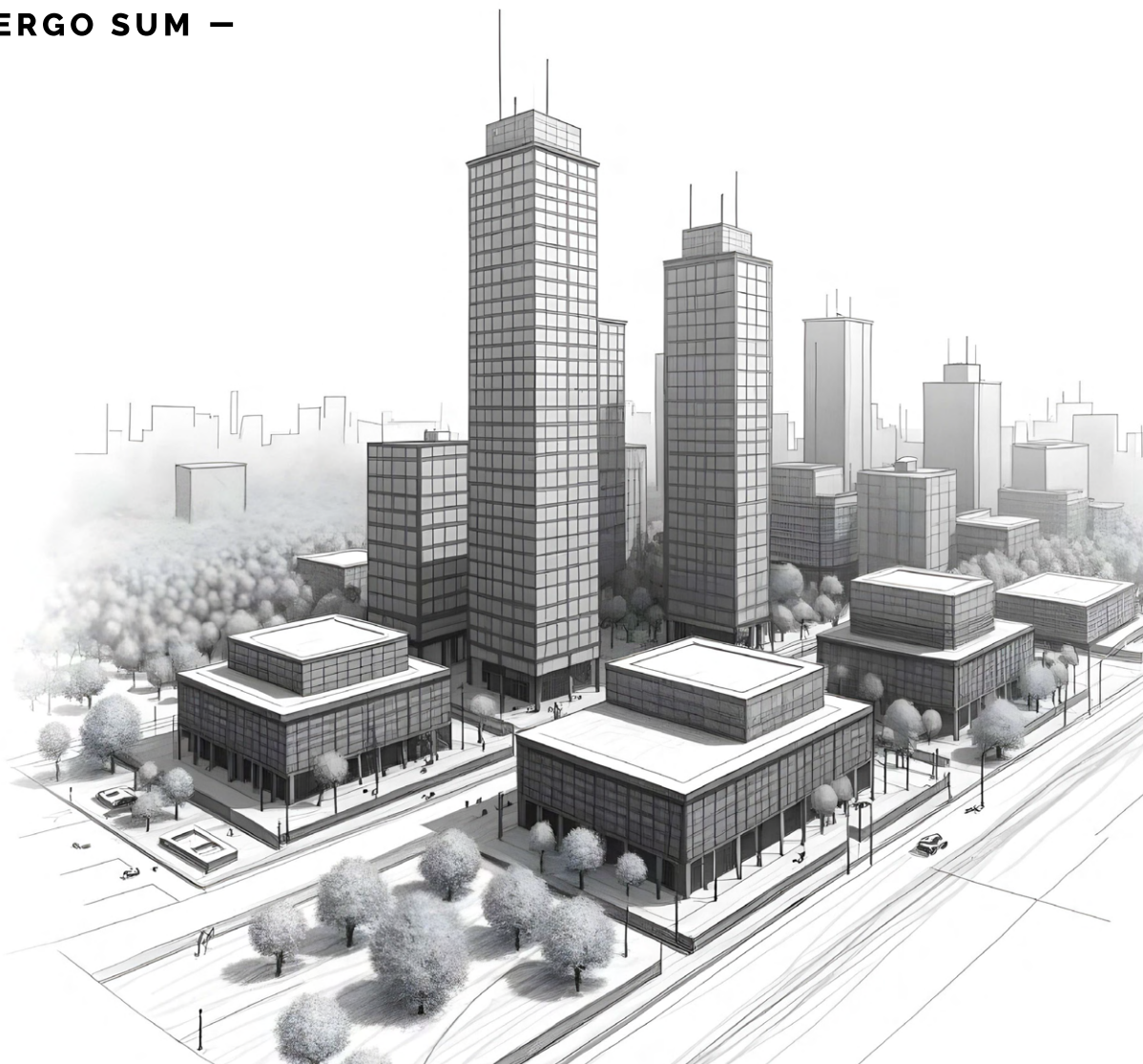
<sup>33</sup>Źródło: <https://www.tbspolnoc.pl/pl/oplaty.html>

<sup>34</sup>Źródło: <https://dbw.stat.gov.pl/baza-danych>

<sup>35</sup>Źródło: <https://stat.gov.pl/spisy-powszechnie/nsp-2021/nsp-2021-wyniki-ostateczne/>



**COGITO**  
— ERGO SUM —



## **Rozdział 3.**

# Postulowane cele polityki mieszkaniowej

## Rozdział 3. Postulowane cele polityki mieszkaniowej

Z naszej diagnozy i analizy wynikają cele polityki mieszkaniowej, które naszym zdaniem powinno przyjąć polskie państwo, by zrealizować konstytucyjne zadanie i rozwiązać mieszkaniowy problem Polaków.

Najpierw formułujemy te cele, a na koniec zastanawiamy się, jakie byłyby konsekwencje pomyłki przy błędnym zdefiniowaniu. Konstatając, realizacja postulowanych celów polityki mieszkaniowej państwa nie zaszkodzi nawet wtedy, jeśli pomyliliśmy się w diagnozie.

### 1. Cele polityki mieszkaniowej

Postulowanym przez autorów głównym celem polityki mieszkaniowej w Polsce jest **uelastycznienie podaży mieszkań** w taki sposób, by niezaspokojone zapotrzebowanie skutkowało:

- jak najbardziej: wzrostem produkcji nowych mieszkań w pożądanym standardzie i lokalizacji,
- jak najmniej: wzrostem ceny.

Przedstawiony szacunek luki nie jest celem, ale ma przybliżyć skalę, w jakiej zniesione powinny być bariery podażowe.

Autorzy wyrażają przekonanie, że sektor prywatny i sprawnie działający rynek są w stanie sprawniej zarządzić ilością, jakością, wielkością i lokalizacją nowego zasobu mieszkaniowego pod kątem potrzeb ludności niż eksperci czy politycy na szczeblu lokalnym i centralnym.

Postulujemy następujące cele operacyjne polityki mieszkaniowej:

**Cel operacyjny 1: zmniejszenie barier w budowie i optymalizacji nowego zasobu pod kątem potrzeb rynkowych.**

Zamierzonym efektem zwiększenia elastyczności podaży jest zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych poprzez wybudowanie zasobu, bez którego spełnienie potrzeb mieszkaniowych jest niemożliwe, przy jednoczesnej poprawie finansowej dostępności mieszkania.

**Cel operacyjny 2: spadek cen mieszkań**

Cel ten chcemy zrealizować zarówno wobec alternatywnego scenariusza nieelastycznej podaży, jak i według miar dostępności dochodowej i kredytowej. Nominalny poziom cen mieszkań nie powinien naszym zdaniem być celem polityki mieszkaniowej.

**Cel operacyjny 3: realizacja potrzeb mieszkaniowych także mniej zamożnej części społeczeństwa**

Wyzwaniem pozostaje niedostępność zakupu, finansowania lub wynajmu mieszkań dla znacznej części populacji. Chcemy go realizować poprzez:

- budownictwo społeczne i komunalne,
- stworzenie dużego rynku wynajmu z minimalnym kryterium: czynsz niższy niż koszt kredytu,
- wsparcie możliwości zakupu minimalizujące wpływ na wzrost cen.

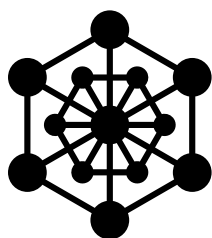
## 2. Perspektywa zarządzania ryzykiem przy przyjęciu powyższych celów polityki mieszkaniowej

Ryzyko za małej podaży jest obecnie zdecydowanie większe niż podaży zbyt dużej. Warto jednak rozważyć skutki błędu w tym założeniu: co byłoby, gdyby zasób mieszkaniowy w Polsce przekroczył zapotrzebowanie?

Nadmierne nasycenie rynku mieszkaniowego jest możliwe, bo każdy szacunek luki jest obciążony błędem, bo ludzie przepływają między krajami, bo zmieniają się preferencje konsumentów. Gdyby jednak rynek przeszedł w stan odwrotny od obecnego, w stan niedostatku popytu, to nowe budowy zostałyby szybko zahamowane przez ujemną rentowność. Jeśli funkcjonują mechanizmy rynkowe, rynek można nasycić, ale małe jest ryzyko dalszej budowy mieszkań mimo jego nasycenia.

W razie nasycenia rynku, spadek cen miałby pozytywne skutki społeczne z perspektywy osób dotąd niezaspokajających potrzeby mieszkaniowej, choć ucierpieć mogliby inwestorzy (sprzedaż lub wynajem rozpoczętej produkcji poniżej kosztów) i właściciele mieszkań (spadek cen mieszkań i przychodów z najmu).

Co istotne, samo ryzyko takiego scenariusza ma potencjał uwolnić na rynek część zasobu utrzymywanego w celach inwestycyjnych. Samo posiadanie mieszkania na wynajem traktujemy jako neutralne dla podaży. Zasób mieszkań inwestycyjnych jest „zmarnowany” tylko w tej części, w jakiej nie trafia na rynek najmu, gdyż w przeciwnym razie korzystają z niego najemcy. Istnieje ryzyko, że wyprzedaż mieszkań inwestycyjnych wprawdzie poprawiłaby w krótkiej perspektywie dostępność lokali do zakupu, ale pogorszyłaby dostępność tych na wynajem.



**COGITO**  
— ERGO SUM —



## **Rozdział 4.**

**Budowa mieszkań  
w Polsce: stan obecny  
i perspektywy**

## Rozdział 4. Budowa mieszkań w Polsce: stan obecny i perspektywy

### 1. Skala potrzeb mieszkaniowych Polaków

Jak pokazano w rozdziale 1, luka mieszkaniowa szacowana w Polsce na 1,8 miliona mieszkań jest szacunkiem:

- opartym na nadziejach na pełne wykorzystanie dotychczasowego zasobu mieszkaniowego,
- uwzględniającym długoterminowy efekt depopulacji kraju.

W praktyce luka może być większa. Obecnie kraj zamieszkuje więcej osób, może być więc ona większa nawet dwu- lub trzykrotnie. Dlatego tak ważna jest budowa mieszkań możliwie niezwłocznie, chyba że w tym czasie rynek ulegnie nasyceniu.

Nowe mieszkania potrzebne są tam, gdzie klienci zgłoszą największe zapotrzebowanie. Najczęściej dzieje się to w największych miastach i ich bezpośrednich okolicach, gdzie już obecnie panuje największy deficyt.

Scenariusz związany z opuszczaniem istniejących domów i mieszkań w mniej atrakcyjnych lokalizacjach lub złym stanie technicznym oznaczałby potrzebę zbudowania jeszcze większej liczby lokali, potencjalnie nawet miliona więcej, prawdopodobnie wtedy w większym stopniu z dala od dużych miast i ich obwarzanków. Realistycznie trudno oczekiwać, że taka potrzeba nie wystąpi. Brak jest twardych podstaw do szacowania skali tego efektu.

### 2. Tempo budowy zasobu mieszkaniowego w Polsce należy do najwyższych w UE

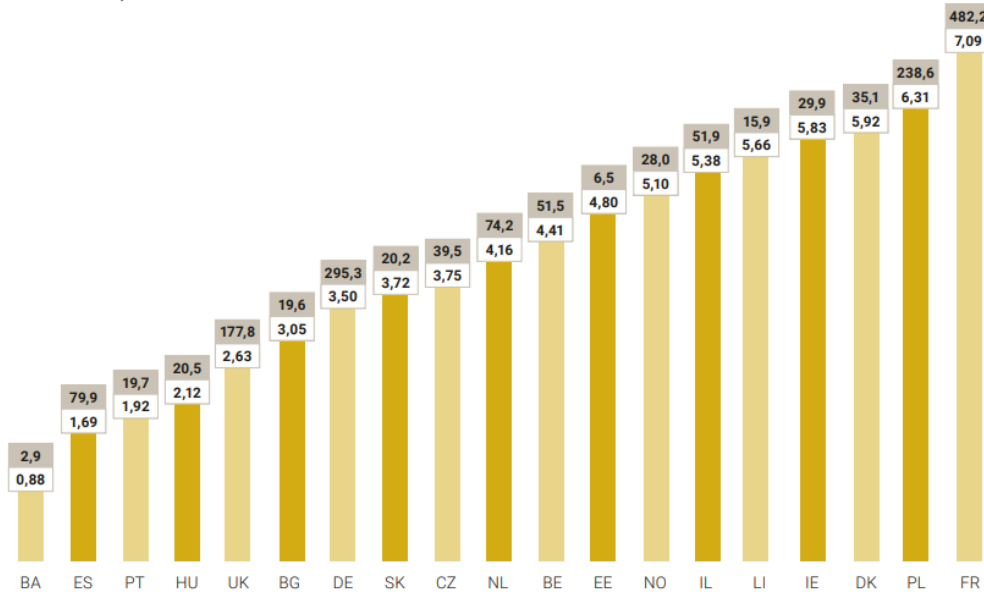
Liczba pozwoleń na budowę wydanych w latach 2005-2023 (tys.)	
France	8 210,3
Germany	4 455,8
Poland	3 957,3
Spain	3 362,7
Italy	1 986,8
Romania	1 487,3
Netherlands	1 246,4
Belgium	1 002,3
Austria	940,5
Sweden	828,6
Greece	701,9
Ireland	699,8
Finland	659,4
Czechia	609,3
Bulgaria	575,9
Portugal	548,7
Norway	519,9
Hungary	506,9
Denmark	439,8
Serbia	363,4
Slovakia	336,5
Croatia	288,3
Lithuania	259,4
Cyprus	199,1
Malta	138,9
Estonia	118,4
Latvia	101,3
Luxembourg	86,6
Slovenia	86,2
Montenegro	47,8

Tabela 1. Liczba pozwoleń na budowę wydanych w latach 2005-2023 (tys.)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu

Podobny wniosek daje zestawienie tempa budów w przeliczeniu na 1000 mieszkańców.

**Rysunek 13.** Liczba mieszkań oddanych do użytkowania w 2022 roku w wybranych krajach (przeliczona na 1000 mieszkańców)

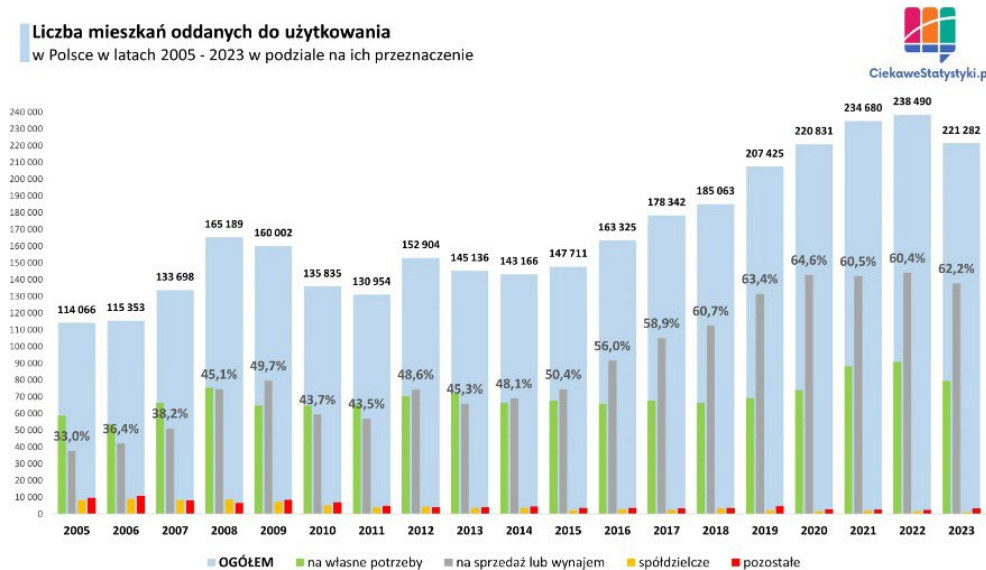


Źródło: Raport Deloitte. Property Index. Overview of European Residential Markets. Edycja 12, sierpień 2023 r., <https://www2.deloitte.com/pl/pl/pages/real-estate0/articles/Raport-Property-index-2023.html> [dostęp: 07.04.2024 r.]

Źródło: <https://pabwib.pl/produkt/perspektywy-rozwoju-budownictwa-mieszkaniowego-w-kontekście-kształtowania-sie-cen-i-kosztow-inwestycji-mieszkaniowych/>

Mimo że aktualne tempo budów (193 tys. lokali rocznie – średnia za ostatnią dekadę, ale w tym zaledwie 60% to mieszkania) należy do najwyższych w Europie, jest dalece niewystarczające: gdyby obecne tempo budowy mieszkań utrzymać mimo kurczących się zasobów gruntu i pracy, to budowa niezbędnego zasobu mieszkań trwałaby... 15 lat.

**Liczba mieszkań oddanych do użytkowania**  
w Polsce w latach 2005 - 2023 w podziale na ich przeznaczenie



**Przeznaczenie mieszkań budowanych w Polsce;**

Opracowanie ciekawestatystyki.pl na podstawie danych GUS

Źródło: <https://www.ciekawestatystyki.pl/2021/07/budownictwo-mieszkaniowe-w-polsce.html>

Niestety, ze względu na tendencje, które opisujemy w dalszej części raportu, kontynuacja budów w obecnym tempie, dająca nadzieję na rozwiązanie problemu mieszkaniowego Polaków w perspektywie 15 lat, bez odpowiedniej polityki państwa będzie niemożliwa.

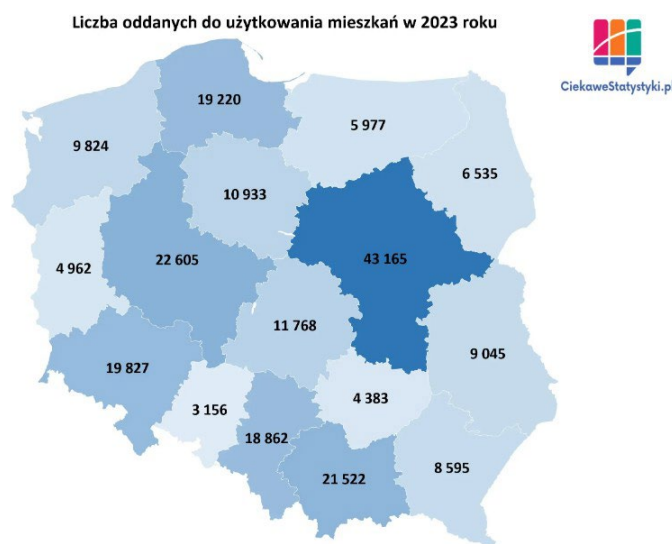
Pierwszym powodem jest skupienie zapotrzebowania na dużych miastach. Drugim, krytycznym powodem, co staramy się wykazać, jest niedostępność gruntów pod takie budowy.

Powyższa średnia dla Polski to około 6 mieszkań budowanych rocznie w przeliczeniu na 1000 mieszkańców. Historia wskazuje, że możliwe jest szybsze realizowanie budów:

*Rekordową liczbę oddawanych mieszkań osiągnięto w latach 70. Chociaż wynik socjalistycznego budownictwa z tamtych lat (8 mieszkań na 1000 mieszkańców) nadal wydaje się nieosiągalny (wymagałby oddania ponad 300 tys. mieszkań w ciągu jednego roku), to kraje Europy Zachodniej w latach 70. odnosiły jeszcze większe sukcesy w budownictwie – w Szwecji w 1970 r. oddano 13,6 mieszkania na 1000 mieszkańców, w Finlandii w 1975 r. – 14,7, w RFN w 1973 r. – 11,9, a w Grecji w latach 1971-1975 aż 15,5 mieszkania.*

*Jak pisał w 1989 r. Lechostaw Nykiel, w krajach posiadających rozwiązana kwestię mieszkaniową wskaźnik ten z reguły wahał się w granicach 5,5-8 i zależał od bieżącego nasilenia potrzeb wynikających z intensywności migracji, liczby zawieranych małżeństw, przyrostu naturalnego, nasilenia zmian struktury mieszkań itp. Od lat 80. niewiele się zmieniło – Polska cały czas nie rozwiązała swojego problemu z mieszkaniami, a wspomniany wskaźnik dopiero niedawno przebił wynik z 1985 r., kiedy wyniósł 5,1, czyli w opinii Nykiela niedostateczny do załagodzenia głodu mieszkaniowego<sup>36</sup>.*

Struktura geograficzna obecnie realizowanych budów nie w pełni odpowiada deficytom mieszkaniowym, które szacowaliśmy z uwzględnieniem demografii, bo np. w 2023 roku 10% wszystkich nowych lokali mieszkalnych w Polsce powstało łącznie w województwach lubelskim i łódzkim, gdzie nie ma perspektyw na przyrost liczby mieszkańców.



Liczba mieszkań oddana do użytkowania w 2023 roku w podziale na województwa;  
Dpracowanie ciekawestatystyki.pl na podstawie danych GUS

Źródło: <https://www.ciekawestatystyki.pl/2021/07/budownictwo-mieszkaniowe-w-polsce.html>

<sup>36</sup>Źródło: <https://klubjagiellonski.pl/2022/03/31/niedobor-mieszkan-wciaz-wystepuje-ale-wiekszym-problemem-jest-ich-jakosc-dostepnosc-i-lokalizacja/>



Z czasem na wyludniających się rynkach może dojść do nasycenia, możemy mieć do czynienia z nadwyżką lokali starych, źle położonych, wyeksploatowanych technicznie, wampirów energetycznych trudnych do modernizacji, dużych i drogich w eksploatacji domów czy starych bloków o niskim standardzie technicznym i akustycznym, pozbawionych wind, słabo skomunikowanych. Spodziewamy się koncentracji nowych inwestycji na rynkach dalekich od nasycenia. To opinia, ale zachowanie rynku sugeruje taki wniosek. Ludzie osiedlają się tam, gdzie ich stać, ale nie za daleko od aktywnych rynków pracy.

**Wykres 8. Wzrosty cen nowych ofert domów w ujęciu rocznym**

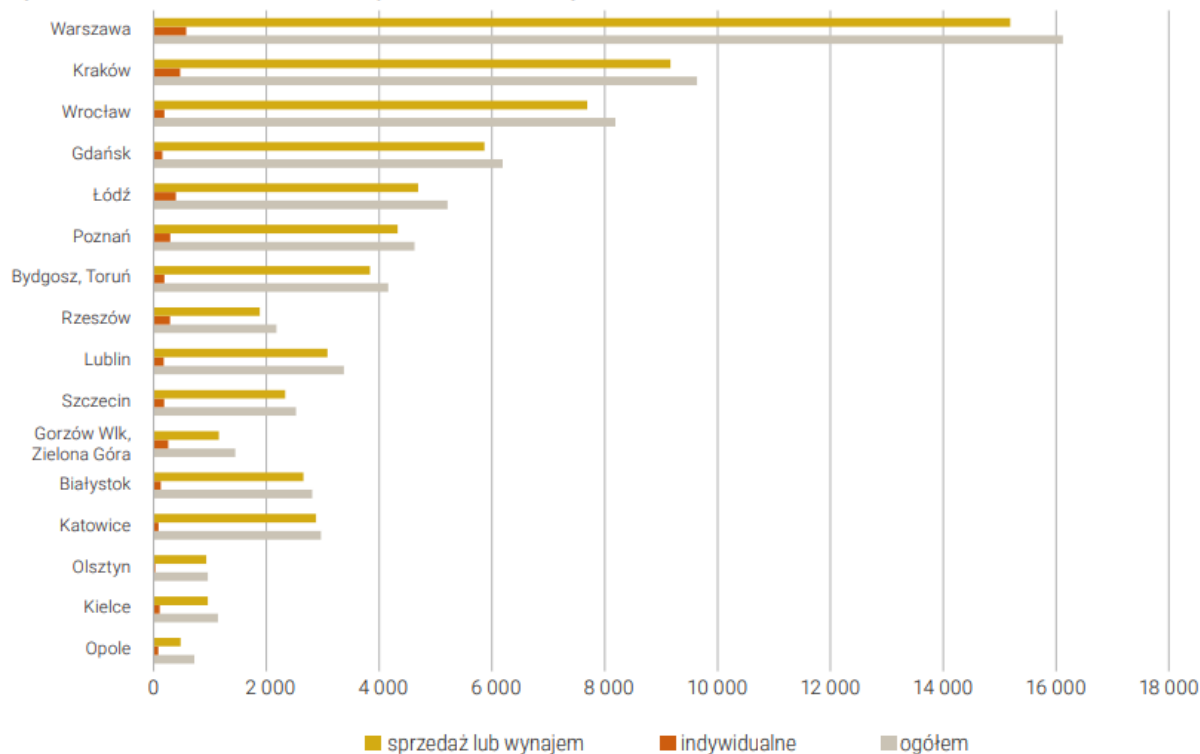


Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych propertly.io.

Źródło: [https://pie.net.pl/wp-content/uploads/2024/05/Raport-PIE\\_Analiza-ryнку-mieszaniowego-i-kw-2024.pdf](https://pie.net.pl/wp-content/uploads/2024/05/Raport-PIE_Analiza-ryнку-mieszaniowego-i-kw-2024.pdf)

W dużych miastach to na budownictwie wielorodzinnym opiera się potencjał poprawy sytuacji mieszkaniowej.

**Rysunek 3. Mieszkania oddane do użytku w miastach wojewódzkich w 2023 r.**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS

Źródło: [https://pabwib.pl/wp-content/uploads/2024/01/PAB\\_WIB\\_Perspektywy\\_rozwoju\\_budownictwa\\_Marona\\_2.pdf](https://pabwib.pl/wp-content/uploads/2024/01/PAB_WIB_Perspektywy_rozwoju_budownictwa_Marona_2.pdf)

Na bazie diagnozy obejmującej sytuację obecną oraz perspektywy demograficzne przedstawione w rozdziale 2 nowe mieszkania muszą powstać przede wszystkim w 4 województwach wokół: Warszawy, Krakowa, Trójmiasta i Wrocławia.

Założenie powstania 1,8 miliona mieszkań w tych województwach proporcjonalnie do ich współczesnej, oficjalnej populacji oznaczałoby w każdym z nich deficyt odpowiednio następującej liczby mieszkań.

Aglomeracja	Populacja	Zapotrzebowanie na nowe mieszkania
Warszawa	3 189 533	860 291
Kraków	1 423 151	383 857
Trójmiasto	1 170 585	315 734
Wrocław	890 236	240 117
Suma	6 673 505	1 800 000

Tabela 2. Podział potrzebnych mieszkań na województwa (podano nazwę miasta centralnego)<sup>37</sup>

Powyższy szacunek zakłada w sposób techniczny, że 100% luki mieszkaniowej istnieje w 4 województwach i będzie pokrywane proporcjonalnie do ich obecnej populacji. To oczywiście założenie łatwe do podważenia, jednak nie wiemy, czy i w jakim stopniu rynek dalej będzie zgłaszał zapotrzebowanie na nowe mieszkania w Łodzi czy na Kielecczyźnie. Celem tego wywodu jest pokazanie potencjału potrzebnych inwestycji mieszkaniowych na danym rynku, a nie zrealizowanie budów w tej skali niezależnie od sygnałów rynkowych pochodzących od przyszłych mieszkańców.

Na najbardziej deficytowych rynkach miejskich, utrzymując tempo budów w województwie z 2023 roku i zakładając, że aglomeracje przyciągną 80% budów w województwie (reszta powstawałaby jako mieszkania lub domy w obwarzankach), oczekiwany okres budowy potrzebnej liczby mieszkań w latach kształtuje się następująco:

Aglomeracja	Zapotrzebowanie na nowe mieszkania	Symulowany czas budowy
Warszawa	860 291	25
Kraków	383 857	22
Trójmiasto	315 734	21
Wrocław	240 117	15
Suma	1 800 000	średnio 22 lata

Tabela 3. Czas (w latach) do wybudowania potrzebnej liczby mieszkań<sup>38</sup>

**Wniosek: bez przyśpieszenia tempa budów na kluczowych deficytowych rynkach miejskich Polacy mogą czekać na upragnione własne mieszkanie jeszcze nawet 25 lat. To stracone pokolenie.**

**W dalszej części wywodu pokażemy, że dotychczasowe tempo budów bez zmiany polityki państwa nie zostanie przyśpieszone, ale drastycznie zahamowane. To wydłużyłoby czas oczekiwania na własne M nawet do setek lat.**

### 3. Kto zbuduje nowe mieszkania?

Rozwój budownictwa komunalnego i społecznego to ewidentna potrzeba polskiego rynku.

*Spółeczna polityka mieszkaniowa bezpośrednio kształtuje środowisko zamieszkania oraz determinuje jakość życia. (...) Zwiększeniu dostępności mieszkań sprzyja rozwój alternatywnych form zaspokajania*

<sup>37</sup> Obliczenia własne na podstawie danych GUS

<sup>38</sup> Obliczenia własne na podstawie danych GUS

*potrzeb mieszkaniowych, a także wspieranie inicjatyw oddolnych w tym sektorze. Dobra polityka mieszkaniowa potrzebuje podmiotów prężnie działających na rzecz mieszkalnictwa oraz zwrotu w kierunku oddolnych inicjatyw mieszkaniowych. Do poprawy sytuacji mogą przyczyniać się rozwiązania polegające na przyznawaniu środków grantowych oraz różnorodne formy wspierania sfery mieszkaniowej przez sektor publiczny. Rozwój dostępnego budownictwa mieszkaniowego wymaga zwrócenia uwagi na najuboższych, osoby starsze oraz z niepełnosprawnościami. (...) Jednym z nadrzędnych celów służących poprawie sytuacji mieszkaniowej jest koncentracja na wzroście liczby mieszkań cenowo dostępnych dla mieszkańców, odpowiadających ich rzeczywistym potrzebom<sup>39</sup>.*

W rozmowach z samorządowcami i urzędnikami pytaliśmy o potencjał zwiększenia komunalnych i społecznych inwestycji mieszkaniowych. Najczęściej mowa była o pełnym wykorzystaniu istniejącego potencjału lub możliwości wzrostu o jeszcze kilkadziesiąt procent. Żaden z rozmówców nie zadeklarował możliwości więcej niż dwukrotnego wzrostu tempa budowy zasobu komunalnego względem średniej z ostatnich lat. Wśród barier wymieniano grunty, biurokrację, rosnące koszty budowy oraz ograniczone zasoby organizacyjno-kadrowe. Podnoszono brak finansowych korzyści samorządów ze wzrostu liczby ludności w krótkim okresie: koszty trzeba ponieść najpierw, dochody pojawiają się stopniowo, po latach.

**Spośród 220 tysięcy lokali oddanych do użytku w 2023 roku, deweloperzy wybudowali 136,5 tysiąca, zaś inwestorzy indywidualni 79,5 tysiąca lokali. Budownictwa: społeczne, komunalne, czynszowe społeczne i zakładowe, odpowiadały łącznie za powstanie 4 tysięcy lokali. To niecałe 2% nowego zasobu<sup>40</sup>.**

**Dobrze, gdyby budownictwo społeczne i komunalne trzykrotnie zwiększyło swoją skalę, ale nie ma szans osiągnąć istotnej roli w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych Polaków nawet w dotychczasowym, zbyt niskim tempie.**

**Sukcesem byłby 5-procentowy udział tego typu budownictwa w liczbie mieszkań oddawanych do użytku przy jednoczesnym istotnym wzroście rynku mieszkaniowego w innych segmentach.**

**Deweloperzy są jedyną grupą podmiotów zdolną udźwignąć zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych Polaków poprzez budowę mieszkań.**

W przypadku budownictwa indywidualnego jednorodzinnego inwestorzy zmagają się z dostępnością i ceną działek podobnie jak przy budownictwie wielorodzinnym. Mniej wyraźne jest obciążenie kwestiami administracyjnymi, lecz proces budowlany z perspektywy laika wymaga ogromnego nakładu czasu i energii, trudnej i kosztownej konkurencji o pracowników branży budowlanej w warunkach słabej dostępności ekip wykonawczych, oznacza podniesione ryzyko błędów wykonawczych i materiałowych. W segmencie masowym hurtowa zabudowa działek jednorodzinnych przez podmioty profesjonalne znacznie obniża konieczne nakłady i koszty. Zgodnie z wzorcami z krajów zachodnich, wobec wzrostu ograniczeń na rynku pracy i coraz wyższych wymagań technicznych i środowiskowych, model oparty na podmiotach profesjonalnych wypiera model budowy domów jednorodzinnych w systemie gospodarczym. Sprzyja temu ewolucja w kierunku standaryzacji rozwiązań w budownictwie jednorodzinnym oraz w kierunku budownictwa modułowego.

<sup>39</sup> Źródło: <https://irmir.pl/wp-content/uploads/2023/05/Polski-rynek-nieruchomosci-mieszkaniowych.pdf>

<sup>40</sup> Źródło: Rynek mieszkaniowy w Polsce. Przekonania kontra rzeczywistość; [https://pracodawcyrp.pl/storage/app/media/Co\\_robimy/Raporty/rynek-mieszkaniowy-w-polsce-2.pdf](https://pracodawcyrp.pl/storage/app/media/Co_robimy/Raporty/rynek-mieszkaniowy-w-polsce-2.pdf)

#### 4. Ile to będzie kosztować i kto za to wszystko zapłaci?

1,8 miliona mieszkań o, licząc skromnie, średniej powierzchni 50 m<sup>2</sup> i średniej cenie 10 tys. zł/m<sup>2</sup> będzie kosztować 900 mld zł. To 25% PKB. Przyszły wzrost PKB nie ratuje sytuacji, bo ceny budowy też będą rosły.

##### 4.1. Możliwości budżetu

Zgodnie z Wieloletnim Planem Finansowym Państwa na lata 2024-2027<sup>41</sup> relacja długu publicznego do PKB już w 2026 roku przekroczy konstytucyjny limit 60% PKB. Polska będzie musiała najprawdopodobniej w ramach procedury nadmiernego deficytu obniżyć deficyt sektora finansów publicznych o 0,5% PKB rocznie, w sytuacji, gdy regulacyjne status quo implikuje wzrost deficytu sektora o 0,5% PKB rocznie. Przyczyną tego będą w szczególności:

- opóźnione skutki ostatniego epizodu inflacyjnego, tj. odroczone podwyżki wydatków, np. płac w sektorze publicznym, kosztów obsługi zadłużenia, bez analogicznie rosnących dochodów,
- efekty starzenia się społeczeństwa np. w systemie emerytalnym i ochronie zdrowia,
- wydatki zbrojeniowe,
- wysiłek związany z modernizacją energetyki ciepłej i elektroenergetyki,
- realizacja społecznych obietnic wyborczych.

Rząd musi szukać w nowych regulacjach oszczędności lub dodatkowych dochodów rządu 40 mld zł w pierwszym roku, 85 mld zł w drugim roku i 130 mld zł w trzecim roku od uruchomienia procedury. Przykładowo renta wdowia kosztująca w 2027 roku około 11 mld zł powiększy to wyzwanie. Dla porównania, program 800+ kosztuje 60 mld zł rocznie, a z opłaty cukrowej wpływa do budżetu ok. 1,5 mld zł rocznie.

W budżecie na 2025 rok przewidziano 4 mld zł na wsparcie mieszkalnictwa. To 0,1% PKB. W tym tempie program budownictwa mieszkaniowego osiągnie 2,5% PKB za 25 lat. Potrzebujemy wydać 25% PKB. Gdyby jednak podnieść aktywność budowlaną, to będzie ona miała pozytywne przełożenie na gospodarkę i sytuację budżetu i mogłaby umożliwić podwojenie tych nakładów. W tym celu budownictwo mieszkaniowe musi oprzeć się na innych, silniejszych podstawach, z towarzyszącą, a nie dominującą rolą budżetu w finansowaniu.

Dla porównania, średnia wydatków publicznych na mieszkalnictwo w krajach OECD wyniosła w 2018 roku 0,06% PKB, OECD rekomenduje powrót do 0,17% PKB obserwowanych ostatnio w roku 2001<sup>42</sup>.

**Wniosek: Byłoby utopią oczekiwać, że budowę mieszkań w Polsce w istotnej części sfinansuje sektor publiczny. Sektor ten najlepiej zrobi, wspierając mieszkalnictwo poprzez mądre regulacje, uwolnienie gruntów i odbiurokratyzowanie procesów administracyjnych. Finansowe zaangażowanie sektora publicznego w budownictwo mieszkaniowe powinno wzrosnąć dwukrotnie i sięgać 0,2% PKB rocznie i w sumie przez 25 lat 5% PKB do 2050 roku.**

<sup>41</sup> Źródło: <https://www.gov.pl/web/finanse/wieloletni-plan-finansowy-panstwa>

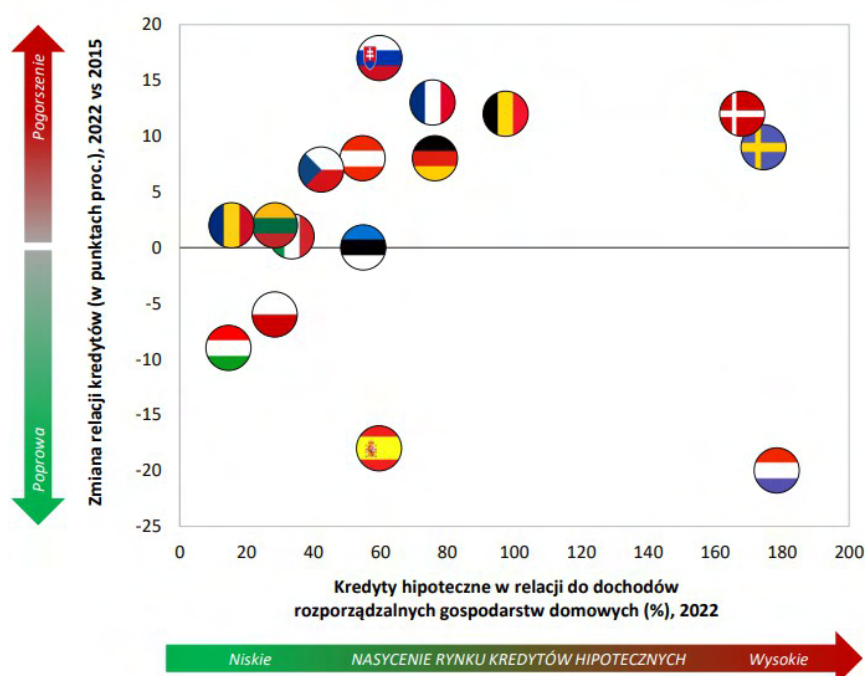
<sup>42</sup> Źródło: [https://read.oecd-ilibrary.org/economics/brick-by-brick\\_5c999818-en#page1](https://read.oecd-ilibrary.org/economics/brick-by-brick_5c999818-en#page1)

Uważamy, że z 5% PKB przeznaczonych na budownictwo mieszkaniowe z budżetu w perspektywie 2050 roku przynajmniej połowa (0,1% PKB rocznie, 2,5% PKB przez 25 lat) mogłaby finansować mieszkania komunalne dla osób niezdolnych do samodzielnego opłacania nawet najniższego rynkowego najmu. W proporcji do potrzeb szacowanych na zaspokojenie luki mieszkaniowej (25% PKB) postulowany strumień finansowy wspierający mieszkaniowe budownictwo komunalne stanowiłby 10% nakładów oraz 11% nowego zasobu, około 8 tysięcy mieszkań rocznie, 200 tysięcy przez 25 lat.

#### 4.2. Możliwości sektora gospodarstw domowych

Potencjał finansowania budownictwa mieszkaniowego w Polsce ma natomiast nisko zadłużony sektor prywatny, gospodarstw domowych, w oparciu o kredyt bankowy, oczywiście pod warunkiem dostępności podaży kredytów, czyli należytego wyposażenia sektora bankowego w kapitał. Poniższa ilustracja obrazuje ten potencjał.

Relacja kredytów hipotecznych do dochodów rozporządzalnych gospodarstw domowych oraz jej zmiana po 2015 roku w wybranych krajach Unii Europejskiej



Źródło: <https://www.pekao.com.pl/dam/jcr:85261eca-bc95-4b22-9f7e-608ad3394e8a/Rynek%20nieruchomo%C5%9Bci%20w%20Polsce%202024.pdf>

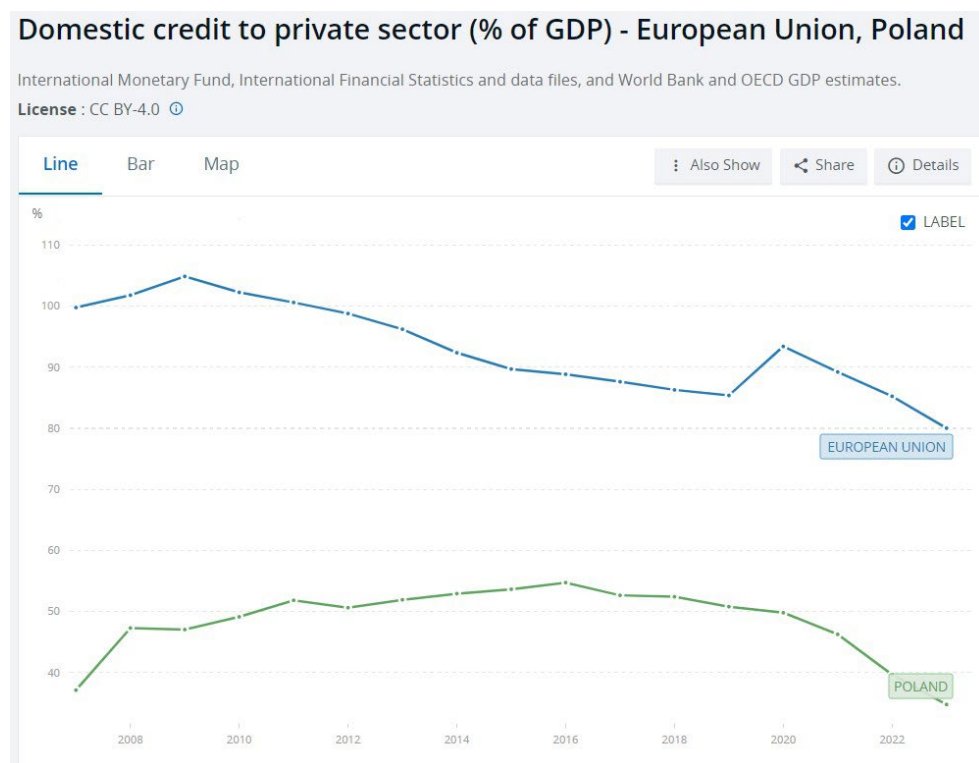
Jak widać na ilustracji na osi poziomej, względem krajów o nieco wyższym od Polski poziomie PKB na głowę mieszkańca, np. Czech i Hiszpanii, w Polsce mamy niską relację kredytów hipotecznych do dochodów rozporządzalnych gospodarstw domowych, rzędu 25% zamiast 50-60%. Mowa zatem o podwojeniu wartości kredytów hipotecznych w gospodarce. Oś pionowa ilustruje, że przez ostatnie lata nie korzystaliśmy z tego potencjału, relacja kredytów do dochodów spadała, co jest nietypową sytuacją w UE.

Relacja kredytów mieszkaniowych dla klientów indywidualnych do PKB wyniosła ok. 18,5%<sup>43</sup> i na bazie porównawczej<sup>44</sup> względem np. Słowacji (38,8%) czy Hiszpanii (42,9%) mogłaby urosnąć do 35-45% PKB, czyli o około 20% PKB. Dla porównania, w USA kredyty mieszkaniowe to 51% PKB, w Szwecji to ponad 71% PKB, w Szwajcarii 125% PKB, zaś w Wielkiej Brytanii 133% PKB.

Wzrost kredytu mieszkaniowego o 20% PKB przy średnim udziale własnym kredytobiorcy na poziomie 20% oznacza zdolność do sfinansowania mieszkań wartych 25% PKB.

Wzrost kredytów mieszkaniowych jest preferowaną formą wzrostu akcji kredytowej skierowanej do gospodarstw domowych, bo charakteryzuje się relatywnie niskim kosztem finansowania. Realizacja wzrostu o 20% PKB zmniejszyłaby o niecałą połowę dystans Polski do średniej UE w zakresie wielkości kredytu dla gospodarstw domowych.

Barierą przy udzieleniu kredytów mieszkaniowych na 20% PKB może być poziom kapitałów sektora bankowego. Adekwatność kapitałowa banków jest jednak obecnie na poziomie bardzo bezpiecznym, więc ta bariera oznacza jedynie konieczność stopniowego wzrostu kapitału w czasie, poprzez akumulację przynajmniej części zysków osiągniętych w sektorze bankowym.



Źródło: <https://data.worldbank.org/indicator/FS.AST.PRVT.GD.ZS?end=2023&locations=EU-PL&start=2007>

**Wniosek: Sektor prywatny może sam sfinansować potrzeby mieszkaniowe Polaków. Kredyt mieszkaniowy jest wystarczającym źródłem finansowania potrzeb mieszkaniowych Polaków.**

<sup>43</sup> Obliczenie własne na podstawie danych KNF i GUS, np.: za rok 2021, bilansowa wartość brutto kredytów mieszkaniowych dla gospodarstw domowych w całym sektorze bankowym wyniosła 485 mld zł [https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/Raport\\_roczny\\_2021.pdf](https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/Raport_roczny_2021.pdf) zaś PKB wyniosło 2631 mld zł.

<sup>44</sup> Por. <https://www.helqilibrary.com/indicators/mortgage-loans-as-of-gdp/>

## 5. Stać nas, ale nie wszystkich

Ze względu na nieproporcjonalny rozkład dochodu, dochodu rozporządzalnego i zdolności kredytowej w społeczeństwie rozkład w populacji możliwości finansowania ekspansji mieszkalnictwa w Polsce nie jest dostosowany do rozkładu potrzeb mieszkaniowych Polaków. Możliwości w skali gospodarki nie pokrywają się z potrzebami mieszkaniowymi. Nadwyżki finansowe lub zdolność kredytową wykazują nie te osoby, które mają największe niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe.

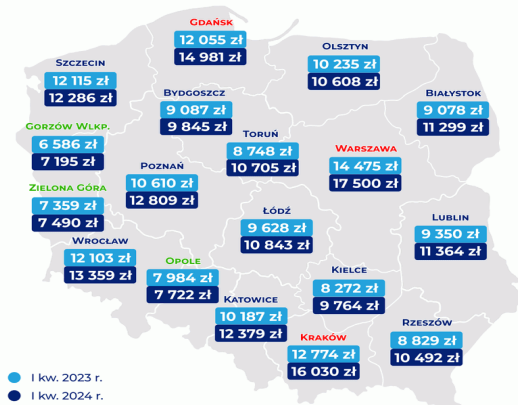
Dla ilustracji, połowa Polaków zarabia mniej, a połowa więcej niż wynosi mediana płac w gospodarce. Mediana została zaraportowana przez GUS za marzec br. na poziomie 6549,22 zł<sup>45</sup>, przy czym był to specyficzny miesiąc wypłaty premii: płaca średnia wynosiła w marcu 8604,72 zł<sup>46</sup>, o 450 zł miesięcznie mniej niż w marcu: 8147,38 zł.<sup>47</sup> Zakładając dużo mniejszą wrażliwość mediany na premie, połowa Polaków zarabiała wraz z ruchomymi składnikami wynagrodzenia poniżej 6500 zł brutto, czyli 4760 zł neso<sup>48</sup>.

W kalkulacji zdolności kredytowej banki nie uwzględniają premii, nagród czy wpłat pracodawcy na PPK, więc do dalszej kalkulacji przyjmujemy 4000 zł udokumentowanego dochodu netto „średkowego” obywatela. Taka płaca umożliwia zaciągnięcie kredytu w wysokości 203 tys. zł singlowi lub 288 tys. zł rodzinie z dwójką dzieci, w której pracuje oboje rodziców<sup>49</sup>.

Taka zdolność kredytowa w zestawieniu ze średnią ceną metra kwadratowego mieszkania w miastach wojewódzkich daje dla Warszawy, Krakowa, Gdańska i Wrocławia zdolność do sfinansowania mieszkania o powierzchni 15-18m<sup>2</sup> w przypadku singla i 20-25m<sup>2</sup> w przypadku rodziny 2+2, zakładając, że posiadają już 20% wkładu własnego. To poniżej potrzeb a nawet wymogów prawa: minimalna powierzchnia nowo budowanych mieszkań w Polsce to 25m<sup>2</sup>.

### Ceny mieszkań w miastach wojewódzkich

Rynek pierwotny 2023-2024 r.



Źródło: BICDATA RynekPierwotny.pl, ceny ofertowe mieszkań z rynku pierwotnego w I kw. 2023 i I kw. 2024 r.

Źródło: <https://bank.pl/ceny-mieszkan-w-pierwszym-kwartale-2024-r-wzrosly-nawet-o-42-r-r-w-niektorych-miastach/>

**Wniosek: kredyt mieszkaniowy nie jest dostępnym źródłem finansowania dla około połowy Polaków, prawdopodobnie w tej grupie są największe niezrealizowane potrzeby mieszkaniowe.**

<sup>45</sup> Źródło: <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/pracujacy-zatrudnieni-wynagrodzenia-koszty-pracy/rozklad-wynagrodzen-w-gospodarce-narodowej-w-marcu-2024-roku,32,3.html>

<sup>46</sup> Źródło: ibidem.

<sup>47</sup> Źródło: <https://stat.gov.pl/sygnalne/komunikaty-i-obwieszczenia/lista-komunikatow-i-obwieszczen/komunikat-w-sprawie-przecietnego-wynagrodzenia-w-pierwszym-kwartale-2024-roku,271,44.html>

<sup>48</sup> Źródło: <https://wynagrodzenia.pl/kalkulator-wynagrodzen>

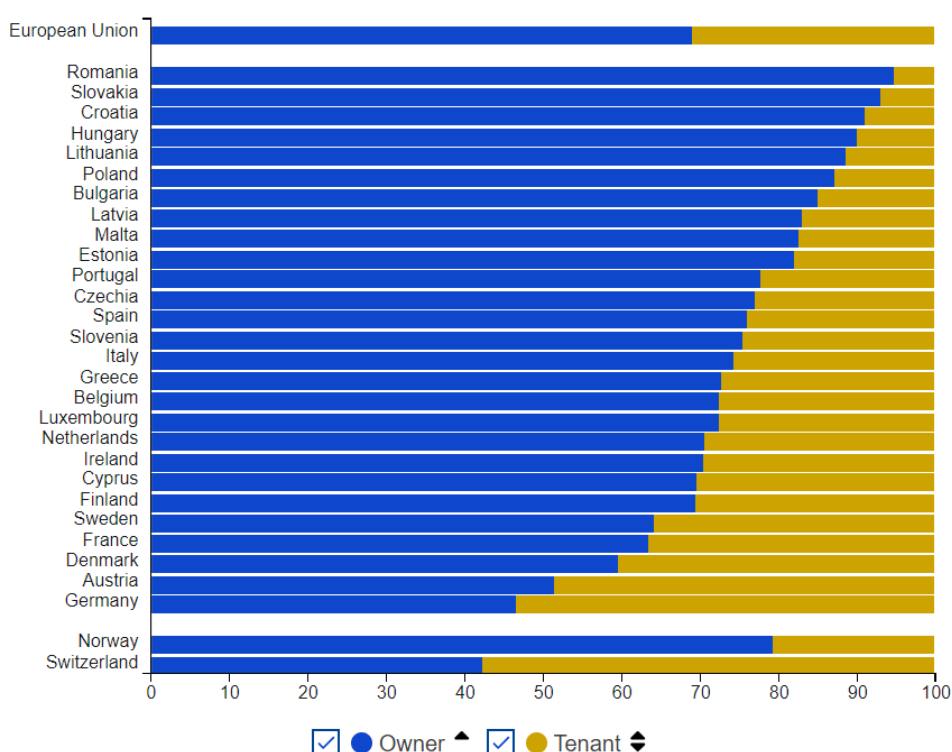
<sup>49</sup> Źródło: <https://www.totalmoney.pl/artykuly/ranking-zdolnosci-kredytowej>

## 6. Najem mieszkań a ich budowa

W przypadku osób zarabiających zbyt mało, by kupić mieszkanie, alternatywą jest najem mieszkania. Ta forma wejścia w posiadanie lokalu występuje w Polsce wyraźnie rzadziej niż średnio w UE. Osiągnięcie unijnej średniej (30,9%) pod względem udziału osób mieszkających w wynajętych mieszkaniach oznaczałoby podwojenie obecnego poziomu w Polsce (15%). Dziś 15% z 15,3 mln mieszkań to 2,3 mln, a po osiągnięciu 17 mln mieszkań 30% to 5,1 mln co oznaczałoby wzrost o 2,8 mln wynajmowanych mieszkań (znacznie więcej niż szacowana przez nas luka). Nawet jeśli cała luka mieszkaniowa zostałaby zapełniona lokalami na wynajem, to nie osiągniemy pod tym względem unijnej średniej, zbliżymy się do niej o 2/3 obecnego dystansu.

### Share of people living in households owning or renting their home, 2022

(in %)



Źródło: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/interactive-publications/housing-2023?etrans=pl>

O ile zapełnienie luki mieszkaniowej ma się udać, spośród mieszkań do wybudowania większość będzie prawdopodobnie przeznaczona na wynajem. Na wynajem trafi też część istniejącego zasobu, dziś zajmowanego przez właścicieli. Im bliżej będziemy nasycenia rynku mieszkaniowego, tym niższe będą możliwości finansowe, dochody i przewidywalność dochodów w gronie nowych uczestników rynku, tym trudniej im będzie o kredyt, tym więcej lokali będzie wynajmowanych.

Najem mieszkania nie wymaga od nabywców udokumentowania stałego miejsca pracy, dochodów na odpowiednim poziomie. Jest dostępny dla studentów i emerytów, podczas gdy kredyt mieszkaniowy dla tych grup jest trudny do uzyskania.

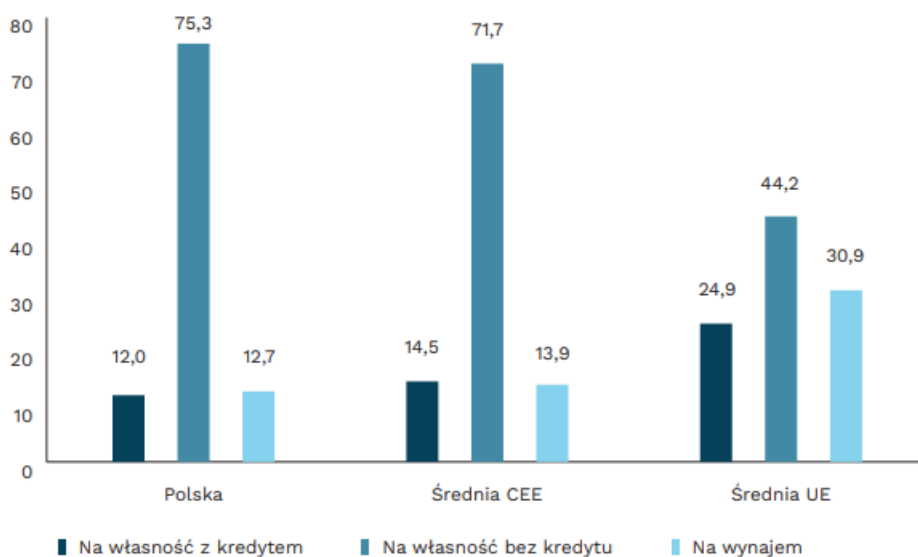
Najem lokalu nie jest, a przynajmniej nie powinien być, formą biedy czy stygmatyzacji. Pod pewnymi warunkami jest elastycznym sposobem wykorzystywania mieszkań o optymalnej wielkości i lokalizacji



adekwatnej do sytuacji najemcy. Najem mieszkania jest nawet bardziej typowy dla zamożnych krajów zachodniej Europy niż dla Europy Środkowo-Wschodniej. Ciekawie pokazał to Polski Instytut Ekonomiczny:

*Mieszkania na wynajem dalej nie są popularne wśród Polaków. Zaledwie 13 proc. gospodarstw domowych wynajmuje mieszkanie, w porównaniu ze średnią unijną na poziomie 31 proc. Odsetek ten utrzymuje się na podobnym poziomie od mniej więcej 15 lat. W niektórych krajach europejskich, takich jak Austria i Niemcy, prawie połowa ludności mieszka w mieszkaniach na wynajem – odpowiednio 45,8 proc. i 50,5 proc<sup>50</sup>.*

**Wykres 6. Odsetek gospodarstw domowych ze względu na strukturę własnościową w Europie w 2023 r. (w proc.)**



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych Eurostatu.

Źródło: [https://pie.net.pl/wp-content/uploads/2024/08/Tygodnik-PIE\\_31-2024.pdf](https://pie.net.pl/wp-content/uploads/2024/08/Tygodnik-PIE_31-2024.pdf)

PIE ciekawie pokazał też warunki, w których najem mieszkań ma potencjał się rozwinąć:

*Popularność wynajmu mieszkań w Austrii, Niemczech czy Danii wynika m.in. ze stopnia urbanizacji tych krajów oraz systemu prawnego, który skutecznie chroni interesy zarówno najemców, jak i wynajmujących. Prawo zabezpiecza wynajmujących w przypadkach, gdy najemca nie płaci czynszu lub niszczy mieszkanie. Z drugiej strony zapewnia także ochronę najemcom i ogranicza możliwość arbitralnego podnoszenia czynszu oraz promuje długoterminowe umowy najmu. W rezultacie nie tylko znaczna część populacji tych krajów mieszka w wynajmowanych mieszkaniach, ale też często wybiera najem tego samego mieszkania przez całe życie<sup>51</sup>.*

Jak pokazano powyżej, mieszkania na wynajem w adekwatnej skali mają kupić osoby fizyczne dysponujące nadwyżkami finansowym lub zdolnością kredytową, jako formę lokaty kapitału. Warto zwrócić uwagę na warunki w powyższym cytacie, które muszą być spełnione, by najem się rozwinął:

<sup>50</sup> Źródło: [https://pie.net.pl/wp-content/uploads/2024/08/Tygodnik-PIE\\_31-2024.pdf](https://pie.net.pl/wp-content/uploads/2024/08/Tygodnik-PIE_31-2024.pdf)

<sup>51</sup> Źródło: [https://pie.net.pl/wp-content/uploads/2024/08/Tygodnik-PIE\\_31-2024.pdf](https://pie.net.pl/wp-content/uploads/2024/08/Tygodnik-PIE_31-2024.pdf)

- ochrona najemców przed niepewnością, obawą o arbitralne podwyżki czynszu lub najmem przez zbyt krótki czas, oraz
- zabezpieczenie wynajmujących, gdy najemca nie płaci czynszu, zakłóca mir domowy lub niszczy mieszkanie.

Zakup mieszkań na wynajem stymuluje wzrost zasobu mieszkaniowego w Polsce i przyczynia się do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych Polaków w dłuższym okresie. W warunkach większej dostępności lokali na wynajem spodziewamy się wzrostu konkurencji między wynajmującymi, która będzie naturalnym mechanizmem zwiększającym dbałość o standard samego mieszkania, jak również usługi najmu po stronie wynajmujących. Mechanizm konkurencyjny na rynku najmu słabo działa obecnie w Polsce w warunkach deficytu mieszkań i nieelastycznej podaży. Naszą ambicją jest to zmienić. Za główne narzędzie uważamy wzrost zasobu mieszkaniowego przeznaczonego na wynajem, a więc pośrednio także wzrost liczby budów i uelastycznienie podaży.

Istotne jest, by osoby kupujące mieszkania na wynajem nie konkurowały o nieliczne lokale do zakupu z osobami usiłującymi zaspokoić swoje własne potrzeby mieszkaniowe, a przynajmniej nie w sposób prowadzący do wzrostu cen. Dotykamy tutaj ponownie problemu nieelastycznej podaży, która na zwiększone zapotrzebowanie nie jest w stanie szybko zareagować dostawą odpowiedniej liczby nowych mieszkań.

Warto podkreślić, że dzisiaj stosowane programy wsparcia zakupu mieszkania ze względu na sztywność podaży podnoszą ceny, przez co najemcy tracą. Grono szczęśliwców, którzy kupili mieszkania na własność dzięki kredytowi z dopłatą, utrudnia życie reszcie osób mniej odważnych, mniej zdesperowanych lub mniej zamożnych. Osoby bez własnego lokum po wzroście cen mają pogorszoną dostępność i zakupu, i najmu. Uelastycznienie podaży pozwoliłoby uniknąć wzrostu cen mieszkań i stawek najmu wskutek wsparcia popytu: wzrostowi dostępności dla grupy, która uzyskała wsparcie, nie towarzyszyłby spadek dostępności dla dziś poszkodowanej reszty. Zakupom mieszkań na wynajem nie towarzyszyłby wzrost cen dla potrzebujących lokalu dla siebie.

**Wniosek: uelastycznienie podaży jest krytycznie ważne dla zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych i zarówno poprzez zakup, jak i poprzez najem mieszkania pozytywnie wpłynęłoby też na jakość usługi najmu.**

Naszym celem operacyjnym jest najem mieszkania tańszy niż koszt kredytu.

W warunkach elastycznej podaży zakup mieszkań na wynajem na kredyt przez osoby posiadające zdolność kredytową lub nadwyżki finansowe będzie napędzał budowę nowych mieszkań, która jest naszym głównym celem, tylko pod warunkiem, że będzie opłacalny. Przyjrzyjmy się modelowemu przykładowi w ramce 1.

Pokazujemy, że koszt najmu może być zarówno:

- atrakcyjny dla najemców: niższy niż same odsetki od kredytu (bez spłat kapitału) na 80% wartości nieruchomości,
- atrakcyjny dla wynajmujących – dawać zwrot lepszy niż lokata w banku.

W warunkach elastycznej podaży możemy liczyć, że stanie się to siłami rynku.

**Ramka 1. Rentowności najmu na rynku z elastyczną podażą**

Część A. Perspektywa wynajmującego.

Zwrot z inwestycji w mieszkanie składa się z:

1. strumienia dochodów netto,
2. wzrostu wartości mieszkania.

Ad. 1. Na dochody składa się przychód z najmu minus koszty.

W warunkach polskich czynsz i media zwykle płaci najemca. Koszty są głównie związane z utrzymaniem mieszkania w trakcie przerw w najmie oraz z wydatkami na odnowienie, remont, utrzymanie lokalu lub wyposażenia.

Symulacja.

Przyjmijmy roczny czynsz najmu 5% wartości mieszkania. Wynajmujący często porównują ten czynsz z rentownością lokat, aby sprawdzić, ile zarabiają. W rzeczywistości czy kalkulacjach profesjonalnych inwestorów instytucjonalnych na rynku mieszkań na wynajem od czynszu najmu odliczyć należy efekty (wszystkie dane uśrednione na rok w procentach wartości lokalu):

- przerw w najmie: ok. 1 miesiąc w roku, czyli 0,4%,
- amortyzacji ok. 0,5%, co oznacza np., że mieszkania w 100-letnim budynku mimo regularnych remontów warte są już tylko 60% wartości mieszkań nowych, inna interpretacja: dostosowanie budynku do norm środowiskowych lub technicznych co 10 lat wymaga nakładu rzędu 5% wartości,
- koszt remontu lokalu co ok. 10 lat ok. 10%, czyli 1% rocznie,
- koszty utrzymania lub wymiany wyposażenia 0,5%,
- podatek 8,5% od 5%, czyli 0,4%,
- podatek od nieruchomości i ubezpieczenie 0,2%.

Rentowność z dochodów wynosi około 2% netto i należy oczekiwać, że będzie ona spadać w miarę nasycenia rynku mieszkaniami na wynajem.

Ad. 2. W modelu zakładamy długoterminowy wzrost cen mieszkań proporcjonalny do dynamiki średniego wynagrodzenia w gospodarce, które składa się z inflacji i wzrostu wydajności pracy. Dla celu inflacyjnego 2,5% i wzrostu wydajności pracy 2% uzyskujemy 4,5% rocznego wzrostu wynagrodzeń nominalnych i 4,5% oczekiwanego wzrostu ceny mieszkań. Ta część dochodu nie jest opodatkowana.

Wnioski.

W sumie rentowność inwestycji w mieszkanie na wynajem wynosi  $2\% + 4,5\% = 6,5\%$  netto, czyli po podatku lekko powyżej najlepszych lokat w banku (6% minus podatek Belki = 5% netto).

Premia (wyższa rentowność najmu niż lokat bankowych) jest uzasadniona ryzykiem inwestycji (scenariusz wzrostu ceny i jakość najemców są głównymi źródłami ryzyka), nakładem pracy niezbędnym w związku z oferowaniem i obsługą najmu oraz niższą płynnością inwestycji.

W warunkach nieelastycznej podaży popyt determinuje cenę najmu.

W warunkach elastycznej podaży czynsze wzrosną/spadną, jeśli zwiększymy/ograniczmy koszt finansowania lub zwiększymy/ograniczmy ryzyko, związane głównie z wahaniami oprocentowania lub utratą czynszu bądź zniszczeniem lokalu.

Zakup mieszkania na wynajem najlepiej sprawdza się jako zabezpieczenie na wypadek wyjątkowo dużej inflacji, co było widać w ostatnich latach. Stabilizacja oczekiwań inflacyjnych ograniczyłaby apetyt spekulacyjny nabywców, którzy nie chcą wynajmować, tylko chcą zarobić na wzroście ceny mieszkania, nawet zanim opłaca je w całości.

### Część B. Perspektywa najemcy

Modelowy koszt kredytu na 80% wartości to WIBOR + marża. Obecnie to około 8%. Po uwzględnieniu 20% wkładu własnego koszt samych odsetek od kredytu wynosi 6,4% wartości mieszkania rocznie.

Modelowy czynsz wynosi 5% wartości mieszkania rocznie. To 22% mniej niż same odsetki od kredytu mimo braku konieczności wniesienia przy wynajmie 20% wkładu własnego.

### Część C. Wnioski

Powyższa kalkulacja pokazuje, że ten sam poziom czynszu może być atrakcyjny zarówno dla najemcy, jak i dla wynajmującego.

Najemca płaci ponad 20% mniej niż za odsetki od kredytu, nie musi zapewnić wkładu własnego ani spłacać rat kapitałowych.

Wynajmujący, nawet po zleceniu obsługi najmu, otrzymuje 20% więcej niż za odsetki od lokaty, musi zaakceptować mniejszą płynność inwestycji, ale jest lepiej zabezpieczony na ryzyko inflacji.

Warto podkreślić, że głównym parametrem wpływającym na zmiany poziomu czynszu jest stopa procentowa. Obniżenie stóp procentowych przesunęłoby w dół modelowy czynsz równowagi. Spadek kosztu pieniądza w gospodarce o 1 punkt procentowy obniża modelowy czynsz o około 0,3- 0,8% wartości lokalu, czyli średnio 10%, zależnie od założeń inflacyjnych.

Mieszkanie kosztujące 500 tys. zł ma modelowy czynsz rzędu 25 tys. zł rocznie, czyli 2100 zł miesięcznie. Spadek kosztu pieniądza o każdy punkt procentowy obniżyłby ten czynsz o od 100 do 300 zł miesięcznie.

Skromne mieszkania mogą być tanie na rynku najmu, szczególnie po spadku stóp procentowych. Aby tak się stało, lokali na wynajem musi być dużo, tak by konkurencja między wynajmującymi była równie silna jak między najemcami. Jeśli prywatni inwestorzy będą dysponowali ponad milionem dodatkowych mieszkań na wynajem, ceny siłami rynku spadną do wskazanego punktu równowagi, pojawi się zabieganie o najemców i poprawi się jakość usługi najmu.

**Najem mieszkania może być o ponad 20% tańszy niż odsetki od kredytu, choć najemca nie musi wpłacać wkładu własnego ani udowadniać zdolności kredytowej.**

**Gdyby wybudować dużo mieszkań, finansowa dostępność najmu na zasadach komercyjnych wzrosłaby i umożliwiła zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych osób, których nie stać na kredyt.**

**Na tych samych zasadach komercyjnych taki najem może być opłacalny dla wynajmujących, szczególnie posiadaczy nadwyżek finansowych.**

**Możliwe jest zbudowanie dużego, efektywnego i przystępnego cenowo rynku mieszkań na wynajem bez wykładania przez państwo pieniędzy na jego budowę. W tym celu trzeba zwiększyć dostępność gruntów, odblokować procedury administracyjne i zamknąć inicjatywy zwiększające niepewność wynajmujących, jak kontrola czynszów czy zmiana sposobu ich opodatkowania.**

**W warunkach uelastycznionej podaży dla obniżenia czynszów i zwiększenia dostępności mieszkań na wynajem bez efektu wzrostu cen mieszkań należałoby zapewnić spadek kosztu pieniądza, ograniczyć ryzyko inflacji i wzrostu kosztu pieniądza, a także ograniczyć ryzyko niesolidnego najemcy (zwiększone nakłady lub luki w dochodach wynajmującego).**

## 7. Ewentualna interwencja na rynku najmu a tempo zaspokajania potrzeb mieszkaniowych Polaków

Aktywnemu, płynnemu i efektywnemu rynkowi najmu sprzyja poddanie go regułom rynkowym. Właściwą reakcją polityki gospodarczej na problem mieszkaniowy Polaków nie jest ingerencja w prawo własności czy poziom czynszów. Próby regulacji rynku czy uwolnienia istniejącego zasobu z rąk wynajmujących na rzecz kupujących mają potencjał:

- w krótkim terminie: zwiększyć podaż i obniżyć ceny używanych mieszkań do zakupu, kosztem spadku oferty mieszkań na wynajem, z zerowym wpływem netto na dostępność mieszkań do zamieszkania,
- w dłuższym terminie zmniejszyć tempo powstawania nowych mieszkań. W warunkach uelastycznionej podaży zniechęcenie do zakupu osób mających środki finansowe lub zdolność kredytową do zakupu mieszkania zmniejszy liczbę budowanych mieszkań.

Nawet w krótkim okresie osoby posiadające zdolność kredytową łatwiej zaspokoilyby własne potrzeby mieszkaniowe, ale nie byłoby nabywców na mieszkania na wynajem. Deficyt mieszkań na wynajem oznaczałby wysokie czynsze i kontynuację problemów społecznych uboższej połowy Polaków o najniższych dochodach.

**Zakup mieszkań na cele inwestycyjne przyczynia się do zwiększenia zasobu mieszkań i zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych Polaków, o ile rozwiązane zostaną problemy podażowe ograniczające budowę nowych mieszkań.**

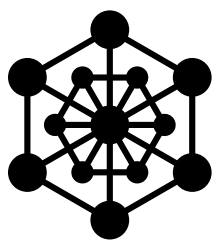
**Polityka gospodarcza powinna dążyć do eliminacji ograniczeń podażowych, a wtedy zachęcać prywatnych nabywców, osoby fizyczne i instytucje do kupowania mieszkań na wynajem. Te zachęty obejmują możliwość usunięcia najemców niewywiązujących się z umowy. Bardzo pomogłyby tutaj mieszkania komunalne przeznaczone także dla takich najemców.**

**W warunkach elastycznej podaży zapewnienie przez sektor publiczny lokali zastępczych nie jest nieuzasadnionym wsparciem zamożnych kamieniczników, tylko sposobem na zachęcenie osób posiadających nadwyżki lub zdolność kredytową do sfinansowania budowy mieszkań i zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych tej części populacji, której nie stać na kredyt.**

**Administracyjne ustalanie czynszów lub ich maksymalnych podwyżek jest błędem. Z perspektywy najemców lepiej mieć nasycony, płynny i konkurencyjny rynek najmu, na którym nieuczciwe praktyki wynajmującego czy próby skokowego podwyższania czynszu da się rozwiązać poprzez łatwą i dostępną zmianę mieszkania, niż niepłynny, płytki i mały rynek najmu, gdzie najemca jest skazany na jeden lokal, a chronią go jedynie najlepsze przepisy prawa.**

**Dobrym pomysłem wydaje się:**

- określanie przez strony w umowach najmu mechanizmów indeksacyjnych, które ograniczą niespodziewane dla drugiej strony zmiany czynszu, np. coroczna zmiana czynszu o wskaźnik średniego wzrostu płac w gospodarce,
- minimum 3-miesięczny okres wyprzedzenia, z którym arbitralne zmiany czynszu muszą być najemcy komunikowane, tak aby najemca miał czas „zagłosować nogami”, jeśli arbitralna zmiana czynszu nie odpowiada sytuacji rynkowej, tylko stanowi np. próbę wykorzystania sytuacji osobistej najemcy.



**COGITO**  
— ERGO SUM —



## **Rozdział 5.** **Diagnoza barier**

## Rozdział 5. Diagnoza barier

Poprzedni rozdział można skonkludować tak, że popyt zgłaszany przez osoby niepotrzebujące mieszkania jest warunkiem koniecznym zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych połowy Polaków, ale te inwestycyjne zakupy z jednej strony muszą się opłacać, a z drugiej strony nie powinny eskalować cen mieszkań dla kupujących na własne potrzeby. Kluczem do uzyskania tego efektu jest uelastycznienie podaży, czyli zniesienie barier w budowie nowych mieszkań, zgodnie z głównym celem polityki mieszkaniowej i celem operacyjnym nr 1 (zmniejszenie barier w budowie). Skupimy się najpierw na diagnozie ograniczeń podażowych, a następnie poświęcimy też uwagę ograniczeniom popytowym.

### 1. Grunty

Gdyby założyć, że na przeciętnej działce o powierzchni hektara (10 000 m<sup>2</sup>) da się zbudować mieszkania o powierzchni 20 000 m<sup>2</sup>, to na 1,8 mln mieszkań po średnio 50 m<sup>2</sup>, czyli na 90 mln m<sup>2</sup> mieszkań, potrzebujemy 45 mln m<sup>2</sup> terenu, czyli 45 km<sup>2</sup>.

Dla porównania, dzielnica Ursynów w Warszawie ma powierzchnię 44 km<sup>2</sup>. Do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych Polaków wystarczyłyby działki pod intensywną zabudowę mieszkaniową o powierzchni Ursynowa. To 10 hektarów albo 10 tysięcy (poszukiwanych i trudno dostępnych) działek pod intensywną zabudowę wielorodzinną po 4500 m<sup>2</sup> każda, wokół których zapewniono już infrastrukturę komunikacyjną, szkoły, parki, sklepy.

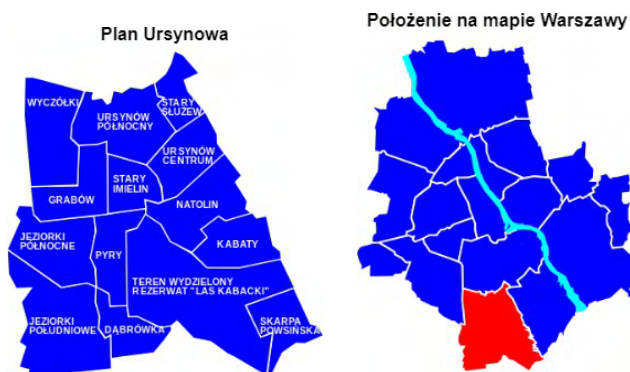
Niestety, takie wskaźniki chłonności zabudowy charakteryzują pojedyncze działki pod zabudowę wielorodzinną, ale nie tkankę miejską, bo infrastruktura miejska musi się rozbudowywać wraz ze wzrostem liczby mieszkańców, bo drogi, szkoły, parki, biura i sklepy też zajmują powierzchnię.

Dzielnice Ursynów według GUS zamieszkuje 150 tys. osób, przy czym do dalszych kalkulacji przyjmujemy liczbę 180 tys., o 20% wyższą jako korektę o niedoszacowanie faktycznej liczby mieszkańców<sup>52</sup>.

#### Do zaspokojenia deficytu mieszkań w Polsce potrzeba:

- 20 nowych dzielnic takich jak warszawski Ursynów, gdyby nie zagęszczać tkanki miejskiej lub
- 10 dzielnic o takiej powierzchni jak Ursynów, jeśli byłyby one dwukrotnie gęściej zaludnione.

Dla jasności, użyte powyżej pojęcie „Ursynów” obejmuje jedną z 18 administracyjnych dzielnic Warszawy a nie jeden z 13 obszarów tej dzielnicy, np. Ursynów-Centrum czy Ursynów Północny.



Źródło: <https://pl.wikipedia.org/wiki/Ursynów>

<sup>52</sup> Źródło: <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/ludnosc/powierzchnia-i-ludnosc-w-przekroju-terytorialnym-w-2023-roku,7,20.html>

Brakujące w Polsce grunty miejskie pod zabudowę to zatem między 45 km<sup>2</sup> (4500 ha), jeśli byłyby to małe działki pod intensywną zabudowę, do 875 km<sup>2</sup> (87 500 ha), jeśli byłyby to nowe tereny pod zabudowę tak gęstą jak w warszawskiej dzielnicy Ursynów.

Porównajmy te liczby z zasobem gruntów pod budownictwo mieszkaniowe, który znajduje się w dyspozycji dużych miast.

Powierzchnia gruntów gmin pod budownictwo mieszkaniowe przekazana/sprzedana inwestorom (ha)			
Gmina	2020	2021	2022
Warszawa	1,0	4,0	5,0
Trójmiasto	11,0	6,0	5,0
Kraków	0,0	2,0	1,0
Wrocław	6,0	12,0	10,0
Łódź	11,0	17,0	8,0
Katowice	1,0	2,0	0,0
Poznań	4,0	8,0	10,0
Suma 4 miast	18,0	24,0	21,0
Suma 7 miast	52,0	75,0	60,0

Grunty pozostające w zasobie gmin pod budownictwo mieszkaniowe (ha)			
Gmina	2020	2021	2022
Warszawa	435,2	432,0	436,8
Trójmiasto	929,3	924,7	920,2
Kraków	0,1	0,0	0,0
Wrocław	160,5	172,1	150,1
Łódź	1111,7	1119,6	1199,3
Katowice	234,7	232,8	232,7
Poznań	79,2	92,0	81,6
Suma 4 miast	1525,1	1528,8	1507,1
Suma 7 miast	4475,8	4502,0	4527,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS

Jak widać w tabeli powyżej po prawej stronie, Warszawa, Wrocław, Kraków i Trójmiasto dysponowały łącznie powierzchnią 1,5 tysiąca hektarów gruntów pod budownictwo mieszkaniowe, bez wskazywania ich jedno- lub wielorodzinnego przeznaczenia. Gdyby założyć, że intensywność zabudowy tych gruntów może średnio odpowiadać intensywności zabudowy dzielnicy Ursynów, to gminy dysponują 0,17% potrzebnych działek. Gdyby to były tylko uzbrojone, gotowe do intensywnej zabudowy małe działki pod mieszkaniowe budownictwo wielorodzinne, z dostępem do istniejących dróg, sklepów, szkół i mediów, to istniejący zasób komunalny gruntów stanowi 30% potrzeb. To oczywiście teoretyczne założenie, takich działek jest kilka procent zasobu, a w zasobie część działek ma przeznaczenie jednorodzinne.

Jak widać w tabeli powyżej po lewej stronie, średnie tempo uwalniania zasobu gruntów gminnych w czterech kluczowych miastach to kilka procent zasobu rocznie. W wymiarze fizycznym to ok. 21 hektarów rocznie. W tym tempie będziemy czekać 264 lata na odpowiednią dostępność gruntów w czterech dużych miastach, i to pod teoretycznym warunkiem, że są to tylko uzbrojone, gotowe do intensywnej zabudowy małe działki pod mieszkaniowe budownictwo wielorodzinne, z dostępem do istniejących dróg, sklepów, szkół i mediów. Jeśli przyjąć, że działki w zasobie gminnym uwalniane pod budownictwo mieszkaniowe będą możliwe do wykorzystania średnio w stopniu podobnym, jak dziś wykorzystana jest dzielnica Ursynów, to będziemy czekać 4166 lat.

Założenie średniej gęstości zaludnienia na nowo uwalnianych działkach takiej samej jak na Ursynowie kreśli zbyt pesymistyczny obraz, bo w tej dzielnicy są też grunty o przeznaczeniu innym niż mieszkaniowe. Stąd wniosek:

- **obecny zasób gruntów mieszkaniowych w zasobie komunalnym to 0,7% potrzeb,**
- **nowa zabudowa mieszkaniowa tylko na gruntach uwalnianych przez cztery duże miasta w obecnym tempie pozwoliłaby zrealizować potrzeby mieszkaniowe Polaków za tysiąc lat.**

Podkreślamy: wymienione grunty to wszystkie działki pod zabudowę mieszkaniową, nie tylko wielorodzinną. Część z nich to działki pod luźną zabudowę jednorodzinną, której nie ma wiele na Ursynowie.



Bez fundamentalnej zmiany reguł gry na rynku działek pod budownictwo mieszkaniowe wielorodzinne zaspokojenie marzeń o spełnieniu potrzeb mieszkaniowych Polaków pozostanie mrzonką. Inwestorzy będą nadal konkurować o parcele, które stanowią kilka procent potrzebnego zasobu, i czekać latami na prawo ich zabudowy.

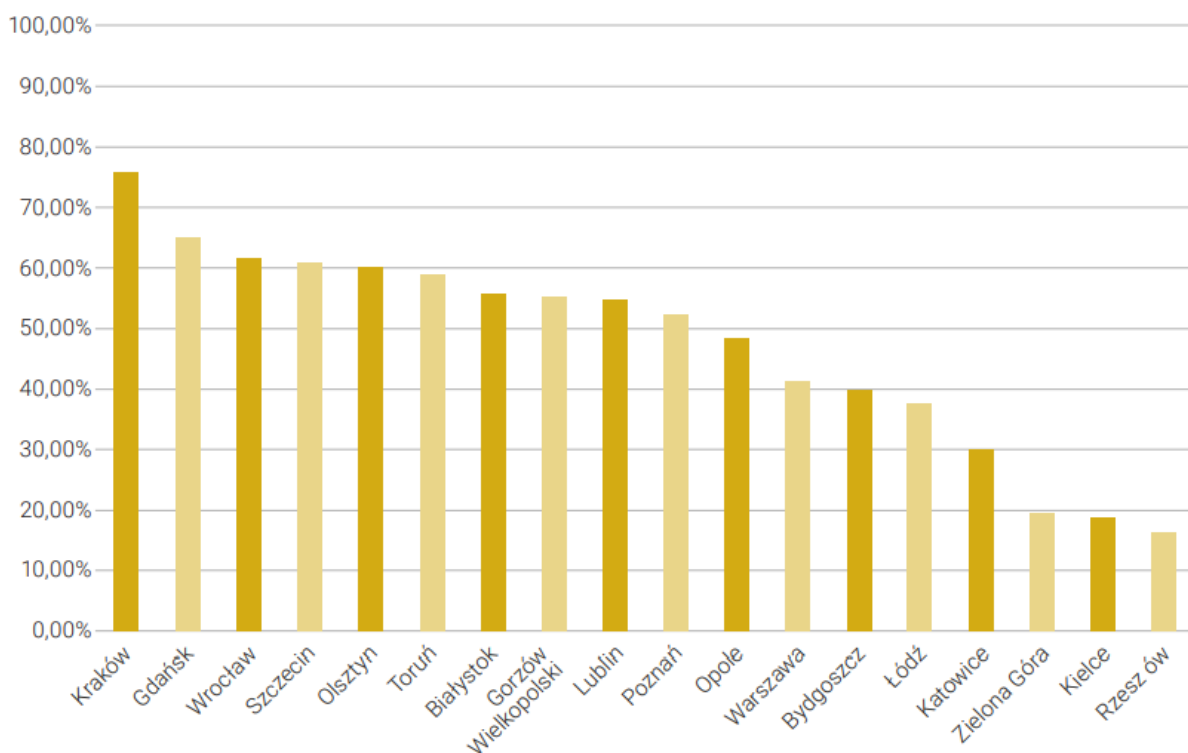
Kluczowym elementem dostępu do gruntów pod inwestycje są procesy administracyjne. Czas rozpoczęcia inwestycji nawet na działce z Miejscowym Planem Zagospodarowania Przestrzennego często przekracza dwa lata. Długotrwałe procedury administracyjne i ogromna niepewność czasu ich finalizowania to de facto wykluczenie z zabudowy nawet tych nielicznych dostępnych działek.

Identyfikujemy deficyt gruntów i długotrwałe procedury administracyjne jako kluczowy hamulec elastyczności podaży mieszkań, główną przyczynę niezaspokojenia potrzeb mieszkaniowych Polaków.

Dla ilustracji wąskich gardel w procesach administracyjnych posłużymy się trzema wskaźnikami.

Po pierwsze, jesteśmy dalecy od pokrycia planami zagospodarowania przestrzennego (MPZP) nawet największych miast. Z dużych ośrodków szczególnie słabo wypada Warszawa.

**Rysunek 12.** Stopień pokrycia miast wojewódzkich planami zagospodarowania przestrzennego



Źródło: XIII Ranking Miast, PZFD, 2023 r.

Źródło: [https://pabwib.pl/wp-content/uploads/2024/01/PAB WIB Perspektywy rozwoju budownictwa Marona 2.pdf](https://pabwib.pl/wp-content/uploads/2024/01/PAB_WIB_Perspektywy_rozwoju_budownictwa_Marona_2.pdf)

Po drugie, jeśli brakuje MPZP, potrzebne są Warunki Zabudowy (WZ). Ich wydanie szczególnie w dużych miastach często trwa ponad rok. W Krakowie ten problem dotyczy ¼ decyzji.

**Tabela 2.** Terminy wydawania decyzji o warunkach zabudowy w miastach wojewódzkich

Miasto	W terminie do 60 dni:	Od 61 do 90 dni:	Od 91 do 180 dni:	Od 181 do 365 dni:	Powyżej 365 dni:
Białystok	9,09%	72,73%	9,09%	9,09%	0,00%
Bydgoszcz	1,89%	7,55%	37,74%	50,94%	1,89%
Gdańsk	3,23%	6,45%	45,16%	19,35%	25,81%
Gorzów Wielkopolski	20,00%	20,00%	40,00%	20,00%	0,00%
Katowice	0,00%	5,71%	31,43%	31,43%	31,43%
Kielce	4,17%	0,00%	29,17%	37,50%	29,17%
Kraków	0,81%	3,25%	12,20%	8,94%	74,80%
Lublin	8,70%	36,96%	21,74%	15,22%	17,39%
Łódź	8,23%	27,22%	34,18%	27,85%	2,53%
Olsztyn	0,00%	11,11%	66,67%	0,00%	22,22%
Poznań	1,28%	10,26%	52,56%	24,36%	11,54%
Szczecin	0,00%	0,00%	33,33%	66,67%	0,00%
Toruń	0,00%	11,11%	22,22%	55,56%	11,11%
Warszawa	3,85%	14,10%	26,28%	21,79%	33,97%
Wrocław	0,00%	2,44%	26,83%	29,27%	41,46%
Zielona Góra	0,00%	25,00%	25,00%	0,00%	50,00%

Źródło: XIII Ranking Miast, PZFD, 2023 r.

 Źródło: [https://pabwib.pl/wp-content/uploads/2024/01/PAB\\_WIB\\_Perspektywy\\_rozwoju\\_budownictwa\\_Marona\\_2.pdf](https://pabwib.pl/wp-content/uploads/2024/01/PAB_WIB_Perspektywy_rozwoju_budownictwa_Marona_2.pdf)
**Tabela 3.** Terminy wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę w miastach wojewódzkich

Miasto	W terminie do 65 dni:	Od 66 do 180 dni:	181-365 dni	powyżej 365 dni
Opole	75,00%	25,00%	0,00%	0,00%
Gorzów Wielkopolski	53,85%	30,77%	0,00%	15,38%
Wrocław	47,31%	42,51%	9,58%	0,60%
Łódź	41,13%	38,71%	14,52%	5,65%
Lublin	33,33%	45,61%	14,04%	7,02%
Kielce	28,00%	28,00%	28,00%	16,00%
Białystok	25,93%	51,85%	18,52%	3,70%
Szczecin	24,49%	53,06%	18,37%	4,08%
Rzeszów	22,22%	55,56%	11,11%	11,11%
Zielona Góra	20,00%	60,00%	10,00%	10,00%
Toruń	20,00%	40,00%	33,33%	6,67%
Olsztyn	19,05%	42,86%	33,33%	4,76%
Warszawa	17,14%	38,29%	24,00%	20,57%
Katowice	12,00%	72,00%	16,00%	0,00%
Gdańsk	8,14%	52,33%	23,26%	16,28%
Kraków	3,49%	54,65%	23,26%	18,60%
Poznań	0,00%	60,78%	21,57%	17,65%
Bydgoszcz	0,00%	29,17%	33,33%	37,50%

Źródło: XIII Ranking Miast, PZFD, 2023 r.

 Źródło: [https://pabwib.pl/wp-content/uploads/2024/01/PAB\\_WIB\\_Perspektywy\\_rozwoju\\_budownictwa\\_Marona\\_2.pdf](https://pabwib.pl/wp-content/uploads/2024/01/PAB_WIB_Perspektywy_rozwoju_budownictwa_Marona_2.pdf)

Po trzecie, po uzyskaniu WZ lub posiadając MPZP, do rozpoczęcia budowy potrzebujemy jeszcze pozwolenia na budowę. To sprawnie idzie we Wrocławiu. W innych dużych miastach co piąta inwestycja

czeka ponad rok, choć ustawowy termin to 65 dni. W Gdańsku i Krakowie termin ustawy udaje się dotrzymać w 3-8% przypadków.

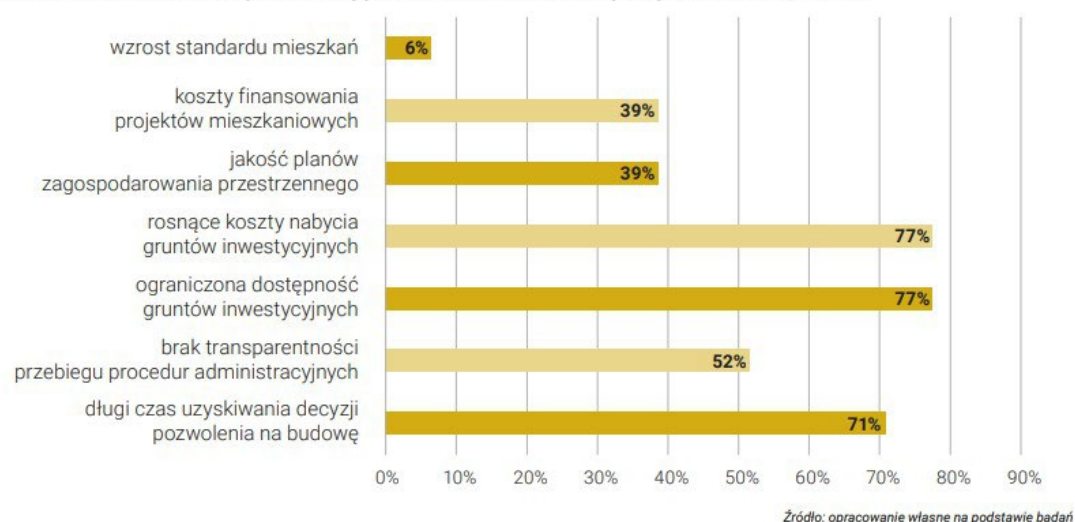
## 2. Bariery podażowe – wyniki badań, ankiet i wywiadów

Ogromny i narastający w czasie problem ze znalezieniem gruntów pod zabudowę mieszkaniową wielorodzinną, a także długotrwałość i złożoność procesów administracyjnych, potwierdziliśmy w wywiadach z przedstawicielami inwestorów, architektów, urbanistów, samorządów, urzędników.

Na dominującą rolę podaży gruntów wśród barier dla budownictwa mieszkaniowego wskazali także respondenci w ankiecie dla Warszawskiego Instytutu Bankowości<sup>53</sup>. W ankiecie dla ZBP pierwsze trzy miejsca wśród barier zajmują dostępność gruntów (77%), ceny gruntów (77%) i długotrwałe procedury administracyjne związane z uzyskaniem pozwolenia na budowę (71%). W analizie surowych danych z ankiety zauważyliśmy, że problem z dostępnością lub ceną gruntów wskazało łącznie 90% badanych, zaś wszyscy pozostali wskazali na trzeci czynnik, administracyjny, który także skutkuje brakiem możliwości rozpoczęcia budowy.

Kolejne bariery, które wskazało więcej niż 10% respondentów, to brak transparentności procesów administracyjnych (52%), jakość planów zagospodarowania (39%) i koszty finansowania (39%).

**Rysunek 25.** Główne problemy determinujące wzrost kosztów realizacji projektów deweloperskich



Źródło: [https://pabwib.pl/wp-content/uploads/2024/01/PAB\\_WIB\\_Perspektywy\\_rozwoju\\_budownictwa\\_Marona\\_2.pdf](https://pabwib.pl/wp-content/uploads/2024/01/PAB_WIB_Perspektywy_rozwoju_budownictwa_Marona_2.pdf)

Na potrzeby niniejszej publikacji przeprowadzono własny wywiad wśród firm deweloperskich<sup>54</sup>. Także w tym przypadku dostępność gruntów pod zabudowę mieszkaniową i procesy administracyjne wskazano w wywiadzie jako najważniejszą spośród barier podażowych dla budownictwa mieszkaniowego. Rzadko zdarzało się, by te czynniki stanowiły mniej niż 70% barier podażowych, czasem stanowiły ponad 70% barier ogółem.

<sup>53</sup> Źródło: <https://pabwib.pl/produkt/perspektywy-rozwoju-budownictwa-mieszkaniowego-w-kontekście-kształtowania-sie-cen-i-kosztów-inwestycji-mieszkaniowych/>

<sup>54</sup> Wywiad obejmował swobodne wypowiedzi oraz ankietę pogłębiającą m.in. kwestię gruntów i mieszkań, pytania uwzględniały m.in. stan rynku, bariery popytowe i podażowe, ceny mieszkań i działek, czasy budowy, elementy strategii rynkowych, kwestie VAT i różnice netto a brutto.

W naszej ankiecie wśród wielu pytań kluczowe pytanie było to o cenę gruntu z pozwoleniem na budowę oraz cenę gotowego mieszkania w przeliczeniu na powierzchnię użytkową mieszkań (dalej: PUM). Nie pytaliśmy o proporcję ani o udział w kosztach, ale w oddzielnych pytaniach:

- o AKTUALNĄ cenę gruntów (w zł za PUM) oraz
- o AKTUALNĄ cenę mieszkań (w zł za PUM).

Cena gruntu z pozwoleniem na budowę budynku wielorodzinnego stanowi średnio 30% ceny mieszkania! Jedna z odpowiedzi implikowała udział ceny gruntu netto ponad 50% ostatecznej ceny brutto! Okazało się też, że im wyższa cena metra kwadratowego mieszkania, tym wyższy udział ceny gruntu. Jedyna odpowiedź z udziałem poniżej 20% dotyczyła budownictwa jednorodzinne.

Te wyniki uznaliśmy za zaskakujące, gdyż w badaniu WIB czy rachunkach wyników giełdowych firm deweloperskich cena gruntu to bliżej 20% kosztów a nie 30% ceny. Wiedzę na ten temat pogłęбилиśmy w wywiadzie.

Koszty w rachunku wyników „pamiętają” historię z dnia zakupu działki. Jeśli zakup dotyczył działki z pozwoleniem na budowę, to mieszkania zostają sprzedane średnio w ciągu roku po zakupie działki. Jeśli kupiono działkę z MPZP lub warunkami zabudowy i procesy administracyjne trwały dwa lata, to okres między zakupem działki a sprzedażą mieszkań to około trzech lat. Jeśli kupiono działkę przed uzyskaniem warunków zabudowy, to opóźnienie rośnie nawet powyżej pięciu lat.

Większość ankietowanych stara się niezwłocznie doprowadzić do uzyskania pozwolenia na budowę, a następnie niezwłocznie uruchomić inwestycję. Spośród innych odpowiedzi większość respondentów wskazywała zwłokę do 1jednego roku, nie wystąpiła odpowiedź o zwłoce przekraczającej trzy lata.

Grunty bez rozpoczętych inwestycji trudno jest inwestorom komercyjnym sfinansować kredytem. Muszą posiłkować się kapitałem własnym, którego koszt wynosi obecnie około 10% rocznie (przybliżyliśmy go pytaniem o możliwość finansowania obligacjami z marżą 400 bp ponad WIBOR, rozkład odpowiedzi był skupiony i symetryczny). Historyczna cena gruntu to tylko część tego, ile de facto kosztuje ziemia pod uruchamiany projekt. Niektórzy rozmówcy podkreślali niepewność sukcesu przy wykorzystaniu gruntu, wskazując na zmiany prawa, protesty sąsiadów czy zakorkowanie urzędów, skutkujące brakiem możliwości wykorzystania części działek kupionych lata temu albo ich wykorzystaniem np. pod budownictwo jednorodzinne; zwykle taki grunt jest wart istotnie mniej, niż wynosi cena, którą płaci się, planując budynek wielorodzinny.

Inwestorzy nie mają komfortu zakupu gruntów z pozwoleniem na budowę, ocenili ich dostępność w skali od 0 do 10 na średnio 2, zdarzały się nawet oceny 0. Dla gruntów bez pozwolenia na budowę, ale objętych planem miejscowym lub z wydanymi warunkami zabudowy, dostępność oceniono na średnio 3,5 w skali od 0 do 10.

Sektor prywatny traktuje jako kluczowy element swojego know-how i przewagi konkurencyjnej odpowiednie zaplanowanie budynków i mieszkań pod kątem rynkowej atrakcyjności oferty. To know-how obejmuje wielkość i rozkład mieszkań, standard powierzchni wspólnych, rozwiązania architektoniczne, z uwzględnieniem preferowanej relacji cena-jakość i specyfiki nabywców. Mimo to pozwolenie na budowę dla kupowanej działki, które dotyczy konkretnego projektu, nieopartego na know-how danego inwestora, uznane jest za wielki atut, bo umożliwia ono szybkie rozpoczęcie prac, przy jednoczesnej możliwości zmiany wybranych parametrów i rozwiązań np. na etapie realizacji prac ziemnych. W ankiecie średni czas do rozpoczęcia prac został określony na dwa lata, w przypadku, gdy działka ma plan miejscowy lub warunki zabudowy.

**Absolutnie dominującą barierą w budowie nowych mieszkań jest brak wystarczającej ilości gruntów pod zabudowę wielorodzinną. Towarzyszącym jej krytycznym problemem są wieloletnie procedury administracyjne umożliwiające zabudowę działek często mimo istnienia MPZP.**

**Inwestorzy, zarówno w sektorze prywatnym, spółdzielczym, jak i komunalnym, zostali zmuszeni, by zmienić segment działalności: zamiast zająć się projektowaniem, budową i sprzedażą mieszkań, muszą zajmować się przygotowaniem działek pod zabudowę.**

### 3. Inne bariery podażowe wskazane w wywiadzie

Istotną barierą jest dostęp do pracowników. W ankiecie miał on średnią wagę 10%, ale zdarzyła się nawet waga 30% dla tego czynnika. Pamiętajmy, że część inwestorów zatrudnia zewnętrzne firmy budowlane i nie obserwuje wprost tego zjawiska. Rozwiązaniem po stronie biznesu może być wdrażanie nowych technologii, większa powtarzalność i automatyzacja procesów budowlanych lub standaryzacja typowych rozwiązań architektonicznych. Z powodów demograficznych deficyt pracowników będzie się pogłębiał.

**Systemową odpowiedzią polityki gospodarczej państwa na problem deficytu pracowników mogłaby być imigracja (oparta na mądrej polityce imigracyjnej z dominującą rolą integracji imigrantów) oraz odbudowa systemu szkolnictwa zawodowego.**

Dostęp do sprzętu i materiałów budowlanych nie jest istotną barierą, gdyż są to towary możliwe do importu, transportu na duże odległości. Wyzwaniem w przypadku niektórych materiałów są koszty transportu. System ETS2 nie będzie oznaczał utraty możliwości budowania, ale podniesie znacznie koszty budów.

**Chwiejny popyt to bariera istotnie rzutująca na możliwość produkcji nowych mieszkań. Zaplanowanie liczby budów, rozmiaru, jakości budynków i mieszkań pod kątem potrzeb rynku, a także same procesy budowlane związane z budynkiem i jego otoczeniem to zadanie wyspecjalizowanych firm. Nie jest sytuacją optymalną, gdy te firmy na przemian albo nie mają obłożonych mocy produkcyjnych, albo przeżywają klęskę urodzaju.**

W takich warunkach w chudych latach jest problem z rentownością, utrzymaniem pracowników, zapewnieniem wszystkim zajęcia. W latach tłustych są chroniczne deficyty rąk do pracy, pojawia się problem braku doświadczenia części kadr wykonawczych i menedżerskich, zaś presja czasu i efekty skali obniżają jakość produkcji. Chwiejny popyt ogranicza podaż mocy produkcyjnych i tempo wzrostu sektora prywatnego. Oznacza mniejszą podaż i niższą jakość nowych mieszkań.

Budownictwo mieszkaniowe mogłoby być stabilizatorem dla rynku budowlanego w Polsce, zamiast tego jest biznesem tak zmiennym, że wiele firm i pracowników wybiera sobie inną specjalizację.

### 4. Bariery popytowe w ankiecie i w wywiadzie

Mimo że w początkowym wywiadzie większość rozmówców skupiała się na barierach podażowych, nie chcieliśmy nikomu sugerować odpowiedzi i w ankiecie zawarliśmy pytania symetrycznie o bariery popytowe i podażowe.

Niestety, ważne pytanie o wagę poszczególnych barier zostało przez około połowę ankietowanych zrozumiane jako prośba o podanie wag rozdzielnie dla barier popytowych i podażowych. Spośród tych odpowiedzi, w których 100% barier rozpisano łącznie na popyt i podaż, aż co czwarty respondent

wskazał brak zdolności kredytowej jako istotną barierę w działalności (waga 20% i więcej). Znaczna waga kryterium popytowego w zauważalnej części ankiet zwróciła naszą uwagę. Spodziewaliśmy się większej przewagi barier podażowych.

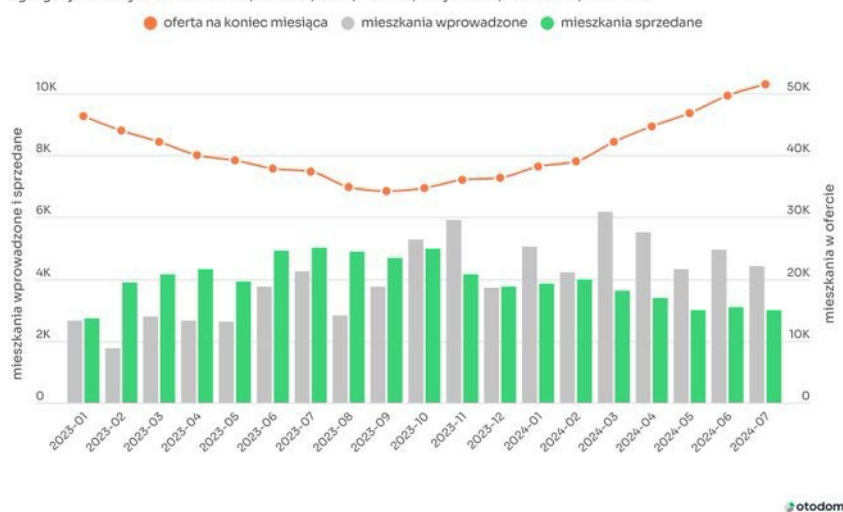
W ocenie punktowej barier ogółem niemal 30% punktów uzyskały kwestie popytowe, obok zdolności kredytowej z niską wagą pojawiały się wkład własny i niechęć do transakcji ze strony prywatnych nabywców mieszkań przeznaczonych na wynajem.

Znaczenie barier popytowych podkreślali ci ankietowani, którzy wskazywali obecną kondycję rynku jako stan bliski równowagi lub wręcz jako niedostatek popytu. Odnieśliśmy wrażenie, że wraz ze wpływem ankiet z czasem nasilała się waga czynników popytowych. Interpretujemy to jako sygnał, że wstrzymanie uruchomienia programu wsparcia kredytowego „na start” w niektórych przypadkach wywołuje obawę o sprzedaż projektów i ta obawa narasta w czasie.

Dane wysokiej częstotliwości zdają się potwierdzać tę obserwację:

### Wprowadzenia, sprzedaż i oferta deweloperów (miesiącami)

źródło: monitoring rynku Otodom Analytics, liczba mieszkań w granicach miast, agregacja dla 7 rynków: Katowice, Kraków, Łódź, Poznań, Trójmiasto, Warszawa, Wrocław



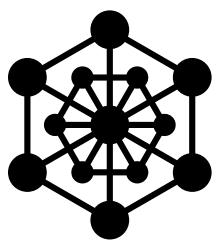
Źródło: Otodom Analytics

W wywiadzie potwierdziliśmy tę hipotezę: menedżerowie wielokrotnie widzieli nagłe zwroty sytuacji rynkowej i obawiają się o chwiejność popytu. Niemal wszystkie próby pogłębienia wiedzy na ten temat zawierały obserwację, że za wahania popytu najbardziej odpowiada koszt kredytu. Kiedy stopy procentowe wzrosły tak bardzo, że nowi kredytobiorcy, pozbawieni wakacji kredytowych, musieli liczyć się z dwukrotnym wzrostem raty, rynek praktycznie zamarł. Kiedy uruchomiono program Bezpieczny Kredyt 2%, nastąpiła eksplozja popytu. Jako sposób na tę sytuację wywiadzie sugerowano nie tyle dopłaty do kredytów, ile gwarantowane oprocentowanie, które nie będzie się wahać między 3% a 10%.

Na bazie danych, co wykazaliśmy powyżej, kredytowa dostępność mieszkań jest bardziej zmienna niż dostępność dochodowa.

**Wniosek: kredyty mieszkaniowe oparte na zmiennej stopie są w Polsce powodem chwiejności rynku, która tworzy niepewność i ma negatywne skutki i dla sprzedających, i dla kupujących mieszkania.**

W wywiadzie pojawił się też wątek braku popytu na większe mieszkania lub domy z dala od dużych ośrodków miejskich, w małych miastach, przy istniejącej możliwości sprzedaży mieszkań o maksymalnej powierzchni do 40-60m<sup>2</sup> w zależności od rynku. Mowa tu o niskich liczebnościach małych projektów.



**COGITO**  
— ERGO SUM —



## **Rozdział 6.**

# Jak obniżyć ceny mieszkań?

## Rozdział 6. Jak obniżyć ceny mieszkań?

Zacznijmy od zaskakującego udziału aktualnej ceny działek w aktualnych cenach mieszkań na poziomie 30% i jednego z powyższych wniosków: inwestorzy mieszkaniowi zostali zmuszeni, by zmienić segment działalności. Zamiast zająć się projektowaniem, budową i sprzedażą mieszkań, muszą zajmować się przygotowaniem działek pod zabudowę. Wyodrębniamy trzy etapy działalności składające się na wzrost zasobu mieszkaniowego.

### 1. Land development

Brak dostępności gruntów z pozwoleniem na budowę powoduje, że inwestorzy kupują działki z planem miejscowym lub warunkami zabudowy bądź nawet bez tej dokumentacji, a następnie starają się doprowadzić do uzyskania pozwolenia na budowę. W puli danych o konkretnych projektach, którą udało nam się zgromadzić, czas inwestycji wynosi od 40 do 67 miesięcy, przy czym mediana wynosi 60 miesięcy, czyli 5 lat. Szczególnie w sytuacji eksplozji popytu to właściciele gruntów z pozwoleniem na budowę korzystają najbardziej, mogą sprzedać taki grunt z łatwością bez ryzyka utopienia nakładów, zajmowania się budową i sprzedażą.

Księgowe koszty zakupu gruntu dotyczą cen historycznych, nie obejmują kosztu finansowania ani kosztu procedur administracyjnych: uzgodnienia dróg, przyłączy, środowiskowych, przyłączenia mediów. Ze względu na nieprzewidywalność i długotrwałość procesów administracyjnych oraz konsekwencję opóźnienia nawet jednego z nich w postaci braku możliwości rozpoczęcia budowy pojawia się ryzyko zamrożenia środków w działkach, ponoszenia kosztu finansowania bez gwarancji sukcesu, a nawet powstania pewnego odsetka działek, na których zabudowa będzie niemożliwa.

Gdyby procesy administracyjne nie były długotrwałe i niepewne, podmioty skupione na zwiększaniu zasobu mieszkaniowego same zajęłyby się ich przeprowadzeniem. Dziś stać na to najsilniejsze, często te duże, giełdowe firmy, pozostali płacą dużo za grunt i przejmują proces inwestycyjny, gdy ryzyko administracyjne jest odpowiednio ograniczone. Z tego powodu ceny działek pod budownictwo wielorodzinne są odległe od sumy kosztów poniesionych na ich przygotowanie. W związku z tym firmy zintegrowane pionowo, które samodzielnie realizują te procesy, raportują znacznie wyższe zyski.

Podobne zjawisko znamy z rynków surowcowych, np. rynku ropy naftowej – gdy popyt znacznie przewyższa nieelastyczną podaż, cena szybuje i nikt nie pyta, ile kosztował sprzęt, prąd do pompy czy pracownicy nafciarza ani transport do portu: płaci się taką cenę, jaką dyktuje rynek. Podobnie, kiedy sztywna podaż nie spotyka się z adekwatnym popytem, cena nurkuje znacznie poniżej kosztu wytworzenia, a w maju 2020 roku nawet w terytoria ujemne: ropa jest trudna w przechowywaniu na wielką skalę i stała się odpadem, za którego przyjęcie sprzedający musiał dopłacać.

**Analogicznie, sztywna podaż jest źródłem wahań cen mieszkań. Przy relatywnie mniej zmiennych kosztach budowy najbardziej zmienne są ceny gruntów, które szybują w czasach dużego zainteresowania klientów mieszkaniem. To na gruntach możliwe do realizowania są największe marże. Częściowo są one uzasadnione ogromnym ryzykiem działalności podmiotów, które zajmują się przygotowaniem gruntów pod inwestycje mieszkaniowe. Duża dostępność działek zmniejszyłaby siłę rynkową land developerów, zaś usprawnienie procesów administracyjnych zmniejszyłoby ryzyko ich działalności i zwiększyło liczbę podmiotów zdolnych przygotowywać grunty pod zabudowę.**

**Naszym zdaniem sektor prywatny ma bardzo ograniczony potencjał przygotowania gruntów pod wielorodzinne inwestycje mieszkaniowe. Za land development powinien się zabrać sektor publiczny: samorządy, a nawet państwo. Sektor ten kontroluje procesy administracyjne, takie jak scalanie działek, planowanie przestrzenne, udzielanie zezwoleń, ma też pośrednie przełożenie na komunalne i państwowe spółki odpowiedzialne za zaopatrzenie w media, zleca realizację infrastruktury**



komunikacyjnej. Przykładem udanego zaangażowania sektora publicznego w taką działalność jest założenie wrocławskiego osiedla Nowe Żerniki, do czego wracamy w dalszej części raportu.

W naszej ocenie zwiększenie zasobu gruntów możliwych do praktycznej zabudowy oraz udrożnienie procesów administracyjnych może obniżyć koszty gruntu o około 1/3. Przy 30-procentowym udziale ceny działki w cenie mieszkania zmniejszenie jej kosztu o 1/3 przekłada się na zmniejszenie o ok. 10% dzisiejszej ceny końcowej mieszkania.

To cena, jaką dziś płacimy za brak planów zagospodarowania, niejasne przepisy, rozproszoną i niejasną odpowiedzialność.

Wielu rozmówców wini także biurokrację, ale większość dostrzega, że za długotrwałością procedur administracyjnych stoją też ograniczenia budżetowe urzędów i samorządów, nieobsadzone wakaty, niskie płace oraz sposób funkcjonowania organów kontrolno-nadzorczych, które szczegółowo sprawdzają wydane decyzje, ale rzadko równie skrupulatnie badają decyzje niepodjęte w terminie, a tym bardziej nakładają sankcje za brak nawet ważnych i potrzebnych decyzji, o ile da się wykazać podstawę prawną do ich wstrzymania lub opóźnienia.

Uwolnienie podaży dużej ilości gruntów z możliwością zabudowy mieszkaniowej oznaczałoby też zmniejszenie marż prywatnych podmiotów, które realizują dzisiaj te procesy, ale znaczna część tego zmniejszenia byłaby wynagrodzona mniejszym ryzykiem czy brakiem potrzeby ponoszenia kosztów na etapie land development, np. zlecenia na tym etapie projektu.

## 2. Home development

Wznoszenie budynków mieszkalnych to najważniejszy segment działalności w procesie zwiększania zasobu mieszkaniowego.

Elementami wiedzy branżowej i źródłami przewagi konkurencyjnej poszczególnych podmiotów działających na tym rynku są: projektowanie, pozwalające na optymalne wykorzystanie działki, i zbudowanie najbardziej atrakcyjnej oferty rynkowej, finansowanie procesu inwestycyjnego, optymalizacja budowy pod kątem jakości, zużycia materiałów, zaangażowania pracy, czasu realizacji oraz ceny, która płacona jest firmie budowlanej, oraz marketing, sprzedaż i obsługa posprzedażowa. Coraz więcej podmiotów decyduje się też wykańczać mieszkania pod klucz za dodatkową opłatą. Jest to wygodne dla nabywcy i w coraz mniejszym stopniu droższe od wykańczania mieszkania na własną rękę przez każdego z nabywców, bo eskalują deficyty na rynku pracy i mało jest dobrych ekip wykończeniowych dostępnych do jednorazowego wynajęcia przez poszczególnych nabywców mieszkań.

**Pozytywnym skutkiem uelastycznienia podaży gruntów i udrożnienia procesów biurokratycznych byłby wzrost konkurencji wśród firm oferujących mieszkania – przy dużej dostępności gruntów i sprawnym przebiegu procesów administracyjnych nowe podmioty mogłyby łatwiej wejść na rynek w nowej lokalizacji, jeśli cena mieszkań na tym rynku przekracza sumę: ceny gruntu, wszystkich innych kosztów i przeciętnej marży. Wszędzie tam, gdzie rentowność działalności jest ponadprzeciętnie wysoka, podaż gruntów i sprawne procedury administracyjne mają potencjał obniżyć poziom marż, naszym zdaniem o 0-5%. Z drugiej strony więcej podmiotów niedysponujących doświadczeniem i nieznanymi potrzebami nabywców mogłoby obniżyć jakość oferowanych mieszkań.**

Część firm działających na tym rynku decyduje się samodzielnie realizować procesy budowlane. Ten rodzaj integracji pionowej umożliwi większą kontrolę nad procesem budowlanym i podnosi osiągnięte

marże, ale wiąże się z wyższym ryzykiem, m.in. przejściem odpowiedzialności za ewentualne błędy w procesie wykonawczym, nieprzewidziane zdarzenia uniemożliwiające ukończenie budowy na czas.

Niezależnie od tego, czy usługa budowlana jest zlecana na zewnątrz, czy realizowana samodzielnie, znaczenie dla kosztów budowy mają możliwości zabudowy, ceny wykonawstwa i standard techniczny budynków i lokali.

#### a. Ceny wykonawstwa i standard techniczny

W warunkach elastycznej podaży obniżenie tych kosztów przełożyłoby się na niższe ceny mieszkań. W wywiadzie nasi rozmówcy często wskazywali na znaczny udział kosztu kondygnacji podziemnych w ogólnych kosztach budowy budynku. Zapytaliśmy o to w naszej ankiecie. Cała budowa budynku to 55-65% kosztów projektu, w tym kondygnacje podziemne to 15-20% ogółu kosztów, czyli około 25% samej budowy budynku.

Inwestorzy są zmuszeni budować garaże, a następnie mają często kłopot z ich sprzedażą. Pojawiają się rozwiązania typu „miejsce parkingowe obowiązkowe dodatkowo płatne,” co wyraźnie wskazuje na niewystarczające zapotrzebowanie na miejsca postojowe względem ustawowo wymuszonej oferty.

W wywiadzie pojawiły się też mniej liczne obserwacje, że w niektórych przypadkach miejsca garażowe są sprzedawane po kosztach, by uniknąć nierównowagi między ofertą a zapotrzebowaniem. W takim przypadku wyższe wpływy z projektu realizowane są przez podniesione ceny mieszkania. Do takiej praktyki zachęcać mają zróżnicowane stawki VAT na mieszkania (8%) i miejsca garażowe (23%).

Rozmówcy sugerują, że mądre zaprojektowanie miast może oznaczać możliwość rezygnacji z własnego samochodu, szczególnie w erze współdzielenia. W wywiadzie proponowano zmniejszenie regulacyjnego wymogu liczby miejsc postojowych w projekcie, przynajmniej w miejscach z dostępną rozbudowaną komunikacją miejską. Zdaniem niektórych rozmówców przy mieszkaniach o powierzchni do 35 m<sup>2</sup> można byłoby zrezygnować z obowiązku budowy miejsca parkingowego. Mniejsza liczba miejsc w projekcie oznaczałaby powszechnie nieobowiązkowy zakup miejsca garażowego dla tych, którzy faktycznie mają taką potrzebę, niezależnie od metrażu. To podniosłoby finansową dostępność mieszkań.

Ciekawe pod tym względem są rozwiązania architektoniczne w dzielnicy Nowe Żerniki, gdzie hale garażowe pod budynkiem powstały w poziomie parteru, by ograniczyć koszty budowy. Twórcy projektu zadbali o organizację terenów zielonych na stropie nad częścią garażową.

Zdaniem autorów zapotrzebowanie na miejsca garażowe inaczej kształtuje się w drogich apartamentowcach, a inaczej w popularnym segmencie, gdzie nabywcy mają ciasne ograniczenie budżetowe, zaś mieszkanie blisko komunikacji miejskiej może być postrzegane jako substytut posiadania własnego auta. Koszty budowy kondygnacji podziemnych nie znikną przez likwidację garaży podziemnych, ale mogą zostać istotnie ograniczone, nawet jeśli część nabywców wybierze wtedy (większą) komórkę lokatorską.

**W warunkach dużej, elastycznej podaży działek, to rynek powinien decydować o zapotrzebowaniu na miejsca postojowe. Wymogi prawa i planów lokalnych powinny pod tym względem zostać rozluźnione, z przeniesieniem decyzyjności na szczebel lokalny, gdzie łatwiej wziąć pod uwagę realne zapotrzebowanie na garaże.**

**Zmniejszenie regulacyjnego wymogu budowy podziemnych miejsc garażowych o 10% mogłoby zmniejszyć koszt budowy kondygnacji podziemnych budynku o około 5%, prowadząc do spadku średnich cen mieszkań o 1%. Z punktu widzenia osób, które potrzebują zaspokoić własną potrzebę**

mieszkańców, a nie potrzebę mieszkaniową swojego auta, wpływ tej zmiany na finansową dostępność mieszkań byłby większy: 10% nabywców rezygnując z garażu zapłaciłoby średnio o 10% mniej za „pakiet” obejmujący dziś mieszkanie plus miejsce parkingowe. Taka zmiana miałaby pozytywny wpływ na ich siłę nabywczą.

b. Możliwości zabudowy

Znaczny potencjał może mieć odblokowanie możliwości lepszego zagospodarowania dostępnych gruntów. Wymogi odległościowe, związane z maksymalną intensywnością zabudowy czy wysokością lub liczbą kondygnacji budynku, to przykłady parametrów, których odblokowanie zwiększyłoby potencjał zabudowy i liczbę dostępnych mieszkań w nowym budownictwie. Miałoby to również przełożenie na ceny, bo ta sama działka mogłaby pomieścić więcej mieszkań.

**Zwiększenie metrażu zabudowy na danej działce o 10% prowadziłoby do spadku ceny mieszkania o ok. 2%. Zakładamy tu spadek udziału gruntu do 20% ceny mieszkania. Skorzystanie z tej metody powinno zależeć od specyficznych uwarunkowań danej inwestycji, uwzględniając wpływ na komfort życia czy ład urbanistyczny. Decyzyjność w tej sprawie powinna należeć do samorządów.**

3. Działka, budynek i... cała reszta

Obok pozyskania możliwej do zabudowy działki i wzniesienia budynku mieszkalnego wraz z halą garażową proces inwestycyjny obejmuje inne zadania. Drogi, oświetlenia, rurociągi i kable, czasem poza terenem inwestycji, place zabaw na terenie inwestycji – to przykłady zadań spadających na inwestorów. Wymogi państwa i władz lokalnych dotyczące zadań inwestora mają wpływ na koszty budowy, a w warunkach elastycznej podaży będą silnie przekładać się na ceny mieszkań.

Nie jest sprawiedliwe ponad proporcjonalne obciążanie nabywców nowych mieszkań kosztami budowy infrastruktury miejskiej, ale nie jest zasadne wykluczanie możliwości dostosowania nowych inwestycji do uwarunkowań lokalnych. Społeczna użyteczność nakładów różni się w zależności od specyficznych uwarunkowań w danej inwestycji. Ogólnokrajowe przepisy prawa nie są w stanie uwzględnić tej specyfiki. Lepiej przekazać część decyzyjności na szczebel lokalny.

Oczywiście, część standardów technicznych, jak nasłonecznienie czy akustyka mieszkań, nie podlega dyskusji. Niemniej są takie wymogi, przy których prawo powinno być elastyczne.

**Dobrze, by prawo zawierało optymalny standard inwestycji, ale władze lokalne powinny mieć możliwość modyfikacji tego standardu w zależności od uwarunkowań lokalnych, fizycznych możliwości, potrzeb rynku, sytuacji w otoczeniu.**

Jednostki samorządu terytorialnego mogłyby na zasadzie dobrowolnej umowy z inwestorem nie tylko zmniejszać wymogi w danym zakresie nieodpłatnie, ale też określać cenę takiego zmniejszenia, przykładowo w formie:

- finansowej, np. miasto rezygnuje z obowiązku zapewnienia placu zabaw, ale w zamian oczekuje dofinansowania podobnej inwestycji miejskiej w sąsiedztwie,
- rzeczowej, np. zgoda na zabudowę wyższą o dwie kondygnacje w zamian za udostępnienie dolnej kondygnacji budynku jako przestrzeni publicznej.

**Prawo mogłoby przewidywać obowiązek informacyjny wobec nabywców mieszkań w przypadku niespełnienia określonego w ustawie optymalnego standardu.**

Na przykład każdy nabywca musiałby otrzymać informację: na osiedlu nie ma placu zabaw przewidzianego przepisami prawa, bo inwestor zawarł umowę na dofinansowanie publicznego placu zabaw w sąsiedztwie.

**Krytyczne, by z perspektywy urzędników i władz samorządowych działanie zmierzające do optymalizacji wykorzystania istniejących zasobów do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych nie wiązało się z wysokim ryzykiem odpowiedzialności zawodowej lub karnej.**

Powyższy wniosek dotyczy m.in. przeznaczenia gruntów, ich zbywania, ładu urbanistycznego. Samorządowcy często jako powód niechęci do podejmowania decyzji wymieniają strach przed grupami interesów, protestami, pretensjami i kontrolami. Niepodjęcie decyzji jest zawsze mniej kontrowersyjne.

Argument ten jeszcze silniej dotyczy urzędników, na których rzadko sływa nagroda czy społeczny splendor za decyzje słuszne, zaś łatwo dotykają ich negatywne konsekwencje podjętych decyzji. Problem wzmacniają budżetowe ograniczenia w urzędach miejskich i samorządach, ograniczona liczba urzędników do obsługi znacznej liczby postępowań, nieobsadzone wakaty oraz przepracowanie czy wypalenie zawodowe tych osób, które od lat w tych warunkach starają się wykonywać swoje obowiązki dokładnie i starannie.

Potencjał do obniżenia kosztów mieszkania poprzez mądre zarządzanie wymaganymi inwestycjami w infrastrukturę i otoczenie ściśle zależy od specyficznych uwarunkowań. Szacujemy go średnio na 1-2% ceny mieszkania.

#### **Ramka 2. Ile mogą stanąć mieszkania?**

**Nasze rekomendacje ukierunkowane są na wzrost fizycznej dostępności mieszkań.**

**Efektom towarzyszącym jest potencjał podniesienia także ich finansowej dostępności.**

Mieszkania mogą być o 10-15% tańsze bez negatywnego wpływu na ich jakość i komfort życia.

Kto zrezygnuje z samochodu, mógłby liczyć na spadek ceny mieszkania nawet ponad 20%.

Największy potencjał redukcji cen mieszkań, aż o około 10%, ma odblokowanie dostępności gruntów oraz spowodowanie, by procesy administracyjne były przewidywalne i krótkotrwałe. To wielka korzyść dla konsumentów, a inwestorzy nie odbiorą tego jako straty, bo proporcjonalnie zmaleje ich ryzyko.

Zwiększenie konkurencji poprzez umożliwienie wejścia na każdy rynek lokalny dużej liczby podmiotów, także wskutek likwidacji wąskich gardeł gruntowo-administracyjnych, to spadek cen mieszkań o 0-5%. Ucierpią ci inwestorzy, którzy na swoim rynku nie mieli dużej konkurencji. Rynek prawdopodobnie sam adekwatnie wyceni brak doświadczenia i reputacji nowych inwestorów.

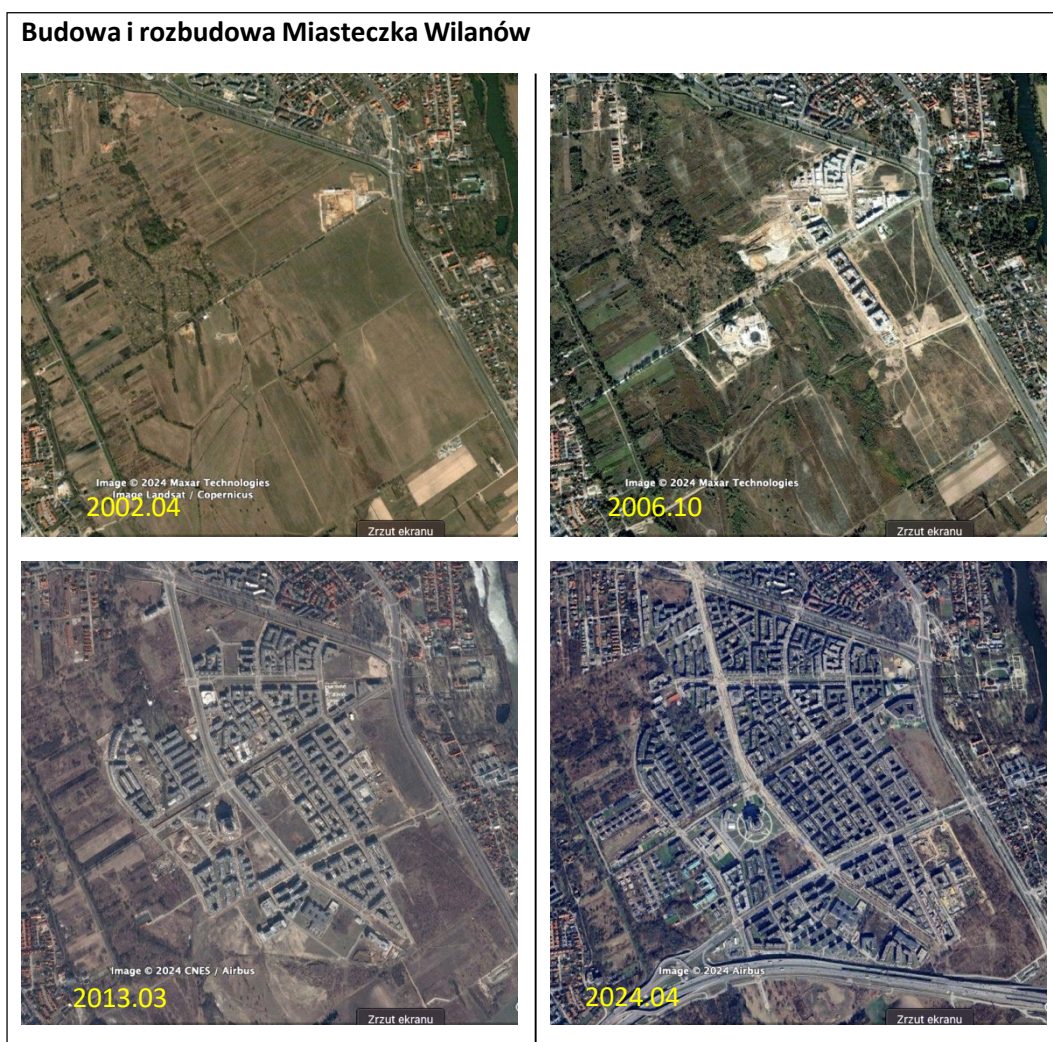
Uelastycznienie wykorzystania gruntu, wzrost intensywności zabudowy, elastyczne podejście urzędów do wymogów prawa tam, gdzie uzasadniają to uwarunkowania lokalne, to potencjał do spadku cen mieszkań o łącznie 3-4% bez spadku użyteczności mieszkań. To strategia *win-win*. Przestrzeń do decyzyjności i merytorycznej pracy samorządów, ich odpowiednie dofinansowanie i wyposażenie w zasoby adekwatne do wyzwań, to metody na „złapanie” tej oszczędności.

Zmniejszenie wymogów dotyczących garaży może obniżyć koszt zakupu własnego M o 10% dla nabywców, którym nie jest potrzebne prywatne auto. Coś za coś, w starym budownictwie też często nie ma garaży, dlaczego by nie pozwolić mieszkańcom na decyzję zgodną z ich wyborem? Jeśli ludzie nie będą chcieli mieszkań bez garaży, rynek zapewne chętnie je wybuduje.

#### 4. Nie tylko cena – wybrane doświadczenia budowy nowych dzielnic i dużych osiedli

Wykazaliśmy, że sztywność podaży przy rosnącym popycie przekłada się na wzrost cen. Jednym ze sposobów na spadek cen mogłaby być budowa dużych dzielnic i osiedli. Wpływ na ceny mieszkań trudno w tym przypadku nie tylko szacować, ale nawet oddzielić od kwestii jakościowych: komfortu życia mieszkańców, rozwoju tkanki społecznej czy dietności.

Gwałtowny ubytek gruntów możliwych do zabudowy zmniejsza szanse, że duże miasta w Polsce będą rozwijać się równie szybko jak w latach 70. czy w ostatnich dwóch dekadach. Wtedy bowiem nowa zabudowa nie ograniczała się do zagęszczania tej istniejącej i dzielnic: powstawały nowe dzielnice miast. Dziś bardzo trudno wskazać nowe lokalizacje, gdzie powstanie dużych osiedli mieszkaniowych jest zaplanowane, szczególnie jeśli ma nie prowadzić do rozlewania się miast bez adekwatnego rozwoju infrastruktury.



Źródło: Google Earth

Na przykładzie Warszawy zabudowa dzielnic, takich jak Kabaty, Białołęka, Wola, Wilanów, które rozwijały się w ostatnich dekadach, jasno obrazuje ograniczenie powierzchni dostępnych terenów pod zabudowę. Gdzie dziś mamy podobną ilość przestrzeni gotowej do zabudowy? Jak wykorzystywano ostatnio dostępne działki? Jak pod tym względem wygląda potencjał Krakowa?

**Zagęszczenie zabudowy miejskiej ma swoje ograniczenia i nie powinno niszczyć komfortu życia mieszkańców. Deficyt terenów dostępnych pod zabudowę mieszkaniową jest tak ogromny, że nawet pełne wykorzystanie dostępnych opcji zabudowy miast nie zamyka potencjału do powstania przynajmniej jednej nowej dzielnicy w każdym z czterech kluczowych ośrodków.**

Postawienie w szerym polu nowej dzielnicy łączy korzyści: koniec z pogarszaniem jakości życia w starych dzielnicach poprzez zabudowywanie „każdego wolnego skweru”, stworzenie nowej podaży mieszkań i podniesienie standardu urbanistycznego całego miasta poprzez wzorcowe rozwiązania. Te dzielnice nie muszą być zlokalizowane daleko od reszty miasta, powodować jego rozlewania się, cierpieć na niedostatek zaopatrzenia w media czy braki komunikacyjne.

Z powstaniem nowej dzielnicy wiążą się też wyzwania, m.in. zapewnienie dostępu do komunikacji i integracja nowej dzielnicy z resztą miasta. Sukcesem jest wykreowanie nie tyle osiedla na granicy miasta, które będzie dla mieszkańców wyborem ostatniej szansy, ile dzielnicy najbardziej przez nich pożądanej. Nowa zabudowa, wygodna komunikacja publiczna z centrum miasta, duży napływ nowych mieszkańców i ich integracja to recepty na sukces odkryte już choćby na warszawskich Kabatach czy ostatnio odkrywane w Wilanowie.

Szczegółowo przyjrzelśmy się dwóm przykładom ilustrującym powstawanie dużych osiedli lub dzielnic. Uważamy, że lekcje z nich płynące powinny posłużyć do wniosków, jak warto tworzyć nowe osiedla mieszkaniowe w dużych miastach w adekwatnej do potrzeb, wielkiej skali.

#### a. Wuwa 2 – Nowe Żerniki we Wrocławiu

Historia pomysłu budowy osiedla Nowe Żerniki sięga 2011 roku. Nazwa nawiązuje do koncepcji WuWa (Wohnungs- und Werkraum): w 1929 roku w ciągu zaledwie trzech miesięcy powstało od zera modelowe osiedle w ramach wrocławskiej wystawy Werkbundu.

Pomysł Nowych Żernik zrodził się podczas prac nad odbudową jednego z budynków na terenie WuWy. Połączone siły władz Wrocławia i Dolnośląskiej Izby Architektów rozpoczęły realizację tego pomysłu. Motywację dla ratusza stanowił udział Wrocławia w konkursie na Europejską Stolicę Kultury 2016<sup>55</sup>. W rezultacie w 2012 roku uchwalony został plan zagospodarowania przestrzennego. Równolegle połączone siły 44 biur architektonicznych pracowały pro bono nad szczegółowymi rozwiązaniami.<sup>56</sup>

Docelowo osiedle WuWa 2 ma mieć powierzchnię 40 ha, tworząc przyjazną przestrzeń wyposażoną w usługi publiczne, stanowiąc spójną architektonicznie przestrzeń pozbawioną grodzień i przyjazną dla mieszkańców. Obecnie zabudowane jest ok. 10 ha.

---

<sup>55</sup> Źródło: <https://www.miasto2077.pl/we-wroclawiu-na-nowych-zernikach-rosnie-pierwsze-w-polsce-zrownowane-osiedle-miejskie/>

<sup>56</sup> Źródło: <https://architektura.muratorplus.pl/biblioteka/nowe-zerniki-wroclawski-eksperyment-bez-precedensu-aa-xVWr-PMvA-u53H.html#nowe-zerniki-idea-osiedla-zbigniew-mackow>

## Budowa i rozbudowa Nowych Żernik



Źródło: Google Earth

Skala przedsięwzięcia z punktu widzenia zaspokajania potrzeb mieszkaniowych nie jest duża, obecnie mieszka tam ok. 3000 osób. Cały czas jednak osiedle rozrasta się, np. w listopadzie sprzedano kolejne 2 ha, gdzie powstanie 300 mieszkań.<sup>57</sup> Docelowo dzielnica może być domem dla kilkunastu tysięcy osób. Dla porównania Miasteczko Wilanów, warszawski projekt obejmujący powstanie nowej dzielnicy, to czterokrotnie większy projekt: 170 ha i docelowo 40 tysięcy mieszkańców<sup>58</sup>. Z kolei nasz szacunek potrzeb mieszkaniowych to 180 takich dzielnic, przy czym sugerujemy, że nowe dzielnice miałyby w mniej niż połowie zaspokajać potrzeby mieszkaniowe Polaków.

Nowe Żerniki są przedsięwzięciem modelowym z innych względów niż wielkość dzielnicy. Przede wszystkim władze samorządowe wzięły na siebie rolę land developera, począwszy od samej sprzedaży działki, która znajduje się na terenie należącym do miasta.

Cała koncepcja powstała w dialogu między miastem a architektami, efektem tego stał się m.in. zasób gotowych projektów, z których mogą korzystać inwestorzy. Ponieważ wykorzystanie tych projektów potęguje możliwość wygranej w przetargu, utrzymanie pierwotnej koncepcji miało większe szanse. Już dziś ład przestrzenny jest pierwszym wrażeniem z wizyty w tej dzielnicy.

<sup>57</sup> Źródło: <https://gazetawroclawska.pl/miasto-sprzedalo-ogromna-dzialke-deweloperowi-na-nowych-zernikach-we-wroclawiu-powstanie-tu-kolejna-czesc-modelowego-osiedla/ar/c1-18091379>

<sup>58</sup> Źródło: [https://pl.wikipedia.org/wiki/Miasteczko\\_Wilan%C3%B3w](https://pl.wikipedia.org/wiki/Miasteczko_Wilan%C3%B3w)

Wyrazem troski o jakość i komfort życia mieszkańców są liczne rozwiązania, które są innowacją, choć wydaje się, że powinny być powszechną oczywistością.

1. Dostępność komunikacji publicznej i osi transportowych. Osiedle przylega do funkcjonującej linii tramwajowej, a po zakończeniu jego budowy przylegać ma od drugiej strony do przystanku kolejowego. Zachowano także rezerwę terenową na nowe odgałęzienie tramwaju, przebiega ono między mieszkalną częścią osiedla a linią zabudowy przeznaczoną na zabudowę biurową, która z jednej strony ma stworzyć miejsca pracy dla części mieszkańców osiedla, z drugiej stanowi akustyczną barierę przed hałasem z przebiegającej kilkaset metrów dalej autostrady.
2. Zapewnienie mediów, nawet miejskiego węzła ciepłowniczego.
3. Wydzielenie ciągów komunikacyjnych tylko dla pieszych, szczególnie wskazujemy na przestrzeń komunikacyjną równoległą do jednej z głównych osi dzielnicy, klasycznej ulicy obsługującej ruch samochodowy i pieszy. Ta przestrzeń łączy szkołę i kładkę pieszo-rowerową nad sąsiednim ciągiem komunikacyjnym. Realizowana kładka ma nie tylko obsługiwać zejścia do tramwaju i przejście na drugą stronę drogi, ale przypominać przejścia dla zwierząt nad autostradą, dawać poczucie komfortu przebywania dla pieszych i rowerzystów, przedłużać dzielnicę o tereny rekreacyjno-sportowe dawnych glinianek.
4. Dostępność przestrzeni wewnątrz osiedli, brak bram, domofonów i ogrodzeń. Tworzenie przestrzeni kameralnych dających poczucie prywatności odbywa się dzięki umiejętnemu planowaniu tych powierzchni, zmianom kierunku i wysokości przejścia. Służy to budowaniu społeczności lokalnych. Dostosowanie nowej zabudowy do sąsiedztwa integruje również nowych i starych mieszkańców dzielnicy.
5. Innowacyjne wykorzystanie parterów budynków. Częściowo jako parkingi, komórki lokatorskie, śmietniki, niezagłębione w ziemi, przez co mniej kosztowne w budowie. Dostępność usług publicznych w parterach budynków mieszkalnych, nie tylko komercyjnie udostępnionych powierzchni sklepów czy punktów usługowych, ale też np. kameralnych przedszkoli.
6. Obfitość terenów publicznych umożliwiających wypoczynek i aktywne spędzanie czasu, w tym publiczne parki i place zabaw.

Nowe Żerniki na obecnym etapie pokazują, jak umiejętne planowanie i organizacja budowy mogą tworzyć komfort życia mieszkańców jeszcze na etapie budowy dzielnicy. To ważne, bo inaczej nawet najgenialniejsza wizja architektów urbanistów może nie zostać zrealizowana, bo nowi mieszkańcy powinni cieszyć się mieszkaniem w dzielnicy jeszcze zanim zostanie ona ukończona, bo inaczej nie będą chcieli w niej mieszkać. To warunek faktycznego zasiedlenia i rozwoju dzielnicy tym istotniejszy, im więcej podmiotów zaangażowanych jest w jego tworzenie. A Wuwa 2 to małe działki rzędu kilku tysięcy metrów kwadratowych każda i wiele podmiotów je zabudowujących.

### **Odpowiednia sekwencja udostępniania gruntów pod zabudowę, budowy infrastruktury, oddzielenie ruchu mieszkańców i pojazdów budowy to ważne elementy sukcesu.**

Zaangażowanie władz samorządowych ułatwia optymalizację dostępu do usług publicznych. Osiedle ma realną szansę uniknąć tak powszechnego w Polsce chaosu urbanistycznego. Wysoka jakość rozwiązań urbanistycznych wymusza wzrost jakości w innych zabudowach, tym samym poprawiając wygląd i funkcjonalność reszty miasta.

Powyżej opisane cechy mogą wydawać się oczywiste, jednak ani przed Nowymi Żernikami, ani po rozpoczęciu ich realizacji, według wiedzy autorów, w ostatnich dekadach nigdzie w Polsce podobny projekt się nie pojawił. W 2019 roku pojawiła się efemeryda w postaci Warszawskiej Dzielnicy Społecznej,



mająca powstać na terenie jedynie 17 ha na pograniczu Woli i Bemowa, z docelowo ponad 2000 mieszkań dla ponad 5000 mieszkańców<sup>59</sup>. Po wydaniu przez miasto 700 tys. zł projekt zamknięto<sup>60</sup>.

Powierzenie samorządom roli land developera dla terenów przeznaczonych pod nową zabudowę oraz ich zaangażowanie już na etapie koncepcyjnym to warunki powtórzenia sukcesu, jakim jest Wuwa 2.

**Unikalność Nowych Żernik to silny argument na rzecz stworzenia regulacji prawnych preferujących i ułatwiających takie rozwiązania. W przypadku przedsięwzięć o dużej skali, a taką jest powołanie do życia nowej dzielnicy, model Nowych Żernik wydaje się najlepszym możliwym do przyjęcia sposobem realizacji.**

Izba Architektów wydała listę bardzo szczegółowych rekomendacji, jakie wynikają z doświadczeń w budowie dzielnicy<sup>61</sup>. Dotyczą one zmian w prawie budowlanym, ochronie zabytków, prawie wodnym, planowaniu przestrzennym. Zachęcają do twórczego rozwoju Zintegrowanych Planów Inwestycyjnych, sugerują rozwiązania w zakresie partycypacji inwestorów w inwestycjach publicznych, postulują przeniesienie części decyzji administracyjnych, np. w zakresie uwarunkowań środowiskowych, na etap po otrzymaniu warunków zabudowy.

Izba Architektów wychodzi też z inicjatywą lepszego wykorzystania mechanizmu „lokal za grunt,” ocenia i radzi, jak wykorzystać potencjał Krajowego Zasobu Nieruchomości, a nawet odnosi się do ustawy o kooperatywach mieszkaniowych, z których jedna powstała na wrocławskim osiedlu, obnażając problem ze współodpowiedzialnością za ewentualną niesolidność innych uczestników kooperatywy, który owocuje m.in. brakiem możliwości kredytowania takiej inwestycji.

Czerpanie i rozwój pozytywnych wzorców zaczerpniętych z Nowych Żernik to nie teoria, ale wrocławska praktyka. Na przykład osiedle Olimpia Port zdaniem samorządowców, architektów i inwestorów nie powstałoby w obecnej formie, gdyby nie doświadczenie Nowych Żernik. A Olimpia Port podnosi poprzeczkę jeszcze wyżej.

#### b. Olimpia Port

Olimpia Port to nie nowa dzielnica, ale osiedle zbudowane na 30 hektarach gruntów przemysłowych. Unikalność tego osiedla opiera się na kilku elementach.

1. Cały obszar skupił jeden inwestor prywatny, biorąc na siebie ryzyko sukcesu w zmianie sposobu zagospodarowania terenu. Pierwotnym przeznaczeniem gruntów był przemysł, na terenie straszyły zdewastowane pozostałości działalności przemysłowej.
2. Na wysokości zadania stanęło miasto, którego poszczególne organy po przeprowadzeniu konsultacji społecznych zgodnie i skutecznie przeprowadziły przekształcenie całego obszaru w tereny pod zabudowę mieszkaniową oraz umożliwiły praktyczną zabudowę gruntu wydając szereg decyzji w tej sprawie.
3. Land development należał tu w ogromnej części zarówno do miasta, jak i do prywatnego inwestora. Warto brać przykład z proaktywnego podejścia miasta, które zamiast piętrzyć problemy, wyszło naprzeciw oczekiwaniom inwestora ku satysfakcji 10 tysięcy obecnych mieszkańców. Uniknięto niemocy decyzyjnej, w 10 lat projekt udało się w całości zakończyć.
4. Elementem planu zagospodarowania terenu i sukcesu jego przekształcenia był nieporównywalny z innymi znanymi nam inwestycjami nacisk na komfort życia mieszkańców

<sup>59</sup> Źródło: <https://miastojestnasze.org/warszawska-dzielnica-spooleczna/>

<sup>60</sup> Źródło: [https://tustolica.pl/osiedle-idealne-przy-gorczewskiej-skonczylo-sie-na-wizualizacjach\\_84219](https://tustolica.pl/osiedle-idealne-przy-gorczewskiej-skonczylo-sie-na-wizualizacjach_84219)

<sup>61</sup> Źródło: materiał „Polityka inwestycyjna – polityka mieszkaniowa” wydany przez Izbę Architektów RP i artykuł Piotra Fokczyńskiego o tym samym tytule w 92 numerze magazynu „Zawód: Architekt” z marca 2024 roku.

osiedla. To właśnie pod tym względem Olimpia Port stanowi wzorzec do naśladowania. Jej przykład pokazuje, że współpraca między inwestorem prywatnym a władzą publiczną najbardziej opłaca się mieszkańcom. Swój podziw dla realizacji osiedla wyraził Charles Montgomery, autor *Miasta Szczęśliwego*<sup>62</sup>.

5. Ruch samochodowy został oddzielony od ruchu pieszego jeszcze skuteczniej niż w przypadku Nowych Żernik, powstała także oddzielna od ciągów pieszych i samochodowych ścieżka rowerowa.
6. Osiedle cechuje obfitość zielonych zakamarków, skwerów. Wykorzystano bliskość rzeki, przy której powstała promenada, i elementów architektury starych zakładów przemysłowych, nadając osiedlu charakter. Zapewniono plenerowe miejsca spotkań, wewnętrzne przestrzenie wspólne do indywidualnego wykorzystania po rezerwacji, ogólnodostępne siłownie zewnętrzne i wewnętrzne, place zabaw i boiska sportowe dostępne dla mieszkańców bez dodatkowych opłat.
7. Miarą jakości życia jest sytuacja rynkowa na wtórnym rynku mieszkań na Olimpii, których cena znacznie przekracza wrocławską średnią, mimo historycznie nieatrakcyjnej lokalizacji, przez lata zapomnianej, odciętej od reszty miasta wodą i ciągle brakujących elementów infrastruktury komunikacyjnej (trwa budowa linii tramwajowej).

W wywiadzie z osobami zaangażowanymi w projekt Olimpii Port, po stronie inicjatywy, wykonania i mieszkańców, słychać potrzebę czerpania z doświadczeń i zdobyczy tego osiedla.

Wysokość i układ przestrzenny budynków, organizacja komunikacji i udogodnień są elementami składowymi rozwoju (lub braku rozwoju) życia społecznego i relacji międzyludzkich na osiedlu. To najważniejsza cecha, którą nasi rozmówcy chcieliby kopiować w innych lokalizacjach, upowszechniając przywilej życia w przyjaznym otoczeniu urbanistycznym.

Z perspektywy dostępności gruntów doświadczenie Olimpii Port prowadzi część naszych rozmówców do wniosku, że dobrze zlokalizowane i nieużytkowane grunty o przeznaczeniu przemysłowym, których w samym Wrocławiu jest ponad 300 hektarów, mogłyby być podstawą znacznego rozwoju budownictwa mieszkaniowego bez powiększania obszaru miasta. Wśród zalet tego rozwiązania wymieniane są m.in. lepsza dostępność mediów, infrastruktury komunikacyjnej i komunikacji miejskiej lub relatywnie niższy koszt ich dostarczenia oraz potencjał do scalania części miasta położonych geograficznie niedaleko, ale odciętych od siebie dotychczas pasem przemysłowych nieużytków.

Z drugiej strony inna część rozmówców, głównie samorządowców i urzędników, podkreśla rolę procesu planowania miasta dla komfortu życia mieszkańców, skalę publicznych nakładów na uzupełnienie inwestycji prywatnych o funkcje publiczne oraz potrzebę zachowania rezerwy gruntów mogących służyć rozwojowi przedsiębiorstw.

#### **Naszym zdaniem ta dyskusja powinna się zakończyć:**

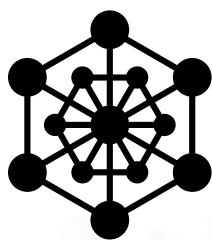
- **przełębieniem nieruchomości w posiadaniu sektora publicznego, w szczególności państwa, spółek z jego udziałem, samorządów i spółek z ich udziałem,**
- **oceną adekwatności tego zasobu do bieżących potrzeb mieszkaniowych i biznesowych oraz prognozy rozwoju tych potrzeb,**

---

<sup>62</sup> Źródło: „Mnie tu nie ma. Ludzki wymiar architektury”, katalog towarzyszący wystawie o tym samym tytule we wrocławskim Muzeum Architektury, wydawnictwo pokazuje rolę architekta w życiu społecznym, podkreśla odpowiedzialność architekta oraz znaczenie jego wizji, wrażliwości i etosu pracy dla samopoczucia i zachowań mieszkańców.

- uwolnieniem pod budownictwo mieszkaniowe, priorytetową potrzebę społeczną, także gruntów przeznaczonych obecnie na inne cele lub bez określonego przeznaczenia, także sklasyfikowanych jako przemysłowe, wszędzie tam, gdzie można to pogodzić zarówno z komfortem i bezpieczeństwem życia na terenach poprzemysłowych, jak i z pozostawieniem wystarczającej przestrzeni dla funkcji biznesowych czy przemysłowych.

Przez „uwolnienie” rozumiemy proces sprzedaży, w którym istotnym kryterium jest cena gruntu. Jeśli grunt spełnia powyższe kryteria, a jego cena z przeznaczeniem mieszkaniowym przewyższa sumę aktualnej ceny gruntów przemysłowych, kosztów przekształcenia terenu i wyposażenia go w transport i media, to powinien on zmieniać przeznaczenie na mieszkaniowe.



**COGITO**  
— ERGO SUM —



## **Rozdział 7.**

**Wybrane aspekty  
w otoczeniu prawnym**

## Rozdział 7. Wybrane aspekty w otoczeniu prawnym

### 1. Wsparcie aktywności kredytowej

Program „Mieszkanie na start” został zapowiedziany w styczniu 2024 roku<sup>63</sup>.

– Program wprowadza preferencyjny kredyt na zakup pierwszego mieszkania/domu jednorodzinnego dla singli do 35 lat i gospodarstw domowych (min. 2-osobowe) bez limitu wieku. W przypadku gospodarstw domowych 5-osobowych i większych kredyt może być przeznaczony na poprawę warunków mieszkaniowych.

– Pomoc państwa ma być precyzyjnie adresowana i koncentrować się na osobach o niższych dochodach i większych rodzinach.

– Podczas pierwszej prezentacji program był przewidziany na 1,5 roku, w marcu 2024 roku pojawiły się informacje o wydłużeniu go do 4 lat. Dopłaty do rat kredytu mają obowiązywać przez 10 lat.

– Dopłaty mają być zróżnicowane w zależności od wielkości gospodarstwa domowego. Dopłata będzie obniżała oprocentowanie kredytu do: 1,5% w przypadku 1- i 2-osobowego gospodarstwa domowego, 1% w przypadku 3-osobowego, 0,5% w przypadku 4-osobowego, 0% w przypadku 5-osobowego i większego gospodarstwa oraz w przypadku kredytów udzielanych jako kredyt konsumencki na pokrycie kosztów partycypacji w SIM/TBS albo wkładu mieszkaniowego w spółdzielni mieszkaniowej.

– Warunkiem uzyskania dopłat do rat ma być kryterium dochodowe oparte o próg podatkowy (120 tys. zł brutto). Kryterium to będzie modyfikowane wraz ze wzrostem liczby członków gospodarstwa: 10 tys. zł brutto miesięcznie dla 1-osobowego gospodarstwa domowego, 18 tys. zł brutto miesięcznie dla 2-osobowego, 23 tys. zł brutto miesięcznie dla 3-osobowego, 28 tys. zł brutto miesięcznie dla 4-osobowego, 33 tys. zł dla 5-osobowego i większego gospodarstwa.

– Wysokość kredytu nie będzie limitowana, ale dopłata naliczana ma być tylko od określonej wysokości kapitału. Kwota kredytu, do której przysługiwałaby dopłata, wynosiłaby: 200 tys. zł w gospodarstwie 1-osobowym; 400 tys. zł w 2-osobowym; 450 tys. zł w 3-osobowym; 500 tys. zł w 4-osobowym; 600 tys. zł w 5-osobowym (100 tys. zł za każdą kolejną osobę). Przewidywana jest korekta regionalna - w przypadku zakupu mieszkania w mieście na prawach powiatu będącego stolicą województwa, dla którego wartość odtworzeniowa 1 m kw. lokalu mieszkalnego jest o co najmniej 15% wyższa niż wartość ogłoszona dla całego kraju, podane wyżej kwoty będą zwiększane o co najmniej 10%; w miastach, w których wartość odtworzeniowa 1 m kw. lokalu mieszkalnego jest wyższa o co najmniej 30%, stosowane kwoty dopłat będą wyższe o 20%.

Nowy program ma ruszyć w drugiej połowie 2024 (czas na konsultacje społeczne, nowelizację ustawy, przygotowanie systemów przez banki). Obecnie kończą się konsultacje, ich efektem mogą być modyfikacje wstępnego projektu. W budżecie na 2024 zabezpieczone jest 500 mln zł na program, jego skumulowane koszty w trakcie obowiązywania są szacowane przez autorów programu na 12-13 mld zł (przy założeniu programu do końca 2025).

<sup>63</sup> Źródło fragmentów oznaczonych kursywą: Raport PKO BP z dnia 18 marca 2024 roku; <https://centrumanaliz.pkobp.pl/nieruchomosci/rynek-mieszkaniowy-1q24-cisza-po-burzy>

## 2. Nowelizacja ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>64</sup>

24 września 2023 weszła w życie Ustawa z 7 lipca 2023 o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw. Nowelizacja przewiduje zmiany w 50 ustawach i zawiera 15 nowych definicji, co ilustruje skalę wprowadzanych zmian. Celem reformy planowania przestrzennego, wdrażanej tą ustawą, jest uproszczenie, ujednoczenie i przyspieszenie procedury planistycznej. Nowelizacja wprowadziła:

– plan ogólny, akt prawa miejscowego, który ma zastąpić studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego; studia będą obowiązywać do dnia wejścia w życie planu ogólnego gminy, nie dłużej niż do 31 grudnia 2025. Plan ogólny ma stanowić schemat zagospodarowania przestrzeni i być wiążący dla zintegrowanego planu inwestycyjnego (ZPI) i decyzji o warunkach zabudowy. W planie ogólnym gmina obligatoryjnie będzie musiała określić strefy planistyczne (określone 14 rodzajów stref) i gminne standardy urbanistyczne, a fakultatywnie (nieobowiązkowo) obszary uzupełnienia zabudowy oraz obszary zabudowy śródmiejskiej. Nowe tereny pod zabudowę mieszkaniową będzie można wyznaczać jedynie wtedy, gdy rezerwy terenów wyznaczonych w obowiązujących planach miejscowych oraz luki w zabudowie nie zapewnią zaspokojenia przewidywanych potrzeb w zakresie zabudowy mieszkaniowej. O ile gmina nie uchwali planu ogólnego do 1 stycznia 2026, to nie będzie miała możliwości wydawania nowych decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego lub o warunkach zabudowy aż do uchwalenia tego planu;

– zintegrowany plan inwestycyjny (ZPI) oraz umowę urbanistyczną; docelowo do 2026 ZPI ma zastąpić uchwałę o lokalizacji inwestycji mieszkaniowej, uchwalaną przez radę gminy. Z ZPI nieodłącznie jest związana umowa urbanistyczna (zawierana w formie aktu notarialnego), w której inwestor zobowiąże się do realizacji inwestycji uzupełniającej na rzecz gminy;

– nowe zasady dotyczące decyzji o warunkach zabudowy. Ustawa określa maksymalny dopuszczalny zasięg analizowanego obszaru – wymagania dla nowej zabudowy będą ustalone w oparciu o najbliższe sąsiedztwo, a decyzja będzie zależeć od ustaleń planu ogólnego (wydanie uwarunkowane położeniem na obszarze wskazanym do uzupełniania zabudowy oraz zgodnością z planem ogólnym w zakresie funkcji zabudowy oraz parametrów i wskaźników urbanistycznych. Decyzja (dotychczas bezterminowa) będzie obowiązywać przez 5 lat od daty jej uprawomocnienia się (nie dotyczy to decyzji, które stały się prawomocne przed 1 stycznia 2026);

– rejestr urbanistyczny, czyli system prowadzony w systemie teleinformatycznym, stanowiący źródło danych oraz informacji przestrzennych; rejestr ma być nieodpłatny i jawny, zacznie obowiązywać od 2026. Nowelizacja przewiduje zwiększenie roli partycypacji społecznej w procedurze planistycznej (m.in. konsultacje minimum 28 dni; możliwość zainicjowania przez mieszkańców gminy procedury planistycznej zmierzającej do uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego), a także zmiany w katalogu parametrów i wskaźników nowej zabudowy (obowiązek określenia w warunkach zabudowy minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej oraz minimalnej liczby miejsc do parkowania).

Ustawa wchodzi w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem niektórych przepisów, dla których ustawa przewiduje dłuższe *vacatio legis*. Cały system zacznie działać, gdy gmina uchwali plan ogólny, co powinno nastąpić do końca 2025 roku.

---

<sup>64</sup> Źródło: *ibidem*.

### 3. Wakacje kredytowe<sup>65</sup>

5 marca 2024 Rada Ministrów przyjęła projekt ustawy o zmianie ustawy o wsparciu kredytobiorców, którzy zaciągnęli kredyt mieszkaniowy i znajdują się w trudnej sytuacji finansowej. Projekt Ustawy przewiduje:

- przedłużenie wakacji kredytowych na 2024; będzie możliwość zawieszenia spłaty raty w wymiarze dwóch miesięcy od 1 maja do 30 czerwca, a w przypadku kolejnych kwartałów – jeden miesiąc w każdym kwartale;
- zawieszenie spłaty kredytu, o ile jego wartość nie przekracza 1,2 mln zł;
- skorzystanie z wakacji kredytowych w sytuacji, gdy rata przekroczy 30% dochodu gospodarstwa domowego, liczonego jako średnia za poprzednie trzy miesiące albo jeśli kredytobiorca ma na utrzymaniu co najmniej troje dzieci (na dzień złożenia wniosku);
- zwiększenie pomocy poprzez Fundusz Wsparcia Kredytobiorców (m.in. wzrost maksymalnego wsparcia do 3 tys. zł, wydłużony okres pomocy do 40 miesięcy, pomoc dla kredytobiorców, u których rata przekracza 40% dochodu gospodarstwa);
- wejście w życie nowych rozwiązań 1 maja 2024.

Rozwiązania dotyczące wakacji kredytowych wprowadzone w lipcu 2022 obowiązywały do końca 2023. Do 31 grudnia 2023 banki zaraportowały do bazy BIK 1,157 mln rachunków kredytów mieszkaniowych objętych wakacjami kredytowymi na wartość 286 mld zł. Wakacje kredytowe objęły w znacznym stopniu kredyty wysokokwotowe zaciągane głównie w okresie niskich stóp procentowych (82% kredytów z lat 2020-2021; 83% umów na kredyt w granicach 350-500 tys. zł). Wakacje kredytowe były szczególnie popularne wśród młodych kredytobiorców zamieszkujących większe miasta (82,2% uprawnionych do skorzystania z tej możliwości z grupy wiekowej 25-34 lata; 78,4% spośród uprawnionych, zamieszkujących miasta powyżej 500 tys. mieszkańców).

### 4. Inne regulacje

1 sierpnia 2024 roku, 4 miesiące później niż pierwotnie planowano, weszła w życie nowelizacja rozporządzenia z 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Poprzez zwiększenie obowiązkowych odległości od granic działki i obowiązkowych obiektów małej architektury ogranicza ona intensywność zabudowy istniejących działek budowlanych<sup>66</sup>. W wywiadzie pojawił się przykład działki, na której ograniczyło to możliwą powierzchnię użytkową mieszkań o 70%.

28 kwietnia 2023 weszła w życie nowelizacja ustawy o charakterystyce energetycznej budynków oraz ustawy – Prawo budowlane. Nowelizacja wprowadza obowiązek sporządzenia świadectwa charakterystyki energetycznej dla każdego nowego budynku oraz w przypadku sprzedaży lub wynajmu budynku. Obecnie kupujący bądź wynajmujący mieszkanie musi otrzymać świadectwo charakterystyki energetycznej lokalu, a informacja o jego przekazaniu jest odnotowana w akcie notarialnym. Określa ono zapotrzebowanie na energię wykorzystywaną do ogrzewania, wentylacji czy przygotowania ciepłej wody. Zawsze musi zawierać numer przypisany w centralnym rejestrze charakterystyki energetycznej budynków. Świadectwo jest ważne przez 10 lat, o ile nie zostaną przeprowadzone prace modernizacyjne. Inwestor musi dołączyć świadectwo charakterystyki energetycznej całego budynku do

<sup>65</sup> Źródło: *ibidem*

<sup>66</sup> Źródło: <https://www.prawo.pl/biznes/przepisy-o-patodeweloperce-wejda-w-zycie-1-sierpnia-2024,526084.html>

zawiadomienia o zakończeniu budowy. Właściciel mieszkania musi zlecić przygotowanie takiego dokumentu, jeśli zamierza sprzedać lub wynająć swoje mieszkanie.

19 czerwca 2023 Komisja Nadzoru Finansowego znowelizowała Rekomendację S dotyczącą dobrych praktyk w zakresie zarządzania ekspozycjami kredytowymi zabezpieczonymi hipotecznie. Zmiany dotyczą uwzględnienia w Rekomendacji S w szczególności: gwarantowanego kredytu mieszkaniowego objętego programem rządowym; - kredytu mieszkaniowego objętego rządowym programem dopłat do oprocentowania; bufora na wzrost stóp procentowych uwzględnianego w procesie wyznaczania zdolności kredytowej klienta; wprowadzenia nowych oczekiwań co do uwzględniania modeli szacujących ryzyko przedterminowych spłat kredytów. KNF oczekuje, że banki i oddziały instytucji kredytowych dostosują się do zmian Rekomendacji S do 1 lipca 2024 r.

31 sierpnia 2023 weszło w życie zwolnienie z podatku od czynności cywilno-prawnych (PCC) kupna pierwszego mieszkania lub domu na rynku wtórnym wprowadzone Ustawą z 26 maja 2023 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa, ustawy o gospodarce nieruchomościami, ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych oraz niektórych innych ustaw. Tą samą Ustawą podwyższono do 6% stawkę tego podatku dla zakupu szóstego i każdego kolejnego lokalu mieszkalnego.

## 5. Ocena wybranych zmian regulacyjnych i wnioski

Dobrymi intencjami jest piekło wybrukowane. Nowe regulacje tworzone były w ostatnich latach bez należytych konsultacji społecznych i pod dyktando wyborczej walki o popularność, aby przykryć fiasko wcześniej głoszonych ambitnych planów budowy mieszkań.

Ocena części dotychczasowych działań jest jednoznacznie negatywna.

*Mieszkanie plus miało być jednym z flagowych programów Prawa i Sprawiedliwości. „W 2019 r. ma być w budowie 100 tys. mieszkań w ramach programu Mieszkanie plus” — zapowiadał premier Mateusz Morawiecki. (...) Do 2022 r. oddano 19 tys. lokali<sup>67</sup>.*

Z jednej strony piętnowano nabywców mieszkań na wynajem, szczególnie instytucjonalnych (złe fundusze zagraniczne), z drugiej największym inwestorem na rynku miał być fundusz BGK<sup>68</sup>.

W wielu przypadkach ocena jest niejednoznaczna, a przyjęte rozwiązania budzą kontrowersje.

„Przeciwdziałanie patodeweloperce” to słuszna eliminacja patologii, ale w warunkach deficytu gruntów pod zabudowę część rozwiązań pomyślanych jako ułatwienia dla mieszkańców zmniejsza dostępność gruntów pod zabudowę (zabudowa niektórych działek przestaje być opłacalna) i ogranicza możliwość wykorzystania gruntów już przygotowanych do zabudowy (mniej mieszkań na działce, wyższe ceny i wyższy udział ceny gruntu w koszcie mieszkania).

Nie wolno budować nowych małych mieszkań poniżej 25 m<sup>2</sup> ani mieszkań bez garaży i placów zabaw, podczas gdy równie małe, ale dodatkowo ciemne, źle izolowane termicznie i akustycznie mieszkania, też bez garaży i placów zabaw, za to budowane kilkadziesiąt lat temu, drożeją na rynku wtórnym, a ich

<sup>67</sup> Źródło: <https://businessinsider.com.pl/nieruchomosci/pfr-podsumowuje-mieszkanie-plus-szesciu-chetnych-na-jeden-lokal/2x559kl>

<sup>68</sup> Źródło: <https://funduszmieszkan.pl/h?ps://rynekpierwotny.pl/wiadomosci-mieszkaniowe/fundusz-mieszkan-na-wynajem/12255/>



nieidealne, ale lepsze i nowe odpowiedniki nie mogą powstać. Prowadzi to do pogłębienia deficytu podaży mieszkań.

Bezpieczny Kredyt 2% (BK2) wszedł bez wystarczającego okresu przejściowego na zbyt krótki czas, przez co nieznacznie wpłynął na podaż nowych mieszkań w okresie obowiązywania programu, jednocześnie znacząco zwiększył popyt na istniejące mieszkania, przyczyniając się do wzrostu cen mieszkań w Polsce mimo słabej koniunktury gospodarczej w kraju, spadków cen mieszkań w europejskim otoczeniu i umocnienia złotego. Nabywcy mieszkań objętych tym kredytem zapłacili wyższe ceny, całej reszcie potencjalnych nabywców oraz najemcom wzrost cen obniżył dostępność.

Dobrym i potrzebnym elementem programu BK2 był system oszczędzania na własne mieszkanie. Niestety, jego popularność okazała się niewielka, mimo że zaproponowano atrakcyjne warunki oprocentowania środków. Hipoteza autorów jest taka, że konstrukcja oprocentowania okazała się zbyt trudna do zrozumienia dla klienta.

Nowelizacja ustawy o zagospodarowaniu i planowaniu przestrzennym zawiera zbyt krótkie przepisy przejściowe: plany ogólne zapewne nie zostaną uchwalone do końca 2025 roku. Podobnie istniejące uchwały o lokalizacji nie zostaną sprawnie zastąpione Zintegrowanymi Planami Inwestycyjnymi. Prowadzić to może do pogłębienia deficytu gruntów pod zabudowę.

Wakacje kredytowe rozwiązują problemy płynnościowe kredytobiorców, mylnie były kierowane także do osób posiadających kredyty o stałym oprocentowaniu. Wakacje nie służą potencjalnym nowym kredytobiorcom, tworząc obawę o trwałość popytu na mieszkania przy nadal wysokich stopach procentowych, jeśli nie będzie kolejnych programów wsparcia. Niepewność w tym zakresie pogłębia deficyt podaży mieszkań: jeśli nie ma stabilnego popytu, buduje się mniej.

Koszty wakacji kredytowych dla banków były bardzo wysokie, przekroczyły 20 mld złotych<sup>69</sup>, można je było znacznie lepiej wykorzystać. Dla ilustracji, koszty te odpowiadają 5% odsetek przez 4 lata od kredytów na 100 mld złotych, czyli za te pieniądze banki mogłyby w normalnych czasach przez 4 lata sponsorować koszty kredytu na 80% wartości nieruchomości grupie 200 tysięcy kredytobiorców kupujących mieszkania o średniej powierzchni 50 m<sup>2</sup> i średniej cenie 12 500 zł/m<sup>2</sup>.

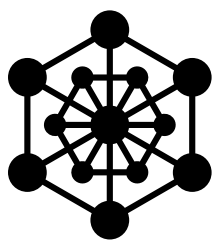
Te pieniądze trafiły do osób, które wprawdzie początkowo doświadczyły problemu z wysokością rat, ale które w dłuższym okresie korzystają na ostatnim wzroście cen w gospodarce, bo wzrost inflacji i płac większy niż poziom stóp procentowych spowodował u nich gwałtowny spadek relacji LTV (kredytu do dochodu), znacznie ułatwiając spłatę kredytu w kolejnych latach. Jak wykazano w artykule *Kredyty oparte o WIBOR będzie łatwo udźwignąć*<sup>70</sup>, problemy płynnościowe tych osób w specyficznych warunkach ostatnich lat można było z korzyścią dla nich rozwiązać, utrzymując niskie raty, bez konieczności ponoszenia 20 mld złotych kosztów.

Takie środki byłyby dziś świetną podstawą do realizacji kompleksowego programu mieszkaniowego, zamiast zostać utopione w odsetkach wąskiej grupy relatywnie bardziej zamożnych osób.

**Postulujemy proaktywne, twórcze, kompleksowe podejście do problemów mieszkalnictwa w Polsce.**

<sup>69</sup>Źródło: <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Drop-Wakacje-kredytowe-w-2024-r-obejma-ponad-pol-miliona-kredytow-8726247.html>

<sup>70</sup>Źródło: <https://www.rp.pl/opinie-ekonomiczne/art36142601-kamil-sobolewski-kredyty-oparte-o-wibor-bedzie-latwo-udzwignac>



**COGITO**  
— ERGO SUM —



## **Rozdział 8.**

# Wnioski i rekomendacje dla polityki gospodarczej

## Rozdział 8. Wnioski i rekomendacje dla polityki gospodarczej

### 1. Wnioski z doświadczeń międzynarodowych na bazie badania OECD

W raporcie *Brick by brick. Building better housing policies*<sup>71</sup> Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, na bazie szerokiej próby doświadczeń międzynarodowych, wskazała główne wnioski dla polityk publicznych związanych z budownictwem mieszkaniowym. Stanowią one istotny punkt odniesienia dla krajowej polityki mieszkaniowej i są zbieżne z wnioskami i rekomendacjami z niniejszego raportu. Zaczniemy od przybliżenia tych wniosków.

Zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych zostało zdefiniowane jako podstawowa ludzka potrzeba i centralna podstawa dobrostanu człowieka. OECD wskazuje na niską dostępność i wysokie ceny mieszkań jako istotne wyzwanie dla polityki publicznej, co koresponduje z zapisami polskiej konstytucji i naszym postulatem uczynienia z zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych Polaków jednego z priorytetów polityki gospodarczej państwa. Z tym wnioskiem OECD korespondują nasze cele operacyjne numer 2 i 3: spadek cen mieszkań i ich dostępność także dla mniej zamożnej części społeczeństwa.

Kluczowym powodem problemów z dostępnością (także cenową) mieszkań jest według OECD niedostateczna podaż nowych mieszkań szczególnie w dużych aglomeracjach z dużymi rynkami pracy. Z taką oceną koresponduje główny cel polityki mieszkaniowej państwa wskazany w naszym raporcie: uelastycznienie podaży mieszkań.

Jako przyczyny niskiej podaży nowych lokali OECD wskazuje nieefektywności rynku budowy mieszkań. Z tym wnioskiem koresponduje nasz cel operacyjny nr 1: zmniejszenie barier w budowie i optymalizacji zasobu mieszkaniowego. OECD wskazuje tu trzy główne problemy, które pokrywają się z naszymi obserwacjami:

- dostępność gruntów pod zabudowę (*geographical concerns*),
- regulacje związane z zagospodarowaniem przestrzennym (*land use and zoning concerns*) oraz
- regulacje rynku wynajmu mieszkań, jeśli ograniczają one efektywność rynku najmu i zainteresowanie wynajmujących zakupem mieszkań: kontrolę rynku (w tym regulowanie cen najmu) oraz ingerencję w relacje wynajmujący-najemca.

Ważnym wyzwaniem według OECD, obok ograniczonej dostępności mieszkań i nieefektywności rynku budownictwa mieszkaniowego, jest równowaga środowiskowa: sektor mieszkaniowy odpowiada za 17% emisji gazów cieplarnianych i 37% emisji drobnych cząstek (*fine particulate*). Ten wątek nie pojawił się wcześniej w naszym wywodzie, ale ma swoją kontynuację w rekomendacjach OECD i w rekomendacjach z naszego raportu.

OECD formułuje także zestaw kluczowych wniosków dla polityki gospodarczej, których celem jest sprostanie wskazanym wyzwaniom.

---

<sup>71</sup> Źródło: [https://www.oecd-ilibrary.org/economics/brick-by-brick\\_b453b043-en](https://www.oecd-ilibrary.org/economics/brick-by-brick_b453b043-en)

Wymienia zarówno narzędzia polityki gospodarczej, które warto wprowadzić, jak i takie, z których należy zrezygnować lub się wycofać.

Zacznijmy od rozwiązań potrzebnych do zastosowania:

- ✓ inwestycje sektora publicznego w mieszkania dla gospodarstw domowych o niskich dochodach i szczególnej wrażliwości, w skali 0,17% PKB rocznie, czyli na 2025 rok dla Polski około 7 mld zł rocznie,
- ✓ zwiększenie wykorzystania gruntów pod zabudowę oraz zwiększenie podaży nowych mieszkań w regionach o wysokim popycie na mieszkania, np.: poprzez (1) zwiększenie gęstości i wysokości zabudowy, (2) uproszczenie procedur administracyjnych i skupienie ich w jednym ręku, (3) realizowanie celów aglomeracji a nie (tylko) lokalnych społeczności,
- ✓ ograniczenie podatków transakcyjnych w zamian wprowadzenie rocznego podatku od wartości gruntu, niezależnie od tego, czy i jak jest on zabudowany, co ma motywować właścicieli do optymalnego wykorzystania posiadanych działek.

Raport OECD wymienia następujące narzędzia polityki gospodarczej, z których należy zrezygnować:

- × zachęty do posiadania kredytów mieszkaniowych, szczególnie prawo do obniżenia podstawy podatku PIT o odsetki od kredytu mieszkaniowego, w krajach, w których one istnieją, OECD sugeruje stopniowe wycofywanie tego typu zachęt,
- × regulacja relacji między wynajmującym a najemcą, np. w zakresie czynszu czy prawa do rozwiązania umowy, przy czym OECD zachęca do ochrony „wrażliwych” czy „podatnych” najemców poprzez zapewnienie im mieszkania socjalnego na okres przejściowy, szczególnie w specyficznym okresie covidowym,
- × śrubowanie wymagań środowiskowych w sposób zwiększający niedostępność cenową mieszkań. W zamian OECD sugeruje dopłaty państwa do mieszkań o najwyższym standardzie energetycznym lub do modernizacji energetycznej istniejących mieszkań, jako inne rozwiązanie podaje regulacje rynku finansowego zmierzające do opłacalności zakupu na kredyt droższego mieszkania o lepszym standardzie energetycznym, powodujące przyrost wysokości raty mniejszy niż spadek opłat za eksploatację mieszkania.

**Wnioski OECD są zbieżne z wnioskami z naszego raportu. Nasze rekomendacje są nieco szersze, po to by polityka mieszkaniowa była nie tylko poprawna, ale też skuteczna.**

**Kolejność naszych rekomendacji odzwierciedla pewien porządek logiczny, ale nie odpowiada priorytetom.**

## 2. Rekomendacje podażowe

Wysiłki polityki gospodarczej powinny skupić się na odblokowaniu wąskich gardeł podażowych w postaci deficytu gruntów oraz długotrwałych i niepewnych procedur umożliwiających zabudowę wielorodzinną w atrakcyjnych lokalizacjach.

Skala tego deficytu wymusza jednocześnie oddziaływanie poprzez:

- zagęszczenie istniejącej tkanki miejskiej,
- uzupełnienie tkanki miejskiej o nowe lub na nowo wykorzystane, dobrze skomunikowane obszary miasta, które mogą być sposobem na gorszy rezultat: rozlewanie się miast bez infrastruktury.

Poniżej przedstawiamy nasze rekomendacje podażowe.

### a. Uprościć formalności i skrócić czas od nabycia gruntu do rozpoczęcia budowy

Jako autorzy tego raportu przyznajemy, że brakuje nam wiedzy i kompetencji do przedstawienia w tym zakresie szczegółowego katalogu potrzebnych, przemyślanych zmian. Jako ekonomiści nie mamy doświadczenia z obcowaniem z przepisami prawa i realiami lokalnymi. Szeroką wiedzę na ten temat dysponują architekci-urbanisci, samorządowcy, deweloperzy. Uważamy, że w tej sprawie nasz raport powinien zostać uzupełniony o wnioski z konsultacji, w szczególności wnioski Platformy Mieszkaniowej Pracodawców RP.

### b. Dokonać przeglądu porządku urbanistycznego w czterech największych miastach

Wykorzystać i przeanalizować istniejące przeglądy i rekomendacje, np.: „Analiza możliwości realizacji zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej na terenach przeznaczonych na ten cel w planach miejscowych na obszarze m.st. Warszawy. Porównanie realnej dostępności gruntów z teoretycznym bilansem terenów wynikającym z obowiązujących planów miejscowych”.

Przeanalizować możliwości wykorzystania nieużytków, zagęszczenia i zwiększenia wysokości zabudowy w istniejącej tkance miejskiej zgodnie z rekomendacją OECD, wykorzystania gruntów przemysłowych, optymalizacji wykorzystania powierzchni.

Do wdrożenia wniosków powołać specjalnie w tym celu zespół roboczy. Jeśli program będzie efektywny, poszerzyć go o inne duże miasta i obwarzanki.

### c. Zwiększyć motywację władz samorządowych do udostępniania i zagospodarowania gruntów

Rekomendujemy, by usunąć lub zrefundować z budżetu bezpośrednio i pośrednio koszty samorządu i spółek komunalnych związane z udostępnianiem gruntów i ich zagospodarowaniem. Uruchomić system dotacji dla JST na pokrycie kosztów tworzenia MPZP i uzbrojenia terenu w skali uzależnionej od perspektyw rynku mieszkaniowego w danej lokalizacji. Łączny budżet na te działania rzędu 200 mln zł byłby dla budżetu wydatkiem zwrotnym, o czym poniżej.

Upowszechnić opłaty lub podatki lokalne za przekształcenie gruntu lub przyłączenia mediów, należne JST, pod warunkiem, że użytkownicy tych nieruchomości nie będą po określonym czasie płacić w danej JST podatku dochodowego. Ma to zapobiec sytuacji, kiedy brak (nieobowiązkowego) meldunku w danej jednostce samorządu pozbawia ją dochodów rekompensujących poniesione koszty.

Umożliwić przenoszenie zobowiązania związanego ze wspomnianą opłatą lub podatkiem na nowego nabywcę, np. z dewelopera czy SIM na nabywcę lub najemcę mieszkania, w celu odblokowania dochodów JST w następstwie umożliwienia zabudowy (grunt, administracja, uzbrojenie).

Jeśli JST korzystała w tym zakresie z dotacji, opłata lub podatek podlegałyby zwrotowi do budżetu do wysokości otrzymanej dotacji. Nie proponujemy, by zamiast dotacji były to pożyczki, aby nie upośledzać możliwości realizacji z kredytu innych zadań JST w kontekście ograniczeń wynikających z ustawy o finansach publicznych.

Umożliwić dobrowolne umowy między JST a właścicielami gruntu, przewidujące partycypację JST w dochodach ze sprzedaży nieruchomości w zamian za podniesienie wartości nieruchomości, np. poprzez uchwalenie MPZP, uzbrojenie terenu, wydanie prawomocnego pozwolenia na budowę. Zmniejszyć niemoc decyzyjną, np. ocenę gospodarności JST przy negocjacji warunków takich umów poddać kontrolom, ale ich ocenę, poza sferą patologii, na bazie raportu instytucji nadzorczej pozostawić wyborcom, którzy dokonują wyboru władz JST.

Skupić wszystkie zadania JST związane z zabudową danego obszaru w kompetencjach jednej jednostki samorządu terytorialnego. Na granicach między JST wprowadzić możliwość wyboru przez inwestora tej, w której będzie załatwiał sprawy urzędowe i która będzie miała pełną decyzyjność (np. użycie pasa ruchu zlokalizowanego w sąsiedniej gminie).

Taka motywacja dla JST wpłynie także na motywacje spółek komunalnych. Warto uwzględnić ewentualnie konflikty interesów i skupienie decyzyjności także z uwzględnieniem kontroli nad spółkami komunalnymi zapewniającymi zaopatrzenie w wodę, odbiór ścieków czy dostawę ciepła.

Stworzyć motywacje do współdziałania dla innych podmiotów zaangażowanych w procesy administracyjne (dostawcy energii, gazu, podmioty odpowiedzialne za zgody środowiskowe). Mógłby to być rodzaj funduszu, do którego obowiązek wpłaty miałyby podmioty najbardziej utrudniające procesy inwestycyjne, zaś prawo wypłaty miałyby podmioty najlepiej realizujące potrzeby inwestorów z uwzględnieniem skali działania.

#### **d. Ograniczyć rolę ogólnie obowiązującego prawa i centralnych decyzji państwa w zagospodarowaniu przestrzennym, szczególnie w aglomeracjach**

W przypadku placów zabaw i innych obiektów wymaganych przepisami prawa potrzeby są inne w zależności od specyficznych uwarunkowań, np. kierowania oferty do seniorów czy sąsiedztwa publicznego placu zabaw.

Delegować na JST prawo zmniejszenia wymogów względem obowiązujących przepisów prawa. JST powinna mieć możliwość wydać taką decyzję nieodpłatnie lub za opłatą finansującą np. budowę dużego publicznego placu zabaw na niedalekiej działce miejskiej.

JST mogłyby np. w przypadku dostępu do komunikacji miejskiej umożliwić inwestorom ograniczenie liczby miejsc postojowych w garażach podziemnych względem obecnie wymaganych przepisami prawa.

Proponujemy zasadę: im bliżej komunikacji miejskiej, co można wyrazić przeciętnym czasem dotarcia komunikacją miejską do centrum miasta na tle realiów danej aglomeracji oraz im popularniejszy segment mieszkaniowy, co pociąga za sobą wzrost ograniczeń budżetowych nabywców, tym większa redukcja wymaganej liczby miejsc garażowych. Decyzja w tej sprawie powinna należeć do JST.

**e. Rozważyć zasadność wstrzymywania dużych inwestycji z powodu pojedynczych protestów sąsiadów.**

JST mogłyby na wniosek inwestora po 6-12 miesiącach wydawać zgodę na realizację inwestycji mimo protestów, w przypadku których wartość roszczeń nie przekroczy 5% wartości inwestycji. Ugody lub sądy powinny w uzasadnionych przypadkach decydować o zasadności i wysokości odszkodowania za naruszenie praw właścicieli. Odszkodowanie pokrywałby inwestor, który złożył wniosek o realizację inwestycji mimo protestów.

**f. Dokonać kompleksowego przeglądu nieruchomości w posiadaniu sektora publicznego**

W posiadaniu Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego, instytucji publicznych, przedsiębiorstw i spółek państwowych oraz spółek z dominującym udziałem Skarbu Państwa znajdują się liczne nieoptymalnie wykorzystane nieruchomości, których zabudowa byłaby efektywnym, mało inwazyjnym sposobem zwiększenia gęstości zabudowy w istniejącej tkance miejskiej.

Przeglądu należy dokonać pod kątem uwolnienia atrakcyjnych gruntów pod zabudowę mieszkaniową lub komercyjną (komercyjna zabudowa takich gruntów uwolni inne działki pod zabudowę mieszkaniową) oraz zoptymalizować wykorzystanie nieruchomości przez te podmioty.

We współpracy z samorządami trzeba sprawnie umożliwić zabudowę mieszkaniową tych terenów. Należy sprzedawać powstałe w ten sposób nieruchomości na rzecz inwestorów w przetargach publicznych, określając maksymalny czas realizacji inwestycji.

**Przykład: Wieża Wolności Słowa**

Budynek telewizji TVN stoi na działce o powierzchni 0,75 ha i ma wysokość 6 pięter. Budynek telewizji Polsat liczy wprawdzie 19 kondygnacji naziemnych, ale powierzchnia nie jest wykorzystywana na wyłączność przez telewizję, zaś sama działka ma około 0,5 ha powierzchni.

Teren TVP tylko od obecnej bramy głównej na zachód (w obszarze ograniczonym ulicami Woronicza, Samochodową i Ksawerów) to 6,5 ha. To wampir energetyczny, kilometry łączników i korytarzy. Radio ZET operuje z niewielkiego biurowca przy ul. Żurawiej 8. Polskie Radio ma do dyspozycji budynek na działce przy Al. Niepodległości, której powierzchnia przekracza 1 ha.

Gdyby na działce Polskiego Radia przy Al. Niepodległości 77/85 zbudować nowoczesny biurowiec Wieżę Wolności Słowa o powierzchni 30-40 tys. m<sup>2</sup>, zawierającą nowoczesne studia telewizyjne i radiowe oraz efektywnie zorganizowaną powierzchnię biurową i administracyjną, to pomieściłaby ona wszystkie funkcje centralno-stołeczne mediów publicznych.

Wieża Wolności Słowa byłaby symbolem nowoczesnego państwa i niezależności mediów, w kontrze do mrocznej historii znajdującego się tam obecnie gmachu. Koszty eksploatacji tej powierzchni byłyby wielokrotnie niższe niż obecne koszty eksploatacji budynków TVP i PR.

W ten sposób ponad 6 hektarów gruntu przy ul. Jana Pawła Woronicza 17 zostałyby uwolnione pod budownictwo biurowe lub mieszkaniowe. Zakładając ich wykorzystanie mieszkaniowe oraz intensywność 3 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej mieszkania na każdy 1 m<sup>2</sup> powierzchni gruntu, moglibyśmy uzyskać przestrzeń na 150-200 tys. m<sup>2</sup> mieszkań, czyli 3-4 tys. mieszkań o średniej powierzchni 50 m<sup>2</sup>, w środku istniejącej infrastruktury miejskiej. To oczywiście niecały 1% potrzeb, ale też tylko jeden z licznych przykładów potencjału zagęszczenia zabudowy zgodnie z rekomendacją OECD.

Taka inicjatywa byłaby w interesie spółek tworzących media publiczne. Wartość uwolnionego gruntu to 0,9-2,0 mld zł (po 6-10 tys. zł /PUM). Taka kwota pokryłaby koszt inwestycji, zostawiając właściciela z nadwyżką środków, ludzi z podażą mieszkań, a media publiczne z niższymi kosztami.

### **g. Odrolnić i przekazać pod zabudowę wszystkie grunty rolne na terenie największych miast**

Pola powinny zniknąć z obszaru największych polskich miast, jeśli chcemy poważnie podejść do realizacji zadania, jakim jest zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych Polaków.

Zmianie powinna towarzyszyć kompleksowa praca nad ładem przestrzennym w miastach. Uważamy, że nadchodzący etap konsultacji społecznych w tej sprawie powinien zaowocować mądrym pomysłem na sprawne stworzenie tego ładu z uwzględnieniem dawnego zasobu rolnego.

### **h. Zapowiedzieć podatek od wartości gruntu**

Przygotować właścicieli niezabudowanych gruntów miejskich do wprowadzenia za kilka lat podatku od wartości rynkowej tych gruntów, który spowoduje nieopłacalność przetrzymywania gruntów ponad średni czas realizacji procesów administracyjnych i budowlanych.

Zapowiedzieć, że grunt wykorzystany w mniej niż 80% możliwości z roku budowy byłby obłożony tym podatkiem proporcjonalnie do niewykorzystanej możliwości zabudowy.

Już sama zapowiedź zawierająca stawkę jednej dziesiątej części procenta może sprowokować prywatnych właścicieli do optymalizacji zagospodarowania gruntów.

Nie postulujemy podatku od wartości każdego gruntu, co byłoby zgodne z rekomendacją OECD, ale może budzić opór społeczny, lecz podatek od wartości wyłącznie niezabudowanych gruntów miejskich oraz gruntów zabudowanych po 2024 roku np. nowym domem jednorodzinny albo parkingiem naziemnym, w sytuacji, gdy plan miejscowy pozwalał na intensywną zabudowę wielorodzinną.

### **i. Stworzyć nową dzielnicę w każdej z czterech kluczowych aglomeracji**

W tej rekomendacji skupiamy się na aglomeracjach, w których kumuluje się problem z dostępnością mieszkań w Polsce, a w których tendencje demograficzne będą go jeszcze eskalować.

Przy założeniu, że 1/3 potrzebnych nowych mieszkań powstanie w nowych dzielnicach, w ciągu pięciu lat potrzeba odpowiednio:

- Warszawa – dzielnice na łącznie 300 tysięcy mieszkań,
- Trójmiasto, Kraków, Wrocław – w każdym przypadku dzielnice na łącznie 100 tysięcy mieszkań.

Czy to w ogóle możliwe? Przypomnijmy: dzielnica Ursynów w Warszawie jest zamieszkiwana przez oficjalnie 150 tysięcy osób, praktycznie przyjmowaliśmy do kalkulacji 180 tysięcy mieszkańców ze względu na brak powszechnego zwyczaju zgłaszania pobytu czasowego czy meldunku, szczególnie wśród najemców. Ursynów to 44 km<sup>2</sup> terenu. Chcemy zbudować tylko w Warszawie dzielnice łącznie większe niemal dwukrotnie niż Ursynów, najlepiej w dekadę?



**Rekomendujemy znalezienie przestrzeni pod takie dzielnice przynajmniej w czterech dużych miastach. Krytycznymi parametrami lokalizacji powinny być:**

- **geograficzna bliskość istniejących centrów miast i sprawna komunikacja publiczna, istniejąca lub możliwa do sprawnego przygotowania,**
- **dostępność lub możliwość doprowadzenia wszystkich istotnych mediów: prądu, wody, kanalizacji, ogrzewania.**

W celu udowodnienia, że myślenie w tej skali nie jest pomysłem abstrakcyjnym, przywołujemy w raporcie doświadczenia wrocławskiej dzielnicy Nowe Żerniki i osiedla Olimpia Port, gdzie w każdym z przypadków na 30-40 hektarach w krótkim czasie, przy współdziałaniu władz publicznych uwolniono grunty, doprowadzono media i zbudowano mieszkania dla tysięcy ludzi. To inwestycje dziś bardzo atrakcyjne dla mieszkańców, wydają się ogromne, ale słowami jednego z architektów-urbanistów mają „szkolny” rozmiar, czyli są to typowe jednostki zabudowy w kanonie przedmiotu. Warto korzystać też z doświadczeń zagranicznych, np. z Wiednia, Malmö czy Kopenhagi. Niestety zabrakło nam czasu, by poznać i spisać wszystkie te doświadczenia. Może to być element nadchodzących konsultacji raportu.

**Na pobudzenie wyobraźni wychodzimy tutaj z konkretną, przykładową propozycją. Ta propozycja to ilustracja możliwości, zachęta czy wręcz prowokacja do uruchomienia potencjału społecznego, samorządowego, urbanistycznego, eksperckiego, by takich gruntów poszukać na naprawdę dużą skalę. O ile lokalizacja jest przykładowa, to istotny jest opisywany proces.**

Nowa dzielnica Warszawy na 100-150 tysięcy mieszkańców, realizująca nawet połowę zakładanych w raporcie potrzeb na nowe dzielnice stolicy, mogłaby powstać w lokalizacji zilustrowanej na mapie.

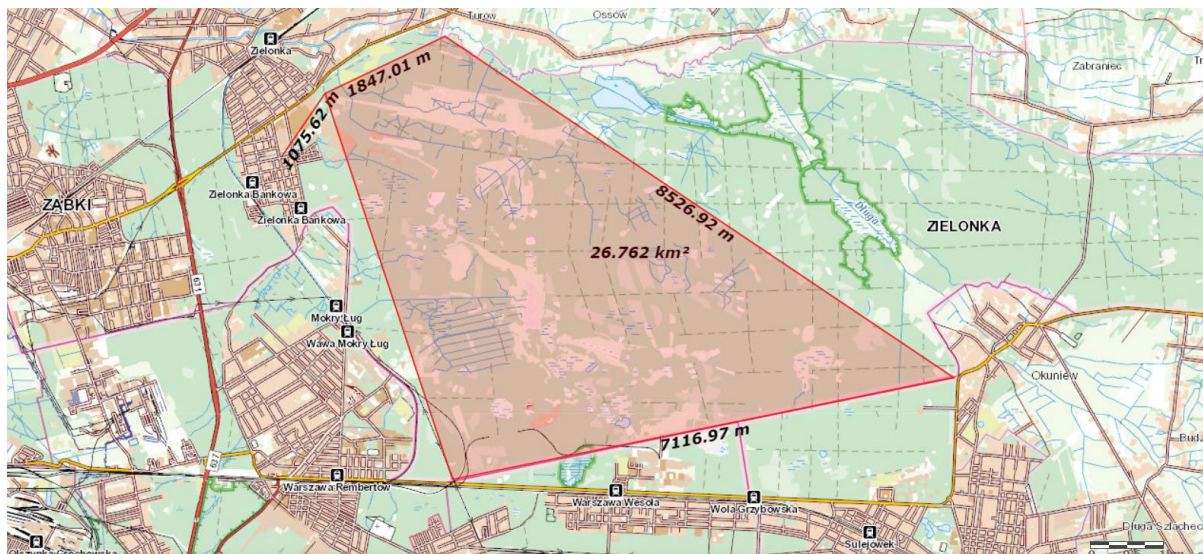


Źródło: [maps.google.pl](https://maps.google.pl)

Teren ma powierzchnię 26 km<sup>2</sup>, czyli 2600 ha i jest zlokalizowany 20 minut kolejką miejską od ścisłego centrum Warszawy (Śródmieście, rondo Dmowskiego).

Teren ma przeznaczenie wojskowe, choć nawet po agresji Rosji na Ukrainę nie jest wykorzystywany na cele wojskowe, a okoliczni mieszkańcy pieszo i rowerami na co dzień przemierzają bezkresne krajobrazy lasów, łąk i piaszczystych wydm. Uważamy, że poligon czołgowy można zorganizować nieco dalej od centrum miasta, nawet mimo obecnej polityki Rosji. Uważamy, że po powstaniu w tym miejscu prężnej,

nowoczesnej, świetnie skomunikowanej dzielnicy przyszłe pokolenia nie będą chciały uwierzyć, że w 2050 roku dalej mógł tam być poligon czołgowy.



Źródło: [mapy.geoportal.gov.pl](http://mapy.geoportal.gov.pl), opracowanie i pomiary własne

Na teren prowadzi oddzielna linia kolejowa, którą można przedłużyć, zapewniając niezawodny transport mieszkańcom wszystkich kolejnych etapów inwestycji. Jest też możliwość korzystania z istniejących, nowoczesnych przystanków SKM i Kolei Mazowieckich, takich jak Warszawa-Rembertów, Warszawa-Wesoła i Wola Grzybowska. Po stronie śródmiejskiej rusza właśnie proces przebudowy linii średnicowej, która byłaby w tym przypadku istotną osią transportową. Jest idealny czas, by zaplanować odpowiednią przepustowość i częstość kursowania pociągów na tej linii. Organizacja budowy infrastruktury miejskiej byłaby możliwa od strony Sulejówka, Okuniewa lub Wołomina, bez konieczności obciążania aglomeracji uciążliwościami związanymi z inwestycją.

### Jak wyglądałby proces inwestycyjny?

Rząd, działając jako właściciel terenu, mógłby na mocy specustawy:

- przekazać ten teren do dyspozycji władzom Warszawy,
- określić uproszczoną, szybką procedurę ustalenia planu urbanistycznego dla tego obszaru wraz z całą infrastrukturą transportową, wodociągową, kanalizacyjną, energetyczną, ciepłowniczą itp.,
- na mocy specustawy na terenie tej inwestycji mogłyby pilotażowo obowiązywać maksymalnie uproszczone zasady postępowania administracyjnych i znaczna decyzyjność miasta.

Wedle naszej koncepcji rząd zapewniałby finansowanie pomostowe dla kosztów początkowych, w tym budowy infrastruktury, które nie byłyby długiem z perspektywy samorządu, by nie naruszać możliwości zadłużenia miasta na inne cele. W zamian specustawa miałaby określić prawo do partycypacji rządu w przychodach ze sprzedaży gruntów, przyszłych podatkach i opłatach lokalnych aż do odzyskania kwot poniesionych na inwestycję początkową wraz z odsetkami.

Miasto byłoby specustawą zobowiązane do zakończenia określonych kroków, jak budowa infrastruktury i ogłoszenie przetargów na sprzedaż działek budowlanych z gotową koncepcją urbanistyczną w realnie

powstających fragmentach dzielnicy, w konkretnych terminach, umożliwiających rozpoczęcie za dwa, trzy lata intensywnej zabudowy mieszkaniowej w oparciu o istniejące już kluczowe drogi i przyłącza mediów.

Na tym etapie grunty byłyby sprzedawane inwestorom prywatnym na zasadzie przetargu wraz z zobowiązaniem do ukończenia inwestycji mieszkaniowej w dwa, trzy lata. Równolegle ogłaszane byłyby przetargi na realizację usług publicznych: szkół, placów zabaw, stacji kolei. W ciągu pięciu lat moglibyśmy mieć częściowo zamieszkałą i dynamicznie rozwijającą się dzielnicę.

Kluczowy dla sukcesu przedsięwzięcia byłby ład przestrzenny, który naszym zdaniem na tak dużym obszarze powinien zostać określony na zlecenie miasta przez architektów-urbanistów z największym doświadczeniem w kraju. Warto czerpać z doświadczeń takich jak Nowe Żerniki czy Olimpia Port. Krytycznie ważna dla sukcesu przedsięwzięcia byłaby sprawność procesu planowania, a zatem ograniczenie na mocy specustawy licznych wymogów formalnych.

Szacunkowa wartość gruntów pod zabudowę minimum 50 tys. mieszkań dla 100-150 tys. mieszkańców, nawet licząc skromnie średnio 50 m<sup>2</sup> na mieszkanie, to 2,5 mln m<sup>2</sup> mieszkań, licząc po skromnej cenie gruntu odpowiadającej 3000 zł za 1 m<sup>2</sup> mieszkania, to 7,5 mld zł. Te środki zasiliłyby budżet państwa i Warszawy. Budżet ten byłby uzupełniony o znaczne kwoty ze środków pozyskanych za działki pod budownictwo komercyjne: sklepy, centra handlowe, biurowce. Łącznie to minimum 10 mld zł.

Po uwzględnieniu kosztu nakładów na zapewnienie niezbędnej infrastruktury i usług publicznych, kilka miliardów złotych netto trafiłoby do sektora publicznego, umożliwiając finansowanie programów popytowych czy promujących dietność, o których mowa w części „rekomendacje popytowe”, oraz poniesienie wydatków obronnych, np. na odtworzenie nawet lepszego poligonu kilkanaście kilometrów dalej.

#### **j. Zróżnicować regionalnie wsparcie modernizacyjne w zależności od lokalizacji**

Mniej promować termomodernizację czy instalację paneli dla starych domów jednorodzinnych na wyludniających się obszarach z dala od głównych ośrodków miejskich niż dla bloków w dużych miastach. Szczególnie promować ekologiczne budownictwo, zwłaszcza wielorodzinne, na terenach największych aglomeracji. Dofinansowywać panele i pompy ciepła także w nowym budownictwie wielorodzinnym z Programu Czyste Powietrze.

#### **k. Imigracja**

Stworzyć politykę migracyjną sprzyjającą przyciąganiu zagranicznych pracowników na rynek pracy, ale na zasadzie współpracy państwa z sektorem prywatnym dbającą o udaną integrację imigrantów, tak aby imigracja wiązała się z korzyściami nie tylko w sferze ekonomicznej, ale też w szeroko pojętej sferze społecznej.

#### **l. Szkolnictwo zawodowe**

Wzmocnić istniejące szkolnictwo zawodowe lub przeprowadzić pilotaż kształcenia zawodowego w nowej formule.

Pilotaż mógłby obejmować 20 nowych szkół zawodowych kształcących po 100 pracowników budowlanych każda w programie dwuletnim z praktykami: spawaczy, cieśli, zbrojarzy itp. Jego przeprowadzenie można powierzyć kilku niezależnym prywatnym operatorom, po pięć szkół w każdym ośrodku, na zasadzie przetargu. Kwestie odpłatności dla uczniów i programu pozostawić w gestii operatorów. Określić miary sukcesu, w razie sukcesu rozbudować program.

#### **m. Opodatkowanie transakcji**

Ograniczyć (niedawno podniesiony) podatek transakcyjny od handlu nieruchomościami do maksymalnie 2%.

Celem jest płynny, efektywny rynek, zgodnie z rekomendacją OECD sprzyjający efektywnemu wykorzystaniu zasobu mieszkaniowego. Większa liczba transakcji, a nie stawka podatku powinny napędzać dochody budżetowe.

W przypadku zamiany jednego mieszkania na inne w ciągu np. dwóch lat, rozważyć zwolnienie z podatku. Szczególnie powinno to dotyczyć osób 60+ zmieniających mieszkanie na mniejsze.

#### **h. Wydłużenie okresów przejściowych**

Żadna wchodząca nowa regulacja nie powinna uniemożliwiać dokończenia trwających procesów inwestycyjnych dotychczasową ścieżką administracyjną.

Inaczej zmiany, także zmiany usprawniające procesy administracyjne, będą skutkować wydłużeniem czasu niezbędnego na finalizację inwestycji, negatywnie wpływając na podaż nowych mieszkań.

### 3. Rekomendacje popytowe

Dla jasności wyводу krótko podsumujmy, co naszym zdaniem należy zrobić i w jakiej kolejności.

1. Wprowadzić jak najszybciej stabilne w czasie rozwiązanie kredytowe: mniej kosztowne budżetowo, ale bardziej stymulujące podaż (podpunkt a poniżej).
2. Wprowadzić jak najszybciej rekomendację dotyczącą zasobu komunalnego (podpunkt c).
3. Równolegle pilnie zrealizować rekomendacje podażowe (poprzednia część raportu).
4. Zapowiedzieć kolejne programy wspierające popyt poprzez niezwłoczne ogłoszenie ustaw z minimum rocznym *vacatio legis*.

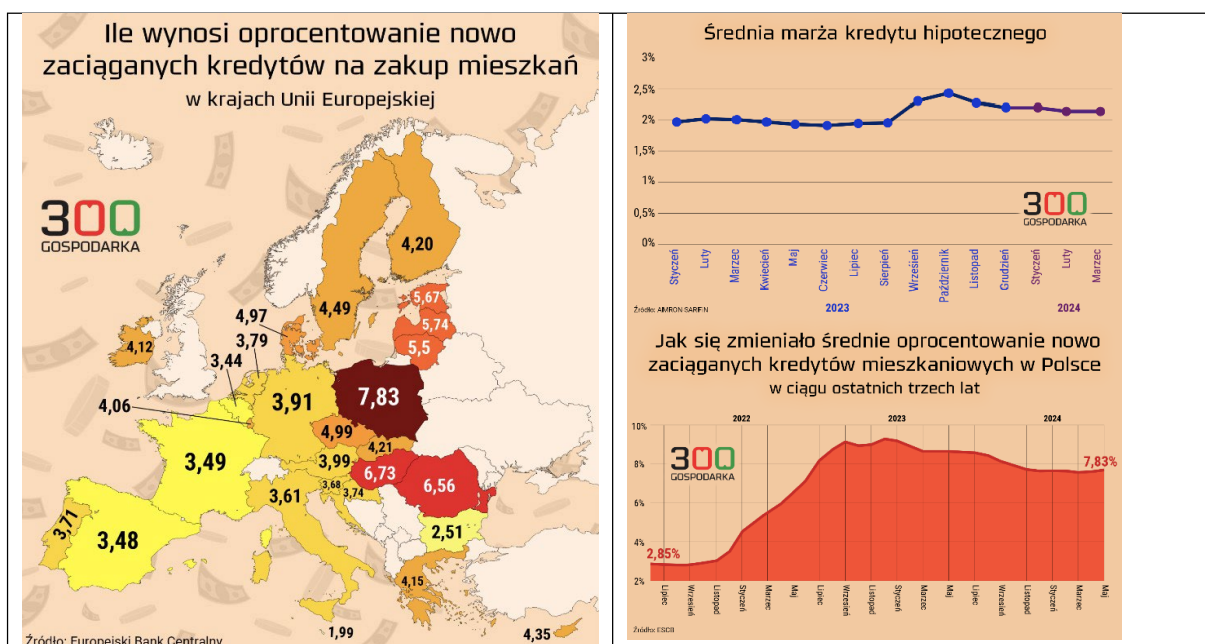
Ważnym celem rekomendacji popytowych jest ograniczenie chwiejności rynku. Z dwóch powodów: po pierwsze, ona wpływa też na spadek podaży (nowej produkcji), po drugie, pod względem kosztu kredytu obecnie panujące warunki są niekorzystne i podnoszą ryzyko materializacji scenariusza wyschnięcia popytu i wstrzymania nowych budów.

Ad. 4. Pozostałe rekomendacje popytowe powinny być ogłoszone jak najszybciej, ale wchodzić w życie po odblokowaniu wąskich gardeł podażowych. Należy ograniczyć niepewność w ich zakresie, ogłaszając je niezwłocznie, ale z długim okresem *vacatio legis* i komunikując je w sposób umożliwiający kształtowanie oczekiwań rynku na przyszłość i łagodzenie zmienności cen mieszkań. Szczegóły w kolejnych podpunktach od podpunktu d.

Rekomendujemy, by zagwarantować trwanie programów popytowych przez co najmniej pięć lat od uruchomienia i co roku przedłużać tę zapowiedź o kolejny rok, chyba że nie chcemy kontynuować danego programu. Zlikwidować niepewność, dać jasny sygnał, że dzisiejsze budowy spotkają się z wystarczającym popytem w przyszłości.

#### a. Kredyty mieszkaniowe – zmiany od zaraz

Zacznijmy od ilustracji obecnych warunków kredytowych. Oprocentowanie kredytów jest najwyższe w UE i 2,5-krotnie wyższe niż trzy lata temu. Wynika to z inflacji, nie ze wzrostu marż kredytowych. Według wypowiedzi Prezesa NBP tak niekorzystne warunki mogą się utrzymać jeszcze nawet dwa lata.



Źródło: [https://300gospodarka.pl/news/polska-znow-mistrzem-ue-w-oprocentowaniu-kredytow-mieszkaniowych-tak-drogo-nie-ma-nigdzie?lclid=IwZXh0bG9hZmVudCMTFAAR1C5EeU8Mo4cfCoNo0W5mHZJbj3sVi-pAzl304yDG-qTfTQtrWhWNIrLbg\\_aem\\_S-R5Hct0KOL-IAMiPNSoog#google\\_vignette](https://300gospodarka.pl/news/polska-znow-mistrzem-ue-w-oprocentowaniu-kredytow-mieszkaniowych-tak-drogo-nie-ma-nigdzie?lclid=IwZXh0bG9hZmVudCMTFAAR1C5EeU8Mo4cfCoNo0W5mHZJbj3sVi-pAzl304yDG-qTfTQtrWhWNIrLbg_aem_S-R5Hct0KOL-IAMiPNSoog#google_vignette)

**Rekomendujemy rozważyć niskokosztową dla budżetu i „mniej atomową” alternatywę do kredytu „Na start”, która nie będzie musiała być reglamentowana, w mniejszym stopniu podniesie ceny, będzie wiarygodnym rozwiązaniem długoterminowym, nowym modelem finansowania mieszkań w Polsce podobnym do praktyki z krajów rozwiniętych, skuteczniej zmniejszy chwiejność popytu.**

- W warunkach poważniejszych wąskich gardłał po stronie podażowej wprowadzenie tzw. bezpiecznego kredytu 2% przez rząd PIS (kredyt ten kosztował średnio 4,3% plus prowizja banku) było błędem i wywołało wzrost cen. Zabrakło wyprzedzenia dość długiego, by mieszkania zdążyły powstać. Na rynku obecnie brakuje podaży, „Na start” albo trzeba byłoby reglamentować, albo zrobić z wyprzedzeniem pozwalającym na zbudowanie zasobu, albo liczyć się ze wzrostem cen.
- Mądrze skonstruowane programy wsparcia popytu powinny oddziaływać na podaż równie silnie jak na popyt, czyli być długoterminowe, zachęcać do rozwiązywania problemów mieszkaniowych Polaków poprzez budowę nowych mieszkań i ograniczać ich ceny poprzez zmniejszanie ryzyka inwestorów (ryzyka, że nie uda się sprzedać nowych inwestycji).
- Mądrze skonstruowane programy wsparcia popytu nie powinny wzmacniać konkurencji o niewystarczający istniejący zasób mieszkaniowy i podbijać cen w sposób jeszcze bardziej ograniczający dostępność mieszkań dla nowych nabywców i podnoszący ich ryzyko przez okres spłacania kredytu.
- Zaproponowanie niskiej raty lub stałego oprocentowania tylko na pierwsze kilka lat tworzy systemowe ryzyko dla kredytobiorców

**Rekomendujemy inne rozwiązanie kredytowe: kredyty z umiarkowaną, stałą stopą:**

- oprocentowane przez cały okres finansowania stałą stopą 5%,
- z prawem do spłaty w razie sprzedaży mieszkania,
- z prawem dla konsumenta do oddania kluczy bankowi i rezygnacji z dalszych spłat,
- zwolnić tak udzielone kredyty z podatku bankowego,
- ograniczyć ich dostępność do mieszkań spełniających aktualny minimalny standard energetyczny dla nowych budynków mieszkalnych.

**Konsument z chwilą zawarcia umowy kredytu będzie znał wszystkie raty na cały okres finansowania.**

Dziki wahania wysokości raty kredytu, które wynikają ze zmienności stóp procentowych banku centralnego, zniechęcają nabywców do zakupu i powodują wahania popytu na mieszkania i cen mieszkań. Ten czynnik przestałby mieć znaczenie dla nowych kredytobiorców. To stabilizowałoby ceny rynkowe mieszkań, ograniczając ryzyko inwestorów i obniżając koszty ich finansowania, tworząc dodatkowy potencjał do spadku ceny.

**Należy uniemożliwić spłatę tego kredytu w oparciu o refinansowanie, szczególnie zmienną stopą.**

W tej rekomendacji chodzi nam o uniknięcie „pogoni za niższą ratą” po zmianie warunków rynkowych.

Technicznie, dostępność kredytów o stałej stopie opiera się o rynek swapów stopy procentowej, który nie jest płynny dla okresów typowych dla kredytów hipotecznych. Dotąd powodowało to brak konkurencyjnej oferty kredytów w stałej stopie na cały okres kredytowania.

Rekomendujemy zapewnienie odpowiednich transakcji swapowych przez sektor publiczny. Transakcje takie nie wymagają angażowania środków finansowych, są rodzajem kontraktu terminowego o niskich kwotach przyszłych rozliczeń.

Z perspektywy banku komercyjnego, aby umożliwić masowe udzielanie takich kredytów, bank komercyjny zawierałby transakcję tzw. swapa stopy procentowej, zapewniając sobie finansowanie po stałej stopie (rekomendowany poziom 3,75%) w zamian za otrzymywanie WIBOR.

Takiego swapa bankom komercyjnym mógłby oferować rząd lub NBP, do wartości sumy udzielonych przez dany bank kredytów preferencyjnych. W zamian bank komercyjny byłby zobowiązany stosować niską marżę kredytową tj. maksymalnie 1,25%, co odpowiada ok. 1,7% w obecnych warunkach podatku bankowego. Kredyt dla klienta kosztowałby  $3,75\% + 1,25\% = 5\%$ . Minimalny wkład własny wyniósłby 20%.

Niski poziom marży banku byłby warunkiem koniecznym do skorzystania przez bank ze swapa. Z perspektywy banku oznaczałby nieco mniejszy przychód odsetkowy na danym wolumenie kredytowym, ale też szansę na zwiększenie wolumenu udzielonych kredytów i obniżenie ryzyka o efekt mniejszego obciążenia kredytobiorcy ratą i o efekt braku ryzyka wzrostu wysokości raty.

Poziom 3,75% odpowiada kosztowi kapitału pozyskiwanego przez rząd od obywateli w skarbowych obligacjach detalicznych COI (czteroletnie obligacje indeksowane inflacją) przy założeniu, że inflacja jest w celu inflacyjnym: 2,5%, zaś realna stopa wolna od ryzyka stabilizuje się na poziomie 1,25%<sup>72</sup>. Średnio w czasie, przy założeniu poważnego traktowania celu inflacyjnego, ten poziom jest neutralny finansowo: daje stabilność nabywcom mieszkań, nie generuje kosztów po żadnej ze stron. Jest oczywiście możliwe, by ten poziom był niższy od rynkowego i wiązał się z koniecznością dopłat państwa, ale nie rekomendujemy takiego rozwiązania.

Jeżeli swapa oferowałby NBP, którego obowiązkiem jest realizacja celu inflacyjnego, to osiągnięcie celu inflacyjnego oznaczałoby rynkowy poziom ceny swapa. Swap odchyłałby się od rynku wtedy, gdy cel inflacyjny nie jest zrealizowany. NBP stosuje wiele stóp procentowych, np. stopy dyskonta lub redyskonta weksli. Dlaczego nie mógłby zastosować w swojej polityce stopy swapowej, która zmniejsza ryzyko kredytów bankowych udzielonych na cele rozwojowe?

Jeżeli swapa oferowałby rząd, budżet zyskiwałby w trudnych czasach niskiej inflacji (otrzymywałby 3,75%, płacąc niższy WIBOR), a traciłby w czasach wysokiej inflacji (otrzymywałby 3,75%, płacąc wyższy WIBOR). Średnio w czasie rozwiązanie jest zerokosztowe, chyba że inflacja trwale przewyższa cel. Zmniejszyłoby to naturalną motywację rządu do utrzymywania inflacji wyższej niż cel inflacyjny NBP. Względem aktualnych warunków rynkowych proponowany swap ma niższe oprocentowanie stałe o 1 punkt procentowy. To oznacza, że 100 mld zł tak udzielonych kredytów w warunkach wysokiej inflacji obciążałoby budżet kwotą około 1 mld zł.

W przyszłości rząd lub NBP mogłyby używać stopy oprocentowania stałego powyższych kredytów jako narzędzia polityki gospodarczej stabilizującego rynek, w razie poważnej dekonjunktury obniżać oprocentowanie stałe nowych kredytów, a w przypadku przegrzania rynku podnosić to oprocentowanie. Ewentualne zmiany należy wprowadzać tylko dla nowych kredytów stopniowo co 0,25 pkt proc. a nie skokowo co 1 lub 2 pkt proc., by nie wywołać zmienności cen mieszkań ani efektu wahań popytu wskutek oczekiwań zmiany stopy stałej.

**W przypadku stałej stopy procentowej na cały okres finansowania nie widać merytorycznego uzasadnienia dla stosowania przez KNF bufora ostrożnościowego z rekomendacji S przy wyliczaniu zdolności kredytowej nabywcy mieszkania. Nie ma ryzyka wzrostu wysokości raty z uwagi na wzrost stóp procentowych. Proponowana konstrukcja kredytu podniesie zdolność kredytową nabywców o efekt niższego oprocentowania oraz o efekt braku ryzyka zmiany oprocentowania.**

<sup>72</sup> Ta stopa, marża ponad inflację, waha się w czasie, co widać po listach emisyjnych dostępnych na [obligacjeskarbowe.pl](http://obligacjeskarbowe.pl). 1,25% to uśredniony w czasie poziom marży ponad inflację z ostatnich 5 lat.

Rozważyć reglamentację takiego kredytu do jednego w cyklu życia każdej osoby. Nie rekomendujemy takiego rozwiązania, ale nie uważamy go za szkodliwe.

#### **b. Program Wsparcia Mieszkalnictwa – zmiany od zaraz**

**Stworzyć Program Wsparcia Mieszkalnictwa i przeznaczyć na niego z budżetu państwa:**

- w 2025 roku 1,2 mld zł,

- od 2026 roku 0,2% PKB rocznie, w 2026 roku będzie to 8 mld zł.

**Dodatkowo od 2026 roku na Program Wsparcia Mieszkalnictwa przekazać 8-procentowy VAT od nadwyżki ponad budowane dotychczas 200 tysięcy mieszkań i domów rocznie.**

Zakładając, że uda się sprowokować budowę 300 tysięcy mieszkań rocznie oraz średnią cenę mieszkania 800 tys. zł, mówimy o dodatkowych środkach w Programie Wsparcia Mieszkalnictwa 6,4 mld zł. Przy 400 tysiącach mieszkań to 12,8 mld zł. Te środki sfinansują dodatkowe bonusy w związku z pojawieniem się dziecka w rodzinie. W ten sposób polityka mieszkaniowa może przyczynić się do poprawy dietności w Polsce. Mowa o tym w punkcie d.

#### **c. Przeznaczenie w 2025 roku 100%, zaś od 2026 roku 50% Programu Wsparcia Mieszkalnictwa na budownictwo komunalne – zmiany od zaraz**

Szansy na wzrost zasobu mieszkaniowego w posiadaniu sektora publicznego upatrujemy w budownictwie komunalnym. To JST mają zasoby gruntu, choć niekoniecznie już przeznaczone w planach pod mieszkalnictwo, to one kontrolują procesy przekształceń gruntu, procesy administracyjne, wyposażenie w infrastrukturę komunikacyjną i większość mediów.

Rekomendujemy, by z pomocą programu popytowego wykorzystać JST do odblokowania także wąskich gardeł podaźowych.

Budżet rządu 4 mld zł od 2026 roku rekomendujemy wykorzystać na wzrost zasobów komunalnych. Zakładając mieszkania po średnio 500 tysięcy zł, wystarczyłoby na 8 tysięcy lokali komunalnych rocznie, ale rekomendujemy, by ten potencjał sprytnie zwielokrotnić: te środki powinny w pierwszej kolejności uzupełniać własną możliwość budowy zasobu komunalnego w oparciu o program „Mieszkania za grunt.” W 2025 roku przeznaczyć na ten cel 1,2 mld zł.

W programie „mieszkanie za grunt” JST udostępnia posiadane grunty pod budownictwo wielorodzinne w zamian za mieszkania powstałe w nowych budynkach. Nie następuje „segmentacja” mieszkańców na lokatorów komunalnych i właścicieli.

Rekomendujemy, by zasób komunalny za sprawą wykorzystania programu „Mieszkanie za grunt” stanowił np.: 10% powierzchni w nowo budowanych budynkach w segmencie popularnym tam, gdzie wykorzystuje się mechanizm „mieszkanie za grunt”, a nie opierał się o nowych budynkach w pełni komunalnych. To sprzyja spójności społecznej i unikaniu wykluczenia.

Rekomendujemy, by środki z Programu Wsparcia Mieszkalnictwa były nagrodą dla JST za wykorzystanie mechanizmu „mieszkanie za grunt” w wysokości 50% wartości mieszkań w 2025 i 2026 roku, 33% w 2027 roku i 25% od 2028 roku.



Dla ilustracji, 3 tys. zł za każdy metr kwadratowy mieszkania uzyskanego przez JST w ramach „mieszkania za grunt” powoduje, że nagroda za 8 tysięcy mieszkań pochłonęłaby „jedynie” 1,2 mld zł.

Dzięki temu 4 mld zł dostępne w programie od 2026 roku mogłyby zapewnić początkowo 12,5 tysiąca, a docelowo 25 tysięcy nowych mieszkań komunalnych rocznie. Finansowanie przyrostu zasobu komunalnego pochodzić będzie z gruntów komunalnych, które dziś leżą odłogiem, i zaangażowania sektora prywatnego. Niejako przy okazji może powstać wtedy łącznie 250 tysięcy mieszkań rocznie na gruntach komunalnych, z których 10% powiększy zasób komunalny, zaś 90% przeznaczone byłoby na sprzedaż na warunkach komercyjnych.

Wysokość nagrody za „mieszkanie za grunt” powinna zapewnić boom inwestycji mieszkaniowych w oparciu o komunalne grunty, motywację po stronie JST do przeznaczania terenów na cele mieszkaniowe i podpisywania umów z inwestorami.

Rolą degresywnej nagrody startującej z 50% wartości mieszkania, za które JST nie musiała zapłacić pieniędzy, bo przekazała grunt, jest motywacja do pilnego wykorzystania tych możliwości przez JST.

W ten sposób impuls popytowy stymuluje podaż mieszkań, zamiast podnosić ceny.

JST powinna otrzymać środki z nagrody w 50% z góry, po podpisaniu umowy z inwestorem i samodzielnie decydować czy przeznaczyć te środki na zakup kolejnych mieszkań komunalnych, czy np. na opracowanie planów zagospodarowania, koncepcji urbanistycznych, rozwój dróg i komunikacji miejskiej, czy dofinansowanie spółek komunalnych realizujących inwestycje w miejską infrastrukturę.

Dynamicznie rosnący zasób lokali komunalnych umożliwiłby spełnienie potrzeb wielu grup społecznych, w tym szczególnie:

- zapewnienie osobom niesamodzielnym tzw. mieszkań wspomaganych, które w wielu przypadkach są dla tych osób lepszym sposobem zaspokojenia ich potrzeb życiowych niż pobyt w domu pomocy społecznej,
- zapewnienie dynamicznie rosnącej grupie seniorów alternatywy do mieszkania we własnym mieszkaniu na drugim piętrze bez windy, w sytuacji, gdy ich sprawność fizyczna coraz mniej pozwala na pełną samodzielność. Zamieszkanie w nowym budownictwie pozwoliłoby im lepiej realizować potrzeby życiowe, a uwolniłoby przestrzeń do sprzedaży dotychczasowych, często za dużych mieszkań młodszemu pokoleniu. Pozyskane środki mogłyby finansować zamieszkanie seniora w nowym, dostosowanym do potrzeb lokum oraz wspomagać miesięczny budżet.

**d. Przeznaczenie 50% Programu Wsparcia Mieszkalnictwa na dopłaty do pierwszego mieszkania – od 2026 roku**

Rekomendujemy dopłaty państwa nie do kredytu, lecz do wkładu własnego na pierwsze mieszkanie.

Z perspektywy beneficjenta dopłaty będą ograniczone (muszą być spełnione wszystkie warunki):

- do jednego mieszkania w życiu beneficjenta,
- do mieszkań spełniających aktualnie obowiązujący standard energetyczny,
- do wysokości wkładu własnego,
- do 10% wartości nieruchomości,
- do 8-krotności średniego wynagrodzenia w gospodarce,

- z dopłaty nie można skorzystać w przypadku cesji praw,
- z dopłaty nie można skorzystać, jeśli finansuje się nieruchomość kredytem w zmiennej stopie.

Przykład: jak to działa w praktyce? Beneficjent:

- ma 80 tys. zł wkładu własnego,
- dostaje 80 tys. zł dopłaty,
- kupuje mieszkanie 50 m<sup>2</sup> za 800 tys. zł,
- korzysta z kredytu 5% na 25 lat na 640 tys. zł,
- zdolność kredytowa dzięki stałej niskiej stopie,
- rata wynosi 3741 zł,
- nie ponosi ryzyka zmiany wysokości raty przez 25 lat,
- z czasem rata staje się łatwiejsza do spłaty, bo płace rosną.

Rozważyć stosowanie kryterium metrażu (np.: powyżej 50 m<sup>2</sup> proporcjonalnie obniża się dopłatę), ceny (np. powyżej 15 tys. zł za 1 m<sup>2</sup> proporcjonalnie obniża się dopłatę), standardu energetycznego (np. przy najwyższym standardzie energetycznym limit ceny rośnie o 20%).

**Dodatkowo rekomendujemy wykorzystanie 8-procentowego VAT-u od nadwyżki ponad budowane dotychczas 200 tysięcy mieszkań i domów rocznie na dodatkowe dopłaty po narodzinach dzieci.**

Budżet 6-12 mld zł przy odpowiednio 300-400 tysiącach budowanych mieszkań pozwoliłby przy rodzących się 300 tysiącach dzieci rocznie (w tym roku spadamy do ok. 250 tysięcy, a liczba kobiet w wieku rozrodczym maleje) na wypłatę dodatkowo 20-40 tys. zł na dziecko.

**Skierowanie tego strumienia na spłatę rat kredytu oznaczałoby uniknięcie obowiązku płacenia rat nawet przez rok po pojawieniu się każdego kolejnego dziecka w rodzinie.**

#### e. Kontynuacja TBS/SIM

Nie widzimy wielkiego potencjału w rozwoju tej formy budownictwa ponad obecne rozmiary, ale rekomendujemy kontynuację istniejących programów.

Mimo że Polska znalazła się w gronie krajów europejskich o największej liczbie mieszkań oddawanych do użytku per capita, budownictwo społeczne działa na bardzo niewielką skalę. W latach 2014 -2023 zaledwie 0,84% mieszkań zostało wybudowanych w ramach społecznego budownictwa czynszowego. Jeszcze mniejszy jest jego udział w powierzchni użytkowej. W powyższym okresie było to 0,45%.

Inicjatorem i głównym udziałowcem TBS/SIM są jednostki samorządu terytorialnego. Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym nałożyła na gminy w art. 7 ust. 1 pkt 7 obowiązek zaspokajanie potrzeb wspólnoty w zakresie gminnego budownictwa mieszkaniowego. Tymczasem TBS-y funkcjonują zaledwie w 3% gmin w Polsce<sup>73</sup>.

Dokładne dane GUS na ten temat przedstawia tabela. Wspecjalizowane firmy co roku budują i wystawiają na sprzedaż lub wynajem ok. 140 tysięcy mieszkań. Trend był wzrostowy, ale uległ zahamowaniu od 2020 roku. Indywidualni inwestorzy budują na własne potrzeby ok. 80 tysięcy mieszkań. Tu też obserwujemy hamowanie wzrostów. Spółdzielnie z tysiącem mieszkań wybudowanych w 2023 roku są w trendzie spadkowym i nie są istotne w skali rynku, zaś budownictwo zakładowe niemal

---

<sup>73</sup>Źródło: <https://obserwatorium.miasta.pl/nowy-raport-o-mieszkalnictwie-miasta-jako-inwestorzy-mieszkaniowi/>

przystało istnieć. Zostaje budownictwo komunalne i społeczne, o zbyt małej skali, którą chcielibyśmy ożywić.

Rok	Liczba mieszkań oddanych do użytkowania						
	Ogółem	Indywidualne	Spółdzielcze	Przeznaczone na sprzedaż lub wynajem	Komunalne	Społeczne czynszowe	Zakładowe
2014	143 166	66 266	3 490	68 928	2 177	1 715	590
2015	147 711	67 753	2 115	74 425	1 686	1 265	467
2016	163 325	65 706	2 707	91 516	1 746	1 340	310
2017	178 342	67 657	2 311	105 027	1 715	1 486	146
2018	185 063	66 220	3 024	112 317	1 863	1 510	129
2019	207 425	69 226	2 167	131 435	1 838	2 467	292
2020	220 831	73 991	1 498	142 691	1 009	1 615	27
2021	234 680	88 130	2 019	141 941	1 260	1 215	115
2022	238 490	90 734	1 513	143 971	629	1 606	37
2023	221 259	79 365	1 006	137 583	1 232	2 017	56
Razem w latach 2014-2023	1 940 292	735 048	21 850	1 149 834	15 155	16 236	2 169

Tabela 4. Liczba mieszkań oddanych do użytkowania

Źródło: Opracowanie na podstawie „Efekty działalności budowlanej w 2023 r.”, GUS

Obecnie wąskim gardłem dla budownictwa społecznego nie jest finansowanie. Program wspierania społecznego budownictwa czynszowego oferuje co roku wsparcie o wartości 900 mln zł. W pierwszej połowie br. BGK udzielił na ten cel kredytów o wartości 300,6 mln zł. W ubiegłym roku wykorzystanie wyniosło 414,8 mln zł, a w 2022 198,2 mln zł. Od początku programu, tj. od 2016 roku, w ramach wsparcia SBC było to 1,8 mld zł<sup>74</sup>.

Niewielkie zainteresowanie JST budownictwem społecznym wynika z wąskich gardeł gruntowych, częściowo także kadrowych, bo JST nie są wyspecjalizowane do prowadzenia takiej działalności. Czynnikiem ograniczającym rozwój czynszowego budownictwa społecznego jest też niski popyt. Trudno o SIM przy atrakcyjnych rynkach pracy, zaś aby zamieszkać w SIM, trzeba wnieść 15% wartości plus 12-miesięczny czynsz, a to ekwiwalent wkładu własnego przy kredycie hipotecznym.

#### f. Mieszkania na wynajem

**Rekomendujemy, by promować budowę mieszkań na wynajem przez podmioty rynku prywatnego poprzez stabilność regulacji dla wynajmujących i brak działań oraz sygnałów o możliwych działaniach destrukcyjnych dla wynajmujących, np. skokowej zmianie traktowania podatkowego lub wprowadzenia kontroli czynszów.**

Rekomendujemy niewprowadzanie wyższego PIT od wynajmu długoterminowego.

Podwyżka podatków wprowadzanie może w krótkim okresie sprowokować wynajmujących do sprzedaży części posiadanego zasobu mieszkaniowego, ale zniechęci ich do kupowania kolejnych mieszkań. Jeśli

<sup>74</sup>Źródło: [https://www.bgk.pl/files/public/Pliki/Fundusze\\_i\\_programy/Programy/Bezzwrotne\\_wsparcie\\_budownictwa/2024\\_06\\_30\\_SBC.pdf](https://www.bgk.pl/files/public/Pliki/Fundusze_i_programy/Programy/Bezzwrotne_wsparcie_budownictwa/2024_06_30_SBC.pdf)

rynek po odblokowaniu podaży straci stabilne źródło popytu, to produkcja mieszkań spadnie. Wzrost zasobu mieszkaniowego spowolni, a ceny wzrosną.

Nie rekomendujemy preferencyjnych kredytów na mieszkania na wynajem.

Rekomendujemy, by opodatkować najem krótkoterminowy, który nie realizuje potrzeb mieszkaniowych, jak biznes hotelowy, a nie jako dochód z najmu. Trzeba umożliwić władzom lokalnym jego ograniczenie w dzielnicach mieszkaniowych na życzenie mieszkańców.

**Rekomendujemy odróżnienie potrzebnej ochrony lokatorów od szkodliwej opresji na właścicieli mieszkań na wynajem. Należy ograniczyć ryzyko po stronie wynajmujących, że będą musieli ponosić dodatkowe wydatki (np. obok raty kredytu) na utrzymanie mieszkania zajmowanego przez nierzetelnego lokatora.**

Zasób lokali zastępczych powinien opierać się na mieszkaniach będących w zasobie sektora publicznego. Boom mieszkalnictwa komunalnego można wykorzystać do obniżenia ryzyka wynajmujących.

**Sugerujemy, by promować wkomponowanie zasobu mieszkań na wynajem w tkankę mieszkaniową wykorzystywaną przez właścicieli.**

Odwrotna polityka rodzi problemy z wykluczeniem, brak dbałości właścicieli o powierzchnie i usługi wspólne, jeśli generuje to koszty, a nie jest łatwo zauważalne przez wynajmującego.

**Warto zachęcać do inwestowania w nowe mieszkania prywatne profesjonalne podmioty zarządzające mieszkaniami na wynajem (podmioty najmu instytucjonalnego, PRS).**

#### **g. Promocja oszczędzania**

Krytycznym elementem finansowej dostępności mieszkania jest wkład własny. Nie tylko zmniejsza on kwotę kredytu. Udowadnia też, że nabywca mieszkania jest w stanie wygenerować nadwyżki, zmniejsza ryzyko kredytodawcy i obniża cenę kredytu. Jest szczególnie istotny dla banku, jeśli bank ma przejść ryzyko zwrotu kluczy w zamian za pożyczkę.

**W naszej propozycji podstawową motywacją do oszczędzania NIE są preferencyjne oprocentowanie, specjalne rachunki czy książeczki mieszkaniowe, bo przykład części oszczędnościowej BK2 jasno pokazuje, że trudno tym sposobem uzyskać masową partycypację Polaków w systemie oszczędzania na mieszkanie mimo korzystnej oferty.**

**Zamiast tego zaproponowaliśmy, by posiadanie oszczędności było warunkiem dopłaty państwa: to silniejsza, bardziej bezpośrednia motywacja, która ma szansę trafić do licznych nabywców mieszkań.**

**Rekomendujemy utrzymanie i promowanie obecnie funkcjonującego programu ułatwiającego zgromadzenie wkładu własnego na mieszkanie na preferencyjnych warunkach: program PPK, w którym zgromadzone środki można wykorzystać przed emeryturą m.in. jako wkład własny na mieszkanie.**

**Warto zwrócić uwagę, że w programie PPK także pracodawcy dokładają się do wkładu własnego na pierwsze mieszkanie w proporcjach 100 zł własnych + 75 zł pracodawcy.**

W programie PPK funkcjonują też drobne dopłaty państwa. Osoba zarabiająca 10 tys. zł po 4 latach sama zapłaci tylko 9600 zł, ale zgromadzi łącznie 18 tys. zł plus efekt inwestycji wybranego funduszu zdefiniowanej daty. W naszym przykładzie opisanym w rekomendacji dotyczącej dopłat potrzebne było 80 tys. zł wkładu własnego, by dostać dopłatę państwa i zgromadzić 20% wartości mieszkania wystarczające do zaciągnięcia preferencyjnego kredytu o stałej stopie.

Małżeństwo jest w stanie zbierać konieczną kwotę w ok. 7 lat, odkładając minimum tylko w programie PPK, czyli 2% miesięcznego dochodu. Alternatywnie w 3 lata w programie PPK ograniczy gotówkowy wkład własny w naszym przykładzie do poniżej 50 tys. zł.

**Rekomendujemy popularyzację w Polsce mieszkaniowych REIT na bazie istniejących regulacji FIZAN lub w nowej formie efektywnej podatkowo.**

REIT z jednej strony służą jako narzędzie finansowania zakupu mieszkań przez podmioty najmu profesjonalnego, z drugiej strony jako narzędzie oszczędnościowe: dla osób zbierających na wkład własny REIT umożliwiają opcję stopniowego zakupu mieszkania, np.: po 1 m<sup>2</sup> kwartalnie. Właścicielom nadwyżek finansowych REIT umożliwiają finansowanie budowy mieszkań na wynajem bez konieczności angażowania się w organizację wynajmu.

**Wkład własny gromadzony w REIT ogranicza ryzyko złego momentu transakcji zakupu „na cenowej górze” po stronie nabywcy mieszkania.**

**Komunikując politykę mieszkaniową państwa wobec osób dążących do własności mieszkania, należy uwzględnić komponent oszczędnościowy, dopłaty, komponent kredytowy.**