



#CAL

Raport — 12

**Dr Joanna Zuzanna Popławska**

**W poszukiwaniu optymalnej  
polityki mieszkaniowej.  
Doświadczenia Polski i  
wybranych krajów  
europejskich**

**Autor główny:**  
Joanna Zuzanna Popławska

**Skład:**  
Bogumiła Owczarek

**Wykorzystano materiały CC autorstwa:**  
Frederika Rewai; alba1970

---

## Centrum Analiz Latarnika Kalisz 2024

Pozostałe raporty, komentarze i felietony Centrum Analiz Latarnika dostępne są na stronie internetowej: [latarnikkaliski.pl/analizy](http://latarnikkaliski.pl/analizy)



SFINANSOWANO ZE ŚRODKÓW NARODOWEGO INSTYTUTU WOLNOŚCI – CENTRUM  
ROZWOJU SPOŁECZEŃSTWA OBYWATELSKIEGO W RAMACH RZĄDOWEGO PROGRAMU  
ROZWOJU ORGANIZACJI OBYWATELSKICH NA LATA 2018–2030 PROO

<b>Spis treści</b>	Wstęp	4
	„Głód mieszkaniowy” – problem stary, lecz ciągle aktualny	5
	Europa Środkowa w drugiej lidzie państw pod względem sytuacji mieszkaniowej	6
	Mieszkanie własnościowe, wynajmowane lub społeczne - trzy możliwe scenariusze	8
	Optymalna polityka mieszkaniowa, czyli jaka?	9
	Polityka mieszkaniowa w Polsce – od mieszkań państwowych do dominacji sektora prywatnego	9
	Austria – mieszkanie na wynajem równorzędne własnościowemu	12
	Wnioski	13
Bibliografia	16	



# Autor

**Dr Joanna Zuzanna Popławska** - adiunkt w Katedrze Socjologii i Socjologii Ekonomicznej, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie. Absolwentka SGH oraz etnologii na Uniwersytecie Warszawskim. Efektem podwójnego wykształcenia jest interdyscyplinarne podejście w prowadzonych badaniach: analizując problemy ekonomiczne kładę duży nacisk na kwestie społeczne. W bieżących badaniach zajmuję się przemianami społecznymi, gospodarczymi i przestrzennymi miast. Wiele uwagi poświęcam problemowi dostępnego mieszkalnictwa, a także analizie działań ruchów miejskich i niesformalizowanych oddolnych inicjatyw lokalnych. Ze szczególnym zainteresowaniem obserwuję lokalne konflikty: ich przyczyny, przebieg, zaangażowane podmioty.

# 1

## WSTĘP

Problem zapewnienia mieszkańcom dostępnych mieszkań o akceptowalnej jakości jest przynajmniej tak stary jak zindustrializowana Europa. W zasadzie od XIX wieku miasta mierzą się ze znacznie większym napływem ludności, niż wynosi ich zdolność do zapewnienia lokali mieszkalnych. W ostatnich dekadach za sprawą nasilonej urbanizacji i imigracji, ale także zmiany stylu życia mieszkańców, problem rośnie. Rozrastają się metropolie i ich obszary funkcjonalne, mniejsze miasta i wsie się wyludniają. Wraz z tymi procesami rosną ceny mieszkań w najszybciej rozwijających się ośrodkach, w miastach kurczących się można zaś obserwować rosnącą liczbę pustostanów, których wartość spada. Wskazane tendencje wzmacniają globalne instytucje finansowe, a w szczególności międzynarodowe fundusze emerytalne, które właśnie w sektorze mieszkaniowym znalazły bezpieczną i niezwykle lukratywną przystań dla kapitału. Ich zaangażowanie kapitałowe tylko przyspiesza wzrost cen gruntów i materiałów budowlanych. Często więc sytuacja mieszkaniowa, szczególnie w największych miastach, nie jest jedynie wypadkową uwarunkowań krajowych, lecz również złożonych procesów globalnych.

Współcześnie wielu mieszkańców krajów europejskich żyje w rzeczywistości naznaczonej niepewnością i niepokojem o swój byt związany z sytuacją mieszkaniową. Mierzą się z fizyczną i cenową niedostępnością mieszkań, z przeludnieniem, z bardzo złym standardem technicznym.

Inną trudnością są dylematy związane z planowaniem przestrzennym szybko zaludniających się miast. Niektóre z nich dążą do tego, aby zachować zwartą strukturę (tzw. compact city). Zaletą tego modelu są niższe koszty infrastrukturalne, oszczędność czasu, dzięki małym odległościom, które muszą pokonywać mieszkańcy, a w konsekwencji lepsza jakość życia. Jednak ceną za walkę z rozlewaniem się miast może być mniejsza liczba budowanych mieszkań, a w rezultacie ich wyższa cena i pogłębiający się problem dostępności (tak fizycznej, jak i cenowej).

Stworzenie szerokiej oferty mieszkań jest konieczne, aby gospodarstwa domowe mogły zaspokajać swoje podstawowe potrzeby. Jednak w dłuższej perspektywie kierunki polityki mieszkaniowej oddziałują na wiele innych obszarów. Jako przykład można podać problem zmian demograficznych – kurczącego i starzejącego się społeczeństwa i spadającej dzietności. Polityka mieszkaniowa z jednej strony powinna dostosować się do zachodzących przemian, ale z drugiej – może być ważnym narzędziem łagodzenia kryzysu demograficznego. Zapewnienie dostępnego mieszkalnictwa może też być narzędziem wpływającym na procesy migracyjne (zarówno wewnątrz krajowe, jak i międzynarodowe) przyciągającym lub zniechęcającym nowych mieszkańców do osiedlania się w określonych miastach, a także zachęcania starych mieszkańców, aby w nich pozostali. W świetle współczesnych problemów z depopulacją miast małych i średnich polityka mieszkaniowa może odegrać szczególnie dużą rolę.

Problemy mieszkalnictwa nie pozostają niezauważone na najwyższym poziomie politycznym – w tym również na szczeblu UE. Zaakceptowana po raz kolejny na przewodniczącą Komisji Europejskiej Ursula von der Leyen w swoim



przemówieniu dotyczącym priorytetów UE na najbliższe lata zapowiedziała podjęcie działań na rzecz rozwiązania problemów z dostępem do mieszkań. Zapowiedziała m.in. realizację Europejskiego Planu na rzecz Przystępnych Cenowo Mieszkań, za którego realizację odpowiedzialny ma być (nieistniejący dotychczas) komisarz ds. mieszkalnictwa.

**W Polsce również trwa dyskusja na temat kierunków polityki mieszkaniowej, której temperatura coraz bardziej narasta.**

Polska (jak i wiele innych postsocjalistycznych krajów Europy Środkowej) przeszła w latach 90. XX w. radykalną transformację systemową, w tym także polityki mieszkaniowej. W krótkim okresie państwo radykalnie ją zredukowało, decydując, że to wolny rynek ma rozwiązywać większość problemów. Taka polityka mieszkaniowa stoi w kontraście do wielu krajów Europy Zachodniej, które od dekad rozwijały swoje polityki mieszkaniowe, poszukując punktu równowagi między ingerencją państwa w celu realizacji interesu społecznego a nieokiełznanym prawem popytu i podaży.

W tym kontekście celem analizy jest odpowiedź na pytanie, **czym jest optymalna (a może zrównoważona?) polityka mieszkaniowa?** W opracowaniu scharakteryzuję warunki mieszkaniowe w Polsce i innych krajach UE, a także wskażę różne modele polityk publicznych w zakresie mieszkalnictwa. Posłużę się przykładem dwóch państw europejskich o skrajnie odmiennych kierunkach polityki mieszkaniowej: Polską i Austrią. Opracowanie powstało na podstawie analizy literatury przedmiotu oraz danych statystycznych udostępnianych przez Eurostat.

## **2 „GŁÓD MIESZKANIOWY” – PROBLEM STARY, LECZ CIĄGLE AKTUALNY**

Gwałtowny rozwój miast w XIX w., masowy napływ ludności poszukującej pracy i bardzo złe warunki, w jakich przyszło im mieszkać, sprawiły, że już w tym okresie po raz pierwszy w piśmiennictwie urbanistycznym zaczęto zwracać uwagę na potrzebę instytucjonalnego rozwiązania problemów z mieszkalnictwem. Po 1900 r. w Niemczech i Holandii zaczęto kształtować pierwsze koncepcje i realizacje mieszkalnictwa społecznego. Szczególnie silny wpływ na otaczające państwa miały działania podejmowane w Niemczech. W największych miastach: Berlinie, Stuttgardzie, Frankfurcie i Lipsku zaczęto budować pierwsze zespoły mieszkań socjalnych. W 1907 r. założono specjalną instytucję (Werkbund), która zrzeszała architektów i pilnowała jakości oraz sprawnego przebiegu realizacji zespołów mieszkań społecznych. Przeludnienie mieszkań w największych metropoliach europejskich było tak dotkliwie, że podejmowano również współpracę na poziomie międzynarodowym, zakładano stowarzyszenia, organizowano spotkania, podczas których wymieniano się doświadczeniami w zakresie budowy tanich, dostępnych mieszkań (Komitet Tanich Mieszkań, Towarzystwo Reformy Mieszkaniowej, Międzynarodowy Związek dla Spraw Mieszkaniowych).

Ponadto, polskie miasta mierzyły się z problemem przeludnienia mieszkań, złych warunków mieszkaniowych, a w konsekwencji - plagami chorób zakaźnych. Już na początku lat 20. XX w. powstała Warszawska Spółdzielnia Mieszkaniowa (WSM), Polskie Towarzystwo Reformy Mieszkaniowej, Towarzystwo

Osiedli Robotniczych, Mieszkańowie Stowarzyszenie Spółdzielcze. W literaturze przedmiotu szczególnie pozytywnie ocenia się efekty działań WSM, choć równocześnie wskazuje, że ze względu na brak instytucjonalnego wsparcia finansowego programy mieszkaniowe nie miały masowego charakteru, tak jak miało to miejsce w Holandii i Niemczech.

# 3

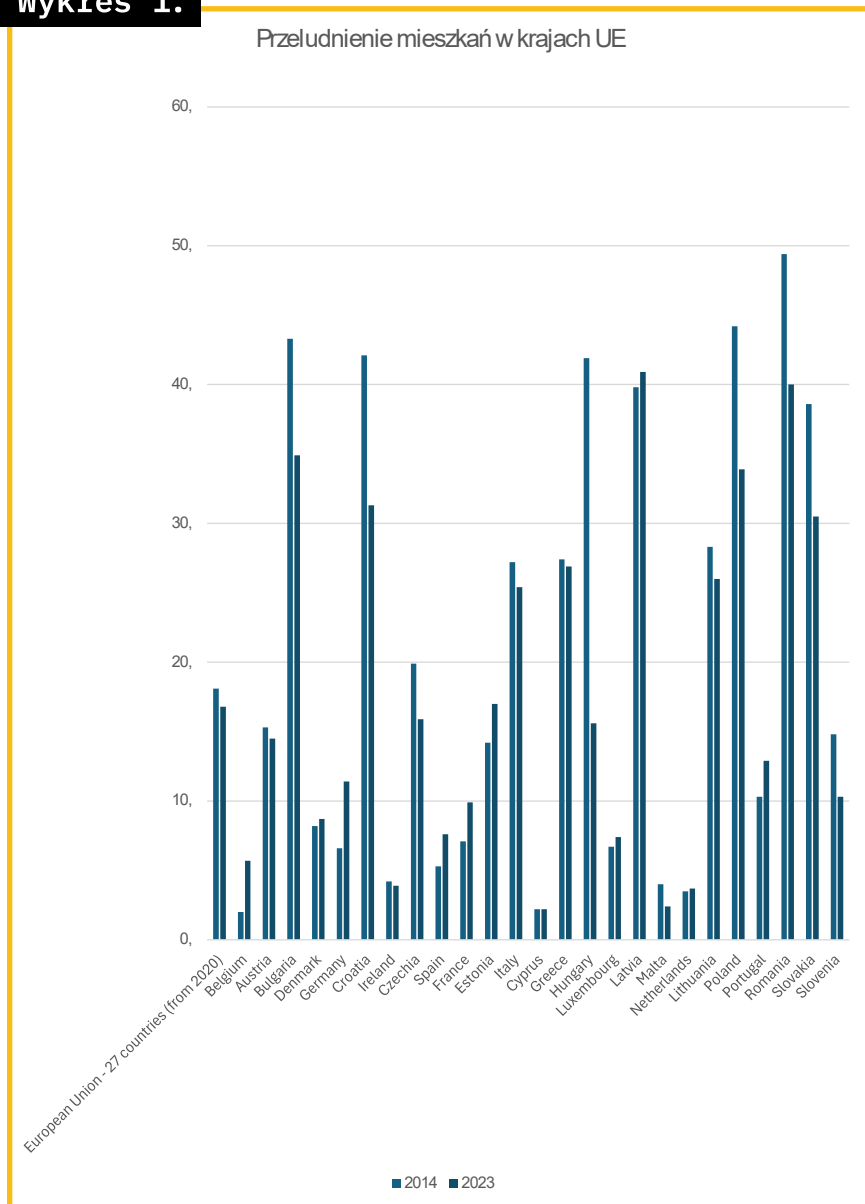
## EUROPA ŚRODKOWA W DRUGIEJ LIDZIE PAŃSTW POD WZGLĘDEM SYTUACJI MIESZKANIOWEJ

Analiza sytuacji mieszkaniowej państw europejskich wyraźnie pokazuje, że UE rozwija się w dwóch prędkościach. Badania porównawcze wskazują na zdecydowanie lepszą sytuację mieszkańców krajów Europy Zachodniej niż Środkowej. Na taką sytuację na pewno mają wpływ historyczne dzieje i ogólna sytuacja ekonomiczna, ale też kierunki współcześnie prowadzonej polityki mieszkaniowej. Równocześnie, porównując sytuację sprzed 10 lat (2014) ze współczesną, można zauważyć zdecydowaną poprawę sytuacji mieszkaniowej.

Jednym z podstawowych wskaźników mierzących jakość mieszkalnictwa w danym państwie jest wskaźnik przeludnienia mieszkań (overcrowding rate) mierzony jako minimalna liczba pokoi przypadających na osobę w gospodarstwie domowym. Najwyższy odsetek osób żyjących w przeludnionych mieszkaniach w 2023 r. wśród krajów UE można zaobserwować w Europie Środkowej, w szczególności na Łotwie, w Rumunii, Bułgarii, Polsce i Chorwacji. W tych krajach wskaźnik przeludnienia jest prawie dwukrotnie wyższy niż średnia dla UE. Co ważne, wskaźnik ten uległ znacznej poprawie od 2014 r. (zwłaszcza w Bułgarii, Chorwacji, na Węgrzech, w Polsce, Rumunii i na Słowacji). Odwrotną tendencję można zaobserwować na Łotwie i w Estonii, gdzie wskaźnik przeludnienia wzrósł. Jednocześnie problem przeludnienia w starych krajach członkowskich UE, z wyjątkiem Włoch i Grecji, pozostaje na bardzo niskim poziomie.

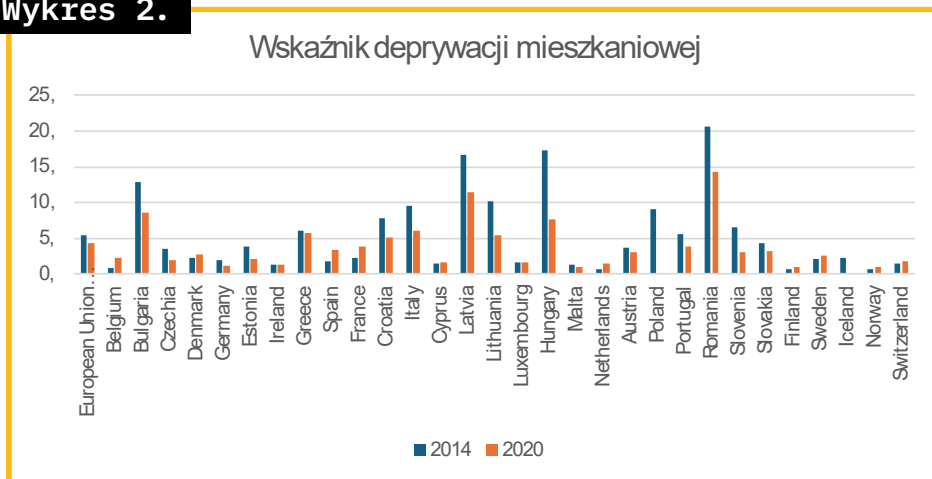
Źródło: Eurostat, EU statistics on income and living conditions, Eurostat (europa.eu) (dostęp 12.07.2024)

Wykres 1.



Sytuację, w której gospodarstwa domowe zamieszkują mieszkania przeludnione, a dodatkowo o warunkach technicznych poniżej minimalnych standardów, przez co rozumie się np. brak łazienek, toalet, ciekące dachy lub ściany, niedostateczny dostęp do światła, Eurostat określa jako **deprywację mieszkaniową** (severe housing deprivation rate). Wśród państw o najwyższym wskaźniku deprywacji mieszkaniowej należy wskazać Bułgarię, Grecję, Chorwację, Łotwę, Litwę, Węgry, Rumunię i Włochy. Warunki mieszkaniowe w 2020 r. były zdecydowanie lepsze niż w 2014.

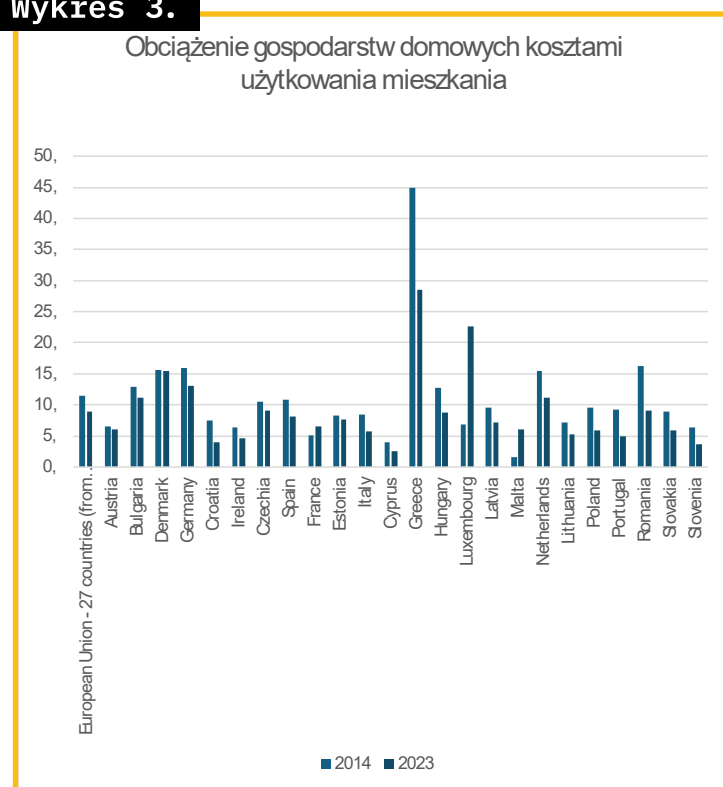
**Wykres 2.**



Źródło: Eurostat, EU statistics on income and living conditions, Eurostat (europa.eu) (dostęp 12.07.2024)

Kolejnym ważnym czynnikiem wpływającym na standard życia jest obciążenie gospodarstw domowych miesięcznymi kosztami użytkowania mieszkania (housing cost overburden), które często stanowią najwyższy wydatek gospodarstw domowych. Nadmierne obciążenie kosztami mieszkaniowymi pojawia się, gdy całkowite koszty mieszkaniowe stanowią ponad 40% dochodu gospodarstwa domowego. W 2023 r. obciążenie gospodarstw domowych miesięcznymi kosztami użytkowania mieszkania dotyczyło niecałe 9% gospodarstw domowych w UE, co było nieco niższą wartością niż w 2014 r. Rekordowo wysoki wskaźnik odnotowano w Grecji, gdzie problem dotyczył 28,5% mieszkańców, co było i tak znacząco lepszą sytuacją niż w roku 2014, gdy problem ten dotyczył niemal 45% mieszkańców. Kolejne kraje o wysokich wydatkach na mieszkalnictwo to Dania, Niemcy, Holandia i Luksemburg. Zwraca uwagę zależność, że wysokie wydatki na mieszkania ponoszą mieszkańcy państw Europy Zachodniej, a więc ci, których warunki mieszkaniowe, jeśli chodzi o liczbę osób w mieszkaniu oraz jego standard, są zdecydowanie lepsze aniżeli warunki mieszkaniowe w Europie Środkowej.

**Wykres 3.**



Źródło: Eurostat, EU statistics on income and living conditions, Eurostat (europa.eu) (dostęp 12.07.2024)

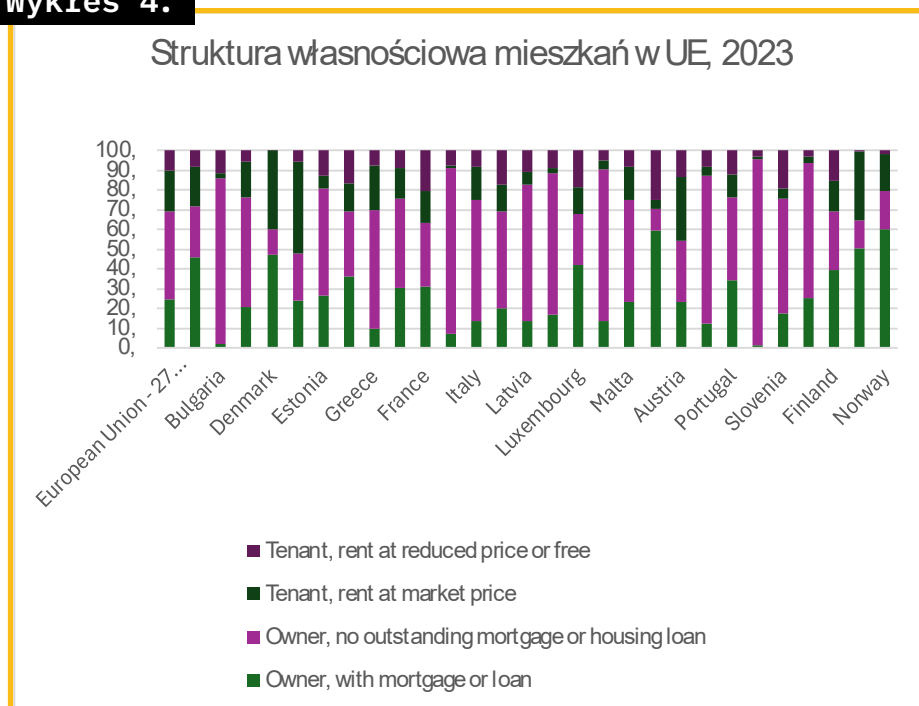
# 4

## MIESZKANIE WŁASNOŚCIOWE, WYNAJMOWANE LUB SPOŁECZNE - TRZY MOŻLIWE SCENARIUSZE

Mieszkańcy krajów UE mają do wyboru trzy podstawowe formy dostępu do mieszkań: **mieszkania własnościowe** (obciążone kredytem hipotecznym lub nieobciążone), **mieszkania na wynajem** (rynek prywatny lub od profesjonalnej firmy – ale po cenie rynkowej) oraz **mieszkania społeczne** (lub z różnymi formami dofinansowania). To, jaką formę mieszkalnictwa wybierają mieszkańcy poszczególnych państw, zależy w dużym stopniu od uwarunkowań historycznych, kulturowych, ale też stopnia rozwinięcia systemów najmu, wysokości opłat za najem oraz stabilności takiego systemu. Istotną determinantą tego, jaką formę dostępu do mieszkania wybiera się najczęściej w danym kraju, są kierunki polityki mieszkaniowej prowadzonej przez rządy i samorządy lokalne.

Podczas gdy średnia dla UE w kategorii „mieszkanie własnościowe” wynosi 70%, w większości krajów Europy Środkowej, 80-95% mieszkańców zamieszkuje własne mieszkanie. Najwyższe wskaźniki mieszkań własnościowych są w Rumunii i Słowacji (95%), Chorwacji, na Węgrzech, Litwie (około 90%) oraz w Polsce i Bułgarii (87%). Z drugiej strony w najwyżej rozwiniętych gospodarko krajach Europy Zachodniej wysoki odsetek mieszkańców zamieszkuje mieszkania wynajmowane (w cenie rynkowej lub obniżonej), w Austrii - niemal 45% mieszkańców, w Niemczech - 52%. Przykład Niemiec i Austrii pokazuje, że przy dobrze skonstruowanym systemie najmu mieszkań mieszkańcy mogą preferować najem (nawet po cenie rynkowej) niż własność. Dla porównania w Polsce, gdzie rynek najmu podlega nieregulowanemu prawu popytu i podaży, opłaty za najem są na tyle wysokie i zmienne, że często bardziej opłacalne finansowo jest wzięcie kredytu hipotecznego i zakup własnego mieszkania. Rynek najmu mieszkań w Polsce jest młody, nierozwinięty i niestabilny, najem od profesjonalnych instytucji niemal nie istnieje.

Wykres 4.





Należy podkreślić, że wskaźnik mieszkanie własnościowe (ownership rate) nie uwzględnia standardu technicznego mieszkania, jego wielkości oraz lokalizacji. Na przykład w Polsce wiele mieszkań było wybudowanych w czasach socjalistycznych, zgodnie z ówczesnymi oszczędnościowymi standardami, są bardzo małe i często zlokalizowane w miastach małych i średnich, tracących funkcje społeczno-ekonomiczne i wyludniających się, podczas gdy mieszkańcy tych miejscowości wyprowadzają się do największych metropolii, gdzie generują popyt na mieszkania. Dane z Eurostatu też nie precyzują, co oznacza wynajem po cenie rynkowej (rent at market price). Dla jakości życia mieszkańców i dostępności mieszkań kluczowa jest odpowiedź na pytanie, jakie czynniki kształtują cenę rynkową, czy jest to tylko siła popytu i podaży, czy może istnieją prawne regulacje cen najmu.

## 5 OPTYMALNA POLITYKA MIESZKANIOWA, CZYLI JAKA?

Wybór kierunków polityki mieszkaniowej zależy w dużej mierze od odpowiedzi na podstawowe pytanie, czy zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych to prywatny problem poszczególnych gospodarstw domowych, czy też problem społeczny. W pierwszym przypadku to głównie siły rynkowe decydują o tempie i kierunkach rozwoju mieszkalnictwa, a nabycie lub samodzielna budowa domu/mieszkania jest podstawową formą zaspokajania potrzeb mieszkaniowych. Ingerencja państwa w rozwój mieszkalnictwa jest ograniczona do tworzenia podstaw prawnych. W drugim przypadku założeniem wyjściowym polityki mieszkaniowej jest uznanie faktu, że dysponowanie mieszkaniem jest podstawową potrzebą każdego gospodarstwa domowego, a tym samym zapewnienie dostępnych mieszkań jest problemem społecznym. Wychodząc z takiego założenia, to państwo oraz władze lokalne poszczególnych miast powinny podjąć określone polityki, aby zapewnić mieszkańcom dostępne mieszkania.

**Polska i Austria jako studium przypadku trafnie obrazują dwa skrajnie odmienne modele polityki mieszkaniowej.**

Austria jest przykładem, jak może wyglądać polityka mieszkaniowa w kraju, w którym rozwój od przynajmniej 100 lat odbywał się w sposób konsekwentny i ciągły, a różne rozwiązania problemów były tworzone na bieżąco.

Polska z kolei jest dobrym przykładem państwa środkowoeuropejskiego, w którym polityka mieszkaniowa została zmieniona radykalnie w ramach transformacji ustrojowej, gdzie przekształcenia społeczno-ekonomiczne wprowadzane w sposób masowy w ciągu kilku lat miały być odpowiedzią na problemy społeczno-ekonomiczne, które nawarstwiały się od drugiej wojny światowej.

Wreszcie Polska jest przykładem państwa, które w polityce mieszkaniowej dokonało radykalnej zmiany – od polityki zorientowanej na dominację państwa do polityki zorientowanej przede wszystkim na siły rynkowe.

# 6

## POLITYKA MIESZKANIOWA W POLSCE – OD MIESZKAŃ PAŃSTWOWYCH DO DOMINACJI SEKTORA PRYWATNEGO

W Polsce po drugiej wojnie światowej zaczął obowiązywać ustrój socjalistyczny, a wysiłek produkcyjny gospodarki państwa został skoncentrowany na przemyśle ciężkim i produkcji wojskowej. Zaspokajanie potrzeb konsumpcyjnych społeczeństwa, w tym mieszkalnictwo, nie były priorytetowym obszarem dla ówczesnych władz. I choć oficjalnie promowano mieszkalnictwo społeczne, to rząd i gospodarka nie były w stanie odpowiedzieć na olbrzymie zapotrzebowanie na mieszkania, był to towar deficytowy. Dramatyczna sytuacja mieszkaniowa zaczęła się poprawiać kilka lat po śmierci Stalina, kiedy swą działalność rozpoczęły pierwsze spółdzielnie mieszkaniowe. Pojawienie się spółdzielni było kompromisem między założeniami socjalizmu a pojawiającą się świadomością rządzących, że państwo nie jest w stanie zapewnić odpowiedniej liczby mieszkań. Rozwój technologii wielkiej płyty w budownictwie pozwolił na masowe stawianie modernistycznych bloków wielorodzinnych.

### Co ciekawe

Już w 1972 r. rozpoczął się proces prywatyzacji wybudowanych mieszkań – lokatorzy mogli wykupywać od państwa zamieszkiwane mieszkania po preferencyjnych cenach. Zyski ze sprzedaży mieszkań miały być przeznaczone na budowę kolejnych, jednak w praktyce kryzys ekonomiczny z 1976, towarzyszące mu napięcia społeczne, a finalnie wybuch stanu wojennego w 1981 r. przyczyniły się do zaniechania tych planów.

Transformacja systemowa w 1989 r. przyniosła radykalną zmianę prowadzonej polityki mieszkaniowej. Państwo zrezygnowało z roli podmiotu odpowiedzialnego za zapewnienie mieszkańcom mieszkań, na rynku pojawiły się prywatne przedsiębiorstwa wyspecjalizowane w ich budowie (deweloperzy), a podstawową metodą uzyskania mieszkania/domu stało się jego wybudowanie lub nabycie. Za prowadzenie lokalnej polityki mieszkaniowej zaczęły być odpowiedzialne gminy, które po 1989 r. stały się właścicielem 1,98 mln mieszkań. Jednak w imię obniżania kosztów funkcjonowania gmin, a także wychodząc z założenia, że własność prywatna jest lepsza od tych samych zasobów zarządzanych przez władze publiczne, rozpoczęła się masowa prywatyzacja mieszkań komunalnych. W ciągu pierwszych dwóch dekad po transformacji systemowej gminy wyprzedały ponad połowę swoich zasobów, w 2018 r. liczba mieszkań komunalnych wynosiła jedynie 840,4 tys. Proces prywatyzacji nadal trwa, mieszkania są wyprzedawane przez gminy, a bonifikaty przyznawane kupującym (uprawnieni do wykupu są dotychczasowi lokatorzy) wynoszą od 10 do 99%, co stawia w bardzo uprzywilejowanej pozycji dotychczasowych użytkowników tych mieszkań. Sposób przeprowadzenia prywatyzacji bardzo często pozostaje niezgodny z prawem (NIK). W tym samym czasie gminy właściwie nie budują nowych mieszkań społecznych, w 2023 r., według danych GUS, jedynie niecałe 2% wybudowanych mieszkań w Polsce to mieszkalnictwo społeczne (czyli 4,3 tys. lokali), podobna tendencja utrzymywała się przez ostatnie 20 lat.

Większość programów mieszkaniowych realizowanych w Polsce jest nastawiona na wsparcie mieszkańców w zakupie mieszkania poprzez dopłaty do kredytów hipotecznych. Programy takie jak Rodzina na Swoim, Mieszkanie

dla Młodych, a potem Singiel na Swoim, Bezpieczny Kredyt 2% dedykowane były osobom posiadającym zdolność kredytową, a więc tym relatywnie zamożnym. Programy te pomijały potrzeby gospodarstw domowych o niższych dochodach, a także dużą grupę osób znajdujących się w tzw. luce czynszowej, czyli zbyt zamożnych, aby ubiegać się o mieszkanie społeczne a równocześnie nieposiadających zdolności kredytowej. Co więcej, eksperci podkreślają, że dopłaty do kredytów hipotecznych, oprócz tego, że faworyzują względnie zamożne grupy społeczne, zwiększają popyt na mieszkania, a pośrednio przyczyniają się do wzrostu cen. Ponadto, w wielu programach dopłat wprowadzano limity cen za metr kwadratowy mieszkania, co powodowało, że beneficjentów tych programów stać było jedynie na zakup mieszkań w dzielnicach obrzeżnych miasta, a tym samym programy te potęgowały problem rozlewania się miast. O tym, że w Polsce rośnie świadomość społeczna negatywnych skutków programów dofinansowania kredytów hipotecznych, świadczy dyskusja na temat zasadności wprowadzania kolejnego programu tego typu. Dyskusja ta rozpoczęła się w 2024 r., kiedy rząd zapowiedział wprowadzenie programu „Kredyt na Start”, liczne krytyczne głosy pochodziły zarówno z Ministerstwa Finansów, NBP, ze środowiska eksperckiego, jak i ze strony społecznej.

Z drugiej strony, oferta mieszkalnictwa społecznego w Polsce ograniczona jest do grupy najuboższych, zasób mieszkaniowy jest niewystarczający, zazwyczaj o bardzo niskim standardzie technicznym. Od lat 90. XX w. pojawiają się kolejne inicjatywy skierowane na stworzenie systemu mieszkań społecznych przeznaczonych na wynajem w cenie niższej od rynkowej. Ich efekty są zazwyczaj mniejsze od oczekiwanych, a programy te nie zmieniają sytuacji mieszkaniowej Polaków w znaczącej skali.

Już w połowie lat 90. XX w. podjęto pierwszą próbę budowania mieszkań społecznych w postaci Towarzystw Budownictwa Społecznego (TBS). Zgodnie z założeniami, TBS-y miały być budowane często przez gminy, ze wsparciem kredytowym Banku Gospodarstwa Krajowego oraz partycypacją finansową przyszłych najemców. TBSy miały oferować długoterminowy najem dla niezamożnych mieszkańców, bardziej stabilny i nieco tańszy od wynajmu mieszkania na wolnym rynku. Jednak dość wysoki czynsz płacony przez najemców TBSu, wynikający z konieczności spłacania kredytu zaciągniętego na jego budowę, a także ograniczona możliwość wykupienia na własność mieszkania przyczyniły się do małej popularności tej formy budownictwa społecznego i krytyki jej efektywności. W 2015 r. rząd podjął próbę reaktywacji programu, przyjęto nowe cele, założenia, znowelizowano ustawę. Mimo to inicjatywa ta nigdy nie zaczęła być realizowana w masowej skali, w sumie do 2020 wybudowano ok. 100 000 mieszkań TBS. Aktualnie inicjatywa przekształcona została w tzw. Społeczne Inicjatywy Mieszkaniowe, choć w przestrzeni publicznej funkcjonuje też dawny termin TBS. W 2016 r. podjęto próbę współpracy samorządów z kapitałem prywatnym w budowie mieszkań społecznych - „Mieszkanie Plus”. Program jest oceniany jako nieudany - mimo deklaracji rządu, że do użytku zostanie oddanych 100 tys. mieszkań (do końca 2019 r.), na koniec października 2021 do użytku oddano nieco ponad 15 tys. mieszkań, a 20,5 tys. znajdowało się w budowie. Obecny rząd zapowiedział kolejny program budownictwa społecznego. Zgodnie z tym planem, od 2025 r. samorządy zostaną otrzymywać 5 mld zł rocznie w celu budowy mieszkań przeznaczonych na najem w przystępnych cenach. Wstępnie planowane jest oddawanie ok.

20 tys. nowych tanich mieszkań rocznie.

Analizując sytuację mieszkaniową w Polsce, należy zwrócić uwagę na dużą pasywność samorządów w tym obszarze. Samorzady koncentrowały się na przyciąganiu zagranicznych inwestorów, na wspieraniu rozwoju ekonomicznego miast. Działania w sferze społecznej, jako że nie przynoszą zysków, a generują koszty, są ograniczane do minimum. Co więcej, płynący przez ostatnie 20 lat strumień dofinansowań unijnych był przeznaczony na modernizację dróg, estetyzację przestrzeni publicznej miast czy budowę przysiółkowych już aquaparków. Wiele środków unijnych było przeznaczonych na rewitalizację miast, tutaj również samorzady częściej skupiały się na modernizacji rynków, tworzeniu „salonów miejskich”, mieszkalnictwu w pogrążonych kryzysem miastach poświęcano niewielką uwagę (choć pewne działania były podejmowane).

**Podsumowując, można wskazać na dwutorowość, a nawet sprzeczność polityki mieszkaniowej w Polsce.**

Przede wszystkim promuje się i wspiera własność prywatną. Taka polityka jest kosztowna, budzi wątpliwości – kto korzysta z niej w największym stopniu (społeczeństwo, deweloperzy, instytucje finansowe?) – ale stosunkowo łatwa do implementacji. Z drugiej strony – stworzenie systemu mieszkalnictwa społecznego nie jest łatwe i mimo że są podejmowane zróżnicowane inicjatywy przez kolejne rządy, to efekty tych działań są niewielkie, zdecydowanie poniżej oczekiwań. Brakuje też ciągłości i długofalowości prowadzonych programów zarówno w obszarze dofinansowania kredytów hipotecznych, jak i prób podejmowania budowy mieszkań społecznych na wynajem. Równocześnie prowadzona jest prywatyzacja mieszkań komunalnych, co pozostaje w jawnej sprzeczności z programami promującymi mieszkalnictwo społeczne.

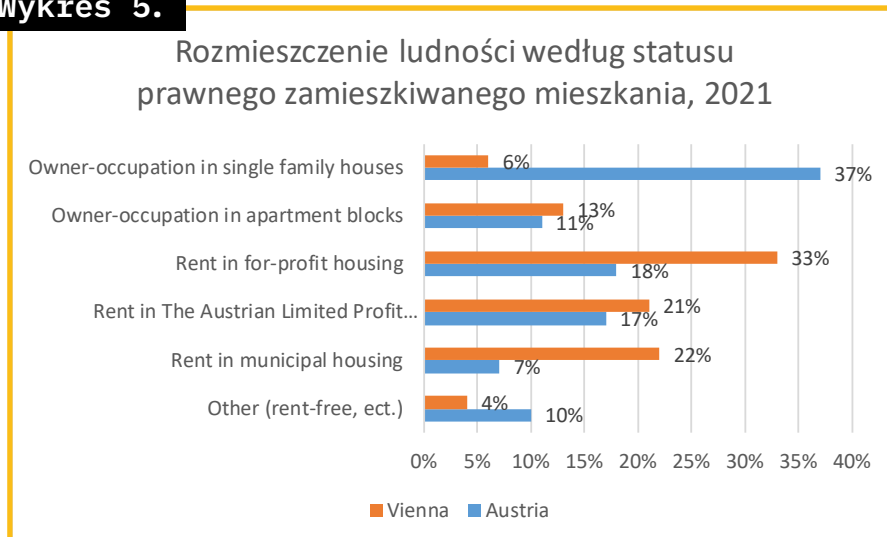
## 7

## AUSTRIA – MIESZKANIE NA WYNAJEM RÓWNORZĘDNE WŁASNOŚCIOWEMU

Jako przykład państwa o polityce mieszkaniowej zorientowanej na mieszkalnictwo społeczne można wskazać Austrię – z Wiedniem jako wzorcowym przykładem. W tym mieście 43% mieszkańców mieszka w wynajmowanych, dostępnych cenowo (poniżej ceny rynkowej) mieszkaniach, a system mieszkalnictwa społecznego jest kierowany nie tylko do najuboższych, ale jest atrakcyjną alternatywą dla mieszkania własnościowego, również dla klasy średniej. Atrakcyjność zamieszkania w lokalu należącym do miasta wynika nie tylko z niższych od rynkowych kosztów, ale też z polityki przydzielania lokali. Dość wysoki limit dochodowy umożliwia przydział mieszkania społecznego osobom o bardzo zróżnicowanym statusie społeczno-ekonomicznym, co z kolei zapobiega sytuacji, w której zamieszkiwanie takiego lokalu byłoby stygmatyzujące, przeciwdziała też tworzeniu się enklaw biedy. Polityka polegająca na tworzeniu zróżnicowanych sąsiedztw pomaga, zdaniem władz lokalnych Wiednia, ograniczać konflikty społeczne.



## Wykres 5.



Źródło: opracowanie własne na podstawie: H. Augustyniak, K. Olszewski, K. Wagner, Housing policy and forms of housing tenure in Austria and the unique social housing system of Vienna, "Kwartalnik Nauk o Przedsiębiorstwie", 4, 2023

Władze lokalne Wiednia są największym w Europie właścicielem mieszkań przeznaczonych na wynajem. Dzięki posiadanym zasobom miasto jest silnym partnerem, który dyktuje deweloperom warunki współpracy i ceny. Model polityki mieszkaniowej wdrażanej w Wiedniu opiera się na trzech, wydawałoby się niemożliwych do realizacji, założeniach. **Po pierwsze**, mieszkania są traktowane nie jako towar rynkowy – a jako dobro społeczne. **Po drugie**, mieszkanie nie jest dobrem inwestycyjnym, a obrót nieruchomościami i gruntami, nie może przynosić zysku. **Po trzecie**, wynajmowanie mieszkania jest traktowane jako równie dobra forma zamieszkiwania co zakup mieszkania własnościowego.

System mieszkalnictwa społecznego w Wiedniu jest efektem konsekwentnej polityki publicznej prowadzonej przez 100 lat. Jak pisze Joanna Giecewicz, miastem w tym okresie rządzący socjaliści i to im należy przypisać sukces realizowanej polityki. Rządzący wdrażali rygorystyczne reformy i nowe podatki, aby zniechęcić bogatych do traktowania mieszkania jako dobra inwestycyjnego, a równocześnie przejąć zasób mieszkaniowy w mieście oraz zgromadzić środki niezbędne, aby go rozwijać. **Polityka mieszkaniowa Wiednia jest podawana jako wzorcowy przykład, ale w XXI w. mierzy się z wieloma wyzwaniami spotykanymi również w innych stolicach europejskich.** Czas oczekiwania na lokal społeczny się wydłuża, a o trudnej sytuacji mieszkalnictwa społecznego świadczy fakt, że jeszcze w 2005 r., według Joanny Giecewicz, 75% mieszkańców miasta mieszkało w mieszkaniach komunalnych lub subsydiowanych przez miasto. Dane z 2021 r. wskazują, że jest to już tylko 43%. Zmiany wynikają z tego, że jeszcze 15-20 lat temu 2/3 budowanych w Wiedniu mieszkań stanowiły mieszkania społeczne - współcześnie proporcja ta się odwróciła i 2/3 budowanych mieszkań finansowanych jest kapitałem prywatnym. **Dzieje się tak ze względu na procesy zachodzące na globalnym rynku finansowym, zmiany wysokości stóp procentowych czy poziom inflacji.** Rosnące ceny działek i materiałów budowlanych również stawiają wyzwanie przed władzami miasta w utrzymaniu dotychczasowego systemu mieszkalnictwa społecznego. Wraz ze wzrostem liczby inwestycji finansowanych z kapitału prywatnego oraz deregulacją prawa określającego zasady i ceny najmu na rynku komercyjnym, ewoluowała oferta najmu na rynku komercyjnym - od mieszkań tanich i niskiej jakości do mieszkań drogiej, ale o określonym, wysokim standardzie.

# 8

## WNIOSKI

O tym, jak dotkliwy stał się problem niedostępnych mieszkań w Europie, świadczy fakt, że zaczął być on tematem dyskusji na najwyższym poziomie UE. Nowa Przewodnicząca Komisji Europejskiej zauważyła, że choć mieszkalnictwo, jak dotąd nie było postrzegane jako problem europejski i wielu polityków nie poprze zaangażowania UE w nowym obszarze, to, jej zdaniem, wobec skali kryzysu mieszkaniowego w Europie, KE może zaoferować skuteczne rozwiązania w tej materii. Choć problem dostępnego mieszkalnictwa nie jest nowy, to ze względu na postępującą urbanizację, nierównomierny rozwój terytorialny (rosnące metropolie z jednej strony, miasta kurczące się z drugiej), masowe migracje oraz globalne procesy makroekonomiczne, jego znaczenie i dotkliwość rośnie, stając się coraz częściej przedmiotem zażartego sporu politycznego. Ze względu na rosnące ceny energii pojawiło się też nowe wyzwanie, **tzw. ubóstwa energetycznego** przejawiającego się m.in. problemami z ogrzaniem mieszkań (problem jest na tyle istotny, że stał się kategorią statystyczną badaną przez Eurostat).

**W Polsce problem mieszkalnictwa także staje się przedmiotem intensywnej debaty.** Znaczący wzrost cen najmu i kupna, wywołany częściowo gwałtownym napływem uchodźców z Ukrainy po 24 lutego 2022 roku, a częściowo skutkami programu „*Bezpieczny Kredyt 2%*” (jego wpływ na ceny mieszkań był szczególnie szkodliwy, gdyż ze względu na zbliżające się wybory, program był realizowany w bardzo krótkim czasie), spowodowały znaczny opór przeciwko kolejnemu programowi dofinansowania kredytów, na którym, zdaniem wielu, skorzystają głównie instytucje finansowe i deweloperzy. Pojawiła się również dyskusja na temat ułomności planowania przestrzennego, a także niskiej jakości nowobudowanych osiedli (tzw. patodeweloperka).

Porównanie sytuacji mieszkaniowej w poszczególnych krajach UE przez pryzmat podstawowych wskaźników Eurostatu pokazuje, że sytuacja mieszkaniowa w postsocjalistycznych krajach Europy Środkowej jest zdecydowanie gorsza niż w krajach Europy Zachodniej. Sytuacja ta powoli się poprawia, jednak np. w Polsce można zauważyć, że jest to proces nierównomierny – poprawia się sytuacja mieszkaniowa grup względnie zamożnych, sytuacja niższych klas społecznych pozostaje bez zmian lub wręcz się pogarsza, w konsekwencji rośnie polaryzacja społeczna. Taka sytuacja nie powinna dziwić, biorąc pod uwagę kierunki polityki mieszkaniowej w Polsce, w której dominuje wspieranie zakupu mieszkań własnościowych, natomiast sektor mieszkalnictwa społecznego jest zaniedbywany.

Tymczasem badacze tematyki mieszkalnictwa podkreślają, że kluczem do sukcesu polityki mieszkaniowej jest jej różnorodność, zarówno w aspekcie form wsparcia, jak i grup, do których jest ona kierowana. Zgodnie z tym twierdzeniem, nie wystarczy wspierać w zakupie mieszkania jedynie grup względnie zamożnych, które i tak by sobie poradziły ani wyłącznie najbiedniejszych (w Polsce mieszkania socjalne ograniczają się do grup wykluczonych). Należy stworzyć politykę mieszkaniową dla pozostającej w luce czynszowej klasy średniej. Aktywna polityka mieszkaniowa to nie tylko flagowe programy kolej-

nych rządów, ale przede wszystkim zadanie gmin, które w Polsce ograniczają swoje zadania do minimum, wyzbywają się posiadanych zasobów mieszkaniowych, a równocześnie, realizując jedynie pojedyncze inwestycje w zakresie mieszkalnictwa społecznego.

Odpowiadając na tytułowe pytanie, czym jest optymalna – a może zrównoważona (?) polityka mieszkaniowa, należy podkreślić, że jest to polityka, w której dostrzega się, że zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych nie jest jedynie prywatnym problemem poszczególnych gospodarstw domowych, a w konsekwencji nie może podlegać jedynie prawu popytu i podaży. Dostępne mieszkalnictwo dotyczy podstawowych spraw bytowych obywateli. Zaniedbania w tym ważnym społecznie obszarze będą prowadziły do pogłębiających się nierówności społecznych, a nawet do rosnących napięć społecznych. Zrównoważona polityka mieszkaniowa to polityka zdywersyfikowana pod względem form, jak i grup społecznych, których dotyczy. Jest to również polityka realizowana na wszystkich szczeblach władzy – od UE, przez rządy po samorządy. Ostatnim elementem dobrze skonstruowanej polityki jest jej długofalowość, działania podejmowane w dłuższej perspektywie czasu niż jedna kadencja rządu.

#### **Czy zaprojektowanie takiej zrównoważonej polityki jest możliwe?**

Przykład Wiednia pokazuje, że tak. Zwraca jednak uwagę fakt, że w Wiedniu to władze miasta są szczególnie aktywne i konsekwentne w działaniach na rzecz budowania społecznego mieszkalnictwa. Jednak, problemy, z jakimi mierzy się współcześnie budownictwo społeczne w Wiedniu, są tylko dodatkowym potwierdzeniem, jak wielkim wyzwaniem jest prowadzenie zrównoważonej polityki społecznej, nawet dla miasta ze 100-letnią tradycją w tym obszarze, dysponującego olbrzymim zasobem mieszkaniowym.

Analiza powstała w ramach projektu Jean Monnet Module “EU: European values and ethics in politics and economy ” grant nr 101127158 ERASMUS-JMO-2023-HEI-TCH-RSCH

## BIBLIOGRAFIA

- Augustyniak H., K. Olszewski, K. Wagner, Housing policy and forms of housing tenure in Austria and the unique social housing system of Vienna, "Kwartalnik Nauk o Przedsiębiorstwie", 4, 2023.
- Bryx M., Mieszkanie dostępne w zrównoważonym mieście, CeDeWu 2021; K. Nowak, Krajowy i lokalny wymiar polityki mieszkaniowej, IRMIR, Uniwersytet Gdański, Warszawa-Kraków-Gdańsk 2021.
- Ciepły A., Absurdalne limity dochodowe, nieefektywne wspieranie popytu. „Mieszkanie na Start” powiela błędy PiS-u, Klub Jagielloński, 28.02.2024, [Absurdalne limity dochodowe, HYPERLINK „https://klubjagiellonski.pl/2024/02/28/absurdalne-limity-dochodowe-hyperlink](https://klubjagiellonski.pl/2024/02/28/absurdalne-limity-dochodowe-hyperlink), <https://klubjagiellonski.pl/2024/02/28/absurdalne-limity-dochodowe-hyperlink>, „Mieszkanie na Start” powiela błędy PiS-u — Klub Jagielloński ([klubjagiellonski.pl](https://klubjagiellonski.pl)) (dostęp: 21.07.2024).
- Cities in the World. A new perspective on urbanisation, OECD, European Commission, 2020.
- Gawroński H., Wszystko o nowych zasadach partycypacji w TBS-ach, prawo.pl, 23.11.2015, [Partycypacja TBS \(prawo.pl\)](https://prawo.pl/partycypacja-tbs) (dostęp: 22.07.2024).
- Giecwicz J., Konserwatywna Awangarda - Wiedeńska Polityka Mieszkaniowa 1920-2005, Politechnika Warszawska, Warszawa, 2007.
- Gomez J., Social Housing in Vienna: Is it as good as it seems?, Euronews, 08.03.24, <https://www.euronews.com/2024/03/08/social-housing-in-vienna-is-it-as-good-as-it-seems>, (dostęp: 07.07.2024).
- Gospodarka mieszkaniowa w 1990 r., 1991, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.
- Gospodarka mieszkaniowa w 2018 r., 2019, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.
- Graczyk N., Mieszkanie Na Start. Zapytaliśmy Eksperta O Popularne Zarzuty Pod Adresem Programu, NOIZZ, 16.04.2024.
- Haase A., M. Bernt, K. Großmann, V. Mykhnenko, D. Rink, Varieties of Shrinkage in European Cities, "European Urban and Regional Studies", 23(1), 2013.
- Kisiel M., „Kredyt na start” pod ostrzałem. Oberwał nawet hasztag, bankier.pl, 24.07.2024, [„Kredyt na start” pod ostrzałem. Oberwał nawet hasztag - Bankier.pl](https://bankier.pl/kredyt-na-start-pod-ostrzalem-oberwal-nawet-hasztag) (dostęp: 24.07.2024).
- Kowalewski M., „Mieszkam w TBS -ach”. Społeczne identyfikacje mieszkańców budownictwa społecznego, „Studia Regionalne i Lokalne”, 1(35), 2009.
- Kusiak J., Chaos Warszawa. Porządki przestrzenne polskiego kapitalizmu, BęcZmiana 2017.
- Lux M., J. Hegedüs, P. Sunega, N. Teller, Social Housing in Post-Socialist countries, w: K. Scanlon, Ch. Whitehead, M. Fernández Arrigoitia (Eds), Social housing in Europe, Wiley Blackwell 2014, DOI:10.1002/9781118412367.ch14.
- Malmberg B., Fertility Cycles, Age Structure and Housing Demand, "Scottish Journal of Political Economy", 2012.
- Matel A., K. Olszewski, The model of tenure choice in life cycle of Poles – empirical analysis, "Kwartalnik Nauk o Przedsiębiorstwie", 4, 2022; A. Matel, K. Olszewski, The model of tenure choice in life cycle of Poles, "Kwartalnik Nauk o Przedsiębiorstwie", 1, 2023.
- Miasto jest Nasze, [Nasze stanowisko wobec programu „Mieszkanie na start” — Miasto Jest Nasze](https://miastojestnasze.pl/nasze-stanowisko-wobec-programu-mieszkanie-na-start) (dostęp: 21.07.2024).
- [Mieszkanie z TBS-u to dobra alternatywa? HYPERLINK „https://businessinsider.com.pl/twoje-pieniadze/mieszkanie-z-tbs-u-to-dobra-alternatywa-grn9qep”](https://businessinsider.com.pl/twoje-pieniadze/mieszkanie-z-tbs-u-to-dobra-alternatywa-grn9qep) ([businessinsider.com.pl](https://businessinsider.com.pl)) (12.06.24).
- Mulder C. H., Key note presentation. The relationship between population and housing, Sixty-ninth session of the UNECE Committee on Housing and Land Management 2008.



- Najwyższa Izba Kontroli, Fiasko programu Mieszkanie Plus, 23.03.2022, [Fiasko programu Mieszkanie Plus - Najwyższa Izba Kontroli \(nik.gov.pl\)](#) (dostęp: 11.07.2024).
- Najwyższa Izba Kontroli, Systemowe błędy w prywatyzacji mieszkań komunalnych, 07.02.2023, [Systemowe błędy w prywatyzacji mieszkań komunalnych - Najwyższa Izba Kontroli \(nik.gov.pl\)](#) (dostęp: 21.07.2024).
- Nowak K., Przestrzenne zróżnicowanie sytuacji mieszkaniowej w procesie przemian demograficznych, „Studia Regionalne i Lokalne”, 4(94), 2023, doi: 10.7366/1509499549406 Śleszyński P., Delimitacja miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze. Opracowano dla potrzeb Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, Polska Akademia Nauk, 2016.
- Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 listopada 2015 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego, Dziennik Ustaw - rok 2015 poz. 2071, [Dziennik Ustaw - rok 2015 poz. 2071 - INFOR.PL](#) (dostęp: 22.07.2024).
- Ost C. E., Housing and children: simultaneous decisions?-a cohort study of young adults' housing and family formation decision, “Journal of Population Economics”, 25, 1, 2011.
- Pacuła P., Ursula von der Leyen: przed nami wybór na 50 lat, Oko Press, 18.07.2024, [Ursula von der Leyen: przed nami wybór na 50 lat](#) HYPERLINK „<https://oko.press/ursula-von-der-leyen-przemowienie-reelekcja-pe>” von der Leyen HYPERLINK „<https://oko.press/ursula-von-der-leyen-przemowienie-reelekcja-pe>” Leyen HYPERLINK „<https://oko.press/ursula-von-der-leyen-przemowienie-reelekcja-pe>”: przed nami wybór na 50 lat HYPERLINK „<https://oko.press/ursula-von-der-leyen-przemowienie-reelekcja-pe>”( HYPERLINK „<https://oko.press/ursula-von-der-leyen-przemowienie-reelekcja-pe>” Przemówienie w PE HYPERLINK „<https://oko.press/ursula-von-der-leyen-przemowienie-reelekcja-pe>”) HYPERLINK „<https://oko.press/ursula-von-der-leyen-przemowienie-reelekcja-pe>” - HYPERLINK „<https://oko.press/ursula-von-der-leyen-przemowienie-reelekcja-pe>” OKO.press (dostęp 23.07.2024).
- Pietrow A., 5 miliardów na budowę mieszkań pod tani wynajem. Rząd planuje wielką inwestycję, 17.07.2024, gazeta.pl, [Tani wynajem stanie się faktem? Nowy pomysł rządu przewiduje przekazanie 5 mld na ten cel | Biznes na Next.Gazeta.pl](#) (dostęp: 22.07.2024).
- [Rodzina na Swoim – na czym polegał rządowy program?](#) (dostęp: 21.07.2024).
- Samorek B., M. Cichocki, Polski rynek nieruchomości mieszkaniowych, Badania Obserwatorium Polityki Miejskiej, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa-Kraków 2023, <https://doi.org/10.51733/opm.2023.03>.
- Shrinking Cities, The Future of Cities Series, European Commission 2022, JRC Publications Repository (dostęp 12.07.2024).
- Strom S., Housing and First Births in Sweden, 1972-2005, “Housing Studies”, 25, 4, 2010.
- The social housing secret: how Vienna became the world's most livable city, The Guardian, <https://www.theguardian.com/lifeandstyle/2024/jan/10/the-social-housing-secret-how-vienna-became-the-worlds-most-livable-city> (dostęp: 07.07.2024).
- Wiśłocka I., Awangardowa Architektura polska 1918-1939, Arkady Warszawa 1968.
- Zaniewska H. (red.), 2005, Mieszkania dla ubogich w zrównoważonym rozwoju miast, Instytut Rozwoju Miast, Kraków.