

# Jak rozwiązać problemy mieszkaniowe młodych Polek i Polaków



## **AUTORZY**

**Adam Czerniak**

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

**Jan Kroszka**

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

## **REDAKCJA**

**Anna Chyckowska**

## **PROJEKT GRAFICZNY**

**Joanna Pamuła**

Polityka Insight

Partnerem raportu jest Fundacja Przyjazny Kraj.

Opracowanie jest bezstronne i obiektywne, partner nie miał wpływu na jego tezy ani wymowę. Wszystkie prawa zastrzeżone.



**Fundacja Przyjazny Kraj**  
The Friendly State Foundation

Fundacja Przyjazny Kraj, powołana w 2013 roku przez prywatnych fundatorów, jest organizacją pozarządową, która w celach statutowych ma m.in. prowadzenie badań i analiz dotyczących systemów regulacyjnych i ekonomicznych, promowanie wolności gospodarczej i rozwoju przedsiębiorczości, działalność edukacyjną, podejmowanie działań wspierających rozwój aktywności obywatelskiej i społecznej, wzrost efektywności działania instytucji państwowych i samorządowych. Wszystkie raporty, analizy oraz publikacje Fundacji znajdują się na stronie [przyjaznykraj.pl](http://przyjaznykraj.pl)

**POLITYKA  
INSIGHT**

POLITYKA INSIGHT to źródło wiedzy o polskiej i europejskiej polityce oraz gospodarce dla liderów biznesu, decydentów politycznych i dyplomatów. Od 11 lat dostarcza swoim odbiorcom serwisy analityczne dostępne w abonamentach, przygotowuje raporty i prezentacje na zlecenie polskich i międzynarodowych instytucji oraz organizuje debaty i konferencje. Analityków i analityczki Polityki Insight można usłyszeć w regularnie publikowanych autorskich seriach podcastowych, m.in. Nasłuchu i Energii do zmiany.  
[www.politykainsight.pl](http://www.politykainsight.pl)

Warszawa, grudzień 2024 r.

# Spis treści

<b>Kluczowe wnioski</b>	<b>4</b>
<b>Wprowadzenie</b>	<b>7</b>
<b>Problemy mieszkaniowe młodych - diagnoza</b>	<b>10</b>
Młodym trudno o samodzielność	10
Mieszkania młodych są małe	15
Młodych nie stać na zakup lokum	16
Młodzi potrzebują wsparcia publicznego	21
<b>Polskie programy wsparcia młodych</b>	<b>23</b>
Dopłaty do kredytów	24
Mieszkanie na start	26
Dodatki mieszkaniowe	27
Mieszkalnictwo społeczne	28
<b>Wybrane programy mieszkaniowe dla osób młodych stosowane zagranicą</b>	<b>31</b>
Stany Zjednoczone, Moving To Opportunity	31
Zjednoczone Królestwo, Universal Credit	32
Niemcy, Wohneigentum Für Familien	33
Austria, Gemeinnützige Bauvereinigungen	33
<b>Rekomendacje dla polskiej polityki mieszkaniowej</b>	<b>36</b>
Instrumenty popytowe	37
Instrumenty podażowe	40
<b>Bibliografia</b>	<b>42</b>

# Kluczowe wnioski

Celem raportu jest przedstawienie kierunkowych rekomendacji dotyczących sposobu prowadzenia polityki mieszkaniowej w zakresie wsparcia młodych Polek i Polaków w zaspokojeniu ich potrzeby mieszkaniowej. Rekomendacje te zostały oparte na dokładnej analizie warunków mieszkaniowych oraz dostępności finansowej i fizycznej mieszkań dla osób młodych w Polsce, a także na krytycznym przeglądzie polityk mieszkaniowych nakierowanych na wsparcie tej grupy społecznej w Polsce i w innych krajach wysoko rozwiniętych. Poniżej przedstawiamy główne wnioski z raportu.

## 1 Sytuacja mieszkaniowa młodych Polek i Polaków jest gorsza niż ich rodziców.

Po raz pierwszy w powojennej historii Polski problemy mieszkaniowe osób w wieku 18-34 lata są w Polsce zbliżone do tych, z jakimi borykają się ich rówieśnicy na Zachodzie Europy. W przeciwieństwie do pokolenia swoich rodziców osoby młode muszą mierzyć się z wysokimi czynszami, niską i dalej malejącą dostępnością kredytową mieszkań własnościowych oraz brakiem stabilności i bezpieczeństwa najmu. Do tego dochodzą typowe dla Polski i innych państw postsocjalistycznych problemy związane z niedorozwojem rynku najmu poza dużymi miastami oraz niską aktywnością budowlaną w małych miastach i na terenach wiejskich. W rezultacie dwie trzecie młodych osób mieszka z rodzicami lub jest od nich finansowo zależna, a ponad jedna trzecia mieszka w lokalach przeludnionych.

## 2 Nie ma jednego problemu mieszkaniowego osób młodych.

Wyzwania, przed jakimi stają Polacy wkraczający na rynek mieszkaniowy, różnią się znacząco w zależności od ich dochodów, miejsca zamieszkania i sytuacji rodzinnej. Na podstawie analizy danych wyróżniliśmy cztery grupy szczególnie dotknięte niską dostępnością mieszkań. Są to ❶ studenci przyjeżdżający na studia do miast akademickich, ❷ młode rodziny mieszkające poza miastami na prawach powiatu, ❸ samotni rodzice, którzy nie mają mieszkania własnościowego, ❹ osoby młode pracujące w dużych miastach, które osiągają dochody poniżej ogólnokrajowej średniej.

## 3 Potrzebne są działania nakierowane na zwiększanie podaży.

Ogólnopolskie programy dopłat do kredytów, które były filarami rządowej polityki mieszkaniowej w ostatnich 15 latach, przynosiły jedynie doraźne korzyści, a w długim okresie okazywały się kontrproduktywne, gdyż ich skutkiem ubocznym był wzrost cen, prowadzący do spadku dostępności finansowej mieszkań. W naszej ocenie niezbędne jest przeniesienie ciężaru polskiej polityki mieszkaniowej na stronę podażową. Na poziomie ogólnokrajowym niezbędne jest skalibrowanie działań państwa na różnych poziomach nad procesami urbanistycznymi z uwzględnieniem potrzeb rynkowych, a przez to usprawnienie procesu uzyskiwania pozwoleń na budowę i w konsekwencji zwiększenie elastyczności podaży gruntów dostępnych pod budownictwo mieszkaniowe przy jednoczesnym zachowaniu kontroli nad rozwojem urbanistycznym kraju.

Równocześnie, niezbędne jest zwiększenie preferencyjnych pożyczek dla budownictwa społecznego oferowanych gminom, towarzystw budownictwa społecznego (TBS), społecznym inicjatywom mieszkaniowym (SIM) oraz przedsiębiorstwom świadczącym usługi komunalne, bo wsparcie publiczne w zakresie polityki mieszkaniowej udzielane na poziomie samorządowym lepiej adresuje potrzeby lokalnych społeczności i jest bardziej efektywne niż kierowane z poziomu centralnego. Osobne wsparcie finansowe w formie bezzwrotnych grantów powinno być udzielone uczelniom na budowę akademików.

4

**Popytowe programy mieszkaniowe powinny trafiać do wąskich grup społecznych.**

Największą wadą programów popytowych prowadzonych w Polsce były niewłaściwie dobrane kryteria udzielania wsparcia, które skutkowały albo zbyt szeroką (np. Bezpieczny Kredyt 2%), albo zbyt wąską (np. dodatki mieszkaniowe) dostępnością tej formy pomocy, zwłaszcza dla osób młodych. Paradoksalnie jest to dobra informacja, ponieważ do poprawy sytuacji mieszkaniowej młodych Polek i Polaków można wykorzystać już istniejące rozwiązania – wystarczy dostosować ich parametry do zidentyfikowanych na podstawie badań potrzeb. Rekomendujemy, aby przeprowadzić gruntowną reformę dodatków mieszkaniowych, a programy dopłat do kredytów ograniczyć wyłącznie do gospodarstw domowych z terenów wiejskich budujących domy jednorodzinne na własne potrzeby oraz osób potrzebujących wsparcia przy zebraniu środków na partycypację przy najmie mieszkania z zasobu TBS/SIM. Dodatkowe wsparcie powinno trafiać także do rodzin wielodzietnych użytkujących przeludnione mieszkania oraz studentów przyjeżdżających z mniejszych miejscowości do dużych miast akademickich na studia.

5

**Bez rozwiązania problemów mieszkaniowych osób młodych pogłębi się zapaść demograficzna.**

Niska dostępność mieszkań negatywnie wpływa na skłonność do zakładania rodzin i posiadania dzieci. Co więcej, brak dostępu do mieszkań ogranicza mobilność ludności, co ogranicza dostęp do edukacji, zwłaszcza na poziomie wyższym oraz prowadzi do nierównowag na rynku pracy. Ta nienadrabialna utrata kapitału ludzkiego niesie za sobą wiele negatywnych skutków gospodarczych, w tym utratę konkurencyjności rodzimych przedsiębiorstw, niższą atrakcyjność Polski dla inwestorów zagranicznych czy niższą niż w Europie Zachodniej innowacyjność. Dlatego polityka mieszkaniowa powinna być jednym z kluczowych filarów polityki gospodarczej państwa, a efektywne zmniejszenie luki czynszowej, zwłaszcza wśród młodych Polek i Polaków, jednym z priorytetów rządu na najbliższe lata.



# Wprowadzenie

Na całym świecie ostatnie lata to czas aktywizmu młodzieży. Młodzi wychodzili na ulicę, przeprowadzali happeningi, realizowali kampanie w mediach społecznościowych oraz organizowali debaty i wiece. Głównym tematem tych akcji była ochrona środowiska, ale zwłaszcza w stolicach państw wysokorozwiniętych młodzi zwracali też uwagę na swoje **problemy mieszkaniowe: wysokie ceny nieruchomości, brak miejsc w akademikach, wysokie ceny najmu, rywalizację o miejsca noclegowe z turystami czy brak mieszkań dotowanych przez państwo.**

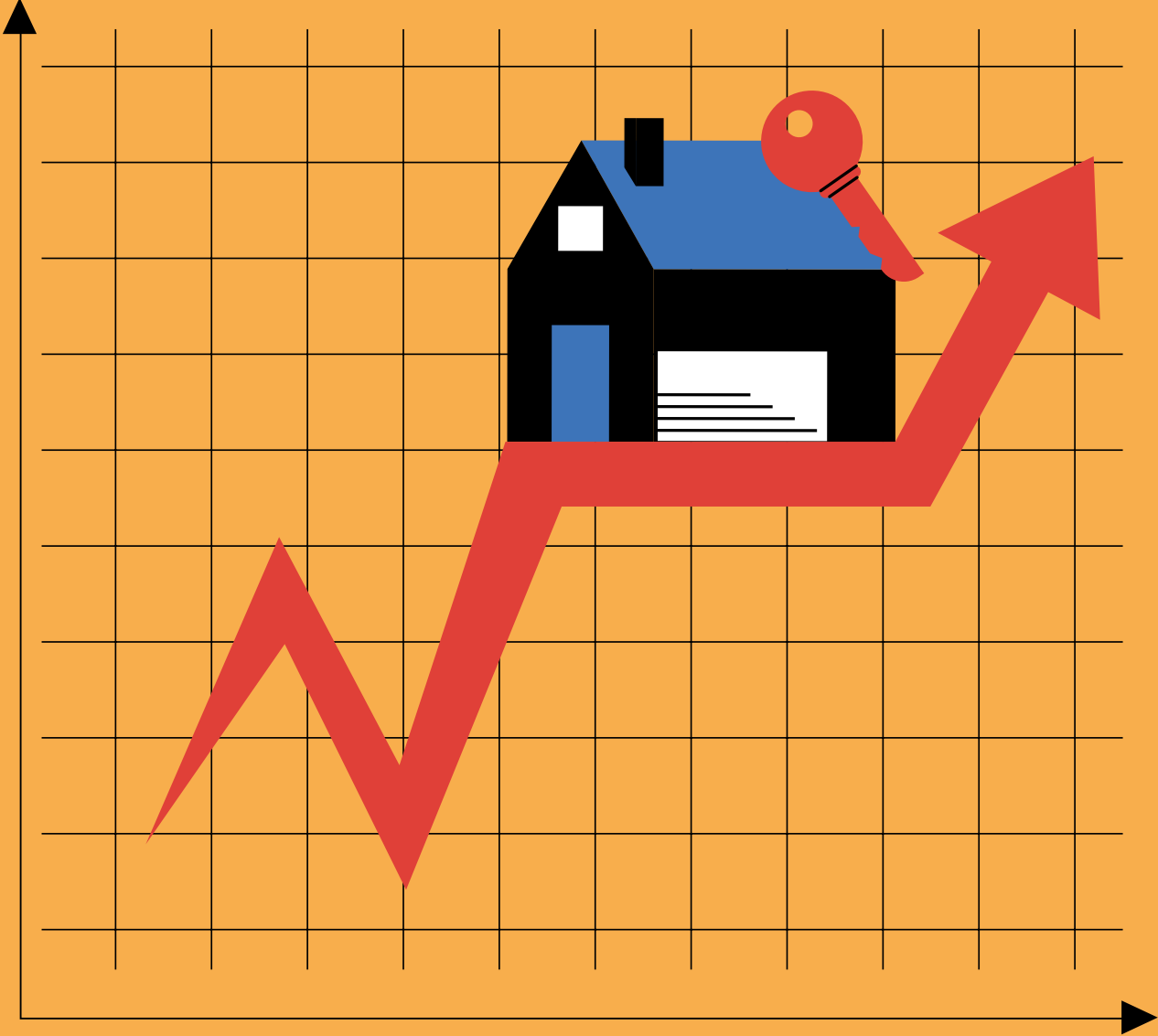
Również w Polsce ta sprawa nabrała rozgłosu. Po raz pierwszy od początku transformacji gospodarczej kwestia dostępności mieszkań stała się jednym z kluczowych wątków kampanii wyborczej. W 2023 r. przed wyborami parlamentarnymi temat ten był na tyle istotny, że jedna z partii zorganizowała nawet wiec wyborczy poza granicami Polski – w Wiedniu, modelowym europejskim mieście pod względem dostępności mieszkań na wynajem o niskich czynszach. W mediach społecznościowych z kolei bardzo duże zasięgi zdobyło hasło: „Mieszkanie prawem, nie towarem”, które potem było cytowane przez polityków, wykorzystywane przez dziennikarzy i omawiane przez ekspertów, chociaż bliżej mu było do wyborczego sloganu niż realnego postulatu zmian w kierunku polskiej polityki mieszkaniowej.

Nie będziemy oceniać jakości polemiki młodych z osobami wchodzącymi z nimi w spór na omawiany temat. Skupimy się na faktach, a te są takie: **dostępność mieszkań w Polsce w ostatnich latach spadła. To skutek wzrostu cen mieszkań, napędzanego luźną polityką kredytową i inflacją; masowej imigracji rodzin uchodźczych z Ukrainy oraz błędów w zakresie polityki mieszkaniowej, które nałożyły się na powoli narastające nierówności dochodowe i majątkowe, zarówno w ujęciu przestrzennym, jak i wiekowym.** Jak wskazują wstępne wyniki badań C. Dewilde, pokolenie urodzonych w państwach postsocjalistycznych po 1989 r. ma równie trudny dostęp do mieszkań, co ich rówieśnicy z Zachodu Europy. Rodzi to nie tylko frustrację, ale także konflikt pokoleniowy z osobami, które albo skorzystały na masowej prywatyzacji zasobu mieszkaniowego po 1989 r., albo z boomu pożyczkowego początku XXI w., kiedy kredyt można było zaciągnąć na 120 proc. wartości nieruchomości, a karty kredytowe były wydawane młodym wyłącznie za okazaniem dowodu osobistego, albo były beneficjentami ulg na budowę domów i rozwijającego się wówczas społecznego mieszkalnictwa czynszowego. Pokolenie 40- i 50-latków często nie rozumie problemów osób młodych i zbywa ich argumenty, przytaczając dane o niskiej aktywności budowlanej, wysokim oprocentowaniu kredytów czy życiu w lokalach poniżej standardu.

Niniejszy raport ma dostarczyć danych do toczącej się dyskusji i obalić mity, a poprzez to zwiększyć wiedzę opinii publicznej oraz decydentów politycznych o sytuacji mieszkaniowej młodych Polek i Polaków. Ma on też pełnić funkcję wspomagającą w prowadzeniu polityki mieszkaniowej opartej na wiedzy. Dlatego nie zatrzymujemy się jedynie na diagnozie sytuacji, a przedstawiamy rekomendacje, co zrobić, aby poprawić dostępność mieszkań, zwłaszcza dla młodych. Jest to w naszej ocenie kluczowe, ponieważ **problemy z zaspokajaniem potrzeby mieszkaniowej, zwłaszcza wśród młodych: ❶ oddziałują negatywnie na skłonność do zakładania rodziny i posiadania dzieci** – dlatego polityka mieszkaniowa powinna być jednym z kluczowych filarów programu pronatalistycznego w Polsce; **❷ brak dostępu do mieszkań ogranicza mobilność ludności, a to ma wpływ na dostęp do edukacji, zwłaszcza na poziomie wyższym, oraz na nierównowagi na rynku pracy** – w Polsce są enklawy relatywnie wysokiego, reprodukującego się z pokolenia na pokolenie długotrwałego bezrobocia, a w większości kraju brakuje rąk do pracy nawet na niewykwalifikowanych stanowiskach; **❸ niska dostępność mieszkań w centrach aglomeracji powoduje rozlewanie się miast na gminy ościenne w sposób niekontrolowany i chaotyczny**, co generuje coraz większe koszty dla samorządów związane z dostarczaniem usług komunalnych, edukacyjnych i zdrowotnych.

Skutki braku reakcji na zaistniały stan spraw poniosą wszyscy mieszkańcy kraju – stąd potrzeba powstania raportu. W pierwszym rozdziale przeprowadzamy skrótową diagnozę sytuacji mieszkaniowej młodych Polek i Polaków, bazując na prowadzonych od lat badaniach naukowych i statystycznych. Podsumowujemy go wskazaniem tych grup młodych, które najbardziej dotknięte są problemami mieszkaniowymi. W rozdziale drugim dokonujemy ewaluacji polskiej polityki mieszkaniowej przez pryzmat jej podstawowych narzędzi i przyglądamy się ich efektywności w zwiększaniu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych osób młodych. W rozdziale trzecim zaś dla porównania omawiamy cztery studia programów mieszkaniowych funkcjonujących za granicą: program stypendialny w USA, dopłaty do kredytów w Niemczech, dodatki mieszkaniowe w Zjednoczonym Królestwie oraz społeczne budownictwo czynszowe w Austrii. Jest to dobór subiektywny, mający na celu – poza wskazaniem dobrych praktyk – uzmysłowienie odbiorcy, że polityka mieszkaniowa za granicą jest bardziej kompleksowa i wielowymiarowa, niż zwykło się ją przedstawiać w krajowym dyskursie publicznym. Raport kończymy listą rekomendacji zmian w polskiej polityce mieszkaniowej, zarówno po stronie popytowej, jak i podażowej. Nie są to zmiany rewolucyjne, bo uznajemy, że polityka mieszkaniowa musi być prowadzona z uwzględnieniem historii wyborów mieszkaniowych ludzi, ich przekonań i przyzwyczajzeń, a programy mieszkaniowe powinny wpisywać się w już istniejący ład prawny, aby były prostsze do przeprowadzenia przez parlament.





# Problemy mieszkaniowe młodych - diagnoza

Na potrzeby raportu osoby młode definiujemy jako ludzi między 18. a 34. rokiem życia, czyli urodzone po 1989 r. Grupa ta jest bardzo różnorodna, gdyż obejmuje różne grupy społeczne: mieszkających jeszcze z rodzicami nastolatków, osoby w kryzysie mieszkaniowym, samotnych rodziców i w pełni samodzielne rodziny wielodzietne. Grupy te łączy to, że ze swoimi potrzebami mieszkaniowymi wchodzi na już w pełni ukształtowany siłami kapitalistycznymi rynek mieszkaniowy XXI w., z jego wszystkimi zaletami i wadami.

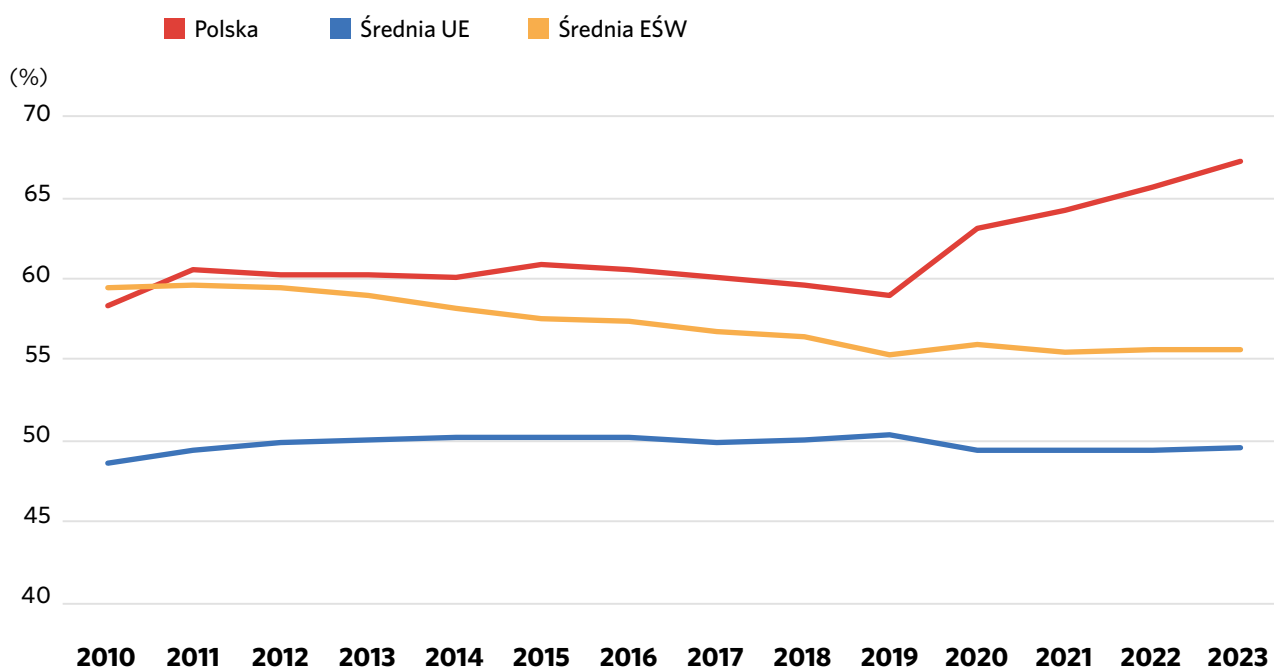


## MŁODYM TRUDNO O SAMODZIELNOŚĆ

Zgodnie z danymi Eurostatu z 2023 r. aż 67 proc. młodych Polek i Polaków mieszkało z rodzicami lub było od nich finansowo zależnymi (np. użytkując należące do rodziców mieszkanie)<sup>1</sup>. Grupa ta w ostatnich latach systematycznie rośnie – jest już o blisko 10 pkt. proc. wyższa w porównaniu do poziomu z początku poprzedniej dekady. Co więcej, Polska negatywnie wyróżnia się pod tym względem na tle innych krajów Unii Europejskiej, dla których średnia wynosiła niespełna 50 proc. **Jedynie w Chorwacji, Słowacji, Portugalii oraz we Włoszech odnotowano wyższe wartości tego wskaźnika niż w Polsce.**

<sup>1</sup> Dane za: [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc\\_lvps08\\_\\_custom\\_13010997/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc_lvps08__custom_13010997/default/table?lang=en) [dostęp: 28.11.2024].

### WYKRES 1. ODSETEK OSÓB W WIEKU 18-34 LATA MIESZKAJĄCYCH Z RODZICAMI.



UWAGI: ŚREDNIA UE - ŚREDNIA DLA WSZYSTKICH KRAJÓW UNII EUROPEJSKIEJ (PAŃSTWA CZŁONKOWSKIE Z 2024 R.).  
ŚREDNIA EŚW - ŚREDNIA DLA KRAJÓW REGIONU: BUŁGARIA, CZECHY, CHORWACJA, ESTONIA, LITWA, ŁOTWA, POLSKA, RUMUNIA, SŁOWENIA, SŁOWACJA, WĘGRY.

ŹRÓDŁO: OPRACOWANIE WŁASNE NA PODSTAWIE DANYCH EUROSTAT.

Co ciekawe, według danych Eurostatu ponad połowa młodych zależnych ekonomicznie od rodziców pracowała na pełen etat, 30 proc. studiowało, a jedynie 14 proc. było bezrobotne lub pozostawało nieaktywne zawodowo<sup>2</sup>. Pod tym względem różnimy się od innych państw Unii Europejskiej – tam więcej młodych mieszkających z rodzicami studiowało (w Europie Zachodniej) lub pozostawało bez pracy (w Europie Południowej). **W przypadku Polek i Polaków przyczyny dłuższego pozostawania w domu rodzinnym są zatem kulturowe i związane z rynkiem mieszkaniowym (m.in. brak możliwości zakupu lub najmu mieszkań na terenach wiejskich, wysokie ceny nieruchomości, niska dostępność kredytów).**

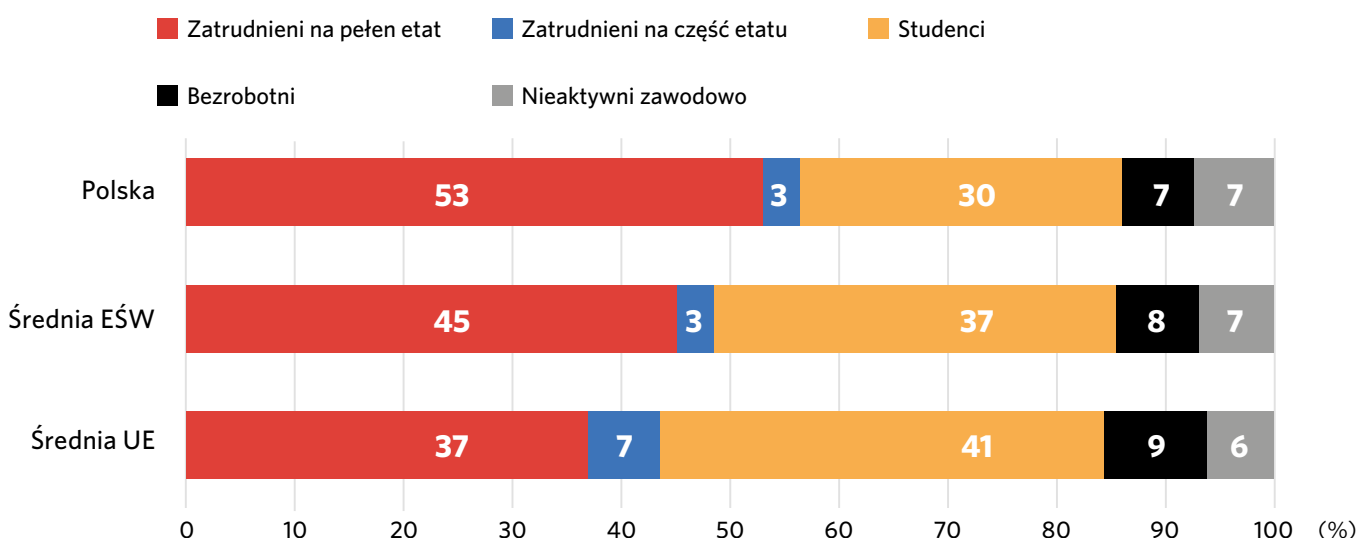
W Polsce popularne stało się ostatnio nieostre pojęcie gniazdownictwa<sup>3</sup>. Jego precyzyjną definicję znajdziemy w publikacjach Głównego Urzędu Statystycznego, który do grupy gniazdowników zalicza osoby w wieku 25–34 lata, które mieszkają z rodzicami i nie założyły własnej rodziny<sup>4</sup>. Zgodnie z tą definicją gniazdowników na koniec 2022 r. było około 1,7 mln, a ich udział wśród młodych Polek i Polaków wyniósł 33 proc. Wśród 25-latków co drugi Polak mieszkał z rodzicami, z kolei wśród 34-latków taka sytuacja dotyczyła jednej na pięć osób. Węższy przedział wiekowy sprawia, że w tym przypadku znacznie mniejszy był udział studentów (niespełna 7 proc.), natomiast większy pracowników (63 proc.) oraz osób biernych zawodowo (31 proc.). Gniazdownikami znacznie częściej byli mężczyźni, w większości z wykształceniem średnim, podczas gdy wśród kobiet dominowały absolwentki studiów wyższych. Mieszkanie z rodzicami było również silnie zróżnicowane przestrzennie – większa koncentracja znajdowała się we wschodniej Polsce, a mniejsza w dużych miastach.

2 Dane za: [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc\\_lvps09\\_\\_custom\\_13011122/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc_lvps09__custom_13011122/default/table?lang=en) [dostęp: 28.11.2024].

3 T. Szlendak, 2010, Socjologia rodziny. Ewolucja, historia, zróżnicowanie, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe PWN, s. 180-183.

4 GUS, 2024, Pokolenie gniazdowników w Polsce.

## WYKRES 2. STRUKTURA OSÓB W WIEKU 18-34 LATA MIESZKAJĄCYCH Z RODZICAMI W ZALEŻNOŚCI OD STATUSU NA RYNKU PRACY (2023 R.).



UWAGI: ŚREDNIA UE – ŚREDNIA DLA WSZYSTKICH KRAJÓW UNII EUROPEJSKIEJ W 2024 ROKU. ŚREDNIA EŚW – ŚREDNIA DLA KRAJÓW REGIONU: BUŁGARIA, CZECHY, CHORWACJA, ESTONIA, LITWA, ŁOTWA, POLSKA, RUMUNIA, SŁOWENIA, SŁOWACJA, WĘGRY.

ŹRÓDŁO: OPRACOWANIE WŁASNE NA PODSTAWIE DANYCH EUROSTAT.

W 2018 r. wśród osób młodych (25–34 lata) niemieszkających z rodzicami około 80 proc. stanowili właściciele mieszkań<sup>5</sup>. **Niewielki odsetek młodych najemców w Polsce to rezultat stosunkowo słabo rozwiniętego rynku najmu.** Zaledwie 4 proc. ogółu polskich gospodarstw domowych wynajmuje mieszkania na warunkach rynkowych<sup>6</sup>, co jest charakterystyczne dla nieutowarowionego modelu kapitalizmu mieszkaniowego obecnego w Europie Środkowo-Wschodniej<sup>7</sup>.

**Odsetek właścicieli mieszkań wśród osób młodych jednak systematycznie spada.** Jak pokazują dane Otodom z 2023 r., odsetek najemców wśród młodych osób (25–34 lata) niemieszkających z rodzicami wynosił już 30 proc. Niektórzy badacze w Europie Zachodniej określają nawet najmłodsze pokolenie wchodzące na rynek mieszkaniowy pokoleniem najemców (*Generation Rent*)<sup>8</sup>. Zjawisko to widać także w Polsce – w przypadku umów najmu na czas określony i najmu okazjonalnego większość najemców stanowią osoby poniżej 30. roku życia<sup>9</sup>, a 52 proc. ogółu najemców stanowią osoby do 35. roku życia, w tym przede wszystkim te w wieku po ukończeniu studiów (26–35 lat)<sup>10</sup>.

Wbrew obiegowym opiniom młodymi najemcami nie są tylko osoby samotne lub żyjący wspólnie znajomi. **Zdecydowana większość najemców to pary lub rodziny z dziećmi. W przypadku umów najmu na czas nieokreślony osoby z dziećmi stanowią nawet 52 proc. wszystkich najemców<sup>11</sup>.** Analiza trendów, w tym rosnący udział najemców w grupie wiekowej 25–34 lata, sygnalizuje, że osoby, które zostały najemcami na studiach, pozostają najemcami także po założeniu rodziny. Wpływa na to wiele czynników, w tym systematyczna profesjonalizacja rynku najmu<sup>12</sup> oraz problemy z dostępnością finansową mieszkań własnościowych w miejscu zamieszkania. Młodzi najemcy są bowiem przyzwyczajeni do mieszkania w atrakcyjnych do życia dzielnicach dużych miejscowości, gdzie mieszkania są relatywnie najdroższe, a wysokie ceny czynszu nie pozwalają im zgromadzić wystarczających oszczędności na wkład własny. O znaczeniu czynnika finansowego w pozostawaniu najemcą świadczą też dane o przywiązaniu młodych Polek i Polaków do własności – 88 proc. z tych w wieku 22–26 lat uważa, że zakup mieszkania ma więcej zalet niż najem<sup>13</sup>. Co więcej, również wśród najemców dominują takie opinie – ponad połowa aktualnych najemców wolałaby mieć mieszkanie na własność, a 62 proc. przyznaje, że przyczyną najmu jest brak funduszy na taki zakup<sup>14</sup>. **Oznacza to, że dla wielu młodych najemców wynajmowanie mieszkania jest przymusem ekonomicznym i w momencie uzyskania odpowiedniej zdolności kredytowej przeprowadziliby się do własnego mieszkania.**

---

5 A. Matel, 2024, Stay or move out? Young adults' housing trajectories in Poland over time and throughout economic cycle, *Housing Studies*, 39(8), 2043-2065. Z analizy wykluczone zostały osoby wynajmujące mieszkanie za darmo (od rodziny lub państwa).

6 Dane za: [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc\\_lvho02\\_\\_custom\\_13013435/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc_lvho02__custom_13013435/default/table?lang=en) [dostęp: 28.11.2024].

7 A. Czerniak, 2019, *Housing market*, [w:] *Diversity of patchwork capitalism in Central and Eastern Europe*, red. R. Rapacki, Routledge.

8 K. Mckee, T. Moore, A. Soaita, J. Crawford, 2017, 'Generation rent' and the fallacy of choice. *International Journal of Urban and Regional Research*, 41(2), 318–333.

9 A. Czerniak, K. Dębska, 2023, Dekada polskiego rynku najmu. Portret społeczno-ekonomiczny najemców w Polsce, *Polityka Insight*, PFR Nieruchomości.

10 K. Dębska, 2024, Jacy są najemcy i najemczynie w Polsce?, *Rocznik najmu*. *Polityka Insight*, Otodom.

11 A. Czerniak, K. Dębska, 2023, Dekada polskiego rynku najmu. Portret społeczno-ekonomiczny najemców w Polsce, *Polityka Insight*, PFR Nieruchomości.

12 P. Pajda, K. Łachajczak, 2024, Jak profesjonalizuje się polski rynek najmu? *Rocznik najmu*. *Polityka Insight*, Otodom.

13 A. Napiórkowska-Baryła, N. Świdwińska, M. Witkowska-Dąbrowska, 2024, Owning versus Renting a Home—Prospects for Generation Z. *Sustainability*, 16(11), 4715.

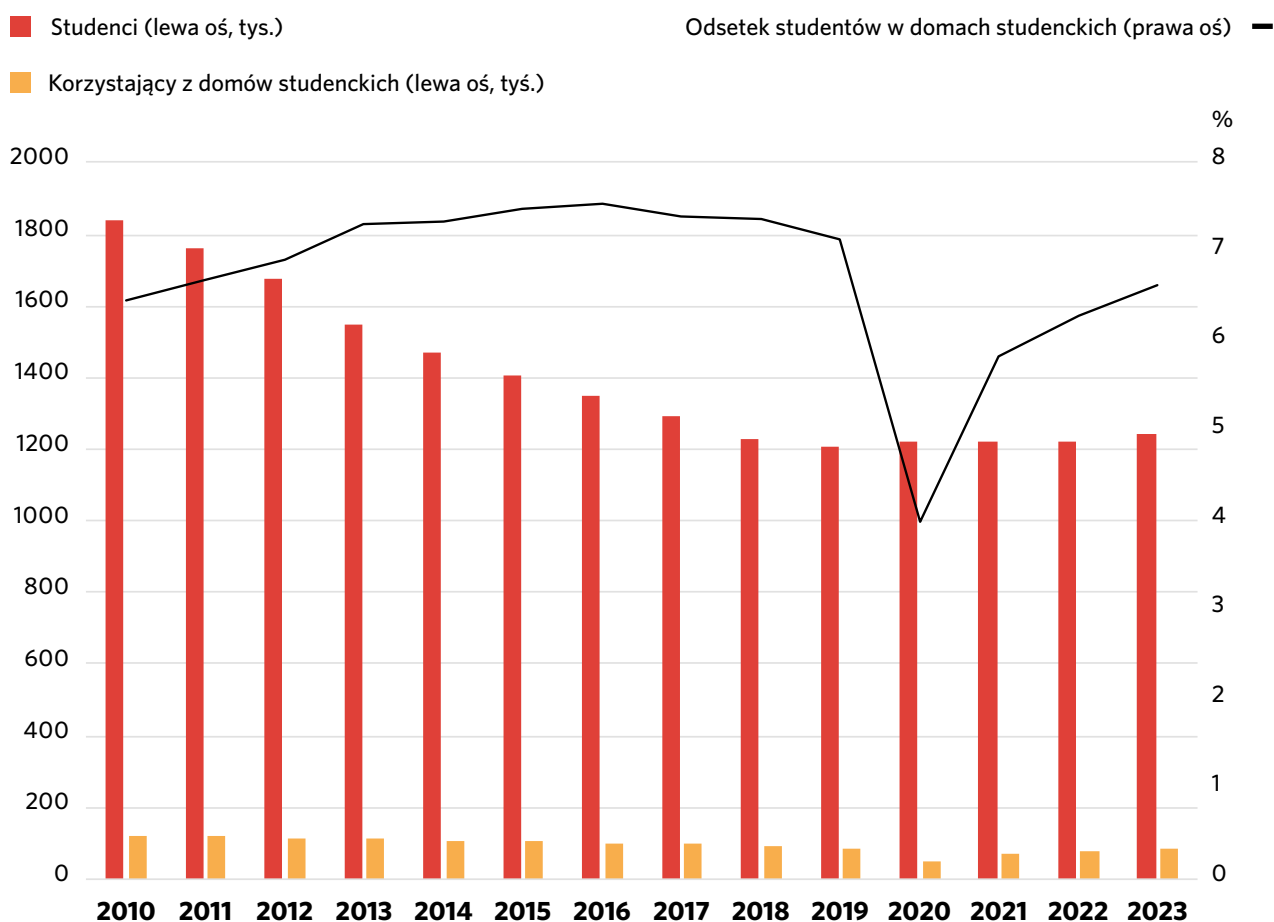
14 A. Derkacz, 2024, Potrzeby najemców a oferta rynkowa, *Rocznik najmu*. *Polityka Insight*, Otodom.

Dla osób studiujących, których aktualnie jest w Polsce około 1,2 mln, alternatywę dla najmu na rynku prywatnym stanowią publiczne akademiki. Według danych Głównego Urzędu Statystycznego w 2023 r. działało ponad 400 publicznych akademików, w których znajdowało się łącznie około 115 tys. miejsc, czyli o 16 proc. mniej niż początku minionej dekady. Co ważne, jedynie część tych miejsc była wykorzystana – **w 2023 r. w akademikach było zakwaterowanych jedynie około 80 tys. osób, co stanowiło niespełna 7 proc. populacji studentów**<sup>15</sup>. Zbliżony odsetek zakwaterowania w domach studenckich utrzymywał się na zbliżonym poziomie na przestrzeni ostatniej dekady mimo spadającej łącznej liczby studentów.

Jedyną istotną zmianą był spadek liczby osób korzystających z domów studenckich w 2020 r. spowodowany pandemią. Zmieniała się natomiast struktura najemców. Od 2014 r. następował systematyczny wzrost obcokrajowców, zwłaszcza studentów z Ukrainy i Białorusi, mieszkających w akademikach. Wzrost ich udziału przyspieszył zwłaszcza po rosyjskiej agresji z 2022 r. i pogłębił kłopoty z dostępnością akademików dla studentów krajowych, ponieważ o przydziale miejsca w akademiku w wielu uczelniach decyduje nie tylko poziom dochodu, ale także odległość od miejsca pochodzenia liczona w kilometrach. Na koniec warto wskazać, że ostatnie lata przyniosły powolny rozwój akademików zarządzanych przez prywatne podmioty. W 2023 r. podaż miejsc w tym sektorze wynosiła około 13 tys. łóżek, z czego najwięcej znajdowało się w Krakowie, Łodzi i Wrocławiu.

15 GUS, Bank Danych Lokalnych / Dziedziny Bazy Wiedzy.

### WYKRES 3. ODSETEK STUDENTÓW KORZYSTAJĄCYCH Z DOMÓW STUDENCKICH.



ŹRÓDŁO: OPRACOWANIE WŁASNE NA PODSTAWIE DANYCH GUS.

Zdecydowanie rzadziej młodzi ludzie korzystali z mieszkań społecznych – socjalnych, komunalnych oraz wynajmowanych z zasobu Towarzystw Budownictwa Społecznego i Społecznych Inicjatyw Mieszkaniowych (TBS/SIM). Na uwagę zasługują jednak dwie dane – stosunkowo wysoki udział osób do 30. roku życia w najmie lokali z zasobu TBS/SIM (26,7 proc. w 2023 r.)<sup>16</sup> oraz wysoki udział osób w wieku 30–39 lat w zasobie socjalnym (45 proc. w 2023 r.). Pierwsza z tych liczb wskazuje, że **rozwój TBS/SIM jest efektywnym, zwłaszcza w porównaniu z zasobem komunalnym, sposobem wspierania osób młodych w uzyskiwaniu pierwszego mieszkania**. Druga z tych liczb pokazuje natomiast, że często w kryzysie mieszkaniowym znajdują się osoby młode, w tym także samotni rodzice. Wymaga to położenia szczególnego nacisku przez samorządy na oferowanie właśnie tej formy wsparcia.

<sup>16</sup> A. Czerniak, K. Dębska, 2023, Dekada polskiego rynku najmu. Portret społeczno-ekonomiczny najemców w Polsce, Polityka Insight, PFR Nieruchomości.





## MIESZKANIA MŁODYCH SĄ MAŁE

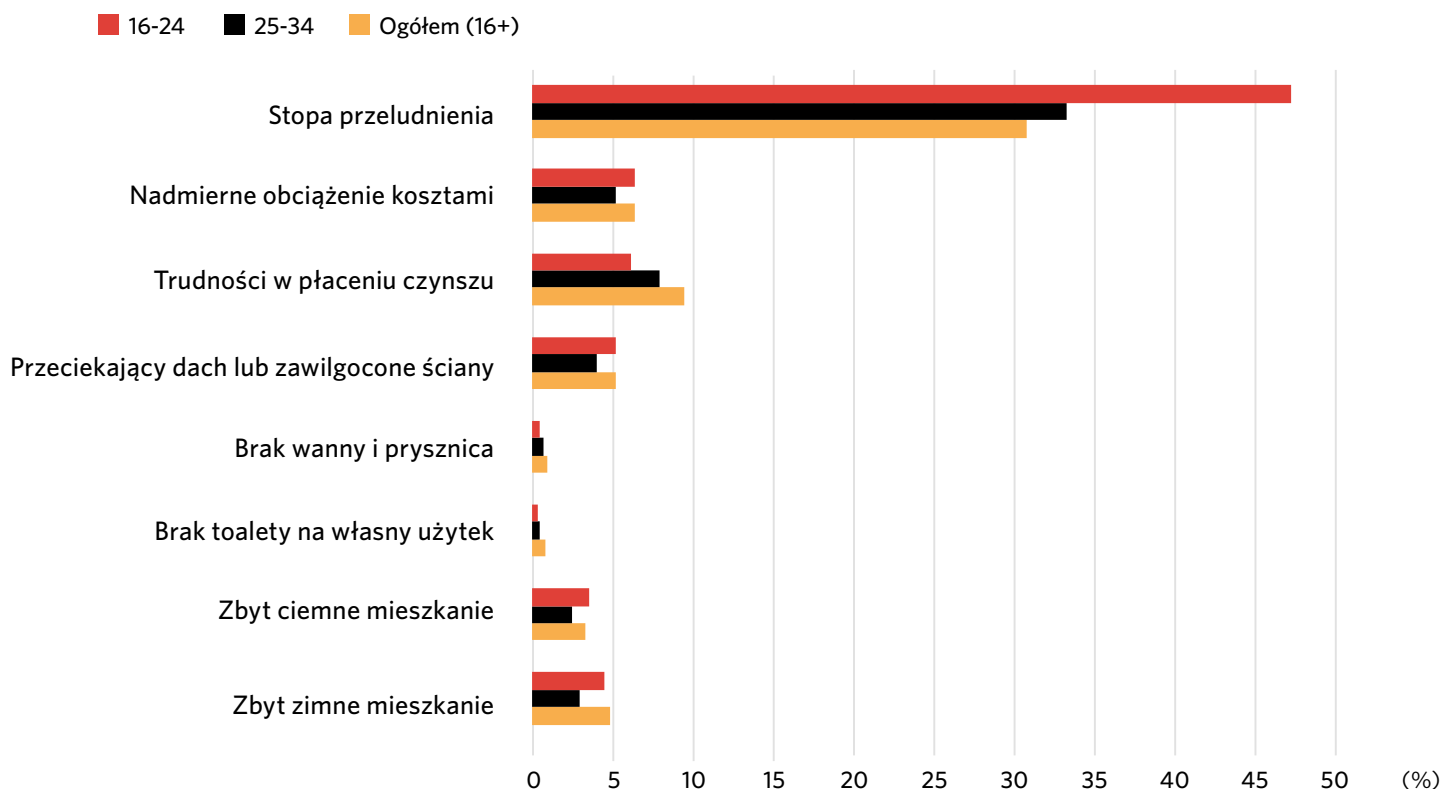
Na jakość warunków mieszkaniowych składa się m.in. wielkość mieszkania oraz jego stan. Pierwszy z wymienionych aspektów mierzy się najczęściej za pomocą wskaźnika przeludnienia (*overcrowding rate*), oznaczającego odsetek ludzi żyjących w mieszkaniach o zbyt małej liczbie pokoi w stosunku do liczby członków gospodarstwa domowego<sup>17</sup>. Zgodnie z danymi Eurostatu w przeludnionych lokalach mieszkało w 2023 r. 47 proc. Polek i Polaków w wieku 16–24 lata oraz 33 proc. w wieku 25–34 lata<sup>18</sup>. To nieznacznie więcej niż w całej populacji (31 proc.). Jednak w minionej dekadzie ten wskaźnik istotnie zmalał wśród młodych. Warto również zauważyć, że zgodnie z definicją Eurostatu każde jednopokojowe mieszkanie („kawalerka”) jest przeludnione, a to głównie młode osoby zamieszkują takie lokale. Warunki zamieszkania młodych są lepsze niż w przypadku innych kohort wiekowych tylko z perspektywy stanu technicznego użytkowanego przez nich budynku. Osoby młode rzadziej mieszkają w lokalu niedogrzanym, z przeciekającym dachem, brakiem prysznica, wanny czy toalety lub brakiem wystarczającego oświetlenia<sup>19</sup>. Na koniec warto zwrócić uwagę na zróżnicowanie przestrzenne warunków mieszkaniowych. Zarówno stopa przeludnienia mieszkań, jak i wskaźnik nadmiernego obciążenia kosztami osiągają najwyższe wartości w dużych miastach, a najmniejsze w małych miastach oraz na przedmieściach. Różnice nie są jednak spore.

17 Dane za: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Overcrowding\\_rate](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Overcrowding_rate) [dostęp: 28.11.2024].

18 Wszystkie dane pochodzą z Eurostatu: [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/explore/all/all\\_themes](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/explore/all/all_themes) [dostęp: 28.11.2024].

19 A. Wojewódzka-Wiewiórska, H. Dudek, 2023, Housing deprivation in Poland: a panel data analysis. *Procedia Computer Science*, 225, 1947–1956.

### WYKRES 4. ODSETEK MŁODYCH POLEK I POLAKÓW DOŚWIADCZAJĄCYCH TRUDNOŚCI ZWIĄZANYCH Z WARUNKAMI MIESZKANIOWYMI W PORÓWNANIU DO OGÓŁU SPOŁECZEŃSTWA (2023 R.).



ŹRÓDŁO: OPRACOWANIE WŁASNE NA PODSTAWIE DANYCH EUROSTAT.

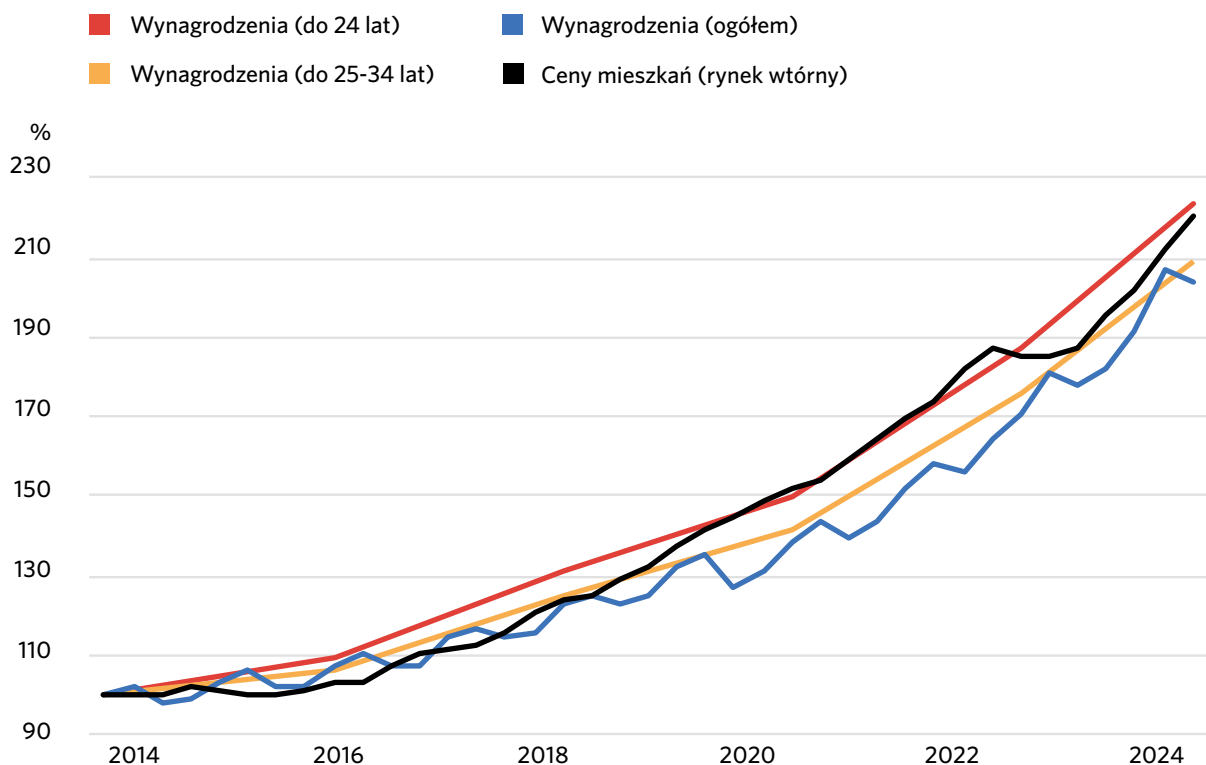


## MŁODYCH NIE STAĆ NA ZAKUP LOKUM

W minionej dekadzie (2014–2024) średnia cena za 1 m<sup>2</sup> mieszkań na rynku wtórnym zwiększyła się o około 121 proc. i obecnie wynosi blisko 13 tys. zł<sup>20</sup>. W tym samym okresie przeciętne wynagrodzenie brutto w gospodarce wzrosło o 104 proc.<sup>21</sup>. W przypadku najmłodszej grupy wiekowej (do 24 lat) ten wzrost był jednak większy (123 proc.) i odpowiadał wzrostowi cen mieszkań. Pozornie wskazuje to, że dostępność mieszkań dla osób młodych się nie zmieniła, ale jest wniosek błędny z co najmniej czterech powodów.

Po pierwsze, tempo wzrostu cen nie było jednostajne. Podwyżki w latach 2019–2023 były zdecydowanie szybsze od wzrostu dochodów (z wyjątkiem kilku kwartałów w 2022)<sup>22</sup>. Doprowadziło to do znacznego spadku dostępności cenowej mieszkań. Po drugie, wynagrodzenia brutto w gospodarce narodowej rosły ostatnio szybciej niż dochody gospodarstw domowych. Wynika to m.in. z tego, że na dochody składają się też zasiłki, stypendia czy wynagrodzenia z tytułu innych umów niż typowa umowa o pracę, których wysokość rosła wolniej od wynagrodzenia. Zwłaszcza ten ostatni czynnik jest szczególnie ważny w przypadku młodych. Rośnie bowiem popularność umów cywilnoprawnych – 2024 r. pracę na podstawie umów zlecenie lub pokrewnych wykonywało blisko 700 tys. osób w wieku 18–34 lata. Łącznie blisko co trzecia osoba zatrudniona w ten sposób nie ukończyła 35 lat<sup>23</sup>.

**WYKRES 5. ZMIANY CEN MIESZKAŃ ORAZ PRZECIĘTNYCH WYNAGRODZEŃ W LATACH 2014-2024.**



ŹRÓDŁO: OPRACOWANIE WŁASNE NA PODSTAWIE DANYCH NBP I GUS.

20 NBP, 2024, Informacja o cenach mieszkań i sytuacji na rynku nieruchomości mieszkaniowych i komercyjnych w Polsce w I kwartale 2024 r. Pod uwagę były brane dane o cenach transakcyjnych z 7 największych miast, wzrost cen od IV kwartału 2014 do II kwartału 2024.

21 GUS.

22 A. Czerniak, 2024, Kwartalnik mieszkaniowy. Raport o sytuacji na rynku mieszkań w I kwartale 2024, Polityka Insight, Otodom.

23 GUS, 2024, Wykonujący pracę na podstawie umów zlecenia i pokrewnych w Polsce w marcu 2024 roku.



Po trzecie, dla młodych ważniejsza niż dostępność cenowa mieszkań jest ich dostępność kredytowa, czyli możliwość sfinansowania zakupu mieszkania z kredytu. Ta natomiast ulegała w ostatniej dekadzie istotnym wahaniom na skutek zmian regulacji Komisji Nadzoru Finansowego (KNF) oraz cyklicznych obniżek i podwyżek stóp procentowych. Szczególnie ważny dla osób młodych okazał się wprowadzony przez KNF wymóg minimalnej wartości wkładu własnego, który należy mieć przy zaciąganiu kredytu hipotecznego. Obecnie wynosi on od 10 do 20 proc. wartości nieruchomości<sup>24</sup>. Sprawia to, że młodzi muszą dysponować sporymi oszczędnościami, aby móc uzyskać kredyt hipoteczny. Jak pokazują dane PKO Banku Polskiego, **zdolność kredytowa osób poniżej 25. roku życia jest średnio o połowę niższa niż w przypadku 40-latków**<sup>25</sup>. Dodatkowo, ich zdolność kredytowa może być obniżona przez częste zatrudnienie na umowach cywilnoprawnych. Dla połowy młodych dorosłych posiadanie umowy o pracę na czas nieokreślony jest w ich ocenie niezbędne do otrzymania kredytu hipotecznego<sup>26</sup>.

Po czwarte, w analizie dostępności finansowej mieszkań ważniejszy niż przeciętny dochód jest jego rozkład w społeczeństwie. W ostatnim czasie następuje bowiem wzrost nierówności dochodowych<sup>27</sup>, które i tak były już w Polsce na jednym z najwyższych poziomów w Europie. W konsekwencji dochody tylko mniejszości osób młodych rosną w tempie średnim lub szybciej, a większości młodych nie stać na zakup na kredyt mieszkania zaspokajającego ich minimalne potrzeby. **Świadczą o tym dane na temat luki czynszowej<sup>28</sup>, czyli odsetka gospodarstw domowych, których dochody są zbyt niskie, aby kupić lub wynająć mieszkanie po cenie rynkowej o powierzchni zaspokajającej ich minimalne potrzeby mieszkaniowe, a jednocześnie nie otrzymują wystarczającej pomocy od państwa (np. pod postacią prawa do mieszkania komunalnego)**. W praktyce ten wskaźnik łączy ze sobą wymienione wcześniej elementy: osoby w luce czynszowej to takie, których (a) mieszkania są przeludnione lub (b) są zbyt obciążone kosztami mieszkaniowymi, a jednocześnie (c) mają zbyt niskie dochody, aby kupić lub wynająć mieszkanie dostosowane do swoich potrzeb.

---

24 K. Kutwa, 2023, Odroczone dorosłość

25 PKO, 2021, Mieszkanie nie jest na całe życie, Puls Nieruchomości.

26 K. Sekścińska, 2023, Młodzi dorośli: podejście do finansów i zadłużenia, Biuro Informacji Kredytowej, ANG, s. 33.

27 P. Bukowski, J. Sawulski, M. Brzeziński, 2024, Nierówności po polsku. Dlaczego trzeba się nimi zająć, jeśli chcemy dobrej przyszłości nad Wisłą, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa, s. 115-118.

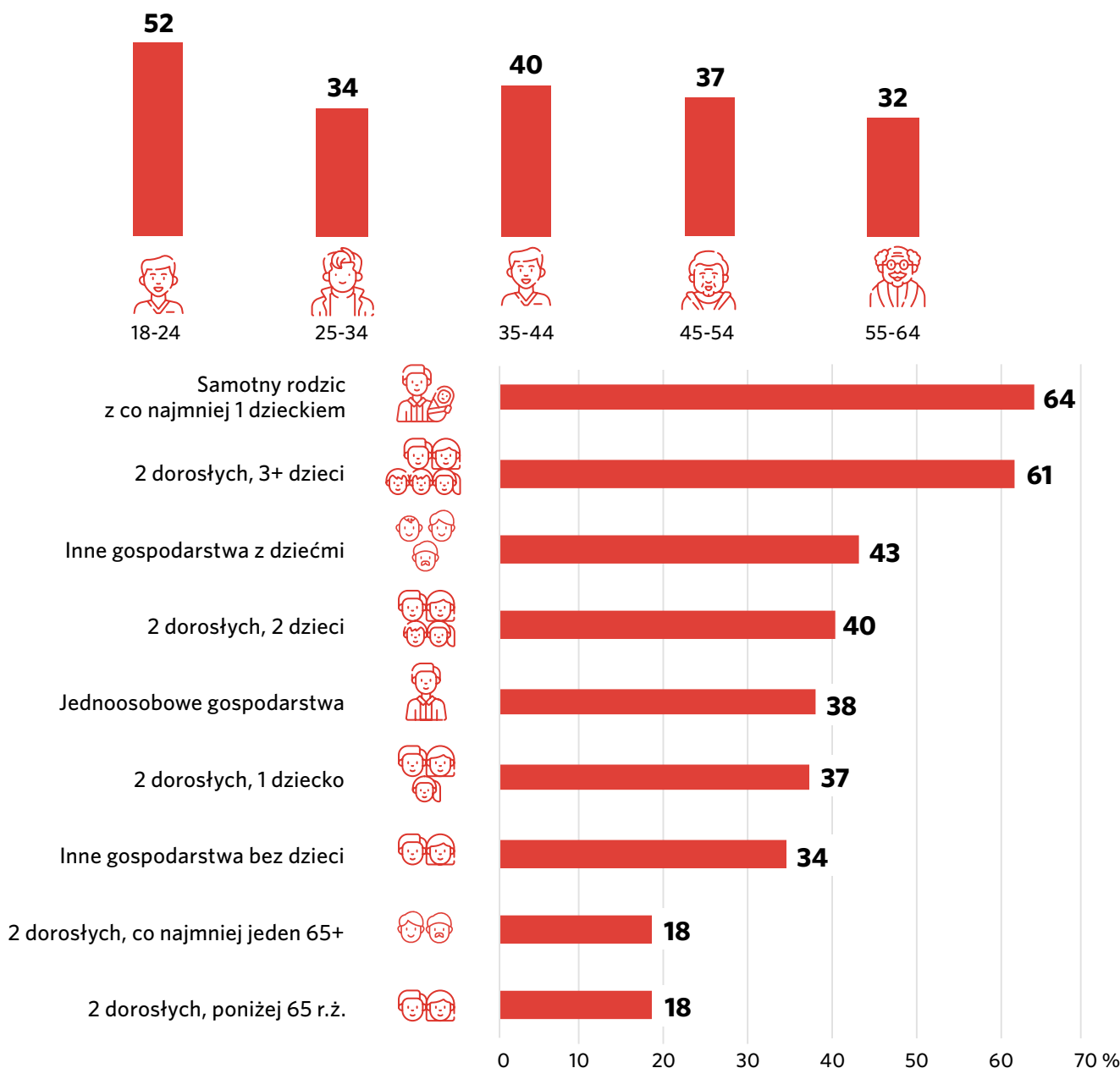
28 A. Czerniak, J. Kroszka, 2024, Luka czynszowa w Polsce w latach 2010-2022. Opis wstępnych wyników badania, Polityka Insight, PFR Nieruchomości.

Z danych o luce czynszowej wynika, że największa występuje wśród osób najmłodszych – w 2022 r. znajdowało się w niej 52 proc. gospodarstw domowych, których głowa rodziny jest w wieku 18-24 lat<sup>29</sup>. Jest to wyraźnie powyżej ogólnokrajowej średniej, która wyniosła w tym samym okresie 35 proc., nieznacznie więcej niż w latach 2020–2021. Najmniej osób w luce czynszowej jest w grupie wiekowej 65+, w której mierzone tą miarą problemy mieszkaniowe dotyczą 31 proc. gospodarstw domowych. Co ważne, w grupie wiekowej 25–34 lata luka czynszowa jest istotnie poniżej ogólnokrajowej średniej. To jednak rezultat dużej liczby bezdzietnych par, zwykle młodych małżeństw, w których oboje partnerów pracuje. Wielkość luki czynszowej wzrasta jednak istotnie w momencie narodzin pierwszego potomka, a zwłaszcza kolejnych dzieci. **Najbardziej zagrożone wpadnięciem w lukę czynszową są rodziny wielodzietne, wśród których w luce czynszowej jest sześć na dziesięć gospodarstw domowych<sup>30</sup>.**

29 A. Czerniak, J. Kroszka, A. Twardoch, 2025, Luka czynszowa w Polsce, w recenzji.

30 A. Czerniak, J. Kroszka, 2024, Housing gap in Europe, w recenzji.

**WYKRES 6. LUKA CZYNSZOWA WEDŁUG WIEKU GŁOWY GOSPODARSTWA DOMOWEGO I JEGO SKŁADU W 2022 R., (%)**



**Za wysoki odsetek młodych, zwłaszcza poniżej 25. roku życia, pozostających w luce czynszowej odpowiada też relatywnie wysoki poziom czynszów na komercyjnym rynku najmu.** W kwietniu 2024 r. średnia stawka czynszu w Warszawie wynosiła około 4 900 zł, a w innych miastach wojewódzkich wahała się od 1 900 do 3 100 zł<sup>31</sup>, co dla wielu młodych oznacza, że nie stać ich zwłaszcza w pojedynkę na opłacenie czynszu i równocześnie innych ważnych wydatków życiowych (prąd, jedzenie, ubrania).

Z punktu widzenia realizacji potrzeb mieszkaniowych osób młodych ważna jest nie tylko dostępność finansowa mieszkań (ceny i czynsze), ale również ich dostępność fizyczna – wielkość rynku oraz struktura oferty odpowiadająca potrzebom mieszkaniowym ludności. Według danych PKO Banku Polskiego młodzi Polacy najczęściej poszukują mieszkań małych lub średnich (2- lub 3-pokojowych) położonych w dużych aglomeracjach<sup>32</sup>. W rezultacie właśnie tego typu mieszkań powstaje obecnie najwięcej – tyle że 80 proc. mieszkań (w tym domów) oddawanych w Polsce do użytkowania przypada jedynie na 541 gmin (21,8 proc. ogółu). Na pozostałych obszarach praktycznie nie ma rynku mieszkaniowego i dominuje budownictwo jednorodzinne metodą gospodarczą. Zgodnie z wynikami badań<sup>33</sup> przeprowadzonych na danych GUS w latach 2010–2021, średniorocznie przedmiotem sprzedaży rynkowej było 1,1 proc. zasobu mieszkaniowego, z czego 0,4 pkt. proc. to mieszkania nowe sprzedawane na rynku pierwotnym, a 0,7 pkt. proc. to mieszkania istniejące. **Oznacza to, że gdyby każda nieruchomość była sprzedawana tylko raz, cały zasób 16 mln mieszkań<sup>34</sup> w Polsce zmieniłby właściciela poprzez transakcję sprzedaży dopiero po 89 latach, a gdyby uwzględnić tylko powiaty z wyłączeniem miast na prawach powiatu, czas ten wzrósłby do 148 lat.**

---

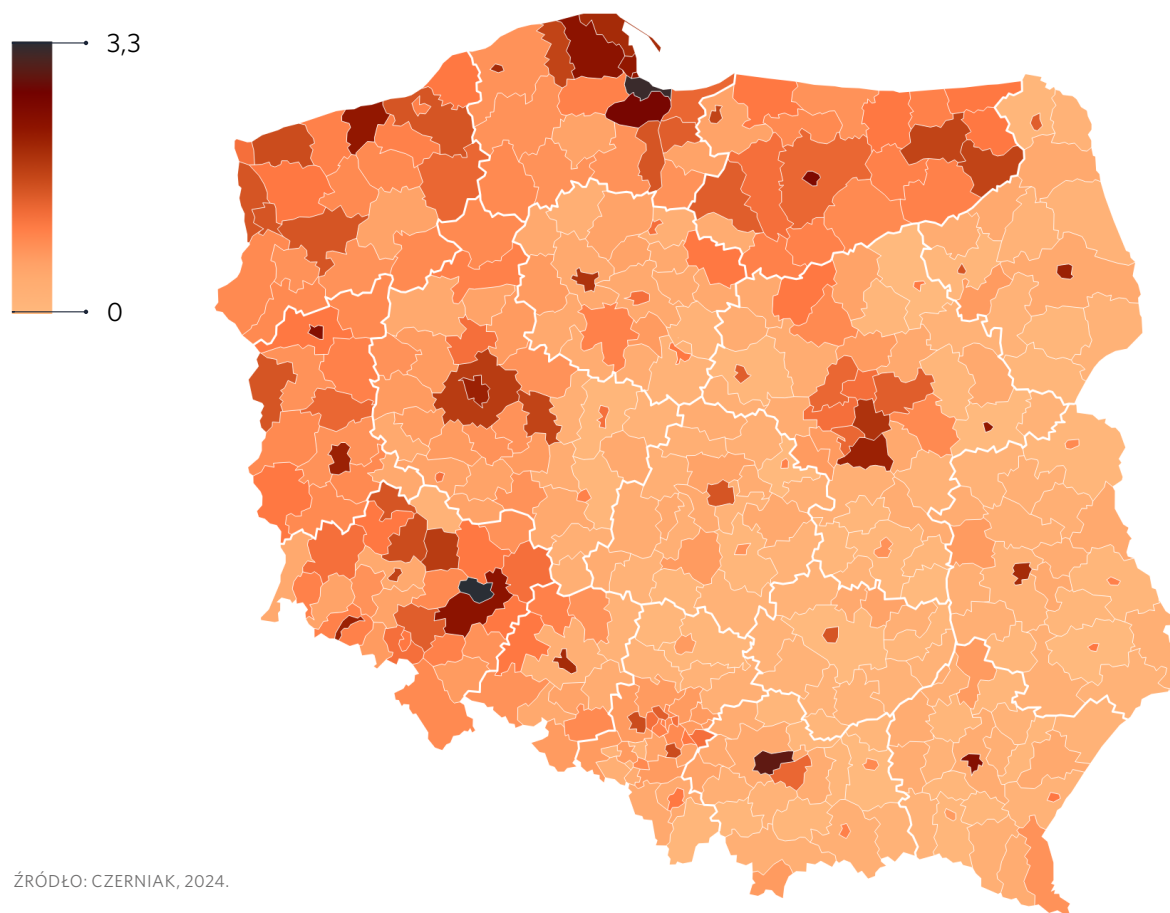
31 K. Klimaszewska, 2024, Czeka nas kolejny kryzys na rynku najmu?, Rocznik najmu, Polityka Insight, Otodom.

32 PKO, 2021, Mieszkanie nie jest na całe życie, Puls Nieruchomości.

33 A. Czerniak, 2024, Coordination mechanisms in patchwork capitalism. Example of the housing area, Warsaw Forum of Economic Sociology.

34 GUS, 2024, Gospodarka mieszkaniowa w 2023 r.

**MAPA 1. ŚREDNIOROCZNY UDZIAŁ MIESZKAŃ BĘDĄCYCH PRZEDMIOTEM TRANSAKCJI RYNKOWYCH (RYNEK PIERWOTNY I WTÓRNY) W ZASOBIE MIESZKANIOWYM DANEGO POWIATU W LATACH 2010-2021 (%)**



ŹRÓDŁO: CZERNIAK, 2024.

Również dostępność najmu w Polsce poza największymi aglomeracjami jest bardzo niska. W małych miejscowościach oraz na terenach wiejskich położonych z dala od dużych miast rynek najmu komercyjnego praktycznie nie istnieje. W dużej części mniejszych miast, a nawet niektórych byłych miastach wojewódzkich jak Konin, Łomża czy Suwałki, liczba dostępnych na otwartym rynku ofert mieszkań na wynajem w ciągu miesiąca nie przekracza dziesięciu<sup>35</sup>. W rezultacie młodzi mieszkający poza miastami na prawach powiatu, zwłaszcza na terenach wiejskich, mają w praktyce tylko trzy możliwości zaspokojenia swojej potrzeby mieszkaniowej: wybudować dom samemu, wyprowadzić się lub dalej żyć w domu, w którym mieszkają także rodzice. Jest to jeden z kluczowych czynników zwiększających wskaźniki gniazdowości w Polsce.

35 M. Bryx, S. Łobjko, I. Rudzka, Dostępność mieszkań na własność i wynajem w Polsce - I półrocze 2020, WIB.



## MŁODZI POTRZEBUJĄ WSPARCIA PUBLICZNEGO

Na podstawie powyższych danych można wyróżnić kilka grup osób młodych, które nie są w stanie samodzielnie poradzić sobie z zaspokojeniem swojej potrzeby mieszkaniowej. Poniżej przedstawiamy ich krótką charakterystykę, a w kolejnym rozdziale wskażemy, jakimi instrumentami polski rząd próbuje im pomóc – i co może zrobić lepiej.



**Przyjezdni studenci w miastach akademickich** → Niedobór akademików, wysokie czynsze najmu rynkowego i wysokie regionalne nierówności dochodowe sprawiają, że studenci przyjeżdżający do miast akademickich z mniejszych miejscowości mają duży problem z zaspokojeniem swojej potrzeby mieszkaniowej, nawet jeśli otrzymują wsparcie finansowe od rodziców, i często padają ofiarą nieuczciwych najemców. Przypuszczamy również, że niedostępność mieszkań zniechęca część potencjalnych studentów do studiowania na najlepszych krajowych uczelniach i przyczynia się do rezygnacji ze studiów po pierwszym roku nauki.



**Młode rodziny mieszkające poza miastami na prawach powiatu** → Brak rynku najmu poza dużymi miastami, wysokie koszty budowy nowych mieszkań, zły stan techniczny i niska efektywność energetyczna budynków oferowanych na rynku wtórnym powodują, że dla młodych rodzin mających pracę w mniejszych miastach lub na terenach wiejskich jedynym obecnie dostępnym wyborem jest życie wspólnie z pokoleniem rodziców, zwykle w przeludnionych domach jednorodzinnych. Taki stan rzeczy zwiększa ryzyko problemów psychicznych i zdrowotnych wszystkich domowników.



**Samotni rodzice bez mieszkania własnościowego** → Niższa niż u singli zdolność kredytowa i wyższe potrzeby mieszkaniowe sprawiają, że osoby samotnie wychowujące dzieci mają duże problemy mieszkaniowe, zwłaszcza jeśli są młode, a co za tym idzie – otrzymują zwykle niższe od średniej wynagrodzenie. Brak adekwatnej pomocy od państwa w zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych tej grupy przekłada się na zdrowie i edukację dzieci, a także stan psychiczny rodziców. Brak perspektyw wsparcia publicznego zwiększa akceptowalność patologicznych relacji rodzinnych (np. przemoc domowa, alkoholizm) tylko po to, aby zachować dach nad głową.



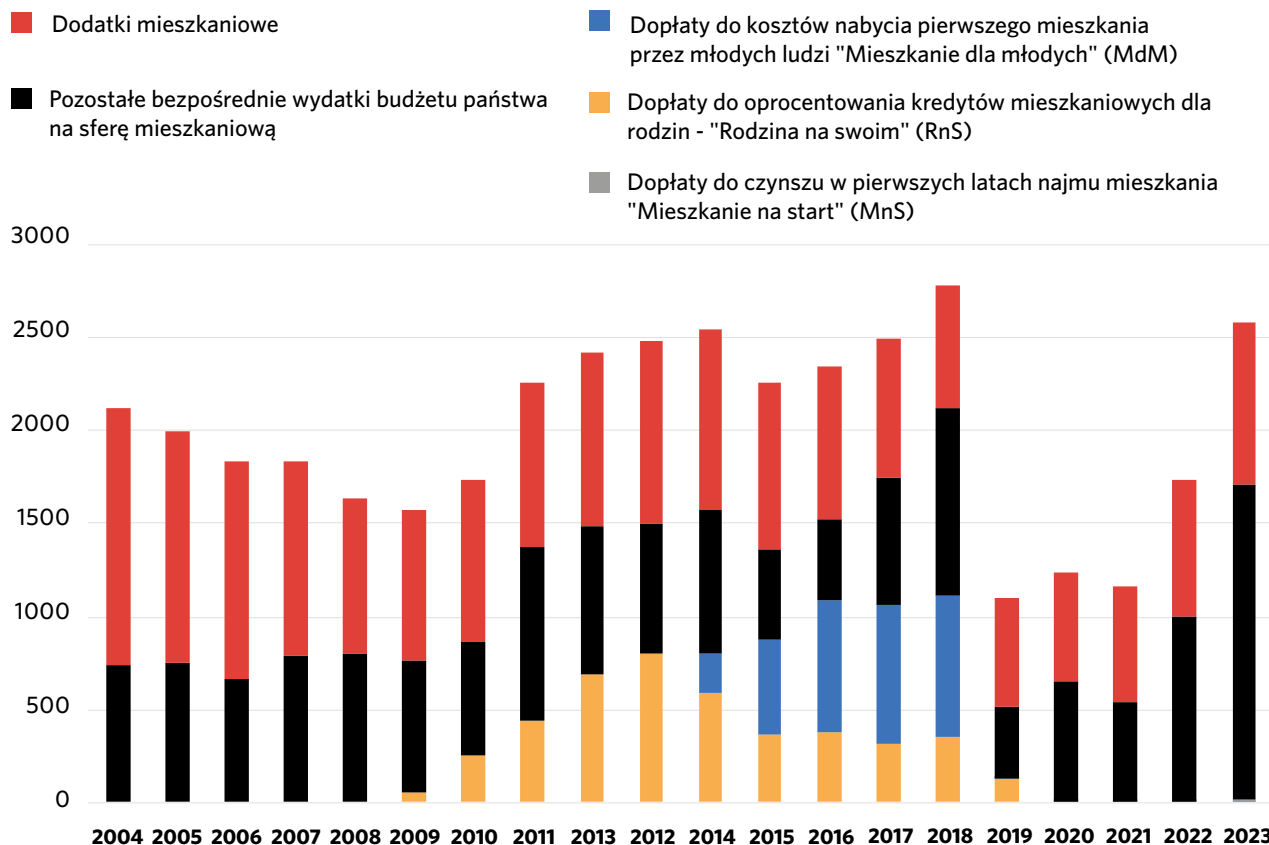
**Pracujący o niskich dochodach z dużych miast** → Wiele osób przyjeżdżających do miast za pracą lub na studia, albo po prostu wyprowadzających się od rodziców, korzysta w pierwszej kolejności z oferty najmu komercyjnego. Jednak ze względu na wysoki poziom czynszu i kosztów życia w aglomeracjach taka decyzja powoduje brak możliwości systematycznego gromadzenia oszczędności. W cyklu życia rosną ich dochody, ale też potrzeby mieszkaniowe, które mogą zaspokoić albo przeprowadzając się do większych mieszkań na wynajem z większym czynszem i w konsekwencji brakiem możliwości oszczędzania, albo decydując się na mieszkanie o gorszym standardzie lub przeludnione, aby móc zgromadzić dodatkowe oszczędności na zakup mieszkania własnościowego. Tego typu alternatywa często odstrasza młodych ludzi od migracji za pracę, nauką lub wyprowadzki z domu rodzinnego, wpływając negatywnie na dostępność rąk do pracy w metropoliach i pogarszając poziom edukacji w społeczeństwie. Dodatkową konsekwencją jest rozlewanie miast, ponieważ stojący przed takimi dylematami młodzi decydują się na jeszcze inne rozwiązanie – wyprowadzkę z miasta do tańszych miejscowości ościennych, co powoduje rozlewanie aglomeracji z wszystkimi tego konsekwencjami, a z perspektywy indywidualnej zwiększa czas dojazdu do pracy czy na uczelnie.



# Polskie programy wsparcia osób młodych w zaspokojeniu potrzeby mieszkaniowej

Wprowadzone w ostatnim ćwierćwieczu programy mieszkaniowe w Polsce dla młodych miały przede wszystkim charakter propopytowy, tj. wspierały w zakupie lub najmie pierwszego mieszkania. Do najbardziej medialnych należą duże programy dopłat do kredytów – Rodzina na Swoim (RnS, 2007–2013), Mieszkanie dla Młodych (MdM, 2014–2018) oraz Bezpieczny Kredyt 2% (BK2, 2023). Poza tym w ramach szerokiego projektu politycznego Mieszkanie Plus wprowadzono również program dopłat do najmu Mieszkanie na Start (MnS, od 2019). O pomoc publiczną przy zaspokojeniu swojej potrzeby mieszkaniowej młode osoby mogą ubiegać się również, wnioskując o dodatki mieszkaniowe lub zapisując się na listę osób oczekujących na mieszkania z zasobu gminy (socjalne i komunalne) oraz z zasobu Towarzystw Budownictwa Społecznego oraz Społecznych Inicjatyw Mieszkaniowych (TBS/SIM). Poniżej pokrótce zostały scharakteryzowane poszczególne formy wsparcia, a także ich wpływ na obniżanie luki czynszowej wśród osób młodych w Polsce.

**WYKRES 7. WYDATKI NA WYBRANE PROGRAMY MIESZKANIOWE W POLSCE W LATACH 2004-2023 (MLN ZŁ).**



ŹRÓDŁO: OPRACOWANIE WŁASNE NA PODSTAWIE DANYCH GUS I BGK.



## DOPLATY DO KREDYTÓW

Pierwszy polski program dopłat do kredytów Rodzina na Swoim (RnS) został wprowadzony z początkiem 2007 r. Początkowo cieszył się niewielkim zainteresowaniem kredytobiorców, ze względu na relatywnie restrykcyjne warunki przyznawania, w tym przede wszystkim niski limit ceny metra kwadratowego nieruchomości, która mogła być przedmiotem finansowania oraz ograniczenie dopłat wyłącznie do kredytów złotych, które wówczas były relatywnie drogie. W efekcie w 2007 r. udzielono jedynie 4 tys. kredytów z dopłatą. Po podniesieniu limitów cen liczba kredytów wzrosła do 6,6 tys. w 2008 r. Jednak dopiero globalny kryzys finansowy i związane z nim równoczesne podniesienie stóp procentowych oraz ograniczenie dostępu do kredytów mieszkaniowych powiązanych z kursem franka szwajcarskiego spowodował wzrost popularności programu RnS – **w 2009 r. dopłat udzielono do 31 tys. kredytów, a w rekordowym 2011 r. – aż 51 tys.** Rząd zdecydował się wówczas na ograniczenie puli beneficjentów programu. Początkowo z programu mogły skorzystać małżeństwa i samotni rodzice, którzy nie posiadali innego mieszkania. Do tych wymogów w 2011 r. dodano limit wieku młodszego z kredytobiorców (35 lat) oraz wymóg, aby kredytobiorcy nigdy wcześniej, a nie tylko w momencie zawierania umowy kredytowej, nie posiadali innego mieszkania. Program ostatecznie wygaszono w 2013 r.

**W sumie w ramach programu RnS udzielono 192 tys. kredytów, a łączne wydatki państwa na ten cel wyniosły 4,4 mld zł.** Dopłaty były udzielane wyłącznie przez osiem lat w wysokości równej połowie odsetek od podstawy naliczania, co oznacza, że przy relatywnie niskich stopach procentowych w drugiej połowie lat 2010. koszt programu dla państwa okazał się niewielki. Z perspektywy ekonomicznej program ten miał najlepiej ustawione parametry z wszystkich dotychczas wprowadzonych w Polsce, chociaż było to zapewne rezultatem zbiegu okoliczności niż świadomego planowania, na co wskazuje analiza uzasadnienia do projektu ustawy z 2006 r. oraz kolejnych jej zmian. Został wprowadzony w momencie wysokiego dostępu do kredytów i z restrykcyjnymi warunkami przyznawania, które były stopniowo luzowane wraz z pogorszeniem dostępu do kredytów rynkowych, zwłaszcza tanich produktów opartych o szwajcarskie stopy procentowe. W rezultacie nie doprowadził do znaczących wahań cen. Przeciwnie – ograniczył pokryzysowy spadek popytu na rynku mieszkaniowym w latach 2009–2011, chroniąc branżę budownictwa mieszkaniowego przed zapaścią i ograniczając spadki cen do zaledwie kilkunastu procent w ujęciu realnym w porównaniu do głębokich recesji zaobserwowanych w Hiszpanii, Irlandii czy Grecji. Zaletą programu było ukierunkowanie programu na młode rodziny bez nieruchomości mieszkaniowych, czyli tę grupę społeczną szczególnie zagrożoną wpadnięciem w lukę czynszową. Program ten spotkał się jednak również ze sporą krytyką, głównie za niewłaściwą komunikację zmian warunków przyznawania i terminu zakończenia programu, która generowała wysoką niepewność wśród kredytobiorców, a także wyłączenia z programu młodych osób żyjących samotnie<sup>36</sup>. Możliwe, że ze względu na stworzenie bodźców do zawierania małżeństw część młodych par pochopnie zdecydowała się na wzięcie ślubu z przyczyn finansowych, co przyczyniło się do wzrostu liczby rozwodów w kolejnych latach. Hipoteza ta nie została jednak dostatecznie przebadana.

36 M. Majorek, 2013, Rządowy program „Rodzina na swoim”. Społeczne, ekonomiczne i medialne reperkusje wdrażania. Państwo i Społeczeństwo, 13(3), 11–30.



Od początku 2014 r. wygaszony RnS zastąpiono kolejnym programem dopłat – **Mieszkanie dla Młodych (MdM)**. Miał on – przynajmniej w myśl ustawodawcy – być poprawioną wersją RnS. Dopłaty do rat kredytów zastąpiono jednorazową dopłatą do wkładu własnego (po urodzeniu trzeciego lub kolejnego dziecka w okresie 5 lat można było otrzymać dodatkową dopłatę), a pulę beneficjentów rozszerzono również o singli. Zachowano natomiast ograniczenie nieposiadania innej nieruchomości, a także limit cenowy uprawniający do otrzymania dopłaty, do którego dodano również limit powierzchni nieruchomości zależny od liczby członków gospodarstwa domowego. Największe zastrzeżenia budziło jednak ograniczenie programu wyłącznie do rynku pierwotnego. Dopiero po interwencji Najwyższej Izby Kontroli w 2015 r. program został rozszerzony także na rynek wtórny. Dodatkowo, po zaleceniach kontrolnych zniesiono limit wieku dla rodzin wielodzietnych i zakaz posiadania nieruchomości, a także podniesiono limit powierzchni nieruchomości. Mimo tych zmian odbiór programu pozostał negatywny. Jak piszą Marona i Tomasik<sup>37</sup>, wprowadzenie programu MdM „podniosło i tak już rosnące ceny. [...] Ponadto nie wprowadzono kryterium dochodowego uprawniającego do ubiegania się o pomoc finansową, co skutkowało przyznawaniem wsparcia osobom, które byłyby w stanie zakupić mieszkanie bez pomocy państwa. Program nie przyczynił się więc do poprawienia poziomu dostępności mieszkań na własność. Głównymi wygranymi byli deweloperzy, którzy zwiększyli swoją sprzedaż”. Program został wygaszony w 2018 r., a w tym

roku ostatnie gospodarstwa domowe otrzymały dodatkowe premie za narodziny dziecka. **W sumie dopłatami objęto 110 tys. kredytów, z których większość trafiła do jednoosobowych gospodarstw domowych, a łączny koszt MdM dla budżetu państwa wyniósł 3 mld zł.** Był on zatem mniejszym programem niż RnS, ale o bardziej niekorzystnych skutkach dla gospodarki.

**Polskie programy dopłat do kredytów nie przełożyły się na trwałe zwiększenie dostępności mieszkań dla osób młodych w Polsce. Skutkowały wzrostem cen mieszkań i nierówności.**

Najbardziej dotkliwy w skutkach okazał się jednak program **Bezpieczny Kredyt 2% (BK2)** wprowadzony w 2023 r. Choć obowiązywał de facto tylko przez pół roku od początku lipca do końca grudnia, to w jego ramach udzie-

lono aż **91 tys. kredytów z dopłatą, w tym 52 tys. objętych gwarancją spłaty dodatkowej pożyczki na wkład własny. Łączny szacowany koszt dla budżetu państwa w całym okresie trwania programu (dopłaty do rat kredytu są udzielane przez 10 lat od momentu zawarcia umowy) to 15,4 mld zł.** Program został wprowadzony w momencie silnego spadku popytu po kilkuletnim okresie boomu na rynku mieszkaniowym. Dodatkowo program nie był ograniczony przez limity dochodowe, ceny metra kwadratowego czy powierzchnię nieruchomości, a limit wieku był bardzo liberalny i wynosił 45 lat. Faktycznie jedynym wiążącym ograniczeniem był zakaz posiadania innej nieruchomości mieszkaniowej. **W rezultacie, podobnie jak w przypadku programu MdM, z dopłat skorzystało wiele osób, które nie były w luce czynszowej, tj. miały dochody wystarczające do samodzielnego zaciągnięcia kredytu mieszkaniowego.**

37 B. Marona, K. Tomasik, 2023, Problem dostępności mieszkań w Polsce w kontekście realizowanych programów polityki mieszkaniowej w latach 2016–2022. Studia BAS, 4 (76), 27–53.

Ze względu na krótkookresowy charakter programu, który stanowił istotny bodziec do zakupu nieruchomości mieszkaniowych przez osoby wcześniej niezdecydowane lub odkładające decyzję o zakupie na później, a także **wejście w życie BK2 w momencie relatywnie niskiej dostępnej oferty mieszkań na sprzedaż, stał się on jednym z głównych, chociaż nie jedynym, czynnikiem napędzającym podwyżki cen mieszkań w Polsce w 2023 r.**<sup>38</sup>. W efekcie dynamika cen mieszkań w Polsce osiągnęła na koniec 2023 r. poziom nienotowany nigdzie indziej w Unii Europejskiej. W niektórych miastach, jak Kraków czy Gdańsk, skala wzrostu cen zniwelowała dodatkowe korzyści związane ze wzrostem zdolności kredytowej po uzyskaniu dopłaty od państwa.

**Podsumowując, programy dopłat do kredytów nie przełożyły się na trwałe zwiększenie dostępności mieszkań dla osób młodych w Polsce. Skutkowały natomiast wzrostem cen mieszkań, a w konsekwencji – wzrostem nierówności majątkowych w społeczeństwie i spadkiem dostępności mieszkań dla osób nienależących do grona beneficjentów programu.** Są to efekty znane już wcześniej z wprowadzania podobnych programów w innych państwach wysoko rozwiniętych<sup>39</sup>. W porównaniu jednak z innymi krajami polskie programy dopłat miały dodatkowe wady, w tym brak osadzenia warunków przyznawania w badaniach nad dostępnością mieszkań, brak kryteriów dochodowych, częste i źle komunikowane zmiany przepisów, a także krótkookresowość wywołującą efekt promocji – na zakup nieruchomości decydowały się osoby, które w innych warunkach nie zaciągnęłyby kredytu.



## MIESZKANIE NA START

Mało znanym programem obowiązującym w Polsce od początku 2019 r. jest program dopłat do czynszu za najem mieszkań o nazwie **Mieszkanie na Start (MnS)**. Przysługuje wszystkim gospodarstwom domowym, które nie mają własnego mieszkania oraz zarabiają nie więcej niż średnia krajowa powiększona o 40 p.p. na każdą kolejną osobę w rodzinie. **Miesięczna wysokość dopłaty wynosi średnio 500–600 zł** i jest uzależniona od powierzchni mieszkania i kosztu jego odtworzenia. Jedynym, ale za to silnie wiążącym ograniczeniem programu, jest objęcie dopłatami wyłącznie nowych mieszkań na wynajem nienależących do zasobu mieszkaniowego gminy, z wyłączeniem budynków po rewitalizacji, lokali zarządzanych przez Społeczne Agencje Najmu oraz tych wybudowanych w ramach programu lokal za grunt. Równocześnie jednak operatorami programu są gminy, co znacząco ogranicza możliwość udziału osób prywatnych wynajmujących w programie. W konsekwencji program nie jest zbyt popularny i obejmuje przede wszystkim mieszkania wybudowane z udziałem PFR Nieruchomości. W sumie do 31 grudnia 2023 r. do BGK wpłynęło 168 wniosków z 50 gmin o zawarcie umowy w sprawie stosowania dopłat do najmu, na podstawie których gminy wnioskowały o objęcie dopłatami 6 359 lokali. **Wydatki z budżetu państwa na MnS wyniosły do końca 2023 r. zaledwie 22 mln zł.** Program ten nie przyczynił się zatem istotnie do poprawy sytuacji mieszkaniowej osób młodych.

38 A. Szelągowska, 2023, Bezpieczny kredyt 2% oraz konto mieszkaniowe jako nowe instrumenty polityki mieszkaniowej w Polsce. Studia BAS, (4), 55–84.

39 OECD, 2021, Brick by Brick: Building Better Housing Policies, OECD Publishing, Paris.



## DODATKI MIESZKANIOWE

Zdecydowanie starszym od MnS mechanizmem świadczeń innych niż dopłaty do kredytów jest system dodatków mieszkaniowych stworzony w Polsce w 1994 r. Prawo do dodatku zależy od dochodów na członka rodziny oraz powierzchni zajmowanego lokalu – dodatek przysługuje tylko gospodarstwom domowym zajmującym mieszkania o tzw. normatywnej powierzchni, która wynosi zaledwie 35 m<sup>2</sup> dla jednoosobowego gospodarstwa oraz 40 m<sup>2</sup> dla dwuosobowego lub większego. Dodatki przysługują wszystkim uprawnionym użytkownikom mieszkań, nie tylko najemcom. Jednak podstawą wyliczenia kwoty dodatku, niezależnie od tego, kto jest właścicielem lokalu, są stawki czynszu obowiązujące w sektorze komunalnym. Przekłada się to na relatywnie niską i realnie (po skorygowaniu o tempo wzrostu kosztu użytkowania mieszkania) malejącą wysokość otrzymywanych dodatków. **W 2023 r. wypłacono w sumie 2,8 mln dodatków na łączną kwotę 879 mln zł, co daje średnio 313 zł miesięcznie dodatkowego dochodu dla najemcy. Jest to obecnie najniższy poziomów dodatków mieszkaniowych w relacji do PKB wśród państw członkowskich Unii Europejskiej i trzeci najniższy wśród państw OECD (mniej na ten cel wydaje tylko Chile, Kostaryka i Meksyk).** Dla porównania w 2004 r. wypłacono w Polsce 9,9 mln dodatków na łączną kwotę 1 378 mln zł, czyli 140 zł miesięcznie. Skala tej pomocy przy bardzo restrykcyjnym ograniczeniu metrażu uprawniającego do jej otrzymania powoduje, że **system dodatków mieszkaniowych nie zwiększa stopnia zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych osób młodych, zwłaszcza tych w dużych miastach, gdzie średnie koszty mieszkaniowe blisko 10-krotnie przekraczają wysokość dodatku**, a część jest zmuszona do prekaryjnych form zaspokojenia potrzeby mieszkaniowej (np. współużytkowanie mieszkań z kilkoma innymi, niespokrewnionymi osobami bez formalnej umowy najmu), co dyskwalifikuje z otrzymania wsparcia.



## MIESZKALNICTWO SPOŁECZNE

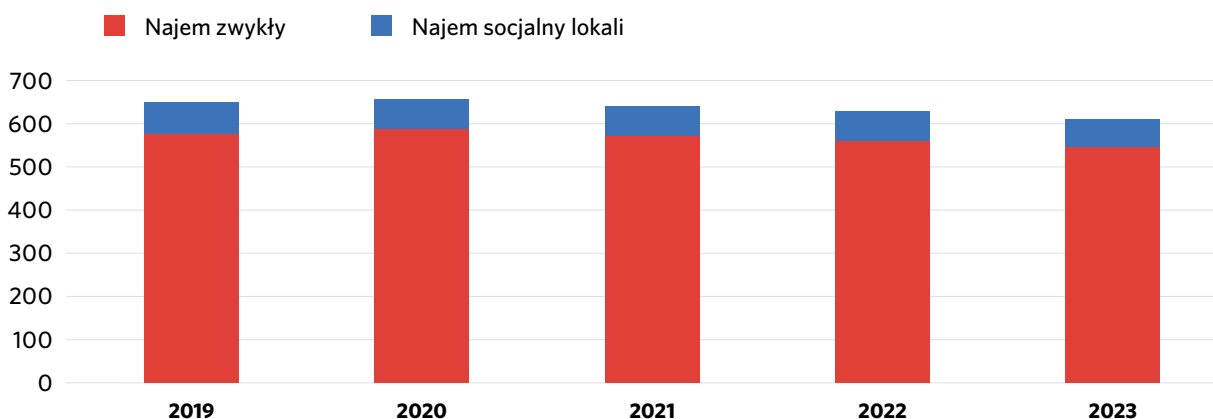
Alternatywną formą wsparcia osób młodych, podobnie jak to ma miejsce za granicą, zwłaszcza w państwach niemieckojęzycznych, mogłoby być mieszkalnictwo społeczne. W Polsce do tego segmentu zaliczają się wszystkie lokale mieszkaniowe udostępniane użytkownikom po cenie niższej od ceny rynkowej. Są to mieszkania wynajmowane za pośrednictwem gminy (603 tys. umów w 2023 r.), w tym lokale socjalne dla osób najbardziej zagrożonych kryzysem mieszkaniowym (64 tys. umów w 2023 r.), mieszkania z zasobu TBS/SIM (110 tys. lokali w 2022 r.), a także spółdzielcze lokatorskie mieszkania czynszowe, które ze względu na szczątkową dostępność<sup>40</sup> pominiemy w dalszej analizie.

Mieszkania z zasobu gminy oraz TBS/SIM przyznawane są w oparciu o szereg kryteriów zróżnicowanych między gminami, a nawet między poszczególnymi inwestycjami danego TBS. Główny kryterium przyznawania jest wysokość dochodu uprawniająca do ubiegania się o te formy wsparcia – wyższa w przypadku TBS/SIM, niższa w przypadku zwykłego najmu z zasobu gminy (tzw. najem komunalny) i najniższa w przypadku najmu socjalnego. Wśród pozostałych kryteriów powtarzalne są brak nieruchomości mieszkaniowej w danej gminie, zamieszkiwanie na jej terenie, a także wielkość rodziny. Ponadto jednak ustawa dopuszcza szereg alternatywnych warunków, które zwiększają szanse na uzyskanie mieszkania społecznego: zatrudnienie, wiek, zagrożenie wykluczeniem czy liczba dzieci. W większości przypadków nie zwiększają one szans młodych dorosłych na otrzymanie wsparcia, o ile nie są w wyjątkowej sytuacji (np. po opuszczeniu pieczy zastępczej czy ośrodka szkolno-wychowawczego). Wręcz przeciwnie implícite uznaje się, że osoby młode są lepiej w stanie zaspokoić swoje potrzeby mieszkaniowe. Jeżeli jakaś gmina przyznaje dodatkowe punkty za wiek, to zwykle dla osób starszych (minimalna granica waha się od 65 do 75 lat)<sup>41</sup>. Wśród grup wyróżnionych w poprzednim rozdziale jedynie samotni rodzice otrzymują dodatkowe punkty przy ubieganiu się o mieszkanie społeczne, a i to nie w każdej lokalizacji.

40 A. Czerniak, H. Milewska-Wilk, 2023, Dekada polskiego rynku najmu. Różne formy użytkowania mieszkań nie własnościowych w Polsce, Polityka Insight, PFR Nieruchomości.

41 J. Wrzal Vel Kosowska, 2024, Dyskryminacja ze względu na płeć w dostępie do lokali z zasobu gmin w Polsce w latach 2022-2023, praca magisterska, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie.

### WYKRES 8. LICZBA UMÓW NAJMU LOKALI Z ZASOBU GMINY W LATACH 2019-2023 (TYS.).



ŹRÓDŁO: OPRACOWANIE WŁASNE NA PODSTAWIE DANYCH GUS.





# Wybrane programy mieszkaniowe dla młodych stosowane za granicą

Na świecie występuje stosunkowo niewiele programów mieszkaniowych skierowanych wyłącznie do osób młodych – innymi słowy, rzadko limit wieku jest głównym kryterium przyznawania wsparcia. Przeciwnie, programy, których głównym kryterium jest wiek, rzadko przynoszą długofalową poprawę sytuacji mieszkaniowej młodych<sup>42</sup>. Większość polityk mieszkaniowych, uznawanych przez naukowców za efektywnie poprawiających dostępność mieszkań w państwach wysoko rozwiniętych, ma na celu albo wsparcie osób kupujących po raz pierwszy mieszkanie<sup>43</sup>, albo wsparcie finansowe w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych osób o niskich dochodach, albo rozwijanie budownictwa społecznego, tj. budownictwa o umiarkowanym czynszu dla gospodarstw domowych znajdujących się w luce czynszowej. W każdej z tych grup istotną część stanowią jednak osoby młode, dlatego na poniższy przegląd rozwiązań składają się studia przypadków dobrze działających polityk mieszkaniowych, które pomagają zaspokoić potrzeby mieszkaniowe młodych, chociaż niekoniecznie są one do nich bezpośrednio skierowane.



## STANY ZJEDNOCZONE, *MOVING TO OPPORTUNITY*

Program ten został przeprowadzony w pięciu dużych amerykańskich miastach w latach 1994–1998 i objął 4 604 gospodarstw domowych o niskich dochodach. Gospodarstwa zostały podzielone losowo na trzy grupy: otrzymujące bon mieszkaniowy, który mogły wykorzystać jedynie w dzielnicach o niskim wskaźniku ubóstwa (poniżej 10 proc.); otrzymujące standardowy, bezwarunkowy bon mieszkaniowy; oraz te, które takiego bonu nie otrzymały, ale wciąż zachowały dostęp do mieszkań z zasobu komunalnego. Należy nadmienić, że **boni mieszkaniowe są standardowym instrumentem amerykańskiej polityki mieszkaniowej od 1937 r. Beneficjent bonu może go wykorzystać u dowolnego wynajmującego oferującego wystandaryzowane warunki mieszkaniowe i wysokość czynszu. W ramach bonu rząd płaci czynsz właścicielowi mieszkania.** Występują też boni, które można wykorzystać wyłącznie w określonych budynkach (np. w zasobie komunalnym). Dostęp do tych bonów jest silnie limitowany i zależy od stanowej polityki mieszkaniowej.

42 J. Wrzał Vel Kosowska, 2024, Dyskryminacja ze względu na płeć w dostępie do lokali z zasobu gmin w Polsce w latach 2022–2023, praca magisterska, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie.

43 H. Pawson, C. Martin, J. Lawson, S. Whelan, F. Aminpour, 2022, Assisting first homebuyers: an international policy review, AHURI Final Report No. 381, Australian Housing and Urban Research Institute Limited, Melbourne, <https://www.ahuri.edu.au/research/final-reports/381> [dostęp: 28.11.2024].

Eksperyment MTO pokazał, że bony mieszkaniowe się sprawdzają, a najlepsze efekty przynoszą te, które można wykorzystać jedynie w dzielnicach o niskim wskaźniku ubóstwa. Gospodarstwa domowe, które przeprowadziły się z wykorzystaniem bonów, odnotowały poprawę zdrowia psychicznego oraz fizycznego. Ponadto dzieci w tych gospodarstwach domowych częściej trafiały na studia, miały wyższe dochody w późniejszym życiu i rzadziej zostawały samotnymi rodzicami. Bony mieszkaniowe nie miały natomiast istotnego wpływu na dochody dorosłych członków gospodarstwa domowego, nawet jeżeli przeprowadzka miała miejsce do okolicy o niskim odsetku osób ubogich<sup>44</sup>.



## ZJEDNOCZONE KRÓLESTWO, *UNIVERSAL CREDIT*

Zjednoczone Królestwo jest państwem najwięcej wydającym na dodatki mieszkaniowe w OECD. W 2020 r. dodatki mieszkaniowe kosztowały budżet aż 28,8 mld funtów, czyli 1,38 proc. PKB. Standardowe dodatki mieszkaniowe przysługują wyłącznie najemcom korzystającym z mieszkań socjalnych lub wynajmującym komercyjnie i są obwarowane limitami dotyczącymi wysokości dochodu, zasobu oszczędności i struktury gospodarstwa domowego. Jest to świadczenie wypłacane z budżetu centralnego. Dodatkowo może zostać uzupełnione świadczeniem mieszkaniowym wypłacanym przez samorząd, którego kryteria ustalane są indywidualnie na poziomie lokalnym. Ważnym aspektem brytyjskich dodatków mieszkaniowych jest możliwość wnioskowania przez wynajmującego o wypłacanie ich bezpośrednio na jego konto. Jest on do tego uprawniony w przypadku powstania zadłużenia czynszowego po stronie najemcy.

**Dzięki wysokim nakładom na dodatki mieszkaniowe Zjednoczone Królestwo ma relatywnie niską lukę czynszową wśród najemców rynkowych (37 proc. wobec 52 proc. średnio w Europie w 2018 r.)<sup>45</sup>** – w wysokości porównywalnej do tej notowanej w państwach o restrykcyjnych regulacjach rynku najmu, jak Austria czy Belgia. Jest to tym większy sukces, że Zjednoczone Królestwo cechuje bardzo wysokie zróżnicowanie stawek najmu, a Londyn uchodzi za jedno z miast o najniższej dostępności cenowej mieszkań.

Warto przy tym wspomnieć, że od 2013 r. w Zjednoczonym Królestwie systematycznie wprowadzana jest reforma świadczeń społecznych. **Kolejne transfery socjalne są stopniowo zastępowane przez jeden instrument – *Universal credit***. Jest to świadczenie społeczne, którego wysokość zależy od poziomu dochodu, wysokości majątku, stanu zdrowia, liczby członków gospodarstwa domowego, w tym dzieci, a także – od niedawna – sposobu zaspokojenia potrzeby mieszkaniowej. Dzięki jego wprowadzeniu gospodarstwa domowe nie muszą osobno aplikować o różnego rodzaju świadczenia społeczne, między którymi istnieje silna sieć powiązań (prawo do jednych zmniejszało wysokość lub możliwość otrzymania innych). Obecnie jeden spójny system wyliczania świadczenia ułatwia jego obsługę i przejrzystość całego systemu zabezpieczeń społecznych.

44 J.R. Kling, J.B. Liebman, L.F. Katz, 2007, Experimental analysis of neighborhood effects. *Econometrica*, 75(1), 83-119; R. Chetty, N. Hendren, L.F. Katz, 2016, The effects of exposure to better neighborhoods on children: New evidence from the moving to opportunity experiment. *American Economic Review*, 106(4), 855-902.

45 A. Czerniak, J. Kroszka, 2025, Housing gap in Europe, forthcoming.





## NIEMCY, *WOHNEIGENTUM FÜR FAMILIEN*

W 2023 r. niemieckie Ministerstwo Mieszkalnictwa, Rozwoju Miast i Budownictwa (BMWSB) wprowadziło nowy program kredytowy dla rodzin *Wohneigentum für Familien (WfF)*, który zastąpił funkcjonujący w latach 2018–2021 (i szeroko krytykowany) program dopłat dla rodzin (*Baukindergeld*). **Program WfF umożliwia zaciągnięcie przez rodziny z dziećmi, które nie miały do tej pory mieszkania, preferencyjnie oprocentowanego kredytu bezpośrednio z niemieckiego banku rozwoju KfW (*Kreditanstalt für Wiederaufbau*, odpowiednik polskiego BGK).** Kredyt mogą uzyskać wyłącznie rodziny o dochodach poniżej 90 tys. euro rocznie (limit jest wyższy o 10 tys. więcej dla drugiego i dla każdego kolejnego dziecka) z przeznaczeniem na zakup nowego mieszkania lub domu, w tym również na samodzielną jego budowę. Warunkiem uzyskania kredytu jest wysoka efektywność energetyczna nowej nieruchomości. Nieruchomość nie może być też ogrzewana gazem, olejem lub biomasą. Preferencyjne oprocentowanie może wynosić nawet 0,12 proc. w przypadku kredytu zaciągniętego na 10 lat, a wysokość kredytu waha się między 170 a 270 tys. euro w zależności od liczby dzieci i efektywności energetycznej budynku.



## AUSTRIA, *GEMEINNÜTZIGE BAUVEREINIGUNGEN*

Wbrew obiegowym opiniom **społeczne budownictwo czynszowe w Austrii nie jest realizowane bezpośrednio przez samorząd, ale w większości przez przedsiębiorstwa działające na zasadzie non profit zwane *Gemeinnützige Bauvereinigungen (GBV)*. Podmioty te w dużej części są prywatne, a czasami są nawet spółkami-córkami firm deweloperskich.** Według danych za 2022 r. w Austrii działało 182 GBV, z czego 97 to były spółdzielnie, a 85 spółki kapitałowe (spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub akcyjne)<sup>46</sup>.

**W 2022 r. GBV zarządzały 997 tys. lokalami mieszkaniowymi z ponad 5 mln wszystkich domów i mieszkań w Austrii<sup>47</sup>. Stanowiło to 20 proc. łącznego zasobu i 25 proc. zasobu zamieszkanego, przy czym udział GBV w zasobie mieszkaniowym w budynkach wielorodzinnych wynosił 41 proc. Ze wszystkich mieszkań GBV 660 tys. stanowiły lokale spółdzielcze czynszowe i na wynajem, 299 tys. lokale własnościowe, a 38 tys. lokale na wynajem stanowiące własność osób prywatnych, ale zarządzane i wynajmowane najemcom przez GBV. Dodatkowo GBV zarządzało ponad 0,5 mln nieruchomościami niemieszkaniowymi, w przeważającej większości były to garaże, wynajmowane niezależnie od mieszkań.**

**W 2022 r. GBV wybudowało 16 850 mieszkań (22 proc. łącznej liczby lokali oddanych do użytkowania) o łącznej wartości inwestycji w wysokości 3,7 mld euro (0,8 proc. PKB).** We wcześniejszych latach GBV odpowiadały za budowę 25–30 proc. wszystkich oddawanych rocznie do użytku mieszkań<sup>48</sup>, a przejściowy spadek udziału w 2022 r. wynikał głównie ze znacznego wzrostu budownictwa jednorodzinnego po pandemii. Co ważne, GBV budowały nie tylko na własny użytek – 1 150 mieszkań stanowiły lokale będące własnością podmiotów trzecich (gmin lub podmiotów prywatnych). W dalszym ciągu najwięcej mieszkań budowanych jest na wynajem.

46 Wszystkie dane na temat działalności GBV pochodzą z raportu VERBANDSSTATISTIK 2023 Die gemeinnützige Wohnungswirtschaft in Zahlen przygotowanego przez Österreichischer Verband gemeinnütziger Bauvereinigungen - Revisionsverband w listopadzie 2023 r.

47 Dane o zasobach mieszkaniowych Austrii pochodzą z portalu OECD Housing Affordability Database <https://www.oecd.org/content/oecd/en/data/datasets/oecd-affordable-housing-database.html> [dostęp: 30.10.2024].

48 OECD, 2020, Policy Actions for Affordable Housing in Latvia, OECD Publishing.

**W 2022 r. z oddanego do użytkowania zasobu GBV 57 proc. stanowiły mieszkania spółdzielcze czynszowe i na wynajem bez opcji dojścia do własności, 36 proc. miały opcję dojścia do własności, a 8 proc. stanowiły mieszkania od razu sprzedawane użytkownikom.** W ujęciu geograficznym najwięcej mieszkań GBV budują w stolicy, Wiedniu, a także w okalających landach – Dolnej i Górnej Austrii.

Działalność GBV reguluje obecna ustawa Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz (WGG), która została wprowadzona w 1979 r. i od tamtego czasu była wielokrotnie zmieniana. Jej najważniejsze elementy pozostają jednak niezmiennie. Celem GBV powinna być budowa i zarządzanie mieszkaniami na wynajem, w tym spółdzielczy czynszowy, dla osób o średnich i niskich dochodach. Działalność GBV jest ściśle regulowana – ograniczenia dotyczą wysokości czynszów, rodzaju zawieranych kontraktów z najemcami, kosztów budowy, a także wysokości dywidend, jakie mogą wypłacać (maksymalnie 3,5 proc. p.a.), oraz wymogów dotyczących reinwestycji środków.

**Typowy montaż finansowania dla budowy mieszkań społecznych<sup>49</sup> składa się zarówno z kredytów rynkowych, jak i zwrotnego i bezzwrotnego wsparcia publicznego.** Przykładowo, w przypadku typowej nieruchomości o łącznym koszcie budowy 2 200 euro za m<sup>2</sup> na wartość finansowania składa się: 300 euro kapitału własnego (zwykle wartość gruntu), 100 euro wkładu od najemców (odpowiednik naszej partycypacji), 800 euro pożyczki publicznej na 35 lat o preferencyjnym oprocentowaniu (zwykle 0,5–1,5 proc.) oraz 850 euro hipotecznego kredytu bankowego na 25 lat o rynkowym oprocentowaniu. Po spłacie pożyczki publicznej czynsze dla najemców są obniżane do poziomu wynikającego z ustawy, do którego GBV może tylko dodać (również limitowane centralnie) opłaty za administrację. Podobne rozwiązania występują również w Danii i Niemczech, a zbliżone modele finansowania próbuje obecnie wdrażać Słowacja. **Jest to obecnie najefektywniejszy model finansowania budownictwa społecznego w Europie.**

---

49 Tamże.



# Rekomendacje dla polskiej polityki mieszkaniowej

Dobra polityka mieszkaniowa to taka, która jest oparta na długofalowych, spójnych i wzajemnie się uzupełniających programach, które są nakierowane na wsparcie określonych grup społecznych, precyzyjnie wskazanych na podstawie pogłębionych badań empirycznych. Nie ma zatem jednego programu, który rozwiąże problemy mieszkaniowe wszystkich młodych. Nie ma bowiem jednego problemu mieszkaniowego tych osób. Jest ich wiele, do tego nakładają się na siebie i często są zbieżne z kłopotami starszych grup społecznych. **Wiek nie powinien być zatem głównym kryterium żadnego programu mieszkaniowego, co najwyżej może pełnić funkcję pomocniczą względem kryteriów dochodowych, zamożności, sytuacji osobistej czy miejsca zamieszkania.**

Z tego powodu przedstawione tu przez nas propozycje rozwiązań nie mogą być traktowane jako karta swobodnego wyboru, ale niepodzielny pakiet działań nakierowanych na rozwiązanie różnych wyzwań stojących przed osobami młodymi w ramach zaspokajania ich potrzeb mieszkaniowych. Co więcej, propozycje te nie mogą być rozpatrywane w oderwaniu od całej architektury instytucjonalnej polskiego mieszkalnictwa, której wiele elementów wymaga naprawy, a często nawet fundamentalnej zmiany. Poniższe programy mogą mieć obniżoną efektywność albo nawet przynieść sprzeczne z zamierzeniem rezultaty, jeżeli nie zostaną naprawione inne kwestie systemowe. Do **najważniejszych zmian architektury instytucjonalnej**, stanowiących warunek konieczny poprawy efektywności polskiej polityki mieszkaniowej, a także sukcesu uruchomienia dodatkowego wsparcia dla osób młodych, **należą:**

**1 rozdzielenie polityki socjalnej i polityki mieszkaniowej samorządów**, tak aby wzrosły efektywność i elastyczność zarządzania mieszkaniami komunalnymi przez gminy;

**2 zwiększenie kontroli państwa nad procesami urbanistycznymi**, w tym stworzenie centralnego operatora gruntów, który zwiększy elastyczność podaży ziemi pod budownictwo mieszkaniowe, usprawni proces uzyskiwania pozwoleń na budowę oraz będzie kontrolował rozwój urbanistyczny aglomeracji na podstawie opracowywanych map potrzeb mieszkaniowych;

**3 koordynacja polityki mieszkaniowej między szczeblem krajowym i lokalnym za pomocą regionalnych ośrodków wsparcia rozwoju mieszkalnictwa**, które pomagają w transferze wiedzy i kompetencji w zakresie prowadzenia polityki mieszkaniowej, a także połączą potrzeby finansowe oraz w zakresie architektury i budownictwa społecznego poszczególnych jednostek celem uzyskania korzyści skali, tj. obniżenia kosztów kapitału i projektów budowlanych;

**4 przeniesienie w ramach polityki fiskalnej ciężaru z podatków transakcyjnych (m.in. podatek od czynności cywilno-prawnych, podatek dochodowy, podatek VAT) na podatki rekurencyjne**, czyli płacone cyklicznie w wysokości zależnej od wartości nieruchomości;

**reforma umów najmu**, w tym zmniejszenie różnorodności form prawnych, wprowadzenie kontroli nad rozwojem najmu krótkoterminowego oraz zwiększenie ochrony lokatorów przed nieuczciwymi wynajmującymi i ochrony wynajmujących przed nieuczciwymi lokatorami.

Poniżej przedstawiamy listę najważniejszych działań, które pozwolą na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych osób młodych. Działania te podzieliśmy na instrumenty popytowe, czyli nakierowane na zwiększenie możliwości finansowych osób młodych w zaspokojeniu swojej potrzeby mieszkaniowej, oraz podażowe, czyli nakierowane na zwiększenie oferty i obniżenie cen mieszkań dostępnych dla osób młodych. Listy tej nie należy traktować jako wyczerpującej i zamkniętej. Dodatkowo, należy pamiętać, że szczegółowe dopasowanie poszczególnych programów wymaga ich uważnej kalibracji na podstawie dalszych, pogłębionych badań w zakresie mieszkalnictwa.

## INSTRUMENTY POPYTOWE

### → DODATKI MIESZKANIOWE

**Najważniejszym instrumentem wsparcia popytowego w Polsce powinien być system dodatków mieszkaniowych na wzór tych obowiązujących w państwach Europy Zachodniej o liberalnych regulacjach rynku najmu.** W Polsce, podobnie jak w innych państwach, gdzie stawki za czynsz mogą być swobodnie kształtowane przez właścicieli mieszkań, niezbędne jest wsparcie w zaspokojeniu potrzeby mieszkaniowej zwłaszcza osób młodych bez własnej nieruchomości poprzez stały miesięczny dodatek finansowy wypłacany przez państwo. Taki instrument pozwala wyrównać ich pozycję na rynku mieszkaniowym w porównaniu z osobami o wyższych dochodach i tych posiadających mieszkania.

Dodatkową zaletą dodatków mieszkaniowych jest ich wysoka elastyczność i możliwość dostosowania do aktualnej sytuacji osobistej i finansowej. W przeciwieństwie do stosowanych do tej pory w Polsce dopłat do kredytów skala wsparcia może zostać zmniejszona w momencie wzrostu dochodów gospodarstwa domowego lub zwiększona w momencie narodzin kolejnego dziecka, ograniczając negatywne efekty przywiązania do nieruchomości, na którą gospodarstwo domowe zaciągnęło kredyt, a która może stać się nieadekwatna do potrzeb w momencie powiększenia rodziny. Co więcej, parametry tej polityki mieszkaniowej mogą być tak skonstruowane, aby dodatkowe wsparcie trafiło do osób w szczególnie trudnej sytuacji jak samotni rodzice czy rodziny wielodzietne. Zwłaszcza dla tych ostatnich wsparcie poprzez dodatki mieszkaniowe może być istotne nie tylko w przypadku regulacji bieżących kosztów mieszkaniowych, ale także w przypadku ubiegania się o kredyt mieszkaniowy, gdyż ich długofalowy charakter podnosi zdolność kredytową i może decydować o możliwości przeprowadzki do większej nieruchomości.

**Mechanizm wprowadzenia:** Jak wskazano w rozdziale drugim, obecny system dodatków mieszkaniowych jest zbyt mały i nieefektywny, bo pomoc nie trafia do wielu gospodarstw domowych faktycznie potrzebujących wsparcia, w tym zwłaszcza do osób młodych. Dlatego należałoby istniejący obecnie program gruntownie przebudować poprzez: **1** podwyższenie limitów metrażowych i uzależnienie ich od liczby członków gospodarstwa domowego, w tym dzieci; **2** podwyższenie limitów dochodowych; **3** wprowadzenie gradualnego spadku świadczenia po przekroczeniu limitów dochodowych i metrażowych (tzw. mechanizm „złotówka za złotówkę”); **4** dodanie innych kryteriów wpływających na wysokość świadczenia, w tym tytułu prawnego do użytkowania mieszkania (najem, najem socjalny, własność z hipoteką, własność bez hipoteki etc.), lokalizacji, majątku, stawki czynszu w przeliczeniu na metr kwadratowy.

Zwłaszcza to ostatnie kryterium, stosowane np. w Finlandii, gdzie stawka dopłaty jest dodatnio zależna od wysokości czynszu (do pewnego limitu ustalanego na podstawie lustra czynszowego<sup>50</sup>), a przy tym sprzyja ograniczeniu szarej strefy w najmie mieszkań, gdyż wymaga raportowania przez najemców wysokości płaconego czynszu.

**Warunki efektywnego działania:** Zwiększenie dochodów najemców z tytułu dodatków mieszkaniowych może powodować wzrost cen najmu<sup>51</sup>, będący skutkiem nagłego wzrostu popytu, zwłaszcza w segmencie popularnym. Aby zminimalizować ten efekt, należy równocześnie wspierać rozwój profesjonalnego rynku najmu oraz dokonać uważnej kalibracji parametrów programu, tak aby wynajmujący nie mógł łatwo dokonać dyskryminacji cenowej, tj. rozróżnić najemcę otrzymującego wsparcie od tego, któremu takie wsparcie nie przysługuje lub przysługuje w niższym wymiarze. Dodatkowym warunkiem wprowadzenia tego programu powinno być przywrócenie zniesionej 20 lat temu dotacji celowej z budżetu państwa na wypłaty dodatków mieszkaniowych, co najmniej wysokości połowy ich kosztów. W przeciwnym wypadku samorzady, do których zadań należy wypłacanie dodatków mieszkaniowych, zostaną obciążone wysokim dodatkowym kosztem, co może stworzyć zachęty do ograniczania dostępu do tej formy pomocy poprzez obstrukcje biurokratyczne. Ważnym elementem jego wprowadzenia powinna być też możliwość uproszczonego zajęcia tego świadczenia przez gminę w przypadku powstawania długów czynszowych i to zarówno względem gminy, jak i względem osób prywatnych, które wstępują na ścieżkę sądową w celu odzyskania należnego czynszu.

## → STYPENDIA MIESZKANIOWE

Instrumentem uzupełniającym dodatki mieszkaniowe powinny być świadczenia dla przyjezdnych studentów z rodzin o relatywnie niskich dochodach, którzy nie uzyskali miejsca w publicznym akademiku. To instrument wspomagający rozbudowę sieci akademików publicznych oraz wspierający zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych w akademikach prywatnych, które obecnie – ze względu na stosunkowo wysokie ceny – dostępne są dla studentów z rodzin o średnich i wysokich dochodach.

**Mechanizm wprowadzenia:** Stypendia te powinny mieć relatywnie prosty charakter, a ich wypłacaniem powinny się zająć uczelnie, które mają najlepszą wiedzę o sytuacji ekonomicznej studentów. Od strony finansowej koszt stypendiów mieszkaniowych powinien być natomiast rozłożony między uczelnię publiczną a samorząd, co dawałoby uczelni motywację finansową do tworzenia lub rozbudowy własnej sieci akademików. W połączenie z dotacjami na budowę akademików tego typu stypendia powinny pomóc w poprawie sytuacji mieszkaniowej studentów.

**Warunki efektywnego działania:** Dodatki te powinny być wypłacane bezpośrednio wynajmującemu, co minimalizowałoby ryzyka nadużyć programu po stronie studentów, a równocześnie sprzyjałoby profesjonalizacji rynku najmu. Co więcej, pomogłoby przynajmniej częściowo wyeliminować z rynku nieetyczne zachowania po stronie wynajmujących, w tym podpisywanie umów z klauzulami abuzywnymi czy pobieranie czynszu w ogóle bez umowy najmu, które są szczególnie częste w segmencie najmu studenckiego. Osoby młode są bowiem szczególnie niedoświadczone na rynku najmu, a ich najważniejszym, a czasem nawet jedynym istotnym kryterium wyboru mieszkania jest wysokość miesięcznego czynszu, co rodzi pokusę nadużycia

50 Lustro czynszowe to prowadzone obowiązkowo przez gminy rejestry cen najmu na rynku komercyjnym.

51 OECD, 2021, Brick by Brick: Building Better Housing Policies, OECD Publishing, Paris.

po stronie wynajmujących. Program stypendiów mieszkaniowych w formie bonów do dowolnego wykorzystania stworzyłby bodźce do zawierania umów najmu z profesjonalnymi najemcami, a także zmniejszyłby gentryfikację prywatnych akademików.

## → GRANTY DLA RODZIN WIELODZIETNYCH

Grupą najbardziej zagrożoną wpadnięciem w lukę czynszową są rodziny wielodzietne. Znajdują się one w luce nawet, jeżeli mają mieszkanie własnościowe, gdyż zwykle jego powierzchnia jest zbyt mała względem potrzeb, a nie są w stanie zgromadzić dostatecznych oszczędności na zakup większego mieszkania, gdyż wydatki bieżące pochłaniają większą część ich dochodu niż dochodów rodzin bezdzietnych. W ich przypadku odpowiednią formą pomocy mogłyby być granty uzupełniające, które pokrywałyby większość część różnicy w wartości obecnego i docelowego, spełniającego minimalne wymogi powierzchniowe mieszkania.

**Mechanizm wprowadzenia:** Sposób wprowadzenia mógłby być zbliżony do programu Mieszkanie dla Młodych. To znaczy byłby to program finansowania wkładu własnego do kredytu, uzależniony od powierzchni docelowego mieszkania i liczby dzieci. Dodatkowymi wymogami byłyby limit dochodowy z gradualnym pomniejszeniem dopłaty po przekroczeniu limitu, a także wymóg posiadania tylko jednej nieruchomości, o określonej maksymalnej powierzchni.

**Warunki efektywnego działania:** Paradoksalnie granty dla rodzin wielodzietnych miałyby niewielki wpływ na ceny, gdyż generowałyby równocześnie popyt i podaż nowych mieszkań. Rodziny przenoszące się do nowej, większej nieruchomości byłyby zobowiązane w z góry określonym okresie do sprzedaży poprzedniej nieruchomości. W ten sposób program pomógłby bardziej równo rozłożyć popyt na mieszkania względem klasy wielkości. Jak wynika z raportów kwartalnych NBP<sup>52</sup>, od wielu lat utrzymuje się chroniczna nadwyżka popytu nad podażą w przypadku mieszkań małych i nadwyżka podaży nad popytem w przypadku mieszkań dużych. Grant dla rodzin doprowadziłby do popytu na większe mieszkania i równocześnie do wzrostu podaży z rynku wtórno-mniejszych lokali. Ważna jest jednak taka kalibracja programu, aby nie mogły z niego skorzystać rodziny, które nawet bez wsparcia państwa poradziłyby sobie z zakupem większej nieruchomości. Wymaga to wprowadzenia limitów dochodowych na poziomie lokalnym, zależnym od cen nieruchomości w miejscu zamieszkania danej rodziny.

## → POŻYCZKA 0% NA PARTYCYPACJĘ DO TBS/SIM

Instrumentem wsparcia popytowego dla osób o niskich dochodach powinny być nieoprocenowane pożyczki konsumenckie, tj. udzielane bez zabezpieczenia hipotecznego, na wypłatę środków niezbędnych do pokrycia części lub całości partycypacji, którą należy wnieść, aby móc wynajmować mieszkanie z zasobu Towarzystw Budownictwa Społecznego lub Społecznych Inicjatyw Mieszkaniowych (TBS/SIM). Tego typu program częściowo rozwiązałby problemy mniej zamożnych gospodarstw domowych, które nie są w stanie skorzystać z najmu TBS/SIM ze względu na brak wystarczających oszczędności na pokrycie partycypacji sięgającej 30 proc. wartości odtworzeniowej lokalu. W ich przypadku korzystanie z kredytu mieszkaniowego jest niemożliwe, ponieważ nie mają oni ani wystarczającej zdolności kredytowej, ani możliwości założenia hipoteki na wynajmowanym lokalu, więc muszą skorzystać z wysoko oprocentowanych pożyczek konsumenckich, podobnych do tych, jakie są udzielane na bieżące wydatki.

<sup>52</sup> NBP, 2024, Informacja o cenach mieszkań i sytuacji na rynku nieruchomości mieszkaniowych i komercyjnych w Polsce w II kwartale 2024 r.



**Mechanizm wprowadzenia:** Większość niezbędnych przepisów została już przygotowana w ramach projektu ustawy przygotowanej przez Ministerstwo Rozwoju i Technologii i wprowadzającej kredyt #naStart. W porównaniu z tą ustawą należałoby tylko usunąć kryteria dochodowe programu, ponieważ gospodarstwa domowe zgłaszające się do TBS/SIM muszą i tak spełniać wymogi dochodowe, wyznaczone w oparciu o lokalną sytuację na rynku mieszkaniowym.

**Warunki efektywnego działania:** Efektywność działania programu zapewniona jest wymogami narzuconymi na społeczne budownictwo czynszowe w zakresie udostępniania mieszkań z zasobu TBS/SIM i nie wymaga dodatkowych działań legislacyjnych.

## INSTRUMENTY PODAŻOWE

### → PREFERENCYJNE INSTRUMENTY POŻYCZKOWE

Polski system wsparcia budownictwa jest obecnie oparty w przeważającej części na instrumentach bezzwrotnych, w tym zwłaszcza dotacjach z Funduszu Dopłat w wysokości sięgającej nawet 80 proc. wartości odtworzeniowej nieruchomości. W celu zwiększenia efektywności wydatkowania środków publicznych, rozumianej jako liczby dodatkowo wybudowanych mieszkań w przeliczeniu na 1 mln zł udzielonego wsparcia, niezbędne jest przekierowanie tych środków na obniżanie oprocentowania udzielanych przez monetarne instytucje finansowe kredytów i pożyczek, podobnie jak to ma miejsce obecnie w Austrii, Danii czy Niemczech. W przypadku preferencyjnych instrumentów pożyczkowych bezpośrednimi beneficjentami byłyby podmioty budownictwa społecznego (TBS/SIM, spółdzielnie, kooperatywy) oraz zakłady pracy, w tym zwłaszcza działające w segmencie usług komunalnych, które już od dawna borykają się z kłopotami ze znalezieniem pracowników. W przypadku tych ostatnich zatrudnianie osób przyjeżdżających do dużych miast i oferowanie im na czas pracy mieszkań zakładowych byłoby skutecznym narzędziem wypełniania braków kadrowych, których nie są w stanie rozwiązać na rynku pracy dużych miast ze względu na niską konkurencyjność płacową względem podmiotów prywatnych. Dodatkowo, preferencyjne instrumenty pożyczkowe mogłyby też trafiać do gospodarstw domowych z terenów wiejskich i wspierać na wzór niemiecki energooszczędne budownictwo domów jednorodzinnych.

**Mechanizm wprowadzenia:** Preferencyjne instrumenty pożyczkowe, zarówno dla osób prywatnych, jak i dla podmiotów publicznych, są już obecne w polskim porządku prawnym. W rezultacie do wprowadzenia programu wystarczyłoby jedynie dostosować istniejące regulacje (np. kredyt #NaStart czy Fundusz Dopłat) do wypracowanych na podstawie pogłębionych badań kryteriów przyznawania środków dla podmiotów budownictwa społecznego i indywidualnych gospodarstw domowych.

**Warunki efektywnego działania:** Kluczowym narzędziem zapewnienia efektywności programu jest ocena wniosków o udzielenie preferencyjnej pożyczki pod kątem zasadności planowanej inwestycji mieszkaniowej. Zasadność ta powinna być określana na podstawie map potrzeb mieszkaniowych wskazujących ile, o jakiej powierzchni i w jakiej cenie powinno być zapewnionych mieszkań w danej lokalizacji. Dlatego kluczowy jest aktywny udział samorządów, które mają najlepsze rozeznanie lokalnych potrzeb mieszkaniowych. Bez tej wiedzy alokacja środków mogłaby być nieefektywna, tj. być wyznaczana w oparciu o szybkość przygotowania wniosku, jak to miało miejsce w przypadku Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa.



Dodatkowym kryterium przyznawania preferencyjnych instrumentów pożyczkowych dla osób prywatnych powinny być limity dochodowe opracowane w oparciu o aktualne koszty budowy. Co więcej, dotowane pożyczki mogłyby być wykorzystywane wyłącznie na budowę domów z wcześniej opracowanego katalogu domów modułowych lub keramzytowych, co obniżyłoby koszty programu, przyspieszyło czas realizacji inwestycji oraz zwiększyłoby jego efekty skali, zapewniając impuls do rozwoju jednorodzinnego budownictwa mieszkaniowego na wzór zachodni. Ważnym aspektem zwiększania efektywności programu i budowy synergii między różnymi działaniami rządu w zakresie polityki mieszkaniowej byłoby uzależnienie wysokości partycypacji pobieranej od najemców z zasobu TBS/SIM od wysokości otrzymanego wsparcia na społeczne budownictwo czynszowe. W przypadku inwestycji dotowanych, podobnie jak to ma miejsce w modelu austriackim, przyznanie wsparcia publicznego powiązane jest z regulacją wysokości płaconej przez najemców kaucji oraz czynszów pobieranych przez GBV po spłacie państwowej części kredytu.

### → **DOPLĄTY DO BUDOWY AKADEMIKÓW**

Jednym z typowych narzędzi wsparcia publicznego w zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych osób młodych jest tworzenie domów studenckich. Udostępnianie miejsc w akademikach sprzyja nie tylko poprawie sytuacji życiowej studentów, ale także zmniejsza popyt na mieszkania na wynajem w miastach akademickich, prowadząc ceteris paribus do obniżenia poziomu cen. W Polsce za budowę domów studenckich odpowiadają uczelnie wyższe, ale w ostatnim czasie ze względu na dążenie przez szkoły wyższe do zwiększania efektywności kosztowej oraz rosnących kosztów utrzymania budynków, zwłaszcza o niskiej efektywności energetycznej, uczelnie mają bardzo słabe bodźce do rozwijania liczby akademików. Niezbędna jest zatem interwencja państwa, która – ze względu na obecną sytuację finansową uczelni – powinna mieć formę bezzwrotnego grantu.

**Mechanizm wprowadzenia:** Dopłaty do budowy akademików są elementem projektu zmian w ustawie o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa przygotowanego przez MinRoz. W porównaniu do tego projektu sugerujemy jedynie zmianę źródła finansowania z zaproponowanego w projekcie pomniejszenia środków przeznaczonych na dofinansowanie remontów mieszkań na równomierne zmniejszenie pozostałych grup wydatków z Funduszu Dopłat.

**Warunki efektywnego działania:** Kluczowym z perspektywy sektora mieszkalnictwa aspektem programu dopłat do budowy akademików jest zapewnienie dostępności do miejsc w domach studenckich także dla studentów spoza uczelni, która zrealizowała inwestycję. Tego typu zabieg pomógłby wyrównywać szanse w dostępie do akademików przez studentów z uczelni o zróżnicowanej sytuacji finansowej i majątkowej, w tym zwłaszcza o różnej zasobności w grunty. Wymóg ten najlepiej wprowadzić za pomocą ustalanego na poziomie lokalnym, z uwzględnieniem liczby uczelni i zróżnicowania dostępu do domów studentów, minimalnego udziału studentów z innych uczelni w powstałym z dofinansowaniem publicznym akademiku.

# Bibliografia

- 1 Bryx, M., Łobejko, S., Rudzka, I. (2020). Dostępność mieszkań na własność i wynajem w Polsce – I półrocze 2020, WIB.
- 2 Bukowski, P., Sawulski, J., Brzeziński, M. (2024). *Nierówności po polsku. Dlaczego trzeba się nimi zająć, jeśli chcemy dobrej przyszłości nad Wisłą*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa.
- 3 Chetty, R., Hendren, N., Katz, L. F. (2016). The effects of exposure to better neighborhoods on children: New evidence from the moving to opportunity experiment. *American Economic Review*, 106(4), 855-902.
- 4 Czerniak, A. (2019). Housing market. [w:] R. Rapacki, A. Czerniak (red.), *Diversity of Patchwork Capitalism in Central and Eastern Europe*. Routledge, 165-184.
- 5 Czerniak, A., Dębska, K. (2023). Dekada polskiego rynku najmu. Portret społeczno-ekonomiczny najemców w Polsce. *Polityka Insight*, PFR Nieruchomości.
- 6 Czerniak, A., Milewska-Wilk, H. (2023). Dekada polskiego rynku najmu. Różne formy użytkowania mieszkań nie własnościowych w Polsce, *Polityka Insight*, PFR Nieruchomości.
- 7 Czerniak, A. (2024a). Kwartałnik mieszkaniowy. Raport o sytuacji na rynku mieszkań w I kwartale 2024, *Polityka Insight*, Otodom.
- 8 Czerniak, A. (2024b). Coordination mechanisms in patchwork capitalism. Example of the housing area, *Warsaw Forum of Economic Sociology*.
- 9 Czerniak, A., Kroszka, J. (2024a). Luka czynszowa w Polsce w latach 2010-2022. Opis wstępnych wyników badania, *Polityka Insight*, PFR Nieruchomości.
- 10 Czerniak, A., Kroszka, J. (2024b). Housing gap in Europe (w recenzji).
- 11 Czerniak, A., Kroszka, J., Twardoch, A. (2025), Luka czynszowa w Polsce (w recenzji).
- 12 Derkacz, A. (2024). Potrzeby najemców a oferta rynkowa, *Rocznik najmu*. *Polityka Insight*, Otodom.
- 13 Dębska, K. (2024). Jacy są najemcy i najemczynie w Polsce?, *Rocznik najmu*. *Polityka Insight*, Otodom.
- 14 GBV. (2023). *Verbandsstatistik 2023. Die gemeinnützige Wohnungswirtschaft in Zahlen*. Österreichischer Verband gemeinnütziger Bauvereinigungen – Revisionsverband.
- 15 GUS. (2024a). Wykonujący pracę na podstawie umów zlecenia i pokrewnych w Polsce w marcu 2024 roku.
- 16 GUS. (2024b). Pokolenie gniazdowników w Polsce. Warszawa.
- 17 GUS. (2024c). *Gospodarka mieszkaniowa w 2023 r.*. Warszawa.
- 18 Klimaszewska, K. (2024). Czeka nas kolejny kryzys na rynku najmu?, *Rocznik najmu*, *Polityka Insight*, Otodom.
- 19 Kling, J. R., Liebman, J. B., Katz, L. F. (2007). Experimental analysis of neighborhood effects. *Econometrica*, 75(1), 83-119.
- 20 Kutwa, K. (2023). *Odroczona dorosłość?*. Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa.
- 21 Majorek, M. (2013). Rządowy program „Rodzina na swoim”. Społeczne, ekonomiczne i medialne reperkusje wdrażania. *Państwo i Społeczeństwo*, 13(3), 11-30.
- 22 Marona, B., Tomasik, K. (2023). Problem dostępności mieszkań w Polsce w kontekście realizowanych programów polityki mieszkaniowej w latach 2016–2022. *Studia BAS*, (4 (76)), 27-53.

- 23 Matel, A. (2024). Stay or move out? Young adults' housing trajectories in Poland over time and throughout economic cycle. *Housing Studies*, 39(8), 2043-2065.
- 24 Mckee, K., Moore, T., Soaita, A., Crawford, J. (2017). 'Generation rent' and the fallacy of choice. *International Journal of Urban and Regional Research*, 41(2), 318-333.
- 25 Napiórkowska-Baryła, A., Świdzińska, N., Witkowska-Dąbrowska, M. (2024). Owning versus Renting a Home—Prospects for Generation Z. *Sustainability*, 16(11), 4715.
- 26 NBP. (2024). Informacja o cenach mieszkań i sytuacji na rynku nieruchomości mieszkaniowych i komercyjnych w Polsce w I kwartale 2024 r.
- 27 NBP. (2024). Informacja o cenach mieszkań i sytuacji na rynku nieruchomości mieszkaniowych i komercyjnych w Polsce w II kwartale 2024 r.
- 28 OECD. (2020). Policy Actions for Affordable Housing in Latvia, OECD Publishing, Paris.
- 29 OECD. (2021). Brick by Brick: Building Better Housing Policies, OECD Publishing, Paris.
- 30 Pajda, P., Łachajczak, K. (2024). Jak profesjonalizuje się polski rynek najmu? Rocznik najmu. Polityka Insight, Otdom.
- 31 Pawson, H., Martin, C., Lawson, J., Whelan, S., Aminpour, F. (2022). Assisting first homebuyers: an international policy review. AHURI Final Report No. 381, Australian Housing and Urban Research Institute Limited, Melbourne.
- 32 PKO (2021). Mieszkanie nie jest na całe życie. Puls Nieruchomości, Centrum Analiz PKO.
- 33 Sekścińska, K. (2023). Młodzi dorośli: podejście do finansów i zadłużenia, Biuro Informacji Kredytowej, ANG.
- 34 Szelągowska, A. (2023). Bezpieczny kredyt 2% oraz konto mieszkaniowe jako nowe instrumenty polityki mieszkaniowej w Polsce. *Studia BAS*, (4), 55-84.
- 35 Szlendak, T. (2010). *Socjologia rodziny. Ewolucja, historia, różnicowanie*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- 36 Wojewódzka-Wiewiórska, A., Dudek, H. (2023). Housing deprivation in Poland: a panel data analysis. *Procedia Computer Science*, 225, 1947-1956.
- 37 Wrzał Vel Kosowska, J. (2024). Dyskryminacja ze względu na płeć w dostępie do lokali z zasobu gmin w Polsce w latach 2022--2023, praca magisterska, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie.

## Bazy danych:

- 1 Eurostat Database: <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>.
- 2 Główny Urząd Statystyczny, Bank Danych Lokalnych: <https://bdl.stat.gov.pl/bdl/start>.
- 3 Narodowy Bank Polski, Baza cen nieruchomości mieszkaniowych: <https://nbp.pl/publikacje/cykliczne-materialy-analityczne-nbp/rynek-nieruchomosci/informacja-kwartalna/>.
- 4 OECD Affordable Housing Database: <https://www.oecd.org/housing/data/affordable-housing-database/>.

