



Radosław Cyran

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach
Wydział Ekonomii
Katedra Badań Strategicznych i Regionalnych
radoslaw.cyran@ue.katowice.pl

LUKA PODAŻOWA I CZYNSZOWA NA RYNKU MIESZKANIOWYM A POLITYKA MIESZKANIOWA PAŃSTWA

Streszczenie: Przedmiotem artykułu jest analiza możliwości realizacji potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych ze względu na dochód rozporządzalny oraz przynależność do grupy społeczno-ekonomicznej. Wskazane zostaną luki w podaży mieszkań dla gospodarstw domowych, które osiągają za wysokie dochody, aby otrzymać lokal komunalny, lecz za niskie, aby nająć mieszkanie na prywatnym rynku. Zaproponowane zostaną nowe formy wsparcia w ramach polityki mieszkaniowej. W miastach wojewódzkich optymalnym sposobem pomocy wykluczonym z rynku nieruchomości gospodarstwom domowym o niższych dochodach byłoby obniżenie kosztów najmu poprzez dopłaty do czynszów najmu.

Słowa kluczowe: czynsz, polityka mieszkaniowa, potrzeby mieszkaniowe, rynek mieszkaniowy.

JEL Classification: O18, R21, R31, R38.

Wprowadzenie

Jednym z najistotniejszych problemów polskiego mieszkalnictwa jest brak możliwości realizacji potrzeb mieszkaniowych przez znaczącą część gospodarstw domowych, zarówno w oparciu o mechanizm rynkowy, jak i z wykorzystaniem instrumentów wsparcia w ramach prowadzonej na szczeblu państwa bądź gminy polityki mieszkaniowej. Dotyczy to w szczególności gospodarstw rodzinnych bądź nierodzinnych, których dochody są za wysokie, aby skorzystać z pomocy gminy w formie przydziału lokalu socjalnego lub komunalnego, ale za niskie, aby zrealizować potrzeby mieszkaniowe w formie najmu rynkowego

bądź nabycia prawa własności lub spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu w spółdzielni mieszkaniowej. Brak możliwości realizacji potrzeb mieszkaniowych na rynku mieszkaniowym (zarówno rynku najmu, jak i rynku lokat) w zależności od przynależności do danej grupy społeczno-ekonomicznej oraz przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego, możemy zdefiniować jako lukę podażową dla tej grupy potencjalnych uczestników rynku nieruchomości.

Występowanie luki podażowej wynika w głównej mierze z niewielkiego udziału mieszkań na wynajem w zasobie mieszkaniowym. Jest to czynnik, który z jednej strony redukuje możliwość realizacji potrzeb mieszkaniowych jedynie do nabywania mieszkań na własność, a z drugiej może sprzyjać w przyszłości powstawaniu i narastaniu nierównowagi na polskim rynku mieszkaniowym, co z kolei może prowadzić do powstania nierównowagi makroekonomicznej [Wagner, 2016, s. 8]. Luka podażowa na rynku mieszkaniowym wynika z poziomu czynszów oferowanych w zasobie mieszkaniowym gminy, w mieszkaniach wybudowanych na wynajem w ramach inwestycji towarzystw budownictwa społecznego (czynsz ekonomiczny) a poziomem czynszu rynkowego. Lukę czynszową możemy zatem zdefiniować jako zakres poziomu czynszu pomiędzy:

- czynszem za lokale komunalne a czynszem za najem społeczny w zasobach towarzystw budownictwa społecznego,
- czynszem za najem społeczny a czynszem rynkowym w danej lokalizacji.

Problem badawczy został zdefiniowany następująco: jaki jest zakres luki czynszowej w miastach wojewódzkich oraz jakimi instrumentami polityki mieszkaniowej można tę lukę zminimalizować. Celem artykułu jest wskazanie możliwych do zastosowania instrumentów polityki mieszkaniowej, które przyczyniłyby się do zwiększenia możliwości realizacji potrzeb mieszkaniowych. W pracy postawiono hipotezę badawczą: mniej kapitałochłonnym oraz nieograniczającym rozwój prywatnego rynku najmu sposobem wypełnienia luki podażowej i czynszowej w miastach wojewódzkich jest wdrożenie instrumentu dopłat do czynszów z budżetu państwa niż budownictwo na wynajem realizowane przez państwo.

1. Założenia polityki mieszkaniowej

Polityka mieszkaniowa wyznacza ogólny kierunek i metody działania stosowane przez państwo lub inne podmioty publiczne do osiągnięcia określonych celów. Politykę mieszkaniową stanowi ogół decyzji i poczynań prowadzących do osiągnięcia założonego modelu warunków i stosunków mieszkaniowych oraz zasad funkcjonowania gospodarki mieszkaniowej [Andrzejewski, 1979, s. 25].

W Rezolucji [2010] założono, że polityka wsparcia mieszkalnictwa powinna koncentrować się m.in. na wprowadzeniu efektywnych form podaży mieszkań dostępnych cenowo w segmencie mieszkań na wynajem. Realizacja celów polityki mieszkaniowej powinna przyczynić się do przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu, wzrostu aktywności ekonomicznej gospodarstw domowych dzięki łatwiejszej mobilności przestrzennej, poprawy sytuacji demograficznej przez wsparcie rodzin [Ministerstwo, 2015, s. 8]. W Strategii [2012] przedstawiono, że wprowadzone zostaną formy podaży mieszkań dostępnych cenowo w segmencie mieszkań na wynajem. Sprawy mieszkaniowe zostały również ujęte w Strategii [2013], w której zaznaczono, że ze względu na fakt, że polski rynek pracy charakteryzuje się bardzo dużym zróżnicowaniem regionalnym i tzw. wyspowym charakterem, sytuacja może ulec poprawie poprzez zwiększenie mobilności wewnętrznej, którą można osiągnąć poprzez odpowiednie elementy polityki mieszkaniowej w zakresie najmu, co pozwoli na zwiększenie dostępności mieszkań do wynajęcia okazjonalnego i długookresowego. W Krajowej Polityce Miejskiej [2015] za ważne uznano zwiększanie dostępności mieszkań, szczególnie dla tych grup społecznych, które nie są w stanie samodzielnie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych na rynku. Zaznaczono, że konieczne jest prowadzenie dalszych działań regulacyjnych i finansowych na rzecz tworzenia efektywnego systemu wynajmu mieszkań i upowszechnienia tej formuły realizacji potrzeb mieszkaniowych.

Z badań wynika, iż w państwach Unii Europejskiej, w których mieszkania na wynajem stanowią istotny odsetek lokali w zasobie mieszkaniowym, rynek taki cechuje się niższą zmiennością cen nieruchomości mieszkaniowych [Cuerpo, Kalantaryan i Pontuch, 2014]. Promowanie przez państwo instrumentów polityki mieszkaniowej w formie pobudzania popytu na rynku mieszkań własnościowych może prowadzić do nierównowagi oraz wzrostu wahań cyklicznych w całej gospodarce, w szczególności gdy duży odsetek inwestorów użytkowników cechuje się niskimi dochodami.

Doświadczenia krajów rozwiniętych (np. Niemiec, Wielkiej Brytanii, Belgii, Austrii, Francji) wskazują, iż należy rozwijać w Polsce rynek mieszkań oparty na najmie lokali w możliwie najwszechstronniejszej ofercie, dostosowanej do gospodarstw domowych o różnej sile nabywczej, gdyż z jednej strony stworzyłyby to warunki do zmniejszenia luki podażowej i czynszowej na rynku, a z drugiej byłby to stabilizator cen na rynku sprzedaży mieszkań (silna alternatywa realizacji potrzeb mieszkaniowych w formie najmu, a nie jedynie własności).

Reasumując, priorytetem teraźniejszej polityki mieszkaniowej powinien być rozwój rynku wynajmu mieszkań, przy założeniu, że wdrożone instrumenty pomocowe będą charakteryzowały się następującymi cechami: spójnością z innymi aktywnymi instrumentami, celowością pomocy poprzez precyzyjne

zaadresowanie nowych instrumentów wsparcia do beneficjentów pomocy, ekonomiczną wydajnością i komplementarnością z mechanizmami rynkowymi. Efektywna polityka mieszkaniowa winna zatem z jednej strony właściwie ocenić możliwości i siłę nabywczą poszczególnych grup gospodarstw domowych, a z drugiej uwzględniać możliwości finansowe państwa i samorządów terytorialnych [Miles, Berens i Weiss, 2000, s. 316]. Musi wiązać środki publiczne ze środkami gospodarstw domowych w sposób racjonalny i możliwie najbardziej efektywny, a działania publiczne powinny mieć charakter pobudzający, rozwojowy, długookresowy, przemyślany i preferencyjny.

2. Potrzeby mieszkaniowe a siła nabywczą gospodarstw domowych

Potrzeby mieszkaniowe są, ze względu na funkcje pełnione przez mieszkanie, zaliczane do potrzeb podstawowych. Poziom zaspokojenia tych potrzeb, uznanych za społecznie właściwy, nosi nazwę standardu mieszkaniowego [Wilczek, 2010]. Potrzeby mieszkaniowe można rozpatrywać w kategorii braku odpowiedniej liczby mieszkań w stosunku do liczby gospodarstw domowych/gospodarstw rodzinnych i nierodzinnych lub kategorii potrzeb jakościowych, które odnoszą się do standardu mieszkaniowego, związanego z powierzchnią użytkową mieszkania, jego wyposażeniem w media, standardem technicznym, lokalizacją. Z problematyką braku mieszkań wiążą się dwa wskaźniki – statystyczny deficyt/nadwyżka mieszkań oraz potrzeby mieszkaniowe. Statystyczny deficyt mieszkań wynika z różnicy między liczbą gospodarstw domowych a liczbą zasobów mieszkaniowych w danym czasie i na danym obszarze. Potrzeby mieszkaniowe są pojęciem szerszym, gdyż w ich szacowaniu uwzględnia się dodatkowo liczbę mieszkań, które powinny zostać wyburzone na skutek złego stanu technicznego.

W 2011 r. wyodrębniono 13 568,0 tys. gospodarstw domowych [GUS, 2014a]. Przeciętna liczba osób w gospodarstwie domowym wynosiła 2,82 osoby. Spośród wszystkich gospodarstw domowych samodzielnie mieszkało 10 980,1 tys. (80,9%) gospodarstw domowych. Z ogólnej liczby gospodarstw domowych gospodarstwa rodzinne stanowiły 9887,4 tys. (72,9%), a 3680,6 tys. gospodarstwa nierodzinne (27,1%). Wśród gospodarstw rodzinnych 8889,9 tys. stanowiły gospodarstwa jednorodzinne, 921,3 tys. dwurodzinne a 76,2 tys. trzy- i więcej rodzinne. Gospodarstwa nierodzinne składają się z jednej lub większej liczby osób, w tym także spokrewnionych ze sobą, ale nietworzących rodziny (ponad 88% stanowiły gospodarstwa nierodzinne jednoosobowe). Wyodrębniono 10 972,5 tys. rodzin¹

¹ Rodziny w spisach wyodrębnia się spośród osób wchodzących w skład gospodarstwa domowego. Rodzina (biologiczna) w spisie definiowana jest jako dwie lub większa liczba osób, które są

zamieszkałych w 9887 tys. gospodarstwach domowych. Jeżeli dodamy do tego 3680,6 tys. gospodarstw nierodzinnych, to ogólna liczba rodzin i gospodarstw nierodzinnych wyniesie 14 653,1 tys., wobec 13 568 tys. gospodarstw domowych, przy liczbie ludności w tym okresie na poziomie 38 291,4 tys. osób. Ze względu na niewielką zmianę liczby ludności (o 0,4%) w latach 2011-2015 można przyjąć, że również liczba gospodarstw domowych oraz liczba rodzin i gospodarstw nierodzinnych nie uległa większej zmianie w tym czasie. Liczba ludności w 2015 r. wyniosła w Polsce 38 451 tys. osób [www1]. Szacunek zasobów mieszkaniowych na koniec kwietnia 2016 r. wynosił około 14 180 tys. mieszkań².

Z porównania liczby gospodarstw domowych do liczby mieszkań w zasobie wynika, że w Polsce występuje statystyczna nadwyżka mieszkań na poziomie 612,5 tys. jednostek. Po uwzględnieniu koniecznych wyburzeń nadwyżka wynosi około 290 tys. mieszkań. Biorąc jednak pod uwagę liczbę rodzin i gospodarstw nierodzinnych w relacji do liczby istniejących mieszkań, statystyczny niedobór mieszkań wynosi około 473 tys., a po uwzględnieniu koniecznych wyburzeń potrzeby można oszacować na poziomie 795 tys. mieszkań.

Tabela 1. Szacunek statystycznego deficytu/nadwyżki mieszkań oraz potrzeb mieszkaniowych według stanu na 30.04.2016 r.

Wyszczególnienie	Liczba gospodarstw domowych 13 567 999	Liczba mieszkań w zasobie 14 180 481	Liczba gospodarstw rodzinnych i nierodzinnych 14 653 100	Substandard mieszkaniowy (potencjalnie do wyburzenia) spowodowany niskim stanem technicznym budynków 322 506
Statystyczna nadwyżka mieszkań z uwzględnieniem gospodarstw domowych	612 482			
Nadwyżka mieszkaniowa uwzględniająca konieczność wyburzeń mieszkań substandardowych				289 976
Statystyczny deficyt mieszkaniowy z uwzględnieniem liczby rodzin i gospodarstw nierodzinnych		472 619		
Potrzeby mieszkaniowe uwzględniające konieczność wyburzeń mieszkań substandardowych				795 125

Źródło: Obliczenia własne.

związane jako mąż i żona, wspólnie żyjący partnerzy (kohabitanci) – osoby płci przeciwnej lub jako rodzic i dziecko. Tak więc rodzina obejmuje parę bez dzieci lub parę z jednym lub większą liczbą dzieci, albo też samotnego rodzica z jednym bądź większą liczbą dzieci.

² Zasób mieszkaniowy na koniec 2014 r. wynosił 13 983 039 mieszkań. Do liczby tej dodano efekty rzeczowe budownictwa mieszkaniowego z 2015 r. wynoszące 147 711 mieszkań oraz w okresie styczeń-kwiecień 2016 r. na poziomie 49 731 mieszkań to otrzymamy zasób ogółem wynoszący 14 180 481 mieszkań (nie uwzględniono potencjalnych wyburzeń w tym okresie).

Potrzeby mieszkaniowe gospodarstwa domowego mogą zostać zaspokojone przez:

- najem
 - w formie rynkowej w zasobie prywatnym w lokalach w budynkach wspólnot mieszkaniowych i spółdzielni mieszkaniowych, w budynkach prywatnych, gdzie 100% lokali jest wynajmowana przy czynszu rynkowym,
 - w formie rynkowej w zasobie Funduszu Mieszkań na Wynajem, przy czynszu zbliżonym do rynkowego – oferta jedynie na terenie największych aglomeracji,
 - w towarzystwach budownictwa społecznego, przy czynszu ekonomicznym do 4% wartości odtworzeniowej,
 - w formie komunalnej w zasobie mieszkaniowym gminy poprzez najem lokalu komunalnego, przy czynszu na poziomie 1-2% wartości odtworzeniowej,
 - w formie socjalnej w zasobie mieszkaniowym gminy poprzez najem lokalu socjalnego przy czynszu na poziomie 0,3-0,5% wartości odtworzeniowej,
- nabycie mieszkania na rynku wtórnym,
- nabycie mieszkania na rynku pierwotnym,
- budowę domu jednorodzinnego.

Sposób realizacji potrzeb mieszkaniowych powinien wynikać z sytuacji ekonomicznej gospodarstwa domowego i opierać się na racjonalnych decyzjach, uwzględniających sytuację gospodarstwa na rynku pracy, obecny i docelowy model gospodarstwa domowego, świadomości docelowej lokalizacji. Wydaje się, że z punktu widzenia osób wchodzących na rynek pracy, optymalną formą zamieszkania powinien być model oparty na najmie mieszkania, który nie wiąże na stałe osoby z daną lokalizacją, zwiększa więc możliwość migracji w poszukiwaniu lepszej pracy, nie zmusza do zawierania długoterminowych zobowiązań w zakresie umowy kredytowania hipotecznego zakupu mieszkania. Prawo własności jest, z formalno-prawnego i ekonomicznego punktu widzenia, najbardziej ekskluzywne [Konowalczyk, 2009, s. 19]. Dlatego też legitymowanie się tym prawem powinno wynikać z siły nabywczej gospodarstwa domowego, może być zatem docelowym modelem zamieszkania, a nie inicjującym udział gospodarstwa domowego na rynku mieszkaniowym.

Analizując przeciętne miesięczne dochody, rozporządalne na 1 osobę w gospodarstwach domowych, według liczby osób i w zależności od przynależności do grupy społeczno-ekonomicznej (tabela 2), można przeprowadzić symulację możliwości realizacji potrzeb mieszkaniowych na rynku najmu mieszkań.

Tabela 2. Możliwości realizacji potrzeb mieszkaniowych na rynku najmu gospodarstw domowych ze względu na liczbę osób oraz grup społeczno-ekonomicznych

Wyszczególnienie	Pracowników na stanowiskach		Rolników	Pracujących na własny rachunek	Emerytów	Rencistów
	Robotniczych	Nie-robotniczych				
Gospodarstwa domowe 1-osobowe – najem 35 m²						
Dochód rozporządzalny ogółem w gospodarstwie	1932,06	3207,91	x	3615,75	1756,33	1563,63
Lokal socjalny czynsz 1,21 zł/m ²	n	n		n	n	n
Lokal komunalny czynsz 4,40 zł/m ²	n	n		n	d	d
TBS czynsz średni 9,48 zł/m ²	d	d		d	d	n
TBS czynsz 14 zł/m ²	n	d		d	n	n
TBS czynsz 18zł/m ²	n	d		d	n	n
Czynsz rynkowy 24 zł/m ² -32 zł/m ²	n	d		d	n	n
Gospodarstwa domowe 2-osobowe – najem 50 m²						
Dochód rozporządzalny ogółem w gospodarstwie	3178,32	4765,50	3605,40	5255,66	3233,54	2214,28
Lokal socjalny czynsz 1,21 zł/m ²	n	n	n	n	n	n
Lokal komunalny czynsz 4,40zł/m ²	n	n	n	n	n	n
TBS czynsz średni 9,48 zł/m ²	d	d	d	d	d	n
TBS czynsz 14 zł/m ²	n	d	d	d	n	n
TBS czynsz 18zł/m ²	n	d	d	d	n	n
Czynsz rynkowy 24 zł/m ² -32 zł/m ²	n	d	n	d	n	n
Gospodarstwa domowe 3-osobowe – najem 65 m²						
Dochód rozporządzalny ogółem w gospodarstwie	3711,36	5307,54	3704,64	5659,26	3940,83	2734,59
Lokal socjalny czynsz 1,21 zł/m ²	n	n	n	n	n	
Lokal komunalny czynsz 4,40zł/m ²	n	n	n	n	n	d
TBS czynsz średni 9,48 zł/m ²	d	d	d	d	d	n
TBS czynsz 14 zł/m ²	n	d	n		n	n
TBS czynsz 18zł/m ²	n	n	n	n	n	n
Czynsz rynkowy 24 zł/m ² -32 zł/m ²	n	d	n	d	n	n
Gospodarstwa domowe 4-osobowe – najem 70 m²						
Dochód rozporządzalny ogółem w gospodarstwie	3955,08	6023,56	4418,00	5668,92	4299,04	3239,04
Lokal socjalny czynsz 1,21 zł/m ²	n	n	n	n	n	
Lokal komunalny czynsz 4,40zł/m ²	n	n	n	n	n	d
TBS czynsz średni 9,48 zł/m ²	d	d	d	d	d	n
TBS czynsz 14 zł/m ²	n	d	n	d	n	n
TBS czynsz 18zł/m ²	n	n	n	n	n	n
Czynsz rynkowy 24 zł/m ² -32 zł/m ²	n	d	n	d	n	n

n – oferta niedostępna dla gospodarstwa domowego

d – oferta dostępna dla gospodarstwa domowego

x – typ gospodarstwa nie występuje

Źródło: Opracowanie własne na podstawie [GUS, 2015a].

Gospodarstwa domowe 1-osobowe, którym do realizacji potrzeb wystarczy lokal o powierzchni 35 m², w przypadku pracowników nierobotniczych oraz pracujących na własny rachunek, mogą realizować potrzeby w ramach TBS oraz na wolnym rynku, natomiast gospodarstwa robotników jedynie w ramach TBS, i to przy czynszu poniżej 10 zł/m², z kolei gospodarstwa emerytów jedynie w ramach TBS i to przy czynszu poniżej 10 zł/m² oraz w zasobie komunalnym, a gospodarstwa rencistów mają jedynie zdolność finansową do aplikowania o lokal komunalny. Gospodarstwa domowe 2-osobowe i mające potrzeby lokalowe o powierzchni 50 m² w przypadku pracowników nierobotniczych i pracujących na własny rachunek mogą realizować potrzeby w ramach TBS oraz na wolnym rynku, natomiast gospodarstwa robotników i emerytów jedynie w TBS o czynszu poniżej 10 zł/m². Renciści osiągają dochody za wysokie na najem lokalu z zasobu mieszkaniowego gminy i za niskie na najem lokalu w TBS oraz na wolnym rynku. Gospodarstwa domowe 3-osobowe w przypadku lokalu o powierzchni 65 m² oraz gospodarstwa domowe 4-osobowe (lokal 70 m²), w przypadku pracowników nierobotniczych i pracujących na własny rachunek, mogą realizować potrzeby w ramach TBS oraz na wolnym rynku, natomiast gospodarstwa robotników i emerytów jedynie w TBS o czynszu poniżej 10 zł/m². Renciści osiągają dochody umożliwiające jedynie najem lokalu komunalnego z zasobu mieszkaniowego gminy.

Luka czynszowa w miastach wojewódzkich występuje zatem pomiędzy czynszem ekonomicznym w towarzystwach budownictwa społecznego a czynszem rynkowym. W zależności od miasta może ona wynosić od 14 do 21 zł/m² w Kielcach lub od 19 do 41 zł/m² w Warszawie. W przypadku miast wojewódzkich, z wyjątkiem Rzeszowa, istnieje oferta najmu społecznego i raczej trudno wskazać w tych przypadkach lukę czynszową pomiędzy najmem lokalu komunalnego, gdzie czynsze wynoszą od 2 zł/m² za najgorsze pod względem standardu lokale, do 12 zł/m² za współczesny standard lokalu, a najmem społecznym o czynszach na poziomie 8-12 zł/m². Luka podażowa i czynszowa wystąpi jednak, gdy potencjalny najemca przekroczy próg dochodowy uprawniający do ubiegania się o lokal komunalny. Może również się okazać, na skutek małej rotacji najemców w zasobie TBS i niewielkiej skali budownictwa społecznego, że luka czynszowa i podażowa będzie zawierać się pomiędzy poziomem czynszu komunalnego a ofertą rynkową mieszkań na wynajem. Taki zakres luki występuje również w mniejszych miastach, gdzie zasobów nie posiada żaden TBS. O skali problemu świadczy fakt, iż na 380 powiatów w Polsce mieszkania społeczne występują jedynie w 202 powiatach.

Tabela 3. Maksymalne stawki czynszu w TBS na tle przeciętnych wysokości stawki czynszu rynkowego w stolicach województw

Miasto	Wartość odtworzeniowa ¹	Czynsze w lokalach komunalnych	Czynsze w TBS		Luka czynszowa	Przeciętna wysokość stawki czynszu rynkowego ²	
			średnie	Maksymalna stawka czynszu 4% wartości odtworzeniowej zł/m ²		zł/m ²	% w.o
Wrocław	4779,00	Stawki wahają się od 2 zł/m ² do 10 zł/m ² przy średniej około 5 zł/m ²	Stawki najczęściej wahają się od 8 do 12 zł przy średniej dla miast powyżej 100 tys. ludności wynoszącej 10,86 zł/m ²	15,93	16-32	32,20	8,1
Bydgoszcz	4362,00			14,54	15-23	23,40 ³	6,4
Lublin	4227,02			14,09	14-27	27,00	7,7
Zielona Góra	4051,00			13,50	14-22	22,60 ³	6,7
Łódź	3887,00			12,95	13-25	25,90	8,0
Kraków	4817,00			16,05	16-29	29,10	7,2
Warszawa	5776,94			19,25	19-41	41,90	8,7
Opole	3858,00			12,86	13-28	28,20	8,8
Rzeszów	4319,00			Brak TBS	11-26	26,00	7,2
Gdańsk	4500,00			15,00	15-32	32,10	8,6
Katowice	4333,00			14,44	14-24	24,80	6,9
Kielce	4315,81			14,38	14-21	21,20	5,9
Olsztyn	4699,00			15,66	16-24	24,10	6,2
Poznań	5386,00			17,95	18-29	29,10	6,5
Szczecin	4106,00			13,68	14-24	24,60	7,2

¹ Wskaźnik przeliczeniowy kosztu odtworzenia 1 m² powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych obowiązujący od 01.10.2015 r. do 31.03.2016 r.

² Czynsze transakcyjne w I kwartale 2015 r.

³ Czynsze transakcyjne w IV kwartale 2014 r.

Źródło: Opracowanie własne w oparciu o [Narodowy Bank Polski, 2015] i [Instytut Rozwoju Miast, 2015].

Wsparcie części gospodarstw domowych jest szczególnie istotne, gdyż w 2014 r. 20,3% gospodarstw rodzinnych uznało, że ich mieszkanie jest zbyt małe [GUS, 2014b]. W miastach opinię taką wyraziło 23%, na wsi 15,7% gospodarstw. W 2015 r. 17,7% gospodarstw domowych uznało, że zajmowane mieszkanie jest zbyt małe, a 6,2% że zbyt duże [GUS, 2015b]. Dane te świadczą o dużym niedopasowaniu gospodarstw domowych do użytkowanych mieszkań. Ponadto z analiz Ministerstwa [2015] wynika, że jedynie 30% społeczeństwa posiada zdolność kredytową na zakup mieszkania.

Reasumując, problemem w realizacji potrzeb mieszkaniowych jest występowanie luki podażowej mieszkań dla gospodarstw domowych, których dochody rozporządzalne nie pozwalają na nabycie nieruchomości mieszkaniowej na własność bądź najem z czynszem rynkowym. Problem w szczególności dotyczy gospodarstw pracowników robotniczych (przy założeniu, że gospodarstwa emerytów i rencistów potrzeby mają już zaspokojone), które najczęściej mają dochody rozporządzalne za wysokie na najem komunalny i za niskie na najem rynkowy, a ich zdolność do ponoszenia kosztów za użytkowane mieszkanie kończy się najczęściej na poziomie czynszu poniżej 10 zł/m², uwzględniając dodatkowo koszty związane z eksploatacją lokalu. Wskazane gospodarstwa domowe należałoby objąć pomocą w ramach nowych instrumentów polityki mieszkaniowej, które pozwoliłyby zamienić potrzeby w efektywny popyt.

3. Rekomendacje instrumentów polityki mieszkaniowej

Na podstawie przeprowadzonej analizy można wnioskować o konieczności wsparcia realizacji potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych, które znalazły się w luce podażowej i czynszowej. Możliwe są dwa rozwiązania:

- wprowadzenie nowej formuły realizacji potrzeb mieszkaniowych na rynku wynajmu mieszkań – dopłaty do czynszu najmu precyzyjnie określonej grupie beneficjentów,
- realizacja budownictwa na wynajem w formie publicznej („Mieszkanie plus”).

Przedmiotem wsparcia, w proponowanym pierwszym rozwiązaniu, byłaby realizacja umów wynajmu pomiędzy prywatnym właścicielem zasobu mieszkaniowego a najemcą spełniającym kryterium dochodowe i nieposiadającym innego tytułu do lokalu mieszkalnego. Formą wsparcia byłoby dofinansowanie czynszu (w zależności od osiągniętych dochodów najemcy) za lokal mieszkalny w wysokości np. 2-4% wartości odtworzeniowej ze środków Funduszu Dopłat Banku Gospodarstwa Krajowego.

Działania te zwiększyłyby popyt na rynku prywatnych mieszkań czynszowych, a więc i efektywność gospodarowania prywatnym zasobem mieszkaniowym. Wzrost popytu mógłby skłonić kolejnych potencjalnych inwestorów do lokowania kapitału na rynku mieszkań na wynajem, co spowodowałoby wzrost podaży w oparciu o mechanizm rynkowy. Możliwy dalszy wzrost podaży wynika z faktu, iż inwestycja mieszkaniowa jest opłacalna, ponieważ przy obecnych poziomach czynszów w dużych miastach rentowność inwestycji mieszkaniowej jest wyższa ponad 4,5-krotnie od depozytów bankowych i 3-krotnie wyższa od

inwestowania w obligacje 10-letnie [Łaszek i in., 2016, s. 1]. Skłania to inwestorów prywatnych do nabywania mieszkań i ich wynajmowania w celu osiągnięcia ponadprzeciętnych dochodów czynszowych. Potwierdzają to również badania REAS [2016a], które wskazują, że w 2015 r. oraz w I kwartale 2016 r. na tym samym wysokim poziomie utrzymywały się inwestycje zakupu mieszkania na wynajem z inwestycji deweloperskich ze względu na niskie stopy procentowe kredytów i perspektywę dłuższego utrzymania się obecnego poziomu oprocentowania lokat. Z kolei z badań REAS, CMS i PwC [2014] wynika, że popyt na lokale czynszowe w Polsce rośnie, ponieważ wspierany jest czynnikami demograficznymi i ekonomicznymi, przy równoczesnym niedobrze mieszkań czynszowych o dobrej relacji jakości do ceny.

Co ważne, w stolicach województw nie występuje problem statystycznego deficytu mieszkaniowego (tabela 4). Najwyższa nadwyżka mieszkań występuje w Warszawie oraz Łodzi i wynosi odpowiednio 14,1% i 12% w stosunku do liczby gospodarstw domowych. Duże miasta są głównymi ośrodkami akademickimi i rynkami pracy, co stanowi potencjał dla rozwoju rynku najmu, stwarzając możliwości realizacji potrzeb mieszkaniowych młodych gospodarstw domowych zarówno studiujących, jak i migrujących w poszukiwaniu pracy.

Tabela 4. Stosunek liczby gospodarstw domowych do liczby mieszkań w miastach wojewódzkich

Miasto	Szacunkowa liczba mieszkań w zasobie na koniec 2015 r.	Zasób na 1000 ludności	Ludność według miejsca zamieszkania na koniec 2015 r.	Wskaźnik przeciętnej liczby osób w gospodarstwie domowym (NSP 2011)	Szacunkowa liczba gospodarstw domowych	Statystyczna nadwyżka/deficyt mieszkań	
						liczbowo	odsetek gospodarstw domowych
Białystok	126393	427	295981	2,46	120317	6076	5,0%
Bydgoszcz	148068	416	355645	2,48	143405	4663	3,3%
Gdańsk	210634	456	462249	2,41	191805	18829	9,8%
Katowice	141113	471	299910	2,30	130396	10717	8,2%
Kielce	82950	419	198046	2,51	78903	4047	5,1%
Kraków	360065	473	761069	2,32	328047	32018	9,8%
Lublin	147378	433	340727	2,38	143163	4215	2,9%
Łódź	352117	502	700982	2,23	314342	37775	12,0%
Olsztyn	76152	439	173444	2,29	75740	412	0,5%
Opole	51666	434	118931	2,36	50394	1272	2,5%
Poznań	251370	463	542348	2,36	229808	21562	9,4%
Rzeszów	73792	397	185896	2,56	72616	1176	1,6%
Szczecin	172333	425	405657	2,39	169731	2602	1,5%
Warszawa	913256	524	1744351	2,18	800161	113095	14,1%
Wrocław	302718	476	635759	2,29	277624	25094	9,0%
Zielona Góra	51005	368	138711	2,39	58038	-7033	-12,1%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie [www2].

W miastach, gdzie występuje duża nadwyżka lokali w zasobie, a inwestorzy prywatni przejawiają zainteresowanie rynkiem wynajmu mieszkań, należałoby stosować instrument wspierający efektywność gospodarowania prywatnym zasobem mieszkaniowym poprzez obniżenie kosztów najmu. Najprostszym zatem rozwiązaniem, w ramach polityki mieszkaniowej, byłaby dopłata do czynszu rynkowego w ramach najmu gospodarstwom domowym znajdującym się w luce czynszowej. Zakładając pomoc w ciągu 5 lat dla jednego beneficjenta, przy czynszu rynkowym np. w Katowicach na poziomie $24,80 \text{ zł/m}^2$, wartości odtworzeniowej 4333 zł/m^2 oraz pomocy na poziomie 2% wartości odtworzeniowej, wsparcie miesięczne wyniosłoby $7,22 \text{ zł/m}^2$, co spowodowałoby, że najemca płaciłby realny czynsz na poziomie $17,58 \text{ zł/m}^2$. Dla gospodarstwa o niższych dochodach można by zastosować dopłatę na poziomie 3% wartości odtworzeniowej, czyli $10,83 \text{ zł/m}^2$, a czynsz zostałby obniżony do $13,97 \text{ zł/m}^2$. Dla najbiedniejszych beneficjentów pomocy dopłaty mogłyby wynieść 4% wartości odtworzeniowej, co dałoby kwotę $14,44 \text{ zł/m}^2$, a czynsz dla najemcy wyniosłby wtedy $10,36 \text{ zł/m}^2$. Zakładając, iż dopłata średnio wynosiłaby 3% wartości odtworzeniowej, czyli ok. 11 zł/m^2 , i dotyczyłaby mieszkania 50 m^2 , roczna dopłata do takiego mieszkania kosztowałaby budżet państwa 6600 zł . Jeśli przyjąć, że pomoc miałyby objąć np. 100 tys. najemców jako beneficjentów programu, to roczny koszt dopłat wyniosłby 660 mln zł . Zakładając pięcioletni okres funkcjonowania programu, całkowity koszt instrumentu wsparcia zamknąłby się kwotą $3,3 \text{ mld zł}$.

Drugim możliwym rozwiązaniem jest realizacja publicznego budownictwa na wynajem w ramach programu „Mieszkanie plus”. Gdyby założyć podobne efekty rzeczowe pomocy, jak w rozwiązaniu pierwszym, przy założeniu, że koszt budowy 1 m^2 wyniesie 3000 zł i będą to przeciętnie mieszkania 50 m^2 , to koszt pozyskania jednego mieszkania na wynajem wyniesie 150 tys. zł , a wybudowanie 100 tys. mieszkań pochłonęłoby kwotę 15 mld zł . Zakładany jest poziom czynszów w zakresie $10\text{-}20 \text{ zł/m}^2$, w zależności od miasta, co stanowić będzie około 50% wysokości czynszu rynkowego.

Uruchomienie budownictwa na wynajem w formie programu „Mieszkanie plus” stwarza z jednej strony realną szansę przyrostu liczby mieszkań na wynajem w zasobie, ale z drugiej strony może stanowić istotne zagrożenie dla prywatnego rynku mieszkań na wynajem. Stanie się tak w przypadku powszechnego dostępu gospodarstw domowych do mieszkań z czynszem nierynkowym, bez względu na poziom osiąganego dochodu. Instrumenty polityki mieszkaniowej nie powinny konkurować z mechanizmami rynkowymi, dlatego też wsparcie w ramach programu „Mieszkanie plus” musi zostać dobrze zadedykowane, tj. do gospodarstw domowych, które nie są w stanie zrealizować potrzeb mieszkanio-

wych w oparciu o rynkową ofertę mieszkań na wynajem ze względu na poziom dochodów rozporządzalnych. Tak zdefiniowany instrument wypełni lukę podażową i czynszową, nie konkurując z prywatnym rynkiem mieszkań na wynajem. W przypadku gdy beneficjentem pomocy w ramach pomocy „Mieszkanie plus” będzie mogło być każde gospodarstwo domowe, które ma niezrealizowane potrzeby mieszkaniowe, program może zakłócić funkcjonowanie prywatnego rynku mieszkań na wynajem, gdyż będzie konkurował z prywatnym inwestorem o najemcę poziomem czynszu i możliwością wykupienia mieszkania na własność po pewnym okresie użytkowania. Według Simsa [2007] stosowanie poziomu czynszów poniżej wartości rynkowej może ograniczyć podaź na rynku wynajmu prywatnego. Jeżeli efekty rzeczowe inwestycji w ramach programu „Mieszkanie plus” będą znaczące, niższy poziom czynszu od poziomu rynkowego, przy powszechnej dostępności do programu, wyzwałąć będzie presję na obniżkę czynszów rynkowych ze względu na „wysssanie” dotychczasowych bądź przyszłych najemców do zasobu mieszkań publicznych. Spadek popytu na rynku prywatnych mieszkań na wynajem wyzwoli presję na spadek poziomu czynszów rynkowych, a to spowoduje obniżenie rentowności inwestycji w mieszkania na wynajem. Efekty rzeczowe programu „Mieszkanie plus” mogą zatem spowodować zmniejszenie liczby nowych inwestycji mieszkaniowych w tym sektorze oraz wycofywanie się dotychczasowych inwestorów z rynku poprzez sprzedaż lokali. Z powodu możliwości wystąpienia efektów wypychania inwestycji prywatnych przez inwestycje publiczne zasób mieszkań na wynajem może, pomimo ogromnych nakładów publicznych, pozostać na podobnym poziomie liczbowym. Dlatego też należy podkreślić, że polityka mieszkaniowa powinna cechować się: spójnością, celowością, ekonomiczną wydajnością, komplementarnością z mechanizmami rynkowymi.

Reasumując, w miastach wojewódzkich o nasyconym rynku mieszkaniowym i potencjale rozwoju prywatnego rynku na wynajem należałoby zastosować instrument w postaci dopłat do czynszu najemcom, precyzyjnie zdefiniowanym pod względem dochodowym. W przypadku miast cechujących się deficytem mieszkań w zasobie oraz brakiem prywatnego rynku mieszkań na wynajem można zastosować instrument „Mieszkanie plus”.

Podsumowanie

Rozwój mechanizmów w oparciu o rynek wynajmu może zwiększyć dostępność mieszkań dla gospodarstw domowych o niskich i średnich dochodach. Silną stroną rozwiniętego rynku wynajmu jest większa mobilność siły roboczej, gdyż, według badań, istnieje większe o 10% prawdopodobieństwo zmiany miejsca zamieszkania w ciągu roku w przypadku najemców niż właścicieli mieszkań

[Andrews i Sanchez, 2011]. Najemcy są mniej narażeni na lokalne niekorzystne zmiany na rynku pracy z powodu krótszego czasu realizacji decyzji o zmianie miejsca zamieszkania. Zaletą są również niższe koszty zmiany miejsca zamieszkania niż przy własności i możliwość realizacji potrzeb mieszkaniowych bez zaciągania zobowiązania hipotecznego. Ponadto rozwinięty rynek wynajmu ogranicza presję na wzrost cen mieszkań.

Potencjał rozwojowy prywatnego rynku mieszkań na wynajem wynika głównie z możliwych do osiągnięcia stóp zwrotu z inwestycji na tle lokowania kapitału w obligacje, lokaty bankowe. Szansę rozwoju może stanowić również stopniowe podwyższanie wysokości wkładu własnego, dzięki wprowadzeniu Rekomendacji S Komisji Nadzoru Bankowego, gdyż według badań w krajach OECD wzrost wskaźnika LtV o 10 pkt. proc. przyczynia się do wzrostu udziału właścicielskiego o około 12 pkt. proc. u osób z grupy wiekowej 25-34 lata osiągniętych umiarkowane dochody [Andrews, Sánchez i A. Johansson, 2011]. W przypadku obniżenia wskaźnika LtV ze 100% docelowo do 80% w 2017 r., możliwe jest zatem zmniejszenie udziału na rynku zakupu mieszkań na rzecz najmu mieszkań. Szans rozwoju należy również upatrywać w zakończeniu w 2018 r. wspierania zakupu mieszkań na własność, w ramach instrumentu polityki mieszkaniowej „Mieszkanie dla Młodych”, dużej liczbie ludności w wieku 20-34 lata oraz zwiększeniu świadomości społecznej w podejmowaniu decyzji co do sposobu realizacji potrzeb mieszkaniowych.

Postawiony we wstępie artykułu problem badawczy został rozwiązany. W miastach wojewódzkich występuje luka czynszowa zawierająca się pomiędzy czynszem ekonomicznym w zasobach towarzystw budownictwa społecznego a czynszem rynkowym. Lukę tę można zminimalizować poprzez dopłaty do czynszu precyzyjnie zdefiniowanym beneficjentom pomocy oraz budownictwu publicznemu mieszkań na wynajem.

Wskazane silne strony oraz potencjał rozwoju wskazują, że w miastach wojewódzkich optymalnym sposobem pomocy wykluczonym z rynku nieruchomości gospodarstwom domowym o niższych dochodach byłoby obniżenie kosztów najmu poprzez dopłaty do czynszów najmu. Przy precyzyjnym zadedykowaniu wsparcia publicznego, działanie to nie wpływałoby negatywnie na rozwój prywatnego rynku wynajmu mieszkań, a wręcz go wspierało dodatkowym popytem. W przypadku uruchomienia w miastach wojewódzkich na większą skalę budownictwa publicznego w ramach programu „Mieszkanie plus”, przy braku jakichkolwiek ograniczeń skorzystania z preferencyjnych zasad najmu przez gospodarstwa domowe o niezaspokojonych potrzebach mieszkaniowych³, istnieje duże

³ Według stanu prac nad projektem „Mieszkanie plus” na dzień 8 lipca 2016 r. nie są planowane żadne limity dochodowe uprawniające gospodarstwa domowe do skorzystania z projektowanego programu.

ryzyko wystąpienia niepożądanego efektu wyparcia inwestycji prywatnych przez inwestycje publiczne. Potwierdziła się zatem postawiona we wstępie opracowania hipoteza badawcza: mniej kapitałochłonnym oraz nieograniczającym rozwoju prywatnego rynku najmu sposobem wypełnienia luki podażowej i czynszowej w miastach wojewódzkich jest wdrożenie instrumentu dopłat do czynszów z budżetu państwa niż budownictwo na wynajem realizowane przez państwo.

Z punktu widzenia zasad funkcjonowania gospodarki rynkowej oraz ogromnej skali planowanych nakładów finansowych na budownictwo publiczne, należy podejść do metodyki planowania przedmiotu, formy i beneficjentów wsparcia ze szczególną starannością, po uprzedniej szczegółowej diagnozie rozwoju mieszkalnictwa w Polsce, z uwzględnieniem specyfiki lokalnych rynków mieszkaniowych.

Literatura

- Andrews D., Sánchez A. (2011), *Drivers of Homeownership Rates in Selected OECD Countries*, OECD Economics Department Working Papers, No. 849.
- Andrews D., Sánchez A., Johansson A. (2011), *Housing Markets and Structural Policies in OECD Countries*, OECD Economics Department Working Papers, No. 836.
- Andrzejewski A. (1979), *Polityka mieszkaniowa*, PWE, Warszawa.
- Cuerdo C., Kalantaryan S., Pontuch P. (2014), *Rental Market Regulation in the European Union*, European Economy, Economic Papers, No. 515.
- Główny Urząd Statystyczny (2015a), *Budżety gospodarstw domowych w 2014 r.*, Warszawa.
- Główny Urząd Statystyczny (2015b), *Jakość życia w Polsce. Edycja 2015*, Warszawa.
- Główny Urząd Statystyczny (2014a), *Gospodarstwa domowe i rodziny. Charakterystyka demograficzna* (2014), Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011, Warszawa.
- Główny Urząd Statystyczny (2014b), *Warunki życia rodzin w Polsce*, Warszawa.
- Instytut Rozwoju Miast (2015), *Informacje o mieszkalnictwie – wyniki monitoringu za 2014 rok*, Kraków.
- Konowalczyk J. (2009), *Wycena nieruchomości przedsiębiorstw*, C.H. Beck, Warszawa.
- Krajowa Polityka Miejska (2015), Uchwała Nr 198 Rady Ministrów z dnia 20 października 2015 r. w sprawie przyjęcia Krajowej Polityki Miejskiej, Dz.U. z 2015 r., poz. 1235.
- Kuminek E. (1989), *Propozycje zmian w polityce mieszkaniowej* [w:] H. Kulesza, W. Nieciński (red.), *Mieszkalnictwo, zagrożenia i szanse rozwoju*, PWE, Warszawa.
- Łaszek J., Augustyniak H., Olszewski K., Waszczuk J. (2016), *Informacja o cenach mieszkań i sytuacji na rynku nieruchomości mieszkaniowych i komercyjnych w Polsce w IV kwartale 2015 r.*, Departament Stabilności Finansowej, Narodowy Bank Polski, Warszawa.

- Miles M.E., Berens G., Weiss M.A. (2000), *Real Estate Development, Principles and Process*, Urban Land Institute, Washington.
- Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, OECD (2015), *Przegląd wydatków publicznych: Polityka wspierająca mieszkalnictwo*, Warszawa.
- Narodowy Bank Polski (2015), *Raport o sytuacji na rynkach mieszkaniowych i komercyjnych w Polsce w 2014 r.*, Warszawa.
- REAS (2016a), *Rynek mieszkaniowy w Polsce, I kwartał 2016 r.*, Warszawa.
- REAS (2016b), *Rynek mieszkaniowy w Polsce, IV kwartał 2015 r.*, Warszawa.
- REAS, CMS i PwC (2014), *Wynajem mieszkań przez inwestorów instytucjonalnych. Nowy sektor rynku mieszkaniowego w Polsce*, Warszawa.
- Rezolucja Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 19 lutego 2010 r. w sprawie Rozwoju Budownictwa Mieszkaniowego na lata 2010-2020 (2010), *Główne problemy, cele i kierunki programu wspierania rozwoju budownictwa mieszkaniowego do 2020 roku*.
- Sims D. (2007), *Out of Control: What Can We Learn from the End of Massachusetts Rent Control?* „Journal of Urban Economics”, No. 61.
- Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020 (2013), Uchwała Nr 104 Rady Ministrów z dnia 18 czerwca 2013 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020, Dz.U. z 2013 r., poz. 640.
- Strategia Rozwoju Kraju 2020 (2012), Uchwała Nr 157 Rady Ministrów z dnia 25 września 2012 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Kraju 2020, M.P. z 2012 r., poz. 882.
- Wagner M. (2016), *Rynek nieruchomości mieszkaniowych w strefie euro*, „Materiały i Studia”, nr 322, Narodowy Bank Polski, Warszawa.
- Wilczek M.T. (2010), *Rozwój standardu mieszkaniowego w Polsce na tle krajów europejskich*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach.
- [www1] <http://stat.gov.pl/podstawowe-dane/>.
- [www2] <http://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/tablica>.

SUPPLY AND RENT GAP ON THE HOUSING MARKET AND HOUSING POLICY

Summary: Analysis of the possibility of the realization of housing needs of households is a subject of the article on account of the disposable income and the membership to a social and economic group. Gaps in the supply of flats will be indicated for households which are drawing too high incomes in order to receive council flat, but too low in order to rent a flat on the private market. New forms of supporting the housing policy in frames will be suggested. In province capitals with optimal manner of the help to households excluded from the marketplace of the real estate about lower incomes would be reduction of costs of the lease through extra charges for rents of the lease.

Keywords: rent, housing policy, housing needs, housing market.