

Roman KISIEL*

 <https://orcid.org/0000-0002-3282-1378>

Joanna ZIELIŃSKA-SZCZEPKOWSKA**

 <https://orcid.org/0000-0001-6657-0389>

Katarzyna DZIEŻYK***

 <https://orcid.org/0000-0002-4341-5404>

POTRZEBY MIESZKANIOWE A PROWADZONA POLITYKA MIESZKANIOWA W POLSCE – WYNIKI BADAŃ ANKIETOWYCH

Abstrakt

Przedmiot badań: Jedną z podstawowych potrzeb człowieka jest posiadanie mieszkania. Jej zaspokojenie ma fundamentalne znaczenie nie tylko dla poszczególnych obywateli czy gospodarstw domowych, ale także dla ogółu społeczeństwa i prawidłowego funkcjonowania państwa. Współczesne koncepcje naukowe są zbieżne wobec twierdzenia, że sektor mieszkaniowy posiada szczególne cechy odróżniające go od innych działów gospodarki, a mające zasadnicze znaczenie dla poziomu życia obywateli, jak też dla siły i rozwoju gospodarczego kraju.

Cel badawczy: Celem opracowania jest analiza możliwości i ograniczeń polityki mieszkaniowej realizowanej w Polsce – jej założeń, instrumentów realizacji oraz aktualnego stanu. Problem badawczy sformułowano następująco: czy prowadzona polityka mieszkaniowa w Polsce zaspokaja potrzeby mieszkaniowe Polaków? Dla realizacji celu głównego pracy postawiono następujące zadania badawcze: a) charakterystyka polityki mieszkaniowej prowadzonej w Polsce w aspekcie teoretycznym, prawnoinstytucjonalnym i finansowym; b) stan mieszkalnictwa w Polsce; c) analiza instrumentów polityki mieszkaniowej; d) opinia respondentów na temat realizowanej w Polsce polityki mieszkaniowej wraz z propozycją jej usprawnień.

Metoda badawcza: Artykuł ma charakter teoretyczno-empiryczny. Metody badawcze wykorzystane w tekście to studia dedukcyjne literatury przedmiotu, aktów prawnych, raportów i analiz statystycznych. Odpowiedź na postawione pytanie badawcze starano się uzyskać poprzez badania jakościowe (pilotażowe) – ankietę internetową przeprowadzoną w III kwartale 2019 r. na grupie

* Prof. zw. dr hab., Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Wydział Nauk Ekonomicznych, Katedra Polityki Gospodarczej; e-mail: kisiel@uwm.edu.pl

** Dr, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Wydział Nauk Ekonomicznych, Katedra Polityki Gospodarczej; e-mail: joanna.zielinska@uwm.edu.pl

*** Lic.; e-mail: kasia.dziezyk@onet.pl

N = 200 respondentów mieszkających w Polsce, którzy deklarowali zakup mieszkania lub domu w najbliższych 12 miesiącach.

Wyniki: Dokonana diagnoza i analiza realizowanej w Polsce polityki mieszkaniowej pozwoliła na ocenę zmian, jakie zachodzą w tym obszarze na przestrzeni ostatnich lat. Z przeprowadzonych badań wynika, że mieszkalnictwo w Polsce jest jedną z opóźnionych dziedzin społeczno-gospodarczych, wymagającą zwartej polityki państwa. Zdaniem większości badanych (66%) państwo nie wspiera swoich obywateli wystarczająco w sprawach związanych z mieszkalnictwem. Autorzy opracowania podjęli próbę wskazania rekomendacji co do kształtu przyszłej polityki mieszkaniowej, tak aby spełniała ona w większym stopniu oczekiwania społeczeństwa.

Słowa kluczowe: polityka mieszkaniowa, mieszkalnictwo, programy mieszkaniowe.

Klasyfikacja JEL: H41, R21, R28

1. Wstęp

Pomoc mieszkaniowa w Polsce uregulowana jest w Konstytucji RP. Obliguje ona władze publiczne do kierowania polityką, której zadaniem jest zaspokojenie podstawowych potrzeb mieszkaniowych obywateli. W szczególny sposób powinna ona zapobiegać bezdomności, wspierać rozwój budownictwa socjalnego, a także dążenia obywateli do pozyskania własnego mieszkania. Posiadanie własnego lokum dla znacznej części ludzi jest nieosiągalne bądź trudne do zrealizowania. Sytuacja ta często jest uzależniona od polityki mieszkaniowej i budownictwa, które w Polsce nie są działaniami priorytetowymi. Jak wskazują wyniki badań¹, brak długotrwałego planu dla rozwoju mieszkalnictwa, ograniczenia instytucjonalne oraz legislacyjne hamują rozwój społeczno-ekonomiczny kraju.

Mieszkanie służy zaspokojeniu elementarnych potrzeb człowieka. Warunki mieszkaniowe w sposób szczególnie wpływają na kształtowanie zarówno materialnego, jak i społecznego środowiska, w którym żyje i rozwija się człowiek. Mieszkalnictwo wpływa na zwiększanie aktywności zawodowej oraz ruchliwości przestrzennej, dając tym samym możliwość lepszego dopasowania popytu i podaży na rynkach pracy. Stwarza ono dodatkowe miejsca pracy związane z utrzymaniem i obsługą zasobów mieszkaniowych, a także stanowi istotny składnik majątku narodowego oraz wpływa na jego pomnażanie. Celem niniejszego artykułu jest analiza możliwości oraz ograniczeń prowadzonej w Polsce polityki mieszkaniowej. W literaturze ekonomicznej od wielu lat trwa dyskusja nad rolą państwa w sektorze mieszkaniowym, kształtem polityki mieszkaniowej oraz jej instrumentami, które umożliwiłyby efektywną realizację jej społecz-

¹ M. Zalesko, *Prawa własności filarem rozwoju gospodarczego*, *Ekonomia* 2013/4 (25), s. 92–102.

nych celów². Założony cel zostanie zrealizowany poprzez zestawienie literatury przedmiotu, aktów prawnych oraz raportów branżowych (statystycznych) z Polski i ze świata. W opracowaniu przedstawione zostaną także wyniki pilotażowych badań ankietowych przeprowadzonych na grupie N = 200 losowo wybranych respondentów. Celem badań było m.in. poznanie opinii respondentów nt. prowadzonej polityki mieszkaniowej w Polsce w kontekście zaspokajania potrzeb obywateli oraz propozycji jej dalszych usprawnień. Metody badawcze wykorzystane w pracy to: analiza literatury naukowej z zakresu polityki mieszkaniowej (polskiej i zagranicznej), analiza danych statystycznych, badania jakościowe (kwestionariusz ankiety) oraz analiza syntezy. Horyzont czasowy artykułu to w przypadku rysu historycznego mieszkalnictwa w Polsce – ostatnie 100 lat, ze szczególnym uwzględnieniem polityki mieszkaniowej realizowanej w naszym kraju po okresie transformacji ustrojowej. Opinie respondentów wyrażone w przeprowadzonym badaniu ankietowym dotyczą III kwartału 2019 r.

Autorzy niniejszego badania zastrzegają, iż pomimo starań i należytej dokładności niniejsze badanie nie wyczerpuje wszystkich aspektów zagadnienia. Wynika to z przyjętych założeń, braku dostępu do niektórych danych ilościowych lub trudności w kwantyfikacji danych jakościowych. W związku z tym uzyskane wyniki powinny być interpretowane z uwzględnieniem specyfiki opisanych założeń i zakresów.

2. Polityka mieszkaniowa – aspekty teoretyczne, prawno-instytucjonalne oraz finansowe

Polityka mieszkaniowa w wąskim znaczeniu definiowana jest jako polityka mikroekonomiczna, prowadzona przed administrację państwową i jednostki samorządu terytorialnego. Opiera się na zapewnieniu funkcjonowania rynku mieszkaniowego w tych sferach, w których jest w stanie zagwarantować efektywność produkcji budowlano-montażowej, oraz na korygowaniu jego niesprawności. W szerszym ujęciu składa się ona ze wszystkich działań państwa, które wpływają na funkcjonowanie i wynik rynku finansowego, czyli na: liczbę, stawki czynszu, cenę, jakość mieszkań. Definicja ta wynika ze złożoności rynku, który

² Zob.: **J.D. Hulchanski**, *The evolution of property rights and housing tenure in postwar Canada: implications for housing policy*, *Urban Law and Policy* 1988/9, s. 135–156; **P. Lis**, *Koncepcje polityki mieszkaniowej*, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań 2005; **T. So-well**, *Economic Facts and Fallacies*, Basic Books, 2011; **V. Tanzi**, *Gospodarcza rola państwa w XXI wieku*, *Materiały i Studia* 2006/204.

jest podatny na oddziaływanie podmiotów polityki makroekonomicznej i licznych polityk sektorowych krajowych, regionalnych, międzynarodowych³.

Główne cele polskiej polityki mieszkaniowej można rozpatrywać od strony popytowej oraz podażowej. Ta pierwsza zakłada tworzenie warunków do nabycia lub najmu mieszkań przez wszystkich obywateli. Z kolei strona podażowa ma za zadanie zapewnić dostępność i odpowiednią jakość zasobów mieszkaniowych⁴.

Jednym z celów polityki mieszkaniowej jest problem zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych tych gospodarstw domowych, które nie są w stanie nabyć lub wynająć mieszkanie ze względu na brak dochodów. Stąd też pojawiło się pojęcie społecznej polityki mieszkaniowej, której celem jest zapewnienie mieszkań gospodarstwom domowym mającym niskie dochody, nieposiadających odpowiednich zdolności finansowych do nabycia lub wynajmu mieszkań na zasadach rynkowych ze względu na trudną sytuację życiową⁵.

Polityka mieszkaniowa ma za zadanie wspomagać różne grupy obywateli w zaspakajaniu ich potrzeb mieszkaniowych, a także koncentrować się na potrzebach słabszych ekonomicznie grup społecznych. W tym celu wykorzystuje instrumenty: prawne, instytucjonalno-organizacyjne, finansowe⁶.

Prawo do mieszkania jest fundamentem polityki mieszkaniowej. Składa się z prawa do wyboru formy własności mieszkania, prawa do mieszkania o standardzie niewłaczającym godności człowieka, prawa do zmiany miejsca zamieszkania⁷.

Problem zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych, zwłaszcza prawo do mieszkania, odnosi się do postanowień zawartych w licznych dokumentach i aktach prawnych ONZ oraz Rady Europy⁸. Aspekty prawne związane z pra-

³ P. Lis, *Polityka państwa w zakresie finansowania inwestycji mieszkaniowych*, C.H. Beck, Warszawa 2008, s. 16.

⁴ M. Bryx, *Rynek nieruchomości. Finansowanie rozwoju miast*, CeDeWu Sp. z o.o., Warszawa 2013, s. 13.

⁵ K. Żelazowski, *Implikacje teorii praw własności dla funkcjonowania rynku mieszkaniowego i polityki mieszkaniowej*, Acta Universitatis Lodzensis. Folia Oeconomica 2017/1 (327), s. 7–20.

⁶ M. Salomon, A. Muziol-Węclawowicz, *Mieszkalnictwo w Polsce. Analiza wybranych obszarów polityki mieszkaniowej*, Habitat for Humanity, Warszawa 2015.

⁷ A. Andrzejewski, *Polityka mieszkaniowa*, wyd. 3, PWE, Warszawa 1987, s. 492.

⁸ Do dokumentów tych należą m.in.: Powszechna Deklaracja Praw Człowieka wydana przez ONZ (1948); Międzynarodowy Pakt Praw Ekonomicznych, Społecznych i Kulturowych wydany przez ONZ (1966); Deklaracja dotycząca Postępu Społecznego i Rozwoju wydana przez ONZ (1969); Międzynarodowa Konwencja Praw Dziecka wydana przez ONZ (1989); Europejska Karta Społeczna wydana przez Radę Europy (1961, z późn. zm. z 1996); Deklaracja Światowej Konferencji Habitat II w Stambule wydana przez ONZ (1996).

wem do mieszkania mają także swoje odniesienie w konstytucji wielu krajów europejskich, takich jak: Polska, Belgia, Finlandia, Grecja, Hiszpania, Holandia, Szwecja czy też Portugalia. W Polsce zgodnie z zapisami konstytucyjnymi władze zobowiązane są do przeciwdziałania bezdomności, wspierania rozwoju budownictwa socjalnego, popierania działalności obywateli, którzy zmierzają do uzyskania mieszkania na własność⁹.

Kompetencje w sferze polityki mieszkaniowej mają władze krajowe, a także władze samorządowe szczebla lokalnego¹⁰. W większości krajów europejskich zadania dotyczące pomocy mieszkaniowej realizują samorządy lokalne, które są wspierane przez władze centralne. W Polsce jednym z zadań podstawowych gmin w zakresie mieszkalnictwa jest zapewnienie mieszkań gospodarstwom domowym o małych dochodach poprzez dostarczenie lokali socjalnych oraz zamiennych, pomieszczeń tymczasowych czy też wypłatę dodatków mieszkaniowych. Lokale socjalne przysługują osobom i rodzinom o bardzo niskich zarobkach oraz większości osób, wobec których sądownie orzeczono eksmisję z mieszkania. Lokale te bardzo często mają niski standard i małą powierzchnię. Ponadto gminy w ramach prowadzonej polityki społecznej sprawują pieczę nad zapewnianiem schronienia osobom bezdomnym.

Występują dwa podsystemy mieszkalnictwa i jego finansowania: rynkowy i społeczny. Z systemami tymi powiązane są sektory: komercyjny, inaczej rynkowy, oraz sektor publiczny – wspierany przez władze publiczne. Gminy w coraz mniejszym zakresie zajmują się bezpośrednio budową i zarządzaniem mieszkaniami, zlecając te zadania partnerom spoza sektora finansów publicznych. W Polsce są nimi Towarzystwa Budownictwa Społecznego bądź też inne spółki prawa handlowego występujące w gminie. Zadania te mogą być również realizowane przez podmioty zewnętrzne. Ciągły deficyt środków publicznych przeznaczonych na potrzeby mieszkaniowe zwraca uwagę decydentów politycznych w kierunku sektora prywatnego. Jedną z form realizowania zadań mieszkaniowych jest partnerstwo publiczno-prywatne (PPP), chociaż samorządy gminne mogą także wykorzystać inne formy współpracy, m.in. ulgi podatkowe dla inwestorów mieszkań czy agencje pośredniczące w wynajmowaniu mieszkań najemcom socjalnym¹¹.

⁹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej art. 75 ust. 1.

¹⁰ W niektórych krajach kompetencje w zakresie polityki mieszkaniowej mają również władze regionalne.

¹¹ **A. Kotas**, *Partnerstwo publiczno-prawne jako forma finansowania inwestycji publicznych na przykładzie budownictwa nieruchomości komunalnych*, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, Katowice 2014, s. 96–97.

Biorąc pod uwagę zarówno cele, jak i instrumenty polityki mieszkaniowej, które są w niej wykorzystywane, można określić poziom zaangażowania państwa w rynek mieszkaniowy, którego fundamentalnym celem jest zaspokojenie potrzeb mieszkalnych społeczeństwa. Wielkość interwencjonizmu¹² powinna uwzględniać możliwości finansowe budżetu państwa. Należy wybierać te programy, które umożliwiają rozwój oraz pomnażają nakłady innych inwestorów, zapewniając przy tym maksymalizację efektów.

3. Mieszkalnictwo w Polsce – rys historyczny oraz stan aktualny

Na przestrzeni ostatnich stu lat polityka mieszkaniowa w Polsce charakteryzowała się doraźnymi rozwiązaniami oraz brakiem konsekwencji w podejmowanych działaniach. Sytuacja na rynku mieszkań pogorszyła się znacznie wskutek I wojny światowej. Podczas jej trwania zostały wstrzymane prace związane z powstawaniem nowego budownictwa, a większość występującego zasobu mieszkalnego uległo zniszczeniu na skutek prowadzonych działań wojennych.

Rozkwit na rynku nieruchomości miał miejsce po odzyskaniu niepodległości. Podjęto się odbudowy zniszczonych zasobów oraz utworzenia nowej infrastruktury. Aby usprawnić prywatne budownictwo, wprowadzano mechanizm mający pobudzić podaż poprzez: budowanie nowych domów, stabilną wysokość czynszów, ulgi podatkowe, wsparcie budowy mieszkań zasobami finansowymi pochodzącymi z budżetu państwa. Mimo licznych starań w okresie dwudziestolecia międzywojennego nie udało się stworzyć odpowiedniego zasobu komunalnego, który spełniałby wszystkie potrzeby Polaków.

Wybuch II wojny światowej oraz lata powojenne pogłębiły problemy mieszkaniowe. Bezpośrednimi przyczynami były: przesunięcia terytorialne kraju, zniszczenia mienia, jak również zmiany demograficzne. Po wojnie wiele nieruchomości

¹² W kontekście interwencjonizmu państwa w sektorze mieszkaniowym duże znaczenie ma problematyka własności i jej roli w efektywności procesów gospodarczych poruszana przez przedstawicieli ekonomii instytucjonalnej. Zob.: **R. Pęciak**, *Wolność i własność prywatna jako niezbędne składniki porządku ekonomicznego w teorii Jeana-Baptiste'y Saya*, Studia Ekonomiczne Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach 2013/130, s. 112–121; **W. Staniewicz**, *Ekonomika instytucjonalna*, PWSBIA, Warszawa 2012; **S. Szmítka**, *Teoretyczne uwarunkowania wyższości własności prywatnej nad publiczną*, *Warmińsko-Mazurski Kwartalnik Naukowy* 2012/4, s. 121–136; **C. Strzeszewski**, *Własność – zagadnienie społeczno-moralne*, ODISS, Warszawa 1981; **E.J. Stiglitz**, *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004; **A. Locke**, *Property rights and development briefing: Property rights and economic growth*, Overseas Development Institute, 2013.

ści zmieniło formę własności z prywatnej na państwową¹³. Państwo przejmowało na własność budynki opuszczone przez ich właścicieli. Polityka mieszkaniowa w Polsce po II wojnie światowej koncentrowała się w dużej mierze na wykorzystaniu prywatnych zasobów mieszkaniowych na rzecz biedniejszej części społeczeństwa. Wprowadzono publiczną gospodarkę lokalami, która pozbawiała prywatnych właścicieli pełnej swobody dysponowania mieszkaniem¹⁴.

Wzorzec polityki mieszkaniowej w okresie powojennym ulegał dużym przemianom. Można wyróżnić dwa podokresy: do końca lat 80., a także po roku 1990 – zapoczątkowany transformacją ustrojową gospodarki¹⁵. Pierwszy z okresów polegał na dominacji polityki państwa na rynku mieszkalnictwa. Charakteryzowały go niskie czynsze, przez co pobudzano popyt na mieszkania. Takie rozwiązanie było szansą dla osób o niższych dochodach, pozbawionych szans na zaspokojenie swoich potrzeb mieszkaniowych.

Kluczowe znaczenie dla rozwoju mieszkalnictwa w Polsce miały rozwiązania ustawowe, które podjęto podczas transformacji ustrojowej¹⁶. Doprowadziły one do zmniejszenia znaczenia roli planowania w sterowaniu procesami rozwojowymi. W ten sposób uchylono zobowiązanie przydzielania pozwoleń na budowę na podstawie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Zniesiono również obowiązek sporządzania planów miejscowych.

W okresie transformacji powołano samorząd terytorialny mający wpływ na kształtowanie polityki mieszkaniowej. Samorządy zostały właścicielami dużej liczby mieszkań, tworząc w ten sposób zasoby państwowe. To one kształtowały realną sytuację na rynku mieszkalnictwa, zaspokajając potrzeby mieszkańców danej wspólnoty samorządowej. Okazało się to jednak rozwiązaniem nieskutecznym. Z powodu braku wystarczających środków finansowych samorządy nie były w stanie samodzielnie rozwiązać problemu mieszkaniowego trwającego kilka ostatnich dekad. Wprowadzone zmiany przeniosły ciężar potrzeb na obywateli¹⁷.

¹³ A. Źróbek-Różańska, J. Zielińska-Szczepkowska, *National land use policy against the misuse of the agricultural land – causes and effects. Evidence from Poland*, Sustainability 2019/11 (22), <https://doi.org/10.3390/su11226403>.

¹⁴ A. Andrzejewski, *Zarys polityki mieszkaniowej*, Arkady, Warszawa 1969, s. 309.

¹⁵ R. Kisiel, R. Marks-Bielska, *Przemiany w polskiej gospodarce w okresie transformacji systemowej (1989–2007)*, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Olsztyn 2009, s. 5–6.

¹⁶ A. Napiórkowska-Baryła, M. Witkowska-Dąbrowska, I.M. Jesus, *Prywatyzacja zasobu mieszkaniowego przejętego przez Oddział Terenowy Agencji Nieruchomości Rolnych w Olsztynie na przykładzie powiatu olsztyńskiego*, *Ekonomia XXI wieku* 2014/2 (2), s. 122–131.

¹⁷ G. Krawiec, *Wybrane problemy mieszkaniowego zasobu gminy w działalności Rzecznika Praw Obywatelskich*, *Roczniki Administracji i Prawa*. Rok XII, Sosnowiec 2012, s. 156–157.

Zmiana aktów prawa miejscowego na decyzje administracyjne spowodowała negatywne następstwa dla gospodarki przestrzennej kraju, przyczyniając się do problemów związanych z racjonalnym sterowaniem procesami inwestycyjnymi. W myśl nowych przepisów inwestorzy i właściciele nieruchomości dokonywali własnych wyborów dotyczących gospodarowania przestrzenią – nie zawsze racjonalnych i efektywnych¹⁸.

W efekcie jakość i stan zagospodarowania przestrzeni w Polsce na przestrzeni lat ulegał systematycznemu pogorszeniu. Od końca lat 90. wzrastała liczba decyzji administracyjnych wydawanych przez władze gmin podmiejskich w sprawie przeznaczania znaczącej części terenów pod zabudowę i inwestycje deweloperskie. Nierzadko były to tereny służące obywatelom do celów rekreacyjnych, tereny zalesione oraz cenne przyrodniczo¹⁹.

W 2008 r. pojawił się kryzys w budownictwie mieszkaniowym będący wynikiem braku trwałych rozwiązań systemowych. O ile strona podażowa, dzięki możliwościom zakładania nowych firm i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, stała się bardziej elastyczna i szybciej reagowała na pojawiający się popyt po okresie transformacji, o tyle po stronie popytowej początkowo niewiele się zmieniło. Przedstawiciele największego inwestora na rynku mieszkań w Polsce, tj. spółdzielczości mieszkaniowej, pozbawieni centralnej administracji i dotacji budżetowej, okazali się w większości inwestorami nieprzystosowanymi do nowych reguł rynkowych²⁰.

Analizując aktualny stan zasobów mieszkaniowych w Polsce, należy zauważyć, że na rynku dominują mieszkania prywatne i to one zajmują największą powierzchnię (tabela 1). Przeważają domy jednorodzinne, najmniej jest mieszkań należących do Skarbu Państwa.

TABELA 1: *Zasoby mieszkaniowe wg form własności w Polsce w 2017 r.*

Wyszczególnienie	Mieszkania	Powierzchnia mieszkań (w m ²)
1	2	3
Własność w zasobie:		
spółdzielni mieszkaniowych	2 098 822	104 604 285
spółdzielni komunalnych	878 939	38 765 825
zakładów pracy	80 260	4 619 434

¹⁸ E. Karpowicz (red.), *Polityka mieszkaniowa*, Biuro Analiz Sejmowych, Warszawa 2007, s. 12.

¹⁹ *Ibidem*, s. 12–13.

²⁰ M. Bryx, *Finansowanie inwestycji mieszkaniowych*, Poltext, Warszawa 2001, s. 8.

1	2	3
Skarbu Państwa	29 477	1 491 303
TBS	99 400	5 941 485
wspólnot mieszkaniowych	2 931 381	154 390 601
osób prywatnych	8 298 941	758 787 067
Łącznie	14 417 220	1 068 600 000

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych **Główny Urząd Statystyczny**, *Budownictwo mieszkaniowe I–IV kwartał 2017 r.*, Analizy statystyczne, Warszawa 2018, s. 7–11.

W 2017 r. średnia wielkość mieszkania w Polsce wyniosła 74 m², z czego na terenach wiejskich – 93,5 m². Przeciętna powierzchnia użytkowa na 1 osobę wyniosła 27,8 m². Średni wiek polskiego mieszkania wynosił 40 lat i był on zbliżony do średniej krajów UE²¹.

Struktura terytorialna zasobów mieszkaniowych w Polsce ukazuje znaczącą dysproporcję pomiędzy miastami a obszarami wiejskimi. W 2017 r. liczba mieszkań w miastach ponad dwukrotnie przewyższała liczbę mieszkań na terenach wiejskich (tabela 2). Mieszkania w miastach miały także przewagę nad wiejskimi pod względem liczebności izb oraz łącznej powierzchni nieruchomości mieszkalnej.

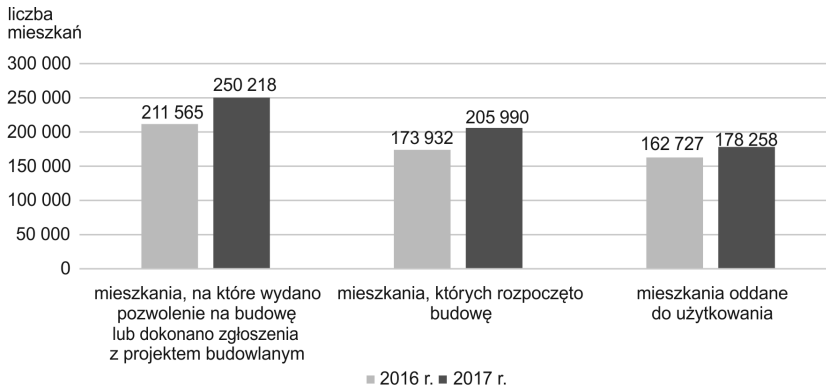
TABELA 2: Zestawienie liczby mieszkań i izb w Polsce w 2017 r.

Wyszczególnienie	Miasta	Tereny wiejskie
Liczba mieszkań	9 739 700	4 700 100
Liczba izb	34 738 000	20 467 600
Łączna powierzchnia (w m ²)	628 919 900	439 639 600

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego. *Gospodarka mieszkaniowa w latach 2013–2017*. Analizy statystyczne, Warszawa, Lublin 2018, s. 14–15.

Aktualnie sektor budownictwa w Polsce rozwija się dynamicznie. Liczba mieszkań oddanych do użytkowania, budowanych oraz wydanych pozwoleń na budowę wzrosła o 9% w 2017 r. w porównaniu z rokiem wcześniejszym (wykres 1).

²¹ **Główny Urząd Statystyczny**, *Gospodarka mieszkaniowa w 2017 roku*, Warszawa 2018, s. 1.

WYKRES 1: *Inwestycje mieszkaniowe w Polsce w latach 2016–2017*

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS

<https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/przemysl-budownictwo-srodk-trwale/budownictwo/budownictwo-mieszkaniowe-w-okresie-styczen-grudzien-2017-roku,5,74.html>; stan na 14.10.2018 r.;
<https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/przemysl-budownictwo-srodk-trwale/budownictwo/budownictwo-mieszkaniowe-w-okresie-i-xii-2016-r-,5,61.html>; stan na 14.10.2018 r.

W ostatnich latach obserwowany jest też stały wzrost inwestycji na rynku nieruchomości. Polacy coraz chętniej kupują mieszkania bądź też budują własne domy. Coraz więcej jest mieszkań prywatnych, co świadczy o większych możliwościach finansowych do realizacji transakcji kupna gotowej bądź budowy własnej nieruchomości. Zwiększa się liczba mieszkań na sprzedaż lub pod wynajem. Jednocześnie obserwowany jest spadek nieruchomości spółdzielczych (wykres 2).

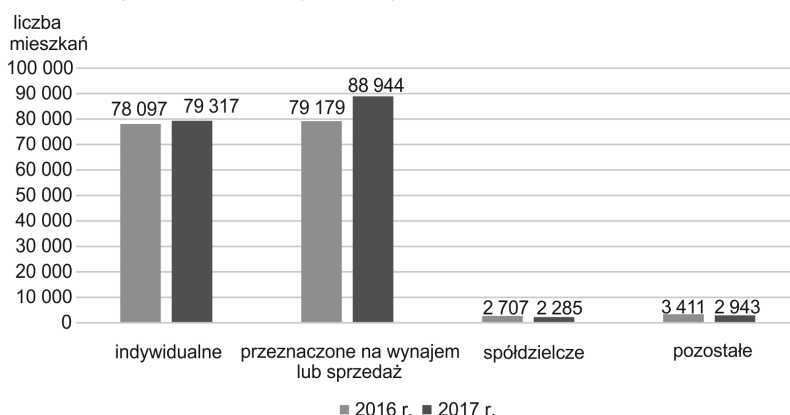
Znaczna część Polaków mieszka w przeludnionych mieszkaniach (ok. 40%)²². Zgodnie z danymi Eurostat, aby w pełni zaspokoić potrzeby mieszkaniowe Polaków, trzeba byłoby oddać do użytkowania dodatkowo ok. 2,8 mln mieszkań. Przestrzeń wspólna użytkowników danej nieruchomości jest również bardzo ograniczona.

Średnia liczba pokoi przypadających na jedną osobę w Polsce jest na najniższym poziomie w porównaniu do innych krajów europejskich i wynosi 1,1 pokoju. Zbliżone wartości posiadają jedynie: Bułgaria (odpowiednio: 1,2), Grecja (1,3) oraz Włochy (1,4). W pozostałych krajach europejskich przypada ok. 2 pokoi na jedną osobę²³.

²² http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_lvho05a; stan na 20.10.2018 r.

²³ M. Salamon, A. Muziol-Węclawowicz, *Mieszkalnictwo w Polsce. Analiza wybranych obszarów polityki mieszkaniowej*, Habitat for Humanity, Warszawa 2015, s. 55–56.

WYKRES 2: Rodzaje mieszkań oddanych do użytkowania w Polsce w latach 2016–2017



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych **Główny Urząd Statystyczny**, *Budownictwo mieszkaniowe I–IV kwartał 2017 r.*, Analizy statystyczne, Warszawa 2018, s. 8; **Główny Urząd Statystyczny**, *Budownictwo mieszkaniowe I–IV kwartał 2016 r.*, Analizy statystyczne, Warszawa 2018, s. 10.

4. Wybrane instrumenty pomocy finansowej państwa, wspierające potrzeby mieszkaniowe Polaków

Aktywna polityka państwa w zakresie mieszkalnictwa ma za zadanie umożliwić jak największej liczbie obywateli nabycie własnego mieszkania na preferencyjnych warunkach. Od 2006 r. realizowanych jest w Polsce 6 programów mieszkaniowych (tabela 3).

Zgodnie z szacunkami ekspertów BGK w programie RnS udzielono łącznie 193 tys. kredytów, z czego: 53% środków z programu zostało przeznaczonych na zakup mieszkania na rynku wtórnym, 30% środków przeznaczono na zakup nieruchomości na rynku pierwotnym, zaś 17% wydano na budowę domów jednorodzinnych. Plusem programu jest powstanie około 90 879 mieszkań i domów więcej. Do wad należy zaliczyć generowanie ogromnych kosztów dla budżetu państwa (do roku 2020 to ok. 7 mld zł). Ponadto przyznanie dotacji miało 22-krotnie mocniejszy wpływ na procentową zmianę cen mieszkań objętych RnS w stosunku do procentowego wzrostu liczby transakcji tymi mieszkaniami²⁴.

²⁴ **I. Herbst**, *Potrzeby mieszkaniowe w Polsce. Dostęp do mieszkania w kontekście polityki rodzinnej*, Ekspertyza opracowana na potrzeby Zespołu ekspertów ds. wypracowania rekomendacji w zakresie polityki rodzinnej przy Kancelarii Prezydenta RP, Warszawa 2013.

TABELA 3: Programy wsparcia mieszkalnictwa w Polsce

Program	Czas trwania	Główne założenia
1	2	3
Rodzina na Swoim (RnS)	2006–2012	<ul style="list-style-type: none"> dla osób samotnie wychowujących dzieci oraz małżeństw; wspierał zakup mieszkań lub domów jednorodzinnych przez osoby bez zdolności kredytowej; dopłatę mieszkaniową można było przeznaczyć na zakup mieszkania istniejącego lub w budowę nowego; wsparcie rządowe wynosiło do 50% wysokości odsetek przez pierwsze 8 lat spłacania kredytów; wysokość dofinansowywania zależała od powierzchni nieruchomości.
Budownictwo Socjalne	2007 – trwa	<ul style="list-style-type: none"> dla gmin, powiatów, związków międzygminnych oraz organizacji pożytku publicznego zajmujących się budownictwem socjalnym; zapomoga od 30–50% kosztów budowy mieszkań chronionych, lokali socjalnych, lokali komunalnych, noclegowni, domów dla bezdomnych; na program przeznaczono 538 mln zł z budżetu państwa.
Mieszkanie dla Młodych (MdM)	2014–2018	<ul style="list-style-type: none"> konieczność spełnienia wielu restrykcyjnych kryteriów związanych z brakiem posiadania własnego mieszkania, wiekiem, ceną mieszkania oraz kredytem; progi dopłat w zależności od statusu rodziny (m.in. jej liczebności); wsparcie polityki prorodzinnej przez rząd; od 2015 r. zmiana warunków na mniej restrykcyjne (m.in. możliwość nabycia mieszkania na rynku wtórnym, brak wymogu posiadania pierwszego mieszkania <i>etc.</i>).
Mieszkanie Plus (M+)	2017 – trwa	<ul style="list-style-type: none"> dla wszystkich gospodarstw domowych, zwłaszcza tych które oszczędzają na mieszkanie lub chcą zakupić mieszkanie pod wynajem; kryterium dochodowe tylko w przypadku kolejności przyznawania świadczeń, pierwszeństwo dla rodzin wielodzietnych, brak wymogów wiekowych oraz posiadania pierwszego mieszkania; 3 filary programu: narodowy fundusz mieszkaniowy (wynajem + dojście do własności); wsparcie dla budownictwa społecznego oraz indywidualne konta mieszkaniowe.
Fundusz mieszkań na wynajem	2015 – trwa	<ul style="list-style-type: none"> inicjatywa Banku Gospodarstwa Krajowego w celu poszerzenia oferty mieszkań w największych aglomeracjach polskich: warszawskiej, trójmiejskiej, wrocławskiej, łódzkiej, poznańskiej, śląskiej; zachęcenie Polaków do długookresowego wynajmu mieszkań zamiast zakupu własnego mieszkania na kredyt.

1	2	3
Mieszkanie na start	2019 – trwa	<ul style="list-style-type: none"> • zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych osób, których nie stać na posiadanie własnego lokum, zachęta inwestorów prywatnych oraz deweloperów do budowania mieszkań na wynajem; • konieczność spełnienia wymogów dotyczących dochodów; • brak możliwości wykupu nieruchomości na własność, dotyczy dopłat do czynszów.

Źródło: opracowanie własne na podstawie **L. Groeger**, *Programy wspierania budownictwa mieszkaniowego w Polsce i ich wpływ na rynek nieruchomości mieszkaniowych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2016, s. 139–140 oraz danych pozyskanych ze źródeł internetowych²⁵.

W przypadku programu MdM brakuje tak precyzyjnych danych. Około 5% środków zostało przeznaczonych na budowę domów jednorodzinnych. Łącznie w programie MdM udzielono ok. 110 tys. wniosków, a z jego pomocą powstało około 38 614 tys. mieszkań i domów. Program przez 4 lata trwania kosztował budżet państwa 2 mld 928 mln złotych. Mieszkanie dla Młodych można uznać za program, który nie obciążał budżetu państwa, tak jak RnS, a przy okazji – pośrednio – zmniejszył deficyt mieszkaniowy²⁶.

Z raportu na temat realizacji Narodowego Programu Mieszkaniowego²⁷ wynika, że w komercyjnym filarze M+ do końca 2018 r. zakończono budowę 480 lokali. Rozpoczęto też budowę kolejnych 1027 mieszkań. W przypadku

²⁵ <https://www.gov.pl/web/gov/skorzystaj-z-programu-mieszkanie-dla-mlodych>; stan na 9.12.2018 r.
<https://www.mdmprogram.pl>; stan na 9.12.2018 r.
<https://enerad.pl/finanse/mdm/>; stan na 10.12.2018 r.
<http://www.rodzinaswoim.net.pl/program-rodzina-na-swoim.html>; stan na 9.12.2018 r.
<http://www.rodzinaswoim.net.pl/warunki-udzielenia-kredytu.html>; stan na 9.12.2018 r.
<https://www.bgk.pl/przedsiębiorstwa/fundusze-i-programy/program-wspierania-społecznego-budownictwa-czynszowego/>; stan na 11.12.2018 r.
<https://mieszkanieplus.gov.pl/>; stan na 11.12.2018 r.
<https://mplus.pl/>; stan na 11.12.2018 r.
<https://funduszmieszkan.pl/>; stan na 12.12.2018 r.
<https://enerad.pl/aktualnosci/mieszkanie-na-start-krok-po-kroku/>; stan na 12.12.2018 r.
<https://www.totalmoney.pl/artykuly/7609555,kredyty-hipoteczne,mieszkanie-na-start-2020--wysokosc-doplat-kto-moze-liczyc-na-doplaty-do-czynszu-wynajmowanego-mieszkania,1,1>; stan na 12.12.2018 r.

²⁶ *Porównanie M+, RnS i MdM – czyli jak zmniejszyć deficyt mieszkaniowy w Polsce?*, <https://enerad.pl/aktualnosci/porownanie-mplus-rns-i-mdm/>; stan na 30.12.2019 r.

²⁷ *Sprawozdanie z realizacji działań w ramach Narodowego Programu Mieszkaniowego w 2018 roku*, Warszawa, marzec 2018 r.

budownictwa dla najuboższych można mówić tylko o planach. Program systematycznego oszczędzania na cele mieszkaniowe (tzw. Indywidualne Konta Mieszkaniowe) został zlikwidowany kosztem Mieszkania na Start. Brakuje szczegółowych informacji o tym, ile osób korzysta z dopłat do czynszów w jego zakresie.

5. Wyniki badań własnych

W III kwartale 2019 r. przeprowadzono badania ankietowe na grupie $N = 200$ ²⁸ losowo wybranych Polaków powyżej 18. roku życia, którzy w najbliższych 12 miesiącach planowali zakup mieszkania – zarówno na rynku pierwotnym, jak i wtórnym lub budowę domu. Badanie ankietowe zawierało łącznie 17 pytań: zamkniętych, półotwartych, otwartych. Wśród respondentów 25% stanowiły kobiety, a 75% mężczyźni. Największą grupę wśród badanej populacji stanowiły osoby w wieku od 30. do 35. roku życia – 53%. Ponad połowa badanych (51,5%) posiadała wykształcenie średnie, zaś 23,5% respondentów legitymowało się dyplomem ukończenia studiów wyższych. Spośród badanej populacji największy udział stanowiły osoby aktywne zawodowo – 64%. Pozostałą grupę stanowili emeryci/renciści (9,5%), osoby bezrobotne (10%) oraz osoby uczące się (16,5%). Badania miały charakter pilotażowy. W poniższym opracowaniu ograniczono się do przedstawienia danych obrazujących ocenę respondentów na temat realizowanej przez państwo polityki mieszkaniowej oraz propozycji jej usprawnień.

Zdaniem większości badanych (66%) rząd nie wspiera swoich obywateli wystarczająco w sprawach związanych z mieszkalnictwem. Pomoc państwa jest na niższym poziomie aniżeli w innych krajach UE i wynika to ich zdaniem z wieloletniego zaniedbania tej dziedziny gospodarki. Respondenci przyznali, że poprawa polityki mieszkaniowej w Polsce jest czasochłonna i wymaga zaangażowania dużych nakładów inwestycyjnych w przyszłości.

Ankietowani zapytani, czy w przyszłości chcą skorzystać z programów mieszkaniowych, w zdecydowanej większości (62%) wyrazili chęć udziału w tego typu projektach, 27% respondentów nie czuła takiej potrzeby, a co dzieśiąty badany potrzebowałby czasu na wnikliwą analizę ww. rozwiązań. Osoby, które opowiedziały się za udziałem w programach finansujących zakup lub wynajem nieruchomości mieszkaniowych, poparły swoje decyzje następującymi argumentami: wykorzystanie szansy na zakup nieruchomości (22% wskazań),

²⁸ Badanie CAWI w postaci ankiety do samodzielnego wypełnienia na komputerze przez respondenta.

zwiększenie pomocy dla ludzi (16%), brak wystarczających środków własnych na zakup nieruchomości (9%), korzystna oferta na start dla młodych (6%), zmniejszenie kosztów zakupu mieszkania (4%), zwiększone wsparcie dla osób uboższych (3%), zwiększenie możliwości przy wyborze mieszkania (2%).

Przeciwnicy odpowiadali następująco: posiadam dom na własność lub otrzymam go w spadku (7%), kryteria programowe są zbyt restrykcyjne (6,5%), nie chcę zaciągać kredytu długookresowego (6%), mam inne plany inwestycyjne (4,5%), posiadam zbyt wysokie zarobki, aby skorzystać ze wsparcia (3%).

Respondenci uważali, że kryteria uzyskania dofinansowania na zakup mieszkania w ramach programów rządowych są restrykcyjne i powiązane z indywidualną oceną sytuacji ekonomicznej gospodarstwa domowego. Programy skierowane są głównie do osób uboższych, dają też pierwszeństwo rodzinom wielodzietnym. W zależności od liczby osób przypadających na gospodarstwo domowe przyznawane są dodatkowe ulgi lub dodatki. Jest to demotywuujące dla osób posiadających mniejsze rodziny. Przeszkodą są też wygórowane wymogi finansowe oraz czasowe, które sprawiają, że ludzie obawiają się skorzystać z programów mieszkaniowych z powodu długiej okresowości kredytów, ryzyka niewybudowania nieruchomości itp.

W badaniu zapytano także o propozycje usprawnień w polityce mieszkaniowej. Wyniki przedstawiono w tabeli 4.

TABELA 4: *Propozycje zmian w zakresie polityki mieszkaniowej w opinii respondentów**

Wyszczególnienie	Liczba osób	Udział % wskazań
1	2	3
Obniżenie cen nieruchomości	39	15,00
Zwiększenie dofinansowań mieszkaniowych dla obywateli	33	12,69
Zwiększenie zarobków	24	9,23
Wspieranie osób młodych w kwestii mieszkaniowej	24	9,23
Zmniejszenie opłat i rachunków, a także podatków	22	8,46
Brak opinii	10	3,85
Zmniejszenie cen działek budowlanych oraz większa ich dostępność	9	3,46
Budowanie większej liczby nieruchomości	9	3,46
Zwiększenie wsparcia od spółdzielni mieszkaniowych	9	3,46
Skrócenie czasu budowy nieruchomości	8	3,08

TABELA 4 (cd.)

1	2	3
Zmniejszenie ilości warunków do spełnienia w ramach programów rządowych	8	3,08
Remontowanie starych nieruchomości na nowe i funkcjonalne	7	2,69
Obniżenie cen materiałów budowlanych	6	2,31
Zmiana przepisów prawa budowlanego	6	2,31
Zwiększenie liczby biur nieruchomości pomagających znaleźć odpowiednie mieszkanie	6	2,31
Obniżenie kosztów kredytów	6	2,31
Zwalczenie niekompetencji ekip budowlanych	5	1,92
Zmniejszenie biurokracji	4	1,54
Zmiana kierunku działań rządowych	4	1,54
Zmniejszenie składek ubezpieczeniowych na nieruchomości	4	1,54
Zapewnienie cen nieruchomości adekwatnych do wynagrodzeń	3	1,15
Zwiększenie liczby miejsc pracy	3	1,15
Zwiększenie dostępności do kredytów	3	1,15
Udostępnienie większej liczby mieszkań dla rodzin z dziećmi	3	1,15
Ułatwienie dostępu do pozwoleń budowlanych	2	0,77
Żadnych zmian	2	0,77
Obniżenie cen za wynajem mieszkań oraz czynszów	1	0,38

O b j a ś n i e n i e: *pytanie otwarte.

Ź r ó d ł o: opracowanie na podstawie badań własnych.

Do najczęstszych propozycji zmian polityki mieszkaniowej, wskazanych przez badanych, zaliczono: obniżenie cen nieruchomości, zwiększenie pomocy finansowej na cele mieszkaniowe, a także podwyższenie zarobków oraz jednocześnie zmniejszenie opłat i podatków. Powyższe propozycje mogą zostać uznane za racjonalne ekonomicznie w określonym zakresie. Zbyt duże obniżenie cen mieszkań przy równoczesnym zwiększeniu pomocy finansowej państwa może doprowadzić do utraty wartości pieniądza. Wydaje się, że korzystnym rozwiązaniem byłaby aktywna polityka fiskalna związana z ulgami podatkowymi dla osób pragnących nabyć swoją pierwszą nieruchomość. Respondenci wskazywali na konieczność wsparcia przez państwo przede wszystkim osób młodych. Łatwiejszy dostęp do mieszkania, a także skrócenie czasu oczekiwania na pozwolenie na budowę mogłyby realnie wpłynąć na pozytywne zmiany na rynku nieruchomości.

6. Zakończenie

Celem polityki mieszkaniowej powinno być zapewnienie przez państwo najlepszych rozwiązań gwarantujących sprawne funkcjonowanie rynku mieszkaniowego oraz korygowanie istniejących nieefektywności. Mieszkalnictwo w Polsce jest jedną z zaniedbanych dziedzin społeczno-gospodarczych. Zasoby mieszkaniowe znacznie odbiegają od średniej w pozostałych krajach europejskich. Problematyka mieszkalnictwa w Polsce przez dziesięciolecia była kształtowana w zależności od sytuacji politycznej państwa. Duży wpływ na obecny stan mają czynniki historyczne (wojny światowe, lata powojenne, transformacja ustrojowa).

Główną przyczyną problemów mieszkaniowych w Polsce jest brak wystarczających środków finansowych na inwestycje. Państwo, chcąc wyjść naprzeciw potrzebom Polaków, od 2006 r. oferuje szereg instrumentów finansowych wspierających sektor mieszkaniowy. Dzięki rządowym programom mieszkaniowym sytuacja na rynku ulega stopniowej poprawie – wzrasta liczba osób posiadających własne mieszkania przy równoczesnym zwiększeniu liczby nowo wybudowanych nieruchomości. Jednocześnie wiąże się to z dużym obciążeniem finansowym dla budżetu państwa.

Na podstawie przeprowadzonych badań zaproponowano następujące rekomendacje dla prowadzonej w Polsce polityki mieszkaniowej:

- stały monitoring sytuacji mieszkaniowej w miastach – obecnie brakuje kompleksowej i aktualnej informacji o podstawowych wskaźnikach charakteryzujących sektor mieszkaniowy w Polsce, co znacząco utrudnia podejmowanie efektywnych decyzji inwestycyjnych, jak i właściwe planowanie polityki mieszkaniowej. Sposobem na przeciwdziałanie tej sytuacji jest wprowadzenie na poziomie wszystkich miast w Polsce obowiązkowego dokumentu z zakresu monitoringu sytuacji mieszkaniowej w mieście. Dokument ten powinien diagnozować takie kwestie, jak: potencjał demograficzny, gospodarczy, przestrzenny i infrastrukturalny mieszkalnictwa w danej jednostce samorządowej; zasoby rynku mieszkaniowego na sprzedaż i wynajem wraz z cenami transakcyjnymi oraz ich dostępność dla gospodarstw domowych; strukturę inwestorską budownictwa mieszkaniowego; potrzeby mieszkaniowe w sektorze prywatnym i społecznym;
- popularyzację przedsięwzięć z zakresu mieszkalnictwa społecznego, realizowanych w formule PPP lub innej pozwalają na przejrzystą współpracę samorządów z sektorem prywatnym – budżety gmin oraz budżet państwa często nie dysponują wystarczającymi środkami publicznymi, które mo-

głyby w pełni zaspokoić potrzeby mieszkaniowe wszystkich obywateli. Odpowiedzią na powyższe wyzwania powinno być stworzenie uregulowań prawnych, finansowych i organizacyjnych wspierających współpracę samorządów z firmami prywatnymi czy instytucjami społecznymi zajmującymi się najmem;

- rozwój sektora mieszkań na wynajem – polityka mieszkaniowa wspierająca budowanie mieszkań na wynajem powinna zapewnić stabilny i bezpieczny najem tym obywatelom, którzy z różnych przyczyn nie są zainteresowani nabyciem mieszkania na własność. Zwiększanie liczby mieszkań komunalnych dla osób najbardziej potrzebujących jest istotnym wyzwaniem z punktu widzenia gmin, których budżety nierzadko nie pozwalają na podejmowanie nowych, dużych inwestycji mieszkaniowych, skutecznie zaspokajających potrzeby mieszkaniowe i zmniejszających liczbę osób ubiegających się o wynajem lokalu z zasobu gminy. Odpowiedzią na te wyzwania może być wprowadzenie wieloletniego programu rządowego, który obejmowałby przygotowanie procedur, naboru i kwalifikacji miejscowości uczestniczących w nim, a następnie realizacji tego programu przez włączone do niego jednostki samorządowe.

Inwestycje mieszkaniowe są dużą szansą dla rozwoju społeczno-ekonomicznego kraju. Sposobem radzenia sobie z problemem mieszkaniowym w Polsce może być zmiana przepisów prawnych oraz podatkowych na takie, które dawałyby korzyści i przyciągały inwestorów do włączenia się w budownictwo społeczne. Sytuację mieszkaniową poprawić można poprzez integrację wszystkich podmiotów, które są aktywne na rynku nieruchomości mieszkaniowych: państwa, samorządów lokalnych, organizacji i instytucji społecznych oraz samych obywateli. Wspólne działania wszystkich interesariuszy, nastawione na jeden cel, mogą przynieść oczekiwane rezultaty w dłuższej perspektywie czasu.

Bibliografia

Akty prawne

Deklaracja dotycząca Postępu Społecznego i Rozwoju wydana przez ONZ z dnia 30 grudnia 1969 r., art. 10.

Deklaracja Światowej Konferencji Habitat II w Stambule wydana przez ONZ z dnia 14 czerwca 1996 r.

Europejska Karta Społeczna z dnia 18 października 1961 r. (z późn. zm.).

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej art. 75 ust. 1.

Międzynarodowa Konwencja Praw Dziecka, Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych z dnia 20 listopada 1989 r., rezolucja 44/25.

Międzynarodowy Pakt Praw Ekonomicznych, Społecznych i Kulturowych z dnia 16 grudnia 1966 r.
Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ z dnia 10 grudnia 1948r., art. 25, Nr 217A.

Opracowania

- Andrzejewski A.**, *Polityka mieszkaniowa*, wyd. 3, PWE, Warszawa 1987, s. 29, 492.
- Andrzejewski A.**, *Zarys polityki mieszkaniowej*, Arkady, Warszawa 1969, s. 309.
- Bryx M.**, *Finansowanie inwestycji mieszkaniowych*, Poltext, Warszawa 2001, s. 8.
- Bryx M.**, *Rynek nieruchomości. Finansowanie rozwoju miast*, CeDeWu Sp. z o.o., Warszawa 2013, s. 13.
- Groeger L.**, *Programy wspierania budownictwa mieszkaniowego w Polsce i ich wpływ na rynek nieruchomości mieszkaniowych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2016, s. 139–140.
- Główny Urząd Statystyczny**, *Budownictwo mieszkaniowe I–IV kwartał 2016 r.*, Analizy statystyczne, Warszawa 2018, s. 10.
- Główny Urząd Statystyczny**, *Budownictwo mieszkaniowe I–IV kwartał 2017 r.*, Analizy statystyczne, Warszawa 2018, s. 7–11.
- Główny Urząd Statystyczny**, *Gospodarka mieszkaniowa w latach 2013–2017*, Analizy statystyczne, Warszawa–Lublin 2018, s. 14–15.
- Główny Urząd Statystyczny**, *Gospodarka mieszkaniowa w 2017 roku*, Warszawa 2018, s. 1.
- Herbst I.**, *Potrzeby mieszkaniowe w Polsce. Dostęp do mieszkań w kontekście polityki rodzinnej*, Ekspertyza opracowana na potrzeby Zespołu ekspertów ds. wypracowania rekomendacji w zakresie polityki rodzinnej przy Kancelarii Prezydenta RP, Warszawa 2013.
- Hulchanski J.D.**, *The evolution of property rights and housing tenure in postwar Canada: implications for housing policy*, Urban Law and Policy 1988/9, s. 135–156.
- Karpowicz E.** (red.), *Polityka mieszkaniowa*, Biuro Analiz Sejmowych, Warszawa 2007, s. 12–13.
- Kisiel R., Marks-Bielska R.**, *Przemiany w polskiej gospodarce w okresie transformacji systemowej (1989–2007)*, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Olsztyn 2009, s. 5–6.
- Kotas A.**, *Partnerstwo publiczno-prawne jako forma finansowania inwestycji publicznych na przykładzie budownictwa nieruchomości komunalnych*, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, Katowice 2014, s. 96–97.
- Krawiec G.**, *Wybrane problemy mieszkaniowego zasobu gminy w działalności Rzecznika Praw Obywatelskich*, Roczniki Administracji i Prawa. Rok XII, Sosnowiec 2012, s. 156–157.
- Lis P.**, *Koncepcje polityki mieszkaniowej*, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań 2005.
- Lis P.**, *Polityka państwa w zakresie finansowania inwestycji mieszkaniowych*, C.H. Beck, Warszawa 2008, s. 16.
- Locke A.**, *Property rights and development briefing: Property rights and economic growth*, Overseas Development Institute, 2013.
- Napiórkowska-Baryła A., Witkowska-Dąbrowska M., Jesus I.M.**, *Prywatyzacja zasobu mieszkaniowego przejętego przez Oddział Terenowy Agencji Nieruchomości Rolnych w Olsztynie na przykładzie powiatu olsztyńskiego*, Ekonomia XXI wieku 2014/2 (2), s. 122–131.
- Pęciak R.**, *Wolność i własność prywatna jako niezbędne składniki porządku ekonomicznego w teorii Jeana-Baptiste' y Saya*, Studia Ekonomiczne Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach 2013/130, s. 112–121.

- Salomon M., Muziol-Węclawowicz A.**, *Mieszkalnictwo w Polsce. Analiza wybranych obszarów polityki mieszkaniowej*, Habitat for Humanity, Warszawa 2015, s. 55–56.
- Sowell T.**, *Economic Facts and Fallacies*, Basic Books, 2011.
- Sprawozdanie z realizacji działań w ramach Narodowego Programu Mieszkaniowego w 2018 roku*, Warszawa, marzec 2018.
- Stankiewicz W.**, *Ekonomia instytucjonalna*, PWSBIA, Warszawa 2012.
- Stiglitz E.J.**, *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.
- Strzeszewski C.**, *Własność – zagadnienie społeczno-moralne*, ODISS, Warszawa 1981.
- Szmitka S.**, *Teoretyczne uwarunkowania wyższości własności prywatnej nad publiczną*, Warmińsko-Mazurski Kwartalnik Naukowy 2012/4, s. 121–136.
- Tanzi V.**, *Gospodarcza rola państwa w XXI wieku*, Materiały i Studia 2006/204.
- Zalesko M.**, *Prawa własności filarem rozwoju gospodarczego*, *Ekonomia* 2013/4 (25), s. 92–102.
- Żróbek-Różańska A., Zielińska-Szczepkowska J.**, *National land use policy against the misuse of the agricultural land – causes and effects. Evidence from Poland*, *Sustainability* 2019/11 (22), <https://doi.org/10.3390/su11226403>
- Żelazowski K.**, *Implikacje teorii praw własności dla funkcjonowania rynku mieszkaniowego i polityki mieszkaniowej*, *Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Oeconomica* 2017/1 (327), s. 7–20.

Strony internetowe

- https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_lvho05a; stan na 20.10.2018 r.
- <https://enerad.pl/aktualnosci/mieszkanie-na-start-krok-po-kroku/>; stan na 12.12.2018 r.
- <https://enerad.pl/aktualnosci/porownanie-mplus-rns-i-mdm/>; stan na 30.12.2018 r.
- <https://enerad.pl/finanse/mdm/>; stan na 10.12.2018 r.
- <https://funduszmieszkam.pl/>; stan na 12.12.2018 r.
- <https://mieszkanieplus.gov.pl/>; stan na 11.12.2018 r.
- <https://mplus.pl/>; stan na 11.12.2018 r.
- <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/przemysl-budownictwo-srodk-trwale/budownictwo/budownictwo-mieszkaniowe-w-okresie-i-xii-2016-r-,5,61.html>; stan na 14.10.2018 r.
- <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/przemysl-budownictwo-srodk-trwale/budownictwo/budownictwo-mieszkaniowe-w-okresie-styczen-grudzien-2017-roku,5,74.html>; stan na 14.10.2018 r.
- <https://www.bgk.pl/przedsiębiorstwa/fundusze-i-programy/program-wspierania-społecznego-budownictwa-czynszowego/>; stan na 11.12.2018 r.
- <https://www.gov.pl/web/gov/skorzystaj-z-programu-mieszkanie-dla-młodych>; stan na 9.12.2018 r.
- <https://www.mdmprogram.pl>; stan na 09.12.2018 r.
- <https://www.rodzinaanaswoim.net.pl/program-rodzina-na-swoim.html>; stan na 9.12.2018 r.
- <https://www.rodzinaanaswoim.net.pl/warunki-udzielenia-kredytu.html>; stan na 9.12.2018 r.
- <https://www.totalmoney.pl/artykuly/7609555,kredyty-hipoteczne,mieszkanie-na-start-2020---wysokosc-doplat-któ-może-liczyć-na-dopłaty-do-czynszu-wynajmowanego-mieszkania,1,1>; stan na 12.12.2018 r.

Roman KISIEL, Joanna ZIELIŃSKA-SZCZEPKOWSKA, Katarzyna DZIEŻYK

HOUSING POLICY IN POLAND

Abstract

Background: Shelter is one of the basic human needs. Satisfying this need is of fundamental importance not only for individual citizens or households, but also for the general public and the proper functioning of the country. Most scientists agree that the housing sector has special features that distinguish it from other sectors of the economy and are of fundamental importance for the standard of living of citizens as well as for the strength and economic development of the country.

Research purpose: The aim of the study is to examine the current state of housing policy implemented in Poland.

Methods: The article is both theoretical and empirical. The research methods used in the text include deductive studies of the literature on the subject, legal acts, reports and statistical analyses as well as qualitative research – a survey was conducted in 2019 among N = 200 respondents who intended to buy a flat in the next 12 months.

Conclusions: The diagnosis and analysis of the housing policy implemented in Poland made it possible to assess the changes that have been taking place in this area over the recent years. The research shows that housing in Poland is one of the social and economic areas that falls far behind schedule and requires a compact state policy.

Keywords: housing policy, housing, housing programs.