

## Komunikat FOR 23/2021:

### Mieszkaniowy „Polski Ład” nie zbuduje brakujących mieszkań

#### Synteza:

- Prawo i Sprawiedliwość, Porozumienie i Solidarna Polska, ogłaszając „Polski Ład”, przedstawiły szereg propozycji dla rynku mieszkaniowego. Najbardziej istotne z nich to państwowe gwarancje wkładu własnego do kredytu mieszkaniowego oraz dopłaty dla rodzin wielodzietnych i korzystających z budownictwa społecznego. Są to programy, w ramach których podatnicy będą dopłacać do zakupu mieszkań na własność, co w przeszłości na świecie prowadziło do wzrostu cen mieszkań, a w skrajnych przypadkach baniek cenowych i kryzysów. Zmierza to też, wbrew celowi dotychczas podzielanemu przez rząd, rozwoju rynku najmu, który jest tańszy i wspiera mobilność społeczną.
- Zaproponowane programy nie zwiększą istotnie dostępności mieszkań, ponieważ barierą w Polsce jest nie popyt na mieszkania, lecz ich podaż. W ostatniej dekadzie coraz więcej firm budowlanych zgłaszało braki wykwalifikowanych pracowników, ceny materiałów oraz niejasne, niespójne i niestabilne przepisy prawne jako bariery działalności. Wzrost barier regulacyjnych widać również we wzroście długości oczekiwania na decyzje o warunkach zabudowy i pozwoleniu na budowę w latach 2015–2019. Natomiast niedostateczny popyt był zgłaszany od czasu bańki na rynku nieruchomości coraz rzadziej i jako jedna z ostatnich barier. O skali barier podażowych przekonał się rząd PiS, kiedy fiaskiem skończyła się jego zapowiadana budowa 100 tys. tanich mieszkań na wynajem.
- Postawiony w „Polskim Ładzie” cel redukcji deficytu mieszkaniowego z 1,7 mln osób w 2020 roku do 500 tys. osób w 2030 roku zostanie z dużym prawdopodobieństwem zrealizowany przez sektor prywatny bez pomocy państwa – przy samym utrzymaniu dotychczasowego tempa budowy mieszkań.
- Postulaty budowy domów o powierzchni zabudowy do 70 m<sup>2</sup> bez zbędnych formalności i cyfryzacji procesu inwestycyjno-budowlanego są słuszne, nie rozwiążą problemów rynków mieszkaniowych w największych metropoliach, gdzie ceny rosną najszybciej. Rząd powinien wykorzystać cyfryzację do zbierania i corocznej publikacji danych o barierach budowlanych we wszystkich gminach w Polsce. Pozwoliłoby to lepiej ocenić skalę i koszty barier regulacyjnych, a tym samym umożliwiło ich reformowanie w oparciu o dowody.

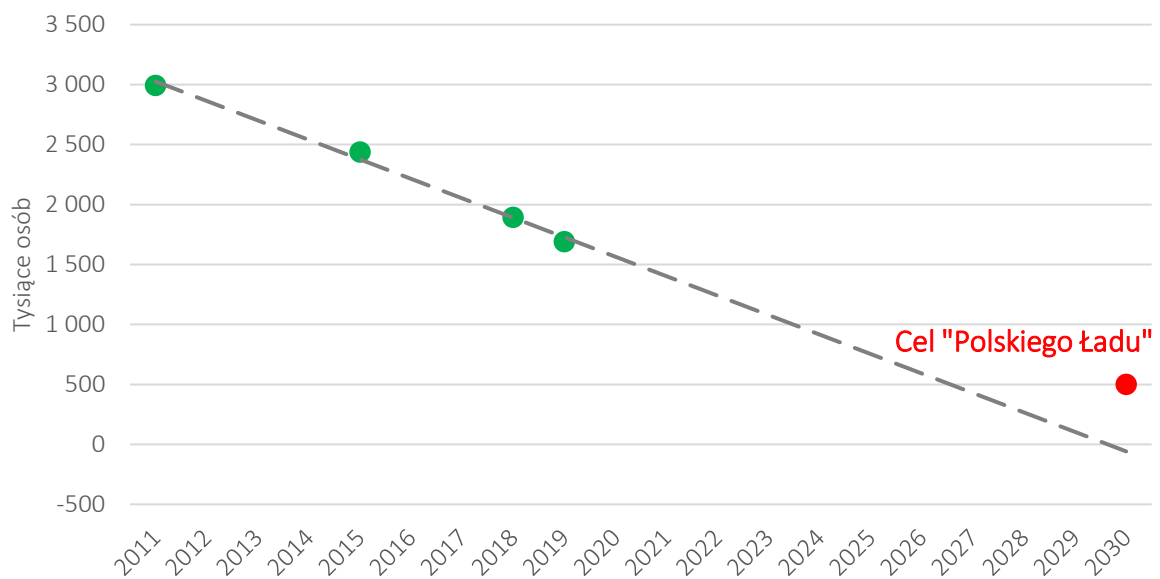
Prawo i Sprawiedliwość, Porozumienie i Solidarna Polska w „Polskim Ładzie” zapowiedziało szereg propozycji mieszkaniowych:

1. **Kredyt mieszkaniowy bez wkładu własnego** – państwowe gwarancje kredytowe dla wkładów własnych na zakup pierwszego mieszkania na rynku pierwotnym, wtórnym albo budowę domu dla osób w wieku 20–40 lat. Mieszkania kwalifikujące się do gwarancji wkładu własnego ma obowiązywać limit ceny metra kwadratowego.
2. **Bon mieszkaniowy** – spłaty kredytu mieszkaniowego po urodzeniu się drugiego i kolejnego dziecka oraz na partycypację w towarzystwie budownictwa społecznego albo wkład mieszkaniowy w spółdzielni mieszkaniowej.
3. **Spółeczne Agencje Najmu** – wprowadzenie do porządku prawnego nowego modelu pośrednictwa pomiędzy właścicielami mieszkań a wskazywanymi przez gminę osobami fizycznymi, których dochody lub sytuacja życiowa nie pozwalają na wynajem mieszkania na zasadach komercyjnych. Ocena skutków regulacji przewiduje jednak, że w zasobie 45 SAN-ów do 2030 roku znajdzie się zaledwie 2 tys. mieszkań – dla porównania Lewica domagała się od PiS budowy 75 tys. mieszkań na wynajem, w ramach Mieszkania Plus planowano zbudować ich 100 tys., podczas gdy prywatni deweloperzy zbudowali 143 tys. mieszkań w samym 2020 roku.
4. **Przeciwdziałanie rozrastaniu się miast.**
5. **Cyfryzacja procedur inwestycyjno-budowlanych.**
6. **Dom 70 m<sup>2</sup> bez formalności** – realizacja budynków jednorodzinnych o powierzchni zabudowy do 70 m<sup>2</sup> możliwa bez pozwolenia, kierownika i książki budowy, a jedynie na podstawie zgłoszenia.

Postawiony cel redukcji deficytu mieszkaniowego do 2030 roku prawdopodobnie zostanie zrealizowany przez sam sektor prywatny bez żadnej pomocy ze strony państwa. Statystyczny deficyt mieszkaniowy to różnica między liczbą zamieszkałych mieszkań i liczbą gospodarstw domowych. „Zjednoczona Prawica” we wskaźniku przelicza go na tysiące osób. Niestety jest to mało wiarygodna miara – GUS jej nie podaje, a aktualne dane o odsetku zamieszkałych lokali nie są dostępne. Ministerstwo Rozwoju w marcu 2020 roku oszacowało jednak deficyt mieszkaniowy dla 2011, 2015, 2018 i 2019 roku (wykres 1). Wartości z tych lat dobrze tłumaczy trend

liniowy – jeżeli utrzyma się on do 2030 roku, to deficyt mieszkaniowy zostanie całkowicie wyeliminowany. Jeżeli natomiast utrzyma się tempo wzrostu zasobu mieszkaniowego z ostatniej dekady i GUS trafnie prognozują liczbę gospodarstw domowych (i ich mieszkańców) w 2030 roku, to deficyt spadnie do ok. 430 tys. PiS, P i SP natomiast za cel stawiają jego spadek z 1,7 mln osób w 2020 roku do 500 tys. osób w 2030.

**Wykres 1. Statystyczny deficyt mieszkaniowy szacowany przez rząd a cel PiS na 2030 rok**



Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie Ministerstwo Rozwoju (2020)<sup>1</sup>

## Wsparcie popytu na mieszkania a bariery podażowe

Kredyt mieszkaniowy bez wkładu własnego i bon mieszkaniowy to polityki wspierające popyt na mieszkania, podczas gdy barierą ich dostępności w Polsce pozostaje podaż – tym samym działania te będą prowadzić do wzrostu cen. W przypadku gwarancji wkładu własnego ma obowiązywać limit ceny metra kwadratowego mieszkania, aby nie prowadziło to do wzrostu cen – jednak tego typu limity funkcjonowały już w Polsce i były omijane, np. przez łączenie zakupu mieszkania z zakupem wyjątkowo drogiego miejsca parkingowego. Bon mieszkaniowy ma natomiast w ogóle nie zawierać takiego limitu, ale wpływ na ceny ma ograniczać dofinansowywanie wpłaty kredytu dopiero po urodzeniu się drugiego i kolejnego dziecka w trakcie trwania

<sup>1</sup> <https://www.gov.pl/web/rozwój-praca-technologie/raport-o-stanie-mieszkalnictwa>

programu, a nie przed zakupem mieszkania. Kierunek propozycji „Polskiego Ładu” został jednak odebrany jednoznacznie na rynku jako wsparcie popytu, które przy barierach podaży mieszkań doprowadzi do wzrostu cen<sup>2</sup>. Bezpośrednio po ogłoszeniu „Polskiego Ładu” indeks giełdowy WIG-Nieruchomości wyraźnie wzrósł. W przeszłości polityki wspierania popytu na nieruchomości na świecie prowadziły do wzrostu cen, a w skrajnych przypadkach baniek i kryzysów – w tym globalnego kryzysu finansowego ponad dekadę temu w USA.

**Wykres 2. Liczba firm budowlanych zgłaszających dany problem jako barierę działalności (średnia z danych miesięcznych dla 2019 roku)**



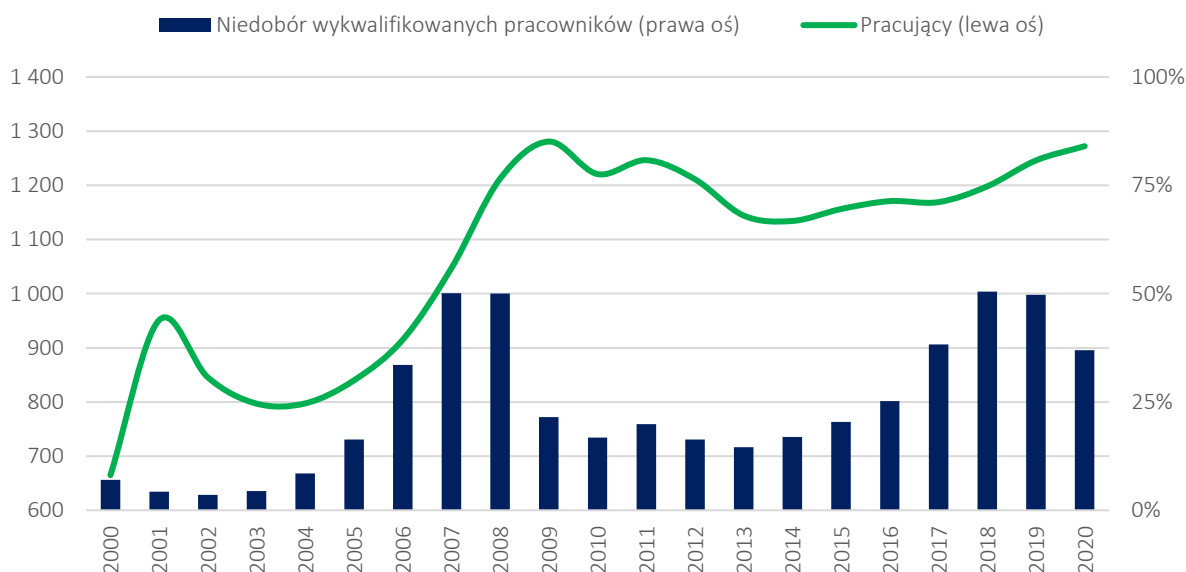
Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych GUS

Problemem budownictwa są przede wszystkim bariery podażowe związane z niedoborem kadr, wzrostem cen materiałów oraz niejasnymi, niespójnymi i niestabilnymi przepisami prawnymi – niedostateczny popyt jest jedną z najrzadziej zgłaszanych barier działalności. GUS co miesiąc ankietuje firmy budowlane w kwestii barier dla działalności. Przed pandemią, w 2019 roku, tylko 13% tych firm zgłaszało niedostateczny popyt jako barierę działalności. Częściej zgłaszano aż dziewięć innych czynników – w szczególności niedobór wykwalifikowanych pracowników (50%), koszty materiałów (34%) czy niejasne, niespójne i niestabilne przepisy prawne (34%; wykres 2).

<sup>2</sup> [https://www.santander.pl/regulation\\_file\\_server/download?id=162721&lang=pl\\_PL](https://www.santander.pl/regulation_file_server/download?id=162721&lang=pl_PL)

W budownictwie, podobnie jak w całej polskiej gospodarce, kluczową barierą w ostatnich latach były braki kadrowe. Od dekady liczba pracujących w budownictwie utrzymuje się na podobnym poziomie, a przed pandemią połowa firm zgłaszała niedobór wykwalifikowanych pracowników, czyli tyle co w bańce na rynku nieruchomości sprzed ponad dekady (wykres 3). Dzieje się tak, mimo że płace w budownictwie rosną równie szybko jak w pozostałej części sektora przedsiębiorstw albo szybciej, a w 2020 roku osiągnęły średnią 5400 zł brutto.

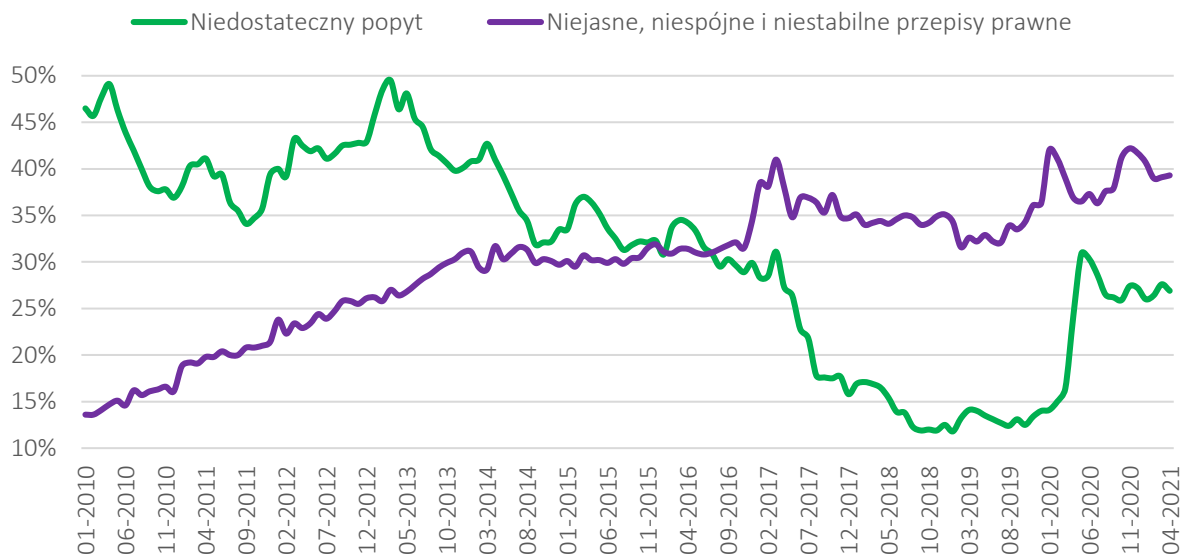
Wykres 3. Braki kadrowe w budownictwie



Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych GUS

PiS, Porozumienie i Solidarna Polska w „Polskim Ładzie” zdecydowały się przede wszystkim na stymulowanie popytu na mieszkania, mimo że popyt jest coraz rzadziej zgłaszany przez firmy budowlane jako bariera, a coraz częściej wskazuje się na niejasne, niespójne i niestabilne przepisy prawne. Niedostateczny popyt w 2010 roku zgłaszany był jako bariera przez 45–50% firm, ponieważ ceny jeszcze spadały po bańce na rynku nieruchomości. Jednak przed pandemią, w latach 2018–2019, zgłaszało go już tylko 10–15% przedsiębiorstw firm budowlanych. W okresie od wybuchu pandemii nastąpił przyrost do 25–30%. Jednocześnie niejasne, niespójne i niestabilne przepisy prawne w 2010 roku zgłaszało jako barierę tylko 15% firm budowlanych, w 2015 roku – 30%, przed pandemią – 35–40%, a w okresie od wybuchu pandemii – 40% (wykres 4).

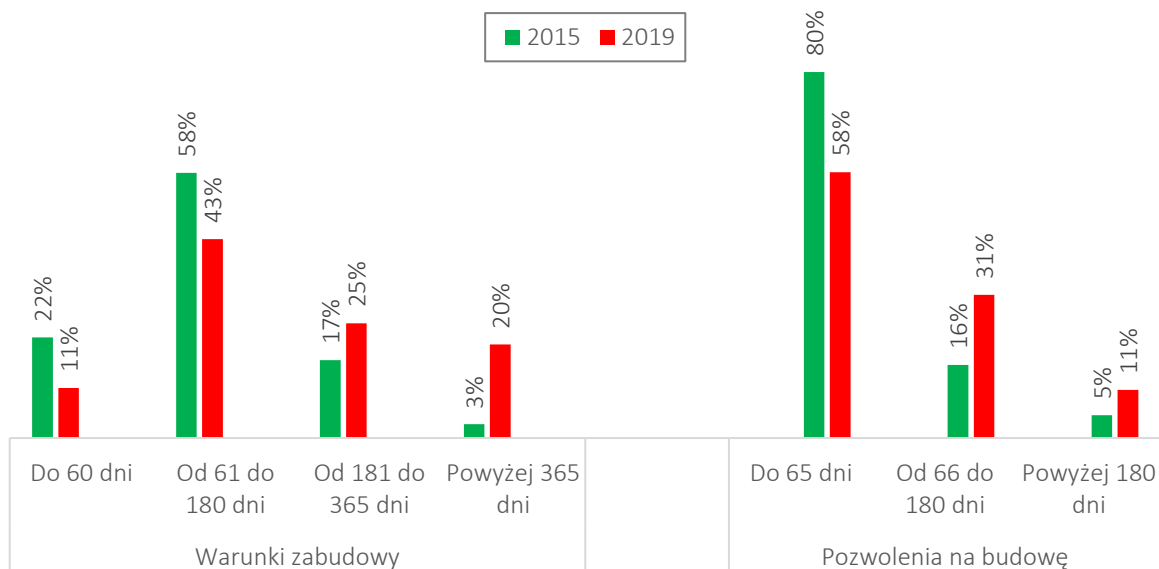
Wykres 4. Popyt a regulacje jako bariery działalności w budownictwie



Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych GUS

Wzrost barier regulacyjnych widać również we wzroście długości oczekiwania na decyzje o warunkach zabudowy i pozwoleniu na budowę w latach 2015–2019. W 2015 roku 22% warunków zabudowy i 80% pozwoleń na budowę było wydawanych w przepisowym terminie, a w 2019 już tylko 11% i 58%. Jednocześnie wydanie tylko 20% warunków zabudowy i 5% pozwoleń na budowę trwało więcej niż pół roku, a w 2019 roku już odpowiednio 46% i 11%.

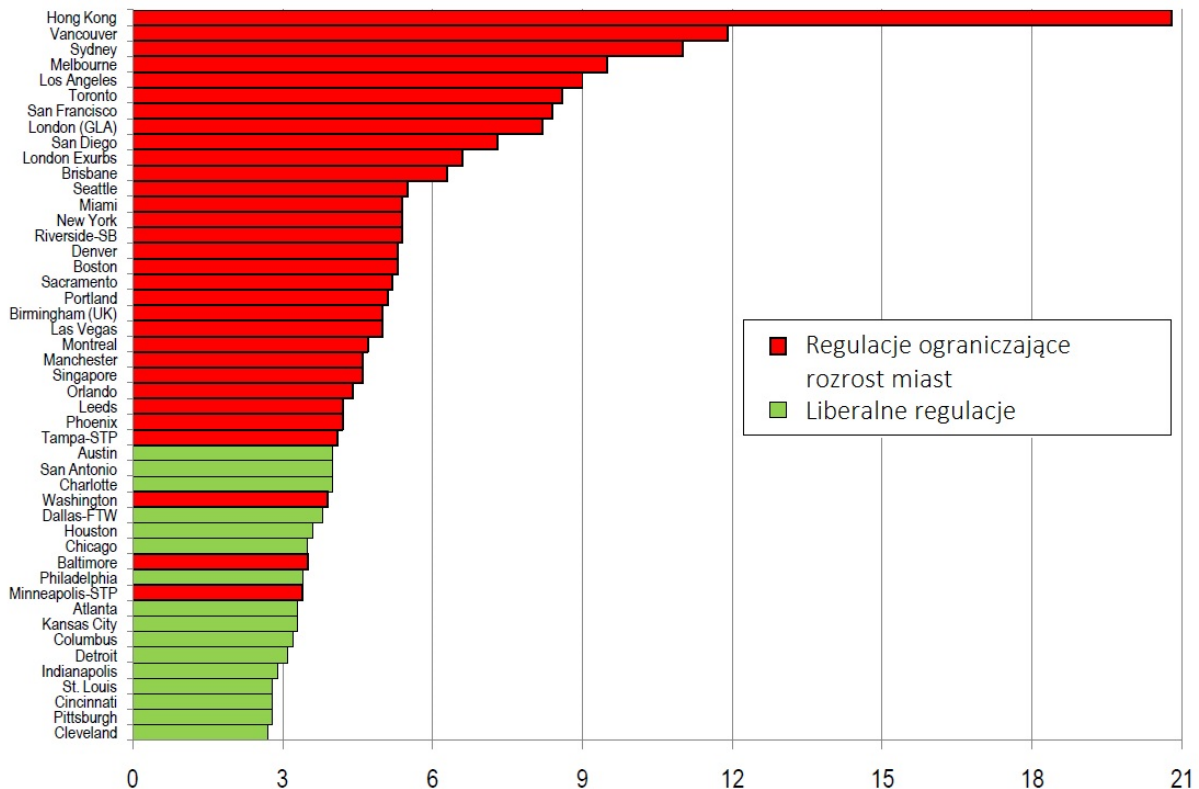
Wykres 5. Czas wydawania decyzji o warunkach zabudowy i pozwolenia na budowę w dużych miastach w 2015 i 2019 roku



Dane dotyczą 19 dużych miast wojewódzkich (licząc Bydgoszcz i Toruń, Gorzów Wielkopolski i Zieloną Górę, oraz Gdańsk i Gdynię).

Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych PZFD

Wykres 6. Koszt mieszkań a regulacje przestrzenne w metropoliach o 2+ mln mieszkańców w 2019 roku



Stosunek ceny medianowego mieszkania do dochodu medianowego gospodarstwa domowego przed opodatkowaniem

Źródło: 16th Annual Demographia International Housing Affordability Survey: 2020 (tłum. FOR)

Ciągle brak szczegółów odnośnie opracowanych zmian w planowaniu przestrzennym, ale tego typu polityki co zapowiadane przeciwdziałanie rozproszeniu zabudowy prowadziły zwykle na świecie do wzrostu cen nieruchomości. Być może ma to ograniczyć ewentualne efekty (słusznej) liberalizacji budowy domów do 70 m<sup>2</sup> powierzchni zabudowy. Amerykański Urban Reform Institute i kanadyjskie Frontier Centre for Public Policy od 2005 roku publikują corocznie indeks przystępności cenowej mieszkań w ponad 300 obszarach metropolitalnych w Stanach Zjednoczonych (188 obszarów), Kanadzie (50 obszarów), Wielkiej Brytanii (33 obszary), Australii (23 obszary), Nowej Zelandii (8 obszarów), Irlandii (5 obszarów), Singapurze (1 obszar) i Hongkongu (1 obszar). Przystępność cenowa mierzona jest relacją medianowej ceny mieszkania do medianowego dochodu gospodarstwa domowego przed opodatkowaniem. Autorzy zaznaczają obszary metropolitalne, które regulacyjnie ograniczają rozrost miast (tzw. *urban containment*), dogęszczają lub wprowadzają tzw. pasy zieleni (ang. *green belts*), co popiera większość planistów miejskich, ale ekonomiści miast i niektórzy planiści miejscy uważają za szkodliwe (Bertaud, 2018; Cheshire, 2013; Glaeser i Kahn, 2004; Brueckner i Fansler, 1983). Obszary metropolitalne

nieprowadzące takiej polityki klasyfikują jako liberalne. Na tej podstawie pokazują oni, że w 2019 roku mieszkania w metropoliach stosujących regulacje ograniczające rozrost miast były mniej przystępne cenowo niż w liberalnych miastach, które takiej polityki nie prowadziły (wykres 6).

## Ułatwienia w procesie inwestycyjnym

Na plus należy zaliczyć w „Polskim Ładzie” postulaty deregulacji budowy domów do 70 m<sup>2</sup> i cyfryzacji procesu inwestycyjno-budowlanego – nie rozwiążą one problemu ograniczonej podaży na rynkach nieruchomości w największych metropoliach, ale będą stanowiły istotne ułatwienie dla obywateli. Realizacja budynków jednorodzinnych o powierzchni zabudowy do 70 m<sup>2</sup> możliwa bez pozwolenia, kierownika i książki budowy, a jedynie na podstawie zgłoszenia to dobry, pro-obywatelski postulat i być może warto go rozszerzyć (czemu ma służyć jego ograniczenie do domów z płaskim dachem?). Cyfryzacja procesu inwestycyjno-budowlanego będzie z pewnością ułatwieniem, ale sam brak cyfryzacji nie był najprawdopodobniej dotąd wiążącą barierą podaży mieszkań. Cyfryzacja otwiera natomiast rządowi możliwości zbierania i publikowania wielu niedostępnych wcześniej danych o barierach procesu budowlano-inwestycyjnego. Administracja powinna corocznie publikować dane o czasie wydawania decyzji o warunkach zabudowy i o pozwoleniu na budowę, jak również uprawomocnienia się decyzji czy zakończenia budowy w sposób, który dawałby informacje o średnim czasie opóźnienia budowy przez odwołania od decyzji w organach administracji i sądach administracyjnych, częstotliwości protestów mieszkańców przeciwko inwestycjom i podobnych zjawiskach we wszystkich gminach w Polsce. Umożliwiłoby to ocenę skali i kosztów barier, jak również ich reformowanie w oparciu o dowody.

## Podsumowanie

Programy mieszkania bez wkładu własnego i bonu mieszkaniowego sformułowane w „Polskim Ładzie” poprzez wspieranie popytu nie będą miały istotnego wpływu na podaż mieszkań, a



mogą prowadzić do wzrostu ich cen – w najlepszym razie ich efekt będzie ograniczony. Niepokojący jest również postulat hamowania rozrastania miast, co na świecie prowadziło do wzrostu cen nieruchomości. Społeczne Agencje Najmu nie będą odgrywały istotnej roli z perspektywy całego rynku mieszkaniowego ze względu na małą skalę działalności. Umożliwienie budowy domów do 70 m<sup>2</sup> zabudowy bez zbędnych formalności i cyfryzacja procesu inwestycyjno-budowlanego są dobrymi postulatami, ale nie przełożą się na wzrost podaży mieszkań w metropoliach, w których popyt na mieszkania jest największy – chociaż cyfryzacja otwiera rządowi drogę do zbierania i publikacji kluczowych danych o barierach podaży mieszkań, które w przyszłości mogłyby umożliwić rzeczywistą reformę barier w oparciu o dowody.

## Bibliografia

Bertaud, A. (2018), Order without design: How markets shape cities, MIT Press, Cambridge, MA.

Brueckner, J.K., Fansler, D.A. (1983), The Economics of Urban Sprawl: Theory and Evidence on the Spatial Sizes of Cities, *The Review of Economics and Statistics* 65(3): 479-482

Cheshire, P. (2013), Greenbelt myth is the driving force behind the housing crisis, *British Politics and Policy blog*, London School of Economics, <https://blogs.lse.ac.uk/politicsand-policy/greenbelt-myth-is-the-driving-force-behind-housing-crisis/>

Glaeser, E.L., Kahn, M.E. (2004), Chapter 56 - Sprawl and Urban Growth, [w] Henderson, J.V., Thisse, J.-F., *Handbook of Regional and Urban Economics* 4, Pages 2481-2527, [https://doi.org/10.1016/S1574-0080\(04\)80013-0](https://doi.org/10.1016/S1574-0080(04)80013-0)

## Forum Obywatelskiego Rozwoju

FOR zostało założone w 2007 roku przez prof. Leszka Balcerowicza, aby skutecznie chronić wolność oraz promować prawdę i zdrowy rozsądek w dyskursie publicznym. Naszym celem jest zmiana świadomości Polaków oraz obowiązującego i planowanego prawa w kierunku wolnościowym.

FOR realizuje swoje cele poprzez organizację debat oraz publikację raportów i analiz podejmujących ważne tematy społeczno-gospodarcze, a w szczególności: stan finansów publicznych, sytuację na rynku pracy, wolność gospodarczą, wymiar sprawiedliwości i tworzenie prawa. Z inicjatywy FOR w centrum Warszawy i w Internecie został uruchomiony licznik długu publicznego, który zwraca uwagę na problem rosnącego zadłużenia państwa. Działania FOR to także projekty z zakresu edukacji ekonomicznej oraz udział w kampaniach na rzecz zwiększania frekwencji wyborczej.

## Wspieraj nas!

Zdrowy rozsądek oraz wolnościowy punkt widzenia nie obronią się same. Potrzebują zaplanowanego, wyężonego, skutecznego wysiłku oraz Twojego wsparcia.

Jeśli jest Ci bliski porządek społeczny szanujący wolność i obawiasz się nierozsądnych decyzji polityków udających na Twój koszt Świętych Mikołajów, wesprzyj finansowo nasze działania.

**Wyślij przelew na konto FOR (w PLN): 68 1090 1883 0000 0001 0689 0629**

W sprawie darowizn możesz się skontaktować z:

Patrycja Satora, dyrektor ds. rozwoju FOR

tel. 500 494 173

e-mail: [patrycja.satora@for.org.pl](mailto:patrycja.satora@for.org.pl)

**Już dziś pomóż nam chronić wolność – obdarz nas swoim wsparciem i zaufaniem.**

## KONTAKT DO AUTORA



**Rafał Trzeciakowski**

EkonomistaFOR

e-mail: [rafal.trzeciakowski@for.org.pl](mailto:rafal.trzeciakowski@for.org.pl)

Twitter: [@ratrzeci](https://twitter.com/ratrzeci)

Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju – FOR  
ul. Ignacego Krasickiego 9A • 02-628 Warszawa • tel. 22 628 85 11  
e-mail: [info@for.org.pl](mailto:info@for.org.pl) • [www.for.org.pl](http://www.for.org.pl)

[f](https://www.facebook.com/FundacjaFOR)/FundacjaFOR • [t](https://twitter.com/FundacjaFOR)@FundacjaFOR • [in](https://www.linkedin.com/company/forum-obywatelskiego-rozwoju)/forum-obywatelskiego-rozwoju