

ADAM CZERNIAK^a, JAN KROSZKA^b, AGATA TWARDOCH^c

EFEKTYWNOŚCI POLITYKI MIESZKANIOWEJ W POLSCE W ŚWIETLE WYNIKÓW BADANIA LUKI CZYNSZOWEJ W LATACH 2010–2022

EFFECTIVENESS OF HOUSING POLICY ASSESSMENT THROUGH THE LENS OF THE HOUSING AFFORDABILITY GAP IN POLAND BETWEEN 2010 AND 2022

In recent years, the problem of low housing affordability and increasing difficulties in satisfying housing needs has re-emerged in the broad public discourse not only in Poland, but throughout the European Union. One of the dimensions that has been the subject of academic and media discussion is the issue of measuring the scale of housing problems and precisely identifying those groups that have been most affected by low housing affordability. This article is a contribution to these considerations, as it discusses the results of a study aimed at measuring housing affordability in Poland in 2010–2022 and identifying these socio-demographic groups that are particularly vulnerable to housing problems. A complementary objective of the study was to evaluate the effectiveness of housing policy in Poland. To measure housing affordability an original housing affordability gap indicator was calculated. It is defined as the percentage of households whose incomes are too low to purchase or rent a dwelling that satisfies their minimum housing needs and who do not receive adequate external support. The calculations show that in 2022, 35% of Polish households were in the housing affordability gap, a level higher than in 2020 but lower than in 2010. The highest gap was observed among tenants on the commercial market, as well as among large families, single parents, young people and households with the lowest incomes. At the same time, it was observed that the contribution of publicly subsidized housing to the size of the housing affordability gap was low.

Keywords: housing gap; housing policy; housing affordability; housing market; Poland
JEL: R31, R58, I38

W ostatnich latach problem niskiej dostępności mieszkań, a co za tym idzie, narastających kłopotów z zaspokojeniem potrzeb mieszkaniowych ludności, pojawił się ponownie w szerokim dyskursie publicznym w Polsce oraz całej Unii Europejskiej. Jednym z wymiarów stanowiących

^a SGH Warsaw School of Economics, Poland / Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Polska adam.czerniak@sgh.waw.pl, <https://orcid.org/0000-0003-1182-2483>

^b SGH Warsaw School of Economics, Poland / Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Polska jk82095@absolwent.sgh.waw.pl, <https://orcid.org/0009-0009-9389-5248>

^c Silesian University of Technology, Gliwice, Poland / Politechnika Śląska, Gliwice, Polska agata.twardoch@polsl.pl, <https://orcid.org/0000-0002-9351-6502>

przedmiot dyskusji naukowych i publicystycznych jest kwestia pomiaru skali tego zjawiska oraz precyzyjnego wskazania grup społecznych, które w największym stopniu zostały dotknięte problemami mieszkaniowymi. Niniejszy artykuł stanowi przyczynek do tych rozważań. Omówiono w nim wyniki badania, którego celem było zmierzenie dostępności mieszkań w Polsce w latach 2010–2022 wraz z identyfikacją grup społeczno-demograficznych szczególnie narażonych na problemy z dostępnością mieszkań. Uzupełniającym celem badania była ewaluacja efektywności polityki mieszkaniowej w Polsce. Do pomiaru dostępności mieszkań zastosowano wskaźnika luki czynszowej, czyli odsetka gospodarstw domowych, które mają dochody zbyt małe, aby nabyć lub nająć odpowiednie do swoich minimalnych potrzeb mieszkania, a zarazem nie otrzymują odpowiedniej pomocy od państwa lub rodziny w ich zaspokojeniu. Z przeprowadzonych obliczeń wynika, że w roku 2022 w luce czynszowej było 35% polskich gospodarstw domowych, co było poziomem wyższym niż w 2020, ale niższym niż w roku 2010. Najwyższa luka czynszowa występowała wśród najemców na rynku komercyjnym, a także w przypadku rodzin wielodzietnych, samotnych rodziców, osób młodych oraz gospodarstw domowych o najniższych dochodach. Równocześnie zaobserwowano, że znaczenie mieszkań dotowanych ze środków publicznych dla wielkości luki czynszowej było niskie.

Słowa kluczowe: luka czynszowa; polityka mieszkaniowa; dostępność finansowa; rynek mieszkaniowy; Polska

JEL: R31, R58, I38

I. WSTĘP

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie wyników badania dostępności mieszkań w Polsce ogółem oraz w podziale na wybrane grupy społeczno-demograficzne, a także ewaluacja efektywności polityki mieszkaniowej państwa za pomocą autorskiego miernika luki czynszowej. Opracowanie stanowi część większego projektu finansowanego z grantu Narodowego Centrum Nauki, analizującego problem badawczy poziomu, struktury i determinant dostępności mieszkań w Europie¹. Przedstawioną poniżej analizę przeprowadzono na oryginalnym zbiorze danych dla Polski z lat 2010–2022. Zbiór powstał przez połączenie stosowanych we wcześniejszych badaniach (Czerniak i Kroszka 2024; 2025) mikrodanych z badań budżetów gospodarstw domowych (EU-SILC – European Union Statistics on Income and Living Conditions) z zebranymi specjalnie na potrzeby niniejszego badania danymi krajowymi o cenach transakcyjnych mieszkań oraz informacji o prawie do użytkowania lokalu i formie własności mieszkania². Dzięki takiemu zbiorowi danych była

¹ Wstępne wyniki badania luki czynszowej dla Polski opublikowano w raporcie popularno-naukowym Czerniaka i Kroszki (2024), wyniki porównawcze dla państw Europy Środkowo-Wschodniej przedstawiono w rozdziale monografii naukowej autorstwa Czerniaka i in. (2024) poświęconej analizie jakości życia w regionie, a pełne wyniki porównawcze dla 27 państw europejskich przedstawiono w artykule Czerniaka i Kroszki (2025).

² Zwracamy uwagę, że w porównaniu do wcześniejszego, nierecenzowanego raportu popularno-naukowego Czerniaka i Kroszki (2024), który opisywał wstępne wyniki badań, obliczenia zostały przeprowadzone na poszerzonym zbiorze danych źródłowych i zgodnie z udoskonaloną, na podstawie otrzymanych uwag, metodyką. Zmiany obejmują w szczególności: (1) rozbieżności w cenach transakcyjnych mieszkań ze średniej ogólnokrajowej na średnie regionalne (dane wyli-

możliwa weryfikacja hipotezy badawczej, że efektywność alokacji mieszkań dotowanych ze środków publicznych w Polsce jest niska.

W części II artykułu zawarto przegląd różnych stosowanych w literaturze miar dostępności mieszkań wraz z oceną ich przydatności do ewaluacji polityki mieszkaniowej. W części III zamieszczono opis metody badawczej, tj. sposobu pomiaru luki czynszowej, w IV i V przedstawiono, odpowiednio, strukturę luki czynszowej w Polsce w 2022 r. oraz dekompozycję zmian jej wysokości w latach 2010–2022. Weryfikację hipotezy badawczej, tj. ocenę efektywności alokacji mieszkań dotowanych ze środków publicznych w Polsce, przedstawiono w części VI. W podsumowującej artykuł części VII zawarto także rekomendacje dla polityki mieszkaniowej.

II. PRZEGLĄD METOD BADANIA DOSTĘPNOŚCI MIESZKAŃ

Zjawisko luki czynszowej jest częścią szerszej problematyki dostępności mieszkań, która w ostatnich latach ponownie pojawiła się w szerokim dyskursie publicznym w Polsce oraz całej Unii Europejskiej (Lawson i in., 2025; Lis, 2017; Marona i Tomasik, 2023; Twardoch, 2019). W literaturze polskiej można spotkać kilka technicznie różnych definicji luki czynszowej. Cyran (2017) terminem tym określa różnicę między poziomem czynszu za lokale z mieszkaniowego zasobu gminy (tzw. komunalne) a ceną płaconą za najem rynkowy mieszkania o tej samej powierzchni i standardzie w danej lokalizacji. Z kolei Kamiński (2019) wskazuje, że oprócz aspektów ilościowych pojęcie luki czynszowej musi obejmować także jakościowe czynniki zasobu mieszkaniowego. Proponowana przez niego definicja to wyrażony liczbowo niedobór lokali mieszkalnych o określonym standardzie i stanie techniczno-użytkowym w relacji do liczby gospodarstw domowych.

Tematykę pomiaru luki czynszowej należy rozpocząć od przeglądu innych stosowanych powszechnie miar dostępności mieszkań. Przegląd ten ma charakter teleologiczny, a nie holistyczny i jest ukierunkowany na osadzenie analizy w szerszym nurcie badań nad dostępnością mieszkań, zwłaszcza tych prowadzonych w Polsce, i nie może być traktowany jako wyczerpujący. Poglębiony przegląd międzynarodowej literatury dotyczącej metod badania dostępności mieszkań można znaleźć m.in. w opracowaniach OECD (2021), Meen i Whitehead (2020) oraz Czerniaka i Kroszki (2025). Zgodnie z tymi publikacjami metody pomiaru dostępności mieszkań można podzielić na cztery grup mierników:

czone zostały osobno dla każdego obszaru NUTS2 w podziale na trzy stopnie urbanizacji lokalnych jednostek administracyjnych według klasyfikacji DEGURBA na podstawie danych powiatowych GUS); (2) poszerzenie informacji o każdym z ankietowanych w ramach badania EU-SILC gospodarstw domowych o dane na temat formy prawnej do użytkowanego lokali oraz dane o typie właściciela mieszkania udostępnionych przez GUS; (3) zmiana metodyki liczenia danych o średnich kosztach użytkowania najmowanych mieszkań została opisana w przyp. 6.

1. Wskaźniki ceny do dochodu

Jednym ze wskaźników dostępności mieszkań najczęściej wykorzystywanym w panelowych modelach ekonometrycznych, dokumentach strategicznych oraz ekspertyzach jest wskaźnik ceny do dochodu (*price-to-income ratio*). Zazwyczaj stosowany jest jako stosunek średniej ceny metra kwadratowego mieszkania do średniego dochodu (Matel i Marcinkiewicz, 2017; Robinson i in., 2006). Wskaźniki dochodowe dają ogólny ogłód zmian sytuacji mieszkaniowej na danym rynku. Przykładowo, gdy ceny nieruchomości rosną szybciej niż pensje, wskazują one na spadek dostępności mieszkań. Ich istotną wadę stanowi jednak nieuwzględnienie zróżnicowania dochodów różnych grup społecznych. Dodatkowo wskaźniki z tej grupy nie biorą pod uwagę regionalnego zróżnicowania cen mieszkań (Chaplin i Freeman, 1999) i tym samym nie mogą służyć jako miernik dostępności mieszkań wykorzystywany do ewaluacji efektywności polityki mieszkaniowej państwa.

2. Wskaźnik wydatków ponoszonych na cele mieszkaniowe do dochodów

Kolejną grupą mierników są te mierzące stosunek wydatków ponoszonych na cele mieszkaniowe do dochodów gospodarstw domowych. Pozwalają one wychwycić różnice w dostępności mieszkań między różnymi grupami dochodowymi. Wskaźniki wydatków stosuje się najczęściej, by analizować odsetek gospodarstw nadmiernie obciążonych kosztami mieszkania. Bierze się wtedy pod uwagę wszystkie opłaty, łącznie z czynszem lub ewentualnym kredytem, a także koszty energii i ogrzewania. Jeśli wszystkie opłaty przekraczają określony procent całego dochodu gospodarstwa domowego, przyjmuje się, że jest ono nadmiernie obciążone kosztami mieszkania. Za granicę nadmiernego obciążenia wskazuje się obecnie próg 40% (np. w danych Eurostatu, b.d.-a) i w strategii mieszkaniowej dla Warszawy³), ale stosuje się też alternatywne wartości krytyczne (Heylen, 2023; Hulse i in., 2014; Nepal i in., 2010). Wskaźniki porównujące wydatki mieszkaniowe z dochodami gospodarstw domowych pozwalają na dokładniejszą (od tych bazujących jedynie na średnich wartościach) analizę dostępności finansowej mieszkań. Ich wadę stanowi jednak arbitralność przyjętego progu, która może utrudniać porównywalność wyników pomiędzy różnymi badaniami i wprowadzać normatywne obciążenie dla uzyskanej na ich podstawie efektywności polityki mieszkaniowej.

3. Wskaźniki dochodu rezydualnego

Precyzyjniejszy obraz problemów mieszkaniowych można uzyskać, badając wskaźnik dochodu rezydualnego (*residual income*), czyli pozostającego do dyspozycji gospodarstwa domowego po odjęciu kosztów użytkowania mieszka-

³ Uchwała nr LIX/1534/2017 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z 14 grudnia 2017 r. w sprawie uchwalenia polityki mieszkaniowej – Mieszkania 2030 dla Miasta Stołecznego Warszawy.

nia. Przyjmuje się, że musi być wyższy niż koszt znormalizowanego koszyka artykułów konsumpcyjnych dla gospodarstwa domowego danego typu (Michorowski, 2017). Konstrukcja tego wskaźnika wynika z założenia, że wydatki na pozostałe potrzeby są ograniczone przez wydatki mieszkaniowe, z których gospodarstwo domowe nie może zrezygnować (Stone, 2006). Zgodnie z tą logiką mieszkania są niedostępne finansowo, jeśli ich koszty w zbyt dużym stopniu obciążają budżet gospodarstwa domowego, nie pozostawiając wystarczających środków na inne potrzeby. Prowadzi to do sytuacji określanej jako ubóstwo wywołane sytuacją mieszkaniową (Kutty, 2005). Dopiero przejście na analizę dochodu rezydualnego w pełni uwidacznia różnice między kwintylami dochodowymi w kwestii względnych wydatków mieszkaniowych. Metoda ta nie pozwala jednak na identyfikację tych gospodarstw domowych, które z przyczyn finansowych są zmuszone do zajmowania mieszkań niezaspokajających ich minimalnych potrzeb (np. przeludnionych, niedogrzanych), ale dzięki temu nie wpadają w ubóstwo wywołane sytuacją mieszkaniową, co jest szczególnie istotne dla ewaluacji polityki mieszkaniowej rządu.

4. Wskaźniki niefinansowe

Najpopularniejszym wskaźnikiem niefinansowym jest wskaźnik przeludnienia, tj. udział gospodarstw domowych, które zamieszkują mieszkania zbyt małe względem potrzeb. Oblicza się go za pomocą normatywnego standardu minimalnych potrzeb mieszkaniowych w przeliczeniu na liczbę osób wchodzących w skład gospodarstwa domowego (Sunega i Lux, 2016). Ponadto stosuje się również wskaźnik deprywacji mieszkaniowej (ubóstwa mieszkaniowego), który jest definiowany jako akumulacja niedostatków w podstawowych warunkach mieszkaniowych (Sikora-Fernandez, 2018) i poza przeludnieniem uwzględnia także stan techniczny nieruchomości. Inny typ wskaźników niefinansowych stanowią te odnoszące się do jakości oraz lokalizacji mieszkań. Przykładowo, Mulliner i in. (2013) wykorzystali 20 różnych zmiennych (np. obecność usług publicznych, zanieczyszczenie powietrza) do konstrukcji wskaźnika dostępności zrównoważonych mieszkań.

Mierniki niefinansowe dają najlepszy obraz warunków mieszkaniowych gospodarstw znajdujących się w trudnej lub umiarkowanie trudnej sytuacji materialnej i mają szczególne znaczenie w Polsce, gdzie niska podaż mieszkań, zwłaszcza dostępnych cenowo, może zaburzać wnioski z badań dochodu rezydualnego. Wskaźniki te nie pozwalają jednak na rozróżnienie pomiędzy gospodarstwami domowymi, których warunki mieszkaniowe są złe z powodu ograniczeń kredytowych, braku mieszkań o wymaganych parametrach i/lub dostępnych cenowo czy niewystarczającego wsparcia publicznego. W konsekwencji nie nadają się one do weryfikacji postawionej hipotezy badawczej.

*

Powyższy przegląd uwidacznia, że różne grupy mierników „wzajemnie się uzupełniają, a połączenie analizy krótko- i długoterminowej zapewni pełniejsze

rozumienie przystępności cenowej mieszkań” (Haffner i Heylen, 2011, s. 609). W związku z tym w niniejszym artykule przyjęto podejście spójne z wcześniejszymi pracami w cyklu (Czerniak i Kroszka, 2024; 2025), zgodnie z którym miernikiem dostępności mieszkaniowej jest wskaźniki luki czynszowej definiowanej jako odsetek gospodarstw domowych, które osiągają dochody zbyt niskie, aby kupić lub nająć po cenie rynkowej mieszkanie spełniające ich minimalne potrzeby lokalowe, a równocześnie nie otrzymują wystarczającej pomocy od państwa w ich zaspokojeniu. Definicja ta obejmuje zarówno ujętą w definicji Cyrana (2017) rozbieżność między dostępnością mieszkań dotowanych i wolnorynkowych oraz postulowane przez Kamińskiego (2019) uwzględnienie zarówno aspektów ilościowych, jak i jakościowych zasobu mieszkaniowego.

Metoda analizy luki czynszowej polega na uszeregowaniu gospodarstw domowych względem poziomu dochodu i stopnia zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych. Na dolnym końcu rozkładu znajdują się gospodarstwa domowe, które mają trudności z samodzielnym zaspokojeniem swoich minimalnych potrzeb mieszkaniowych, ale otrzymują odpowiednie wsparcie państwa. Na górnym końcu znajdują się gospodarstwa domowe, które zaspokajają swoje minimalne potrzeby mieszkaniowe bez nadmiernego obciążenia kosztami mieszkaniowymi za pośrednictwem rynku komercyjnego, tj. przez korzystanie z mieszkania własnościowego o odpowiedniej wielkości i lokalizacji lub przez najmowanie go na prywatnym rynku najmu. Gospodarstwa domowe, które nie należą do żadnej z tych dwóch grup, wpadają w lukę czynszową. W skrócie, *lukę czynszową* można zdefiniować jako odsetek gospodarstw domowych, które mają dochody zbyt niskie, aby uzyskać dostęp do odpowiednich mieszkań za pośrednictwem rynku komercyjnego, a jednocześnie nie otrzymują odpowiedniego wsparcia od państwa, aby zaspokoić swoje minimalne potrzeby mieszkaniowe. W takim ujęciu wielkość luki czynszowej może stanowić miarę niedoboru mieszkań dostępnych (Bryx, 2021; Czischke i van Bortel, 2023).

III. METODA BADAWCZA

Zgodnie z przyjętą metodyką w celu wyliczenia luki czynszowej zbiór gospodarstw domowych w danej próbie badawczej dzielony jest na siedem grup:

- Grupa A: gospodarstwa domowe (1) zamieszkujące mieszkanie posiadane na własność (z kredytem hipotecznym lub bez) lub najmujące je po cenie rynkowej, które (2) nie są nadmiernie obciążone wydatkami mieszkaniowymi, a to mieszkanie nie jest przeludnione.
- Grupa B: gospodarstwa domowe (1) zamieszkujące mieszkanie posiadane na własność (z kredytem hipotecznym lub bez) lub najmujące je po cenie rynkowej, które (2) są nadmiernie obciążone wydatkami mieszkaniowymi lub ich mieszkanie jest przeludnione, ale ich dochody (3) pozwalają na zakup lub najem po średniej cenie rynkowej mieszkania spełniającego ich potrzeby.

- Grupa C: gospodarstwa domowe (1) zamieszkujące mieszkanie posiadane na własność (z kredytem hipotecznym lub bez) lub najmuje je po cenie rynkowej, które (2) są nadmiernie obciążone wydatkami mieszkaniowymi lub ich mieszkanie jest przeludnione, a (3) ich dochody są zbyt niskie, aby kupić lub nająć po średniej cenie rynkowej mieszkanie odpowiednie do ich potrzeb.
- Grupa D: gospodarstwa domowe (1) najmuje mieszkanie poniżej ceny rynkowej, które (2) są nadmiernie obciążone wydatkami mieszkaniowymi lub ich mieszkanie jest przeludnione, a (3) ich dochody są zbyt niskie, aby kupić lub nająć po średniej cenie rynkowej mieszkanie odpowiednie do ich potrzeb.
- Grupa E: gospodarstwa domowe (1) najmuje mieszkanie poniżej ceny rynkowej, które (2) nie są nadmiernie obciążone wydatkami mieszkaniowymi, a to mieszkanie nie jest przeludnione, a (3) ich dochody są zbyt niskie, aby kupić lub nająć na rynku mieszkanie odpowiednie do ich potrzeb.
- Grupa F: gospodarstwa domowe (1) najmuje mieszkanie poniżej ceny rynkowej, które (2) nie są nadmiernie obciążone wydatkami mieszkaniowymi, a to mieszkanie nie jest przeludnione, a (3) ich dochody pozwalają na zakup lub najem rynkowy nieruchomości spełniający ich potrzeby.
- Grupa G: pozostałe gospodarstwa domowe.
- Luka czynszowa to suma grup B, C i D.

W celu wyliczenia odsetka gospodarstw domowych zaliczanych do każdej z siedmiu powyższych grup, a tym samym także do luki czynszowej, niezbędne jest przyjęcie założeń pomocniczych co do potrzeb mieszkaniowych, nadmiernego obciążenia budżetów gospodarstw domowych kosztami użytkowania mieszkania oraz dostępności kredytowej mieszkań. Aby ocenić (minimalne) potrzeby mieszkaniowe pod względem liczby pokoi dla każdego gospodarstwa domowego, skorzystano z definicji przeludnienia wykorzystywanej przez Eurostat (b.d.-b), a wyliczone na tej podstawie wielkości zostały przedstawione w materiałach dodatkowych (tabela A.1)⁴. Z kolei za gospodarstwa domowe nadmiernie obciążone kosztami użytkowania uznano te, w których całkowite wydatki na cele mieszkaniowe (tj. opłaty za media, opłaty komunalne, podatki, odsetki od kredytów hipotecznych, opłaty za najem) pomniejszone o dodatki mieszkaniowe i dopłaty do kredytów stanowią więcej niż 40% dochodu rozporządzalnego gospodarstwa domowego. Ostatnim z przyjętych założeń był sposób oceny dostępności kredytowej mieszkań. W tym celu wykorzystano definicję dostępności kredytu mieszkaniowego zaproponowaną przez Czerniaka i in. (2022). Łączy ona dane na temat dochodów do dyspozycji gospodarstw domowych z danymi o średnich cenach mieszkań (za m²), o średnim oprocentowaniu nowych kredytów mieszkaniowych udzielanych przez sektor bankowy oraz regulacjami makroostrożnościowymi ustalonymi przez Komisję Nadzoru

⁴ Materiały dodatkowe (aneksy) dostępne na <https://doi.org/10.18150/XYV8N8>

Finansowego (KNF), tj. maksymalną relacją wysokości rat do dochodu rozporządzalnego (wskaźnik DSTI), maksymalnymi dozwolonymi terminami zapadalności kredytów mieszkaniowych oraz tzw. buforami stóp procentowych stosowanymi przez banki do oceny możliwości obsługi danego kredytu hipotecznego przez gospodarstwo domowe, wynikającymi z Rekomendacji S.

Opisywane badanie przeprowadzono na zbiorze danych jednostkowych, regionalnych i ogólnokrajowych dla Polski za lata 2010–2022. Dane jednostkowe (mikrodane) dla gospodarstw domowych pochodzą z badań EU-SILC i zostały udostępnione w wersji zanonimizowanej przez GUS (dane o prawie do użytkowania mieszkania oraz typie właściciela użytkowanej nieruchomości) oraz Eurostat (pozostałe dane)⁵. Zebrane dane regionalne obejmują pobrane z GUS średnie powiatowe poziomy cen transakcyjnych mieszkań (za m²) na rynku pierwotnym i wtórnym oraz przeliczone z danych EU-SILC średnie poziomy kosztów najmu komercyjnego⁶. Dane na temat warunków udzielania kredytów są ogólnokrajowe i zostały pozyskane z Narodowego Banku Polskiego (NBP) oraz Komisji Nadzoru Finansowego (KNF). Szczegółowe zestawienie źródeł wykorzystanych danych zamieszczono w materiałach dodatkowych (tabela A.2).

IV. LUKA CZYNSZOWA W POLSCE W ROKU 2022

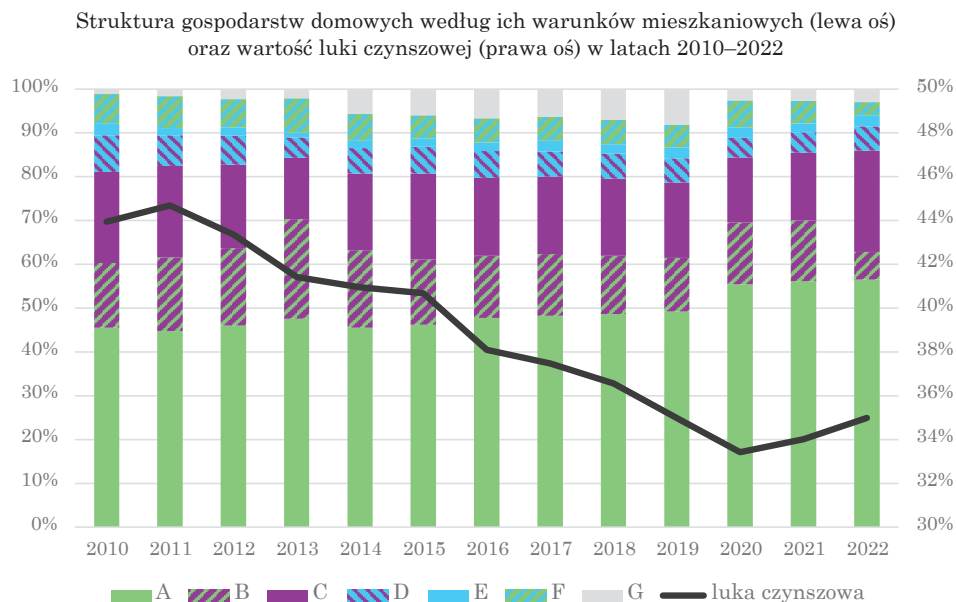
Zgodnie z przeprowadzonymi obliczeniami w 2022 r. luka czynszowa w Polsce⁷, tj. suma udziału gospodarstw domowych zaklasyfikowanych do grup B, C i D opisanych w poprzedniej sekcji, wynosiła 35%, co zostało zaprezentowane na wykresie 1. Porównując te dane z wynikami otrzymanymi z badania europejskiego (Czerniak i Kroszka, 2025), można uznać, że Polska należała do państw charakteryzujących się jedną z najwyższych luk czynszowych w Europie – wyższe wartości tego wskaźnika w 2022 r. odnotowano jedynie w Grecji, Łotwie, Holandii, Bułgarii i Rumunii. Największą część luki czynszowej w Polsce stanowiły gospodarstwa domowe z grupy C (23%), czyli te, które użytkowały mieszkania własnościowe lub najęte na rynku, były nadmiernie obciążone kosztami mieszkaniowymi lub użytkowany lokal był zbyt mały, aby zaspokoić minimalne potrzeby mieszkaniowe, a także miały zbyt niskie dochody, aby móc nabyć lub nająć odpowiednią nieruchomość na rynku.

⁵ Całkowita wielkość próby to 189 146 gospodarstw domowych. Średnioroczna wielkość próby to 14 550. Największa próba była w roku 2019 (19 874), a najniższa – 2016 (11 982).

⁶ Z danych jednostkowych wyliczono średnie całkowite koszty mieszkaniowe płacone przez najemców najmujących mieszkania po cenie rynkowej oddzielnie dla każdej kombinacji roku, liczby pokoi i stopnia urbanizacji. Procedura ta została zastosowana tylko dla grup, które stanowiły więcej niż 0,25% wszystkich gospodarstw domowych w danym roku. W przypadku wszystkich innych kombinacji mieszkania były traktowane jako niedostępne z powodu braku odpowiednich mieszkań na rynku i nie były uwzględniane przy obliczaniu dostępności finansowej mieszkań.

⁷ Wszystkie wyniki obliczeń dla Polski, w tym we wszystkich dostępnych ujęciach krzyżowych, zamieszczono w materiałach dodatkowych dostępnych w otwartym repozytorium: <https://doi.org/10.18150/XYV8N8>

Wykres 1



Po 6% udziału miały z kolei gospodarstwa domowe z grup B i D. Grupę B stanowiły gospodarstwa domowe, które miały tę samą sytuację mieszkaniową co gospodarstwa domowe z grupy C, ale przynajmniej teoretycznie miały możliwości finansowe do zakupu lub najmu odpowiedniego do swoich potrzeb mieszkania. W naszej ocenie są to w przeważającej większości gospodarstwa domowe, które z innych niż uwzględnione w badaniu powodów nie mogły w pełni zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych. Po pierwsze, nie mogły otrzymać kredytu hipotecznego o potrzebnej wysokości ze względu na uzyskiwanie części dochodów ze źródeł nieuznawanych przez bank za stabilne, w tym umów cywilnoprawnych lub jednoosobowej działalności gospodarczej, albo ze względu na brak wkładu własnego o odpowiedniej wysokości. Świadczy o tym najwyższy udział grupy B w kohorcie wiekowej 25–34 lata (12% gospodarstw domowych w tej kategorii wiekowej), a także wysoki udział grupy B wśród najemców po cenie rynkowej (21%). Po drugie, są to gospodarstwa domowe, które niedawno zakupiły mieszkanie własnościowe na kredyt, a które to mieszkanie po powiększeniu rodziny stało się zbyt małe. Świadczy o tym najwyższy odsetek grupy B wśród gospodarstw domowych z dwojgiem osób dorosłych i jednym dzieckiem (23%). Co więcej, ponad połowa ze wszystkich (9%) właścicieli użytkowanych nieruchomości z kredytem, którzy zostali zaklasyfikowani do grupy B, to gospodarstwa domowe z jednym dzieckiem.

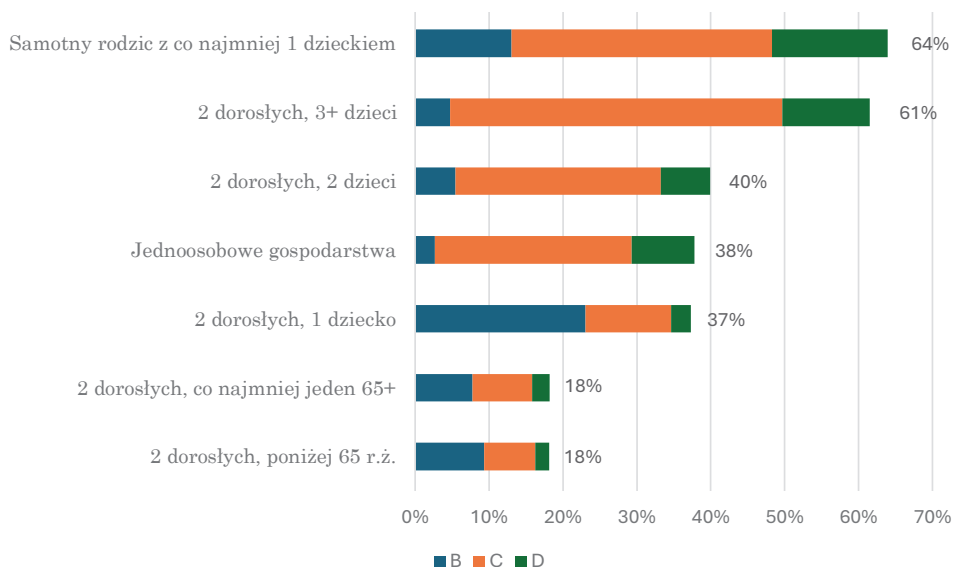
Natomiast na grupę D składały się gospodarstwa domowe, które użytkowały mieszkanie w najmie po cenie niższej niż rynkowa, ale lokal ten nie zaspokajał ich minimalnych potrzeb mieszkaniowych. Równocześnie, gospodarstwa

z tej grupy nie miały wystarczających dochodów do zakupu na kredyt lub na najem po cenie rynkowej nieruchomości w ich lokalizacji, które te potrzeby by spełniały. Na grupę tę składały się w największej części gospodarstwa domowe użytkujące mieszkania stanowiące własność zasobu mieszkaniowego gminy (2,7 pp. z 6%), co wskazuje na relatywnie niską efektywność tego narzędzia polityki mieszkaniowej państwa. Drugą największą część grupy D stanowiły gospodarstwa domowe użytkujące mieszkania będące własnością osób fizycznych (1,8 pp. z 6%). W naszej ocenie były to głównie mieszkania udostępniane bliższym i dalszym członkom rodziny za darmo lub za niewielką opłatą.

Z analizy wysokości luki czynszowej ze względu na strukturę gospodarstwa domowego (zob. wykres 2) wynika, że najwyższy jej poziom w 2022 r. zaobserwowano wśród gospodarstw domowych samotnych rodziców z co najmniej jednym dzieckiem (64%) oraz gospodarstw domowych z dwoma osobami dorosłymi i co najmniej trojgiem dzieci (61%). To rezultat z jednej strony relatywnie niskiej zdolności kredytowej tych grup społecznych, a z drugiej – relatywnie niskiej dostępności dużych mieszkań w miastach, co ograniczało fizyczną dostępność mieszkań dla rodzin wielodzietnych. Z tych samych powodów wyższą od średniej lukę czynszową zaobserwowano również u rodzin z dwojgiem dzieci (40%).

Wykres 2

Luka czynszowa według typu gospodarstwa domowego w 2022 r.



Źródło: obliczenia własne.

Pozostałe cechy społeczno-ekonomiczne gospodarstw domowych, które charakteryzowały się relatywnie wysoką luką czynszową, to wiek głowy ro-

dziny poniżej 25 lat (luka czynszowa w 2022 r. wynosiła 52%), dochód z pierwszego kwintyla rozkładu dochodów (56%) oraz najem po cenie rynkowej (68%). Oznacza to, że najemcy korzystający z najmu komercyjnego są grupą zdecydowanie najczęściej doświadczającą trudności na rynku mieszkaniowym. Warto jednak zwrócić uwagę, że wiele z tych gospodarstw domowych (21 pp.) należy do kategorii B, a więc teoretycznie posiada wystarczające dochody na najem lub zakup odpowiedniego dla siebie mieszkania. Użytkowanie zbyt małego lub o zbyt wysokiej cenie najmu mieszkania może wynikać w ich przypadku z kilku czynników. Po pierwsze, mogą nie mieć wystarczających oszczędności na wkład własny na zakup mieszkania. Po drugie, mogą być w fazie wysokiej mobilności mieszkaniowej (np. okres rozvodu, czas studiów, poszukiwanie pracy) i traktują użytkowane mieszkanie w najmie jako przejściowe. Po trzecie, mogą nie znajdować na rynku najmu odpowiedniego do swoich potrzeb mieszkania. Przykładowo, mieszkania pięciopokojowe są słabo dostępne nawet na rynku najmu dużych polskich miast.

Najniższy poziom luki czynszowej w 2022 r. występował z kolei wśród dwuosobowych, bezdzietnych gospodarstw domowych (18%). Mniejszą lukę czynszową miały gospodarstwa domowe, w których głowa rodziny miała ponad 55 lat (32%), oraz gospodarstwa domowe będące właścicielami użytkowanych nieruchomości (31%). Co ważne, relatywnie niższa luka czynszowa występowała wśród tych właścicieli użytkowanych mieszkań, którzy mieli zaciągnięty i niespłacony kredyt hipoteczny (26%) niż tych, którzy taki kredyt już spłacili lub nigdy go nie zaciągnęli (32%). Świadczy to o tym, że zadłużeni hipotecznie właściciele mieszkań mieli zwykle relatywnie wyższe dochody oraz relatywnie krótszy staż użytkowania mieszkania, co sprawia, że lokal ten był lepiej dostosowany do potrzeb mieszkaniowych na danym etapie życia.

Niewielkie różnice w wysokości luki czynszowej występowały ze względu na stopień urbanizacji (według klasyfikacji DEGURBA) – najwyższy poziom odnotowano na terenach wiejskich (37%), a najniższy w małych miastach i na przedmieściach (33%). Niski poziom luki czynszowej w małych miastach i na terenach podmiejskich związany był zapewne z ogólnymi trendami demograficznymi w Polsce. Małe miasta są obecnie obszarami, które statystycznie podlegają najsilniejszej depopulacji. Młodzi ludzie do życia wybierają większe ośrodki, dlatego w miastach poniżej 20 tys. mieszkańców spada presja mieszkaniowa.

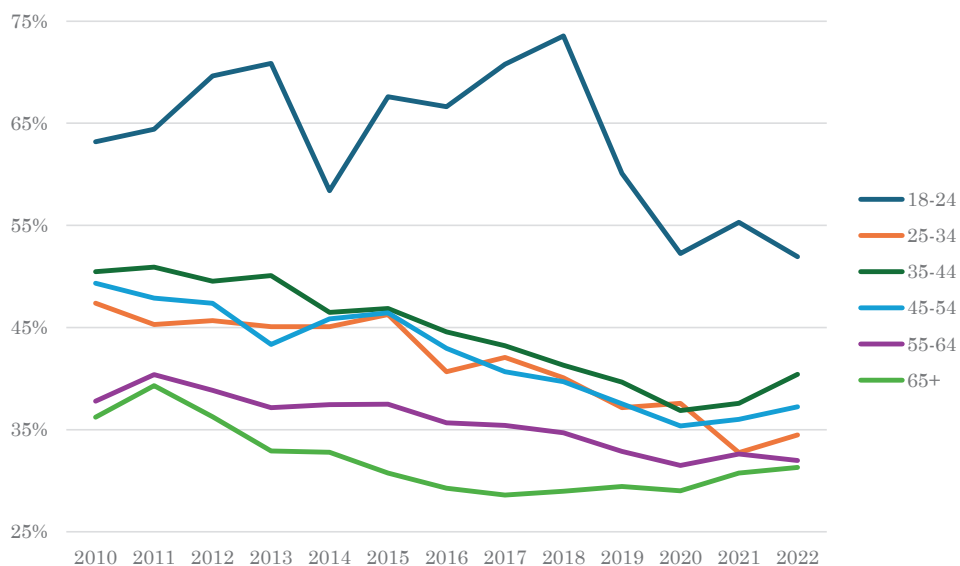
Zaskakujący był natomiast najwyższy – wyższy nawet niż w dużych miastach – poziom luki czynszowej na terenach wiejskich. To zapewne efekt równoczesnego wzrostu cen usług komunalnych i nośników energii, niskiej efektywności energetycznej budynków oraz starzenia się ludności wiejskiej, skutkującej równoczesnym spadkiem liczby osób w gospodarstwach domowych i obniżeniem dochodów w związku z przechodzeniem pracowników na emeryturę. Wszystko to powoduje, że coraz więcej gospodarstw domowych na wsiach staje się nadmiernie obciążona wydatkami na cele mieszkaniowe. Widać to w systematycznym wzroście luki czynszowej na terenach wiejskich poczynając od 2020 r.

V. ZMIANY LUKI CZYNSZOWEJ W POLSCE W LATACH 2010–2022

Z perspektywy zmian dostępności mieszkań lata 2010–2022 można podzielić na dwa podokresy: czas do pandemii i okres pandemiczny. Do 2020 r. luka czynszowa w Polsce cechowała się systematycznym spadkiem – z lokalnego maksimum w 2011 r. na poziomie 45% do lokalnego minimum w wysokości 33% w 2020 r. Do spadku luki czynszowej w tym okresie w największym stopniu przyczynił się wzrost odsetka gospodarstw domowych należących do grupy A, czyli użytkujących mieszkanie odpowiednie do ich minimalnych potrzeb i możliwości finansowych, z 46% w 2011 do 55% w 2020 r. W naszej ocenie wynikało to przede wszystkim z trzech czynników. Po pierwsze, nastąpił systematyczny wzrost podaży liczby mieszkań, zwłaszcza w największych ośrodkach miejskich. Za znaczeniem tego czynnika przemawia analiza struktury spadku luki czynszowej ze względu na wiek głowy gospodarstwa domowego.

Wykres 3

Luka czynszowa według wieku głowy gospodarstwa domowego w latach 2010–2022



Źródło: obliczenia własne.

Z tej analizy wynika, że obniżenie luki czynszowej w latach 2010–2020 miało szeroki zakres i obejmowało wszystkie kohorty wiekowe (zob. wykres 3), przy czym najsilniejszy spadek odnotowano wśród osób w wieku produkcyjnym, tj. w kohortach 25–34 i 35–44 lata, gdzie luka czynszowa zmalała o 14 pp. Natomiast najwolniejszy spadek charakteryzował najstarsze gospodarstwa domowe (w wieku 65 lat i więcej), czyli tę grupę społeczną, w której wielkość luki czynszowej i tak była stosunkowo niska ze względu na bardzo

wysoki odsetek właścicieli mieszkań, którzy pozyskali swoje lokale w czasach prywatyzacji w latach dziewięćdziesiątych XX w.

Po drugie, w badanym okresie następował systematyczny spadek średniej liczby członków gospodarstwa domowego w Polsce, wynikający ze spadku wskaźnika dzietności oraz zwiększenia odsetka jednoosobowych gospodarstw domowych, co przekładało się na spadek minimalnych potrzeb mieszkaniowych. Wskazuje na to analiza zmian luki czynszowej ze względu na typ gospodarstwa domowego. Okazuje się, że w przypadku ośmiu z dziesięciu analizowanych typów gospodarstw domowych spadek luki czynszowej między 2011 a 2020 r. był mniejszy od średniej (–12 pp.). Jedynie w dwóch stosunkowo mało licznych typach – dwóch dorosłych i dwoje dzieci oraz inne gospodarstwa domowe z dziećmi (np. rodziny wielopokoleniowe) – spadek był nieznacznie większy od średniej i wyniósł odpowiednio –14 i –13 pp. Równocześnie w przypadku gospodarstw domowych samotnych rodziców spadek luki czynszowej był najniższy z wszystkich grup: miernik ten spadł z 67% w 2011 do 61% w 2020 r.

Po trzecie, w latach 2011–2019 średnie tempo wzrostu dochodów przekraczało średnie tempo wzrostu cen mieszkań, co wraz z relatywnie łagodną polityką pieniężną prowadziło do systematycznego zwiększania dostępności finansowej lokali mieszkaniowych. Wskazuje na to analiza zmian luki czynszowej w podziale na kwintyl rozkładu dochodów. Najmocniej luka czynszowa zmalała wśród gospodarstw domowych z pierwszych trzech kwintyli rozkładu dochodów: w I kwintylu z 68% w 2011 do 54% w 2020 r., w II kwintylu z 45% do 30% w tym samym przedziale czasowym, a w III kwintylu z 39% do 27%. Dla porównania, w V, najbogatszym kwintylu spadek był zdecydowanie mniejszy: z 34% do 29% między 2011 a 2020 r., co wskazuje, że w tej grupie gospodarstw domowych dochód nie był najważniejszym czynnikiem ograniczającym dostępność mieszkań. Świadczy o tym również struktura samej luki czynszowej dla tej grupy gospodarstw domowych w latach 2010–2020. Odsetek gospodarstw domowych o najwyższych dochodach, który został zaklasyfikowany do grupy C, czyli o zbyt niskich dochodach do zakupu lub najmu mieszkania o odpowiedniej do minimalnych potrzeb wielkości, wahał się między 0 a 4%, osiągając minimum w 2013 r. Natomiast odsetek gospodarstw domowych z V kwintyla zaklasyfikowanych do grupy B, czyli użytkujących mieszkania zbyt małe do swoich potrzeb, ale mających dochód pozwalający na zakup lub najem odpowiedniego do tych potrzeb lokalu, wahał się w tym samym okresie w przedziale 26–32%. Może to wynikać z dwóch czynników. Po pierwsze, z niskiej dostępności mieszkań o powierzchni odpowiedniej do potrzeb większych gospodarstw domowych, zwłaszcza w dużych miastach. Po drugie, z kulturowego przyzwyczajenia do użytkowania mieszkań zbyt małych względem ogólnoeuropejskich standardów mieszkaniowych, na których oparto założenia przyjęte w niniejszym badaniu. Do oceny tego, który z tych czynników ma większe znaczenie, niezbędne są jednak dalsze, interdyscyplinarne badania stopnia zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych.

Od momentu wybuchu pandemii tendencje na polskim rynku mieszkaniowym uległy odwróceniu. Na skutek oddziaływania szeregu czynników makroekonomicznych nastąpiło wyraźne przyspieszenie dynamiki cen mieszkań przy jednoczesnym spadku realnych dochodów ludności (Bryx i in., 2023). Wszystkie

te czynniki doprowadziły do wzrostu o ponad połowę odsetka gospodarstw domowych w grupie C: z 15% w 2020 do 23% w 2022 r. (por. wykres 1). Z tych samych względów spadł też odsetek gospodarstw domowych w grupie B z 14% do 6%. Oznacza to, że wszyscy ci, którzy nie wykorzystali okresu relatywnego wzrostu dostępności kredytowej mieszkań i nie przeprowadzili się do lokalu spełniającego ich minimalne potrzeby mieszkaniowe, utracili szansę, aby to zrobić. Wywołało to frustrację społeczną, zwłaszcza wśród osób młodych w wieku 18–24 lata, wśród których skala wahnięcia była największa – między 2021 a 2022 r. odsetek młodych gospodarstw domowych zaklasyfikowanych do kategorii B spadł o 22 pp., a tych zaklasyfikowanych do kategorii C wzrósł o 16 pp.

Łączny wzrost luki czynszowej, odzwierciedlającej nie tylko potencjalne możliwości przeprowadzki do większego lub własnego mieszkania, ale też faktyczny stopień zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych, okazał się relatywnie mniejszy niż wahania udziałów poszczególnych grup. Odsetek wszystkich gospodarstw domowych znajdujących się w luce czynszowej wzrósł z 33% w 2020 r. do 35% w 2022 r., na co, poza wzrostem odsetka gospodarstw z grupy C, złożył się również niewielki wzrost odsetka gospodarstw domowych z grupy D: z 5% do 6% w tym samym okresie.

VI. EFEKTYWNOŚĆ ALOKACJI MIESZKAŃ DOTOWANYCH ZE ŚRODKÓW PUBLICZNYCH

Wskaźnik luki czynszowej może być użyty nie tylko do oceny ogólnej dostępności mieszkań, ale także do oceny efektywności alokacji mieszkań dotowanych ze środków publicznych (tj. z zasobu gminy oraz SIM/TBS). Wielkość luki czynszowej można bowiem analizować w podziale na sposób uzyskania prawa do użytkowania lokalu oraz ze względu na to, kto jest właścicielem danej nieruchomości mieszkaniowej. W tabeli 1 przedstawiono rozkład gospodarstw domowych w podziale na podmiot będący właścicielem mieszkania oraz formę jego użytkowania. Zdecydowaną większość stanowili właściciele mieszkań: w 2022 r. lokal na własność posiadało 85,6% ankietowanych, z czego 10,7 pp. miało spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu. Kredytem hipotecznym obciążone było co siódme użytkowane mieszkanie własnościowe. Wśród najemców dominowały gospodarstwa domowe najmujące mieszkanie bez opłat na rzecz właściciela⁸ (10,0% wszystkich gospodarstw domowych), w tym w większości od osoby fizycznej (4,1 pp.), zwykle w ramach rodzinnych mechanizmów alokacji, oraz z mieszkaniowego zasobu gminy i innych podmiotów skarbu państwa (3,9 pp.).

⁸ Zgodnie z klasyfikacją GUS w badaniu EU-SILC czynsz płacony przez najemców zasobu komunalnego, zasobu Towarzystw Budownictwa Społecznego i Społecznych Inicjatyw Mieszkaniowych (TBS/SIM) oraz przez gospodarstwa domowe posiadające spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu nie jest uznawany za opłatę na rzecz właściciela. Jest to rozumienie sprzeczne z definicjami przyjętymi w polskim porządku prawnym, ale z przyczyn *stricte* metodycznych (GUS przyjął taką definicję na podstawie wytycznych Eurostatu) byliśmy zmuszeni do opisu zbioru danych zgodnie z wyjściowymi definicjami.

Tabela 1

Struktura gospodarstw domowych według prawa do użytkowania lokalu i właściciela lokalu w 2022 r. (% gospodarstw domowych)

Właściciel	Rodzaj prawa do użytkowania lokalu				Najem lub podnajem bez opłat na rzecz właściciela *
	Własność bez kredytu hipotecznego	Własność z kredytem hipotecznym	Najem lub podnajem po cenie rynkowej	Najem lub podnajem po cenie obniżonej	
Osoba fizyczna					
Ogółem	74,9%	10,7%	2,4%	0,5%	4,1%
w tym SWPdL*	9,7%	1,0%	0%	0%	0%
Spółdzielnia mieszkaniowa (tylko SLPdL**)	0%	0%	0,2%	0,1%	0,9%
Gmina/ Skarb Państwa	0%	0%	0,5%	0,3%	3,9%
TBS/ SIM	0%	0%	0,1%	0%	0,8%
Zakład pracy	0%	0%	0%	0%	0,3%
SUMA	74,9%	10,7%	3,2%	0,8%	10,0%

Uwagi: * SWPdL – spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu; ** SLPdL – spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu; *** opłaty na rzecz właściciela nie obejmują czynszu, płatności za energię i innych opłat eksploatacyjnych.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS.

Z najmu po cenie rynkowej w 2022 r. korzystało 3,2% gospodarstw domowych. Co ważne, część mieszkań stanowiących własność gmin i innych podmiotów Skarbu Państwa była bezprawnie podnajmowana przez oficjalnych najemców po cenach rynkowych osobom trzecim (0,5 pp.). Innymi słowy, co dziesiąte (10,8%) mieszkanie z zasobu gminy było podnajmowane rynkowo przez najemców z umową najmu komunalnego. Wskazuje to na problemy z kontrolą samorządów nad tym, czy lokale udostępniane przez państwo są faktycznie wykorzystywane przez uprawnionych do tego najemców, czy też osoby te zarabiają na podnajmie lokali. Podobny proceder podnajmu zaobserwowano również w przypadku mieszkań stanowiących własność Towarzystw Budownictwa Społecznego i Społecznych Inicjatyw Mieszkaniowych (TBS/SIM), ale miał on nieznacznie mniejszą skalę. W podnajmowanych mieszkaniach z zasobu TBS/SIM żyło mniej niż 0,1% wszystkich gospodarstw domowych.

W ujęciu historycznym można zaobserwować systematyczny wzrost odsetka gospodarstw domowych użytkujących mieszkania będące własnością osób fizycznych, w tym w ramach spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu. W latach 2010–2022 odsetek gospodarstw domowych użytkujących posiadane przez siebie mieszkania wzrósł z 81,0% do 85,6%, natomiast odsetek gospodarstw domowych użytkujących mieszkania stanowiące własność innych osób fizycznych (w najmie po cenie rynkowej lub niższej) rósł w latach 2010–2017 z 6,3% do 9,8%, następnie ustabilizował się powyżej 9%, a potem silnie spadł w okresie pandemii i w 2022 r. wynosił 6,9%. Równolegle miał miejsce systematyczny spadek odsetka gospodarstw domowych użytkujących mieszkania z zasobu gminy lub innych podmiotów Skarbu Państwa z 6,2% w 2010 do 4,7% w 2022 r. Było to rezultatem ciągłej wyprzedaży mieszkań z zasobu gminnego, zwykle dotychczasowym najemcom i z bonifikatą (upustem w cenie mieszkania względem wartości rynkowej) przekraczającą nawet 80% (Kucharska-Stasiak, 2013). Podobne zjawisko nie dotknęło natomiast mieszkań z zasobu TBS/SIM: w latach 2010–2022 odsetek użytkujących je gospodarstw domowych wahał się w przedziale 0,8–1,1%.

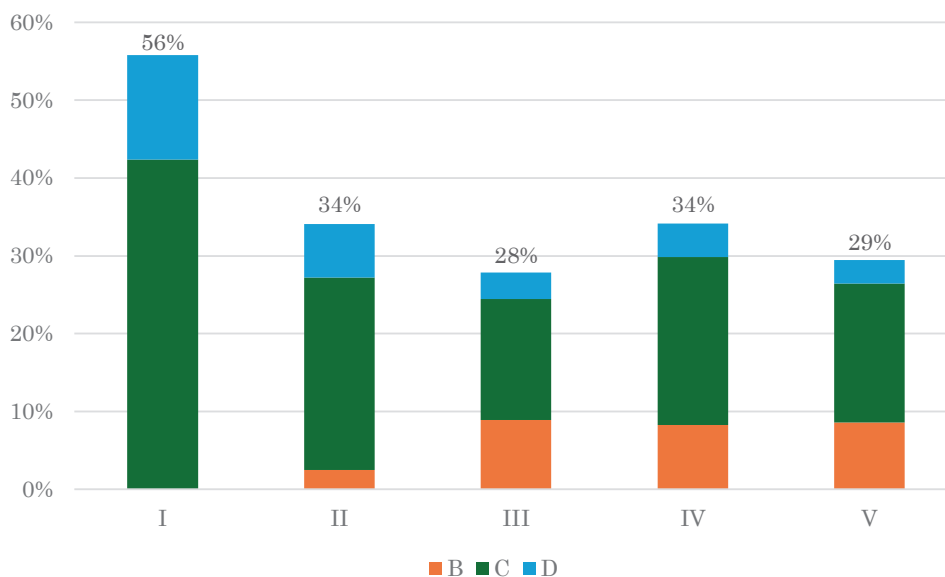
W celu pełnej oceny efektywności alokacji mieszkań dotowanych ze środków publicznych należy przeprowadzić analizę wielkości luki czynszowej w podziale na kwintyle rozkładu dochodów. Na wykresie 4 przedstawiono poziom luki czynszowej w zależności od kwintyla rozkładu dochodów w 2022 r. Można przypuszczać, że luka czynszowa będzie osiągać wyższe wartości wśród mniej zarabiających osób. Analiza danych potwierdza tę intuicję, ale tylko do pewnego stopnia. Najwyższy poziom luki czynszowej zanotowano wśród gospodarstw domowych z pierwszego kwintyla rozkładu dochodów – w tej grupie wyniosła 56%. W porównaniu z średnią krajową szczególnie licznie reprezentowane są tu kategorie C (42%) oraz D (13%).

Wbrew przypuszczeniom, różnice w luce czynszowej pomiędzy pozostałymi kwintylami rozkładu dochodów są znacznie mniejsze. Gospodarstwa domowe z najwyższego kwintyla charakteryzowały się tylko nieznacznie niższą luką czynszową niż te z II czy IV, a w porównaniu z III kwintylem była ona nawet minimalnie wyższa. W przypadku jednej piątej najwięcej zarabiających gospo-

darstw luka czynszowa wyniosła 29%, co pokazuje, że problemy z dostępnością finansową mieszkań mogą dotyczyć również zamożne jednostki. Wynika to jednak przede wszystkim z dwóch czynników. Po pierwsze, więcej zarabiające gospodarstwa domowe zwykle zamieszkują obszary o wyższych średnich cenach mieszkań, głównie duże miasta. Powoduje to, że mimo relatywnie wysokich na tle średniej krajowej dochodów, mieszkania w ich lokalizacji są dla nich wciąż słabo dostępne. Po drugie, gospodarstwa domowe o wyższych dochodach mają zwykle więcej dzieci. Wśród gospodarstw domowych z dwoma dorosłymi i co najmniej trojgiem dzieci aż 40% zalicza się do V kwintyla rozkładu dochodów, a kolejne 32% do IV kwintyla rozkładu dochodów, podczas gdy tych z I kwintyla jest zaledwie 3%. W rezultacie gospodarstwa domowe o wyższych dochodach mają zwykle większe minimalne potrzeby mieszkaniowe, co zwiększa ich problemy ze znalezieniem odpowiedniego do swoich potrzeb mieszkania, a także uzyskania kredytu na zakup takiej nieruchomości (sygnalizuje to wielkość udziału gospodarstw domowych zaklasyfikowanych do grupy B).

Wykres 4

Luka czynszowa według kwintyla rozkładu dochodów w 2022 r.



Źródło: obliczenia własne.

Rolę mieszkań dotowanych ze środków publicznych w obniżaniu luki czynszowej pokazuje tabela 2, w której przedstawiono dezagregację grup D, E i F, a zatem gospodarstw domowych użytkujących nieruchomości w najmie po cenie niższej niż rynkowa. Wynika z niej, że jedynie 0,8% wszystkich gospodarstw domowych, których nie stać na zakup lub najem odpowiadającego ich

minimalnym potrzebom mieszkania, otrzymało adekwatne wsparcie lokalowe od państwa (grupa E), z tego 0,7 pp. poprzez udostępnienie mieszkania z zasobu gminy lub innego podmiotu Skarbu Państwa, a 0,1 pp. z zasobu TBS/SIM.

Tabela 2

Udziały grup D, E, F według kwintyla rozkładu dochodów i właściciela mieszkania w 2022 r.
(% gospodarstw domowych w danym kwintylu)

Charakterystyka grupy	Kwintyl rozkładu					Ogółem
	I	II	III	IV	V	
Grupa D						
Ogółem	13%	7%	3%	4%	3%	6%
zasób gminy	5,6%	2,8%	1,2%	1,8%	1,5%	2,6%
TBS/SIM	0,4%	0,5%	0,1%	0,3%	0,2%	0,3%
osoby fizyczne	5,4%	2,4%	1,1%	1,0%	0,5%	1,8%
Grupa E						
Ogółem	6%	5%	2%	1%	1%	2%
zasób gminy	1,6%	1,4%	0,5%	0,2%	0,2%	0,7%
TBS/SIM	0,3%	0,4%	0,1%	0,0%	0,0%	0,1%
osoby fizyczne	3,6%	2,4%	0,7%	0,2%	0,2%	1,1%
Grupa F						
Ogółem	0%	2%	7%	4%	2%	3%
zasób gminy	0,0%	0,4%	2,4%	0,9%	0,5%	0,9%
TBS/SIM	0,0%	0,2%	0,7%	0,4%	0,3%	0,3%
osoby fizyczne	0,0%	0,7%	2,5%	2,1%	1,1%	1,3%

Uwaga. Przykładowy sposób odczytania danych w tabeli: Wśród gospodarstw domowych o najniższych dochodach (z I kwintyla rozkładu) 13% znajdowało się w luce czynszowej, pomimo najmowania mieszkania poniżej ceny rynkowej, spośród czego 5,6 p.p. gospodarstw mieszkało w lokalach zasobu gminy lub innego podmiotu Skarbu Państwa, 0,4 p.p. – w lokalach z zasobu TBS/SIM, a 5,4 p.p. – w mieszkaniach należących do osób fizycznych (zwykle rodziny lub znajomych).

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych EU-SILC.

Kolejne 2,9% gospodarstw domowych otrzymało wsparcie ze strony państwa, ale było ono niewystarczające (grupa D), głównie ze względu na zbyt małą powierzchnię udostępnionego lokalu i w związku z tym wciąż znajdowały się w luce czynszowej. Równocześnie aż 1,2% gospodarstw domowych, które otrzymało wsparcie od państwa, miało dochody pozwalające na zakup lub najem odpowiedniej do swoich minimalnych potrzeb nieruchomości po cenie rynkowej (grupa F).

Dane te wskazują na niską efektywność państwowych mechanizmów alokacji mieszkań. Szczególnie niepokojące są wysokie odsetki gospodarstw domowych zaklasyfikowanych do IV i V kwintyla rozkładu dochodów, które

użytkują mieszkania dotowane przez państwo – odpowiednio, 1,3% oraz 0,8% każdego z kwintyli. A także wysoki odsetek gospodarstw domowych z I i II kwintyla rozkładu dochodów, które użytkują nieruchomości dotowane przez państwo, ale niezaspokajające nawet ich minimalnych potrzeb. Odsetek gospodarstw domowych z I kwintyla, które użytkowały lokale dotowane przez państwo i zostały zaklasyfikowane do grupy D, wynosił w 2022 r. aż 6%, a w przypadku II kwintyla odsetek ten wynosił 3,3%. Pod tym kątem zdecydowanie lepiej wypadają nieruchomości mieszkaniowe wybudowane przez TBS lub SIM. W ich przypadku proporcja gospodarstw domowych otrzymujących adekwatną pomoc (grupa E) do gospodarstw domowych, dla których pomoc jest niewystarczająca (grupa D), jest zdecydowanie wyższa niż w przypadku lokali udostępnianych z zasobu mieszkaniowego gmin. Równocześnie, mieszkania z zasobu TBS/SIM zdecydowanie częściej trafiają do gospodarstw domowych o dochodach wystarczających na zakup lub najem mieszkania odpowiedniego do minimalnych potrzeb po cenie rynkowej. Wynika to z relatywnie wyższych limitów dochodowych stosowanych przy naborze najemców do mieszkań z zasobu TBS/SIM niż do mieszkań z zasobu mieszkaniowego gmin.

VII. WNIOSKI I REKOMENDACJE

Z przeprowadzonego badania wynika, że mimo poprawy dostępności mieszkań w poprzedniej dekadzie wielkość luki czynszowej pozostaje wciąż relatywnie wysoka, zwłaszcza wśród osób młodych, samotnych rodziców i wielodzietnych gospodarstw domowych. Co więcej, szybki wzrost cen mieszkań po wybuchu pandemii COVID-19 wraz z zaostrzeniem polityki pieniężnej od końca 2021 r. doprowadził do pogorszenia dostępności mieszkań. W konsekwencji gospodarstwa domowe użytkujące lokal o zbyt małej powierzchni, które nie przeprowadziły się w latach niskich stóp procentowych, utraciły taką możliwość. Nałożył się na to wzrost cen najmu w 2022 r., który doprowadził do znacznego pogorszenia sytuacji gospodarstw domowych najemców i to w tej grupie jest obecnie najwyższy poziom luki czynszowej.

Z analizy struktury luki czynszowej pod względem sposobu zaspokojenia potrzeby mieszkaniowej wynika, że wsparcie państwa w tym zakresie jest dalece niewystarczające. Nie tylko luka czynszowa pozostaje najwyższa wśród gospodarstw domowych o najniższych dochodach, ale znaczna część dotowanych przez państwo mieszkań jest użytkowana przez gospodarstwa domowe, które byłyby w stanie zaspokoić swoje potrzeby na rynku komercyjnym. Wynika to zarówno z ogólnie niskiej i ciągle malejącej podaży lokali z zasobu komunalnego, jak i z braku odpowiednich mechanizmów kontroli ograniczającej rynkowy podnajem tych mieszkań oraz niskiego stopnia weryfikacji dochodów gospodarstw domowych zajmujących mieszkania należące do gminy po otrzymaniu prawa do ich użytkowania. Co więcej, większość mieszkań dotowanych przez państwo i udostępnianych gospodarstwom domowym jest zbyt mała i nie zaspokaja nawet ich minimalnych potrzeb. Dotyczy to zwłaszcza lokali z za-

sobu mieszkaniowego gmin, które poza niewielką powierzchnią mają często również niski standard – brakuje im podstawowego wyposażenia sanitarnego (np. toalety), a ich niska efektywność energetyczna sprawia, że często pozostają niedogrzone, co przyczynia się do gorszego stanu zdrowia ich mieszkańców.

Z wyników omówionych w artykule badań można wyciągnąć szereg rekomendacji dla polityki mieszkaniowej w Polsce. Po pierwsze, należy zwiększyć dostępność mieszkań społecznych przez równoczesne wprowadzenie wielu uzupełniających się działań, w tym zwiększenia skali zwrotnego i bezzwrotnego wsparcia dla budownictwa mieszkaniowego z zasobu gmin i TBS/SIM, stworzenie mechanizmów dla zaangażowania finansowania prywatnego w budowę mieszkań z zasobu TBS/SIM oraz poprawę efektywności zarządzania istniejącym zasobem mieszkań komunalnych. Po drugie, należy otoczyć szczególnym wsparciem grupy najbardziej zagrożone wpadnięciem w lukę czynszową, w tym osoby o niskich dochodach, gospodarstwa domowe osób młodych, rodziny wielodzietne oraz samotnych rodziców. Najlepszym narzędziem do tego jest rewizja przepisów o dodatkach mieszkaniowych tak, aby służyły one jako instrument faktycznego wsparcia gospodarstw domowych znajdujących się w luce czynszowej. Po trzecie, specjalnej uwagi wymaga sytuacja gospodarstw domowych na terenach wiejskich, które borykają się nie tylko z brakiem rynku pierwotnego i rynku najmu komercyjnego oraz płytkim rynkiem wtórnym sprzedaży mieszkań, ale także z rosnącymi kosztami użytkowania nieruchomości o wysokiej energochłonności. Wszystko to powoduje konieczność dywersyfikacji stosowania narzędzi polityki mieszkaniowej tak, aby była ona najlepiej dopasowana do stopnia urbanizacji i cech społeczno-ekonomicznych gospodarstw domowych.

Author contributions / Indywidualny wkład autora (CRediT): Adam Czerniak – 40% (Conceptualization / Konceptualizacja; Data curation / Zarządzanie danymi; Formal analysis / Formalna analiza; Funding acquisition / Pozyskanie funduszy; Investigation / Przeprowadzenie badań; Methodology / Metodologia; Project administration / Administracja projektu; Resources / Zasoby; Supervision / Nadzór; Visualization / Wizualizacja; Writing – review & editing / Pisanie – recenzja i edycja). Jan Kroszka – 40% (Conceptualization / Konceptualizacja; Formal analysis / Formalna analiza; Investigation / Przeprowadzenie badań; Methodology / Metodologia; Validation / Walidacja; Visualization / Wizualizacja; Writing – original draft / Pisanie – pierwszy szkic; Writing – review & editing / Pisanie – recenzja i edycja). Agata Twardoch – 20% (Investigation / Przeprowadzenie badań; Validation / Walidacja; Writing – original draft / Pisanie – pierwszy szkic).

Conflict of interest / Konflikt interesów: The authors declare no conflict of interest. / Autorzy nie zgłosili konfliktu interesów.

Funding / Finansowanie: This project was financed by the National Science Centre (Poland), grant no. 2021/43/D/HS4/01649. / Badanie zostało sfinansowane ze środków Narodowego Centrum Nauki w ramach projektu grantowego nr 2021/43/D/HS4/01649.

The use of AI tools / Wykorzystanie narzędzi AI: The authors declare no use of AI tools. / Autorzy oświadczyli, że nie korzystali z narzędzi AI.

Data availability / Dostępność danych: The data is available online at / Dane są dostępne online <https://doi.org/10.18150/XYV8N8>

Supplementary material / Materiały dodatkowe: Supplementary materials available online at / Materiały dodatkowe dostępne online <https://doi.org/10.18150/XYV8N8>

References / Bibliografia

- Bryx, M. (2021). *Mieszkanie dostępne w zrównoważonym mieście*. CeDeWu.
- Bryx, M., Rudzka, I., i Sobieraj, J. (2023). The housing market in Poland during the Covid-19 pandemic. *Archives of Civil Engineering*, 69(4), 393–411.
- Chaplin, R., i Freeman, A. (1999). Towards an accurate description of affordability. *Urban Studies*, 36(11), 1949–1957. <https://doi.org/10.1080/0042098992692>
- Cyran, R. (2017). Luka podażowa i czynszowa na rynku mieszkaniowym a polityka mieszkaniowa państwa. *Studia Ekonomiczne*, 316, 29–44.
- Czerniak, A., i Kroszka, J. (2024). *Luka czynszowa w Polsce w latach 2010-2022. Opis wstępnych wyników badania*. Polityka Insight; PFR Nieruchomości.
- Czerniak, A., i Kroszka, J. (2025). Measuring the housing gap in Europe: A novel approach. *Housing studies* [w recenzji].
- Czerniak, A., Czaplicki, M., Mokrogulski, M., i Niedziółka, P. (2022). Dostępność finansowa mieszkań w krajach Europy Środkowo-Wschodniej na tle zmian parametrów polityki pieniężnej. W: *Raport SGH i Forum Ekonomicznego 2022* (s. 85–108). Oficyna Wydawnicza SGH.
- Czerniak, A., Jadach-Sepiolo, A., Kroszka, J., Rudzka, I. i Szelągowska, A. (2024). Luka czynszowa a jakość życia gospodarstw domowych w Europie Środkowo-Wschodniej. W: *Raport SGH i Forum Ekonomicznego 2024* (s. 57–77). Oficyna Wydawnicza SGH.
- Czischke, D., i Van Bortel, G. (2023). An exploration of concepts and policies on ‘affordable housing’ in England, Italy, Poland and the Netherlands. *Journal of Housing and the Built Environment*, 38(1), 283–303. <https://doi.org/10.1007/s10901-018-9598-1>
- Eurostat. (b.d.-a). Glossary: Housing cost overburden rate. Pobrane 28 lipca 2025, z: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Housing_cost_overburden_rate
- Eurostat. (b.d.-b). Glossary: Overcrowding rate. Pobrane 5 listopada 2024, z: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Overcrowding_rate
- Haffner, M., i Heylen, K. (2011). User costs and housing expenses. Towards a more comprehensive approach to affordability. *Housing studies*, 26(04), 593–614. <https://doi.org/10.1080/02673037.2011.559754>
- Heylen, K. (2023). Measuring housing affordability: A case study of Flanders on the link between objective and subjective indicators. *Housing Studies*, 38(4), 552–568. <https://doi.org/10.1080/02673037.2021.1893280>
- Hulse, K., Reynolds, M., i Yates, J. (2014). *Changes in the supply of affordable housing in the private rental sector for lower income households, 2006–11*. Australian Housing and Urban Research Institute.
- Kamiński, M. (2019). Luka mieszkaniowa – aspekt definicyjny i problem pomiaru na przykładzie Wrocławia. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 544, 54–60. <https://doi.org/10.15611/pn.2019.544.06>
- Kucharska-Stasiak, E. (2013). Ocena kierunków i skali przekształceń własnościowych w zasobie komunalnym. W: A. Nowakowska (red.), *Zrozumieć terytorium. Idea i praktyka* (s. 285–302). Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Kutty, N. K. (2005). A new measure of housing affordability: Estimates and analytical results. *Housing Policy Debate*, 16(1), 113–142. <https://doi.org/10.1080/10511482.2005.9521536>
- Lawson, J., Schaefer, J.-P., i Czerniak, A. (2025). European Housing Policy – growing affordable supply sustainably? *ENHR 2025 Conference Paper, Grand Paris*, 30.06.–4.07.2025.
- Lis, P. (2017). Zrównoważony rozwój rynków mieszkaniowych jako współczesne wyzwanie dla polityki mieszkaniowej państwa. *Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje*, 37(2), 53–71.
- Marona, B., i Tomasiak, K. (2023). Problem dostępności mieszkań w Polsce w kontekście realizowanych programów polityki mieszkaniowej w latach 2016–2022. *Studia BAS*, 4(76), 27–53. <https://doi.org/10.31268/StudiaBAS.2023.29>
- Matel, A., i Marcinkiewicz, J. (2017). Analiza dostępności mieszkań w miastach wojewódzkich Polski z wykorzystaniem metody TOPSIS. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 475, 170–182. <https://doi.org/10.15611/pn.2017.475.15>

- Meen, G., i Whitehead, C. (2020). *Understanding affordability: The economics of housing markets*. Policy Press. <https://doi.org/10.1332/policypress/9781529211863.001.0001>
- Michorowski, M. (2017). Zróżnicowanie wydatków na użytkowanie mieszkania i nośniki energii wśród gospodarstw domowych w Polsce. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 487, 188–198. <https://doi.org/10.15611/pn.2017.487.17>
- Mulliner, E., Smallbone, K., i Maliene, V. (2013). An assessment of sustainable housing affordability using a multiple criteria decision making method. *Omega*, 41(2), 270–279. <https://doi.org/10.1016/j.omega.2012.05.002>
- Nepal, B., Tanton, R., i Harding, A. (2010). Measuring housing stress: How much do definitions matter? *Urban Policy and Research*, 28(2), 211–224. <https://doi.org/10.1080/08111141003797454>
- OECD. (2021). *Building for a better tomorrow: Policies to make housing more affordable*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/5d9127d4-en>
- Robinson, M., Scobie, G. M., i Hallinan, B. (2006). Affordability of housing: Concepts, measurement and evidence. *New Zealand Treasury Working Paper*, 06/03.
- Sikora-Fernandez, D. (2018). Deprywacja mieszkaniowa w Polsce na podstawie wybranych czynników. *Space – Society – Economy*, 26, 103–116. <https://doi.org/10.18778/1733-3180.26.05>
- Stone, M. E. (2006). What is housing affordability? The case for the residual income approach. *Housing Policy Debate*, 17(1), 151–184. <https://doi.org/10.1080/10511482.2006.9521564>
- Sunega, P., i Lux, M. (2016). Subjective perception versus objective indicators of overcrowding and housing affordability. *Journal of Housing and the Built Environment*, 31(4), 695–717. <https://doi.org/10.1007/s10901-016-9496-3>
- Twardoch, A. (2019). *System do mieszkania. Perspektywy rozwoju dostępnego budownictwa mieszkaniowego*. Wydawnictwo Bęc Zmiana!