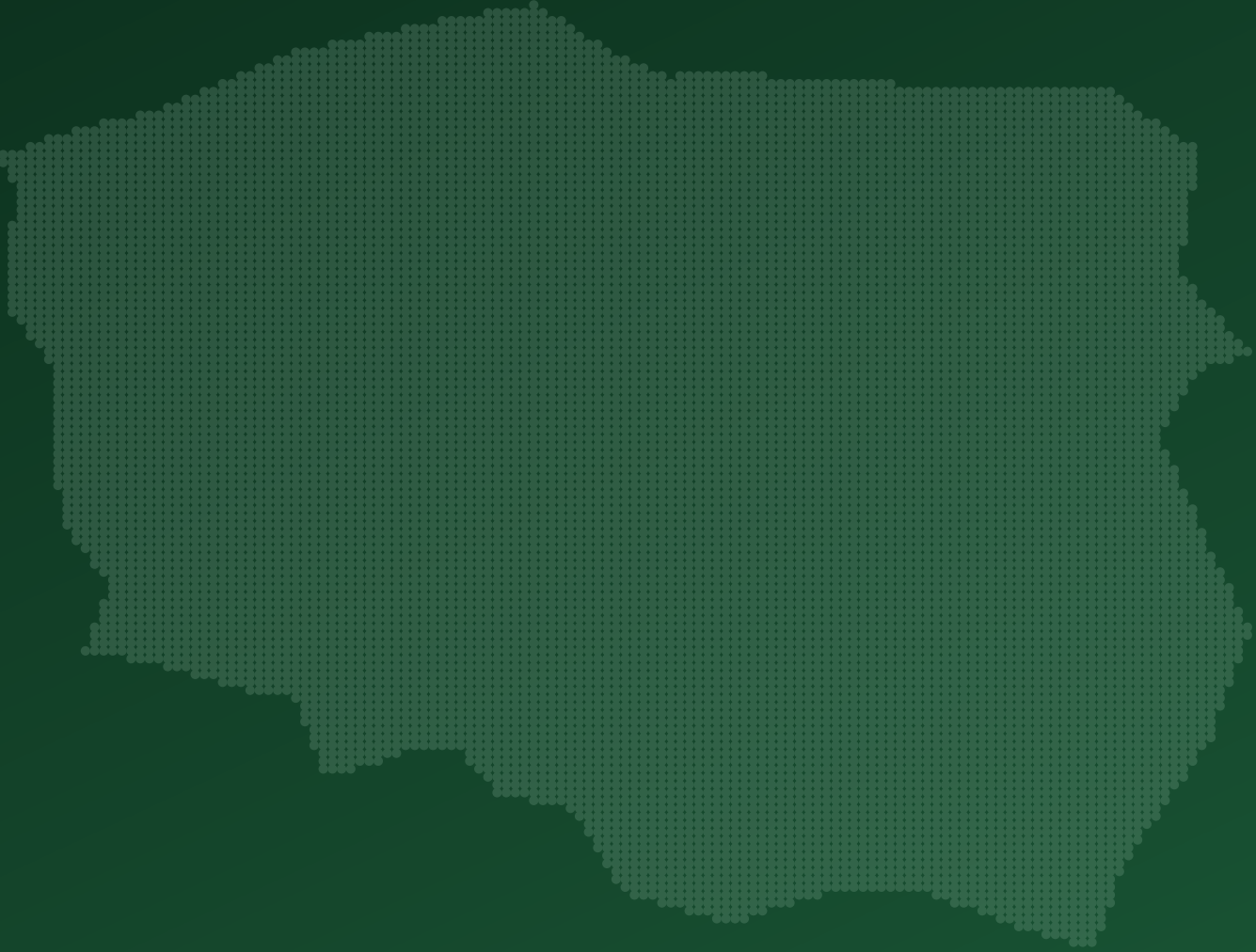




MIESZKANIE DLA POLAKÓW

Diagnoza kryzysu mieszkaniowego i program odbudowy

RAPORT 2026

Patryk Spaliński

Szanowny Panie Premierze

Panie Premierze,

oddaję na Pana ręce raport, którego teza jest prosta i – w moim przekonaniu – nie należy do żadnej partii. **Polska nie przetrwa jako podmiot, jeżeli Polacy nie będą mieli gdzie mieszkać.** Nie chodzi o komfort ani o standard życia. Chodzi o to, że kraj, w którym ponad połowa trzydziestolatków mieszka z rodzicami, w którym najem pochłania dwie trzecie pensji, a zasób publiczny skurczył się o jedną trzecią w dziewięć lat, przestaje się reprodukować – demograficznie, gospodarczo i wreszcie politycznie.

Piszę ten raport jako działacz społeczny, który od lat zajmuje się mieszkalnictwem w miastach średniej wielkości – tam, gdzie kryzys nie ma twarzy medialnej, ale jest równie dotkliwy. Piszę go również z pozycji, której nie ukrywam: uważam, że mieszkanie jest prawem, a nie towarem. Jestem jednak przekonany, że wnioski płynące z tej diagnozy powinny być czytelne także dla kogoś, kto punktem wyjścia czyni siłę państwa, suwerenność gospodarczą i przetrwanie narodu. To są w tej sprawie te same wnioski.

Program „Mieszkanie plus”, ogłoszony w 2016 roku, opierał się na trafnej diagnozie: że rynek sam nie dostarczy mieszkań dostępnych dla przeciętnej zarabiającej rodziny i że państwo musi wejść na ten rynek jako inwestor, a nie tylko jako fundator dopłat. Ta diagnoza była słuszna wtedy i jest słuszna dziś. Model wdrożenia okazał się jednak zbyt słaby wobec skali zadania – zabrakło zasobu gruntów, stabilnego finansowania i podmiotu wykonawczego o odpowiedniej sile. W raporcie opisuję to bez ogródek, bo uważam, że tylko szczerza ocena własnych narzędzi pozwala zbudować lepsze. Trzy kolejne rządy popełniły w mieszkalnictwie te same błędy w różnych odstępach; żaden z nich nie zawinił bardziej niż inne.

Rekomendacje zawarte w niniejszym opracowaniu nie są katalogiem zamkniętym. Ich rdzeniem są dwa filary: **Program Milion**, budujący realny, trwały zasób publiczny w skali miliona mieszkań w latach 2028–2038, oraz **Danina od kapitalizacji mieszkań**, czyli progresywne opodatkowanie trzeciego i kolejnego lokalu, które przesuwa kapitał z gromadzenia mieszkań na ich budowanie. Pierwszy filar odbudowuje podaż. Drugi zdejmuje z rynku presję popytu spekulacyjnego. Osobno każdy z nich zawiedzie. Razem – mogą zmienić strukturę polskiego rynku mieszkaniowego w ciągu jednej dekady.

Proszę potraktować ten dokument jako zaproszenie do sporu o szczegóły i do zgody co do celu. Mieszkalnictwo jest jedną z niewielu spraw, w których ponadpartyjna ustawa jest w Polsce realnie możliwa – i jedną z niewielu, w których jej brak kosztuje nas mierzalnie: w urodzeniach, w PKB i w liczbie obywateli, którzy zostaną w kraju.

Z wyrazami szacunku,

Patryk Spaliński

Działacz społeczny, lider ruchu miejskiego

Akcja Restart

SPIS TREŚCI

	Wstęp — streszczenie zarządcze	4
1.	Polska mieszkaniówka w liczbach	7
	1.1. Zasób, ceny i czynsze	7
	1.2. Jak mieszkają Polacy na tle Europy	9
	1.3. Zapaść zasobu publicznego	12
2.	Diagnoza	15
	2.1. Mieszkanie jako aktyw finansowe	15
	2.2. Wyprzedaż zasobu publicznego	15
	2.3. Luka czynszowa — pułapka klasy pracującej	16
	2.4. Pułapka popytowa: dopłaty, które podbijają ceny	16
	2.5. Grunty, planowanie i patodeweloperka	17
	2.6. Najem bez ochrony i bez perspektywy	17
	2.7. Najem krótkoterminowy i drenaż zasobu miast	18
	2.8. Pustostany — państwo, które nie wie, co posiada	18
	2.9. Słabość instytucjonalna gmin, SIM-ów i BGK	19
	2.10. Lobby, czyli dlaczego reformy nie przechodzą	19
	2.11. Diagnoza końcowa	19
3.	Skutki dla kraju	21
	3.1. Demografia — najdroższy rachunek	21
	3.2. Rynek pracy i zamrożona mobilność	22
	3.3. Kapitał zabetonowany	22
	3.4. Spójność społeczna i bezdomność	22
	3.5. Bezpieczeństwo państwa i emigracja	23
4.	Dwadzieścia lat polityki mieszkaniowej i jej ocena	24
5.	Proponowane rozwiązania — dwa filary	27
	5.1. Program Milion — budownictwo społeczne w skali kraju	27
	5.2. Danina od kapitalizacji mieszkań	30
	5.3. Synergia obu filarów	32
6.	Pozostałe propozycje działań	34
	6.1. Bank Ziemi i inwentaryzacja zasobu publicznego	34
	6.2. Inclusionary housing	34
	6.3. Stop wyprzedaży zasobu publicznego	35
	6.4. Fundusz remontowy i modernizacja zasobu komunalnego	35
	6.5. Program Dostępność — windy i likwidacja barier	36
	6.6. Krajowy Rejestr Pustostanów	36
	6.7. Regulacja najmu krótkoterminowego	37
	6.8. Ochrona najemcy i cywilizowany najem	37
	6.9. Bariera antyspekulacyjna: REIT-y, PRS i skup hurtowy	37
	6.10. Normatywy mieszkaniowe i urbanistyczne	38
	6.11. Polska powiatowa i rewitalizacja	38
	6.12. Ustawa ponadpartyjna i Rada Mieszkaniowa	39
7.	Finansowanie i harmonogram wdrożenia	40
	Zakończenie — dziesięć konkluzji	43

WSTĘP

STRESZCZENIE ZARZĄDCZE

Polska ma dziś jednocześnie najwyższą w historii produkcję mieszkań i jeden z najgłębszych kryzysów mieszkaniowych w Unii Europejskiej. To nie jest paradoks — to skutek tego, że przez trzydzieści lat państwo zrezygnowało z odpowiedzi na pytanie *dla kogo* budujemy, uznając, że wystarczy odpowiedź na pytanie *ile*. W 2025 roku oddano do użytkowania 208,8 tys. mieszkań. Z tej liczby zaledwie około 2 procent powstało w formach spółdzielczej, komunalnej, społecznej czynszowej i zakładowej. Pozostałe 98 procent trafiło na rynek, na którym o dostępie do dachu nad głową rozstrzyga zdolność kredytowa albo kapitał.

Skutki tej struktury są mierzalne. Na koniec 2025 roku w mieszkaniowym zasobie gmin znajdowało się 586,2 tys. lokali — o blisko jedną trzecią mniej niż dziewięć lat wcześniej. W tym samym czasie na najem lokalu gminnego oczekiwało 117,7 tys. gospodarstw domowych. Przy obecnym tempie budowy mieszkań komunalnych rozładowanie tej kolejki zajęłoby około pół wieku. Równocześnie 33,7 procent Polaków mieszka w warunkach przeludnienia — dwukrotnie więcej niż wynosi średnia unijna — a ponad połowa osób w wieku 25–34 lata wciąż mieszka z rodzicami.

586,2

tys. mieszkań w zasobie gmin na koniec 2025 r. — wobec 868,5 tys. w 2016 r.

2,1 mln

szacowana luka mieszkaniowa; do 2030 r. może sięgnąć 2,5–2,7 mln lokali

0,08%

PKB — polskie nakłady publiczne na budownictwo społeczne wobec 0,4–0,7% w Europie Zachodniej

33,7%

Polaków mieszka w warunkach przeludnienia; średnia UE — 17%

117,7

tys. gospodarstw domowych w kolejce po lokal gminny (koniec 2025 r.)

51%

osób w wieku 25–34 lata nadal mieszka z rodzicami (2025 r.)

Co proponuję

Formułuję dwa filary flagowe i dziewięć rozwiązań uzupełniających. Filary są zaprojektowane tak, by działać w odwrotnych horyzontach czasowych i wzajemnie się wzmacniać.

Filar pierwszy — Program Milion. Jedenastoletni, ustawowo gwarantowany program budownictwa społecznego i komunalnego, skalą i ambicją nawiązujący do szwedzkiego Programu Milion z lat 1965–1974. Cel: **milion mieszkań o czynszu regulowanym w latach 2028–2038**, przy docelowej produkcji 100 tysięcy lokali rocznie od 2031 roku. Głównym mechanizmem finansowym jest Fundusz Dopłat obsługiwany przez Bank Gospodarstwa Krajowego, a głównymi wykonawcami — samorządy oraz TBS/SIM, wspierane przez Krajową Agencję Mieszkaniową dysponującą bankiem ziemi. Nakłady publiczne rosną do około 1 procenta PKB rocznie i są zapisane w ustawie wraz z rocznymi celami produkcyjnymi. Zasób powstający w programie objęty jest bezterminowym zakazem zbycia na rynek komercyjny.

Filar drugi – Danina od kapitalizacji mieszkań (DKM). Progresywna danina od trzeciego i każdego kolejnego lokalu mieszkalnego w posiadaniu jednego podmiotu, naliczana od wartości katastralnej, ze zwolnieniami dla najmu długoterminowego o regulowanym czynszu, dla lokali odziedziczonych w okresie przejściowym oraz dla nieruchomości w gminach o trwałej depopulacji. Celem nie jest przychód fiskalny, lecz zmiana relatywnej opłacalności: gromadzenie mieszkań przestaje być najbezpieczniejszą lokatą kapitału w Polsce.

Dlaczego same dopłaty nie zadziałają

Polityka mieszkaniowa ostatnich dwóch dekad opierała się w przeważającej mierze na stymulowaniu popytu: „Rodzina na swoim”, „Mieszkanie dla młodych”, „Bezpieczny kredyt 2%”. Przy sztywnej podaży każdy taki program przenosi wartość dopłaty do ceny transakcyjnej. W pierwszych miesiącach po ogłoszeniu „Bezpiecznego kredytu 2%” ceny ofertowe w największych miastach wzrosły o kilkanaście procent, a beneficjentami netto byli deweloperzy i banki. Wsparcie popytu bez równoczesnej budowy podaży nie jest polityką mieszkaniową – jest transferem publicznym do właścicieli aktywów.

Dwanaście rekomendacji w skrócie

Nr	Rekomendacja	Istota rozwiązania	Horyzont
1	Program Milion (2028–2038)	Ustawowa gwarancja nakładów rosnących do ok. 1% PKB; milion mieszkań społecznych i komunalnych, 100 tys. rocznie od 2031 r.; finansowanie przez Fundusz Dopłat w BGK	2028–2038
2	Danina od kapitalizacji mieszkań	Progresywna danina od 3. i kolejnego lokalu; wpływy znaczone na budownictwo społeczne; zwolnienia dla najmu regulowanego i gmin depopulacyjnych	2028–
3	Bank Ziemi i inwentaryzacja zasobu publicznego	Ogólnopolski spis nieruchomości PKP, Skarbu Państwa i spółek publicznych; grunty i budynki nadające się do adaptacji przekazywane na mieszkalnictwo społeczne	2027–2029
4	Inclusionary housing	Obowiązkowe 10–20% mieszkań o regulowanym czynszu w większych inwestycjach mieszkaniowych; przeciwdziałanie przestrzennej koncentracji ubóstwa	2028
5	Zakaz wyprzedaży zasobu publicznego	Likwidacja bonifikat, moratorium na zbywanie lokali gminnych, obowiązkowa odbudowa zasobu	2027
6	Fundusz remontowy i modernizacja zasobu	Obowiązkowy fundusz remontowy w gminach oraz krajowy fundusz modernizacji: remont pustostanów, termomodernizacja, wymiana instalacji	2028
7	Program Dostępność – windy i likwidacja barier	Ogólnopolski program montażu wind i dostosowania budynków wielorodzinnych z drugiej połowy XX w. do potrzeb seniorów, osób z niepełnosprawnościami i rodzin z dziećmi	2028–2038
8	Krajowy Rejestr Pustostanów		2027–2028

Nr	Rekomendacja	Istota rozwiązania	Horyzont
		Obowiązkowa inwentaryzacja lokali niezamieszkałych przed jakimkolwiek ich opodatkowaniem	
9	Regulacja najmu krótkoterminowego	Rejestracja, limity dobowe w strefach napiętych, zgoda wspólnoty, opodatkowanie jak działalności hotelarskiej	2027
10	Ustawa o stabilnym najmie	Minimalny okres umowy, ograniczenie indeksacji czynszu, depozyt na rachunku powierniczym, rejestr umów	2028
11	Normatywy mieszkaniowe i urbanistyczne	Minimalne standardy funkcjonalne mieszkań i ich otoczenia: infrastruktura społeczna, transport publiczny, zieleń, usługi	2028
12	Bariera antyspekulacyjna i ustawa ponadpartyjna	Wyłączenie mieszkalnictwa z REIT/SINN, zakaz hurtowego skupu lokali; wieloletnia perspektywa finansowa poza cyklem wyborczym i Rada Mieszkaniowa	2027

Mieszkanie nie jest w Polsce przedmiotem polityki społecznej. Jest przedmiotem polityki bezpieczeństwa państwa – i tak powinno być traktowane.

W dalszej części raportu przedstawiam pełną diagnozę stanu polskiego mieszkalnictwa (rozdział 1 i 2), rachunek kosztów zaniechania (rozdział 3), ocenę dotychczasowych programów publicznych (rozdział 4) oraz szczegółowy opis proponowanych rozwiązań wraz ze ścieżką finansowania i harmonogramem wdrożenia (rozdziały 5–7).

1. POLSKA MIESZKANIÓWKA W LICZBACH

Polski kryzys mieszkaniowy nie polega na tym, że budujemy za mało. Polega na tym, że budujemy niemal wyłącznie dla tych, których stać na kredyt lub na inwestycję – i że państwo przestało budować cokolwiek.

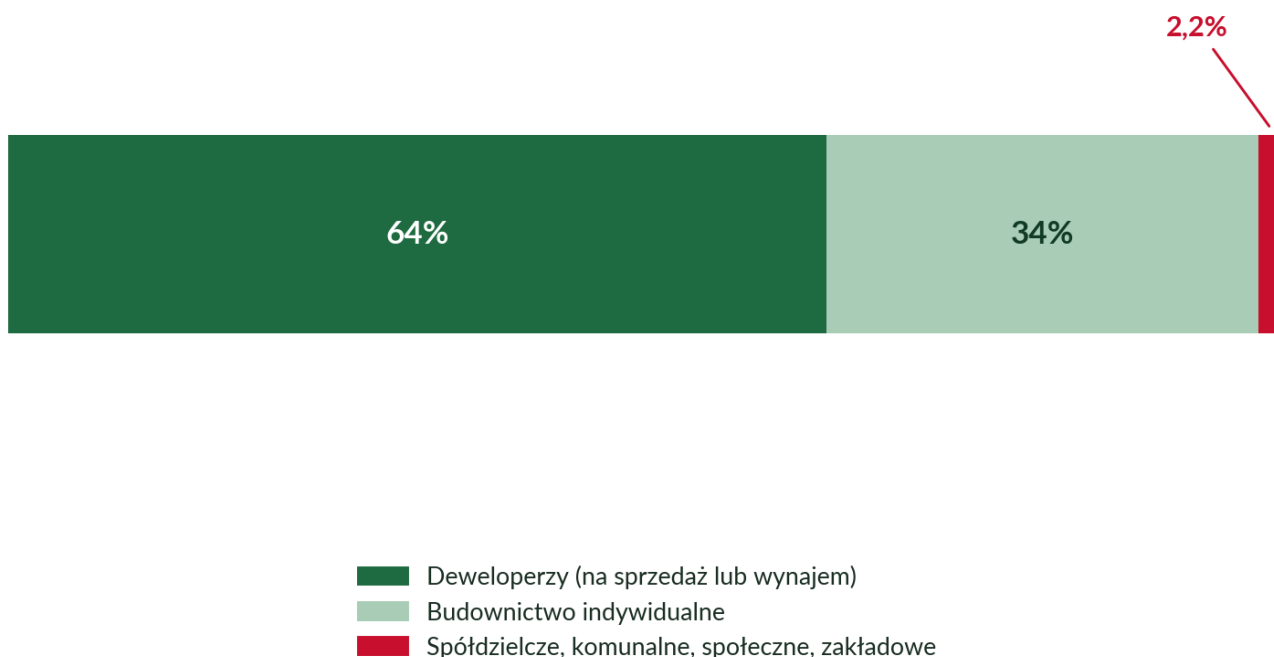
1.1. Zasób, ceny i czynsze

Według wstępnych danych GUS w 2025 roku oddano do użytkowania 208,8 tys. mieszkań, o 4,3 procent więcej niż rok wcześniej. To wynik przyzwoity w skali europejskiej i w przeliczeniu na tysiąc mieszkańców plasujący Polskę w czołówce Unii. Jednocześnie liczba mieszkań, na których budowę wydano pozwolenia, spadła o 8,8 procent, a liczba rozpoczętych budów – o 9,2 procent. Szczyt produkcji mamy więc prawdopodobnie za sobą, a wskaźniki wyprzedzające zapowiadają schłodzenie w latach 2027–2028.

Struktura tej produkcji jest jednak istotniejsza niż jej wielkość. Około 64 procent mieszkań powstało w budownictwie przeznaczonym na sprzedaż lub wynajem, blisko 34 procent w budownictwie indywidualnym, a formy spółdzielcza, komunalna, społeczna czynszowa i zakładowa razem wzięte odpowiadały za około 2 procent. Innymi słowy: **na każde pięćdziesiąt mieszkań oddawanych w Polsce jedno powstaje poza czystą logiką rynkową**. W Wiedniu, Kopenhadze czy Amsterdamie ta relacja jest odwrócona lub co najmniej zrównoważona.

Państwo zniknęło z budownictwa mieszkaniowego

Struktura 208,8 tys. mieszkań oddanych do użytkowania w 2025 r.



Wykres 1. Struktura mieszkań oddanych do użytkowania w 2025 r. według formy budownictwa.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, Budownictwo mieszkaniowe I–XII 2025.

Ceny mieszkań w latach 2020–2024 rosły w tempie, którego nie tłumaczą ani koszty budowy, ani wzrost wynagrodzeń. W I kwartale 2026 roku średnia cena transakcyjna nowego mieszkania na siedmiu największych rynkach pierwotnych wyniosła 14 245 zł za metr kwadratowy. Na rynku wtórnym było to 13 477 zł – i po raz pierwszy od ponad dwunastu lat agregat siedmiu miast odnotował korektę w ujęciu rocznym, o 0,7 procent. Ta korekta jest symboliczna. Po skoku ostatnich lat oznacza ona stabilizację na poziomie, który dla osoby wchodzącej na rynek pracy pozostaje nieosiągalny bez pomocy rodziny.

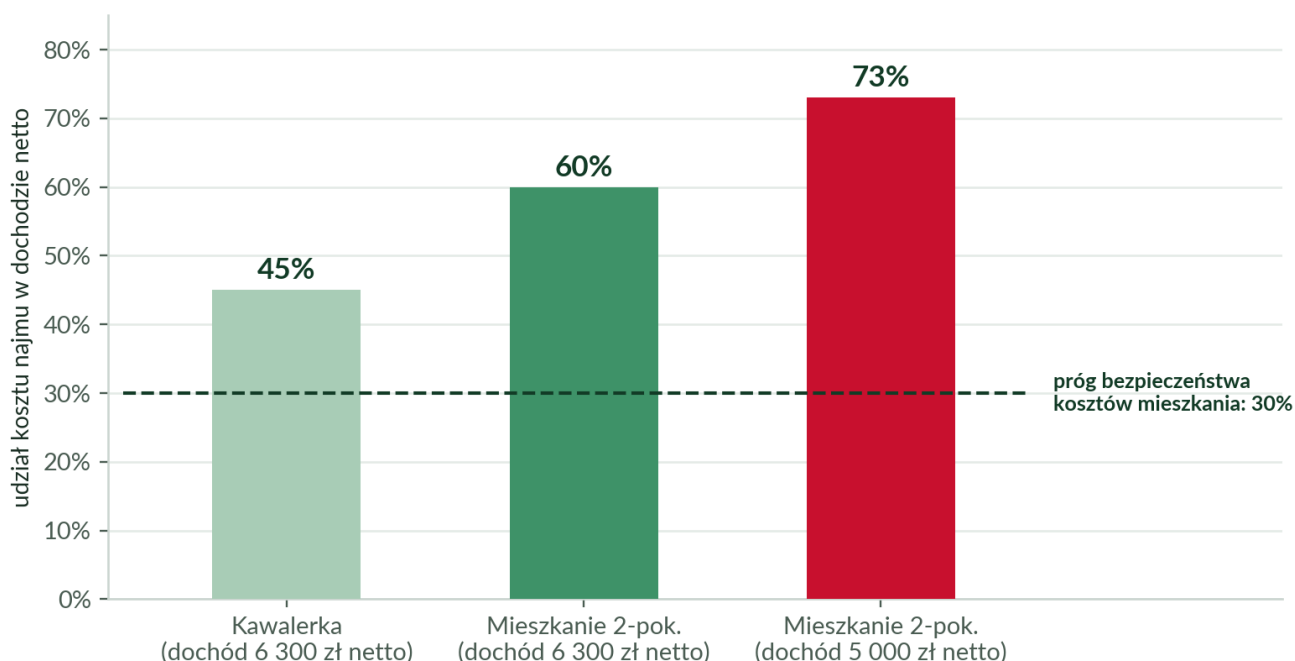
Warto zauważyć, na czym polega pułapka statystyczna, w którą wpadają obrońcy status quo. Nominalne wynagrodzenia w Polsce rosły w ostatniej dekadzie szybko, więc relacja „ile metrów kwadratowych za średnią pensję” pozostała względnie stabilna. Ten wskaźnik ukrywa jednak trzy rzeczy: rosnący wymagany wkład własny, zaostrzone kryteria zdolności kredytowej (obniżanej wraz z liczbą osób na utrzymaniu) oraz to, że mediana zarobków młodego dorosłego jest istotnie niższa od średniej krajowej. Bariera nie leży w racie – leży w wejściu.

Najem: rynek, który nie jest alternatywą

W teorii najem powinien być odpowiedzią dla tych, których nie stać na zakup. W Polsce nią nie jest. Średnia stawka najmu w Warszawie w 2026 roku przekracza 79 zł za metr kwadratowy, mieszkanie dwupokojowe w stolicy kosztuje 3 500–4 800 zł miesięcznie plus opłaty, a w Krakowie i Wrocławiu przeciętna oferta oscyluje wokół 3 100 zł. Przy przeciętnym wynagrodzeniu netto rzędu 6 300 zł oznacza to, że kawalerka pochłania około 45 procent dochodu, a mieszkanie dwupokojowe – około 60 procent. Przy dochodzie 5 000 zł netto obciążenie sięga 70–75 procent.

Najem pochłania budżet domowy

Koszt najmu z opłatami jako udział miesięcznego dochodu netto, 2026 r.



Wykres 2. Koszt najmu wraz z opłatami jako udział miesięcznego dochodu netto (2026 r.). Linia przerywana oznacza przyjmowany w polityce mieszkaniowej próg 30 procent, powyżej którego gospodarstwo domowe uznaje się za nadmiernie obciążone kosztami mieszkania.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych rynkowych o stawkach najmu i przeciętnym wynagrodzeniu, 2026 r.

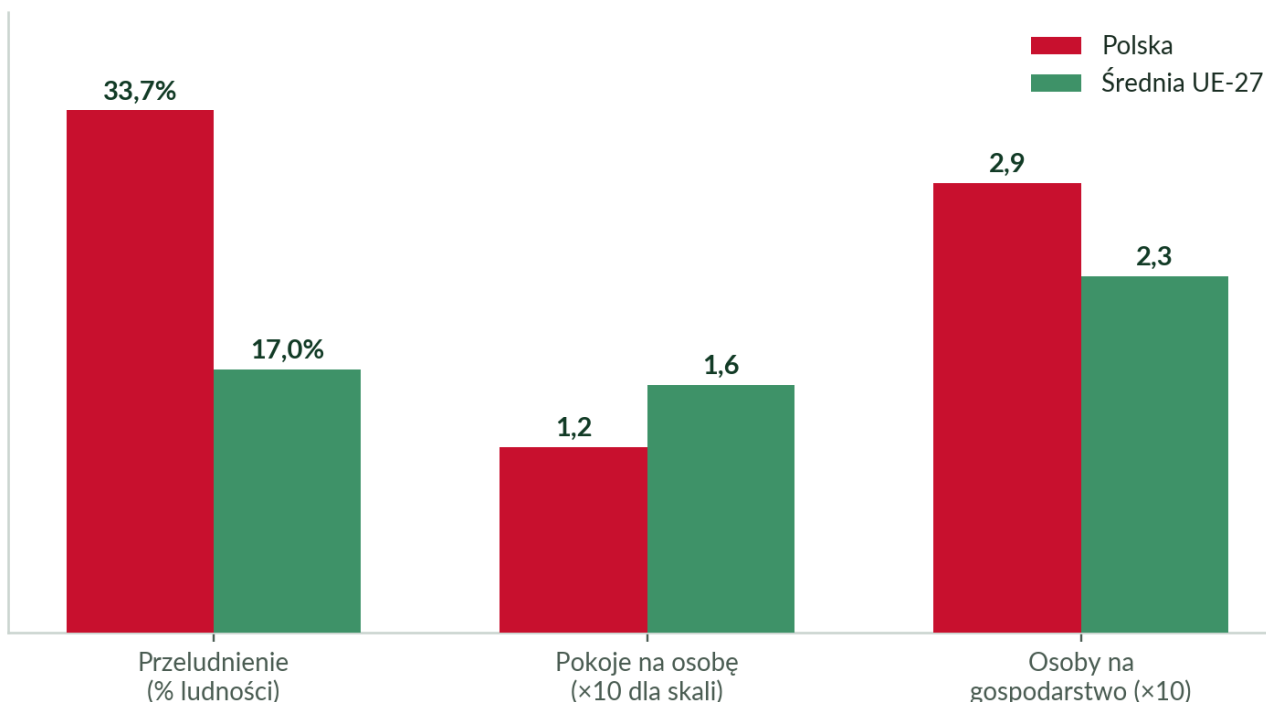
Przekroczenie progu 30 procent nie jest kwestią komfortu. Gospodarstwo domowe wydające na mieszkanie ponad połowę dochodu nie oszczędza, nie inwestuje, nie planuje w horyzoncie dłuższym niż rok — i nie decyduje się na dziecko. To jest bezpośredni mechanizm, przez który rynek mieszkaniowy przekłada się na dietność.

1.2. Jak mieszkają Polacy na tle Europy

Dane Eurostatu z edycji *Housing in Europe 2025* układają się w spójny i niepokojący obraz. Polska łączy jeden z najwyższych w Unii wskaźników własności mieszkania z jedną z najgorszych jakości zamieszkiwania mierzoną przestrzenią przypadającą na osobę.

Polacy mieszkają ciasno

Warunki mieszkaniowe: Polska na tle Unii Europejskiej



Wykres 3. Warunki mieszkaniowe w Polsce na tle Unii Europejskiej. Wartości „pokoje na osobę” i „osoby na gospodarstwo domowe” przeskalowano dziesięciokrotnie dla czytelności porównania.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Eurostat, *Housing in Europe* – 2025 Edition.

Wskaźnik	Polska	Średnia UE-27	Komentarz
Odsetek osób w mieszkaniach przeludnionych	33,7%	17,0%	Blisko dwukrotność średniej unijnej
Liczba pokoi na osobę	1,2	1,6	Jeden z najniższych wyników w UE
Przeciętna liczba osób w gospodarstwie domowym	2,9	2,3	Drugi najwyższy wynik w Unii
Udział mieszkań zajmowanych przez właściciela	84–87%	ok. 69%	Model niemal wyłącznie własnościowy
Udział gospodarstw wynajmujących	ok. 19%	ok. 30%	Najem jako przymus, nie wybór
Osoby 25–34 lata mieszkające z rodzicami	51,0%	ok. 30%	Poziom wyższy niż kiedykolwiek przed 2022 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Eurostat, *Housing in Europe* – 2025 Edition oraz danych Eurostatu o gniazdownictwie za 2025 r.

Warto się zatrzymać nad ostatnim wierszem. W 2025 roku odsetek osób w wieku 25–34 lata, które nie opuściły domu rodzinnego, spadł w Polsce do 51 procent z 53,8 procent rok wcześniej. Poprawa jest realna, ale poziom pozostaje wyższy niż kiedykolwiek przed 2022 rokiem, a Polska nadal wyróżnia się negatywnie na tle Unii. Część komentatorów tłumaczy to zjawisko kulturowo. Argument ten traci jednak siłę, gdy zestawimy go z jednoczesnym wzrostem stopy zatrudnienia młodych dorosłych – pracują coraz częściej i coraz lepiej, a mimo to nie mogą się wyprowadzić. To nie jest kwestia przywiązania do rodziny. To kwestia arytmetyki.

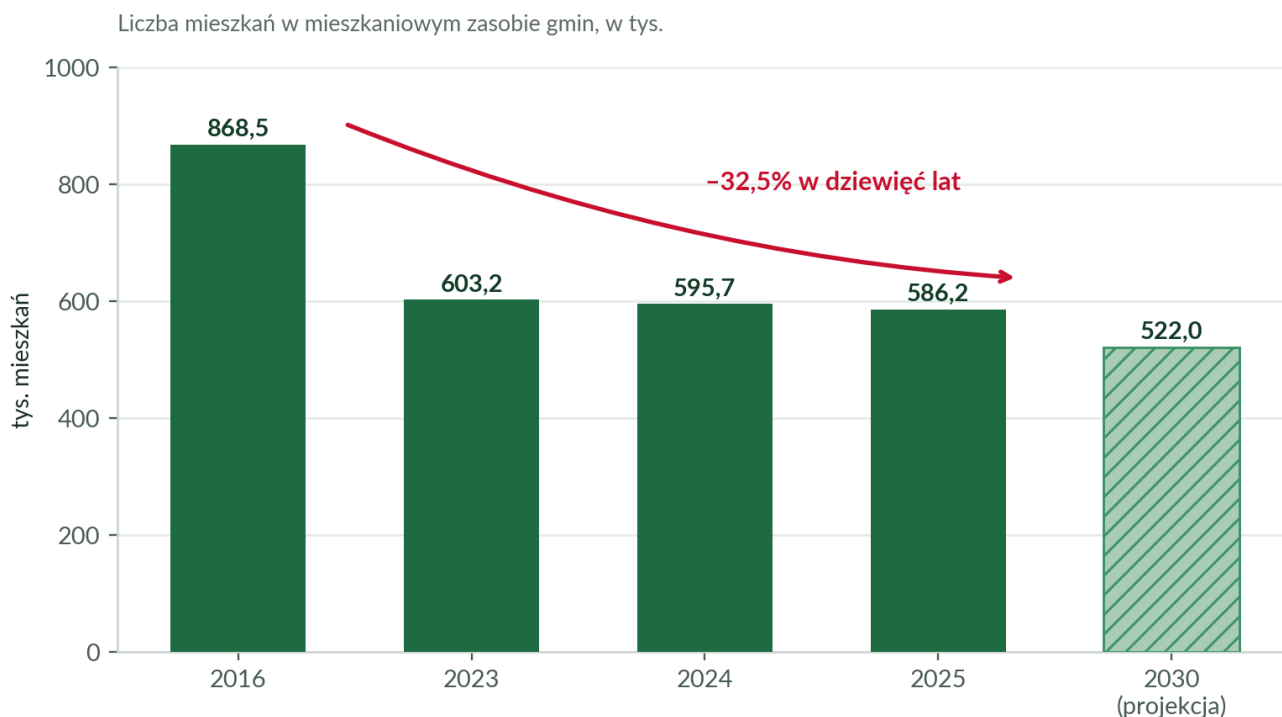
Nasycenie zasobu

Przyjęty w 2016 roku Narodowy Program Mieszkaniowy wyznaczył jako miernik liczbę mieszkań przypadających na tysiąc mieszkańców, z celem 435 w 2030 roku wobec 363 w roku bazowym 2014. Wskaźnik rzeczywiście rośnie — również dlatego, że maleje mianownik, czyli liczba ludności. To pokazuje ograniczenie tego miernika: **Polska może osiągnąć europejskie nasycenie zasobem przez wyludnienie, a nie przez budownictwo.** Byłoby to zwycięstwo statystyczne przy klęsce realnej.

1.3. Zapaść zasobu publicznego

Najważniejsza liczba w tym raporcie nie dotyczy cen. Dotyczy tego, ile mieszkań posiada wspólnota – państwo i samorządy. Na koniec 2025 roku w mieszkaniowym zasobie gmin znajdowało się 586,2 tys. lokali objętych umowami najmu, o 1,6 procent mniej niż rok wcześniej. Dekadę wcześniej, w 2016 roku, było ich 868,5 tys. W latach dziewięćdziesiątych zasób ten liczył około 1,7 miliona mieszkań.

Zasób mieszkaniowy gmin topnieje



Wykres 4. Mieszkaniowy zasób gmin w latach 2016–2025 wraz z projekcją do 2030 r. Uwaga metodologiczna: GUS publikuje dane o zasobie gmin w dwóch ujęciach – zasobu ogółem oraz obowiązujących umów najmu. W raporcie konsekwentnie stosuję ujęcie zgodne z publikacją GUS za 2025 r. Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS (2016, 2023–2025); projekcja 2030 – ekstrapolacja trendu 2023–2025.

Przyczyny są dobrze znane i wszystkie mają charakter decyzji politycznych, nie procesów naturalnych. Po pierwsze – wyprzedaż z bonifikatą, sięgającą w wielu gminach 90 procent wartości lokalu. W latach 2023–2024 gminy sprzedały 23 726 mieszkań, w 2025 roku – według szacunków rynkowych – około 10 tysięcy. Po drugie – reprivatyzacja i zwroty. Po trzecie – degradacja techniczna zasobu, którego gminy nie remontują, bo nie mają na to środków, a następnie wyłączają z użytkowania. Po czwarte – znikoma nowa produkcja.

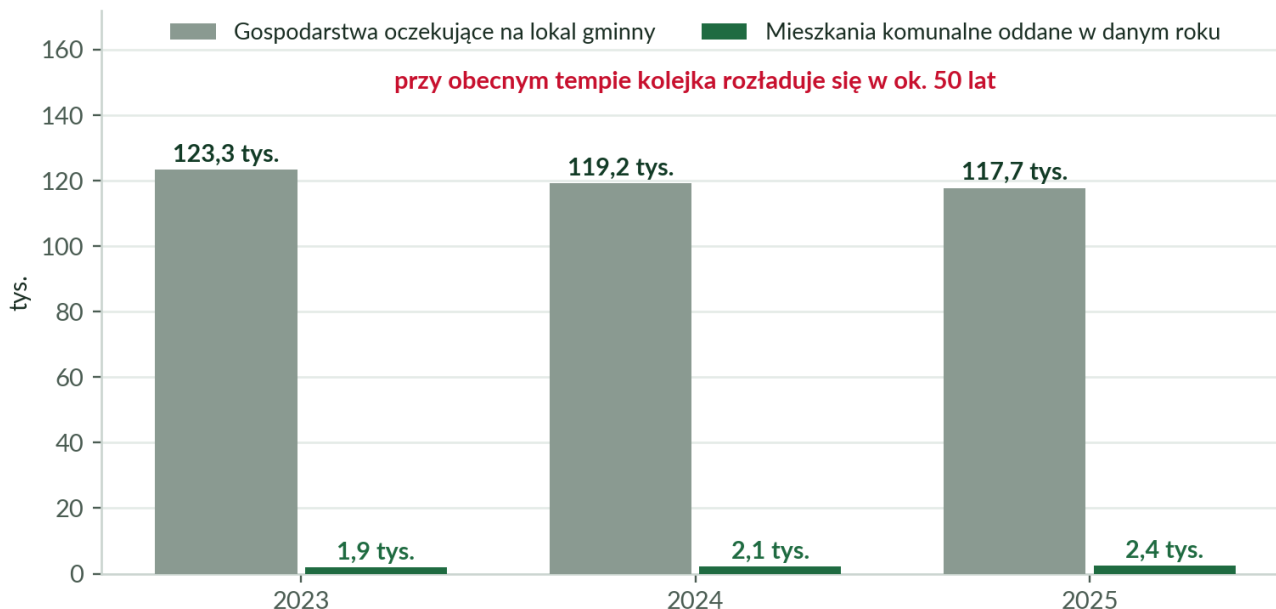
Sprzedaż majątku, który został wybudowany raz

Mieszkanie komunalne sprzedane z 90-procentową bonifikatą przynosi gminie jednorazowy przychód rzędu kilkudziesięciu tysięcy złotych. Odtworzenie tego samego lokalu kosztuje dziś 400–600 tysięcy złotych. Gmina nie sprzedaje więc mieszkania – likwiduje trwałe narzędzie polityki społecznej w zamian za jednorazowy wpływ do budżetu bieżącego. Jest to operacja o ujemnej stopie zwrotu dla wspólnoty samorządowej, wykonywana konsekwentnie od trzydziestu lat.

Po drugiej stronie tego równania stoi kolejka. Na koniec 2025 roku na najem lokalu z zasobu gminy oczekiwało 117,7 tys. gospodarstw domowych, z czego 85,7 procent w miastach. Liczba ta spada – o 1,3 procent rok do roku – ale spada głównie dlatego, że ludzie przestają składać wnioski, wiedząc, że oczekiwanie trwa kilkanaście lat. Kolejka nie jest miarą potrzeb. Jest miarą tego, ilu ludzi jeszcze wierzy, że państwo odpowie.

Kolejka, która się nie skraca

Oczekujący na najem lokalu gminnego a roczna podaż nowych mieszkań komunalnych



Wykres 5. Gospodarstwa domowe oczekujące na najem lokalu gminnego a szacowana roczna podaż nowych mieszkań komunalnych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS o gospodarce mieszkaniowej gmin; podaż komunalna – szacunek własny.

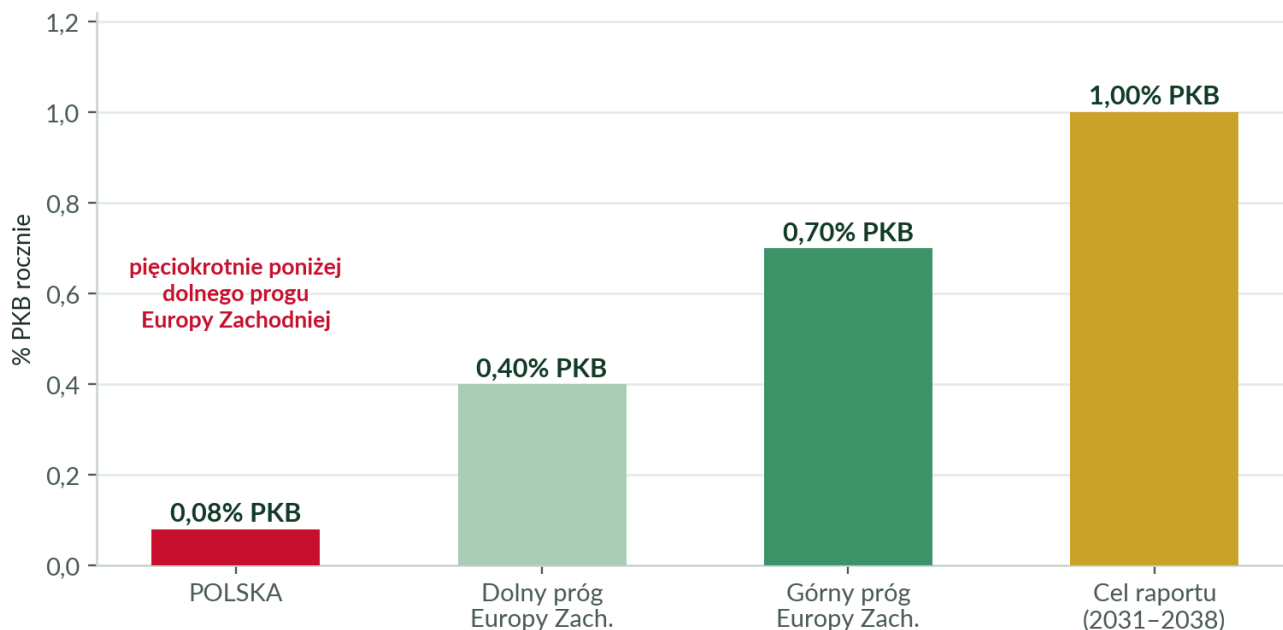
Nakłady publiczne

Polska przeznaczająca na budownictwo społeczne około 0,08 procent PKB rocznie. Kraje Europy Zachodniej – od 0,4 do 0,7 procent. Rządowe programy pokrywają obecnie jedynie 25–30 procent potrzeb inwestycyjnych zgłaszanych przez gminy. Ogłoszona w marcu 2026 roku strategia mieszkaniowa rządu przewiduje rekordowe 6,7 mld zł z budżetu państwa, a wraz ze środkami z Krajowego Planu Odbudowy – 8,7 mld zł, w tym 4,02 mld zł bezzwrotnych grantów dla samorządów, co ma pozwolić na wybudowanie lub wyremontowanie około 18 tys. mieszkań komunalnych i społecznych oraz 2,5 tys. miejsc w akademikach w blisko 900 lokalizacjach.

Jest to zmiana kierunku, którą należy odnotować z uznaniem – po raz pierwszy od dwóch dekad środek ciężkości polityki mieszkaniowej przesuwają się z dopłat do kredytu w stronę budowy zasobu. Skala pozostaje jednak niewspółmierna do problemu. Przy luce szacowanej przez Instytut Badań Strukturalnych na około 2,1 miliona lokali, 18 tysięcy mieszkań rocznie oznacza zamknięcie luki w ciągu stu kilkunastu lat. Nakłady rządu 8,7 mld zł to około 0,2 procent PKB – wciąż dwukrotnie mniej niż dolny próg zachodnioeuropejski.

Nakłady publiczne na budownictwo społeczne

Roczne wydatki publiczne na mieszkalnictwo społeczne jako % PKB



Wykres 6. Nakłady publiczne na mieszkalnictwo społeczne jako procent PKB – Polska na tle progów charakterystycznych dla Europy Zachodniej oraz cel postulowany w niniejszym raporcie.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych o nakładach publicznych na budownictwo społeczne w Polsce i Europie Zachodniej.

Dwa miliardy złotych to kropla w morzu potrzeb. Osiem miliardów to duża kropla. Problemem jest morze.

Luka mieszkaniowa

Instytut Badań Strukturalnych szacuje deficyt na około 2,1 miliona lokali. Przy utrzymaniu obecnych trendów do 2030 roku może on sięgnąć 2,5–2,7 miliona. Warto podkreślić, że jest to szacunek luki jakościowej i strukturalnej, nie prostej różnicy między liczbą mieszkań a liczbą gospodarstw domowych – ta ostatnia od kilku lat jest w Polsce dodatnia. Deficyt bierze się z rozminięcia zasobu z potrzebami: mieszkania stoją tam, gdzie nie ma pracy, a brakuje ich tam, gdzie praca jest; są za małe wobec wielkości gospodarstw domowych; i są w niewłaściwym tytule prawnym – do kupienia, a nie do wynajęcia po dostępnej cenie.

2. DIAGNOZA

Nie istnieje jedna przyczyna polskiego kryzysu mieszkaniowego. Istnieje jedenaście mechanizmów, które przez trzy dekady wzajemnie się wzmacniały, aż z rynku dobra podstawowego uczyniły rynek aktywa finansowego.

2.1. Mieszkanie jako aktywo finansowe

Fundamentem polskiego kryzysu jest zmiana funkcji mieszkania w gospodarce. W ciągu trzydziestu lat mieszkanie przestało być przede wszystkim miejscem życia, a stało się przede wszystkim formą przechowywania kapitału. Nie jest to zjawisko wyłącznie polskie, ale w Polsce przebiegło ono w warunkach szczególnie sprzyjających: przy niskiej stopie oszczędności instytucjonalnych, słabym rynku kapitałowym, braku zaufania do systemu emerytalnego po demontażu OFE oraz przy okresie realnie ujemnych stóp procentowych w latach 2015–2021.

W tych warunkach zakup mieszkania na wynajem stał się w Polsce najbezpieczniejszą, najlepiej rozumianą i najszerzej dostępną formą lokaty. Rentowność najmu rzędu 5–7 procent brutto, przy powszechnym przekonaniu o nieuchronnym wzroście cen, tworzyła instrument o profilu ryzyka lepszym niż obligacje i o zrozumiałości większej niż giełda. Konsekwencja jest arytmetyczna: popyt inwestycyjny konkuruje o ten sam zasób co popyt mieszkaniowy — ale dysponuje gotówką, podczas gdy młode gospodarstwo domowe dysponuje wnioskiem kredytowym.

Ta konkurencja jest z góry rozstrzygnięta. Nabywca gotówkowy wygrywa każdą licytację o mieszkanie z rynku wtórnego w atrakcyjnej lokalizacji, a deweloper — racjonalnie — preferuje klienta, który nie potrzebuje trzech miesięcy na procedurę bankową. Rynek pierwotny w największych miastach przez lata funkcjonował w modelu, w którym istotna część oferty schodziła jeszcze przed rozpoczęciem sprzedaży detalicznej.

Sprężenie zwrotne, które trzeba przerwać

Inwestowanie w mieszkania podnosi ich ceny. Wyższe ceny obniżają dostępność mieszkań dla młodych, co obniża dietność. Niższa dietność oznacza — w perspektywie dwóch dekad — mniejszy popyt na mieszkania i załamanie ich cen. Kapitał ulokowany w „betonowym złocie” jest więc zabezpieczony aktywem, którego wartość niszczy demografia, którą sam pomógł zniszczyć. To nie jest teoria — to jest bilans, który wystawi się polskiemu gospodarstwu domowemu w latach czterdziestych tego stulecia.

2.2. Wyprzedaż zasobu publicznego

Drugim filarem kryzysu jest świadoma likwidacja publicznego zasobu mieszkaniowego. Proces ten rozpoczął się na początku lat dziewięćdziesiątych wraz z komunalizacją mienia i towarzyszącą jej doktryną, zgodnie z którą własność prywatna jest zawsze efektywniejsza od publicznej, a zadaniem gminy jest zapewnienie dachu nad głową wyłącznie najuboższym.

Instrumentem był wykup z bonifikatą. Rozwiązanie to miało uzasadnienie w warunkach transformacji — pozwalało wielu rodzinom uzyskać majątek i stabilizację. Jego kontynuacja przez trzy dekady, w zupełnie innych realiach rynkowych, przestała być polityką społeczną, a stała się mechanizmem transferu majątku publicznego

do rąk prywatnych po cenie ułamkowej. Gmina traci lokal na zawsze; nabywca po pięciu latach może go sprzedać po cenie rynkowej.

Ustawa ograniczająca bonifikaty, procedowana z wejściem w życie latem 2027 roku, jest krokiem we właściwym kierunku — i jednocześnie ilustracją problemu. Zapowiedź zmiany uruchamia falę wniosków o wykup na starych zasadach. Reforma bez okresu ochronnego generuje przyspieszenie zjawiska, które ma powstrzymać.

Nieliczne samorządy wyłamały się z tej logiki. Sopot wstrzymał sprzedaż mieszkań komunalnych ponad trzy lata temu i buduje lokale z myślą o młodych mieszkańcach, których nie stać na własny kąt. Rzeszów od 2022 roku nie sprzedaje zasobu, uzasadniając to wprost: dalsza sprzedaż uniemożliwiłaby wykonywanie ustawowych obowiązków gminy. Te przykłady dowodzą, że decyzja o wyprzedaży nigdy nie była koniecznością. Była wyborem.

2.3. Luka czynszowa — pułapka klasy pracującej

Polski system wsparcia mieszkaniowego został zaprojektowany dla dwóch grup: dla najuboższych, którym przysługuje najem socjalny, oraz dla zdolnych kredytowo, którym przysługuje dopłata do odsetek. Pomiędzy nimi znajduje się grupa, dla której państwo nie przewidziało niczego — gospodarstwa domowe o dochodach zbyt wysokich, by uzyskać lokal komunalny, i zbyt niskich, by udźwignąć kredyt na warunkach rynkowych. To jest luka czynszowa.

Do tej grupy należą pielęgniarzy, nauczyciele, pracownicy handlu i logistyki, młodzi inżynierowie na początku kariery, samotni rodzice, rozwodnicy odbudowujący gospodarstwo domowe. Są to ludzie pracujący, płacący podatki, niekorzystający z pomocy społecznej — i systemowo wykluczeni z dostępu do stabilnego mieszkania. Ich jedyną opcją pozostaje najem prywatny, czyli umowa na czas określony, brak możliwości planowania i czynsz indeksowany bez ograniczeń.

Mieszkalnictwo społeczne obejmuje w Polsce trzy formy: lokale najmu socjalnego, mieszkania komunalne oraz społeczne inicjatywy mieszkaniowe (SIM), będące kontynuacją towarzystw budownictwa społecznego. Ta trzecia forma jest właśnie odpowiedzią na lukę czynszową — i jest w Polsce niedorozwinięta. W krajach, w których mieszkalnictwo społeczne stanowi trzon systemu, nie jest ono rozwiązaniem stygmatyzującym; w Wiedniu w mieszkaniach o czynszu regulowanym mieszka większość mieszkańców miasta, niezależnie od dochodu.

Sto lat polskiej tradycji, o której zapomnieliśmy

Budownictwo społeczne nie jest w Polsce importem ideologicznym. II Rzeczpospolita zbudowała jedną z ciekawszych w Europie tradycji mieszkalnictwa publicznego i spółdzielczego — od osiedli Warszawskiej Spółdzielni Mieszkaniowej na Żoliborzu, przez zasoby budowane przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych i Towarzystwo Osiedli Robotniczych, po Gdynię jako całościowy projekt urbanistyczny państwa. Budowaliśmy mieszkania społeczne w kraju wychodzącym z zaborów i wojny, o dochodzie narodowym stanowiącym ułamek dzisiejszego. Twierdzenie, że dziś nas na to nie stać, jest twierdzeniem o priorytetach, nie o możliwościach.

2.4. Pułapka popytowa: dopłaty, które podbijają ceny

Dominującym narzędziem polskiej polityki mieszkaniowej po 2006 roku było wspieranie popytu. „Rodzina na swoim”, „Mieszkanie dla młodych”, „Bezpieczny kredyt 2%” — trzy programy, jedna konstrukcja: państwo obniża koszt kredytu lub uzupełnia wkład własny, aby więcej gospodarstw domowych mogło kupić mieszkanie na rynku.

Mechanizm ten działa wyłącznie wtedy, gdy podaż reaguje elastycznie na wzrost popytu. W polskich metropoliach podaż jest sztywna w krótkim okresie – ograniczają ją dostępność gruntów, długość procedur planistycznych i moce wykonawcze. W tych warunkach dopłata nie zwiększa liczby mieszkań; zwiększa cenę, po której są sprzedawane. Wartość transferu publicznego przechwytyje sprzedający.

Skala tego zjawiska w przypadku „Bezpiecznego kredytu 2%” była podręcznikowa. Już sama zapowiedź programu wiosną 2023 roku uruchomiła wzrosty cen. W ciągu kilku miesięcy średnie ceny ofertowe na rynku pierwotnym w Krakowie wzrosły o około 12 procent, w Warszawie o około 10 procent, a na rynku wtórnym w Krakowie o kilkanaście procent. Beneficjentami netto byli deweloperzy, sprzedający po wyższych cenach, oraz banki, którym budżet państwa dopłacał różnicę odsetkową. Nabywcy uzyskali dostęp do kredytu – ale na droższe mieszkanie.

To nie jest argument przeciwko wspieraniu własności. To argument przeciwko wspieraniu własności *jako jedy-nemu* narzędziu. Dopłata popytowa wprowadzona równoległe z programem podażowym o porównywalnej skali byłaby czymś zupełnie innym niż dopłata wprowadzona samotnie.

2.5. Grunty, planowanie i patodeweloperka

Podaż mieszkań w polskich miastach ogranicza przede wszystkim dostępność uzbrojonych gruntów z aktualnym planem miejscowym. Pokrycie planami miejscowymi pozostaje w Polsce niepełne i nierównomierne, a znaczna część inwestycji realizowana jest w oparciu o decyzje o warunkach zabudowy – instrument z założenia wyjątkowy, w praktyce podstawowy. Skutkiem jest zabudowa przypadkowa, oderwana od infrastruktury i od jakiegokolwiek wizji miasta.

Jednocześnie państwo dysponuje ogromnym, rozproszonym zasobem gruntów: Skarbu Państwa, Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, spółek kolejowych, Agencji Mienia Wojskowego, spółek Skarbu Państwa. Zasób ten jest zarządzany według logiki maksymalizacji przychodu jednostkowego z każdej działki, a nie według logiki realizacji celu publicznego. Grunt trafia więc do najwyższej licytującego, którym z definicji jest podmiot planujący najdroższą zabudowę.

Wynikiem takiego układu – w połączeniu z brakiem wiążących standardów jakościowych – jest zjawisko określane mianem patodeweloperki: mikrokawalerki o powierzchni poniżej dwudziestu metrów, okna wychodzące na ścianę sąsiedniego budynku, brak dostępu do światła słonecznego, brak zieleni, brak usług, osiedla grodzone bez przestrzeni publicznej. To nie jest kwestia estetyki. Lokal, w którym nie da się wychować dziecka, nie jest odpowiedzią na kryzys mieszkaniowy – jest jego przedłużeniem w kolejne pokolenie.

Zbudowanie dwustu tysięcy mieszkań, w których nie da się założyć rodziny, nie rozwiązuje kryzysu demograficznego. Utrwała go w betonie na siedemdziesiąt lat.

2.6. Najem bez ochrony i bez perspektywy

Okolo 2,5 miliona polskich gospodarstw domowych wynajmuje mieszkanie – to około 19 procent wszystkich, wobec około 30 procent średnio w Unii. Ten stosunkowo niewielki sektor funkcjonuje w warunkach skrajnej asymetrii. Dominują umowy na czas określony, najczęściej roczne. Najemca nie ma realnej pewności przedłużenia, nie ma ochrony przed dowolną podwyżką czynszu przy odnowieniu umowy, a jego kaucja pozostaje w dyspozycji właściciela bez zabezpieczenia.

Ta niepewność ma konsekwencje wykraczające daleko poza wygodę. Najemca nie inwestuje w mieszkanie, którego może nie mieć za rok. Nie zapisuje dziecka do przedszkola w dzielnicy, z której być może się wyprowadzi. Nie buduje więzi sąsiedzkich. Nie angażuje się w sprawy lokalne. Najem w polskim wydaniu jest stanem przejściowym, który dla coraz większej liczby osób trwa całe dorosłe życie.

Osobnym zjawiskiem jest komercjalizacja języka najmu. Model „mieszkania w abonamencie”, promowany przez część podmiotów rynku najmu instytucjonalnego, sugeruje relację analogiczną do subskrypcji usługi cyfrowej – łatwo rozpoczynaną i łatwo kończoną. W praktyce umowy te pozostają umowami najmu na czas określony, z realnymi zobowiązaniami i realnymi konsekwencjami zerwania. Sama zmiana nazewnictwa jest jednak znacząca: sugeruje, że do miejsca zamieszkania nie należy się przywiązywać. Jest to program rozpadu tkanki sąsiedzkiej sformułowany jako oferta marketingowa.

2.7. Najem krótkoterminowy i drenaż zasobu miast

W ścisłych centrach największych polskich miast oraz w miejscowościach turystycznych istotna część zasobu mieszkaniowego została wycofana z rynku najmu długoterminowego na rzecz wynajmu dobowego. Szacunki dla poszczególnych rynków wskazują na kilka do kilkunastu tysięcy lokali w największych miastach, ze szczególnym zagęszczeniem w dzielnicach staromiejskich Krakowa, Gdańska i Warszawy.

Mechanizm jest prosty: przychód z najmu dobowego w atrakcyjnej lokalizacji wielokrotnie przewyższa przychód z najmu długoterminowego, a regulacje traktują tę działalność łagodniej niż działalność hotelarską, mimo że jest ona funkcjonalnie tożsama. Efektem jest podwójna szkoda: kurczenie się dostępnego zasobu mieszkaniowego oraz degradacja warunków życia we wspólnotach mieszkaniowych, w których obok rodzin funkcjonują lokale o rotacji dobowej.

Rozwiązania regulacyjne są sprawdzone i dostępne – obowiązek rejestracji, limity dni w roku w strefach objętych presją, wymóg zgody wspólnoty mieszkaniowej, opodatkowanie zrównane z hotelarstwem. Zostały wdrożone w Barcelonie, Berlinie, Amsterdamie, Paryżu i Lizbonie. W Polsce pozostają w fazie zapowiedzi.

2.8. Pustostany – państwo, które nie wie, co posiada

Narodowy Spis Powszechny z 2021 roku wykazał w Polsce około 1,8 miliona mieszkań niezamieszkanymi – przy zasobie 15,3 miliona lokali oznacza to około 12 procent. Liczba ta bywa przywoływana jako gotowa odpowiedź na kryzys: skoro brakuje dwóch milionów mieszkań, a prawie dwa miliony stoją puste, wystarczy je zasiedlić.

To rozumowanie jest błędne – i trzeba to powiedzieć wprost, ponieważ oparta na nim polityka skończy się kompromitacją. **Nie wiemy, czym są te lokale.** Nie wiemy, ile z nich to drugie domy w miejscowościach turystycznych, ile mieszkania w trakcie remontu, ile spadki nieuregulowane prawnie, ile lokale w złym stanie technicznym w regionach wyludniających się, a ile faktyczne pustostany spekulacyjne w miastach o wysokim popycie. Spis przeprowadzono w marcu 2021 roku, w trakcie lockdownu, gdy część najemców wróciła do domów rodzinnych, a turystyka była wstrzymana. Dane gminne obejmują natomiast wyłącznie zasób publiczny – około 73 tysiące lokali.

Wniosek dla polityki publicznej jest jednoznaczny: **zanim państwo cokolwiek opodatkuje lub przejmie, musi to policzyć.** Krajowy Rejestr Pustostanów, oparty na zestawieniu danych z ewidencji ludności, rejestrów mediów, ksiąg wieczystych i deklaracji śmieciowych, jest warunkiem koniecznym każdej sensownej polityki w tym obszarze. Bez niego opodatkowanie pustostanów uderzy w spadkobierców i emerytów z prowincji, a ominię inwestorów z centrów miast.

2.9. Słabość instytucjonalna gmin, SIM-ów i BGK

Nawet gdyby środki finansowe były dostępne w wymaganej skali, polskie państwo nie miałoby dziś kto zbudować pięćdziesięciu tysięcy mieszkań rocznie. Zdolność wykonawcza została rozmontowana równolegle z zasobem.

- **Gminy.** Małe i średnie samorządy nie dysponują komórkami przygotowującymi inwestycje mieszkaniowe, nie mają zdolności kredytowej wobec limitów zadłużenia, a przede wszystkim mają ujemne bodźce: nowe mieszkanie komunalne to trwały koszt utrzymania, podczas gdy sprzedaż działki to natychmiastowy przychód.
- **Spółeczne inicjatywy mieszkaniowe.** Formuła SIM jest sensowna, ale obciążona wysoką partycypacją najemcy w kosztach budowy, sięgającą kilkudziesięciu tysięcy złotych, oraz progami dochodowymi wykluczającymi część grupy docelowej. Zapowiadane obniżenie partycypacji do maksymalnie 10 procent kosztów budowy i podwyższenie progów dochodowych idzie w dobrym kierunku.
- **Bank Gospodarstwa Krajowego.** Pełni rolę operatora finansowego, ale nie inwestora systemowego. Nie dysponuje bankiem ziemi, nie prowadzi własnego programu produkcyjnego, nie standaryzuje projektów. Każda gmina wynajduje koło od nowa.
- **Ciągłość polityki.** W ciągu dwudziestu lat wprowadzono i wygaszono kilkanaście programów mieszkaniowych. Żaden nie przetrwał dwóch pełnych kadencji parlamentu. Samorząd, który planuje inwestycję na siedem lat, nie może opierać jej na programie o horyzoncie czteroletnim.

2.10. Lobby, czyli dlaczego reformy nie przechodzą

Każda próba reformy polskiego rynku mieszkaniowego napotyka zorganizowany opór. Nie jest to teza spiskowa, lecz opis normalnej mechaniki polityki publicznej: interesy skoncentrowane zawsze organizują się skuteczniej niż interesy rozproszone.

Po jednej stronie stoi branża deweloperska — dysponująca zapleczem eksperckim, obecnością medialną i bezpośrednim dostępem do procesu legislacyjnego — oraz właściciele wielu mieszkań, dla których każda regulacja rynku najmu czy opodatkowanie kolejnych lokali oznacza wymierną stratę. Po drugiej stronie stoją najemcy i osoby oczekujące na mieszkanie: grupa liczniejsza, ale nieposiadająca reprezentacji, budżetu ani stałej obecności w debacie.

Konsekwencją jest asymetria, w której kolejne rządy — niezależnie od barwy politycznej — wybierają rozwiązania nieantagonizujące strony zorganizowanej. Dopłaty do kredytu nikomu nie szkodzą i wielu pomagają. Danina od trzeciego mieszkania szkodzi grupie, która wie, jak się bronić. Dlatego przez dwadzieścia lat mieliśmy trzy programy pierwszego typu i zero drugiego.

2.11. Diagnoza końcowa

Polski kryzys mieszkaniowy jest kryzysem strukturalnym, nie koniunkturalnym. Nie zostanie rozwiązany przez obniżkę stóp procentowych, przez spowolnienie na rynku ani przez korektę cen — i nie zostanie rozwiązany przez demografię, choć bywa to argument podnoszony w dobrej wierze. Wyludnienie rzeczywiście obniży w perspektywie dwóch dekad presję na zasób, ale robi to w miejscach, w których nikt nie chce mieszkać, pozostawiając nietkniętym napięcie w metropoliach, w których jest praca.

Istotą problemu jest to, że Polska zbudowała rynek mieszkaniowy, w którym dostęp do dobra podstawowego rozstrzyga się wyłącznie przez posiadany kapitał, i jednocześnie zdemontowała wszystkie instrumenty korygujące ten mechanizm — zasób publiczny, mieszkalność społeczna, regulację najmu i zdolność wykonawczą

państwa. Skutkiem jest sytuacja, w której człowiek pracujący, płacący podatki i chcący założyć rodzinę, nie ma w największych polskich miastach żadnej ścieżki do stabilnego mieszkania, jeżeli nie odziedziczy majątku.

To jest definicja społeczeństwa zamkniętego. I to jest — jak pokazuje kolejny rozdział — najdroższy problem, jaki Polska ma dziś na stole.

3. SKUTKI DLA KRAJU

Kryzys mieszkaniowy przestał być problemem polityki społecznej. Jest dziś jednym z głównych czynników determinujących liczbę Polaków w 2060 roku, wielkość polskiego PKB i zdolność państwa do obrony własnego terytorium.

3.1. Demografia – najdroższy rachunek

Współczynnik dzietności w Polsce wyniósł w 2025 roku 1,065 dziecka na kobietę w wieku rozrodczym – mniej niż połowa wartości gwarantującej prostą zastępowalność pokoleń. Zgodnie z prognozą GUS z listopada 2025 roku, przy utrzymaniu obecnej dzietności populacja Polski zmaleje do 2060 roku do około 28,4 miliona osób.

Przyczyny tego stanu są złożone i w znacznej mierze kulturowe. Byłoby nieuczciwe twierdzić, że wystarczy zbudować mieszkania, a dzietność wróci do poziomu zastępowalności – nie wróci. Nieuczciwe byłoby jednak również pomijanie faktu, że w badaniach dotyczących odkładania decyzji o dziecku brak stabilnego dachu nad głową pojawia się regularnie wśród najczęściej wskazywanych barier, a w części badań – jako bariera wskazywana najczęściej ze wszystkich.

Mechanizm jest zresztą dobrze rozpoznany i nie wymaga odwołań do socjologii. Dostępność substancji mieszkaniowej wyznacza kolejne progi powiększania rodziny: posiadanie samodzielnego mieszkania warunkuje decyzję o pierwszym dziecku, metraż rozstrzyga o drugim, a możliwość zamieszkania w większym lokalu lub domu – o trzecim. Polski rynek zatrzymuje większość gospodarstw domowych przed pierwszym progiem albo na nim.

Pułapka zdolności kredytowej

Banki obniżają zdolność kredytową wraz ze wzrostem liczby osób na utrzymaniu. Oznacza to, że rodzina, która potrzebuje większego mieszkania, ma *mniejszą* zdolność do jego sfinansowania niż ta sama para przed urodzeniem dziecka. Próba obejścia tej bariery przez intensyfikację pracy zawodowej wymusza odłożenie planów prokreacyjnych w czasie – a odłożenie ich o pięć czy siedem lat oznacza w wielu przypadkach bezpowrotną utratę okna płodności. System finansowy karze więc dokładnie to zachowanie, które państwo deklaratywnie promuje.

Do tego dochodzi gniazdownictwo. Ponad połowa osób w wieku 25–34 lata mieszka z rodzicami. Trudno o skuteczniejszą barierę wejścia w związek i rodzicielstwo niż brak własnej przestrzeni. Średni wiek urodzenia pierwszego dziecka przesunął się w Polsce z 22,7 roku w 1991 roku do blisko 30 lat obecnie – a każdy rok przesunięcia obniża prawdopodobieństwo urodzenia drugiego i trzeciego dziecka.

Polityka mieszkaniowa jest najbardziej niedocenianym instrumentem polskiej polityki demograficznej. Jest też jedynym, którego działanie nie zależy od zmiany światopoglądu obywateli.

3.2. Rynek pracy i zamrożona mobilność

Praca w Polsce koncentruje się w kilkunastu ośrodkach. Tam też koncentrują się najwyższe ceny mieszkań i najwyższe czynsze. Efekt jest taki, że pracownik z mniejszego miasta, który mógłby podjąć bardziej produktywne zatrudnienie w metropolii, nie robi tego, ponieważ różnica w wynagrodzeniu zostaje pochłonięta przez różnicę w koszcie mieszkania. Mobilność wewnętrzna Polaków należy do najniższych w Unii Europejskiej.

Argument, że młodzi powinni po prostu osiedlać się w tańszych miejscowościach, ignoruje elementarny fakt: mniejsze miasto nie oferuje porównywalnego wachlarza zatrudnienia. Osoba wchodząca na rynek pracy z reguły nie znajdzie w Polsce powiatowej stanowiska odpowiadającego jej kwalifikacjom, ponieważ takich stanowisk tam po prostu nie ma. Odsyłanie ludzi „gdzie taniej” jest odsyłaniem ich poza rynek pracy.

Gospodarczy koszt tego zablokowania jest wymierny. Niedopasowanie przestrzenne między popytem na pracę a możliwością zamieszkania obniża produktywność całej gospodarki: firmy w metropoliach nie obsadzają stanowisk, a kapitał ludzki w mniejszych ośrodkach pozostaje niewykorzystany. W literaturze ekonomicznej jest to jedna z najlepiej udokumentowanych strat wynikających z ograniczeń podaży mieszkań w miastach o wysokiej produktywności.

3.3. Kapitał zabetonowany

Polska ma jeden z najniższych w Europie wskaźników uczestnictwa gospodarstw domowych w rynku kapitałowym i jeden z najwyższych udziałów nieruchomości w strukturze majątku prywatnego. Nie jest to przypadek: przy braku zaufania do systemu emerytalnego i przy słabym rynku kapitałowym mieszkanie stało się polską emeryturą.

Skutki makroekonomiczne są dwojaki. Po pierwsze, kapitał, który mógłby finansować przedsiębiorstwa, innowacje i ekspansję zagraniczną polskich firm, jest lokowany w aktywie nieprodukcyjnym. Po drugie, powstaje ogromna, skoncentrowana ekspozycja gospodarstw domowych na jedną klasę aktywów, której wartość w perspektywie dwóch–trzech dekad będzie determinowana przez demografię – czyli przez zmienną, co do której wiemy z dużym prawdopodobieństwem, że będzie działać na niekorzyść.

Spadek liczby ludności oznacza spadek liczby powstających gospodarstw domowych, a więc spadek popytu na mieszkania. Proces rozpocznie się w regionach najszybciej się wyludniających i będzie rozlewał się na resztę kraju. Załamanie cen nieruchomości w Polsce nie jest scenariuszem ryzyka – jest scenariuszem bazowym, jeżeli nie odwrócimy trendów demograficznych. Ostrzeżenie to warto kierować także do tych, którzy dziś traktują mieszkania jako najbezpieczniejszą lokatę kapitału.

3.4. Spójność społeczna i bezdomność

Kryzys mieszkaniowy rozwarstwia społeczeństwo według linii, która nie ma nic wspólnego z pracowitością ani z kwalifikacjami. O tym, czy trzydziestolatek w Warszawie mieszka samodzielnie, rozstrzyga dziś przede wszystkim to, czy jego rodzice posiadają majątek umożliwiający pomoc we wkładzie własnym. Kwalifikacje i wysiłek własny mają znaczenie drugorzędne. Jest to definicja społeczeństwa dziedziczącego statusy – dokładne przeciwieństwo obietnicy, którą składała transformacja.

Na drugim końcu skali stoi bezdomność, będąca skrajną formą tego samego zjawiska. Zasób najmu socjalnego jest niewystarczający, gminy nie dysponują lokalami zamiennymi, a orzeczone eksmisje z prawem do lokalu socjalnego bywają niewykonalne przez lata. Konsekwencje ponoszą zarówno eksmitowani, jak i właściciele, którzy nie mogą odzyskać lokali, oraz budżety gmin płacące odszkodowania.

Warto przy tym rozprawić się z argumentem, że budownictwo społeczne to wydatek na cudzy koszt. Publiczny zasób mieszkaniowy służy również tym, którzy nigdy z niego nie skorzystają. Ogranicza bezdomność w przestrzeni publicznej. Uruchamia najsilniejszy mnożnik inwestycyjny w gospodarce — budownictwo. Obniża presję na rynku najmu, a więc pośrednio także czynsze płacone przez tych, którzy wynajmują komercyjnie. I zapewnia miastu kadry — pielęgniarki, nauczycieli, kierowców komunikacji miejskiej — których bez dostępnego mieszkania po prostu w mieście nie będzie.

3.5. Bezpieczeństwo państwa i emigracja

Ostatni skutek jest najrzadziej wymieniany, a najpoważniejszy. Państwo, które nie potrafi zapewnić własnym obywatelom dostępu do mieszkania, traci ich lojalność, a następnie ich samych. Poakcesyjna emigracja pozbawiła Polskę milionów młodych obywateli i była napędzana głównie różnicą w płacach. Dziś różnica płacowa wobec Europy Zachodniej istotnie się zmniejszyła — ale różnica w dostępności mieszkania w wielu przypadkach nie. Młody Polak porównujący perspektywę piętnastu lat najmu w Warszawie z perspektywą stabilnego, regulowanego czynszu w Wiedniu czy Kopenhadze dokonuje racjonalnego rachunku.

Do tego dochodzi wymiar wprost militarny. Zmniejszająca się liczba osób w wieku poborowym ogranicza możliwość utrzymania armii o odpowiedniej liczebności i rezerw strategicznych. Demografia jest fundamentem zdolności obronnych, a mieszkalnictwo jest jednym z niewielu narzędzi polityki demograficznej, które państwo może uruchomić decyzją budżetową, bez konieczności zmiany postaw kulturowych. W tym sensie program budownictwa społecznego jest inwestycją w bezpieczeństwo w tym samym rejestrze co program zbrojeniowy — tyle że o dłuższym okresie zwrotu i szerszym oddziaływaniu.

Rachunek zaniechania w liczbach

- Utrzymanie dzietności na poziomie 1,065 oznacza spadek populacji do ok. 28,4 mln w 2060 r.
- Każdy dodatkowy pracujący generuje dla sektora finansów publicznych rządu kilkudziesięciu tysięcy złotych rocznie wpływów netto — ubytek pokoleniowy to ubytek trwały, nie jednorazowy.
- Kolejka po lokal gminny liczy 117,7 tys. gospodarstw i przy obecnym tempie budowy nie zostanie rozładowana w horyzoncie życia oczekujących.
- Luka mieszkaniowa rządu 2,1 mln lokali rośnie i przy braku reform osiągnie 2,5–2,7 mln do 2030 r.

4. DWADZIEŚCIA LAT POLITYKI MIESZKANIOWEJ I JEJ OCENA

W ostatnim ćwierćwieczu zrealizowano w Polsce kilkanaście programów mieszkaniowych. Żaden nie przetrwał dwóch pełnych kadencji parlamentu i żaden nie zmienił zasadniczo sytuacji na rynku. Ta ocena obciąża wszystkie rządy tego okresu – bez wyjątku.

4.1. Przegląd programów

Program	Okres	Konstrukcja	Efekt i ocena
Rodzina na swoim	2007–2012	Dopłata do połowy odsetek kredytu przez 8 lat dla małżeństw i samotnych rodziców	Ponad 190 tys. kredytów z dopłatą. Zobowiązania budżetowe ciągnęły się latami – jeszcze w 2016 r. ok. 450 mln zł rocznie. Program popytowy: nie zbudował ani jednego mieszkania, przyczynił się do wzrostu cen, ale rozwinął rynek deweloperski w mniejszych miastach dzięki limitom cenowym.
Mieszkanie dla młodych	2014–2018	Dofinansowanie wkładu własnego: 10% ceny dla bezdzietnych, 15% dla rodzin z dziećmi	Łącznie z „Rodziną na swoim” ok. 200 tys. wniosków o wsparcie zakupu pierwszego mieszkania. Ta sama konstrukcja i ta sama wada: transfer publiczny przechwytywany przez cenę. Limity cenowe wypychały nabywców poza centra miast.
Mieszkanie plus	od 2016	Tanie mieszkania na wynajem, częściowo z dojściem do własności; operator PFR Nieruchomości	Właściwa diagnoza – pierwszy od transformacji program stawiający na budowę zasobu, a nie na dopłatę. Wykonanie niewspółmierne do ambicji: do stycznia 2021 r. oddano 11 852 mieszkania, do listopada 2022 r. ponad 18,4 tys. wobec zapowiadanych setek tysięcy. Brak banku ziemi, brak taniego finansowania i komercyjna logika operatora okazały się barierami nie do przejścia.
Krajowy Zasób Nieruchomości	2017	Zasób gruntów Skarbu Państwa przekazywanych pod budownictwo czynszowe	Instrument właściwy co do idei, nieskuteczny w praktyce. Już w 2019 r. przedstawiciele resortu przyznawali, że mechanizm nie przyniósł oczekiwanych efektów – inwestorzy nie chcieli budować na warunkach określonych ustawą.
Mieszkanie na start	2018	Dopłaty do czynszu w nowo budowanych mieszkaniach na wynajem	Rozwiązanie sensowne w konstrukcji, marginalne w skali. Uzależnione od podaży, której nie było.
Rządowy Fundusz Rozwoju Mieszkalnictwa i reforma TBS/SIM	2020–2021	Wsparcie gmin przy tworzeniu społecznych inicjatyw mieszkaniowych	Najbardziej wartościowa zmiana instytucjonalna okresu. Ograniczona wysoką partycypacją najemcy i słabością kadrową gmin.

Program	Okres	Konstrukcja	Efekt i ocena
Mieszkanie bez wkładu własnego / Rodzinny kredyt mieszkaniowy	2021–2023	Gwarancja wkładu własnego BGK, spłata części kapitału po urodzeniu dziecka	Powiązanie wsparcia z dietetnością było krokiem właściwym. Skala i zainteresowanie – nieznaczące.
Bezpieczny kredyt 2%	2023–2024	Dopłata budżetu do oprocentowania kredytu dla nabywców pierwszego mieszkania	Najsilniejszy w skutkach i najbardziej kosztowny program popytowy. Ceny ofertowe w największych miastach wzrosły w skali roku od kilkunastu do ponad dwudziestu procent. Beneficjentami netto byli deweloperzy i banki.
Konto Mieszkaniowe	od 2023	Systematyczne oszczędzanie z premią państwową	Instrument neutralny cenowo i pożyteczny, o działaniu wyłącznie długookresowym. Nie zastępuje polityki podażowej.
Strategia mieszkaniowa rządu	2026	6,7 mld zł z budżetu, 8,7 mld zł z KPO; 4,02 mld zł grantów dla samorządów; obniżenie partycypacji w SIM do 10%	Właściwy zwrot kierunkowy – po raz pierwszy od dwóch dekad środek ciężkości przesunął się z dopłat na budowę zasobu. Skala wciąż niewspółmierna: ok. 18 tys. mieszkań rocznie wobec luki liczonej w milionach.

4.2. Wnioski z dwudziestu lat

Wniosek pierwszy: programy popytowe podnoszą ceny

Trzy główne programy – „Rodzina na swoim”, „Mieszkanie dla młodych” i „Bezpieczny kredyt 2%” – miały tę samą konstrukcję i ten sam skutek uboczny. Przy sztywnej podaży dopłata do kredytu jest w istotnej części przechwytywana przez cenę transakcyjną. Nie oznacza to, że nikomu nie pomogły: pomogły setkom tysięcy rodzin, które kupiły mieszkanie wcześniej, niż byłoby to możliwe. Oznacza to, że pomogły im kosztem tych, którzy przyszli po nich.

Wniosek drugi: „Mieszkanie plus” miało rację, ale nie miało narzędzi

Program ogłoszony w 2016 roku był pierwszą od transformacji poważną próbą powrotu państwa na rynek mieszkaniowy w roli inwestora. Jego diagnoza – że rynek sam nie dostarczy mieszkań dostępnych dla przeciętnej zarabiającej rodziny – była trafna i pozostaje trafna. Zawiódł model wdrożenia: operator działający w logice komercyjnej i rozliczany z rentowności, brak realnego banku ziemi, brak dedykowanego, taniego finansowania długoterminowego oraz zderzenie z gwałtownym wzrostem kosztów budowy po 2020 roku. **Wniosek nie brzmi „państwo nie potrafi budować”. Wniosek brzmi: państwo nie zbudowało instrumentu, którym mogłoby budować.**

Wniosek trzeci: brak ciągłości zabija każdy program

Samorząd planujący inwestycję mieszkaniową działa w cyklu sześć- lub siedmioletnim: pozyskanie gruntu, plan miejscowy, projekt, przetarg, budowa, zasiedlenie. Programy rządowe mają horyzont czteroletni, a często krótszy. W efekcie racjonalnym zachowaniem gminy jest niepodjęcie inwestycji – bo program, który ją współfinansuje, może nie dotrzeć do jej zakończenia. Nie da się prowadzić polityki mieszkaniowej w rytmie kalendarza wyborczego.

Wniosek czwarty: skala ma znaczenie decydujące

Wszystkie programy podaźowe ostatnich dwóch dekad razem wzięte dostarczyły mniej mieszkań, niż powstaje w Polsce w ciągu jednego kwartału na rynku deweloperskim. Polityka mieszkaniowa prowadzona w skali kilku tysięcy lokali rocznie nie jest polityką mieszkaniową — jest programem pilotażowym. Aby zmienić strukturę rynku, zasób publiczny musi rosnąć w tempie rzędu dziesiątek tysięcy lokali rocznie przez co najmniej dekadę.

Czego uczą doświadczenia zagraniczne

Wiedeń — miasto jako największy właściciel mieszkań, konsekwentna polityka prowadzona od stu lat, czynsz regulowany dostępny dla szerokiej klasy średniej, brak stygmatyzacji zasobu. **Francja** — ustawowy obowiązek udziału mieszkań społecznych w zasobie gminy pod rygorem kar finansowych. **Dania i Holandia** — sektor mieszkalnictwa non-profit finansowany z obrotowego funduszu, samofinansujący się w długim okresie. **Singapur** — publiczny deweloper obsługujący większość rynku przy zachowaniu modelu własnościowego. Wspólny mianownik wszystkich tych modeli: państwo lub miasto dysponuje ziemią, tanim kapitałem długoterminowym i podmiotem wykonawczym o skali przemysłowej. Polska nie ma dziś żadnego z tych trzech elementów.

5. PROPONOWANE ROZWIĄZANIA DWA FILARY

Polska nie potrzebuje kolejnego programu. Potrzebuje dwóch trwałych instytucji: jednej, która buduje, i jednej, która zniechęca do gromadzenia. Osobno każda z nich zawiedzie. Razem mogą zmienić strukturę rynku w ciągu dekady.

FILAR I

5.1. Program Milion – budownictwo społeczne w skali kraju

Ustawowo gwarantowany, jedenastoletni program budowy zasobu mieszkaniowego o czynszu regulowanym, wzorowany skalą i ambicją na szwedzkim Programie Milion, realizowany przez samorządy oraz TBS/SIM i finansowany przez Fundusz Dopłat obsługiwany przez Bank Gospodarstwa Krajowego. Cel: **milion mieszkań społecznych i komunalnych w latach 2028–2038**, przy docelowej produkcji **100 tysięcy mieszkań rocznie od 2031 roku**.

Konstrukcja

Punkt odniesienia: szwedzki Miljonprogrammet. W latach 1965–1974 Szwecja – kraj wówczas o populacji ośmiu milionów osób – wybudowała milion mieszkań, w przeważającej części w zasobie publicznym i spółdzielczym. Był to jeden z największych programów mieszkaniowych w historii Europy i do dziś stanowi trzon szwedzkiego zasobu czynszowego. Polska, licząca ponad 37 milionów mieszkańców i dysponująca gospodarką o nieporównywalnie większej skali, ma przed sobą zadanie proporcjonalnie znacznie łatwiejsze niż Szwecja sześćdziesiąt lat temu. Brakuje nie możliwości, lecz decyzji.

Krajowa Agencja Mieszkaniowa (KAM). Podmiot państwowy o statusie agencji wykonawczej, powstały z konsolidacji kompetencji rozproszonych dziś między Krajowy Zasób Nieruchomości, odpowiednie departamenty BGK i spółki Skarbu Państwa. KAM nie jest deweloperem komercyjnym i nie jest rozliczana z rentowności – jest rozliczana z liczby oddanych lokali i z poziomu czynszu. To rozróżnienie jest krytyczne: to na nim potknął się program „Mieszkanie plus”.

Fundusz Dopłat w BGK jako główny mechanizm finansowy. Osią finansowania programu jest rozbudowany Fundusz Dopłat prowadzony przez Bank Gospodarstwa Krajowego – instrument już istniejący, sprawdzony operacyjnie i znany samorządom, wymagający jednak zwielokrotnienia skali oraz uproszczenia procedur. Fundusz udziela bezzwrotnych grantów pokrywających do 80 procent kosztów inwestycji komunalnych i do 60 procent inwestycji TBS/SIM, a także finansowania zwrotnego o okresie zapadalności do czterdziestu lat. Wybór istniejącej instytucji zamiast budowania nowej od zera skraca czas uruchomienia programu o co najmniej dwa lata.

Głównymi wykonawcami są samorządy oraz TBS/SIM. Program nie zastępuje samorządu – uzbraja go. To gminy i społeczne inicjatywy mieszkaniowe znają lokalne potrzeby, dysponują terenami i będą zarządzać zasobem przez dziesięciolecia. Rolą KAM jest dostarczenie im tego, czego dziś nie mają: gruntu, taniego

kapitału, standaryzowanej dokumentacji projektowej i wsparcia przy przygotowaniu inwestycji. Tam, gdzie samorząd nie ma zdolności wykonawczej, KAM realizuje inwestycję samodzielnie i przekazuje ją w zarząd.

Standaryzacja projektów. Ogólnopolski katalog typowych projektów budynków wielorodzinnych, dostępnych nieodpłatnie dla gmin i SIM-ów, obniża koszt jednostkowy o kilkanaście procent i skraca proces przygotowania inwestycji o kilkanaście miesięcy. Katalog musi jednak podlegać normatywom opisanym w rozdziale 6.10 – standaryzacja ma obniżyć koszt, nie jakość.

Czynsz. Stawka najmu w zasobie KAM nie może przekraczać połowy przeciętnego czynszu rynkowego w danej gminie, a łącznie z opłatami eksploatacyjnymi nie może przekraczać 30 procent mediany dochodu w danej klasie miejscowości. Jest to jednocześnie kryterium projektowe: lokal musi być zaprojektowany tak, by mieścił się w tym progu.

Adresat. Zasób adresowany jest do luki czynszowej – do gospodarstw domowych o dochodach zbyt wysokich na najem socjalny i zbyt niskich na kredyt rynkowy. Progi dochodowe ustalane są w odniesieniu do mediany dochodu w gminie, nie kwotowo, dzięki czemu nie ulegają erozji z upływem lat. Nie stosuje się kryteriów majątkowych wykluczających pracujących – mieszkalność społeczna nie jest pomocą socjalną.

Nienaruszalność zasobu. Lokale wybudowane w ramach Programu Milion zostają objęte bezterminowym zakazem zbycia na rzecz podmiotów innych niż jednostki samorządu terytorialnego, SIM-y i KAM. Wpis o zakazie ujawnia się w księdze wieczystej. Chodzi o to, aby wysiłek jednego pokolenia nie został ponownie wyprzedany przez następne – jak stało się z zasobem odziedziczonym po PRL i po II Rzeczypospolitej.

1 000 000 mieszkań

łączny cel programu w latach 2028–2038

100 tys. mieszkań rocznie

docelowa produkcja od 2031 r.

ok. 1,0% PKB rocznie

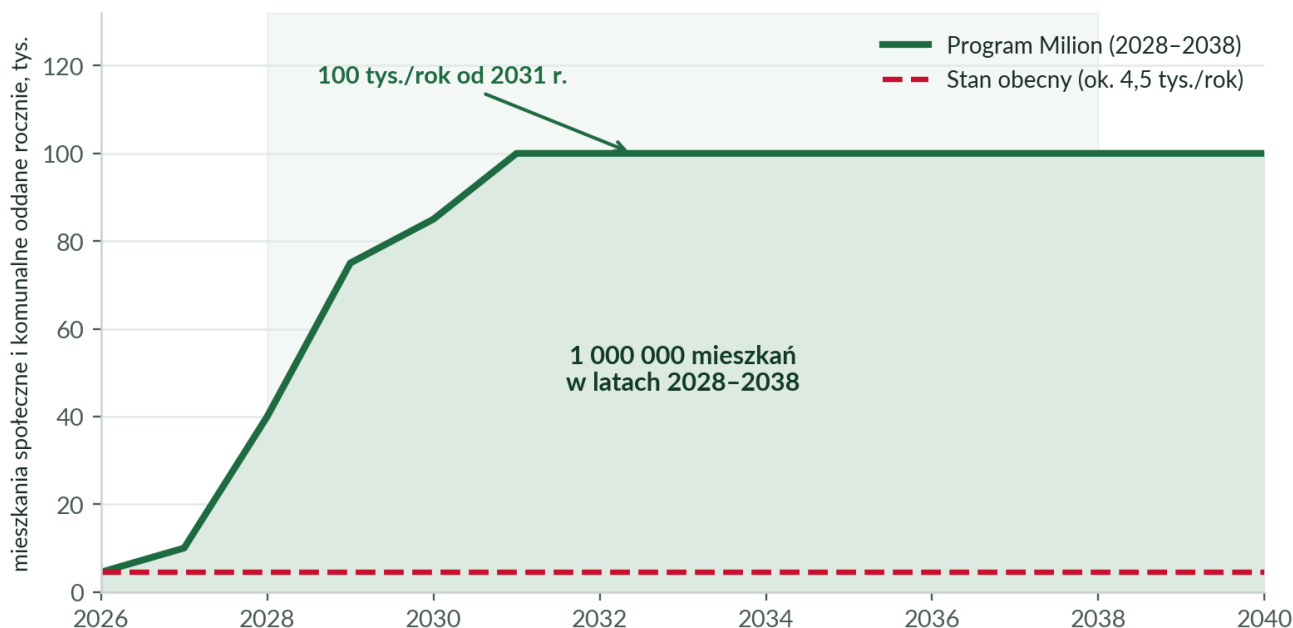
docelowy poziom nakładów publicznych w fazie szczytowej programu

maks. 50% czynszu rynkowego

ustawowy pułap stawki najmu; zakaz zbycia bezterminowo

Ścieżka dojścia do stu tysięcy mieszkań rocznie

Roczna produkcja mieszkań społecznych i komunalnych, w tys.



Wykres 7. Ścieżka dojścia do docelowej produkcji mieszkań społecznych i komunalnych w ramach Programu Milion na tle stanu obecnego. Pole zacienione obejmuje lata 2028-2038.

Źródło: opracowanie własne – model docelowy proponowany w niniejszym raporcie.

Dlaczego akurat milion

Liczba ta nie jest hasłem. Wynika z trzech niezależnych rachunków, które zbiegają się w podobnym miejscu. Po pierwsze – z wielkości luki. Deficyt szacowany jest na około 2,1 miliona lokali i rośnie. Milion mieszkań w zasobie publicznym domyka go w przeważającej części, pozostawiając rynkowi rolę uzupełniającą, a nie wyłączną.

Po drugie – z docelowej struktury rynku. Aby zasób o regulowanym czynszu osiągnął w Polsce udział rzędu 12-15 procent całości zasobu mieszkaniowego – czyli poziom wciąż niższy niż w Austrii, Danii, Holandii czy Wielkiej Brytanii – do obecnych około 700 tysięcy lokali publicznych i społecznych trzeba dodać około miliona nowych.

Po trzecie – z możliwości wykonawczych sektora. Sto tysięcy mieszkań rocznie to około połowy obecnej rocznej produkcji mieszkaniowej w Polsce. Jest to wielkość wymagająca rozbudowy mocy wykonawczych, ale realna przy trzyletnim okresie dochodzenia do celu i przy gwarancji wieloletniego strumienia zamówień, która pozwala firmom budowlanym inwestować w kadry i technologię. Warto pamiętać, że w latach siedemdziesiątych Polska oddawała do użytku ponad 250 tysięcy mieszkań rocznie przy gospodarce wielokrotnie słabszej niż dzisiaj.

Warunek konieczny: koniec myślenia programami

Program Milion nie może mieć formy uchwały Rady Ministrów ani programu resortowego. Musi być ustawą określającą wieloletni limit wydatków, analogicznie do ustawy o finansowaniu obronności, z rocznymi i wieloletnimi celami wyrażonymi w liczbie oddanych mieszkań i z nakładami określonymi jako procent PKB. Bez tego samorządy nie podejmą zobowiązań wykraczających poza kadencję, a sektor budowlany nie zainwestuje w moce wykonawcze. Kluczową barierą polskiego mieszkalnictwa nie jest brak pieniędzy — jest brak wiarygodności zapowiedzi.

FILAR II

5.2. Danina od kapitalizacji mieszkań (DKM)

Progresywna danina od trzeciego i każdego kolejnego lokalu mieszkalnego pozostającego w posiadaniu jednego podmiotu, naliczana od wartości katastralnej nieruchomości, z systemem zwolnień chroniącym najem długoterminowy, spadkobierców i regiony wyludniające się. Cel nie jest fiskalny — celem jest zmiana relatywnej opłacalności gromadzenia mieszkań.

Konstrukcja

Liczba lokali	Stawka roczna	Uzasadnienie
1. i 2. lokal	0%	Mieszkanie własne oraz drugie mieszkanie (dom letniskowy, mieszkanie dla dziecka, mieszkanie w innym mieście) pozostają poza daniną. Danina nie dotyczy klasy średniej.
3.–5. lokal	0,5% wartości	Próg wejścia. Sygnał, że gromadzenie mieszkań przestaje być bezkosztowe.
6.–10. lokal	1,0% wartości	Poziom istotnie obniżający rentowność najmu spekulacyjnego.
11. i kolejny	2,0% wartości	Poziom zaporowy dla portfelowego gromadzenia lokali mieszkalnych przez osoby fizyczne i podmioty niebędące operatorami najmu regulowanego.

Zwolnienia i zabezpieczenia

- **Najem regulowany.** Pełne zwolnienie dla lokali oddanych w najem długoterminowy (umowa na co najmniej 3 lata) o czynszu nieprzekraczającym stawki referencyjnej ustalonej dla gminy. Właściciel wielu mieszkań, który udostępnia je na stabilnych warunkach, jest z punktu widzenia polityki publicznej częścią rozwiązania, a nie problemu.
- **Spadki.** Trzyletni okres karencji dla lokali nabytych w drodze dziedziczenia, z możliwością przedłużenia w razie nieuregulowanego stanu prawnego.
- **Gminy depopulacyjne.** Wyłączenie nieruchomości położonych w gminach o trwałym ubytku ludności, gdzie problemem nie jest niedobór, lecz nadmiar zasobu.
- **Wartość katastralna, nie liczba.** Podstawą jest wartość, a nie sama liczba lokali — dzięki temu danina nie uderza nieproporcjonalnie w właścicieli tanich mieszkań w mniejszych miastach.

- **Przeznaczenie wpływów.** Całość wpływów z DKM zasila w sposób znaczony Fundusz Dopłat finansujący Program Milion. Danina nie jest źródłem dochodu ogólnego budżetu.

Co DKM zmienia w rachunku inwestora

Rentowność najmu mieszkania w Polsce mieści się zwykle w przedziale 5–7 procent brutto, co po kosztach i podatkach daje zwykle 3–5 procent netto. Danina w wysokości 1 procenta wartości obniża tę rentowność o jedną czwartą do jednej trzeciej – nie eliminuje inwestowania w nieruchomości, ale przestaje czynić je bezkonkurencyjnym wobec obligacji, funduszy i akcji. Jednocześnie pełne zwolnienie dla najmu o regulowanym czynszu tworzy silny bodziec, by kapitał już ulokowany w mieszkaniach przesunąć z najmu krótkoterminowego i z pustostanów do najmu długoterminowego. To jest istota rozwiązania: nie wywłaszczenie, lecz przekierowanie.

Warunki wdrożenia

DKM wymaga dwóch rzeczy, których Polska jeszcze nie ma. Pierwszą jest powszechna ewidencja wartości nieruchomości – mechanizm ustalania wartości katastralnej oparty na danych z Rejestru Cen Nieruchomości i modelowaniu masowym, z procedurą odwoławczą. Drugą jest rejestr powiązań własnościowych umożliwiający ustalenie, ile lokali posiada jeden podmiot, łącznie z podmiotami powiązanymi. Bez tego drugiego elementu danina zostanie obejścią przez rozdrobnienie własności na spółki celowe w pierwszym roku obowiązywania.

Uczciwie należy powiedzieć, że DKM jest rozwiązaniem politycznie kosztownym. Uderza w grupę liczną, zorganizowaną i posiadającą reprezentację medialną. Nie ma jednak sensownej alternatywy: dopóki gromadzenie mieszkań pozostaje najlepszą lokatą kapitału w Polsce, każdy przyrost podaży – także ten wytworzony przez Program Milion – będzie częściowo absorbowany przez popyt inwestycyjny. Filar podaży bez filaru popytowego napełnia wiadro z dziurą.

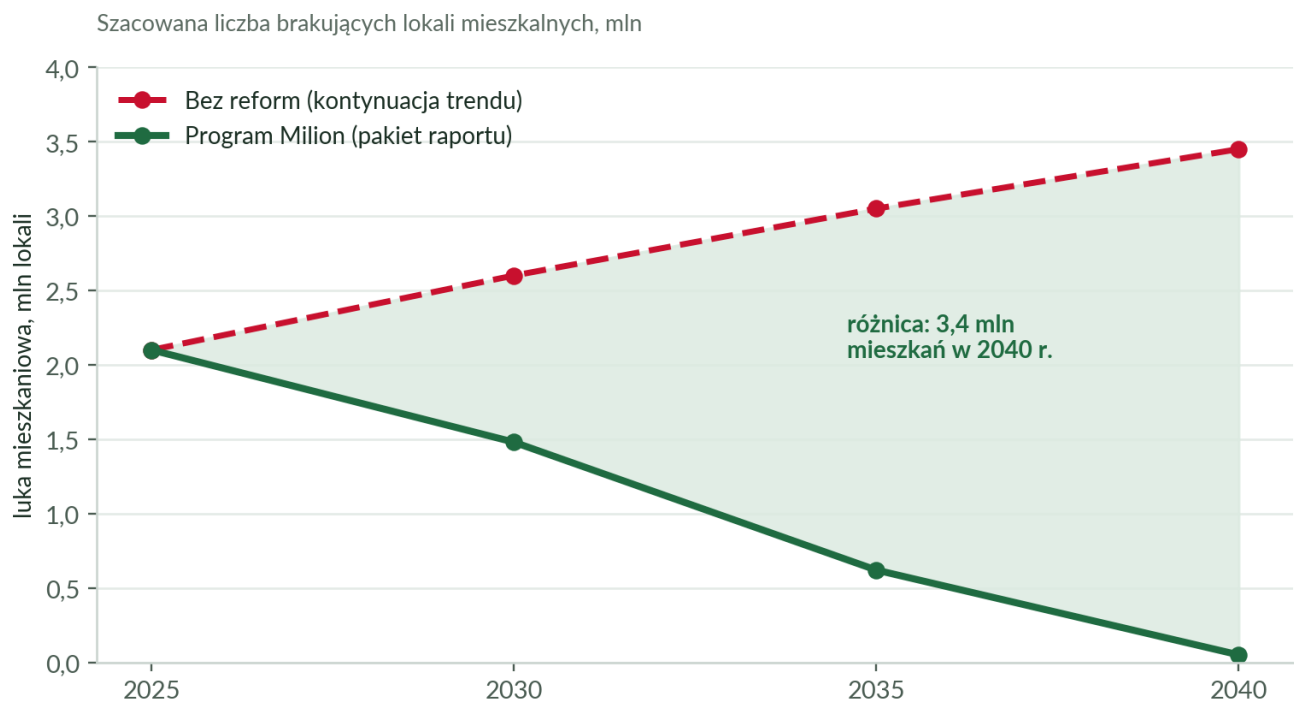
5.3. Synergia obu filarów

Oba filary działają w odwrotnych horyzontach czasowych i na przeciwnych stronach równania rynkowego. Program Milion zwiększa podaż, ale efekt pojawia się z opóźnieniem czterech–sześciu lat, wynikającym z cyklu inwestycyjnego. DKM zmniejsza popyt inwestycyjny, a jej efekt jest niemal natychmiastowy – część portfeli trafia na rynek lub do najmu długoterminowego już w pierwszym roku obowiązywania. Wdrożone razem, filary domykają lukę czasową, której żaden z nich nie domknąłby samodzielnie.

Wymiar	Sam Program Milion	Sama DKM	Pakiet
Horyzont efektu	4–6 lat (cykl inwestycyjny)	1–2 lata (reakcja portfeli)	Efekt od pierwszego roku, narastający
Wpływ na ceny zakupu	Umiarkowanie stabilizujący	Silnie stabilizujący w krótkim okresie	Trwała stabilizacja bez załamania rynku
Wpływ na czynsze	Silny – nowa podaż czynszowa	Umiarkowany – przesunięcie do najmu długoterminowego	Najsilniejszy; dwa niezależne kanały
Ryzyko	Bez ograniczenia popytu inwestycyjnego część nowej podaży zostaje wchłonięta	Bez nowej podaży rośnie presja na czynsze w krótkim okresie	Ryzyka wzajemnie się znoszą
Finansowanie	Wymaga nowych środków budżetowych	Generuje wpływy	DKM współfinansuje Program Milion – obieg zamknięty

Zamknięcie obiegu finansowego jest argumentem o szczególnej wadze politycznej. Danina od kapitalizacji mieszkań nie zwiększa łącznego obciążenia fiskalnego gospodarki – przenosi je z pracy na kapitał ulokowany nieprodukcyjnie i kieruje wprost na budowę tego dobra, którego niedobór stworzył nadwyżkową rentowność opodatkowanego aktywa. Jest to rozwiązanie spójne zarówno z logiką sprawiedliwości społecznej, jak i z logiką efektywności alokacyjnej.

Luka mieszkaniowa: dwa scenariusze



Wykres 8. Szacowana luka mieszkaniowa w dwóch scenariuszach: kontynuacji obecnych trendów oraz wdrożenia pakietu Program Milion wraz z DKM. Model własny; punktem wyjścia jest szacunek Instytutu Badań Strukturalnych.

Źródło: opracowanie własne; punkt wyjścia – szacunek Instytutu Badań Strukturalnych (ok. 2,1 mln lokali).

Zastrzeżenie metodologiczne

Prognozy przedstawione w niniejszym rozdziale są modelem autorskim opartym na przyjętych wprost założeniach: dojściu do produkcji 100 tys. mieszkań rocznie w 2031 r., stopniowym ograniczeniu ubytku zasobu gminnego do zera od 2028 r. oraz przesunięciu do najmu długoterminowego części zasobu obecnie wykorzystywanego spekulacyjnie. Nie są prognozą instytucji publicznej i nie powinny być tak cytowane. Ich rolą jest pokazanie rzędu wielkości i kierunku, nie precyzyjnej wartości.

6. POZOSTAŁE PROPOZYCJE DZIAŁAŃ

Dwa filary nie wystarczą bez uporządkowania otoczenia regulacyjnego. Poniższe dziewięć rozwiązań nie stanowi katalogu zamkniętego – to punkt wyjścia do debaty i zaproszenie do jej poszerzenia.

6.1. Bank Ziemi i inwentaryzacja publicznego zasobu nieruchomości

Bez ziemi nie ma budownictwa społecznego, a rozproszone zasoby publiczne są dziś zarządzane według logiki maksymalizacji przychodu z pojedynczej działki. Postuluję utworzenie **Banku Ziemi** – zasobu konsolidującego grunty Skarbu Państwa, Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, spółek kolejowych, Agencji Mienia Wojskowego i spółek z udziałem Skarbu Państwa, położone w granicach administracyjnych miast i w ich strefach podmiejskich.

Warunkiem wstępnym jest wiedza o tym, co państwo posiada. Postuluję przeprowadzenie **ogólnopolskiej inwentaryzacji publicznego zasobu nieruchomości** – mieszkań, budynków i gruntów należących do PKP, Skarbu Państwa, Agencji Mienia Wojskowego, KOWR, uczelni, szpitali i spółek z udziałem publicznym. Zasób ten nie był nigdy całościowo policzony, a jego istotna część stoi niewykorzystana lub jest utrzymywana wyłącznie jako koszt. Nieruchomości nadające się do adaptacji – dawne budynki kolejowe, koszary, internaty, obiekty biurowe, hotele robotnicze – powinny być przekazywane na potrzeby mieszkalnictwa społecznego, a odpowiednie grunty publiczne pod nowe inwestycje TBS/SIM i budownictwo komunalne. Adaptacja istniejącego budynku jest z reguły tańsza i szybsza od budowy nowego, a dodatkowo przywraca miastu przestrzeń dziś wyłączoną z użytkowania.

- Grunty z Banku Ziemi przekazywane są nieodpłatnie lub za symboliczną opłatą na cele budownictwa społecznego i komunalnego, z zastrzeżeniem zwrotu w razie niezrealizowania inwestycji w terminie.
- Obowiązek uprzedniej oferty: przed wystawieniem gruntu publicznego na sprzedaż komercyjną właściciel ma obowiązek zaoferować go KAM i właściwej gminie.
- Prawo pierwokupu gminy wobec nieruchomości gruntowych o powierzchni powyżej progu ustalonego w studium, na obszarach wskazanych jako priorytetowe dla mieszkalnictwa.
- Obowiązek zabezpieczenia w każdym nowym planie miejscowym o funkcji mieszkaniowej udziału terenów przeznaczonych pod budownictwo społeczne – wzorem rozwiązań francuskich i irlandzkich.

6.2. Inclusionary housing – udział mieszkań dostępnych w każdej dużej inwestycji

Postuluję wprowadzenie mechanizmu, zgodnie z którym przy większych inwestycjach mieszkaniowych **od 10 do 20 procent powstających mieszkań lub odpowiadającej im powierzchni** jest obligatoryjnie przeznaczane na mieszkalnictwo społeczne, komunalne lub inne formy najmu o regulowanym czynszu. Rozwiązanie to funkcjo-

nuje od lat we Francji, Irlandii, Wielkiej Brytanii i w wielu miastach amerykańskich, a jego skuteczność jest dobrze udokumentowana.

- **Próg stosowania** określony liczbą lokali w inwestycji – mechanizm nie może obciążać drobnych inwestorów i inwestycji plombowych.
- **Udział zróżnicowany terytorialnie:** 20 procent na obszarach o najwyższej presji mieszkaniowej, 10 procent tam, gdzie rynek jest mniej napięty; stawki ustala rada gminy w granicach określonych ustawą.
- **Trzy warianty wykonania** do wyboru inwestora: przekazanie lokali w budynku, realizacja równoważnej liczby lokali w innej lokalizacji na terenie tej samej gminy lub wniesienie ekwiwalentu pieniężnego do gminnego funduszu mieszkaniowego. Wariant pierwszy powinien być preferowany, dwa pozostałe – obwarowane wyższym przelicznikiem.
- **Cel społeczny równie ważny jak ilościowy.** Mechanizm przeciwdziała przestrzennej koncentracji ubóstwa. Osiedla jednorodne dochodowo – zarówno te najbiedniejsze, jak i grodzone enklawy zamożności – są w perspektywie dwóch pokoleń kosztowne dla całego miasta. Mieszanie struktury społecznej w obrębie jednej inwestycji jest najtańszą znaną polityką przeciwdziałania gettoizacji.

6.3. Stop wyprzedaży zasobu publicznego

Reforma podażowa jest bezcelowa, jeżeli równolegle sprzedajemy to, co już mamy. Postuluję:

- **Likwidację bonifikat** przy sprzedaży lokali z zasobu gminnego, z zachowaniem wąskich wyjątków dla najemców o bardzo długim stażu i w trudnej sytuacji zdrowotnej. Procedowana zmiana ustawowa idzie w tym kierunku i powinna zostać dokończona.
- **Moratorium na zbywanie** lokali w gminach, w których liczba oczekujących na najem przekracza ustalony próg w relacji do zasobu.
- **Zasadę odtworzenia:** każda zgoda na zbycie lokalu z zasobu publicznego wymaga wskazania źródła finansowania odtworzenia zasobu w tej samej liczbie lokali.
- **Program interwencyjnego skupu** lokali w złym stanie technicznym i budynków przemysłowych do zasobu gminnego, wraz z finansowaniem ich remontu – rozwiązanie racjonalne ekonomicznie, ponieważ koszt nabycia i remontu jest z reguły niższy od kosztu budowy nowego lokalu, a efekt uzyskuje się w krótszym czasie.

6.4. Fundusz remontowy i modernizacja zasobu komunalnego

Zasób publiczny kurczy się nie tylko przez sprzedaż, ale też przez degradację techniczną. Gminy remontują budynki komunalne przede wszystkim w reakcji na awarie i na postępujące niszczenie, a nie w ramach planowego cyklu utrzymania. Efektem jest zasób, którego znaczna część wymaga dziś kapitalnego remontu, oraz dziesiątki tysięcy pustostanów gminnych niezdatnych do zasiedlenia. Proponuję dwa uzupełniające się instrumenty.

Obowiązkowy fundusz remontowy dla zasobu komunalnego

Ustawowy obowiązek odkładania przez gminę określonego odsetka wpływów czynszowych oraz minimalnej kwoty w przeliczeniu na metr kwadratowy zasobu na wyodrębniony fundusz remontowy, z którego środki mogą być wydatkowane wyłącznie na utrzymanie i modernizację budynków mieszkalnych. Wspólnoty mieszkaniowe mają taki obowiązek od lat – gmina jako właściciel setek tysięcy lokali nie ma go do dziś. Systema-

tyczne odkładanie środków jest wielokrotnie tańsze od remontów ratunkowych i eliminuje pokusę przeznaczania wpływów czynszowych na wydatki bieżące niezwiązane z mieszkalnictwem.

Krajowy Fundusz Modernizacji Mieszkań Komunalnych

Równolegle — ogólnopolski fundusz, z którego samorządy mogą uzyskiwać środki na zadania przekraczające możliwości bieżącego utrzymania: remont i przywracanie do użytkowania pustostanów, termomodernizację, wymianę instalacji elektrycznych, wodociągowych i grzewczych, likwidację ogrzewania na paliwo stałe oraz usuwanie barier architektonicznych. Priorytet finansowania powinny mieć projekty przywracające lokale do zasiedlenia — jeden wyremontowany pustostan komunalny kosztuje ułamek ceny budowy nowego mieszkania i jest dostępny w kilkanaście miesięcy, a nie w pięć lat.

6.5. Program Dostępność — windy i likwidacja barier

Polski zasób mieszkaniowy powstawał w większości w drugiej połowie XX wieku, w epoce, w której o dostępności budynku nie myślano wcale. Setki tysięcy mieszkań w blokach cztero- i pięciokondygnacyjnych są dziś faktycznie niedostępne dla osoby poruszającej się o kulach, na wózku, dla rodzica z wózkiem dziecięcym i dla znacznej części osób po siedemdziesiątym roku życia. W kraju, który starzeje się najszybciej w Europie, jest to problem o rosnącej skali.

- **Ogólnopolski program montażu wind** w istniejących budynkach wielorodzinnych, finansowany w formule grantu pokrywającego większość kosztów, dostępny dla wspólnot, spółdzielni, TBS/SIM i gmin. Program powinien obejmować także windy zewnętrzne i rozwiązania dla budynków, w których szyb wewnętrzny jest technicznie niemożliwy.
- **Likwidacja barier w częściach wspólnych:** podjazdy, likwidacja progów, poręcze, oświetlenie, domofony i skrzynki dostępne z poziomu wózka.
- **Dostosowanie lokali** na wniosek mieszkańca — łazienki bez progu, poszerzenie otworów drzwiowych, uchwyty — finansowane z tego samego źródła.
- **Powiązanie z polityką senioralną.** Winda w bloku jest tańsza od miejsca w domu opieki i pozwala starszemu człowiekowi pozostać we własnym mieszkaniu i we własnym sąsiedztwie. Jest to inwestycja o jednym z najkorzystniejszych rachunków w całej polityce społecznej.

6.6. Krajowy Rejestr Pustostanów

Zanim państwo cokolwiek opodatkuje lub przejmie, musi to policzyć. Postuluję utworzenie Krajowego Rejestru Pustostanów, budowanego przez zestawienie danych z ewidencji ludności, rejestrów zużycia mediów, ksiąg wieczystych, deklaracji o odpadach komunalnych oraz ewidencji podatku od nieruchomości. Rejestr powinien odróżniać co najmniej pięć kategorii: lokale w remoncie, lokale o nieuregulowanym stanie prawnym, drugie domy i lokale rekreacyjne, lokale wykorzystywane w najmie krótkoterminowym oraz faktyczne pustostany długotrwałe.

Dopiero na tej podstawie możliwe jest projektowanie instrumentów — od podatku od długotrwałego pustostanu w gminach o wysokim popycie, przez program dopłat do remontu w zamian za oddanie lokalu do gminnego zasobu najmu na określony czas, po programy porządkowania stanów prawnych spadków. Bez rejestru każda z tych polityk trafi w niewłaściwy adresat.

6.7. Regulacja najmu krótkoterminowego

- Obowiązkowa rejestracja lokali wynajmowanych krótkoterminowo, z numerem rejestrowym ujawnianym w każdym ogłoszeniu; obowiązek platform pośredniczących do usuwania ofert bez numeru.
- Możliwość ustanowienia przez radę gminy **stref napiętych**, w których obowiązuje limit dni wynajmu dobowego w roku lub wymóg uzyskania zezwolenia.
- Wymóg zgody wspólnoty mieszkaniowej na prowadzenie najmu krótkoterminowego w budynku o funkcji mieszkalnej.
- Opodatkowanie zrównane z działalnością hotelarską, wraz z obowiązkami w zakresie bezpieczeństwa pożarowego i opłaty miejscowej.

6.8. Ochrona najemcy i cywilizowany najem

Najem musi przestać być stanem tymczasowym trwającym dwadzieścia lat. Postuluję ustawę o stabilnym najmie obejmującą:

- **Minimalny okres umowy** — trzy lata przy najmie lokalu mieszkalnego, z prawem najemcy do wcześniejszego wypowiedzenia za określonym terminem.
- **Ograniczenie indeksacji** czynszu w trakcie trwania umowy i przy jej przedłużeniu do wskaźnika inflacji powiększonego o niewielki margines.
- **Depozyt na rachunku powierniczym** zamiast kaucji w rękach właściciela, z ustawowym terminem zwrotu i sankcją za zwłokę.
- **Rejestr umów najmu** zintegrowany z rozliczeniem podatkowym — jednocześnie narzędzie ochrony najemcy i narzędzie uszczelnienia systemu podatkowego.
- **Sprawne postępowanie** w sprawach o zaległości czynszowe — ochrona najemcy nie może oznaczać bezbronności właściciela. Uczciwy właściciel i uczciwy najemca mają w tej sprawie interes wspólny; obaj tracą na obecnej niepewności prawnej.

6.9. Bariera antyspekulacyjna: REIT-y, PRS i skup hurtowy

Wprowadzenie do polskiego porządku prawnego spółek inwestujących w najem nieruchomości — w wersji obejmującej nieruchomości mieszkalne — byłoby dziś błędem. Argument, że kapitał REIT-ów zostanie skierowany na nowe inwestycje, a nie na skup istniejących lokali, opiera się na mechanizmach, których skuteczności nie sposób zagwarantować, i na dobrej woli podmiotów działających w logice maksymalizacji stopy zwrotu. Doświadczenia rynków, na których fundusze weszły w segment mieszkaniowy na dużą skalę — od Berlina po Dublin — wskazują na wzrost czynszów i profesjonalizację ich egzekwowania, a nie na spadek.

- **Wyłączenie lokali mieszkalnych** z konstrukcji SINN/REIT. Preferencje podatkowe dla funduszy nieruchomości mogą objąć nieruchomości komercyjne, magazynowe, biurowe, akademiki i domy opieki — ale nie zasób mieszkaniowy.
- **Ograniczenie skupu hurtowego**: zakaz nabywania przez jeden podmiot więcej niż określonego udziału lokali w jednej inwestycji mieszkaniowej, wraz z podwyższoną stawką podatku od czynności cywilnoprawnych przy transakcjach pakietowych.
- **Regulacja sektora najmu instytucjonalnego (PRS)** tam, gdzie już istnieje: obowiązek stosowania umów o minimalnym okresie, przejrzystość opłat dodatkowych, zakaz stosowania nazewnictwa sugerującego relację inną niż najem lokalu mieszkalnego.

6.10. Normatywy mieszkaniowe i urbanistyczne – koniec patodeweloperki

Masowa budowa mieszkań nie może oznaczać obniżenia jakości przestrzeni i standardu życia. To zastrzeżenie jest przy Programie Milion krytyczne: szwedzki Miljonprogrammet, obok niekwestionowanego sukcesu ilościowego, pozostawił po sobie także osiedla, których wady projektowe Szwecja naprawia do dziś. Polska ma tę przewagę, że zna tamten wynik i może zaprojektować program tak, by go nie powtórzyć.

Postuluję opracowanie **nowych ogólnopolskich normatywów mieszkaniowych i urbanistycznych**, wiążących dla wszystkich inwestorów – publicznych i prywatnych – obejmujących dwa poziomy.

Poziom mieszkania

- Minimalna powierzchnia lokalu w zależności od liczby pokoi, z realnym metrażem pokoju dziecięcego i możliwością ustawienia łóżka dla dwojga dorosłych w sypialni.
- Wymogi nasłonecznienia i przewietrzania; zakaz lokali doświetlanych wyłącznie oknem wychodzącym na ścianę sąsiedniego budynku lub w głąb studni.
- Minimalna wysokość pomieszczeń, izolacja akustyczna między lokalami, obowiązkowa powierzchnia do przechowywania oraz miejsce na pralkę poza łazienką w mieszkaniach rodzinnych.
- Balkon, loggia lub ogródek jako element obowiązkowy, nie opcja podnosząca cenę.

Poziom otoczenia

- Dostęp do **infrastruktury społecznej** – żłobka, przedszkola i szkoły podstawowej – w zasięgu określonym czasem dojścia, egzekwowany na etapie planu miejscowego, a nie deklarowany w prospekcie sprzedażowym.
- Dostęp do **transportu publicznego**: maksymalna odległość do przystanku o określonej częstotliwości kursowania. Osiedle bez komunikacji nie jest osiedlem – jest sypialnią generującą korki i koszty dla całego miasta.
- Obowiązkowy udział **terenów zielonych** urządzonych i dostępnych dla mieszkańców, liczony w metrach na mieszkańca, oraz minimalne odległości między budynkami.
- Dostęp do **usług podstawowych** i przestrzeni publicznej w promieniu pieszym; parter budynku jako miejsce usług, nie ślepa ściana.
- Ograniczenie grodzenia osiedli i obowiązek zachowania ciągłości przejść pieszych.

Wobec zarzutu, że normatywy podniosą koszty i ograniczą podaż, odpowiedź jest następująca: zasób mieszkaniowy budowany dziś będzie użytkowany przez siedemdziesiąt i więcej lat. Oszczędność uzyskana przez obniżenie standardu zostanie spłacona przez trzy pokolenia w kosztach zdrowotnych, społecznych i rewitalizacyjnych. Gdynia, Żoliborz i osiedla Towarzystwa Osiedli Robotniczych powstawały w kraju znacznie uboższym niż dzisiejsza Polska – a stanowią dziś jedne z najbardziej pożądanych adresów w kraju. To jest miara długoterminowej opłacalności jakości.

6.11. Polska powiatowa i rewitalizacja

Kryzys mieszkaniowy w metropoliach polega na niedoborze. W miastach średnich i małych polega na czymś przeciwnym: na degradacji zasobu, którego nikt nie remontuje, i na odpływie ludzi za pracę. Odpowiedzią nie

jest budowa nowych osiedli tam, gdzie ubywa mieszkańców, lecz program rewitalizacji istniejącej tkanki połączony z polityką inwestycyjną i transportową.

- Program remontowy dla kamienic i budynków wielorodzinnych w miastach średnich, finansowany na zasadzie grantu warunkowanego przeznaczeniem części lokali do gminnego zasobu najmu na co najmniej 20 lat.
- Powiązanie inwestycji mieszkaniowych z polityką transportową — dostępność kolejowa ośrodków subregionalnych rozszerza rynek pracy dostępny z tańszego mieszkania.
- Program „mieszkanie za remont” prowadzony przez gminy, obecnie stosowany punktowo, wymaga standaryzacji i wsparcia finansowego z poziomu krajowego.

6.12. Ustawa ponadpartyjna i Rada Mieszkaniowa

Mieszkalnictwo jest jedną z niewielu spraw, w których w Polsce możliwa jest zgoda ponad podziałami — postulat budownictwa społecznego pojawia się dziś w programach ugrupowań lokujących się na przeciwnych krańcach sceny politycznej. Trzeba to wykorzystać.

- **Ustawa o wieloletnim finansowaniu mieszkalnictwa** określająca minimalny poziom nakładów w relacji do PKB na okres co najmniej dziesięciu lat, uchwalona możliwie szeroką większością.
- **Rada Mieszkaniowa** — niezależny organ analityczny na wzór francuskiego INED w obszarze demografii, monitorujący rynek, publikujący coroczny raport o stanie mieszkalnictwa i opiniujący projekty aktów prawnych. Kadencja członków dłuższa niż kadencja parlamentu.
- **Obowiązkowa ocena wpływu mieszkaniowego** dla projektów ustaw dotyczących podatków, planowania przestrzennego i rynku finansowego — analogicznie do oceny skutków regulacji dla przedsiębiorców.

7. FINANSOWANIE I HARMONOGRAM WDROŻENIA

Docelowy poziom nakładów w fazie szczytowej programu to około 40 mld zł rocznie w cenach 2026 roku, czyli mniej więcej jeden procent PKB. Kwota ta jest osiągalna bez podnoszenia obciążeń pracy – przez przekierowanie istniejących strumieni, uruchomienie wkładu majątkowego państwa i wpływy z daniny od kapitalizacji mieszkań.

7.1. Źródła finansowania w fazie dojrzałej programu

Źródło	Rocznie (mld zł)	Charakter
Obecne nakłady budżetowe na mieszkalnictwo	6,7	Kontynuacja i utrwalenie ustawowe obecnego poziomu
Środki europejskie (KPO, polityka spójności, Fundusz Społeczno-Klimatyczny)	3,0–4,0	Wymaga zaprogramowania mieszkalnictwa jako priorytetu w kolejnej perspektywie
Danina od kapitalizacji mieszkań (DKM)	6,0–8,0	Wpływy znaczone, w całości kierowane do Funduszu Dopłat
Przekierowanie środków z dopłat popytowych	1,5–2,5	Wygaszanie zobowiązań z programów kredytowych
Wkład gruntowy i budynkowy Skarbu Państwa (Bank Ziemi)	6,0–8,0	Wkład niepieniężny – obniża koszt inwestycji o wartość gruntu i adaptowanych obiektów
Obligacje mieszkaniowe BGK gwarantowane przez Skarb Państwa	12,0–15,0	Finansowanie zwrotne, spłacane z czynszów w horyzoncie 30–40 lat
Wkład własny gmin, SIM-ów i TBS oraz ekwiwalenty z inclusionary housing	3,0–4,0	Wymaga zniesienia barier w limitach zadłużenia JST dla inwestycji mieszkaniowych
RAZEM	ok. 38–48	ok. 0,9–1,1% PKB rocznie w fazie szczytowej (2031–2038)

Szacunek własny w cenach 2026 r. Wartości podane jako przedziały ze względu na wrażliwość na koszty budowy i tempo dochodzenia do celu produkcyjnego.

Program częściowo się samofinansuje

Mieszkanie o czynszu regulowanym generuje przychód pokrywający koszty eksploatacji i istotną część obsługi kapitału. W modelach duńskim i holenderskim sektor mieszkalnictwa non-profit funkcjonuje jako fundusz obrotowy: spłacone inwestycje finansują kolejne. Po okresie rozruchu – szacowanym na 12–15 lat – obciążenie budżetu państwa maleje, a program przechodzi w tryb samopodtrzymujący. Warto podkreślić, że około jedna trzecia rocznego strumienia to finansowanie zwrotne, a kolejne kilkanaście procent – wkład majątkowy państwa, nie wydatek gotówkowy. Realne obciążenie deficytu jest więc istotnie niższe niż kwota łączna. Warto też pamiętać o efekcie mnożnikowym: budownictwo należy do sektorów o najwyższym mnożniku inwestycyjnym, a znaczna część wydatku wraca do budżetu w postaci VAT, CIT, PIT i składek.

7.2. Harmonogram

Okres	Działania legislacyjne	Działania operacyjne i cele
2027	Ustawa o Programie Milion (wieloletnie nakłady jako % PKB i roczne cele produkcyjne); ustawa o KAM i Banku Ziemi; likwidacja bonifikat i moratorium na zbywanie; regulacja najmu krótkoterminowego; wyłączenie mieszkalnictwa z SINN/REIT	Rok przygotowawczy. Powołanie Krajowej Agencji Mieszkaniowej; rozbudowa Funduszu Doptat w BGK; ogólnopolska inwentaryzacja publicznego zasobu nieruchomości; nabory pilotażowe. Cel: 10 tys. mieszkań
2028	Ustawa o stabilnym najmie; ustawa wprowadzająca DKM wraz z ewidencją wartości katastralnej; normatywy mieszkaniowe i urbanistyczne; inclusionary housing; obowiązkowy fundusz remontowy	Start Programu Milion. Katalog projektów standaryzowanych; uruchomienie Krajowego Rejestru Pustostanów, Funduszu Modernizacji i Programu Dostępność. Cel: 40 tys. mieszkań
2029–2030	Nowelizacja przepisów o limitach zadłużenia JST; obowiązek udziału budownictwa społecznego w planach miejscowych	Pełna zdolność operacyjna KAM; pierwsza emisja obligacji mieszkaniowych; rozbudowa mocy wykonawczych sektora. Cel: 75 i 85 tys. mieszkań
2031–2034	Pierwszy przegląd ustawy i korekta stawek DKM na podstawie danych z Rejestru Pustostanów	Osiągnięcie i utrzymanie docelowej produkcji 100 tys. mieszkań rocznie; zatrzymanie ubytku zasobu gminnego. Półmetek programu: ok. 500 tys. mieszkań
2035–2038	Decyzja o kontynuacji programu po 2038 r. na podstawie zmierzonej luki	Zamknięcie programu z wynikiem 1 mln mieszkań o czynszu regulowanym. Udział zasobu o regulowanym czynszu zbliżony do 12–15% zasobu ogółem

7.3. Mierniki rozliczalności

Program musi być rozliczany z rezultatów, nie z nakładów. Proponuję sześć mierników publikowanych corocznie przez Radę Mieszkaniową:

Miernik	2025	Cel 2038
Mieszkania o czynszu regulowanym oddane rocznie	ok. 4,5 tys.	100 tys.

Miernik	2025	Cel 2038
Mieszkania oddane łącznie w Programie Milion (2028–2038)	—	1 000 tys.
Mieszkaniowy zasób gmin (tys. lokali)	586,2	powyżej 900
Gospodarstwa oczekujące na lokal gminny (tys.)	117,7	poniżej 25
Odsetek osób w mieszkaniach przeludnionych	33,7%	poniżej 18%
Odsetek osób 25–34 mieszkających z rodzicami	51,0%	poniżej 32%

ZAKOŃCZENIE DZIESIĘĆ KONKLUZJI

1. **Polska nie ma problemu z liczbą budowanych mieszkań — ma problem z ich przeznaczeniem.** W 2025 roku oddano 208,8 tys. lokali, z czego około 2 procent poza czystą logiką rynkową.
2. **Zasób publiczny został zlikwidowany decyzjami politycznymi, nie procesami naturalnymi.** W dziewięć lat ubyło z niego blisko jedną trzecią lokali. Odwrócenie tego trendu wymaga wyłącznie woli, nie odkrycia nowych narzędzi.
3. **Programy popytowe przy sztywnej podaży podnoszą ceny.** Dowiodły tego kolejno „Rodzina na swoim”, „Mieszkanie dla młodych” i „Bezpieczny kredyt 2%”. Powtarzanie tej konstrukcji jest powtarzaniem znanego błędu.
4. **Diagnoza stojąca za programem „Mieszkanie plus” była trafna — zawiódł model wdrożenia.** Państwo nie zbudowało instrumentu, którym mogłoby budować: banku ziemi, taniego kapitału długoterminowego i podmiotu wykonawczego o skali przemysłowej.
5. **Skala poniżej dziesiątek tysięcy lokali rocznie nie zmienia struktury rynku.** Ogłoszona w 2026 roku strategia rządowa idzie we właściwym kierunku, ale jej rozmiar — około 18 tys. mieszkań rocznie — oznacza zamknięcie luki w perspektywie stu lat. Odpowiedzią proporcjonalną do problemu jest milion mieszkań w jedenaście lat, na wzór szwedzkiego Programu Milion.
6. **Mieszkalnictwo jest instrumentem polityki demograficznej.** Nie rozwiąże kryzysu dzietności samo, ale jest jedynym jej instrumentem, którego uruchomienie nie wymaga zmiany postaw kulturowych — wystarczy decyzja budżetowa.
7. **Bez ograniczenia popytu inwestycyjnego nowa podaż zostanie częściowo wchłonięta.** Dlatego filar podaży i filar popytowy muszą zostać wdrożone razem. Osobno każdy z nich zawiedzie.
8. **Jakość zasobu jest równie ważna jak jego ilość.** Mieszkania, w których nie da się wychować dziecka, przenoszą kryzys demograficzny w kolejne pokolenie i zostają z nami na siedemdziesiąt lat.
9. **Państwo musi najpierw policzyć, potem regulować.** Dotyczy to zwłaszcza pustostanów, wobec których polityka oparta na danych ze spisu z 2021 roku trafi w niewłaściwy adresat.
10. **Mieszkalnictwo powinno zostać wyjęte poza bieżący spór partyjny.** Jest to jedna z niewielu spraw, w których ponadpartyjna ustawa jest w Polsce realnie możliwa — i jedna z niewielu, w których jej brak kosztuje nas mierzalnie: w urodzeniach, w PKB i w liczbie obywateli, którzy zostaną w kraju.

Nie da się zbudować silnego państwa z ludzi, którzy nie mają gdzie mieszkać. To jest jedyna teza tego raportu — wszystko pozostałe jest jej uzasadnieniem.

Niniejszy dokument nie jest zbiorem dogmatów ani gotowym projektem ustawy. Jest zaproszeniem do sporu o szczegóły i do zgody co do celu. Jestem gotów do dyskusji nad każdym z zawartych tu rozwiązań, łącznie z tymi, które budzą największe kontrowersje — a być może zwłaszcza nad nimi. Warunkiem sensownej debaty

jest wszakże zgoda co do punktu wyjścia: że stan obecny nie jest neutralny i nie jest naturalny. Jest wynikiem konkretnych decyzji, które można podjąć inaczej.

MIESZKANIE PRAWEM, NIE TOWAREM

Diagnoza kryzysu mieszkaniowego i program odbudowy