

**Maciej Kamiński**

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu  
e-mail: maciej.kaminski@ue.wroc.pl

---

**LUKA MIESZKANIOWA –  
ASPEKT DEFINICYJNY I PROBLEM POMIARU  
NA PRZYKŁADZIE WROCLAWIA**

---

**HOUSING GAP – THE DEFINITION ASPECT  
AND MEASUREMENT ISSUE ON AN EXAMPLE  
OF WROCLAW CITY**

---

DOI: 10.15611/pn.2019.544.06

JEL Classification: R1, R3, R5

**Streszczenie:** Celem artykułu jest zdefiniowanie pojęcia luka mieszkaniowa, określenie sposobu jej pomiaru oraz zidentyfikowanie skali tego problemu w mieście Wrocławiu. W teoretycznej części publikacji dokonano przeglądu definicji luki mieszkaniowej w literaturze polskiej i zagranicznej, podjęto polemikę oraz zaproponowano autorskie ujęcie tego terminu. Część praktyczna jest próbą weryfikacji empirycznego zastosowania zaproponowanej definicji oraz metody pomiaru na przykładzie miasta Wrocławia. Na podstawie danych statystycznych zawartych w Banku Danych Lokalnych i innych zbiorach GUS podjęto próbę ilościowej i jakościowej oceny zasobu mieszkaniowego oraz zestawienia go z zapotrzebowaniem na lokale mieszkalne.

**Słowa kluczowe:** luka mieszkaniowa, polityka mieszkaniowa.

**Summary:** The aim of this article is to define the *housing gap* term, set the way of measuring it and identify the scale of this problem in Wrocław. The theoretical part of the paper is a query of *housing gap* definition in Polish and foreign literature, discussion and proposal of author's definition. The empirical part is an attempt of practical use of proposed definition on the example of Wrocław city. Based on statistical data included in CIS databases an attempt of quantitative and qualitative rating of housing resources and a comparison with housing demand was made.

**Keywords:** housing gap, housing policy.

## 1. Wstęp

Sformułowanie „luka mieszkaniowa” jest stosowane powszechnie w debacie publicznej na temat polityki mieszkaniowej, choć nie zostało dotąd w sposób jednoznaczny zdefiniowane na gruncie nauk ekonomicznych. W potocznym rozumieniu

pojęcie to oznacza liczbę brakujących lokali mieszkalnych w danej gminie, województwie czy kraju, lecz sposób pomiaru tego zjawiska nie został jednoznacznie określony. Z uwagi na znaczne rozbieżności<sup>1</sup>, w zależności od przyjętej metodyki obliczeń, niezbędne wydaje się przedstawienie jednoznacznej definicji, pozwalającej na ilościowe oraz jakościowe zbadanie skali luki mieszkaniowej. Przyjęto tezę badawczą: pomiar luki mieszkaniowej jest możliwy jedynie w oparciu o kryterium jakościowe zasobu mieszkaniowego oraz popytu na lokale mieszkalne.

Problematyka ta ma również fundamentalne znaczenie dla wdrożenia skutecznej polityki mieszkaniowej na poziomie gminy, ponieważ dokładne oszacowanie wielkości popytu na lokale mieszkalne o określonym stanie technicznym i standardzie użytkowym stanowi punkt wyjścia do wyznaczenia pożądanej wielkości zasobu mieszkaniowego gminy.

Wielkość luki mieszkaniowej zdefiniowanej w teoretycznej części pracy została określona na podstawie danych źródłowych znajdujących się w zbiorach danych statystyki publicznej. Informacje dotyczące liczby ludności oraz gospodarstw domowych zaczerpnięto z Narodowego Spisu Powszechnego 2011, Banku Danych Lokalnych, biuletynów informacyjnych Dolnośląskiego Ośrodka Badań Regionalnych Głównego Urzędu Statystycznego, baz danych Powiatowego Urzędu Pracy we Wrocławiu, raportów rynku nieruchomości [Heritage Real Estate 2018]. Przyjęta procedura szacowania wielkości luki mieszkaniowej wynika z definicji przyjętej w części teoretycznej. W pierwszej kolejności oszacowano wielkość tzw. luki statystycznej w ujęciu ilościowym, która następnie została poszerzona o kryteria jakościowe oceny zarówno zasobu mieszkaniowego Wrocławia, jak i efektywnego popytu zgłaszanego przez gospodarstwa domowe.

## 2. Luka mieszkaniowa w wymiarze definicyjnym

Na gruncie nauk ekonomicznych nie wypracowano dotychczas powszechnie obowiązującej definicji luki mieszkaniowej. Zagadnienie to zostało ogólnie określone jako „różnica pomiędzy wielkością budownictwa mieszkaniowego a przyrostem populacji” [Association for Consultancy and Engineering 2013]. Zbliżone definicje odnaleźć można w raportach i publikacjach amerykańskich badaczy, zgodnie z którymi luka to „różnica pomiędzy aktualnymi zasobami mieszkaniowymi a przewidywanym popytem” [University of Nevada 2008/2009] lub jako „niedobór mieszkań” wśród gospodarstw domowych o określonych dochodach [The National Low Income Coalition 2017]. Odnosząc te ujęcia do wskaźników statystyki publicznej, można przedstawić lukę mieszkaniową jako różnicę między liczbą lokali mieszkalnych a liczbą gospodarstw domowych. Takie sformułowanie problemu nie pokrywa się z danymi ani doświadczeniem empirycznym. Szacowana liczba gospodarstw do-

---

<sup>1</sup> W zależności od przyjętej metodyki – między 1,5 a 2,8 mln mieszkań.

mowych w Polsce wynosi ok. 14,5 mln<sup>2</sup>, natomiast liczbę lokali mieszkalnych określa się na poziomie 14,44 mln [GUS 2017]. Pozwala to wysnuć wniosek, że zgodnie z tak przyjętą definicją luka mieszkaniowa praktycznie nie występuje, co stoi w sprzeczności z doświadczeniem empirycznym. Istoty problemu należy upatrywać nie w wielkości, lecz jakości zasobu mieszkaniowego oraz jego niedostosowaniu do poziomu zarobków gospodarstw domowych [Herbst 2016] czy też stosunków mieszkaniowych i występujących w nich prawidłowości [Lis 2005]. Średnia liczba mieszkań w Polsce na 1000 mieszkańców wynosi 351,5 podczas gdy w UE jest to średnio 466 [OECD 2011], co świadczy o występowaniu niedoboru mieszkań w Polsce oraz konieczności poszukiwania przyczyn tego problemu w jakości zasobu mieszkaniowego. Istotny wkład w zdefiniowanie luki mieszkaniowej wniósł R. Cyran, definiując pojęcia: „luka podażowa” oraz „luka czynszowa” [Cyran 2017]. Zgodnie z tymi definicjami luka podażowa to brak możliwości realizacji potrzeb mieszkaniowych na rynku mieszkaniowym (zarówno rynku najmu, jak i rynku lokat) w zależności od przynależności do danej grupy społeczno-ekonomicznej oraz przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego, natomiast luka czynszowa [Cyran 2017] to zakres poziomu czynszu między:

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

Precyzyjne określenie luki mieszkaniowej wymaga uwzględnienia nie tylko ilościowych, lecz również jakościowych czynników zasobu mieszkaniowego. Proponowana definicja powinna spełniać następujące kryteria:

- ilościowe – niedobór liczby mieszkań w relacji do gospodarstw domowych,
- jakościowe – określające relację między zapotrzebowaniem na lokale mieszkalne o określonym stanie techniczno-użytkowym a istniejącym zasobem mieszkaniowym.

Mając na uwadze powyższe kryteria, autor proponuje przyjąć, że luka mieszkaniowa to wyrażony liczbowo niedobór lokali mieszkalnych o określonym standardzie i stanie techniczno-użytkowym w relacji do liczby gospodarstw domowych, ustalonej na podstawie liczby rezydentów na badanym obszarze.

### 3. Luka mieszkaniowa w mieście Wrocławiu

Wielkość luki mieszkaniowej we Wrocławiu została określona w oparciu o procedurę wynikającą z zaproponowanej definicji. W pierwszej kolejności zweryfikowano występowanie tzw. statystycznej luki mieszkaniowej [Heritage Real Estate 2018]. W kolejnym kroku poddano analizie jakościowej dane dotyczące zasobu mieszka-

---

<sup>2</sup> Średnia liczba osób w gospodarstwie domowym w 2017 roku wyniosła 2,66 (Bank Danych Lokalnych 2017), natomiast liczba ludności w Polsce wynosi 38 512 123 (Narodowy Spis Powszechny 2011), co daje liczbę 14 478 241 gospodarstw domowych.

niowego oraz potencjalnego popytu na lokale mieszkalne. Ostatnim etapem badania jest zestawienie liczby lokali mieszkalnych spełniających określone kryteria jakościowe oraz szacowanej wielkości gospodarstw domowych. Jego wynikiem jest wielkość istniejącej luki mieszkaniowej.

W literaturze przedmiotu dokonano podziału sposobu realizacji potrzeb mieszkaniowych na: ułomne<sup>3</sup>, nierynkowe oraz rynkowe [Głuszak 2010]. Analizą objęte zostały formy nierynkowe oraz rynkowe jako pożądaný sposób korzystania z lokalu przez gospodarstwa domowe. Charakter i cechy zaspokajania potrzeb mieszkaniowych pozostają niezmiennie i niezależne od tytułu prawnego do lokalu, dlatego też w dalszej części publikacji pojęcie to rozpatrywane jest przez pryzmat wszystkich możliwych form korzystania z lokalu mieszkalnego – własności, najmu, użyczenia etc.

### 3.1. Luka mieszkaniowa w ujęciu ilościowym

W 2016 roku gminę Wrocław zamieszkiwały 637 683 osoby [GUS 2016]. Przeciętna liczba osób w gospodarstwie domowym dla województwa dolnośląskiego wynosiła 2,5 [GUS 2016], stąd liczbę gospodarstw domowych można oszacować na 255 073. Przy zastosowaniu klasycznej definicji luki mieszkaniowej [Heritage Real Estate 2018] zestawienie liczby dostępnych lokali mieszkalnych (311 010) [GUS 2016] i szacowanej liczby gospodarstw domowych (255 073) wskazuje, że w gminie Wrocław problem ten nie występował. Wniosek ten stoi w sprzeczności z rzeczywistą sytuacją mieszkaniową.

### 3.2. Luka mieszkaniowa w ujęciu jakościowym

Słabością klasycznych definicji luki mieszkaniowej jest rozumienie popytu jako liczby mieszkańców badanej jednostki. Nie uwzględniają one salda migracji wewnątrz krajowych oraz zagranicznych, na co zwracają uwagę autorzy raportu *Ile mieszkań brakuje w Polsce?* [Heritage Real Estate 2018]. Zgodnie z ich sugestią jako podstawę do oszacowania liczby gospodarstw domowych przyjęto liczbę rezydentów, tj. osób faktycznie zamieszkujących gminę Wrocław z zamiarem stałego lub tymczasowego przebywania w rozumieniu przepisów meldunkowych [Ustawa z dnia 24 września 2010]. Określona w punkcie 3.1 liczbę mieszkańców należy powiększyć o grupy dodatkowo wpływające na popyt na lokale mieszkalne w gminie Wrocław – studentów oraz pracowników zagranicznych. Na koniec 2016 roku liczba studentów we Wrocławiu wyniosła 119 627 [GUS 2016], natomiast liczba zatrudnionych pracowników zagranicznych we Wrocławiu jest szacowana na 40 000 [Dane statystyczne PUP 2016]. Spośród studentów należy wyłączyć grupę rodzimą, realizującą potrzeby mieszkaniowe w gospodarstwie domowym rodziców. Z badań przeprowadzonych przez Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu [Wyniki badań

<sup>3</sup> Wynikające z niemożności realizacji potrzeb mieszkaniowych we własnym zakresie, np. zamieszkiwanie przez dorosłe dzieci z rodzicami.

Uniwersytetu Ekonomicznego... 2017] wynika, że ok. 20% studentów pochodzi z Wrocławia oraz powiatu wrocławskiego. Na tej podstawie można przyjąć, że efektywny popyt na lokale mieszkalne zgłaszać będzie pozostałe 80%, czyli 95 702 osoby. Mając na uwadze te dane, można przyjąć, że liczba rezydentów we Wrocławiu wynosiła 773 805, szacowana zaś liczba gospodarstw domowych kształtowała się na poziomie 309 354. Ich liczba w zestawieniu z zasobem lokali mieszkalnych we Wrocławiu ogółem ujawnia niewielką lukę mieszkaniową (1656 lokali). Tak określone zestawienie nadal nie oddaje w pełni istoty problemu, ponieważ nie uwzględnia uwarunkowań jakościowych zasobu mieszkaniowego.

### 3.3. Analiza jakościowa zasobu mieszkaniowego gminy Wrocław

Zasób mieszkaniowy gminy Wrocław jest zróżnicowany pod względem czynników jakościowych – wieku, stanu technicznego, standardu użytkowego, wyposażenia w instalacje. Podstawowym kryterium do zakwalifikowania lokalu jako spełniającego wymagania jakościowe jest stopień wyposażenia w instalacje, zgodny z definicją lokalu w rozumieniu przepisów o własności lokali [Ustawa z dnia 25 czerwca 1994], spełnienie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie [Rozporządzenie Ministra Infrastruktury...], oraz standardów budowlanych stosowanych przy budowie mieszkań. W przeprowadzonej analizie przyjęto, że lokal powinien być wyposażony w: instalację wodociągową, ustęp spłukiwany, łazienkę, centralne ogrzewanie (tab. 1)<sup>4</sup>.

**Tabela 1.** Wyposażenie w instalacje zasobów mieszkaniowych we Wrocławiu

Rodzaj wyposażenia	Lokale posiadające wyposażenie		Lokale nieposiadające wyposażenia	
	liczba lokali	%	liczba lokali	%
Instalacja wodociągowa	310 401	99,80	609	0,20
Ustęp spłukiwany	305 085	98,09	5 925	1,91
Łazienka	301 833	97,05	9 177	2,95
Centralne ogrzewanie	270 965	87,12	40 045	12,88

Źródło: opracowanie własne na podstawie [GUS 2016].

Uogólniając, wrocławski zasób mieszkaniowy charakteryzuje się niewielkim odsetkiem lokali niewyposażonych w podstawowe instalacje. Jedyne wyjątek stanowi wysoki udział lokali nieposiadających centralnego ogrzewania. W przeprowadzonej analizie pominięto instalację gazową, ponieważ od końca lat 90. XX wieku

<sup>4</sup> Zgodnie z uwagami metodycznymi GUS za centralne ogrzewanie uważa się „każdą instalację doprowadzającą ciepło (gorącą wodę, parę wodną lub powietrze) z centralnego źródła jego wytwarzania do poszczególnych pomieszczeń w mieszkaniu” i nie jest to pojęcie tożsame z ogrzewaniem z sieci miejskiej.

nie jest ona stosowana wewnątrz lokali mieszkalnych ze względów bezpieczeństwa. Dostępne dane statystyczne nie pozwalają na szczegółowe określenie stopnia wyposażenia każdego lokalu w poszczególne instalacje. W badaniu przyjęto założenie, że brak któregośkolwiek z wymienionych elementów wyposażenia przesądza o wyłączeniu go z zasobu lokali mieszkalnych spełniających kryterium jakościowe. Największe braki są widoczne w odniesieniu do centralnego ogrzewania, jednakże sam fakt nieprzyłączenia lokalu do sieci miejskiej nie jest równoznaczny z brakiem dostawy ciepła i tym samym kryterium to nie może stanowić podstawy odrzucenia mieszkania z zasobu. Istotnym uzupełnieniem informacji dotyczących jakości zasobu mieszkaniowego Wrocławia jest liczba ludności korzystającej z sieci kanalizacyjnej, wynosząca 594 586 [GUS 2017] co stanowi 93,24% ogółu ludności Wrocławia. Wynika stąd, że pozostałe 6,76% mieszkańców Wrocławia nie ma zapewnionego dostępu do kanalizacji i lokale te, w liczbie ok. 21 000, nie spełniają założonych wymagań jakościowych.

Obliczenie luki mieszkaniowej, uwzględniające analizę jakościową zarówno popytu, jak i podaży lokali mieszkalnych, stanowi rozszerzenie szacunków przedstawionych w punktach 3.1 oraz 3.2. Wielkość zasobu mieszkaniowego spełniającego kryterium jakościowe oszacowano na 290 010, natomiast liczba gospodarstw domowych została określona w punkcie 3.2 na 309 354. Na podstawie zestawionych danych można stwierdzić, że niedobór lokali mieszkalnych kształtuje się na poziomie 19 344. Należy pamiętać, że podana wielkość luki mieszkaniowej ma charakter szacunkowy, a dokładne określenie skali zjawiska wymagałoby przeprowadzenia badań obejmujących wszystkie gospodarstwa domowe w gminie Wrocław.

#### 4. Zakończenie

Przeprowadzone rozważania wskazują, że:

- Klasyczne, ilościowe definicje luki mieszkaniowej, określające ją jako niedobór lokali mieszkalnych w relacji do szacowanej liczby gospodarstw domowych, nie oddają istoty tego zjawiska.
- Określenie istoty i wielkości luki mieszkaniowej wymaga analizy jakościowej po stronie czynników warunkujących zarówno popyt, jak i podaż lokali mieszkalnych.
- Kluczowe znaczenie dla precyzyjnego oszacowania liczby gospodarstw domowych ma dokładne określenie liczby mieszkańców w gminie. Słabą stroną definicji ilościowych jest pomijanie w obliczeniach salda migracji wewnątrz krajowych i zagranicznych. Na uwzględnienie zasługują wnioski ekspertów [Heritage Real Estate 2018] postulujących zastąpienie pojęcia „liczba mieszkańców”, odnoszącego się tylko do osób zameldowanych na danym terenie, pojęciem „liczba rezydentów”, uwzględniającym również przebywające na danym terenie osoby niezameldowane z zamiarem stałego lub czasowego pobytu.

- Przyjęcie do pomiaru luki mieszkaniowej liczby lokali mieszkalnych ogółem prowadzi do zawyżenia faktycznej podaży o lokale mieszkalne odbiegające od ogólnie przyjętych standardów użytkowych i stanu technicznego. Analiza zasobu mieszkaniowego powinna być przeprowadzona na podstawie obiektywnych kryteriów, takich jak stopień wyposażenia lokali w instalacje techniczne i sanitarne.
- W 2016 roku szacunkowa luka mieszkaniowa w mieście Wrocławiu ukształtowała się na poziomie 19 344 lokali mieszkalnych.

## Literatura

- Association for Consultancy and Engineering, 2013, *The housing gap – the growing human cost of not building enough homes*, <https://www.acenet.co.uk/media/1536/the-housing-gap.pdf> (22.12.2018).
- Cyran R., 2017, *Luka podażowa i czynszowa na rynku mieszkaniowym a polityka mieszkaniowa państwa*, Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, nr 316.
- Dane statystyczne PUP, Wrocław, 2016, <https://gazetawroclawska.pl/we-wroclawiu-pracuje-juz-prawie-40-tysiecy-ukraincow/ar/9309910> (22.12.2018).
- Głuszak M., 2010, *Cechy gospodarstw domowych a sposoby zaspokajania potrzeb mieszkaniowych w Polsce*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, nr 822.
- GUS, 2016, Dane statystyczne Banku Danych Lokalnych GUS za lata 2016-2017.
- GUS, 2017, Raport: gospodarka mieszkaniowa 2017, <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/infrastruktura-komunalna-nieruchomosci/nieruchomosci-budynki-infrastruktura-komunalna/gospodarka-mieszkaniowa-w-2017-roku,7,13.html> (22.12.2018).
- Herbst I., 2016, *W poszukiwaniu rozsądnej polityki mieszkaniowej*, <https://wiedzadlapolityki.files.wordpress.com/2016/03/w-poszukiwaniu-rozsc485dnej-polityki-mieszkaniowej.pdf> (22.12.2018).
- Heritage Real Estate, 2018, *Ile mieszkań brakuje w Polsce? Raport. Listopad 2018*, <http://heritagere.pl/hre-think-tank-upublicznia-raport-o-rynku-nieruchomosci-wklad-wlasny-bariera-rozwoju/> (22.12.2018).
- Lis P., 2005, *Koncepcje polityki mieszkaniowej*, Working Papers, Department of Economic Policy and Development Planning, The Poznan University of Economics, no. 31.
- OECD, 2011, *Housing Markets and Structural Policies in OECD Countries*, OECD Economics Department Working Papers, no. 836.
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. z 2002 r., nr 75, poz. 690).
- The National Low Income Coalition, 2017, *The Gap – A Shortage of Affordable Homes. March 2017*, [https://nlihc.org/sites/default/files/Gap-Report\\_2017.pdf](https://nlihc.org/sites/default/files/Gap-Report_2017.pdf) (22.12.2018).
- University of Nevada, Reno, 2008/2009, *A Housing Gap Analysis for Lander County – Technical Report UCED 2008/2009 – 01*, <https://www.unr.edu/Documents/business/uced/technical-reports/lander/08-09-01housing-gap-analysis-lander-co.pdf> (22.12.2018).
- Ustawa z dnia 24 września 2010 roku o ewidencji ludności (Dz.U. z 2010 r., nr 217, poz. 1427 z późniejszymi zmianami).
- Ustawa z dnia 25 czerwca 1994 roku o własności lokali (Dz.U. z 1994 r., nr 85, poz. 388 z późniejszymi zmianami).
- Wyniki badań Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 2017, <https://gazetawroclawska.pl/policzyliśmy-wszystkich-wroclawskich-studentow-tylko-co-czwarty-jest-z-naszego-miasta/ar/10687949> (22.12.2018).