

Adam Kubów

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
adam.kubow@ue.wroc.pl

**ZMIANY W POLITYCE MIESZKANIOWEJ W POLSCE
– WYBRANE PROBLEMY**

Streszczenie: Ogromne znaczenie mieszkania dla prawidłowego funkcjonowania rodziny, społeczeństwa czy gospodarki powoduje, że współcześnie w krajach wysoko rozwiniętych polityka państwa w różnym stopniu pomaga w dostępie do tego szczególnie drogiego i ważnego dobra. W artykule zwrócono uwagę tylko na niektóre zmiany w polityce mieszkaniowej w Polsce. Szczególną rolę poświęcono programowi rządowemu „Rodzina na swoim”, gdyż wiązano z nim duże oczekiwania związane z rozwojem rynku mieszkaniowego oraz poprawą sytuacji mieszkaniowej młodych rodzin. I choć program w latach 2007–2011 spotkał się z dużym zainteresowaniem i przyczynił się do wzrostu podaży mieszkań, to nie rozwiązał on problemu mieszkaniowego, gdyż jego odbiorcami byli głównie zamożniejsi członkowie społeczeństwa. W polityce mieszkaniowej istnieje potrzeba stworzenia takiego instrumentu, który pomoże rozwiązać problemy mieszkaniowe mniej zamożnym obywatelom. Obecnie duże nadzieje wiąże się z planowanym do uruchomienia programem mieszkań czynszowych, który zastąpi już w 2013 r. program „Rodzina na swoim”.

Słowa kluczowe: funkcje mieszkania, instrumenty polityki mieszkaniowej, preferencyjny kredyt mieszkaniowy.

1. Wstęp

Mieszkanie na każdym etapie rozwoju społeczeństwa dawało możliwość ochrony przed niesprzyjającymi warunkami atmosferycznymi czy przed zagrożeniami płynącymi ze środowiska społecznego, stwarzało również możliwości odpoczynku i regeneracji sił. Postęp cywilizacyjny nie zdevaluował tych elementarnych jego funkcji, lecz je zdefiniował. Obecnie bowiem w warunkach rozwoju wielu nowoczesnych technologii, będących m.in. wynikiem procesów dyfuzji kultur i globalizacji, zagrożenia płynące ze środowiska geograficznego czy społecznego uległy znacznej modyfikacji. Postęp cywilizacyjny także znacznie rozbudował zakres funkcji mieszkania, nadając mu przez to charakter dobra istotnego nie tylko z punktu widzenia procesów życiowych jednostki czy rodziny, ale także z punktu widzenia makrospołecznego i gospodarczego. Znacznie zwiększył się zakres działań wykonywanych w mieszkaniu, które obecnie kojarzone jest nie tylko z jego ochronną rolą, miejscem

przygotowywania i spożywania posiłków, odpoczynkiem, prokreacją, ale także z możliwością zaspokojenia potrzeb wyższego rzędu czy też nowymi formami organizacji pracy (np. telepraca).

Rola mieszkania dla rodziny wyraża się w realizowanych przez nie funkcjach, decydujących o możliwości zaspokojenia przez jej członków najważniejszych potrzeb, wpływających na jej rozwój i funkcjonowanie. Funkcje te wyrażają się w tym, że mieszkanie:

- stwarza możliwości zaspokojenia podstawowych biologicznych potrzeb człowieka, takich jak odżywianie, sen, wypoczynek,
- stwarza poczucie bezpieczeństwa fizycznego i psychicznego czy też odgrywa istotną rolę w procesie przywracania dobrego stanu zdrowia i samopoczucia,
- w sposób istotny wpływa na rozwój członków rodziny, stwarzając warunki do nauki, kształtowania ambicji i zainteresowań, przygotowania do pracy czy wręcz wykonywania pracy,
- odgrywa istotną rolę w kształtowaniu wzorców konsumpcji i stylów życia, np. przez propagowanie racjonalnego sposobu odżywiania, zasad dbałości o higienę i zdrowie,
- stanowi miejsce podstawowych procesów, ważnych na każdym etapie rozwoju rodziny, takich jak np. rodzenie i opieka nad dziećmi, pielęgnacja osób chorych, opieka nad osobami starszymi,
- sprzyja integracji społecznej, gdyż jest miejscem spotkań rodzinnych, przyjacielskich, sąsiedzkich¹.

Rozpatrując funkcje mieszkania, należy zauważyć także szczególnie istotną jego rolę ekonomiczną, ponieważ:

- wywiera ono istotny wpływ na rozwój człowieka i jego zdolności wytwórczych, czyli podstawowego czynnika produkcji,
- wpływa na zwiększanie aktywności zawodowej oraz ruchliwości przestrzennej, daje tym samym możliwość lepszego dopasowania popytu i podaży na rynkach pracy,
- stwarza dodatkowe miejsca pracy związane z utrzymaniem i obsługą zasobów mieszkaniowych,
- stanowi istotny składnik majątku narodowego oraz wpływa na jego pomnażanie, gdyż należy do podstawowych czynników warunkujących rozwój gospodarczy².

Warto w tym miejscu wskazać na charakterystyczne właściwości dobra, jakim jest mieszkanie. Charakteryzuje je przede wszystkim: brak mobilności, długi okres użytkowania i wysoka trwałość oraz bardzo wysoki koszt jednostkowy. Brak mobil-

¹ Zob.: A. Andrzejewski, *Mieszkanie jako element środowiska materialnego i społecznego – funkcje i forma mieszkania*, [w:] *Przeszłość i przyszłość polskiej polityki mieszkaniowej*, red. L. Frąckiewicz, IPiSS, Warszawa 2005, s. 43, 44.

² J. Worwa, *Sytuacja mieszkaniowa i społeczne aspekty polityki mieszkaniowej w Polsce*, [w:] *Zadania społeczne*, red. Z. Pisz, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2002, s. 369, 370.

ności powoduje, że rozmieszczenie zasobów mieszkaniowych nie zawsze jest dostosowane do rosnących potrzeb, będących wynikiem zmian społecznych politycznych i gospodarczych, często wyraźnie ze sobą powiązanych, np. zmian na rynku pracy. Długi okres użytkowania mieszkania i mała jego podatność na zmiany mają konsekwencje w postaci niedostosowania mieszkania do zmieniających się potrzeb rodziny, będących wynikiem wchodzenia jej w określone fazy rozwoju, np. urodzenia dzieci, ich usamodzielnienia, starzenia się.

Zarówno waga funkcji realizowanych przez mieszkanie, jak i jego specyficzne cechy spowodowały, że stało się ono przedmiotem zainteresowania państwa i innych podmiotów publicznych. Nie ma jednak zgodności poglądów na o, czy rynek mieszkaniowy powinien być, a jeśli tak, to w jakim stopniu, przedmiotem oddziaływania państwa. Zwolennicy wolnego rynku prezentują pogląd, że mieszkanie jest dobrem konsumpcyjnym, które powinno być poddane mechanizmom samoregulacji, prowadzącym do ukształtowania podaży mieszkań dostosowanej do popytu na nie. Natomiast przeciwnicy takiego rozwiązania są zdania, że chociaż mechanizm rynkowy uruchamia zwykle wiele korzystnych procesów, to pozostawienie mieszkania przedsiębiorczości prywatnej i grze sił rynkowych byłoby niewłaściwe, przynajmniej z dwóch podstawowych powodów. Po pierwsze, wynika to z cech mieszkania, które jest dobrem niezbędnym dla każdego człowieka, a zarazem bardzo droгим, a więc niedostępnym dla mniej zasobnej części społeczeństwa. Po drugie, mieszkanie nie tylko odgrywa istotną rolę w życiu prywatnym jednostki, lecz także ma duże znaczenie dla przebiegu procesów społecznych i gospodarczych, prowadzi bowiem do realizacji zasady sprawiedliwości społecznej czy też stymuluje wzrost gospodarczy³.

Sposoby rozwiązywania problemów mieszkaniowych w krajach wysoko rozwiniętych prowadzą do wniosku, że nie opierają się one wyłącznie na mechanizmach rynkowych, lecz są przedmiotem socjalnej polityki państwa. Władze państwowe jednak nie przyjmują na siebie obowiązku dostarczenia mieszkania, lecz aktywnie wspierają obywateli w działaniach zmierzających do pozyskania i utrzymania mieszkania. Posługują się przy tym różnymi instrumentami, składającymi się na politykę mieszkaniową⁴. Rodzaj instrumentów i sposoby ich wykorzystania są zróżnicowane i wynikają z wielu przyczyn specyficznych dla danych krajów, takich jak: zróżnicowana sytuacja mieszkaniowa, tradycja rozwiązywania problemów mieszkaniowych, kondycja finansowa gospodarstw domowych oraz ukształtowane postawy obywateli, a także zróżnicowany system ustawodawstwa poszczególnych państw i ich możliwości finansowe. W konsekwencji sytuacja mieszkaniowa obywateli i sposoby jej kształtowania przez władze publiczne zależą w dużym stopniu od krajowej polityki mieszkaniowej.

³ P. Hut, *Współczesna kwestia mieszkaniowa w Polsce. Geneza, uwarunkowania, perspektywy rozwiązań*, [w:] *Polityka społeczna*, red. G. Firlit-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 293–295; P.A. Samuelson, W.D. Nordhaus, *Ekonomia*, t. 1, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1995, s. 92.

⁴ Por. *Leksykon polityki społecznej*, red. B. Rysz-Kowalczyk, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2001, s. 125–130.

W krajach Unii Europejskiej nie ma jednej wspólnej polityki mieszkaniowej, co nie oznacza, że Unia nie podejmuje żadnych działań w zakresie mieszkalnictwa. Odzwierciedlają się one bowiem w różnego rodzaju regulacjach dotyczących takich problemów, jak: prawa osób niepełnosprawnych, stawki podatku VAT w budownictwie, poszanowanie mienia i ochrona własności, niektóre normy techniczne w budownictwie (np. dotyczące energooszczędności budynków czy materiałów budowlanych). Natomiast dokumentem, który w sposób bezpośredni i szczegółowy określa obowiązki państwa dotyczące zapewnienia obywatelom odpowiednich warunków mieszkaniowych, jest *Europejska karta społeczna* przyjęta przez Radę Europy w 1996 r. Karta ta precyzuje katalog praw socjalnych obywateli, w kwestii zaś mieszkalnictwa zobowiązała państwa członkowskie do działań zmierzających do:

- 1) wspierania inicjatyw dotyczących zwiększenia dostępu do mieszkania i poprawy jego standardu,
- 2) podejmowania przedsięwzięć mających na celu ograniczenie bezdomności,
- 3) obniżenia kosztów mieszkań na tyle, aby były one dostępne także dla mniej zamożnej części społeczeństwa⁵.

Obecnie pojawiają się jednak wątpliwości, czy słuszne jest pozostawiające sprawy mieszkaniowe poza polityką wspólnotową. Do argumentów za stworzeniem spójnej unijnej polityki mieszkaniowej można zaliczyć potrzebę objęcia regulacjami wielu aspektów związanych z mieszkalnictwem, takich jak np. łagodzenie problemów mieszkaniowych ludzi młodych czy migrantów, podejmowanie działań proekologicznych. Natomiast do argumentów przeciw zalicza się przede wszystkim wysokie koszty polityki mieszkaniowej, które mogłyby znacznie obciążyć fundusze unijne. Przeciwnicy wspólnotowej polityki mieszkaniowej wyrażają obawę, że wspólna polityka mogłaby prowadzić niektóre państwa do wycofania się z krajowych przedsięwzięć na rzecz poprawy warunków mieszkaniowych i ograniczania w ten sposób kosztów państwa⁶.

2. Cechy i instrumenty polityki mieszkaniowej w Polsce⁷

Cechy obecnie realizowanej w Polsce polityki w sferze mieszkaniowej kształtowały się w całym okresie powojennym. Niewątpliwie w największym stopniu o jej kształcie zdecydowały zmiany okresu transformacji ustrojowej. Jeśli w okresie przed transformacją zauważano priorytet niektórych celów społecznych nad ekonomicznymi, to w okresie transformacji dominujące stały się dążenia do efektywności go-

⁵ L. Nykiel, *Funkcje i rola państwa na rynku mieszkaniowym*, „Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości” 2009, nr 4, Olsztyn, s. 11.

⁶ A. Zubrzycka-Czarnecka, *Instrumenty i ograniczenia unijnej polityki mieszkaniowej*, [w:] *Europa socjalna. Iluzja czy rzeczywistość*, red. W. Anioł, M. Duszczyk, P.W. Zawadzki, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2011, s. 202, 203.

⁷ W artykule zostały pokazane tylko wybrane instrumenty. Pominięte zostały m.in. instrumenty podatkowe, polityka czynszowa czy dodatki mieszkaniowe.

spodarki. I choć w Polsce w okresie transformacji odnotowano wyraźny przyrost produktu krajowego brutto, to wzrost ten nie przełożył się na rozwiązanie istotnych kwestii społecznych, w tym mieszkaniowej⁸.

W powojennej Polsce, podobnie jak w pozostałych krajach socjalistycznych, dominował socjalistyczny model polityki społecznej, charakteryzujący się tym, że państwo było podstawowym gwarantem bezpieczeństwa socjalnego obywateli⁹. W sferze mieszkaniowej wyrażał się on dużym udziałem państwa w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych obywateli. Do 1989 r. państwo miało obowiązek zapewnienia mieszkań społeczeństwu, co nie oznaczało, że tylko państwo uczestniczyło w finansowaniu i udostępnianiu mieszkania. W okresie przed transformacją ustrojową istniały w Polsce dwa podstawowe rodzaje budownictwa mieszkaniowego, tj. spółdzielcze budownictwo wielorodzinne oraz indywidualne budownictwo jednorodzinne. Przyjęcie przez władze państwowe takiego rozwiązania w połowie lat 50. (po okresie całkowitego upaństwowienia zasobów mieszkaniowych), nazwanego *nową polityką mieszkaniową*, wynikało z konieczności zwiększenia ilości budowanych mieszkań także poprzez wykorzystanie środków własnych ludności, które miały w części uzupełnić środki publiczne, przeznaczone głównie na spółdzielcze budownictwo mieszkaniowe. Lata doświadczeń pokazały bowiem, że zbyt silne uzależnienie gospodarki mieszkaniowej od zasobów finansowych państwa hamowało tempo przyrostu mieszkań. Środki państwowe jednakże nadal odgrywały dominującą rolę w procesie finansowania budownictwa. Państwo udzielało spółdzielniom nieoprocentowanych kredytów, ale w zamian część mieszkań budowanych przez spółdzielnie oddawana była zakładom pracy i instytucjom administracji państwowej. W latach 80. część długów została spółdzielniom umorzona, a wiele z nich zostało upaństwowionych. Niemniej jednak w latach 70. i 80. oddawano rocznie ok. 200 tys. mieszkań.

Załamanie budownictwa mieszkaniowego dało się wyraźnie zauważyć na początku lat 90. Spowodowane było dwoma podstawowymi przyczynami. Jedną z nich było przejście polskiej gospodarki od socjalistycznej do rynkowej, co zasadniczo zmieniło politykę wsparcia dla budownictwa mieszkaniowego. Drugą, zapewne nie mniej istotną, okazały się problemy finansowe państwa oraz pojawiające się nowe jego zadania powstające na gruncie transformacyjnych przemian, takie jak przeciwdziałanie bezrobociu czy zubożeniu części społeczeństwa. Wycofanie się państwa z preferencji w kredytowaniu inwestycji mieszkaniowych spowodowało, że na początku lat 90. jedyną formą wsparcia zakupu mieszkania lub budowy domu pozostał kredyt hipoteczny. Był on drogi, a tym samym dostępny tylko dla osób o wysokich dochodach. Znaczne ożywienie na rynku kredytów mieszkaniowych nastąpiło po 2000 r., w wyniku wzrostu konkurencji bankowej i znacznego obniżenia oprocen-

⁸ Kwestie społeczne – „problemy społeczne o szczególnie dotkliwym wpływie na życie i współdziałanie zbiorowości”. Zob. *Leksykon polityki społecznej*, s. 77.

⁹ M. Księżpolski, *Polska polityka społeczna na tle modeli występujących w Europie*, [w:] *Europa socjalna. Iluzja czy rzeczywistość*, red. W. Anioł, M. Duszczyk, P.W. Zawadzki, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2011, s. 277.

towania kredytów. Zapewne sprzyjały temu także warunki makroekonomiczne, takie jak: utrzymujący się na dość wysokim poziomie wzrost gospodarczy, niski poziom inflacji oraz stabilizacja stóp procentowych¹⁰.

Podjęmowane przez państwo inicjatywy w sferze mieszkalnictwa wydają się obecnie niewystarczające. Warto zauważyć, że na początku lat 90. udział wydatków na sferę mieszkaniową w wydatkach budżetu państwa wynosił ponad 5%, natomiast w 2010 r. około 0,3%. Przeznaczenie tych wciąż malejących środków publicznych nadal jest niewłaściwe. Podobnie jak w latach 90. zasadniczą część tych wydatków stanowią środki przeznaczone na regulowanie zobowiązań państwa z poprzednich okresów, do których należą wykup odsetek od dawnych kredytów mieszkaniowych oraz refundacja premii gwarancyjnych dla posiadaczy książeczek mieszkaniowych.

Tabela 1. Wydatki budżetu państwa na cele mieszkaniowe w latach 2006–2010 (w mln zł)

Wyszczególnienie	2006	2007	2008	2009	2010
Wykup odsetek od kredytów mieszkaniowych	180	131	152	148	130
Refundacja premii gwarancyjnych	323	291	347	403	398
Krajowy Fundusz Mieszkaniowy	353	408	220	150	0
Fundusz Termomodernizacji	125	298	270	109	0
Fundusz Dopłat	30	68	25	105	295
Ogółem	1011	1196	1014	914	823

Źródło: *Informacje o mieszkalnictwie. Wyniki monitoringu za 2010 rok*, Instytut Rozwoju Miast. Zakład Mieszkalnictwa, Kraków 2011, www.mi.gov.pl (18.04.2012).

Problem odsetek od dawnych kredytów mieszkaniowych pojawił się już na początku lat 90., głównie na bazie wcześniej stosowanych instrumentów wspierania spółdzielni mieszkaniowych. Spółdzielnie bowiem korzystały z nisko oprocentowanych kredytów, przydziału nisko wycenionych działek budowlanych czy też zwrotu nakładów na infrastrukturę techniczną. Urynkowanie gospodarki i towarzyszący temu procesowi gwałtowny wzrost stóp procentowych spowodowały narastanie zadłużenia kredytobiorców, przekraczającego ich możliwości wywiązania się ze zobowiązań. W latach 1991–2010 na wykup odsetek od kredytów mieszkaniowych wydano z budżetu państwa ponad 10 mld zł, co spowodowało znaczne ograniczenie ciążących na kredytobiorcach zaciągniętych zobowiązań¹¹. W ostatnich latach na ten cel wydaje wciąż duże, ale jednak coraz mniejsze kwoty.

Premia gwarancyjna jest natomiast pokłosiem po książeczkach mieszkaniowych. Wprowadzona została w latach 80., a jej celem była rekompensata straty wynikają-

¹⁰ G. Główska, *Nieruchomość, kredyt, hipoteka*, Wydawnictwo Poltext, Warszawa 2008, s. 58, 59.

¹¹ *Bezpośrednie wydatki budżetu państwa na sferę mieszkaniową*, Informacje i Opracowania Statystyczne Ministerstwa Infrastruktury (obecnie Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej), www.mi.gov.pl (4.02.2012).

cej z wysokiej inflacji. W warunkach transformacji nastąpiła dalsza jeszcze bardziej wyraźna dewaluacja wkładów na książeczkach mieszkaniowych. Obecny system naliczania premii gwarancyjnej uwzględnia zmianę ceny metra kwadratowego mieszkania oraz zmiany stóp procentowych z okresu oszczędzania. Na wysokość premii zaś wpływa przede wszystkim długość okresu oszczędzania oraz wysokość zgromadzonego wkładu mieszkaniowego. Prawo do otrzymania premii przysługuje właścicielom książeczek założonych przed 1990 r. w przypadku przeznaczenia jej na cele mieszkaniowe. W latach 1991–2010 wydano na nie prawie 15 mld zł¹². Stanowią one wciąż największą część wydatków z budżetu państwa na cele mieszkaniowe.

Kierunki wykorzystania środków publicznych na cele mieszkaniowe stanowią zapewne o socjalnym wymiarze polityki mieszkaniowej, jednakże ten sposób wykorzystania środków ogranicza rolę państwa w zakresie bezpośredniego wspierania budownictwa mieszkaniowego. Bezpośrednie wsparcie obejmowało Krajowy Fundusz Mieszkaniowy, z którego finansowano budownictwo społeczne, oraz Fundusz Dopłat, przeznaczony na budowę mieszkań socjalnych oraz rządowy program „Rodzina na swoim”.

Dane z 2010 r. wskazują na kolejne ograniczenia, sprowadzające się do likwidacji Krajowego Funduszu Mieszkaniowego, którego celem było zapewnienie dostępu do mieszkań osobom o średnich dochodach. Inwestycje finansowane z tego funduszu realizowane były przez Towarzystwa Budownictwa Społecznego i spółdzielnie mieszkaniowe. Zwiększały one dostęp do mieszkania, jednakże sposób gospodarowania mieszkaniami wypaczał często ich rolę, ponieważ gminy, które miały istotnie wspomagać finansowo ich utrzymanie, przerzucały koszty na lokatorów mieszkań. Pozytywnie natomiast można ocenić wzrost środków na Fundusz Dopłat. Wzrost ten spowodowany został nie tylko zwiększającymi się potrzebami w zakresie tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych, ale także rosnącym zainteresowaniem kredytami udzielanymi w ramach programu „Rodzina na swoim”. Po kilku latach funkcjonowania programu powstaje jednak pytanie, w jakim stopniu przyczynił się on do poprawy sytuacji mieszkaniowej polskiego społeczeństwa czy też do kogo trafiły środki publiczne przeznaczone na realizację polityki mieszkaniowej?

3. Program „Rodzina na swoim”

Mimo zwiększenia dostępności mieszkaniowych kredytów hipotecznych i znacznego ożywienia budownictwa mieszkaniowego, znaczna część społeczeństwa polskiego nie jest w stanie zainwestować w zakup mieszkania. Podstawową barierą są niskie płace w stosunku do rynkowych cen nieruchomości oraz wysokie koszty budowy mieszkań. Czynniki te powodują, że nadal bez możliwości zakupu mieszka-

¹² Tamże.

nia pozostaje znaczna grupa ludzi, zwłaszcza młodych, co niewątpliwie ogranicza ich rozwój, a także niekorzystnie wpływa na przyrost naturalny ludności.

Tabela 2. Deficyt mieszkaniowy w Polsce według danych Narodowego Spisu Powszechnego 2002 (w tys.)

Wyszczególnienie	Mieszkania ogółem	Mieszkania zamieszkane	Liczba gospodarstw	Statystyczny deficyt
Miasta	8 364,5	7 875,5	8 964,5	1 089,0
Wsie	4 159,1	3 757,2	4 372,6	615,4
Ogółem	12 523,6	11 632,7	13 337	1 704,3

Źródło: *Ilu mieszkań brakuje w Polsce?*, www.mi.gov.pl (1.02.2012).

Według danych Ministerstwa Infrastruktury w największych miastach w Polsce za przeciętną pensję można kupić jedynie ok. 0,5–0,6 m² mieszkania. Natomiast w krajach zachodnioeuropejskich jest to 4, a nawet 5 razy więcej. Deficyt mieszkań występuje przede wszystkim w dużych miastach¹³.

W celu poprawy warunków życia tej właśnie grupy powstał w 2006 r. system preferencyjnych kredytów z dopłatą rządową pod nazwą „Rodzina na swoim”. Zasady ich udzielania i wysokość dopłaty regulują zapisy Ustawy z dnia 8 września 2006 roku o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania¹⁴. W myśl ustawy Skarb Państwa udziela pomocy w spłacie kredytu przez okres ośmiu lat w wysokości połowy naliczonych odsetek. Z pomocy mogą skorzystać przede wszystkim rodziny i osoby, które nie są właścicielami mieszkania lub domu, pod warunkiem że nieruchomości położona jest na terytorium Polski, a jej powierzchnia nie przekracza 75 m² w przypadku kupowanego mieszkania i 140 m² w przypadku domu. W ustawie określono też limit kosztu metra kwadratowego mieszkania lub domu, które mogły być finansowane kredytem preferencyjnym.

Ostatnia zmiana programu wprowadzona na podstawie Ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania oraz niektórych innych ustaw ograniczyła wiek kredytobiorcy oraz określiła ostateczny termin zakończenia programu¹⁵. Obecnie dopłaty mogą być realizowane, jeśli docelowy kredytobiorca złoży wniosek o preferencyjny kredyt najpóźniej do końca roku kalendarzowego, w którym ukończy 35 lat (w przypadku małżeństwa warunek ten dotyczy młodszego małżonka). Natomiast odnośnie do terminu obowiązywania programu ustawa określiła, że ostatnie kredyty preferencyjne będą udzielone na podstawie wniosków złożonych do dnia 31 grudnia 2012 r.

¹³ *Ilu mieszkań brakuje...*

¹⁴ Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania, DzU 2006, nr 183, poz. 1354 ze zm.

¹⁵ Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania oraz niektórych innych ustaw, DzU 2011, nr 168, poz. 1006.

Istotnym celem programu „Rodzina na swoim” było pobudzenie rynku mieszkaniowego i ten cel osiągnięto. W konsekwencji przyjęte rozwiązania nie tylko stworzyły korzystniejsze warunki nabywania mieszkania, ale także doprowadziły do poprawy koniunktury na rynku budowlanym i stworzyły nowe miejsca pracy. Struktura mieszkań oddanych do użytku w latach 2007–2010 pozwala jednak zauważyć, że wzrost dotyczył tylko grupy mieszkań drogiej budowanych przez spółdzielnie, deweloperów i osoby fizyczne, a więc tych, które mogły być objęte programem.

Tabela 3. Mieszkania oddane do eksploatacji w latach 2007–2010 r. według grup (w tys.)

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010
Ogółem:	133,8	165,2	160,0	135,8
Budownictwo w domach				
1. Osoby prawne:	62,2	81,9	87,8	67,4
– spółdzielnie	8,2	8,6	7,3	5,1
– zakłady pracy	0,4	0,6	0,6	0,3
– komunalne	2,5	2,7	4,2	3,5
– TBS	5,3	3,2	3,6	3,0
– deweloperzy	45,7	66,7	72,1	53,5
2. Osoby fizyczne	71,6	83,3	72,2	70,4

Źródło: *Informacje o mieszkalnictwie...* (18.04.2012).

W pierwszych latach funkcjonowania programu zainteresowanie preferencyjnymi kredytami mieszkaniowymi było niewielkie. Znaczne ożywienie nastąpiło dopiero w 2009 r., w wyniku powstania nowej możliwości przystąpienia do zawarcia umowy kredytowej także osób z najbliższej rodziny i podwyższenia limitu kosztu metra kwadratowego mieszkania, upoważniającego do objęcia nieruchomości dofinansowaniem. W 2009 r. limit cenowy dla programu „Rodzina na swoim” w największych miastach wynosił ok. 8 tys. zł, natomiast od 1 stycznia 2012 r. uległ obniżeniu do ok. 5 tys.¹⁶

Tabela 4. Liczba i wartość udzielonych kredytów w programie „Rodzina na swoim” w latach 2007–2011

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011
Liczba udzielonych kredytów	4 001	6 645	30 882	43 120	51 328
Wartość udzielonych kredytów (w mln zł)	434,7	852,8	5 417,6	8 074,3	10 249,3

Źródło: *Dane liczbowe programu „Rodzina na swoim”*, opracowanie Banku Gospodarstwa Krajowego, www.bgk.com.pl (8.02.2012).

¹⁶ Średni wskaźnik przeliczeniowy kosztu odtworzenia 1 m kw. powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych, dokument Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z 1.02.2012 r., www.transport.gov.pl (8.02.2012).

Tendencja rosnącego zainteresowania preferencyjnym kredytem utrzymała się także w latach 2010 i 2011. Ten szybki wzrost liczby i wartości udzielonych kredytów w 2011 r. zapewne wiązał się także w dużej mierze z określeniem końcowej daty obowiązywania programu na koniec 2012 r. Niewątpliwie wynikał także ze zmiany metrażu budowanych mieszkań. Otóż w okresie funkcjonowania programu wyraźnie zmniejszyła się średnia powierzchnia oddawanych mieszkań oraz zwiększyła się podaż mieszkań mniejszych, co w połączeniu z obniżką ceny metra kwadratowego mieszkania spowodowało, że stały się one bardziej dostępne.

Tabela 5. Średnia powierzchnia oraz struktura wielkości mieszkań wg liczby pokoi budowanych w domach wielorodzinnych w miastach powyżej 100 tys. oddanych do użytku w latach 2007–2010

Lata	2007	2008	2009	2010
Średnia powierzchnia w m ²	63	65	59	55,3
Mieszkania o liczbie pokoi – struktura w %				
1	8,9	9,0	5,9	11,4
2	43,8	45,3	45,0	46,7
3	37,3	28,6	35,1	32,3
4	6,5	13,6	12,8	9,1
5 i więcej	0,6	3,5	1,2	0,5

Źródło: *Informacje o mieszkalnictwie...*

W całym dotychczasowym okresie funkcjonowania programu „Rodzina na swoim” ze wsparcia rządowego skorzystało 136 tys. kredytobiorców, natomiast wartość udzielonych kredytów przekroczyła 25 mld zł, z czego 40% przypadało na rok ostatni. W 2011 r. w ramach programu udzielono 51 328 kredytów, z czego 27% przypadało na pierwotny rynek mieszkaniowy, 53,9% na rynek wtórny, a 19,1% na budowę domu¹⁷.

Trudno jednakże precyzyjnie ocenić efektywność rządowego programu „Rodzina na swoim” wspierającego rodziny w nabywaniu mieszkania. Dotychczasowe badania nie odpowiedziały na pytanie, jaka część korzystających z preferencyjnego kredytu skorzystałaby z tradycyjnego kredytu mieszkaniowego, gdyby dopłat rządowych nie było. Dane liczbowe pozwalają jednakże zauważyć, że w okresie obowiązywania programu liczba udzielonych kredytów bez dopłat obniżyła się prawie dwukrotnie, gdyż w latach 2007–2010 spadła z 310 tys. do 187 tys., natomiast liczba kredytów preferencyjnych z dopłatą rządową w tym okresie wzrosła z 4 tys. do 43 tys. W trzech pierwszych kwartałach 2011 r. liczba udzielonych kredytów mieszkaniowych była mniejsza niż w roku poprzednim, a tych z dopłatą znacznie większa¹⁸. Ten wyraźny spadek ilości udzielonych kredytów mieszkaniowych w ostatnich

¹⁷ *Dane liczbowe programu...*

¹⁸ *Ogólnopolski raport kredytach mieszkaniowych i cenach transakcyjnych nieruchomości*, „Raport AMRON-SARFiN” 4/2010; 3/2011, Związek Banków Polskich, www.zbp.pl (2.02.2012).

latach prowadzi do wniosku, że dla dużej części kredytobiorców rządowy program „Rodzina na swoim” znacznie ułatwił możliwość zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych poprzez nabycie mieszkania lub budowę domu.

Dane obrazujące funkcjonowanie programu w latach 2007–2011 pozwalają zauważyć, iż uzyskał on duże zainteresowanie społeczeństwa. Stał się jednak programem kosztownym. Tylko w 2012 r. na dopłaty do kredytów mieszkaniowych w ramach programu „Rodzina na swoim” budżet ma wydać 270 mln zł. Według informacji Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z kredytu preferencyjnego korzystają jednak głównie osoby stosunkowo zamożne, które często nowo nabyte mieszkania przeznaczają na wynajem. Natomiast rodziny mniej zamożne rzadko korzystały z tego kredytu lub w ogóle pozbawione były takiej możliwości¹⁹. Tym samym z dopłat korzystają tylko zamożniejsi obywatele. Ten czynnik zdecydował o zakończeniu programu z końcem 2012 r. Rząd zamierza także wycofać się ze zwrotu podwyższonego podatku VAT na materiały budowlane, który dodatkowo kosztuje budżet około 1 mld zł²⁰.

W ten sposób zaoszczędzone pieniądze mają być przeznaczone na budowę mieszkań socjalnych i noclegowni dla bezdomnych oraz realizację nowego programu budowy mieszkań czynszowych. Tym samym nowy program w większym stopniu służyłby poprawie warunków mieszkaniowych mniej zamożnej części społeczeństwa. Barierami jego rozwoju mogą być jednak środki finansowe przeznaczone na jego realizację, jak i niektóre założenia nowego programu budowy mieszkań czynszowych. Przewidują one, że lokatorzy tych mieszkań będą także mogli stać się ich właścicielami po 20 latach najmu. Ta grupa lokatorów musiałaby jednak partycypować w kosztach budowy mieszkania. Będą mogli oni jednak wziąć na ten cel preferencyjny kredyt (budżet dopłacałby połowę odsetek maksymalnie przez 10 lat). Ustawa dotycząca mieszkań czynszowych ma też określić m.in. normy powierzchniowe mieszkań czynszowych²¹.

4. Podsumowanie

Zmiany, jakie zaszły w polityce mieszkaniowej w Polsce w ostatnich latach, z jednej strony były konsekwencją wcześniejszych rozwiązań, z drugiej zaś procesów towarzyszących transformacji ustrojowej. Treść artykułu i przegląd literatury pozwalają zauważyć, że w ciągu ostatnich 20 lat podjęto przedsięwzięcia finansowane ze środków publicznych zmierzające do zapewnienia prawa do mieszkania dla wszystkich obywateli, gdyż zmierzały one do²²:

¹⁹ Por. *Założenia polityki wsparcia mieszkalnictwa do roku 2020*, www.mi.gov.pl (18.04.2012).

²⁰ Kwota zwrotu równa się różnicy między stawką 22 i 7% VAT i dotyczy tylko tych materiałów, które przed 1 maja 2004 r. były obłożone niższą stawką tego podatku.

²¹ Por. *Założenia polityki wsparcia...*

²² Tamże.

1) zapewnienia niezbędnych warunków mieszkaniowych dla najuboższych, poprzez budowę lokali socjalnych i miejsc noclegowych dla bezdomnych,

2) poprawy dostępności mieszkań dla osób niezamożnych i średniozamożnych, czemu służyły mieszkania czynszowe, mieszkania chronione oraz spółdzielcze lokatorskie,

3) zwiększenia dostępności mieszkań o charakterze własnościowym poprzez stosowanie ulgi mieszkaniowej w podatkach PIT lub obniżonej stawki podatku VAT na materiały budowlane (do 2004), a obecnie zwrot części wydatków na te materiały w związku z poniesieniem VAT,

4) poprawy stanu technicznego budynków mieszkaniowych dzięki wprowadzeniu ulgi termomodernizacyjnej i remontowej,

5) zwiększenia pomocy finansowej przy zakupie mieszkania poprzez wypłatę premii gwarancyjnych, wykup odsetek od tzw. starych kredytów spółdzielczych i kompensację właścicielom utraconych środków związku z obowiązywaniem czynszów regulowanych,

6) wsparcia nowego segmentu rynku mieszkaniowego tworzonego przez (preferencyjne kredyty na budowę mieszkań) Towarzystwa Budownictwa Społecznego,

7) zwiększenia możliwości finansowania inwestycji mieszkaniowych z kapitału pożyczonego w bankach komercyjnych (kredyty hipoteczne),

8) stworzenia części kredytobiorców możliwości korzystania z kredytów z dopłatami rządowymi w ramach programu „Rodzina na swoim”.

W opracowaniu stosunkowo najwięcej miejsca poświęcono zainicjowanemu w 2007 r. programowi „Rodzina na swoim”, wspierającemu nabycie mieszkania na własność czy budowę domu. Niewątpliwie program „Rodzina na swoim” przyniósł pożądany skutek w postaci wzrostu podaży mieszkań, w tym także mniejszych i tańszych, a więc i łatwiej dostępnych. Z pomocy w postaci środków publicznych skorzystały głównie rodziny bardziej zamożne. Nie można więc jednoznacznie ocenić, że skierowanie dużej kwoty środków publicznych na rozwój rynku mieszkaniowego nie było uzasadnione.

Kilkuletnie doświadczenia doprowadziły jednak do podjęcia decyzji o likwidacji programu i zastąpienia go nowym programem mieszkań czynszowych. Zakończenie programu po kilku latach jego funkcjonowania jest słuszne, gdyż w warunkach ograniczonych zasobów konieczne jest stałe dokonywanie wyborów, co ma być realizowane wcześniej, szerzej, a co później lub wcale. W takich warunkach szczególnie ważne jest ustalenie takich celów, które należałoby traktować jako priorytetowe, a niewątpliwie tym celem jest pomoc w zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych tym, którzy sami nie są w stanie ich zaspokoić.

Zwiększenie roli państwa na wszystkich podstawowych segmentach rynku budownictwa mieszkaniowego przyniosło jednak pożądany skutek, ponieważ obecnie w Polsce buduje się ok. 160–165 tys. mieszkań rocznie, najwięcej od początku transformacji. Utrzymujący się wciąż wyraźny deficyt mieszkań świadczy jednak o tym, że rola państwa na tym trudnym rynku jest niewystarczająca. Wskazują na to także

wyniki ostatniej diagnozy społecznej z 2011 r., z której wynika, że część społeczeństwa zamieszkuje zasoby o niskim standardzie, a ponad 7% gospodarstw domowych zalega ze stałymi opłatami za mieszkanie i prawie 4% opłatami za gaz i energię elektryczną²³. Fakty te podkreślają, że zapowiadane rozwiązania w *Założeniach polityki wsparcia mieszkalnictwa do roku 2020* są pożądane, gdyż przewidują skierowanie większych środków finansowych na wsparcie budownictwa socjalnego oraz budowę mieszkań czynszowych. Tym samym zarysowuje się pożądany kierunek w polityce mieszkaniowej, polegający na wspieraniu rodzin, do których przede wszystkim powinny trafiać środki o charakterze publicznym.

Literatura

- Andrzejewski A., *Mieszkanie jako element środowiska materialnego i społecznego – funkcje i forma mieszkania*, [w:] *Przeszłość i przyszłość polskiej polityki mieszkaniowej*, red. L. Frąckiewicz, IPISS, Warszawa 2005.
- Bezpośrednie wydatki budżetu państwa na sferę mieszkaniową*, Informacje i Opracowania Statystyczne Ministerstwa Infrastruktury (obecnie Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej), www.mi.gov.pl (4.02.2012).
- Dane liczbowe programu „Rodzina na swoim”*, opracowanie Banku Gospodarstwa Krajowego, www.bgk.com.pl (8.02.2012).
- Diagnoza społeczna 2011. Warunki i jakość życia Polaków*, red. J. Czapiński, T. Panek, Rada Monitoringu Społecznego, Warszawa 2011, www.diagnoza.com (17.01.2012).
- Główka G., *Nieruchomość, kredyt, hipoteka*, Wydawnictwo Poltext, Warszawa 2008.
- Hut P., *Współczesna kwestia mieszkaniowa w Polsce. Geneza, uwarunkowania, perspektywy rozwiązań*, [w:] *Polityka społeczna*, red. G. Firlit-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
- Ilu mieszkań brakuje w Polsce?*, www.mi.gov.pl (1.02.2012).
- Informacje o mieszkalnictwie. Wyniki monitoringu za 2008 rok (oraz 2009, 2010 i 2011)*, Instytut Rozwoju Miast. Zakład Mieszkalnictwa, Kraków: 2008, 2009, 2010 i 2011, www.mi.gov.pl (18.04.2012).
- Książkowski M., *Polska polityka społeczna na tle modeli występujących w Europie*, [w:] *Europa socjalna. Iluzja czy rzeczywistość*, red. W. Anioł, M. Duszczyk, P.W. Zawadzki, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2011.
- Leksykon polityki społecznej*, red. B. Rysz-Kowalczyk, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2001.
- Nykiel L., *Funkcje i rola państwa na rynku mieszkaniowym*, „Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości” 2009, nr 4, Olsztyn.
- Ogólnopolski raport kredytach mieszkaniowych i cenach transakcyjnych nieruchomości*, „Raport AMRON-SARFiN” 4/2010; 3/2011, Związek Banków Polskich, www.zbp.pl (2.02.2012).
- Samuelson P.A., Nordhaus W.D., *Ekonomia*, t. 1, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1995.

²³ Analiza warunków mieszkaniowych w latach 2000 i 2011 pokazała, że znacznie się one poprawiły, jednakże nadal 2,6% mieszkań nie ma zasilania wodą z wodociągu, 6,3% nie ma łazienki z wanną lub prysznicem, a ciepłej wody bieżącej pozbawionych jest 22,8% mieszkań. Zob. *Diagnoza społeczna 2011. Warunki i jakość życia Polaków*, red. J. Czapiński, T. Panek, Rada Monitoringu Społecznego, Warszawa 2011, s. 93, 94, www.diagnoza.com (17.01.2012).

- Średni wskaźnik przeliczeniowy kosztu odtworzenia 1 m kw. powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych*, dokument Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z 1.02.2012 r., www.transport.gov.pl (8.02.2012).
- Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania, DzU 2006, nr 183, poz. 1354 ze zm.
- Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania oraz niektórych innych ustaw, DzU 2011, nr 168, poz. 1006.
- Worwa J., *Sytuacja mieszkaniowa i społeczne aspekty polityki mieszkaniowej w Polsce*, [w:] *Zadania społeczne*, red. Z. Pisz, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2002.
- Założenia polityki wsparcia mieszkalnictwa do roku 2020*, www.mi.gov.pl (18.04.2012).
- Zubrzycka-Czarnecka A., *Instrumenty i ograniczenia unijnej polityki mieszkaniowej*, [w:] *Europa socjalna. Iluzja czy rzeczywistość*, red. W. Anioł, M. Duszczyk, P.W. Zawadzki, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2011.

CHANGES IN HOUSING POLICY IN POLAND – SELECTED ISSUES

Summary: Great importance of housing for the proper functioning of the family, society and economy means that today in developed countries, state policy to different degree helps to access this particularly expensive and important good. The article focuses only on some of the changes in housing policy in Poland. A special role has been given to a government program *Rodzina na swoim* (Family on its own) because it was associated with high expectations connected with the development of the housing market and improving the housing situation of young families. And although the program in 2007–2011 met with great interest and contributed to the increase in the supply of housing, it did not solve the housing problem because its customers were mostly the affluent members of society. Housing policy is necessary to make such an instrument to help solve housing problems for low income citizens. Currently, high hopes are nursed with the program of social housing that will replace *Rodzina na swoim* program in 2013.

Keywords: functions of housing, housing policy instruments, preferential housing loan.