MARIKA ZIEMBA*
KRZYSZTOF ŚWIESZCZAK**

PRZYSZŁOŚĆ RZĄDOWYCH PROGRAMÓW FINANSOWEGO WSPIERANIA RODZIN W NABYWANIU WŁASNEGO MIESZKANIA W POLSCE

Wstęp

Zapotrzebowanie na nieruchomości w społeczeństwie polskim jest znaczne, jednakże ze względu na niewystarczające dochody gospodarstw domowych oraz brak zdolności kredytowej istotna część rodzin nie jest w stanie sfinansować zakupu nieruchomości. Fundamentalną rolę odgrywa rządowe wsparcie – w wielu krajach europejskich implementowano różne rozwiązania, co wynika m.in. z różnorodnych potrzeb oraz sytuacji materialnej społeczeństwa, ograniczonych, w wybranych sytuacjach, możliwości angażowania środków finansowych pochodzących z budżetu dla wspierania budownictwa mieszkaniowego oraz specyfiki rynku deweloperskiego.

Sytuacja rynku nieruchomości w Polsce jest obecnie relatywnie skomplikowana. Panujący od kilku lat globalny kryzys gospodarczy, dynamicznie zmieniające się otoczenie wewnętrzne i zewnętrzne sektora budowlanego oraz wygaśnięcie rządowego programu „Rodzina na swoim” stanowią jedynie wybrane determinanty zmian zachodzących w analizowanym obszarze.

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie efektów finansowego wspierania rodzin w nabywaniu własnego mieszkania na podstawie obserwacji programu „Rodzina na swoim” oraz zaprezentowanie nowego instrumentu (projekt „Mieszkanie dla młodych”) będącego kontynuacją działań podejmowanych na szczeblu rządowym, a także rozwiązań alternatywnych.

1. Program „Rodzina na swoim”

Program „Rodzina na swoim” powstał na mocy ustawy o finansowym wspieraniu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania. Jego istota sprowadzała się do stosowania dopłat do oprocentowania kredytów udzielanych na zakup

* Doktorantka, asystentka, Zakład Finansów i Rachunkowości Banków, Instytut Finansów, Bankowości i Ubezpieczeń, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, UŁ.

** Doktorant, asystent Zakład Finansów i Rachunkowości Banków, Instytut Finansów, Bankowości i Ubezpieczeń, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, UŁ

lokalu mieszkalnego, budowę i zakup domu jednorodzinnego lub wniesienie wkładu budowlanego do spółdzielni mieszkaniowej na podstawie umowy zawartej między bankiem lub SKOK a uczestnikiem¹. Co istotne, był to kredyt hipoteczny przeznaczony dla określonej grupy kredytobiorców – małżeństw (co najmniej jeden z partnerów w momencie złożenia wniosku nie mógł mieć skończonych 35 lat), osób samotnie wychowujących dzieci (bez względu na wiek wnioskodawcy) lub osób niepozostających w związku małżeńskim (ograniczenie wiekowe takie samo jak w przypadku związków formalnych), które nie posiadały żadnych praw do przedmiotu kredytu hipotecznego.

Uczestnicy programu „Rodzina na swoim” mogli uzyskać dopłatę do kredytu hipotecznego na nieruchomości o określonej powierzchni użytkowej w postaci sfinansowania przez Bank Gospodarstwa Krajowego przez pierwszych osiem lat spłaty części odsetek. Ponadto przedmiotem hipoteki musiała być nieruchomość położona na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a sam kredyt był udzielany w walucie polskiej i nie mógł być uzależniony od zmian kursów walut².

2. Ocena zainteresowania społeczeństwa programem „Rodzina na swoim”

Zainteresowanie społeczeństwa rządowym programem „Rodzina na swoim” można podzielić na dwa etapy. Pierwszy obejmuje lata 2007–2008, na które przypada początkowy okres funkcjonowania rozwiązań prawnych mających na celu finansowe wspieranie rodzin w nabywaniu własnego mieszkania. We wskazanym okresie nie odnotowano istotnego zainteresowania programem „Rodzina na swoim”, a to wynika z co najmniej kilku determinant, wśród których wymienić można m. in.: ograniczoną liczbę banków oferujących produkty kredytowe umożliwiające skorzystanie z rządowego projektu oraz relatywnie niskie limity cen mieszkań kwalifikujących nieruchomość do programu.

Drugi etap przypada na lata 2009–2013, w trakcie których zaobserwowano wzrost zainteresowania kredytami hipotecznymi dostępnymi w ramach „Rodziny na swoim”. Należy jednocześnie zwrócić uwagę na fakt, iż zgodnie z obowiązującymi przepisami wnioski kredytowe mogły być składane do 31 grudnia 2012 r., natomiast kredyty hipoteczne udzielane były na początku 2013 r., co wynikało z procedury kredytowej.

¹ A. Szelągowska (red.), *Współczesna bankowość hipoteczna*, CeDeWu, Warszawa 2010, s. 69–71.

² Ustawa z dnia 15 lipca 2011 roku o zmianie ustawy o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania oraz niektórych ustaw, Dz.U. 2011, nr 168, poz. 1006.

Zainteresowanie społeczeństwa rządowym programem „Rodzina na swoim” wyrażone liczbą udzielonych kredytów hipotecznych przedstawia rysunek 1.

Rysunek 1. Liczba kredytów udzielonych w ramach programu „Rodzina na swoim” w latach 2007–2013

Źródło: opracowanie własne na podstawie: BGK, *Dane liczbowe programu Rodzina na swoim*, BGK, Warszawa 2013, s. 2.

Należy zauważyć, iż w ramach programu „Rodzina na swoim” liczba umów kredytowych podpisanych w latach 2007–2008 była wyższa od liczby umów podpisanych w 2013 r. o niecałe 5%³.

Rysunek 2. Wartość kredytów udzielonych w ramach programu „Rodzina na swoim” w latach 2007–2013 (w tys. zł)

Źródło: BGK, *Dane liczbowe programu Rodzina na swoim*, BGK, Warszawa 2013, s. 3.

³ BGK, *Dane liczbowe programu Rodzina na swoim*, BGK, Warszawa 2013, s. 2.

Zainteresowanie programem rządowym polegającym na finansowym wspieraniu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania przełożyło się na wartość kredytów udzielanych w jego ramach w latach 2007–2013. Wspomnianą zależność prezentuje rysunek 2.

Biorąc pod uwagę wartość kredytów hipotecznych udzielonych w ramach programu „Rodzina na swoim” warto zwrócić uwagę na ich strukturę uwzględniającą rynek pierwotny, wtórny oraz kredyty na budowę domu jednorodzinnego (rysunek 3).

Rysunek 3. Struktura łącznej wartości kredytów udzielonych w ramach programu „Rodzina na swoim” w latach 2007–2013 (w %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: BGK, *Dane liczbowe programu Rodzina na swoim*, BGK, Warszawa 2013, s. 19.

W trakcie funkcjonowania programu „Rodzina na swoim” zaobserwowano wyraźny wzrost udziału wartości kredytów na rynku pierwotnym w całkowitej wartości udzielonych kredytów hipotecznych. Było to związane z obniżaniem ceny za m² również w tego typu nieruchomościach, a także różnego rodzaju promocjami oraz rabatami.

Wzrost zainteresowania klientów banków rynkiem pierwotnym był pochodną sytuacji na nim panującej, a mianowicie przewagi podaży nad popytem. Wiele projektów deweloperskich rozpoczęto i zaplanowano przed nadejściem globalnego kryzysu gospodarczego, a co za tym idzie nie uwzględniono dynamicznych zmian zachodzących w otoczeniu wewnętrznym i zewnętrznym. Sytuacja ta wpłynęła w istotny sposób na kondycję firm deweloperskich, zwłaszcza tych, które w swojej ofercie posiadały wyłącznie powierzchnie mieszkaniowe na sprzedaż.

3. „Mieszkanie dla młodych” – rewolucja czy ewolucja?

Konsekwencją wygaśnięcia wsparcia w ramach „Rodziny na swoim” jest opracowanie nowego instrumentu finansowego wspierania rodzin w nabywaniu własnego mieszkania. Będzie nim najprawdopodobniej „Mieszkanie dla młodych”, projekt ogłoszony 14 października 2012 r. w trakcie wspólnej konferencji prasowej Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej Sławomira Nowaka oraz Minister Rozwoju Regionalnego Elżbiety Bieńkowskiej.

Różnice pomiędzy programem „Rodzina na swoim” oraz jego „następcą” są istotne, co wynika m.in. z następujących cech projektu „Mieszkanie dla młodych”⁴:

- Jednorazowej dopłaty do kredytu w wysokości 10% jego wartości, liczonej według wskaźnika 1,0 wartości metra odtworzeniowego w danym województwie. Zgodnie z projektem wsparciem zostanie objętych 50 m² mieszkania, zakupionego na rynku pierwotnym, o maksymalnej powierzchni wynoszącej 75 m².
- Dopłaty do kredytu hipotecznego obejmującego wyłącznie zakup mieszkania na rynku pierwotnym.
- Środki finansowe wynikające ze wsparcia w ramach programu „Mieszkanie dla młodych” są traktowane jako wkład własny i wypłacane w momencie wypłaty kredytu.

Powyższe różnice nie są jedynymi, aczkolwiek należą do najczęściej akcentowanych. Bardzo często podkreślany jest również prorodzinny charakter rządowego planu, co wynika z tego, iż wspomniana 10% dopłata do kredytu może stanowić jedynie wsparcie bazowe. Zgodnie z projektem, jeśli rodzina posiada dziecko bądź dwoje dzieci w momencie ubiegania się o przyznanie środków w ramach programu „Mieszkanie dla młodych”, wartość ta wzrasta automatycznie o 5%. Jeżeli w ciągu 5 lat rodzinie urodzi się trzecie lub kolejne dziecko, otrzyma ona dodatkowe 5%. W związku z tym maksymalna zakres wsparcia może sięgnąć 20% wartości kredytu na zakup mieszkania na rynku pierwotnym⁵.

Istotny jest również fakt wspierania budownictwa mieszkaniowego, poprzez dopłaty do kredytów hipotecznych na zakup mieszkań wyłącznie na rynku pierwotnym. W korzyściach wynikających z takiego kształtu programu „Mieszkanie dla młodych” mogą partycypować zarówno branża deweloperska, jak i szerzej budowlana, co powinno implikować pozytywne konsekwencje dla gospodarki i jej rozwoju w perspektywie najbliższych lat.

⁴ Projekt ustawy o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez ludzi młodych, wersja elektroniczna: http://mieszkaniedlamlodych.pl/docs/projekt_ustawy_mdm.pdf (dostęp 03.05.2013).

⁵ http://www.transport.gov.pl/2-482be1a920074-1795650-p_2.htm (dostęp 03.05.2013).

Krytycy rządowego projektu wspierania rodzin w nabywaniu własnego mieszkania zwracają uwagę na ograniczone możliwości skorzystania z rządowego wsparcia przez rodziny zamieszkujące mniejsze miejscowości. Problem może stanowić w tym przypadku charakterystyka rynku deweloperskiego i jego rozwoju – biorąc pod uwagę fakt, iż w wielu mniejszych miastach rynek pierwotny nie egzystuje, projekt może spowodować konieczność zmiany miejsca zamieszkania oddalonego np. o kilkadziesiąt kilometrów w celu skorzystania z dopłaty.

4. „Mieszkanie dla młodych” czy alternatywne rozwiązanie?

Wraz z wygaśnięciem programu „Rodzina na swoim” zakończył się pewien okres finansowego wspierania rodzin w nabywaniu własnego mieszkania. Kontynuacja wsparcia jest planowana, aczkolwiek w opinii wielu ekspertów projekt „Mieszkanie dla młodych” wejdzie w życie najwcześniej od 1 stycznia 2014 roku. Oznacza to, iż w okresie przejściowym, obejmującym 12 miesięcy, nie są przewidziane żadne działania mające na celu wspieranie młodych osób w nabywaniu własnego mieszkania.

Sytuacja ta sprawia, iż konsultowany obecnie projekt „Mieszkanie dla młodych” jest coraz częściej krytykowany, natomiast sensowność takiego rozwiązania poddawana w wątpliwość. Wśród alternatyw wymienia się m. in. przedsięwzięcia mające na celu pobudzanie rynku mieszkań na wynajem (koncepcja ta polega na tym, że do wynajmu mieszkań udzielane są dopłaty, zaś najemca po upływie określonego czasu ma możliwość nabycia na własność lokalu w ramach społecznego dochodzenia do własności mieszkania). Zdecydowaną wadą tego rozwiązania jest konieczność zwiększenia wydatków budżetowych na budownictwo, co przy dotychczasowej tendencji raczej jest mało prawdopodobne (rysunek 4).

Rysunek 4. Udział wydatków budżetowych na budownictwo mieszkaniowe w PKB w latach 1992–2010 (w %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Innym rozwiązaniem jest utworzenie kas mieszkaniowych. Idea ta polega na systematycznym gromadzeniu przez osobę fizyczną oszczędności na rachunku w kasie mieszkaniowej przez ściśle oznaczony czas, a bank prowadzący kasę mieszkaniową zobowiązuje się do przechowywania oszczędności i udzielenia po upływie tego okresu długoterminowego kredytu na cele mieszkaniowe (zgodnie z zasadą wyprzedzającego gromadzenia oszczędności przed uzyskaniem pożyczki budowlanej⁶). Kasy oszczędnościowo-kredytowe nie są innowacyjnym rozwiązaniem, gdyż od lat występują w wielu krajach, np. Wielkiej Brytanii, Niemczech, Czechach czy Austrii, jednakże dla polskiej gospodarki mogą okazać się prawdziwą innowacją (choć na przestrzeni lat podejmowano już próby otwarcia kas mieszkaniowych, jednak ze względu na braki w przepisach prawnych, rozwiązanie to nie przyjęło się w polskich warunkach).

Towarzystwa budowlane w Wielkiej Brytanii obecnie spełniają rolę pośrednika pomiędzy osobami dysponującymi nadwyżką środków (oszczędności) a osobami zainteresowanymi uzyskaniem długoterminowych pożyczek. W odróżnieniu do niemieckich oszczędnościowo-budowlanych ze zgromadzonego kapitału mogą korzystać osoby trzecie. Powodzenie tego programu wynikało z jego poparcia przez rząd (choć w małym zakresie), ale również innych form pomocy, np. subsydiowania przez dopłaty do stopy procentowej oraz ulgi podatkowe (najistotniejszy czynnik)⁷.

Rysunek 5. Preferencje Polaków w zakresie oszczędzania na przestrzeni lat 2008–2011 (w % odpowiedzi)

Źródło: *Postawy Polaków wobec oszczędzania*, Raport Fundacji Kronenberga przy Citi Handlowy, Warszawa 2011, s. 7.

Pomimo konieczności dalszego subsydiowania budownictwa przez rząd, ta forma wspierania rynku mieszkaniowego wydaje się być korzystna dla polskiego

⁶ E. Zawadzki, *Kasy mieszkaniowe na świecie. Zasady funkcjonowania, podstawy prawne i powszechność zjawiska*, Kancelaria Sejmu Biuro Studiów i Ekspertyz, Warszawa 1996, s. 7–11; Ustawa z 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego, Dz.U. 1995, nr 133, poz. 654.

⁷ A.Z. Nowak, *Brytyjski system finansowy*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 1994.

społeczeństwa, które docenia sens oszczędzania, zaś w przypadku kas mieszkaniowych cel gromadzenia środków byłby dodatkową motywacją⁸. Preferencje Polaków w zakresie oszczędzania przedstawia rysunek 5.

Co istotne, znaczna część społeczeństwa deklaruje, że warto oszczędzać, jednak w zależności od sytuacji gospodarczej skłonność do oszczędzania ulega zmianie (przykładowo w 2011 r. warunki ekonomiczne życia oceniano jako negatywne, w związku z czym mniejsza część społeczeństwa uważała, że oszczędzanie ma sens). Należy również zwrócić uwagę na postrzeganie celu oszczędzania w świadomości Polaków – ma ono zapewnić odpowiedni poziom życia i pomóc gromadzić majątek. Stąd też tendencję tą należy uznać za dobrze skorelowaną z ideą gromadzenia środków na cele mieszkaniowe przy pomocy kas mieszkaniowych.

Jednakże badania pokazują, że deklaracje w zakresie oszczędzania nie pokrywają się z faktycznymi zachowaniami Polaków. Zaledwie 44% polskiego społeczeństwa gromadzi swoje środki, z czego jedynie 7% czyni to regularnie. Za niekorzystną tendencję należy również uznać horyzont czasowy oszczędzania – Polacy zazwyczaj gromadzą swoje środki w celach średnioterminowych, takich jak np. zakup sprzętu do mieszkania czy też kupno samochodu (ok. 35% społeczeństwa oszczędzało na takie cele). Aż 49% Polaków oszczędza w krótkim czasie (do roku), przy czym znaczącą grupę oszczędności stanowiły te na drobne przyjemności (22% respondentów wskazywało ten cel) lub wakacje (28%).⁹ Dane te pokazują, że oszczędzanie Polaków ma postać raczej krótkookresową, a sam proces przebiega z większymi problemami niż jest to deklarowane. W związku z tym mogą pojawić się obawy, że polskie społeczeństwo w fazie realizacji planu gromadzenia środków finansowych poprzez kasy mieszkaniowe zrezygnuje z tej formy oszczędzania na własny dom. Niemniej idea dopłat wydaje się na tyle atrakcyjna dla Polaków, że problem ten powinien być zniwelowany.

Zakończenie

Jedną z największych barier rozwoju rynku mieszkaniowego w Polsce jest brak kapitału, a problem ten dotyczy zwłaszcza kreowania długoterminowych kredytów hipotecznych na mieszkanie. Zagadnienie to jest szczególnie istotne w kontekście zakończenia programu „Rodzina na swoim” i braku instrumentu, który skutecznie zaspokoiłby potrzeby mieszkaniowe polskiego społeczeństwa w 2013 r.

⁸ *Postawy Polaków wobec oszczędzania*, Raport Fundacji Kronenberga przy Citi Handlowy, Warszawa 2011, s. 7.

⁹ *Ibidem*, s. 7–16.

Finansowe wspieranie rodzin w nabywaniu własnego mieszkania w ostatnich kilku latach przyczyniło się do zwiększenia popytu na rynku nieruchomości mieszkalnych. Po wygaśnięciu programu „Rodzina na swoim” na pozytywne efekty kolejnego instrumentu wsparcia trzeba będzie poczekać co najmniej kilkanaście miesięcy. Z perspektywy sektora budowlanego oraz kredytobiorców zainteresowanych nabyciem własnego mieszkania okres przejściowy pomiędzy różnymi programami wsparcia jest niekorzystny, zwłaszcza biorąc pod uwagę fakt, iż 1 stycznia 2014 r. nie jest jeszcze oficjalnym terminem wejścia w życie projektu „Mieszkanie dla młodych”.

W obliczu takiego stanu rzeczy rozwiązaniem godnym uwagi mogłoby być wprowadzenie w życie dwóch programów rządowych umożliwiających z jednej strony wybór optymalnego rozwiązania dla kredytobiorców, zaś z drugiej udzielenie wsparcia większej grupie potencjalnych beneficjentów. Racjonalne wydaje się prowadzenie polityki wspierającej budownictwo mieszkaniowe polegającej na umożliwieniu skorzystania z zaprezentowanego programu „Mieszkanie dla młodych” lub budowlanych kas oszczędnościowych. Idea drugiego z wymienionych rozwiązań opiera się na systematycznym oszczędzaniu, co zdaje się mieć rację powodzenia przy dotychczasowych preferencjach polskiego społeczeństwa. Dodatkowym argumentem przemawiającym za kasami mieszkaniowymi jest poprawa zdolności kredytowej kredytobiorcy w związku z koniecznością wniesienia wkładu własnego w postaci gromadzonych przez określony czas oszczędności.

Niemiecki system kas mieszkaniowych znacząco wpłynął na ich rozwój w Austrii, Szwajcarii, Francji, Belgii, Holandii, Luksemburgu, Włoszech i w Portugalii. We wszystkich przypadkach kasy oszczędnościowo-budowlane sprawdziły się jako instytucje wspierające potrzeby mieszkaniowe społeczeństwa. Można zatem postulować, iż rozwiązanie oparte na wdrożeniu alternatywnych rozwiązań sprawdziłoby się na polskim rynku nieruchomości.

Literatura

- BGK, *Dane liczbowe programu Rodzina na swoim*, BGK, Warszawa 2013.
- Nowak A. Z., *Brytyjski system finansowy*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 1994.
- Postawy Polaków wobec oszczędzania*, Raport Fundacji Kronenberga przy Citi Handlowy, Warszawa 2011.
- Projekt ustawy o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez ludzi młodych, http://mieszkaniemlodych.pl/docs/projekt_ustawy_mdm.pdf
- Szelągowska A. (red.), *Współczesna bankowość hipoteczna*, CeDeWu, Warszawa 2010.
- Ustawa z dnia 15 lipca 2011 roku o zmianie ustawy o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania oraz niektórych ustaw, Dz.U. 2011, nr 168, poz. 1006.
- Ustawa z 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego, Dz.U. 1995, nr 133, poz. 654.

Zawadzki E., *Kasy mieszkaniowe na świecie. Zasady funkcjonowania, podstawy prawne i powszechność zjawiska*, Kancelaria Sejmu Biuro Studiów i Ekspertyz, Warszawa 1996.
http://www.transport.gov.pl/2-482be1a920074-1795650-p_2.htm

Streszczenie

Globalny kryzys gospodarczy, dynamicznie zmieniające się otoczenie wewnętrzne i zewnętrzne sektora budowlanego oraz wygaśnięcie rządowego programu „Rodzina na swoim” stanowią jedynie wybrane determinanty bieżącej sytuacji rynku nieruchomości w Polsce.

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie efektów finansowego wspierania rodzin w nabywaniu własnego mieszkania na podstawie obserwacji programu „Rodzina na swoim” oraz zaprezentowanie nowego instrumentu (projekt „Mieszkanie dla młodych”) będącego kontynuacją działań podejmowanych na szczeblu rządowym, a także rozwiązań alternatywnych.

Summary

THE FUTURE OF GOVERNMENT FINANCIAL SUPPORT PROGRAMS FOR FAMILIES IN BUYING THEIR OWN HOMES IN POLAND

The global economic crisis, rapidly changing internal and external environment of the construction sector and the termination of the government program “Family on its Own” are only some determinants of current situation of the real estate market in Poland.

The purpose of this paper is to present the effects of financial support for families in buying their own homes by observing the “Family on its own” and to present a new instrument (the project, which is called “Home for the Young”), which is a continuation of the action taken at the government level, as well as alternatives.