



Rządowe programy mieszkaniowe w Polsce w latach 2006—2017

Government housing programs in Poland in 2006—2017

Damian Mirczak*

Abstrakt

Obowiązkiem rządu jest precyzyjne określenie celów polityki mieszkaniowej państwa, ponieważ ich poprawne zdefiniowanie i wykorzystanie dostępnych instrumentów umożliwi oddziaływanie na pozostałe obszary polityki społecznej. Po upadku komunizmu kolejne rządy pozostawiły sferę mieszkaniową w kompetencjach wolnego rynku, ograniczając swoją aktywność i uznając zbędność państwa na tej płaszczyźnie.

Zaledwie w roku 2006 zainaugurowano pierwszy rządowy program mieszkaniowy, który ograniczył się do grupy społecznej posiadającej zdolność kredytową i zamieszkującej duże ośrodki miejskie. Także kolejny program objął swoim zasięgiem ograniczone warstwy społeczne. W roku 2016 rozpoczęto realizację programu „Mieszkanie+”, który w założeniach pomysłodaw-

Abstract

It is the government's duty to precisely define the objectives of the state's housing policy, because their correct definition and use of the available instruments will enable mutual influence on other areas of social policy. After the fall of communism, successive governments left the housing sphere in the free market competences, limiting their activity, recognizing the unnecessary state in this area.

Only in 2006, the first government housing program was inaugurated, which was limited to a social group with credit standing and living in large urban centres. Another program also covered limited social strata. In 2016, the “Mieszkanie+” program was launched, which in the assumptions of the originators will cover all hitherto discriminated social groups, irrespective of their creditworthiness or place of residence.

* doktorant (dmirczak@gmail.com).

ców obejmie swoim zasięgiem wszystkie dotychczas dyskryminowane grupy społeczne, bez względu na posiadaną zdolność kredytową lub miejsce zamieszkania.

Uchwalenie Narodowego Programu Mieszkaniowego umożliwi określenie celów polityki mieszkaniowej państwa oraz pozwoli na sprawniejszą koordynację i synchronizację działań instytucji państwowych w sferze mieszkaniowej.

Słowa kluczowe: polityka mieszkaniowa, mieszkanie, program rządowy, państwo, działania

The adoption of the National Housing Program will allow defining the objectives of the state's housing policy and will allow for more efficient coordination and synchronization of the activities of state institutions in the housing sphere.

Key words: housing policy, housing, government program, state, activities

Do upadku Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej doprowadziły masowe protesty Polaków w latach osiemdziesiątych ubiegłego wieku. Niezadowolenie społeczne, które przywiódło Polską Zjednoczoną Partię Robotniczą do utraty władzy, związane było przede wszystkim ze złą sytuacją materialną. Pierwsze strajki w lipcu 1980 roku spowodowane były podwyżkami cen mięsa, natomiast legendarny protest z sierpnia tego samego roku wybuchł w związku ze zwolnieniem Anny Walentynowicz i Lecha Wałęsy. Warto zauważyć, że oprócz postulatów przywrócenia tych osób do pracy, znalazły się przede wszystkim żądania socjalne — podwyżki płac i zasiłków rodzinnych¹. Strajkujący mieli jednak w pamięci, przez cały okres tego gorącego politycznie lata, krwawe stłumienie przez rządzących komunistów protestów z grudnia 1970 roku, dlatego do swoich postulatów dołączyli również hasła polityczne, takie jak budowa pomnika ofiar masakry na Wybrzeżu, utworzenie niezależnych od partii wolnych związków zawodowych oraz zapewnienie przez rządzących warunków dla niezależnej działalności. Zdawano sobie sprawę z tego, iż bez gwarancji demokratyzacji życia społecznego w Polsce wszelkie obietnice PZPR dotyczące spełnienia postulatów ekonomicznych okażą się bezwartościowe². Dlatego też, społeczeństwo opowiedziało się za wolną i demokratyczną Polską, wierząc, iż w ten sposób poprawi się jego sytuacja materialna³. W wyborach 4 czerwca 1989 roku przy urnach wyborczych obywatele pokazali komunistom czerwoną kartkę i przekazali władzę demokratycznym siłom opozycyjnym — Solidarności. Większość z 21 postulatów Międzyzakładowego Komitetu Strajkowego, które to są jednym z mitów założycielskich III Rzeczypospolitej, odwoływało się do żądań socjalnych. Ze wszystkich 21 tylko 6 odnosiło się do demokratyzacji Polski, reszta miała na celu polepszenie sytuacji bytowej społeczeń-

¹ A. FRISZKE: *Polska. Losy Państwa i Narodu 1939—1989*. Warszawa 2003, s. 367—371.

² A. PACZKOWSKI: *Pół wieku dziejów Polski*. Warszawa 2007, s. 305—312.

³ A. FRISZKE: *Polska. Losy...*, s. 367—371. Przedmiotowej kwestii powinno zostać poświęcone odrębne opracowanie naukowe.

stwa⁴. Niektóre z postulatów mają charakter aktualny po dzień dzisiejszy. Szczególną uwagę warto zwrócić na żądanie, któremu nadano numer 19 — „Skrócić czas oczekiwania na mieszkania”⁵.

Twórcy raportu z 1981 roku o naprawie budownictwa mieszkaniowego doszli do konkluzji, że „Człowiek spędza średnio około 80% swego życia w mieszkaniu, toteż stanowi ono zasadniczy wyznacznik ludzkiego bytu. Mieszkanie służy zaspokojeniu podstawowych funkcji biologicznych i jest miejscem regeneracji sił. Jest więc elementarną potrzebą z punktu widzenia jednostki. Jednakże mieszkanie pełni rolę znacznie szerszą. Decyduje ono w dużej mierze o trwałości rodziny, wymiarze kultury i modelu życia. Wyznacza trend demograficzny. Jest wreszcie miejscem chroniącym istotne wartości społeczne i narodowe. Tym samym sytuacja mieszkaniowa kraju rozstrzyga w dużej mierze o losie narodu”⁶. Wprawdzie teza dotycząca czasu, który Polacy spędzają w swoich mieszkaniach pozostaje już nieaktualna, ponieważ od roku 1981 zwiększyła się oferta miejsc, w których spędzany jest wolny czas, to niewątpliwie mieszkanie warunkuje sytuację materialną i status społeczno-ekonomiczny każdego obywatela. Warto również zwrócić uwagę na to, że w obowiązującej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, którą uchwalono w roku 1997, podkreślono, iż w Polsce, mimo że dołączyła do grupy państw wolnorynkowych, polityka społeczna będzie nieodzownym i ważnym obszarem działalności władz państwowych. Dlatego też w art. 20 polskiej ustawy zasadniczej znalazł się zapis wskazujący, że w kraju obowiązuje społeczna gospodarka rynkowa⁷. Twórcy Konstytucji zdawali sobie sprawę ze społecznych oczekiwań wobec państwa, które nie powinno dopuścić do tego, by realia wolnego rynku kształtowały wszystkie obszary polityki społecznej.

Według Adama Andrzejewskiego polityka mieszkaniowa to „zespół decyzji i poczynań prowadzących do osiągnięcia założonego modelu warunków i stosunków mieszkaniowych oraz zasad funkcjonowania gospodarki mieszkaniowej”⁸. Piotr Lis natomiast zdefiniował ją jako „wszelkie działania państwa, które mają wpływ na funkcjonowanie rynku mieszkaniowego i na jego wynik, tzn. ilość, ceny i jakość zasobu mieszkaniowego”⁹. Obie definicje powstały w dwóch całkowicie sprzecznych z sobą systemach politycznych, oddają jednak istotę polityki mieszkaniowej, lecz nie wskazują, jak wielką ma rangę i wpływ na pozostałe

⁴ 21 postulatów z 17 sierpnia 1980 roku — <http://www.solidarnosc.org.pl/21-postulatow> (dostęp: 12.11.2017).

⁵ Ibidem.

⁶ P. WITAKOWSKI: *Uwagi dotyczące projektowanej uchwały Sejmu „w sprawie przyjęcia Narodowego Programu Mieszkaniowego” oraz dokumentu o nazwie „NARODOWY PROGRAM MIESZKANIOWY” stanowiącego załącznik do tego projektu*. Warszawa 2016, s. 1.

⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483).

⁸ A. ANDRZEJEWSKI: *Polityka mieszkaniowa*. Warszawa 1979, s. 25.

⁹ P. LIS: *Cele i instrumenty społecznej polityki mieszkaniowej*. “Space — Society — Economy” 2011, No 10, s. 29.

obszary polityki społecznej. Polityka mieszkaniowa jest jednym z najważniejszych elementów polityki państwa, dysponując instrumentami umożliwiającymi wpływanie na wiele innych obszarów, na przykład na politykę rynku pracy, politykę migracyjną czy politykę demograficzną. Warto zwrócić uwagę na to, że podejmując decyzję o posiadaniu dziecka, przyszli rodzice biorą pod uwagę między innymi swoją sytuację mieszkaniową, decyduje ona również o potencjalnym miejscu pracy. Dzięki instrumentom polityki mieszkaniowej można wpływać na politykę migracyjną, ponieważ obecnie Polacy migrują do dużych miast, które nie tylko oferują miejsca pracy, ale również odpowiednie zasoby mieszkaniowe. Posiadanie mieszkania warunkuje kondycję psychiczną, ponieważ jest jednym z czynników zapewniających poczucie bezpieczeństwa i stabilizacji. Już Abraham Maslow w swojej hierarchii potrzeb skategoryzował mieszkanie jako jedną z „potrzeb fizjologicznych”, które leżą u podstaw piramidy potrzeb i muszą być zaspokojone jako jedne z pierwszych w celu przejścia na wyższe poziomy¹⁰. Twórcy raportu *Your Better Life Index* opublikowanego w 2015 roku przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju w części dotyczącej warunków mieszkaniowych stwierdzili, że „Zadawalające warunki mieszkaniowe to jeden z najważniejszych aspektów ludzkiego życia. Mieszkanie jest niezbędne do zaspokojenia podstawowych potrzeb, takich jak schronienie. Nie chodzi jednak tylko o cztery ściany i dach. Mieszkanie powinno gwarantować miejsce do spania i odpoczynku, gdzie czujemy się bezpiecznie oraz mamy zapewnioną prywatność i przestrzeń osobistą. Powinno być miejscem sprzyjającym założeniu rodziny. Wszystkie te elementy pomagają przekształcić »mieszkanie« w »nasz dom«”¹¹.

Celem autora niniejszego opracowania jest scharakteryzowanie poszczególnych rządowych programów mieszkaniowych oraz wskazanie grup docelowych wraz z liczbą beneficjentów. Przedstawione zostaną również grupy społeczne, które zostały wykluczone z możliwości skorzystania z państwowej formy wsparcia w sferze mieszkaniowej. Niniejsze opracowanie pozwoli przeprowadzić ocenę kolejnych programów mieszkaniowych w aspekcie zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych Polaków.

W Polsce za prowadzenie polityki mieszkaniowej odpowiedzialne są rząd oraz samorządy gminne. W przypadku władz lokalnych ten rodzaj polityki realizowany jest za pomocą budownictwa komunalnego, socjalnego i społecznego. Budownictwo społeczne na poziomie gminnym uskuteczniane jest z pomocą głównie towarzystw budownictwa społecznego, które w większości stanowią własność samorządu, jednak praktyka pokazuje, iż gminy zawiązują TBS-y z udziałem

¹⁰ A. MILER-ZAWODNIAK: *Teorie potrzeb jako współczesne teorie motywacji*. „Obronność — Zeszyty Naukowe Wydziału Zarządzania i Dowodzenia Akademii Obrony Narodowej” 2012, nr 4, s. 104.

¹¹ *Better Life Index* — <http://www.oecdbetterlifeindex.org/topics/housing/> (dostęp: 12.11.2017).

podmiotów prywatnych¹². Budownictwo komunalne i socjalne realizowane jest wyłącznie przez podmioty samorządowe, bez wkładu kapitału prywatnego. Do roku 2009 państwo wykonywało założone cele polityki mieszkaniowej z pomocą Krajowego Funduszu Mieszkaniowego, który dofinansowywał inwestycje mieszkaniowe realizowane przez towarzystwa budownictwa mieszkaniowego oraz spółdzielnie mieszkaniowe, a także kredytowało gminy w zakresie infrastruktury pod budownictwo mieszkaniowe. To również ze środków pieniężnych KFM państwo pokrywało koszty preferencyjnych kredytów z dopłatą, oferowanych przez komercyjne banki w ramach rządowego programu „Rodzina na swoim”. Po zlikwidowaniu Krajowego Funduszu Mieszkaniowego zadania rozpoczęto realizować za pomocą państwowego Banku Gospodarstwa Krajowego,¹³ który, również jest instytucją wprowadzającą w życie cele rządowej polityki mieszkaniowej. W roku 2012 nastąpiła likwidacja programu „Rodzina na swoim”¹⁴, który zastąpiono programem „Mieszkanie dla młodych”. Jego realizację rozpoczęto 1 stycznia 2014 roku¹⁵. Był to jednak kolejny program, który, podobnie jak poprzedni, cechował się dopłatami do kredytów na zakup mieszkania. Jednocześnie Bank Gospodarstwa Krajowego uruchomił Fundusz Mieszkań na Wynajem¹⁶. Realizację podobnego programu rozpoczęto w roku 2016, pod nazwą „Mieszkanie +”¹⁷. Bank Gospodarstwa Krajowego dzięki posiadanym środkom dofinansowuje społeczne budownictwo czynszowe, z którego korzystają towarzystwa budownictwa społecznego, spółdzielnie mieszkaniowe, a także spółki komunalne niebędące TBS-ami. Rząd może realizować również cele polityki mieszkaniowej państwa w sposób pośredni, za pomocą prowadzonej polityki podatkowej, poprzez zastosowanie preferencyjnej stawki VAT na budownictwo społeczne¹⁸.

Należy zwrócić uwagę na to, że władze krajowe ograniczyły w ostatnich latach działalność państwa w ramach polityki mieszkaniowej do dopłat do kre-

¹² A. MUZIOL-WIĘCŁAWOWICZ: *Problemy mieszkaniowe Polaków a polska polityka mieszkaniowa*. W: *Mieszkalnictwo w Polsce. Analiza wybranych obszarów polityki mieszkaniowej*. Red. M. SALAMON, A. MUZIOL-WIĘCŁAWOWICZ. Warszawa 2015, s. 76.

¹³ M. CESARSKI: *Budżet a mieszkalnictwo i budownictwo społeczne w Polsce. Transformacja i perspektywy*. „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” 2011, nr 15, s. 31–34.

¹⁴ <http://www.infor.pl/prawo/gmina/nieruchomosci/319090,Rodzina-na-swoim-podsumowanie-programu.html> (dostęp: 12.11.2017).

¹⁵ *Rusza program „Mieszkania dla młodych”* — <http://www.nowiny24.pl/wiadomosci/podkarpacie/art/6196001,rusza-program-mieszkania-dla-mlodych,id,t.html> (dostęp: 12.11.2017).

¹⁶ *Fundusz Mieszkań na Wynajem na półmetku swojej misji. Czy zdał swój egzamin?* — <http://biznes.onet.pl/wiadomosci/kraj/fundusz-mieszkan-na-wynajem-na-polmetku-swojej-misji-czy-zdal-swoj-egzamin/4fj9y6> (dostęp: 12.11.2017).

¹⁷ *Rusza Mieszkanie Plus: Premier Szydło: chcemy szybko budować mieszkania dla polskich rodzin* — <https://www.polskieradio.pl/42/273/Artykul/1679179,Rusza-Mieszkanie-Plus-Premier-Beata-Szydlo-chcemy-szybko-budowac-mieszkania-dla-polskich-rodzin> (dostęp: 12.11.2017).

¹⁸ A. MUZIOL-WIĘCŁAWOWICZ: *Problemy mieszkaniowe Polaków...*, s. 52.

dytów hipotecznych, nie prowadząc przy tym aktywnej polityki w zakresie budownictwa mieszkaniowego. Dofinansowywano inwestycje mieszkaniowe prywatnych firm deweloperskich, które swoje projekty realizują w dużych ośrodkach miejskich. Rząd nie stworzył żadnych instrumentów wpływu, umożliwiających władzy centralnej wybór lokalizacji poszczególnych inwestycji, które w sposób pośredni finansował za pomocą rządowych dopłat. W przypadku inwestycji realizowanych w zakresie budownictwa mieszkaniowego przez gminy — są to przedsięwzięcia głównie zaplanowane i realizowane zgodnie z polityką danego samorządu, który może wpływać na decyzje w odniesieniu do lokalizacji i wielkość przedsięwzięcia. Mieszkania komunalne i socjalne przeznaczone są w większości dla osób osiągających niskie dochody, których sytuacja materialna nie pozwala na zakup lub wynajęcie mieszkania na rynku komercyjnym. W przypadku sfery mieszkaniowej, wysokość jej udziału w budżecie państwa oraz polskim PKB utrzymuje się na stabilnie niskim poziomie.

Tabela 1

**Udział wydatków budżetu na sferę mieszkaniową w PKB
i ogólnych wydatkach budżetu**

Udział	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017*
Budżet państwa (%)	0,44	0,45	0,47	0,37	0,31	0,29	0,45	0,47	0,47	0,50	0,41	0,42	0,46
PKB (%)	0,09	0,10	0,10	0,08	0,07	0,06	0,09	0,09	0,09	0,09	0,08	0,08	0,09

* Wydatki zaplanowane w budżecie.

Źródło: Opracowanie Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa

W roku 2013 aż 52,8% badanych stwierdziło, że brak perspektyw mieszkaniowych jest jednym z trzech głównych problemów polskich rodzin, a 72,7% respondentów potwierdziło, że problemy mieszkaniowe są główną przyczyną narastającego kryzysu demograficznego¹⁹. Badania przeprowadzone przez Centrum Badania Opinii Społecznej nie zaskakują, zwłaszcza w odniesieniu do wyników inspekcji przeprowadzonej rok wcześniej przez Najwyższą Izbę Kontroli w zakresie prowadzenia przez państwo i jednostki samorządu terytorialnego polityki mieszkaniowej. Według oceny NIK na polskim rynku brakuje prawie 1,5 mln mieszkań, a ogromna większość nowo powstających budowana jest przez podmioty komercyjne. Uznano, że po zlikwidowaniu w roku 2009 KFM państwo rozpoczęło proces wycofywania się z niektórych obszarów polityki mieszkaniowej²⁰.

¹⁹ *Opinie o problemach mieszkaniowych w Polsce* (skrót). Raport z badań CBOS. Warszawa 2013, s. 9—12.

²⁰ Informacja o wynikach kontroli NIK: *Realizacja zadań w zakresie Gospodarki Mieszkaniowej przez organy administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego*. Warszawa 2012, s. 8—17.

Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju w publikowanym corocznie raporcie *Better Life Index* w roku 2016 sklasyfikowała Polskę w zakresie mieszkalnictwa na 30. miejscu spośród 38 badanych państw²¹.

W roku 2006 rząd w ramach realizowanej polityki mieszkaniowej zainauguował program „Rodzina na swoim”. Był to pierwszy tego rodzaju program w naszym kraju, ponieważ nie dotyczył udzielenia wsparcia podmiotom publicznym w zakresie budownictwa mieszkaniowego, ale opierał się na dopłatach do kredytów hipotecznych. Oznaczało to, że państwo w ramach dopłat do kredytów hipotecznych finansowało około połowy odsetek płaconych przez pierwszych osiem lat spłaty. Odbiorcami programu były głównie młode małżeństwa i osoby samotnie wychowujące dzieci. W późniejszym okresie do beneficjentów dołączyły również osoby samotne. W początkowej fazie istnienia programu wspierano wyłącznie zakup mieszkań na rynku pierwotnym, w późniejszym okresie do programu włączono możliwość zakupu domu jednorodzinnego oraz mieszkania na rynku wtórnym²². Obsługą Funduszu Dopłat finansującego program „Rodzina na swoim” zajmował się Bank Gospodarstwa Krajowego, który zawierał z bankami komercyjnymi umowy w sprawie udzielania przez nie kredytów preferencyjnych. Pierwsze umowy w ramach przedmiotowego programu zawarto w roku 2007. Przez pierwszy rok z projektu skorzystało 4 001 osób. W roku 2012 zlikwidowano program „Rodzina na swoim”, wprowadzając od roku 2014, na jego miejsce program „Mieszkanie dla młodych”. W roku 2013 przyznawano wyłącznie kredyty na wnioski złożone jeszcze w roku 2012. Z przedstawionego przez Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej podsumowania funkcjonowania programu wynikało, że w jego ramach w latach 2007—2013 udzielono 192 360 kredytów na łączną kwotę około 35 mld. zł, z czego 52 154 umów podpisano na zakup mieszkań na rynku pierwotnym, 104 073 — na rynku wtórnym, a 36 133 — na budowę domów jednorodzinnych²³. Największą grupą beneficjentów stanowiły małżeństwa, było to aż 86% wszystkich zaciągniętych kredytów. Beneficjentów programu cechował młody wiek, aż 70% odbiorców stanowiły osoby w wieku od 25 do 34 lat, a 15% — w wieku od 35. do 39. roku życia. Warto podkreślić, że w okresie funkcjonowania programu, tj. latach 2007—2012, z budżetu państwa przekazano bankom w ramach dopłat do kredytów preferencyjnych 1,464 mld zł²⁴. Wska-

²¹ *Better Life Index* — <http://www.oecdbetterlifeindex.org/topics/housing/> (dostęp: 12.11.2017).

²² M. CESARSKI: *Budżet a mieszkalnictwo i budownictwo...*, s. 34—36.

²³ *Dane liczbowe programu Rodzina na swoim* — https://www.bgk.pl/files/public/Pliki/Osoby_fizyczne/rodzina_na_swoim/Dane_liczbowe_do_31_grudnia_2013.pdf (dostęp: 12.11.2017).

²⁴ Informacja o realizacji rządowego programu preferencyjnych kredytów mieszkaniowych „Rodzina na swoim” oraz zamierzenia w sprawie wprowadzenia po dniu 31 grudnia 2013 r. systemów wspierania rodzin w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 29 marca 2013 r.

zana suma nie stanowi ostatecznego rachunku, ponieważ państwo zobowiązało się spłacać odsetki przez pierwszych osiem lat spłaty kredytu, a to oznacza, że dopłaty będą trwały jeszcze do roku 2020. Bank Gospodarstwa Krajowego zobowiązał się do przekazywania przez ten okres bankom kredytującym program około 300 mln zł rocznie²⁵. Biorąc pod uwagę potrzeby mieszkaniowe Polaków, program nie wpłynął istotnie na zaspokojenie tych potrzeb. Należy podkreślić, że z programu zostały automatycznie wykluczone osoby nieposiadające zdolności kredytowej, a te stanowią znaczny odsetek polskiego społeczeństwa.

W roku 2014 rozpoczęto realizację programu „Mieszkanie dla młodych”, który tak samo jak „Rodzina na swoim” dotyczył dopłat do kredytów hipotecznych. Tylko do końca roku 2012 Polacy mieli możliwość składania wniosków o dopłaty do mieszkań w ramach programu „Rodzina na swoim”. W 2013 już nikt nie miał możliwości składania nowych wniosków, dokonywano wyłącznie oceny tych już złożonych i wydawano decyzje o dopłatach. Stąd w statystykach pojawia się jeszcze liczba udzielonych dopłat w roku 2013. Program „Mieszkanie dla młodych” zaczął natomiast funkcjonować dopiero w roku 2014. Oznacza to, iż przez cały rok 2013 nie można było składać jakichkolwiek wniosków, ponieważ żaden program mieszkaniowy nie funkcjonował. Zgodnie z zapowiedziami rządu premier Beata Szydło program „Mieszkanie dla młodych” ma funkcjonować tylko do końca roku 2018²⁶. Już w roku 2017 rozpoczęto zapisy na kolejny rok funkcjonowania programu. W kwietniu roku 2017 Bank Gospodarstwa Krajowego wykorzystał wszystkie limity przeznaczone na program w roku 2018²⁷. W latach 2014—2016 wyasygnowano z budżetu państwa 1,429 mld zł na realizację programu „Mieszkania dla młodych”, z którego w okresie od 2014 roku do końca czerwca 2017 roku skorzystało 95 311 osób, z czego 41 657 małżeństw, 4 771 osób samotnych z dziećmi oraz 48 883 osób samotnych bez dzieci. Większość z kredytów, które objęte były rządowymi dopłatami, przyznano na zakup mieszkań i domów na rynku pierwotnym — 67 068, na rynku wtórnym zakupiono 28 243 mieszkań i domów. W porównaniu do programu „Rodzina na swoim” największą liczbę odbiorców nowego programu tworzyły osoby samotne, które stanowiły ponad 56% uczestników²⁸. Program „Mieszkanie dla młodych”, podobnie jak poprzedni, skierowany był do osób młodych i zamieszkujących duże ośrodki miejskie, a także posiadających środki umożliwiające otrzymanie kredytu hipotecznego. Należy uwzględnić, iż od roku 2014 każdy kredytobiorca

²⁵ Odpowiedź Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa na interpelację poselską nr 15599/2017.

²⁶ <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Premier-Szydlo-zapowiada-ambitny-program-mieszkaniowy-7356698.html> (dostęp: 12.11.2017).

²⁷ <http://tvn24bis.pl/nieruchomosci,83/bgk-wstrzymuje-przyjmowanie-wnioskow-o-doplaty-mdm,730012.html> (dostęp: 12.11.2017).

²⁸ Odpowiedź Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa na interpelację poselską nr 15599/2017.

zobowiązany jest do wniesienia wkładu własnego, który w roku 2017 stanowił nawet 20% wartości nabywanej nieruchomości²⁹, w związku z czym w sposób istotny ograniczono zasięg rządowego programu mieszkaniowego.

W roku 2014 wystartował stworzony przez Bank Gospodarstwa Krajowego Fundusz Sektora Mieszkań na Wynajem Fundusz Inwestycyjny Zamknięty Aktywów Niepublicznych, potocznie nazywany Funduszem Mieszkań na Wynajem. W założeniu program został skierowany do osób, które nie posiadały środków finansowych umożliwiających zaciągnięcie kredytu hipotecznego³⁰. Po oddaniu do użytku pierwszych mieszkań wyjaśniło się, że Fundusz działa w trybie komercyjnym i w przedmiotowy sposób ustalono wysokość czynszu, w związku z czym osoby niezamożne zostały wykluczone z możliwości wynajęcia mieszkań znajdujących się w zasobach funduszu stworzonego przez państwowy bank³¹. Inwestycje w ramach przedmiotowego programu realizowane były w dużych ośrodkach miejskich oraz ich najbliższych okolicach, Warszawie, Piasecznie, Krakowie, Wrocławiu, Katowicach, Poznaniu i Gdańsku³². Ponad 2 tys. zł czynszu plus opłaty za media³³ stanowiło nieprzekraczalną granicę dla większości polskiego społeczeństwa, w którym minimalna płaca wynosi 2 tys. zł brutto³⁴, a średnia krajowa to 4 047,21 zł brutto³⁵. Do października 2017 roku zrealizowano 13 inwestycji, oddając do użytku 1 650 mieszkań, z których wynajęto 650. Bank Gospodarstwa Krajowego wydał na realizację inwestycji w ramach Funduszu Mieszkań na Wynajem 862,4 mln zł. Kolejne 9 inwestycji mieszkaniowych zaplanowano w Krakowie, Łodzi, Gdańsku, Poznaniu, Warszawie i Wrocławiu³⁶.

W roku 2016 rząd uchwalił Narodowy Program Mieszkaniowy. W jednym dokumencie ujęto wszystkie planowane do zrealizowania cele państwa w ramach polityki mieszkaniowej:

²⁹ <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Zmiany-w-kredytach-hipotecznych-od-1-stycznia-2017-r-7491543.html> (dostęp: 12.11.2017).

³⁰ *Rusza Fundusz Mieszkań na Wynajem, ale mieszkań jeszcze nie ma* — <http://biznes.onet.pl/wiadomosci/nieruchomosci/rusza-fundusz-mieszkan-na-wynajem-ale-mieszkan-jeszcze-nie-ma/ntegy> (dostęp: 12.11.2017).

³¹ *Tanie mieszkania na wynajem od państwa okazują się drogie. Kto zyskuje: ludzie czy deweloperzy?* — <http://natemat.pl/186747,tanie-mieszkania-na-wynajem-od-panstwa-okazu-ja-sie-drogie-to-komu-pomaga-panstwowy-bgk-ludziom-czy-deweloperom> (dostęp: 12.11.2017).

³² Odpowiedź Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa na interpelację poselską nr 15599/2017.

³³ *Tanie mieszkania na wynajem...*

³⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 września 2016 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę w 2017 r. (Dz.U. 2016, poz. 1456).

³⁵ Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 9 lutego 2017 r. w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w 2016 r. (M.P. 2017, poz. 183).

³⁶ Odpowiedź Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa na interpelację poselską nr 15599/2017.

- „1. Zwiększenie dostępu do mieszkań dla osób o dochodach uniemożliwiających obecnie nabycie lub wynajęcie mieszkania na zasadach komercyjnych;
2. Zwiększenie możliwości zaspokojenia podstawowych potrzeb mieszkaniowych osób zagrożonych wykluczeniem społecznym ze względu na niskie dochody lub szczególnie trudną sytuacją życiową;
3. Poprawa warunków mieszkaniowych społeczeństwa, stanu technicznego zasobów mieszkaniowych oraz zwiększenie efektywności energetycznej”³⁷.

Uchwalenie przedmiotowego dokumentu zbiegło się w czasie z realizacją programu „Mieszkanie +”, który w założeniu autorów ma „kompleksowo rozwiązać problemy mieszkaniowe Polaków”³⁸. „Mieszkanie Plus ma na celu stworzenie budynków mieszkalnych z mieszkaniami na wynajem, których beneficjentami mają być rodziny i osoby o dochodach niepozwalających na uzyskanie własnego mieszkania lub nieposiadające możliwości wynajęcia mieszkania na rynku komercyjnym z powodu zbyt wysokich kosztów”³⁹. Założenia nowego programu mieszkaniowego wyrażały ambicje i potrzeby Polaków, a perspektywę skorzystania z niego otrzymały osoby, które dotychczas wykluczano z możliwości udziału w rządowych programach mieszkaniowych, z powodu braku zdolności kredytowej. Istnieje realna szansa wzrostu liczby beneficjentów nowego programu. Za realizację programu „Mieszkanie +” odpowiada spółka celowa Banku Gospodarstwa Krajowego BGK Nieruchomości. W celu realizacji budowy mieszkań na wynajem zainteresowany podmiot zobowiązany jest zawrzeć z podmiotem zależnym od BGK stosowne porozumienie. Prawo do uczestniczenia w budowie mieszkań na wynajem posiadają również samorządy gminne, przedsiębiorstwa deweloperskie i podmioty będące właścicielami gruntów pod zabudowę. Według danych Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa dotychczas podpisano 79 listów intencyjnych, w tym 72 z samorządami gminnymi, 5 — ze spółkami Skarbu Państwa i 2 — z podmiotami prywatnymi. BGK Nieruchomości zawarło 25 umów na realizację inwestycji mieszkaniowych, które zlokalizowane zostaną w Dębicy, Katowicach, Kępicach, Kępnie, Kole, Łowiczu, Łodzi, Nidzicy, Nysie, Pelplinie, Poznaniu, Radomiu, Sianowie, Skawinie, Starogardzie Gdańskim, Sulęcinnie, Toruniu, Warszawie, Wieluniu, Witnicy, Włocławku, Zamościu i Żłocieńcu. Na mocy tych umów powstanie 4 296 mieszkań. Prace budowlane rozpoczęto w Białej Podlaskiej, Gdyni, Jarocinie, Pruszkowie i Wałbrzychu. Po ich zakończeniu powstanie pierwszych 1 267 miesz-

³⁷ <http://mib.gov.pl/2-NPM.htm> (dostęp: 12.11.2017); Uchwała Nr 115/2016 Rady Ministrów z dnia 27 września 2016 r. w sprawie przyjęcia Narodowego Programu Mieszkaniowego.

³⁸ *Program Mieszkanie Plus: szansa na rozwiązanie problemów mieszkaniowych Polaków* — <https://www.polskieradio.pl/42/277/Artykul/1628489,Program-Mieszkanie-Plus-szan-sa-na-rozwiazanie-problemow-mieszkaniowych-Polakow> (dostęp: 12.11.2017).

³⁹ Zapytanie poselskie nr 4427/2017 do ministra infrastruktury i budownictwa w sprawie programu „Mieszkanie+”.

kań. Dotychczas podpisane umowy intencyjne oraz realizowane inwestycje zlokalizowano na gruntach należących do samorządów gminnych, spółek Skarbu Państwa oraz prywatnych inwestorów⁴⁰. W maju 2017 roku uchwalono ustawę powołującą Krajowy Zasób Nieruchomości, którego zadaniem będzie gospodarowanie nieruchomościami bezpośrednio należącymi do Skarbu Państwa, a które zostaną przekazane pod budownictwo mieszkaniowe⁴¹. Realizowane inwestycje zlokalizowane zostały nie tylko w wielkich ośrodkach miejskich, lecz również poza nimi. Rząd zwrócił uwagę na problemy deficytu zasobów mieszkaniowych w mniejszych miejscowościach, nieposiadających statusu metropolitalnego. Beneficjenci przedmiotowego programu zyskują możliwość najmu lokalu mieszkaniowego, ale również jego zakupu. Zgodnie z Projektem rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie maksymalnego czynszu normowanego oraz maksymalnej wysokości comiesięcznej raty za cenę mieszkania i ceny 1 m² powierzchni użytkowej mieszkania na wynajem, wysokość miesięcznego czynszu, nieuwzględniającego opłat licznikowych, będzie zależna od decyzji najemcy dotyczącej warunków najmu, tj. czy podejmie decyzję o wykupieniu najmowanego lokalu po trzydziestu latach zamieszkania, czy postanowi o rezygnacji z takowej możliwości. Projekt zawiera informację o maksymalnej wysokości czynszu dla miast będących siedzibą wojewody i sejmiku wojewódzkiego oraz pozostałych części województwa. W zależności od lokalizacji mieszkania maksymalna wysokość czynszu 50-metrowego lokalu mieszkalnego będzie się wahała od 340 zł miesięcznie w województwie podlaskim do ponad 670 zł w Warszawie, jednak tylko w przypadku, gdy najemca zdecyduje się na najem nieruchomości bez prawa do jego zakupu po trzydziestu latach użytkowania. W przypadku, gdy beneficjent zdecyduje się na najem lokalu wraz z prawem do jego zakupu, czynsz wzrośnie o prawie 30%⁴². Wskazana w Projekcie rozporządzenia maksymalna wysokość czynszu jest znacząco niższa od ceny najmu mieszkań (bez uwzględnienia opłat licznikowych i czynszów spółdzielczych) o podobnym metrażu na rynku komercyjnym. Dzięki zlokalizowaniu inwestycji mieszkaniowych również poza wielkimi ośrodkami miejskimi oraz ustaleniu maksymalnych wysokości czynszu z rządowego programu mieszkaniowego będą mogły korzystać wykluczone dotychczas grupy społeczne.

Kolejne polskie rządy ograniczały ingerencję państwa w sektor mieszkaniowy. Polityka mieszkaniowa miała charakter marginalny i obejmowała nieliczne grupy społeczne. Kwestie mieszkaniowe dotyczyły natomiast większość polskich rodzin zamieszkujących duże i małe ośrodki miejskie. Niestety, we wszystkich

⁴⁰ Odpowiedź Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa na zapytanie poselskie nr 4427/2017.

⁴¹ <http://mib.gov.pl/2-514324a4ec938-1797991.htm> (dostęp: 12.11.2017).

⁴² Projekt rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie maksymalnego czynszu normowanego oraz maksymalnej wysokości comiesięcznej raty za cenę mieszkania i ceny 1 m² powierzchni użytkowej mieszkania na wynajem.

rządowych programach mieszkaniowych tworzonych od 2006 roku preferowano osoby reprezentujące klasę średnią i żyjące w dużych ośrodkach miejskich. Nie uwzględniano osób nieposiadających zdolności kredytowej, zamieszkujących średnie i małe ośrodki miejskie oraz osiągających niskie dochody. Ujęcie wszystkich rządowych działań realizowanych w ramach polityki mieszkaniowej państwa w jednym programie — Narodowym Programie Mieszkaniowym — oraz wyznaczenie kierunków polityki mieszkaniowej państwa umożliwi sprawniejszą koordynację i realizację zadań dotyczących polityki mieszkaniowej państwa. Rozpoczęcie programu mieszkaniowego „Mieszkanie +” pozwoli na dostęp do lokalu mieszkaniowego osobom dotychczas wykluczonym oraz zamieszkującym mniejsze miejscowości, niebędące miastami wojewódzkimi. Sprawna realizacja rządowych założeń może również pozytywnie wpłynąć na polski rynek nieruchomości, powodując obniżenie nie tylko cen mieszkań, ale również czynszów, dzięki czemu zwiększy się dostępność lokali mieszkalnych. Częściowa ocena nowego, rządowego programu mieszkaniowego będzie możliwa po wprowadzeniu się pierwszych beneficjentów do nowych mieszkań oraz przyjęciu przez Radę Ministrów zaproponowanych wysokości stawek czynszów.

Bibliografia

- ANDRZEJEWSKI A.: *Polityka mieszkaniowa*. Warszawa 1979.
- Better Life Index* — <http://www.oecdbetterlifeindex.org/topics/housing/> (dostęp: 12.11.2017).
- CESARSKI M.: *Budżet a mieszkalnictwo i budownictwo społeczne w Polsce. Transformacja i perspektywy*. „Problemy Polityki Społecznej. Studia i dyskusje” 2011, nr 15.
- Dane liczbowe programu Rodzina na swoim* — https://www.bgk.pl/files/public/Pliki/Osoby_fizyczne/rodzina_na_swoim/Dane_liczbowe_do_31_grudnia_2013.pdf (dostęp: 12.11.2017).
- Dane liczbowe programu Rodzina na swoim* (Prezentacja multimedialna BGK). Warszawa 2014.
- 21 postulatów z 17 sierpnia 1980 roku* — <http://www.solidarnosc.org.pl/21-postulatow> (dostęp: 12.11.2017).
- FRISZKE A.: *Polska. Losy Państwa i Narodu 1939—1989*. Warszawa 2003.
- Fundusz Mieszkań na Wynajem na półmetku swojej misji. Czy zdał swój egzamin?* — <http://biznes.onet.pl/wiadomosci/kraj/fundusz-mieszkan-na-wynajem-na-pol-metku-swojej-misji-czy-zdal-swoj-egzamin/4fj9y6> (dostęp: 12.11.2017 r.).
- Informacja o wynikach kontroli NIK: Realizacja zadań w zakresie Gospodarki Mieszkaniowej przez organy administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego*. Warszawa 2012.

- Informacja o realizacji rządowego programu preferencyjnych kredytów mieszkaniowych „Rodzina na Swoim” oraz zamierzenia w sprawie wprowadzenia po dniu 31 grudnia 2013 roku systemów wspierania rodzin w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 29 marca 2013 roku.* Warszawa 2013.
- Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 9 lutego 2017 roku w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w 2016 roku.* Warszawa 2017.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
- LIS P.: *Cele i instrumenty społecznej polityki mieszkaniowej.* “Space — Society — Economy” 2011, No 10.
- MIB: *Projekt rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie maksymalnego czynszu normowanego oraz maksymalnej wysokości comiesięcznej raty za cenę mieszkania i ceny 1 m² powierzchni użytkowej mieszkania na wynajem.* Warszawa 2017.
- Mieszkalnictwo w Polsce. Analiza wybranych obszarów polityki mieszkaniowej.* Red. A. MUZIOL-WIĘCŁAWOWICZ, M. SALAMON. Warszawa 2015.
- MILER-ZAWODNIAK A.: *Teorie potrzeb jako współczesne teorie motywacji.* „Obronność — Zeszyty Naukowe Wydziału Zarządzania i Dowodzenia Akademii Obrony Narodowej” 2012, nr 4.
- Odpowiedź Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa na interpelację poselską nr 15599/2017.
- Odpowiedź Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa na zapytanie poselskie nr 4427/2017.
- Opinie o problemach mieszkaniowych w Polsce* (skrót). Raport z badań CBOS. Warszawa 2013.
- PACZKOWSKI A.: *Pół wieku dziejów Polski.* Warszawa 2007.
- Program Mieszkanie Plus: szansa na rozwiązanie problemów mieszkaniowych Polaków* — <https://www.polskieradio.pl/42/277/Artykul/1628489,Program-Mieszkanie-Plus-szansa-na-rozwiazanie-problemow-mieszkaniowych-Polakow> (dostęp: 12.11.2017).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 września 2016 roku w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę w 2017 r. (Dz.U. 2016, poz. 1456).
- Rusza Fundusz Mieszkań na Wynajem, ale mieszkań jeszcze nie ma* — <http://biznes.onet.pl/wiadomosci/nieruchomosci/rusza-fundusz-mieszkan-na-wynajem-ale-mieszkan-jeszcze-nie-ma/ntegy> (dostęp: 12.11.2017).
- Rusza Mieszkanie Plus: Premier Szydło: chcemy szybko budować mieszkania dla polskich rodzin* — <https://www.polskieradio.pl/42/273/Artykul/1679179,Rusza-Mieszkanie-Plus-Premier-Beata-Szydlo-chcemy-szybko-budowac-mieszkania-dla-polskich-rodzin> (dostęp: 12.11.2017).
- Rusza program „Mieszkania dla młodych”* — <http://www.nowiny24.pl/wiadomosci/podkarpacie/art/61966001,rusza-program-mieszkania-dla-mlodych,id,t.html> (dostęp: 12.11.2017).
- Tanie mieszkania na wynajem od państwa okazują się drogie. Kto zyskuje: ludzie czy deweloperzy?* — <http://natemat.pl/186747,tanie-mieszkania-na-wynajem-od->

panstwa-okazuja-sie-drogie-to-komu-pomaga-panstwowy-bgk-ludziom-czy-de-weloperom (dostęp:12.11.2017).

Uchwała Nr 115/2016 Rady Ministrów z dnia 27 września 2016 r. w sprawie przyjęcia Narodowego Programu Mieszkaniowego (M.P. 2016, poz. 1250).

WITAKOWSKI P.: *Uwagi dotyczące projektowanej uchwały Sejmu „w sprawie przyjęcia Narodowego Programu Mieszkaniowego” oraz dokumentu o nazwie „NARODOWY PROGRAM MIESZKANIOWY” stanowiącego załącznik do tego projektu*. Warszawa 2016.

Zapytanie poselskie nr 4427/2017 do ministra infrastruktury i budownictwa w sprawie programu „Mieszkanie+”.

<http://mib.gov.pl/2-514324a4ec938-1797991.htm> (dostęp:12.11.2017).

<http://mib.gov.pl/2-NPM.htm> (dostęp:12.11.2017).

<http://tvn24bis.pl/nieruchomosci,83/bgk-wstrzymuje-przyjmowanie-wnioskow-o-do-platy-mdm,730012.html> (dostęp:12.11.2017).

<http://www.infor.pl/prawo/gmina/nieruchomosci/319090,Rodzina-na-swoim-podsumowanie-programu.html> (dostęp:12.11.2017).

<https://www.bankier.pl/wiadomosc/Premier-Szydlo-zapowiada-ambitny-program-mieszkaniowy-7356698.html> (dostęp:12.11.2017).

<https://www.bankier.pl/wiadomosc/Zmiany-w-kredytach-hipotecznych-od-1-stycznia-2017-r-7491543.html> (dostęp:12.11.2017).

Damian Mirczak, mgr, absolwent studiów licencjackich na kierunku: politologia, w specjalności: polityka społeczno-gospodarcza oraz studiów magisterskich na kierunku: politologia w specjalności: polityka społeczna na Uniwersytecie Śląskim w Katowicach. W 2017 roku ukończył studia podyplomowe na Uniwersytecie Ekonomicznym w Katowicach w zakresie zarządzania projektami. Obecnie jest doktorantem nauk o polityce na Uniwersytecie Śląskim. Jego zainteresowania naukowe koncentrują się na polityce społecznej, komunikacji społecznej oraz bezpieczeństwie narodowym i wewnętrznym. Zawodowo zajmuje się dotacjami dla przedsiębiorstw, finansowanymi przez Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego w jednostce budżetowej województwa śląskiego. Współpracuje również z polskimi parlamentarzystami na Sejm i do Parlamentu Europejskiego. Prywatnie interesuje się historią Polski i świata — z naciskiem na Koreę Północną.