

Opinia nt. projektu ustawy

o pomocy państwa w oszczędzaniu na cele mieszkaniowe (druk sejmowy nr 3096)

i wprowadzanego przez nią programu „Pierwsze mieszkanie”

w zakresie realizacji celów polityki prorodzinnej

Główne tezy:

- Program nie posiada **żadnych elementów, które można byłoby uznać za stricte prorodzinne**, czy to w wymiarze promażeńskim, czy pronatalistycznym. W zaprezentowanym w Programie podejściu do polityki mieszkaniowej, **aspekt demograficzny i rodzinny ma charakter całkowicie drugorzędny**.
- Program, w niektórych sytuacjach może **zniechęcać do wchodzenia w związek małżeński**.
- Program **powiela błędy programu „Mieszkanie dla Młodych”** którego większość beneficjentów była bezdzietna, a rodziny z dwójką lub więcej dzieci stanowiły niewielki odsetek finalnych adresatów.
- Program w jego aktualnej, przekazanej do Sejmu, wersji, należy uznać za **niezgodny ze strategicznymi założeniami polityki prorodzinnej**, w szczególności ze „Strategią Demograficzną 2040”
- Przyjęcie Programu w aktualnej wersji (z druku 3096) **będzie pobudzało inflację**, nie równoważąc tego istotniejszym wpływem na trendy demograficzne. **Przyczyni się do poprawy sytuacji finansowej deweloperów i sektora bankowego oraz pogorszenia sytuacji rodzin, które do Programu nie wejdą**.

Przedmiot analizy:

Przedmiotem niniejszej analizy jest projekt ustawy o pomocy państwa w oszczędzaniu na cele mieszkaniowe (druk sejmowy nr 3096)¹, wprowadzający program pod nazwą „Pierwsze mieszkanie” (dalej także: „Program”) i ocena jego wpływu na realizację polityki prorodzinnej².

Wstęp

Od końca lat 90. nasz kraj zalicza się do państw o najniższym poziomie dzietności na świecie. Aktualnie Polska plasowana jest na 213 miejscu na 227 sklasyfikowanych krajów i terytoriów³. Na przestrzeni kolejnych dziesięcioleci przemiany demograficzne będą stanowiły **główną barierę**

¹ <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/agent.xsp?symbol=RPL&Id=RM-0610-25-23>

² Projekt ze strony: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12369053>.

³ CIA World Factbook, www.cia.gov/the-world-factbook/field/total-fertility-rate/country-comparison.

rozwojową Polski. Jeżeli dzietność utrzyma się na obecnym poziomie, Polskę czeka zjawisko wtórnego regresu demograficznego, czyli pogłębienia się negatywnych procesów w kolejnych pokoleniach ze względu na ich niższy potencjał demograficzny.

Z tego względu dla polskiej racji stanu absolutnie kluczowe znaczenie ma podniesienie poziomu dzietności, wyrażanego najczęściej współczynnikiem dzietności ogólnej (TFR)⁴. Jednocześnie wysokość tego współczynnika pozostaje w niewątpliwym związku z sytuacją mieszkaniową rodzin. Zła sytuacja materialna, w tym trudna sytuacja mieszkaniowa, jest bowiem najczęściej wskazywanym przez Polaków podstawowym powodem, dla którego nie decydują się na posiadanie dzieci.⁵ Według badań CBOS znaczny wpływ na decyzję o niezawieraniu związku małżeńskiego ma brak odpowiednich warunków mieszkaniowych, stanowi to 24 % wskazań w stosunku do kobiet i 17% wskazań respondentów w stosunku do mężczyzn.⁶

W konsekwencji polityka mieszkaniowa Polski, w szczególności zaś rządowe *pronatalistyczne* programy wspierające zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych powinny stanowić jeden z głównych filarów polityki demograficznej. Ważny jest przy tym właśnie ich wyraźny **pronatalistyczny charakter wyrażający się w jednoznacznym związku między przyznawanym wsparciem a posiadaniem (spodziewaniem się) dzieci lub pozostawianiem w związku małżeńskim** (najbardziej stabilnym i najbardziej skłonnym do prokreacji środowisku rodzinnym). W przeciwnym razie publiczne środki – wbrew zasadzie celowości i gospodarności – trafiają do tych, którzy niekoniecznie są najbardziej potrzebującymi i, przede wszystkim, niekoniecznie tymi, którzy przyczynią się do wyjścia z kryzysu demograficznego. **Zaniechanie takiego związku przypomina działanie na „chybił trafił”** z nadzieją, że choć część udzielonego wsparcia spełni pokładane w nim nadzieje.

Niestety rządowy program „Pierwsze mieszkanie” wprowadzany opiniowanym projektem ustawy o pomocy państwa w oszczędzaniu na cele mieszkaniowe (druk sejmowy nr 3096)⁷ nie spełnia tych założeń. Uderzającym jest zaprezentowane w Programie takie podejście do polityki mieszkaniowej, w którym **aspekt demograficzny i rodzinny ma charakter marginalny**. Zgodnie z uzasadnieniem do projektu, podstawowym celem Programu jest ogólna „poprawa stanu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych”. Stanowić ma on „odpowiedź na obecne problemy rynku mieszkaniowego”. Przy czym problemy te ujmowane są bardzo szeroko i obejmują dziesięć pozycji w tym takie jak:

- brak środków stanowiących wkład własny, co stanowi przeszkodę w uzyskaniu finansowania przez kredyt hipoteczny zakupu lub budowy mieszkania;
- dysproporcją w poziomie oprocentowania lokat w stosunku do stóp procentowych i inflacji;
- spadek zdolności kredytowej Polaków związany z ograniczeniem ryzyka kredytowego;

⁴ Współczynnik dzietności ogólnej (Total Fertility Rate, TFR) dla danego roku jest definiowany jako średnia liczba dzieci rodzonych przez kobiety w wieku 15 – 49 lat przy założeniu, że do końca okresu rozrodczego natężenie urodzeń według wieku kobiet utrzyma się na poziomie z tego roku.

⁵ J. Czapiński, T. Panek, *Diagnoza społeczna 2013*, Warszawa 2013, s. 156..

⁶ CBOS, Komunikat z badań Nr 42/2019, *Alternatywne modele życia rodzinnego w ocenie społecznej*, Warszawa 2019, s. 2-3.

⁷ Dostępny pod adresem: www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/agent.xsp?symbol=RPL&Id=RM-0610-25-23

- brakiem zainteresowania kredytami hipotecznymi ze stałym oprocentowaniem oraz z brakiem ofert w bankach z kredytem stale oprocentowanym w okresie dłuższym niż 5 lat;
- niepewnością związaną ze zmianami stóp procentowych i ich wpływem na budżet domowy i regularne spłaty zobowiązań.

Zamiast stanowić jej centralny punktu odniesienia, „demografia” nie pojawia się w uzasadnieniu do projektu ani razu, a w Ocenach Skutków Regulacji (OSR) zostaje zauważona na końcu, w rubryce „Wpływ na pozostałe obszary” gdzie czytamy:

„Demografia.

Polityka prorodzinna jest obok polityki mieszkaniowej jednym z podstawowych działań ujętych w projektowanej regulacji. Wsparcie państwa pozwalające uzyskać samodzielność mieszkaniową będzie czynnikiem wspierającym rodziny nieposiadające własnego mieszkania do nieodkładania w czasie decyzji prokreacyjnych.”

Są to głośne deklaracje. To, że w kręgu potencjalnych beneficjentów Programu znajdują się, obok „singli” i konkubentów, małżeństwa i rodziny z dziećmi (trudno by było inaczej) nie oznacza jeszcze, że ma on jakiś szczególnie prorodzinny charakter.

Wrażenie braku jakiegokolwiek współpracy (a przynajmniej jej efektów) między autorami Programu a ośrodkami kształtującymi politykę rodzinną i demograficzną Polski (MRiPS) potwierdza rubryka OSR „Ministerstwo wiodące i ministerstwa współpracujące” w której znajduje się wyłącznie jedna pozycja: Ministerstwo Rozwoju i Technologii.⁸

Program obarczony jest także innymi poważnymi wadami, do których należą:

- dyskryminujący względem małżeństw i zniechęcający do ich zawierania charakter Programu,
- powielanie błędów poprzednich programów mieszkaniowych, w tym „Mieszkania dla Młodych”,
- sprzeczność ze „Strategią Demograficzną 2040”,
- proinflacyjny charakter.

Powyższe zagadnienia zostaną rozwinięte poniżej w pkt 2 – 5. Wcześniej jednak, w pkt 1. przedstawione zostaną krótko najważniejsze założenia Programu.

1. Kluczowe założenia programu „Pierwsze mieszkanie”

Opisując kluczowe założenia programu „Pierwsze mieszkanie”, stwierdzić można, iż przewiduje on zasadniczo dwa instrumenty (z których pierwszy poprzez zmianę w ustawie z 1.10.2021 r. o

⁸ OSR, s. 1.

rodzinnym kredycie mieszkaniowym⁹): „bezpieczny kredyt 2%” oraz „Konto Mieszkaniowe i Lokata Mieszkaniowa”.

„Bezpieczny kredyt 2%”

„Bezpieczny kredyt 2%” polega na możliwości zaciągnięcia kredytu o stałym oprocentowaniu w wysokości 2 proc. Różnicę między rzeczonymi 2 proc. a faktyczną wysokością oprocentowania kredytu pokryć ma Bank Gospodarstwa Krajowego, z którym biorące udział w Programie banki komercyjne zawrą stosowną umowę. Przy obecnym oprocentowaniu na poziomie około 7 proc. plus marża – mówimy o oszczędności około 5 proc. rocznie – co dla kredytu o wartości 500 000 zł daje korzyść około 25 000 zł rocznie. W rzeczywistości wsparcie ma polegać na dopłacie dla banku wynoszącej 90% różnicy między kwotą 2% a średnią ważoną oprocentowania kredytów stałoprocentowych. Odnotować przy tym należy, że ta forma wsparcia ma obowiązywać do 2027 roku – co wiąże się z oceną, iż obecny wzrost oprocentowania kredytów hipotecznych ma charakter wyłącznie czasowy i za kilka lat ich wartości spadną. Korzystając z tego instrumentu można zaciągnąć kredyt o wartości do 500 000 zł (dla „singla”) lub 600 000 zł (w przypadku gospodarstwa więcej niż dwuosobowego lub większego).

Zgodnie z projektem, bezpieczny kredyt 2% może zostać udzielony, jeżeli:

1) w dniu jego udzielenia:

- a) kredytobiorca nie posiada i przed tym dniem nie posiadał prawa własności lokalu mieszkalnego albo domu jednorodzinnego oraz jeżeli prawa takiego nie posiada i w okresie pozostawania w gospodarstwie domowym kredytobiorcy ¹⁰ nie posiadała osoba prowadząca z nim wspólnie to gospodarstwo
- b) kredytobiorcy nie przysługuje i przed tym dniem nie przysługiwało spółdzielcze prawo dotyczące lokalu mieszkalnego albo domu jednorodzinnego oraz jeżeli prawo takie nie przysługuje i w okresie pozostawania w gospodarstwie domowym kredytobiorcy nie przysługiwało osobie prowadzącej z nim wspólnie to gospodarstwo domowe oraz

2) w dniu złożenia wniosku o jego udzielenie kredytobiorca nie ukończył 45 lat¹¹.

Wyjątki od powyższych wymogów dotyczą sytuacji gdy kredytobiorca i osoba, z którą wspólnie prowadzi gospodarstwo domowe, posiadają lub posiadały łącznie prawo własności jednego lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego

- w udziale nie wyższym niż 50% i nabyte w drodze dziedziczenia, jeżeli nie zamieszkują w tym lokalu albo domu od co najmniej 12 miesięcy lub

⁹ Por. art. 24 Projektu.

¹⁰ Tzn od dnia zawarcia małżeństwa (gdy osobą prowadzącą z kredytobiorcą wspólnie gospodarstwo domowe jest małżonek) lub od dnia urodzenia wspólnego dziecka (gdy osobą prowadzącą z kredytobiorcą wspólnie gospodarstwo domowe jest konkubent – drugi rodzic dziecka).

¹¹ Gdy bezpieczny kredyt 2% jest udzielany wspólnie obojgu prowadzącym gospodarstwo domowe, wystarczy, że 45 lat nie ukończył jeden z nich.

- wyłączonego z użytkowania na podstawie decyzji organu nadzoru budowlanego (ze względu na katastrofę budowlaną lub klęskę żywiołową)

Zgodnie z projektem, beneficjenci Programu przez czas trwania dopłat nie mogą m.in. nabyć nowego mieszkania (z wyjątkiem dziedziczenia), czy też wynająć lub zbyć nabytego z dopłatą – sankcją jest powrót do „rynkowych” stawek¹².

Dopłaty mają przysługiwać przez okres 10 lat. Bezpieczny kredyt pozwala także na budowę domu. Oczywistym warunkiem jest także posiadanie zdolności kredytowej.

„Konto Mieszkaniowe” i „Lokata Mieszkaniowa”

Drugi z instrumentów ma na celu wsparcie gospodarstw domowych w gromadzenia oszczędności na cele mieszkaniowe co do zasady związane z nabyciem lub budową pierwszego własnego lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego na rachunku oszczędnościowym pod nazwą „Konto Mieszkaniowe” oraz na rachunku terminowej lokaty oszczędnościowej pod nazwą „Lokata Mieszkaniowa”¹³.

Konto i lokata mogą być prowadzone na rzecz osoby fizycznej w wieku od 13 do 45 lat, która nie posiada ani nie posiadała prawa własności lokalu mieszkalnego albo domu (i której nie przysługuje ani nie przysługiwało spółdzielcze prawo dotyczące lokalu mieszkalnego albo domu jednorodzinnego).

Powyższy warunek nieposiadania domu lub mieszkania uznaje się za spełnione również w przypadku, gdy oszczędzający posiada albo posiadał prawo własności albo spółdzielcze prawo dotyczące nie więcej niż jednego lokalu mieszkalnego albo domu jednorodzinnego:

- którego powierzchnia użytkowa nie przekracza 50 m² i w którym zamieszkuje z dwojgiem dzieci albo
- którego powierzchnia użytkowa nie przekracza 75 m² i w którym zamieszkuje z trojgiem dzieci, albo
- którego powierzchnia użytkowa nie przekracza 90 m² i w którym zamieszkuje z czworgiem dzieci, albo
- w którym zamieszkuje z co najmniej pięciorgiem dzieci.

Oprocentowanie na nim ma być nie niższe niż 75% średniego na analogicznych produktach banku, przy czym, będzie zwolnione z podatku od zysków kapitałowych.

Kluczowym benefitem związanym z posiadaniem konta lub lokaty mieszkaniowej ma być **„premia mieszkaniowa”** przysługująca oszczędzającemu, pod warunkiem oszczędzania (dokonywania comiesięcznych wpłat w wysokości od 500 zł do 2000 zł) przez przynajmniej 3, a nie więcej jak 10

¹² Projektowany art. 9b ust 12 zmienianej ustawy z 1.10.2021 r. o rodzinnym kredycie mieszkaniowym.

¹³ Uzasadnienie do Projektu, s. 6.

lat i wypłaty zgromadzonych oszczędności w związku z kupnem lub budową mieszkania lub domu¹⁴. Wysokość (zwolnionej z podatku od zysków kapitałowych) premii określa zawarty w projekcie wzór matematyczny¹⁵.

Zgodnie z projektem przewidywany koszt Programu szacowany jest na ponad 14 mld złotych na przestrzeni 10 lat¹⁶.

2. Dyskryminacja małżeństw i zniechęcanie do ich zawierania

Program nie posiada **żadnych elementów, które można byłoby uznać za stricte prorodzinne**, czy to w wymiarze promażeńskim, czy pronatalistycznym. Oczywiście trudno nie zgodzić się z tezą, iż **brak własnego mieszkania jest często barierą do założenia rodziny – ale tu ułatwia się do niego dostęp na podstawie zdolności kredytowej, a nie planów i aktualnej sytuacji rodzinnej**.

Biorąc pod uwagę:

- strategiczne, długotrwałe i niekorzystne konsekwencje kryzysu demograficznego dla Polski,
- zobowiązanie władz publicznych do otoczenia szczególną opieką rodziny, małżeństwa, macierzyństwa i rodzicielstwa zawarte w Konstytucji RP (art. 18 oraz art. 71 ust. 1 i 2) i potwierdzone orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego¹⁷ oraz
- konieczność adekwatnego lokowania publicznych (ograniczonych przecież) środków

należałoby oczekiwać, iż Program skierowany zostanie do tych, którzy, należąc do najbardziej potrzebujących własnego mieszkania, zapewnią największe prawdopodobieństwo korzystnego wpływu udzielonego wsparcia na demografię. Niestety, Ministerstwo Rozwoju i Technologii zdaje się ignorować doświadczenia poprzednich programów w których głównymi beneficjentami byli relatywnie zamożni single (o czym dalej) i wyrażać nadmierny – kompletnie nieuzasadniony optymizm wobec ich przyszłych zachowań, sugerując, że gdy zakupią oni mieszkanie, to chętniej zdecydują się na powiększenie rodziny.

Co więcej, Program nie tylko nie posiada rozwiązań stricte prorodzinnych – trudno za takowe uznać możliwość zaciągnięcia kredytu na 600 000 zł zamiast 500 000 zł – ale w niektórych sytuacjach może **zniechęcać do wchodzenia w związek małżeński**. Przewiduje bowiem, że posiadanie mieszkania przez choć jednego z małżonków będzie wykluczać ich obu ze skorzystania z preferencyjnego kredytu. Jednocześnie brak jest jakichkolwiek mechanizmów weryfikujących brak życia w konkubinacie przez beneficjentów programu. Rozważające zawarcie małżeństwa pary są w ten sposób zachęcane do porzucenia tych planów, skoro będąc w konkubinacie mogą pozyskać wsparcie dwukrotnie lub pozyskać je pomimo posiadania już mieszkania (domu) przez jednego z

¹⁴ Art. 13 opiniowanego projektu.

¹⁵ Art. 14 opiniowanego projektu.

¹⁶ Por. art. 35 i art. 36 Projektu.

¹⁷ Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że pomoc rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej ma w związku z tym posiadać charakter „pomocy wykraczającej poza zwykłą pomoc”, „wykraczającej poza zakres zwykłego uwzględnienia jej potrzeb”. Por. wyrok TK z 15 listopada 2005 r., sygn. akt P 3/05, pkt III.3; wyrok TK z 8 maja 2001 r., sygn. akt P 15/00, pkt III.4.

konkubentów. Deklarowany przez Ministerstwo Rozwoju i Technologii zamiar „uszczelnienia systemu” i „eliminowania z programu cwaniaków i kombinatorów”¹⁸ najwyraźniej nie znajdzie tu zastosowania.

W tym kontekście wypada przypomnieć uwagi Trybunału Konstytucyjnego, który podkreślił, iż, "[c]elem regulacji konstytucyjnych odnoszących się do statusu rodziny jest (...) nałożenie na państwo, a zwłaszcza na ustawodawcę, obowiązku podejmowania takich działań, które "umacniają więzi między osobami tworzącymi rodzinę, a zwłaszcza więzi istniejące między rodzicami i dziećmi oraz między małżonkami"¹⁹. Działania te "nie mogą jednak prowadzić, choćby nawet pośrednio, do osłabiania trwałości więzów rodzinnych przez takie rozwiązania, które preferowałyby wychowywanie dzieci tylko przez jednego z rodziców albo nawet przez oboje z nich, ale bez zawierania związku małżeńskiego"²⁰.

W celu wyeliminowania powyższego niekorzystnego traktowania małżeństw oraz przede wszystkim w celu nadania Programowi prodemograficznego na rozważenie zasługują dwa rozwiązania:

- 1) poszerzenie grupy adresatów Programu o małżeństwa w których jeden z małżonków posiada już mieszkanie.

To rozwiązanie, usuwając zniechęcający do zawierania małżeństwa aspekt Programu ogranicza jednak dostępne środki z których mogłyby skorzystać rodziny nieposiadające żadnego mieszkania.

- 2) wyłączenie z grona adresatów Programu osób samotnych (bezdziетnych).

Rozwiązanie drugie posiada zaletę pierwszego, a jednocześnie pozbawione jest jego wady czyli zarówno usuwa ten aspekt Programu, który zniechęca do zawierania małżeństwa jak i nie tylko nie zmniejsza puli środków dostępnych dla rodzin bez mieszkania a wręcz ją powiększa.

Niezależnie od powyższego warto podkreślić, że samo wprowadzenie takiego programu jak „Pierwsze Mieszkanie” nie może pozostawać bez wpływu na rodziny z dziećmi. Wpływ ten może być pozytywny albo negatywny. Nie może natomiast być neutralny. Pozytywny wystąpiłby oczywiście wówczas, gdyby **a)** Program był wyłącznie im dedykowany i gdyby **b)** obejmował wszystkich, którzy spełnią ustalone kryterium dotyczące posiadania (spodziewania się) dzieci lub pozostawania w związku małżeńskim.

W sytuacji jednak, gdy adresowany jest do wszystkich osób posiadających zdolność kredytową (poniżej 45 roku życia, bez własnego mieszkania) jego wpływ dla wielu rodzin może być negatywny. Z jednej bowiem strony **a)** ograniczeniu ulega możliwość „wejścia do Programu” i uzyskania

¹⁸ W. Papiernik *Buda o pierwszym mieszkaniu: Cwaniaków i kombinatorów będziemy eliminować*, https://gospodarka.dziennik.pl/news/artykuly/8626566.waldemar-buda-pierwsze-mieszkanie-prawo-i-sprawiedliwosc-kredyt.html?fbclid=IwAR2sV35V_SWESRIIRQszaSG0gZVCvxgSKJLSyO1QIUAZNFdaV0q-D0pkVCU

¹⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18.5.2005 r., [K 16/04](#).

²⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12.4.2011 r., [SK 62/08](#).

wsparcia (ze względu na większą liczbę uprawnionych), z drugiej zaś, **b)** na skutek doprowadzenia do dalszego wzrostu cen mieszkań (o czym dalej w pkt 5) pogarszają się ogólne warunki dla tych, którzy zostają „poza” Programem.

3. Powielanie błędów poprzednich programów mieszkaniowych.

„Pierwsze Mieszkanie” nie jest pierwszym programem mającym wesprzeć Polaków w ich staraniach o własne mieszkanie. Podobne uchwalane były w minionych latach. W 2006 r. przyjęto trwający 8 lat program Rodzina na swoim. W 2014 r. z kolei uruchomiony został program Mieszkanie dla Młodych (MdM), który w założeniu miał łączyć „jednocześnie cel polityki mieszkaniowej z celami polityki rodzinnej zmierzającej do powstrzymania negatywnych tendencji demograficznych związanych z niskim poziomem dzietności”.

Program ten, podobnie jak obecnie „Pierwsze Mieszkanie” skierowany był nie tylko do małżeństw i rodzin z dziećmi, ale także do bezdzietnych konkubinatów i osób samotnych. Już u jego początków poddawano go krytyce przewidując, że głównymi jego beneficjentami będą banki, deweloperzy i zamożni single, zauważano nawet, iż może on motywować ludzi do rozwodów²¹. Wiele z tych obaw okazało się niestety zasadnych, a MdM w praktyce nie spełnił swojej roli. Okazało się, że aż 72,2 proc. beneficjentów programu w latach 2014 – 2016 była bezdzietna. Zaledwie 43,6 proc. beneficjentów stanowiły małżeństwa (w tym połowa bezdzietna). Beneficjenci z dwójką lub trójką (i więcej) dzieci stanowili ledwie 8,6 proc. wszystkich nabywców.²²

Dane te jednoznacznie ukazały niedostępność lub niedostosowanie MdM do potrzeb i realiów życia rodzin z dziećmi, a więc tych, dla których miałyby największe znaczenie. Wskazują na to oficjalne dane statystyczne GUS zgodnie z którymi w najtrudniejszej sytuacji materialnej znajdują się małżeństwa posiadające troje lub większą liczbę dzieci na utrzymaniu.²³ Przeciętny dochód na osobę w takiej rodzinie jest niższy niż w przypadku emerytów. Dane te pochodzą z 2018 r. ponieważ, co ciekawe, od 2019 r. GUS zaprzestał podawania takich informacji.²⁴

4. Ignorowanie „Strategii Demograficznej 2040”

Wsparcie w zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych rodzin stanowi istotny element przyjętego przez rząd w 2022 r., a opracowanego przez Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej oraz Pełnomocnika Rządu ds. Polityki Demograficznej dokumentu „Strategia Demograficzna 2040”²⁵

W Strategii już na wstępie zauważa się, iż „mimo wzrostu w stosunku do 2015 roku, w roku 2019 współczynnik dzietności teoretycznej TFR osiągnął w Polsce wartość 1,42 dziecka na kobietę, co

21 G. Błaszczak *Dopłaty do mieszkań w ogniu krytyki*, z: <https://www.rp.pl/nieruchomosci/art12798011-doplaty-do-mieszkan-w-ogniu-krytyki> [23.10.2013].

22 NIK, Realizacja rządowego programu „Mieszkanie dla Młodych”, zał. Nr 6, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,14392,vp,16849.pdf>

Wyniki za cały okres obowiązywania MdM nie wydają się istotnie lepsze skoro nawet BGK w swoim podsumowaniu nie wskazuje jaki odsetek beneficjentów stanowiły osoby bezdzietne: https://www.bgk.pl/files/public/Pliki/Osoby_fizyczne/MDM/dane_MdM_II_Q_2018_MEDIA.pdf

23 GUS, *Sytuacja gospodarstw domowych w 2018 r. w świetle wyników badania budżetów gospodarstw domowych*, s. 9.

24 Od 2019 r. opracowania „Sytuacja gospodarstw domowych w...” przedstawiają inny podział: pracownicy, rolnicy, pracujący na własny rachunek, emeryci, renciści.

25 Strategia Demograficzna 2040, listopad 2022, www.gov.pl/web/demografia/strategia

uplasowało Polskę na 190 miejscu na świecie na 208 sklasyfikowanych państw i terytoriów.”²⁶ Dodajmy, że obecnie jest jeszcze gorzej. W całym 2022 r. urodziło się w Polsce jedynie 305 tys. dzieci (zatem współczynnik dzietności oscyluje wokół 1,3), podczas gdy jeszcze w 2017 r. było to 402 tys. Oznacza to, że w ciągu zaledwie pięć lat, liczba urodzeń w Polsce spadła aż o 25% (!).

W związku z powyższym, Strategia Demograficzna 2040 wskazuje na potrzebę podjęcia szeregu działań w obszarze mieszkalnictwa, wskazując jednocześnie na konieczność ukierunkowania wsparcia na rodziny z dziećmi. W szczególności, w ramach zwiększania siły nabywczej rodzin przewidywano²⁷:

- 1) wsparcie rodzin planujących lub posiadających dzieci, chcących pozyskać pierwsze miejsce zamieszkania w budownictwie jednorodzinnym lub wielorodzinnym na rynku komercyjnym, w pozyskaniu kredytu mieszkaniowego.
- 2) wsparcie zdolności finansowych rodzin chcących budować lub rozbudować dom w systemie gospodarczym, w szczególności na terenach niskiej aktywności firm deweloperskich.
- 3) wsparcie zdolności finansowych rodzin już posiadających dzieci lub planujących posiadanie większej ich liczby w powiększaniu powierzchni domu lub mieszkania, adaptacji lub przeprowadzki do mieszkania lub domu o większej powierzchni.

Tymczasem program „Pierwsze Mieszkanie”, który, jak się zdaje, powinien wpisywać się w założenia Strategii i który mógłby stanowić pierwszoplanowy instrument realizowania polityki rodzinnej i demograficznej w obszarze mieszkalnictwa, **zbywa Strategię całkowitym milczeniem** (zarówno uzasadnienie jak i OSR nie wymieniają ani razu). Gubiąc perspektywę demograficzną i traktując rynek mieszkaniowy *de facto* w oderwaniu od aspektu pronatalistycznego maksymalnie rozszerza krąg adresatów. W perspektywie ograniczonej do reagowania na „problemy z jakimi czasowo boryka się rynek mieszkaniowy” nie jest przecież istotne kto okaże się finalnym nabywcą mieszkania.

Program pozostaje w sprzeczności także z innymi kierunkowymi wytycznymi obranymi w Strategii Demograficznej 2040, która zauważa, iż „pierwsze mieszkania rodzin zwykle mają niewielką powierzchnię. Wyzwaniem jest zatem możliwość przeprowadzki rodziny w miarę pojawiania się kolejnych dzieci do mieszkania lub domu spełniającego oczekiwania co do powierzchni.”²⁸ I dalej: „dla realizacji celów SD jest istotne, by (...) zapewnić możliwości zwiększenia powierzchni w miarę wzrostu liczby członków rodziny.”²⁹

Tymczasem Program **nie przewiduje, by od zasady dziesięcioletniego związania beneficjentów z zakupionym mieszkaniem można było odstąpić w przypadku narodzin kolejnych dzieci** (lub zmiany ośrodka aktywności życiowej np. w skutek zmiany pracy i przeprowadzki do innego województwa).

²⁶ Strategia Demograficzna 2040, s. 5.

²⁷ Strategia Demograficzna 2040, op. cit., s. 82-83.

²⁸ Strategia Demograficzna 2040, s. 37.

²⁹ Tamże, s. 88.

5. Stymulowanie inflacji.

Program budzi wątpliwości także ze względu na prawdopodobieństwo doprowadzenia do dalszego wzrostu inflacji na skutek ukierunkowania na wsparcie strony popytowej na rynku nieruchomości. Jak słusznie zauważa Narodowy Bank Polski „ze względu na fakt, że instrument bezpieczny kredyt 2% wspierałby jedynie stronę popytową na rynku nieruchomości, **jego wprowadzenie oddziaływałoby w kierunku wzrostu cen mieszkań, przyczyniając się do poprawy sytuacji finansowej deweloperów**” oraz „sektora bankowego”³⁰. „Wyższe ceny mieszkań, ograniczałyby jeszcze bardziej ich ogólną dostępność dla części populacji, która nie byłaby uprawniona do korzystania z tego instrumentu.”

NBP zauważa ponadto iż „ryzyko niewłaściwego ukierunkowania wsparcia występuje również w przypadku proponowanych dopłat do oszczędzania na cele mieszkaniowe w ramach instrumentu „Konto mieszkaniowe”. W szczególności, beneficjentami tego programu mogą być względnie zamożne rodziny planujące zakup mieszkania dla swoich dorastających dzieci, który zostałby zrealizowany niezależnie od wsparcia państwa. Proponowane w projekcie rozwiązania pozwolą tym rodzinom na skorzystanie z dopłaty ze środków publicznych, która nie przyczyni się do poprawy sytuacji mieszkaniowej ludności.

„Takie ukierunkowanie wsparcia – pisze NBP niejako potwierdzając przedstawione w niniejszej opinii zastrzeżenia – budzi zastrzeżenia co do jego celowości i efektywności nakładów na realizację programu.”

Wreszcie za trafną należy uznać także kolejną uwagę NBP: „W ocenie skutków regulacji projektu wskazano, że jednym z oczekiwanych efektów jego wprowadzenia jest utrzymanie wysokiego poziomu nowych inwestycji mieszkaniowych, jednak w ocenie NBP, **cel ten można byłoby skuteczniej osiągnąć poprzez działania zmierzające do zwiększenia podaży mieszkań, a nie stymulujące popyt**. W szczególności, podejmowane działania powinny koncentrować się na zwiększeniu zasobu mieszkań socjalnych i tanich mieszkań na wynajem.”

6. Podsumowanie i rekomendacje.

Posiadanie mieszkania jest jedną z kluczowych potrzeb człowieka. Państwo nie może jednak, interweniując w mechanizmy rynkowe przy pomocy publicznych programów (o ile nie chce wejść na drogę centralnego planowania) udzielić wsparcia wszystkim zainteresowanym. Stąd konieczne jest dokonywanie wyboru adresatów w oparciu o zasadę celowości i efektywności wydatkowania środków publicznych z punktu widzenia strategicznych interesów Polski. Takim właśnie interesem jest wyjście z katastrofy demograficznej. Niestety program „Pierwsze mieszkanie” prezentuje takie podejście do polityki mieszkaniowej, w którym, pomimo rytualnych deklaracji, **aspekt demograficzny i rodzinny ma de facto charakter najwyżej drugoplanowy** – nie zawiera żadnych rozwiązań stricte **prorodzinnych**, za punkt odniesienia traktując wyłącznie „problemy rynku mieszkalnego”.

³⁰ Uwagi Narodowego Banku Polskiego do projektu ustawy (nr w wykazie UD 479), <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12369053/12948768/12948770/dokument611507.pdf>

Warto na marginesie zauważyć jak dalece odmienną jest perspektywa prezentowana w Programie od skuteczniejszego (biorąc pod uwagę współczynniki płodności) modelu polityki mieszkalnej funkcjonującej na Węgrzech. Tam wsparcie powiązane jest z posiadaniem dzieci (lub ciążą) i obejmuje szereg świadczeń, takich jak bezzwrotna dotacja na kupno mieszkania domu („CSOK”) która w przypadku posiadania jednego dziecka wynosi 600 tyś. HUF (7.300 zł) a w przypadku trójki aż 10 mln HUF (121 tyś zł) lub niskoprocentowany (3 proc) kredyt w wysokości 10 mln HUF w przypadku rodziny z dwójką dzieci i 15 mln HUF (182 tyś zł) gdy dzieci jest troje lub więcej.

O ile komunikat wysyłany przez program „Pierwsze mieszkanie” można streścić jako: **„Proszę, oto pieniądze. Być może zachęcą Was do posiadania dzieci (a być może nie).”**, o tyle komunikat formułowany na Węgrzech można ująć w słowach: **„Jeśli założycie rodzinę i będziecie mieć dzieci, nie zostaniecie sami – państwo udzieli Wam znaczącego wsparcia.”**

Ze względu na opisane wyżej wady, opiniowany projekt ustawy, w jego obecnej postaci, należy ocenić negatywnie.

W odpowiedzi na opisane wyżej wady Programu związane z brakiem stricte promażeńskich, prorodzinnych lub pronatalistycznych elementów oraz związane z nimi wątpliwości co do jego efektywności w wymiarze demograficznym rekomenduje się:

- 1) ograniczenie grona adresatów Programu do małżeństw oraz rodzin z dziećmi lub rodzin spodziewających się dziecka (ciąża);
- 2) wprowadzenie mechanizmu łączącego wysokość wsparcia z liczbą posiadanych dzieci, przykładowo poprzez podzielenie dziesięcioletniego okresu dopłat na dwa pięcioletnie okresy, z których drugi uzależniony byłby od narodzin kolejnego dziecka (warunek nie obejmowałby rodzin z trójką dzieci).

Rafał Dorosiński - członek Zarządu Instytutu Ordo Iuris

Daniel Dylewski - analityk Instytutu Ordo Iuris