

Program pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez młodych ludzi Mieszkanie dla Młodych¹

Study of benefits, expected costs and regulatory risk related to the government housing market subsidies program Mieszkanie dla młodych

Program Mieszkanie dla młodych (**MdM**) w głównej części skierowany jest do osób (małżeństw, osób samotnie wychowujących dziecko oraz tzw. singli²) w wieku do 35 lat³, chcących nabyć na rynku pierwotnym⁴ swoje pierwsze mieszkanie (lokal mieszkalny, albo dom jednorodzinny⁵) z wykorzystaniem kredytu (wyłącznie na zakup mieszkania⁶).



Zatem ustawa wyklucza kredyty na zakup mieszkania i wyposażenia) w kwocie stanowiącej co najmniej 50 proc. ceny zakupu mieszkania i na okres co najmniej 15 lat⁷ z państwowym dofinansowaniem wkładu własnego, którego przyznanie i wysokość zależna jest od powierzchni użytkowej mieszkania, średniego wskaźnika przeliczeniowego kosztu odtworzenia 1 m² powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych, obowiązującego w gminie, na terenie której położone jest mieszkanie⁸ oraz liczby posiadanych dzieci⁹.

Drugą grupą adresatów określoną w rozdziale czwartym ustawy MdM mogącą uzyskać wsparcie finansowe, jednakże na innych zasadach, są osoby fizyczne, które do końca roku kalendarzowego, w którym wydano pozwolenie na budowę lokalu mieszkalnego, albo domu jednorodzinnego, nie ukończyły 36 lat¹⁰, spełniły warunki wymienione m.in. w art. 20 ustawy MdM i które po dniu 1 stycznia 2014 r. poniosły wydatki w związku z budową pierwszego własnego mieszkania (a także nadbudową lub rozbudową budynku na cele mieszkalne lub przebudową (przystosowaniem) budynku niemieszkalnego, jego części lub pomieszczenia niemieszkalnego na cele mieszkalne¹¹). Wsparcie finansowe polega w tym przypadku na zwrocie części podatku VAT¹² związanego z zakupem materiałów budowlanych¹³ na wniosek osoby zainteresowanej przez urząd skarbowy^{14,15}. Różnica w formie wsparcia sprawia, że dokonuje się ono tutaj bez pośredniego zaangażowania systemu bankowego, jak to ma miejsce w przypadku nabycia pierwszego mieszkania opisanego na wstępie. Inna jest także sytuacja beneficjenta, który najpierw musi wydatkować środki, żeby dopiero później otrzymać ich zwrot.

Program *Mieszkanie dla Młodych* ma stanowić element kontynuacji polityki mieszkaniowej prowadzonej przez państwo określonej w ramach *Strategii długofalowego rozwoju sektora mieszkaniowego na lata 2005–2025* oraz przyjętego w roku 2010 dokumentu „*Główne problemy, cele i kierunki*

programu wspierania rozwoju budownictwa mieszkaniowego do 2020 r.”¹⁶. Jego bezpośrednim poprzednikiem był program *Rodzina na Swoim* (RnS) realizowany w okresie od 2007 do końca 2012 roku. Program MdM natomiast funkcjonuje od 1 stycznia 2014 r. Oznacza to zatem roczną przerwę w funkcjonowaniu instrumentu bezpośredniego wsparcia rynku mieszkaniowego. Przerwa ta nie może zostać wyjaśniona czynnikami związanymi z czasem trwania procesu legislacyjnego, gdyż o wygaszeniu programu RnS wiadano przed 15 lipca 2011 r., gdy uchwalona została nowelizacja ustawy RnS dodająca art. 12a o udzielaniu kredytów preferencyjnych na podstawie wniosków o kredyt preferencyjny złożonych do dnia 31 grudnia 2012 r. Jest to zatem widoczna oznaka słabości procesu konkretyzacji zadań i ich realizacji w ramach przyjętych założeń w wymienionych dokumentach strategicznych. Słabości w zakresie braku spójności długofalowej polityki wspierania budownictwa mieszkaniowego dostrzeżone zostały także przez Najwyższą Izbę Kontroli, która opublikowała krytyczny raport z przeprowadzonej kontroli¹⁷.

Do dnia 10 czerwca 2014 r. jedenaście banków komercyjnych podpisało umowy w sprawie stosowania finansowego wsparcia w ramach programu MdM.

Ewentualne skutki ustawy warto porównać z założonymi celami. Daje to także szansę na określenie, których skutków ustawodawca jest świadomy, a których nie. Celu, w jakim powstała ustawa MdM i znanych ustawodawcy skutków należy szukać w projekcie jej założeń, uzasadnieniu i ocenie skutków regulacji do projektu ustawy MdM, a także dokumentach, z którymi ustawa ta koresponduje.

1. Próba zidentyfikowania korzyści

Zgodnie ze *Strategią długofalowego rozwoju sektora mieszkaniowego na lata 2005–2025*, jednym z celów polityki mieszkaniowej jest **promocja inwestycji we własne mieszkanie**, w szcze-

Sebastian Ratajczyk

Współpracownik ALTERUM
Ośrodka Badań i Analiz Systemu
Finansowego, doktorant Kolegium
Nauk o Przedsiębiorstwie Szkoły
Główniej Handlowej.



FOTO: ARCH-PRYWATNE

gólności pierwsze¹⁸. Program MdM ten cel realizuje i w tym sensie można uznać to za korzyść. W wymiarze społecznym pomaga on bowiem w zaspokojeniu jednej z najbardziej elementarnych potrzeb społecznych¹⁹ i służy poprawie sytuacji bytowej.

Uwarunkowania mieszkaniowe wpływają także **na liczbę urodzeń dzieci** i w tym sensie wpływają na demografię kraju²⁰. Istnieje bowiem korelacja między liczbą nowych mieszkań a liczbą urodzeń²¹. Program MdM oddziałuje więc pozytywnie na sytuację demograficzną, ponieważ zwiększa efektywny popyt na pierwotnym rynku mieszkaniowym, na który powinna odpowiedzieć strona podaźowa, a to znowu powinno przełożyć się na liczbę rodzonych dzieci. Ponadto, zaimplementowana w ustawie MdM formuła przydzielająca największe wsparcie finansowe modelowi rodziny 2+3 także promuje wielodzietność, co może ostatecznie prowadzić do poprawy współczynnika dzietności²².

MdM może także pozytywnie wpływać na przeciwdziałanie wykluczeniu finansowemu związanemu z brakiem dostępu do kredytu hipotecznego, na który narażeni mogą zostać młodzi ludzie o niższych dochodach. Sytuacja taka w szczególności może mieć miejsce w związku z obowiązywaniem rekomendacji S, która począwszy od 01.01.2014 r. wprowadziła wymóg minimum 5 proc. wkładu własnego, a docelowo od 2017 r. wymóg ten będzie wynosić 20 proc.²³. Zdolność kredytowa



beneficjentów w ramach programu MdM poprawi się, a wysokość ich miesięcznej raty będzie niższa²⁴.

Wydaje się także, że względna korzyść beneficjenta w programie MdM jest wyższa niż w RnS. Dofinansowanie wkładu własnego sprawia bowiem, że kapitał ten pracuje od dnia jego udzielenia, obniżając koszty obsługi zobowiązania przez cały okres jego spłaty, a także może (choć tylko w ograniczony sposób i nie w każdym banku ze względu na zróżnicowanie stosowania widełek dotyczących wysokości wkładu własnego) pozytywnie wpłynąć na uzyskane przez beneficjenta warunki kredytowe. Tabela 1 przedstawia wyniki symulacji wartości zaktualizowanej (PV) korzyści beneficjenta przy zakupie

mieszkania w ramach programów RnS i MdM. Przy przyjętych założeniach (w szczególności **10** proc. dofinansowania wkładu własnego w przypadku programu MdM) program MdM jest korzystniejszy (patrz tabela 1, wyniki pogrubione) dla beneficjenta przy wartościach stopy WIBOR do 4 proc. Jednakże począwszy od wartości WIBOR 5 proc. i więcej, korzystniejszy (patrz tabela 1 wyniki pogrubione) był program RnS. Natomiast zmieniając założenie dotyczące wysokości dofinansowania wkładu własnego z 10 na **15** proc., program MdM jest korzystniejszy we wszystkich (analizowanych w tabeli) przypadkach. Ostatni wniosek jest szczególnie

istotny, gdyż w OSR do projektu ustawy MdM zakłada się, że z dofinansowania wkładu własnego w wysokości 15 proc. skorzysta 50 proc. beneficjentów programu MdM²⁵.

W wymiarze makroekonomicznym istotnym faktem jest to, że program MdM w przeciwieństwie do RnS **wspiera tylko budownictwo na rynku pierwotnym**³⁰. Może to prowadzić, jak już wspomniano, do powstania relatywnie większego efektywnego popytu na rynku pierwotnym^{31,32}, a zatem też ożywienia w branży budowlanej, w której skupionych jest 13 proc. przedsiębiorstw, 10 proc. zatrudnionych i która generuje 5–7 proc. PKB³³, ale też w branżach

TABELA 1.

Symulacja PV korzyści beneficjenta przy zakupie mieszkania w ramach programów RnS i MdM.

Okres kredytowania (lata)	PV oszczędności i dopłaty / WIBOR	1%	2%	3%	4%	5%	6%	7%	8%	9%	10%
RATY RÓWNE											
15	RnS	16 480 zł	21 461 zł	26 196 zł	30 692 zł	34 954 zł	38 990 zł	42 807 zł	46 413 zł	49 814 zł	53 019 zł
	MdM	27 163 zł	28 895 zł	30 380 zł	31 655 zł	32 751 zł	33 695 zł	34 509 zł	35 212 zł	35 820 zł	36 346 zł
20	RnS	17 893 zł	23 261 zł	28 336 zł	33 125 zł	37 634 zł	41 871 zł	45 844 zł	49 563 zł	53 039 zł	56 283 zł
	MdM	28 926 zł	30 872 zł	32 462 zł	33 764 zł	34 832 zł	35 709 zł	36 431 zł	37 027 zł	37 519 zł	37 927 zł
25	RnS	18 729 zł	24 313 zł	29 569 zł	34 503 zł	39 121 zł	43 432 zł	47 449 zł	51 183 zł	54 648 zł	57 859 zł
	MdM	30 448 zł	32 498 zł	34 094 zł	35 340 zł	36 315 zł	37 080 zł	37 681 zł	38 154 zł	38 528 zł	38 824 zł
35	RnS	19 658 zł	25 458 zł	30 876 zł	35 918 zł	40 594 zł	44 920 zł	48 912 zł	52 592 zł	55 981 zł	59 100 zł
	MdM	32 892 zł	34 932 zł	36 374 zł	37 398 zł	38 127 zł	38 647 zł	39 020 zł	39 288 zł	39 482 zł	39 621 zł
RATY MALEJĄCE											
15	RnS	15 719 zł	20 193 zł	24 339 zł	28 184 zł	31 754 zł	35 072 zł	38 159 zł	41 033 zł	43 713 zł	46 213 zł
	MdM	27 163 zł	28 895 zł	30 380 zł	31 655 zł	32 751 zł	33 695 zł	34 509 zł	35 212 zł	35 820 zł	36 346 zł
20	RnS	17 054 zł	21 878 zł	26 333 zł	30 452 zł	34 265 zł	37 797 zł	41 072 zł	44 112 zł	46 937 zł	49 563 zł
	MdM	28 926 zł	30 872 zł	32 462 zł	33 764 zł	34 832 zł	35 709 zł	36 431 zł	37 027 zł	37 519 zł	37 927 zł
25	RnS	17 855 zł	22 888 zł	27 530 zł	31 814 zł	35 772 zł	39 432 zł	42 821 zł	45 960 zł	48 871 zł	51 573 zł
	MdM	30 448 zł	32 498 zł	34 094 zł	35 340 zł	36 315 zł	37 080 zł	37 681 zł	38 154 zł	38 528 zł	38 824 zł
35	RnS	18 771 zł	24 043 zł	28 897 zł	33 369 zł	37 494 zł	41 301 zł	44 819 zł	48 071 zł	51 081 zł	53 869 zł
	MdM	32 892 zł	34 932 zł	36 374 zł	37 398 zł	38 127 zł	38 647 zł	39 020 zł	39 288 zł	39 482 zł	39 621 zł

Źródło: Opracowanie własne. W symulacji przyjęto szereg założeń upraszczających. Przedmiotem finansowania w całości (poza dopłatą w przypadku programu MdM) kredytem jest nieruchomości w cenie 200 000 zł w całości objęta programem RnS i MdM. Stopę oprocentowania kredytu, jak i używaną do dyskontowania ustalono jako $r = \text{WIBOR} + \text{marża}$. WIBOR stały w całym okresie kredytowania. Wysokość marży ustalono na 2 p.p., aby uzyskać porównywalność ze stopą referencyjną w ramach programu RnS. Korzyści beneficjenta w ramach RnS oszacowano jako sumę PV sum rocznych 50 proc. odsetek miesięcznych naliczanych przez okres 8 lat. Natomiast korzyści beneficjenta w ramach MdM oszacowano jako 10 proc. ceny nieruchomości otrzymywane w postaci dofinansowania wkładu własnego (najniższa wartość dofinansowania w ramach MdM) plus suma PV rocznych odsetek jakie płatne byłyby od 10 proc. ceny nieruchomości przez cały okres kredytowania. Dodatkową korzyścią z punktu widzenia systemu bankowego, w przypadku programu MdM – poza prawdopodobnym wzrostem popytu na kredyty hipoteczne, w związku z uzależnieniem uzyskania wsparcia od jego zaciągnięcia²⁶ – powinno być także relatywnie niższe ryzyko niż w związku z udziałem banków w programie RnS. Podczas gdy w programie RnS na naturalny proces pogarszania się jakości portfela kredytów mieszkaniowych związany z jego starzeniem się²⁷ może nałożyć się także ryzyko związane ze skokowym obniżeniem się jakości portfela hipotek związanego z wygasaniem dopłat do kredytów w ramach RnS²⁸, to w przypadku kredytów udzielanych w ramach programu MdM takie dodatkowe ryzyko nie występuje. Warto wspomnieć, że ww. mechanizm wpisany w RnS, którego nie ma MdM, był bardzo podobny co do istoty do tzw. okresu promocyjnego, pozwalającego znacząco obniżyć wysokość raty w pierwszych latach kredytowania nieruchomości stosowanego w kredytach hipotecznych, które przyczyniły się do ostatniego kryzysu na rynku nieruchomości w USA²⁹. Usunięcie tego mechanizmu w MdM w stosunku do RnS, zidentyfikowanego jako jeden z wyzwalaczy kryzysu na rynku nieruchomości w USA, stanowi niewątpliwą dodatkową korzyść dla poprawy stabilności makroekonomicznej. Co więcej, na korzyść MdM przemawia też fakt, że stosowany w nim mechanizm dofinansowania wkładu własnego obniża LtV i zmniejsza z perspektywy banku ewentualne ryzyko tego, że zabezpieczenie w postaci hipoteki może okazać się niewystarczające do odzyskania całości kredytu.

powiązanych, np. materiałów budowlanych, wykończeniowej, meblowej, AGD, RTV itp., tworząc efekt mnożnikowy³⁴. Z punktu widzenia państwa zaś wspomniane ożywienie może prowadzić do większych wpływów m.in. z tytułu podatku VAT, a zatem poprawy stanu finansów państwa.

Dokładniejsza analiza prognozowanych efektów programu MdM prowadzi jednakże do wniosku, że mimo wymienionych korzyści, jego charakter jest raczej **sygnalizacyjny niż rozwiązujący istniejące problemy**.

Potrzeby mieszkaniowe, według najprostszego szacunku będącego różnicą między liczbą gospodarstw domowych (13,567 mln³⁵) a liczbą mieszkań zamieszkałych³⁶ (12,525 mln³⁷) na rok 2011 wyniosły 1,042 mln mieszkań, z tego 53 proc. w miastach (uwzględniając wszystkie mieszkania niezamieszkałe i pomijając kwestie jakościowe, deficyt wyniósłby zaledwie 72 tys. – dodatkowe uwagi patrz przypis)³⁸. Na jedno gospodarstwo domowe przypadało zatem 0,92 mieszkania zamieszkiwanego (w 2002 roku 0,88³⁹). Program MdM natomiast, jak się prognozuje, w całym 5-letnim okresie jego funkcjonowania i przy danych ograniczeniach budżetowych, zapewni wsparcie tylko dla około 115 tys. beneficjentów⁴⁰, podczas gdy potencjalna ich liczba wynosi około 182,5 tys.⁴¹. Wynika z tego, że już w ocenie skutków regulacji ustawy MdM przewiduje się powstanie nawisu popytowego⁴² i 37 proc. potencjalnie uprawnionych wnioskodawców nie otrzyma wsparcia przy ustalonych limitach wydatków na MdM, **a zatem charakter wsparcia (i co za tym idzie, korzyści) należy uznać za ograniczony**.

2. Oczekiwane koszty regulacji

Maksymalny limit środków publicznych przeznaczonych na realizację programu MdM i czas jego działania określony został bezpośrednio w ustawie⁴³. Z założenia jest to program na okres pięciu lat. W roku 2014 na jego realizację przeznaczonych zostanie 600 mln

zł. Kwota ta systematycznie w każdym roku rośnie, osiągając w 2018 r. – 762 mln zł. Koszt przypadający średnio na jedną nieruchomość w ramach programu MdM to 28,06 tys. zł⁴⁴ (w programie RnS 39,54 tys. zł⁴⁵).

Dodatkowe koszty związane z programem MdM powstaną w związku z obciążeniem instytucji kredytujących (banków biorących udział w programie MdM) dodatkowymi obowiązkami administracyjnymi, jak weryfikacja dokumentów wnioskodawców pod kątem kwalifikacji do programu, przekazywanie dokumentów do BGK czy też wnioskowanie do BGK o przekazanie środków z tytułu dofinansowań wkładu własnego. Mimo braku danych do oszacowania wielkości kosztów związanych z tymi czynnościami wydaje się, że ich charakter – w przeważającej mierze jednorazowy – nie powinien być szczególnie obciążający dla instytucji kredytujących. Zaznaczyć przy tym jednak należy, że patrząc na liczbę dodatkowych czynności, niezbędnych przy realizacji programu MdM, to właśnie instytucje kredytujące spośród podmiotów zaangażowanych w działanie programu zostały prawdopodobnie obciążone najbardziej.

Bank Gospodarstwa Krajowego, jako operator Funduszu Dopłat i instytucja formalnie przyznająca wsparcie finan-

sowe⁴⁶, także otrzymał nowe obowiązki administracyjne generujące pewne koszty. Jednakże poza kosztami stworzenia systemu informatycznego, które prawdopodobnie były wysokie, koszty związane z obsługą bieżącą programu MdM, w porównaniu do kosztów takiej obsługi ponoszonych przez instytucje kredytujące, są raczej niewielkie, gdyż liczba i zakres dodatkowych czynności są relatywnie małe.

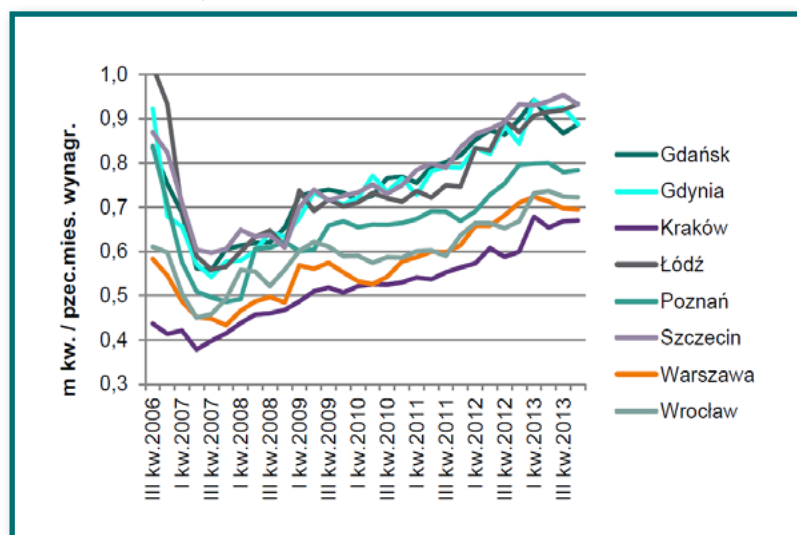
3. Ryzyko regulacyjne

Związane z programem MdM ryzyko regulacyjne, jak wspomniano we wstępie, rozpatrywać można z perspektywy ewentualnych (prawdopodobnych) skutków (i odchylen od nich) ustawy MdM w porównaniu do założonych celów, które powinna realizować.

Według projektu założeń projektu ustawy MdM, program MdM wpisywać się ma w cel *wprowadzania efektywnych form podaży mieszkań dostępnych cenowo w segmencie mieszkań na wynajem oraz budownictwie własnościowym*⁴⁷ wyznaczony przez „*Główne problemy, cele i kierunki programu wspierania rozwoju budownictwa mieszkaniowego do 2020 r.*”. Istotne są dwa aspekty tak sformułowanego celu: efektywna forma podaży i mieszkania dostępne cenowo. Mimo braku

WYKRES 1.

Dostępność mieszkań w m² za przeciętne wynagrodzenie w sektorze przedsiębiorstw w latach 2006–2013.



Źródło: Informacja o cenach mieszkań i sytuacji na rynku nieruchomości mieszkaniowych i komercyjnych w Polsce w IV kwartale 2013 r., NBP Warszawa s. 11.

skonkretyzowania tego celu w postaci np. zaplanowanej liczby nowo oddanych mieszkań i maksymalnej ceny za m², warto zastanowić się, czy ten cel, określony nawet w tak ogólny sposób, jest realny.

Wykres 1 obrazuje dostępność mieszkań w m² za przeciętne wynagrodzenie w sektorze przedsiębiorstw w latach 2006–2013. Wynika z niego, że w III kwartale 2013 r. za przeciętne wynagrodzenie w sektorze przedsiębiorstw w największych miastach Polski można było nabyć od ok. 0,68 do 0,92 m² mieszkania. Wynik ten obrazuje, że mieszkania w Polsce są **bardzo drogim dobrem** w stosunku do dochodów i to mimo obecnie relatywnie korzystnie kształtującej się relacji.

Mechanizm dofinansowania wkładu własnego programu MdM oparty jest zaś o średni wskaźnik przeliczeniowy kosztu odtworzenia 1 m² powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych⁴⁸ – dla którego ustalenia punkt wyjścia stanowią dane GUS, które znowu bazują na informacjach przekazywanych przez deweloperów, a więc podmioty bezpośrednio zainteresowane jego wysokością⁴⁹. A zatem sam program MdM nie sprzyja efektywnej podaży dostępnych cenowo mieszkań, a jedynie w pewien sposób udziela rabatu od cen mieszkań objętych jego zakresem – co jednak w żaden sposób nie oznacza, że mieszkania te są dostępne cenowo (porównując np. liczbę m² mieszkania, jakie może kupić obywatel w innych krajach EU za przeciętne wynagrodzenie w gospodarce). Można więc co najwyżej stwierdzić, że są one relatywnie bardziej dostępne cenowo niż mieszkania nieobjęte programem MdM.

Dodatkowym aspektem sprawy jest fakt, że kredyty preferencyjne zwiększają presję na wzrost (ewentualnie utrwalenie na wyższym poziomie) cen nieruchomości mieszkaniowych⁵⁰ w konsekwencji czyniąc wszystkie mieszkania mniej dostępnymi cenowo, także dla tych potencjalnych nabywców, którzy mogli sobie dotychczas pozwolić na zakup bez państwowego wsparcia. W świetle tego osiągnięcia kolejnego celu programu MdM, czyli *zmniejszenia deficytu lokali*

*mieszkalnych na rynku, szczególnie w odniesieniu do osób młodych nabywających pierwsze mieszkanie*⁵¹, rozpatrując całą podgrupę młodych ludzi chcących nabyć mieszkanie, a nie tylko beneficjentów programu MdM, staje się niepewne. *Per saldo* popyt efektywny na mieszkania wśród beneficjentów programu MdM może się zwiększyć, natomiast w skali całej gospodarki może się zmniejszyć i utrudnić osiągnięcie stanu równowagi rynkowej (projekt założeń przewiduje scenariusz odwrotny⁵²), co stanowi przejaw negatywnych efektów zewnętrznych tej regulacji.

Co więcej, kredyty preferencyjne mogą także prowadzić do powstania baniek na rynku nieruchomości, niosących ujemne konsekwencje dla wszystkich uczestniczących w nim stron⁵³. Aspekt ten uwidacznia się w zestawieniu długiego cyklu budowy nieruchomości (usztynienia nienadążającej w krótkim okresie podaży) z popytem, który zmienia się znacznie szybciej⁵⁴ (w przypadku uruchamiania programów typu MdM praktycznie skokowo). Sytuacja taka w szczególności może mieć miejsce w przypadku istotnego podniesienia limitów cen w ramach programu MdM, powodującego skokowy wzrost liczby nieruchomości, które mogą zostać objęte dofinansowaniem, *ergo* wzrost potencjalnego popytu. Jednakże zaznaczyć należy, że możliwe skutki są ograniczone ogólnym limitem budżetu programu MdM.

Trzeba także dodać, że działalność przedsiębiorstw deweloperskich koncentruje się głównie w większych miastach⁵⁵. Oznacza to, w związku ze wspieraniem przez program MdM tylko rynku pierwotnego, *zmniejszenie deficytu lokali mieszkalnych* nastąpi przede wszystkim w większych miastach. Pominięcie wymiaru geograficznego problemu może sprawić, że w pozostałej części kraju cel programu MdM nie zostanie osiągnięty.

Ostatecznie więc ryzyko regulacyjne, związane z realizacją celów określonych jako *wprowadzanie efektywnych form podaży mieszkań dostępnych cenowo, zwiększenie efektywnego popytu* na rynku mieszkaniowym

i łatwiejsze osiągnięcie na nim stanu równowagi⁵⁶, jest wysokie i występuje począwszy od etapu przedoperacyjnego programu. Jest to też przesłanka do rozważenia, czy nie istnieje alternatywna, efektywniejsza metoda realizacji tak ustalonego celu. Potencjalne rozwiązania sugerują Lech Mergler ze stowarzyszenia *Prawo dla miasta* i Grzegorz Borek ze stowarzyszenia *Kieleckie inwestycje*, którzy wymieniają:

- *rozszerzenie zakresu programu finansowego wsparcia budownictwa socjalnego*
- *zwiększenie dofinansowania dla Towarzystw Budownictwa Społecznego, obniżenie wymogów finansowych wobec potencjalnych najemców budowanych przez nie lokali i usprawnienie tej formy generowania podaży lokali na wynajem*
- *stworzenie programu wspomagającego finansowo gminy w wypełnianiu obowiązku zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty w zakresie gminnego budownictwa mieszkaniowego; stworzenie odpowiednich mechanizmów prawnych zachęcających organy samorządu terytorialnego do aktywnej działalności w zakresie tworzenia i utrzymania własności znacznych zasobów mieszkaniowych*
- *wsparcie renowacji lokali mieszkalnych oraz przekształcania innych lokali w lokale mieszkalne w ramach projektowanej ustawy o rewitalizacji*⁵⁷.

Kolejna kwestia rodząca ryzyko regulacyjne związana jest z zapisem dotyczącym konieczności finansowania nabycia nieruchomości z wykorzystaniem kredytu w kwocie stanowiącej co najmniej 50 proc. ceny zakupu mieszkania i na okres co najmniej 15 lat, a którego celem (zgodnie z projektem założeń projektu ustawy MdM) jest lepsze określenie beneficjentów i *wyłączenie z grupy adresatów wsparcia publicznego te gospodarstwa domowe, które bez wykorzystania długoterminowego*

*kredytu mieszkaniowego zaspokoją swoje potrzeby mieszkaniowe dysponując już własnymi środkami*⁵⁸.

Wydaje się, że warunek ten miał stanowić pewien substytut nieobecnego w ustawie ograniczenia dochodowego beneficjenta programu MdM. Stanowi on jednakże tylko pozorne ograniczenie dla grupy celowo wykluczonych z grona beneficjentów. Nie stoi bowiem na przeszkodzie potencjalnemu beneficjentowi uczynienie zadość powyższym warunkom i uzyskanie wsparcia, a następnie – w przypadku posiadania środków – spłacenie reszty zobowiązania. Ustawa MdM nie przewiduje sankcji za takie postępowanie i raczej trudno byłoby przewidywać, żeby mogła. Stanowiłoby to bowiem prawdopodobnie nieproporcjonalną ingerencję w sferę prywatną jednostki w stosunku do oczekiwanych korzyści. Przy tak sformułowanych warunkach ryzyko regulacyjne związane z nieotrzymaniem wsparcia przez osoby, które miały być zgodnie z intencją ustawodawcy jego beneficjentami i jego częściowe przechwycenie przez osoby, które miały być z programu MdM wykluczone, a zatem **ryzyko niezrealizowania celu programu MdM należy ocenić jako wysokie**.

Kolejnym celem stawianym przed programem MdM jest zwiększenie wolumenu inwestycji⁵⁹. Zakłada się, że będzie on oddziaływał korzystnie na branżę budowlaną. Mało prawdopodobne jest, aby tak ogólnie sformułowany cel, przy zastosowaniu oceny *tak/nie*, nie został osiągnięty. W istocie, efekty inwestycyjne powinny być także wyższe niż gdyby przedmiotem wsparcia uczynić nabycie mieszkania tak na rynku pierwotnym, jak i wtórnym. Oceniając więc ryzyko regulacyjne celu zwiększenia wolumenu inwestycji tylko w formule *tak/nie* oraz relatywnie w stosunku do programu RnS, wydaje się być ono niskie.

Jednakże dokonując dokładniejszej oceny i biorąc pod uwagę kwestie związane ze specyfiką procesu budowlanego i ograniczenia tak czasowe, jak i finansowe programu MdM, zmienia się poziom ryzyka związany z tak sformułowanym celem.

Działanie programu MdM (w jego głównej części) zaplanowano na lata 2014–2018, a zatem okres 5 lat. Uwzględniając długi cykl budowy nieruchomości, okres ten wydaje się być krótki. Można spodziewać się, że część deweloperów zaniecha uczestnictwa w programie ze względu na ryzyko związane z niezrealizowaniem się sprzedaży ich inwestycji w ramach czasowych obowiązywania państwowego wsparcia. Co więcej, ze względu na ograniczony budżet programu MdM, powstaje dodatkowe ryzyko dla deweloperów niesprzedania ze wsparciem danej, sprofilowanej w pewnym zakresie pod wymogi programu nieruchomości. Ryzyko to wiąże się także z kosztami finansowania niesprzedanych nieruchomości przez dłuższy niż zakładano okres. Te czynniki mogą spowodować niższą efektywność wykorzystania publicznych środków niż gdyby program został od początku zaplanowany na dłuższy okres działania. Zwiększenie wolumenu inwestycji będzie zatem prawdopodobnie słabsze od potencjalnego przy uwzględnieniu ww. czynników. W tym sensie, ryzyko regulacyjne dotyczące relatywnego zwiększenia wolumenu inwestycji w stosunku do potencjału można ocenić jako umiarkowane.

Do zamierzonego zwiększenia wolumenu inwestycji może też dojść w sposób niosący ujemne konsekwencje finansowe i społeczne. Przyczyną tego jest konstrukcja programu MdM, a szczególnie mechanizm ustalania cen nieruchomości objętych wsparciem, ale także wspomniany już, stosunkowo krótki czas trwania programu. Z tym pierwszym wiąże się fakt, że do programu włączany jest zasób nieruchomości na rynku pierwotnym relatywnie najtańszych, a więc trzeba budować tanio. Z drugim aspektem zaś wiąże się to, że konieczne jest budowanie szybko. W konsekwencji tego deweloperzy szukają działek o jak najniższej cenie, które można szybko i tanio nabyć. Ażeby stosunkowo szybko i tanio nabyć odpowiedniej wielkości teren pod budowę, korzystnie byłoby, gdyby poszczególne działki były duże, co pozwoliłoby uniknąć zawierania wielu transakcji i negocjacji z poszcze-

gólnymi właścicielami. Ponadto, odpowiednio duży teren i budowa pozwolą uzyskać efekty skali i zaoszczędzić na kosztach. Oddziaływanie wymienionych czynników prowadzi do nabywania przez deweloperów terenów pod zabudowę zazwyczaj na obrzeżach miast, co skutkuje efektem rozlewania się miasta (*urban sprawl*), będącego formą rozproszonej suburbanizacji⁶⁰.

Następstwem tego efektu jest wprowadzie także zwiększenie wolumenu inwestycji budowlanych, jednakże ze środków publicznych, a zatem będących właściwie wydatkami państwa. Rozlewanie się miasta wymaga bowiem budowy, zapewnienia i utrzymania przez państwo nowej infrastruktury (często nadmiernie rozbudowanej i niefunkcjonalnej sieci dróg⁶¹), co jest działaniem bardzo kosztownym i wywołuje wzrost wydatków na działanie miast. Zmniejsza się także wykorzystanie infrastruktury już istniejącej, a co za tym idzie, zmniejsza się niejako efektywność dotychczas wykorzystanych na jej budowę środków publicznych. Ze względu na rozproszoną lokalizację domostw, usług i miejsc pracy, rośnie uzależnienie mieszkańców od samochodu⁶², a także rosną koszty społeczne związane z czasem poświęcanym na przemieszczanie się (transport) i czasem traconym w korkach.

Ponadto, wspomniany mechanizm ustalania cen nieruchomości objętych wsparciem i dążenie deweloperów jako przedsiębiorstw rynkowych do uzyskania, przy danym poziomie ceny, odpowiedniego (maksymalnego możliwego) zysku⁶³, może prowadzić do tego, że jakość budownictwa będzie wprawdzie mieściła się w wymaganych prawem normach, ale ze względu na maksymalne ograniczanie kosztów, będzie raczej w ich dolnych granicach. W tym sensie powstaje m.in. pytanie o efektywność środków przeznaczanych na działanie programu MdM i o proinwestycyjny wymiar oddziaływania programu MdM nie tylko ilościowy (wolumen), ale także jakościowy. Dziwić może zatem fakt, że poza podstawowymi parametrami nieruchomości dotyczącymi ceny i metrażu, ustawa MdM (czy też np. załącznik do niej) nie



określa wymogów jakościowych budynków objętych działaniem lub np. maksymalnych prognozowanych kosztów eksploatacyjnych m² przypadających na nabywcę⁶⁴, gdyż istotne jest, aby mieszkanie zakupione ze wsparciem państwa nie okazało się być bardziej ograniczeniem i balastem dla nabywcy niż pomocą.

Uwzględniając przedstawione aspekty jakościowe realizacji celu zwiększenia wolumenu inwestycji w ramach działania programu MdM, a więc m.in. przyczynianie się do efektu rozlewania się miast, a zatem też wzrostu kosztów związanych z budową, zapewnieniem i utrzymaniem często nadmiernie rosnącej infrastruktury, wzrostu kosztów społecznych związanych z czasem przeznaczanym na przemieszczanie się (transport) i straconym w korkach; braku zapisów zapobiegających powstawaniu budownictwa niskiej jakości i drogiego w utrzymaniu, ryzyko regulacyjne tak rozpatrywanego w wymiarze jakościowym celu można uznać za wysokie.

Przedstawione rozważania dotyczące ryzyka regulacyjnego związanego z programem MdM nie mogą stanowić w żaden sposób listy zamkniętej. W trakcie obowiązywania programu MdM zmieniać się mogą tak uwarunkowania jego funkcjonowania, jak i same zapisy programu, a to może prowadzić do postawiania zupełnie nowych kategorii ryzyka. Wśród obszarów, które można już teraz wskazać do monitorowania, jest np. zagrożenie wynikające z zapisów ustawy MdM, które może przełożyć się na zmniejszenie mobilności pracowników. Zalecane jest zatem monitorowanie realizacji i skutków jego działania przez cały okres, w którym będzie funkcjonować.

Podsumowanie

Program MdM stanowi element kontynuacji (stosunkowo niespójnej) polityki mieszkaniowej państwa. Jego uruchomienie poprzedzała roczna przerwa w funkcjonowaniu instrumentów bezpośredniego wsparcia rynku mieszkaniowego. Mimo, że cele programu MdM zostały określone, to regulacja ta tylko w ograniczonym stopniu przyczynia się

do ich osiągnięcia. Program MdM nie sprzyja bowiem *efektywnej podaży dostępnych cenowo mieszkań*, a jedynie udziela rabatu od cen mieszkań objętych jego zakresem. Nie oznacza to jednak, że mieszkania te stają się dostępne cenowo. Nadal są one - w stosunku do dochodów - dobrem bardzo drogim. Co więcej, celom ustawy MdM nie nadano wymiaru pozwalającego na pomiar stopnia ich realizacji, a w samej ustawie, jak i dokumentach jej towarzyszących, nie sformułowano czytelnie sukcesu regulacyjnego.

Ustawie MdM nie towarzyszyły także rozważania dotyczące szacunkowych obciążeń wynikających z projektowanej regulacji (poza ogólnie określonym budżetem programu) dla jednostek objętych zakresem jej wpływu. Nie przedstawiono także innych metod osiągnięcia przedstawionych celów, ani ich analiz. Nie sposób zatem stwierdzić, czy przyjęta regulacja była najlepszą możliwością z dostępnych.

Do zidentyfikowanych w ramach tej analizy korzyści związanych z działaniem programu MdM zaliczyć należy z pewnością dążenie do poprawy sytuacji mieszkaniowej (a zatem też bytowej) społeczeństwa. Działanie programu, m.in. przez promocję wielodzietności i poprawę sytuacji mieszkaniowej, może przynieść pewne pozytywne skutki dla sytuacji demograficznej kraju. Program MdM przeciwdziała także wykluczeniu finansowemu, do którego mogło dojść w związku z wprowadzeniem w życie zapisów rekomendacji S. Z perspektywy banku istotne jest także, że zastosowany w programie MdM mechanizm dofinansowania wkładu własnego obniża LfV i zmniejsza ryzyko, że zabezpieczenie w postaci hipoteki okaże się niewystarczające do odzyskania całości kredytu. W wymiarze makroekonomicznym zaś istotne jest tak ograniczenie się tylko do wspierania rynku pierwotnego, które może doprowadzić do większego efektu mnożnikowego, jak i usunięcie mechanizmu wygasających dopłat obecnego w programie RnS, obniżającego stabilność makroekonomiczną. Wydaje się także, że korzyści odnoszone przez beneficjenta programu

MdM mogą być większe niż w przypadku programu RnS, w szczególności gdy beneficjent objęty zostanie dofinansowaniem wkładu własnego w wysokości 15 proc., a nie 10 proc. Dokładne zbadanie tej kwestii wymagałoby jednakże sporządzenia oddzielnego opracowania. Znamionym jest natomiast fakt, że program MdM ma charakter raczej sygnalizacyjny niż rozwiązujący istniejące problemy.

W ramach analizy ustalano także szereg kategorii ryzyka regulacyjnego towarzyszących programowi MdM. Poza wymienionym już zarzutem dotyczącym *efektywnej podaży dostępnych cenowo mieszkań*, nie bez znaczenia jest ryzyko polityczne regulatora związane z powstaniem nawisu popytowego 37 proc. potencjalnie uprawnionych wnioskodawców, którzy mogą nie otrzymać wsparcia.

Ważne jest także, że program MdM może oddziaływać na mechanizm rynkowy, zwiększając presję na wzrost (ewentualnie utrwalenie) cen nieruchomości mieszkaniowych, utrudniając osiągnięcie stanu równowagi rynkowej i czyniąc mieszkania mniej dostępnymi cenowo.

Ograniczenie wsparcia w programie MdM zaś tylko do rynku pierwotnego może utrudnić także realizację celu *zmniejszenia deficytu lokali mieszkalnych* poza większymi miastami. W tym sensie zaniedbano wymiar geograficzny oddziaływania regulacji. Wymienione ograniczenie, wespół z mechanizmem ustalania cen nieruchomości objętych wsparciem programu MdM, może prowadzić ponadto do negatywnych konsekwencji finansowych i społecznych np. przez efekt rozlewania się miast (*urban sprawl*) czy powstawanie nieruchomości o relatywnie niskiej jakości, charakteryzujących się wysokimi kosztami eksploatacji dla nabywców.

Jako wysokie należy ocenić także ryzyko związane ze skorzystaniem z programu MdM i częściowym przechwyceniem wsparcia przez osoby, które miały być z niego wykluczone. Zaimplementowane rozwiązania ograniczające dostęp dla tej grupy mają bowiem w dużej mierze charakter pozorny. ■ ■ ■

PRZYPISY

1. W dalszej części tekstu ustawa z dnia 27 września 2013 r. o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez młodych ludzi (Dz. U. z 2013 r. poz. 1304) oznaczana będzie jako *Mieszkanie dla młodych*, albo skrótem MdM, natomiast ustawa z dnia 8 września 2006 r. o finansowym wsparciu rodzin i innych osób w nabywaniu własnego mieszkania (Dz. U. z 2006 r. Nr 183 poz. 1354, z późn. zm.) jako *Rodzina na Swoim*, albo skrótem RnS.
2. art. 2 pkt 1 i 2 ustawy MdM.
3. art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy MdM.
4. art. 5 ustawy MdM.
5. art. 2 pkt 5 ustawy MdM.
6. art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy MdM.
7. art. 6 ustawy MdM.
8. art. 5 ustawy MdM.
9. art. 7 i 8 ustawy MdM.
10. art. 20 ust. 3 pkt 4 ustawy MdM.
11. art. 20 ust. 3 pkt 1 ustawy MdM.
12. art. 21 ustawy MdM.
13. art. 20 ust. 1 ustawy MdM.
14. art. 23 ustawy MdM.
15. Rozdział 4 ustawy MdM nie stanowi właściwie nowego instrumentu, a raczej pewną bardzo ograniczoną pozostałość, którą ustawodawca postanowił zachować z obowiązującego do 31.12.2013 r. systemu zwrotu części wydatków związanych z budownictwem mieszkaniowym. Por. *Projekt ustawy o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez młodych ludzi. Ocena skutków regulacji*, s. 46, <http://legislacja.rcl.gov.pl/dokument/159381> (dostęp: 11.04.2014).
16. Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, *Główne problemy, cele i kierunki programu wspierania rozwoju budownictwa mieszkaniowego do 2020 r.*, Warszawa 2010.
17. NIK, *Informacja o wynikach kontroli Realizacja zadań w zakresie gospodarki mieszkaniowej przez organy administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012.
18. *Strategia długofalowego rozwoju sektora mieszkaniowego na lata 2005–2025*, s. 47, http://www.ign.org.pl/files/content/282/strategia_dlugofalowego_rozwoju_2005_2013.pdf (dostęp: 10.04.2014).
19. art. 75 ust. 1 Konstytucji RP.
20. Zob. M. Boni, *Wystąpienie w imieniu Prezesa Rady Ministrów Pana Donalda Tuska*, [w:] *Polska w Europie – Przyszłość demograficzna, sesja inauguracyjna*, red. A. Potrykowska, Z. Strzelecki, Rządowa Rada Ludnościowa, Warszawa 2012, s. 33.
21. Por. tamże, s. 34–35. Zdaniem autora, zachodzi nie tylko korelacja, gdyż patrząc na wykres można zauważyć, że liczba nowo oddanych mieszkań stanowi wskaźnik wyprzedzający liczbę urodzeń.
22. *Projekt...*, dz. cyt., s. 40.
23. Zob. KNF, *Dlaczego Rekomendacja S zaleca minimalny wkład własny przy kredytach mieszkaniowych?*, s. 1–2, http://www.knf.gov.pl/Images/informacja_rekomendacja_5_tcm75-36495.pdf (dostęp: 13.04.2014).
24. *Projekt...*, dz. cyt., s. 40.
25. Tamże, s. 63.
26. art. 6 ust. 1 ustawy MdM.
27. Zob. IBnGR, *Makroekonomiczne konsekwencje funkcjonowania kas oszczędnościowo-budowlanych w Polsce*, Gdańsk 2014, s. 20.
28. Jest to hipoteza robocza, która wymagałaby dokonania odpowiedniej symulacji. Ponieważ jednak opracowanie to koncentruje się na programie MdM, a ponadto dokonano podziału zadań w Zespole, ten aspekt podlega ocenie innej osoby.
29. E. Gostomski, P. Górski, *Analiza przebiegów kryzysów na rynkach nieruchomości na świecie – wnioski dla Polski*, [w:] *Interwencjonizm a kryzysy na rynkach nieruchomości i kredytów hipotecznych*, red. B. Lepczyński, L. Pawłowicz, IBnGR, Gdańsk 2013, s. 34.
30. art. 5 ustawy MdM.
31. Por. M. Liszewska, *Oddziaływanie rządu na rynek nieruchomości i kredytów hipotecznych wraz z oceną podjętych działań w kontekście kryzysów na rynkach nieruchomości*, [w:] *Interwencjonizm...*, dz. cyt., s. 119.
32. Część ekspertów jest przekonana, że skutecznym instrumentem w obecnych uwarunkowaniach rynkowych jest stymulowanie podaży, a nie popytu, jak ma to miejsce w programie MdM. Przeprowadzenie takich rozważań miałyby jednak już inny charakter niż niniejsze opracowanie i planowane jest w kolejnych publikacjach.
33. M. Liszewska, *Oddziaływanie...*, dz. cyt., [w:] *Interwencjonizm...*, dz. cyt., s. 89.
34. Por. Z. Krysiak, *Efekt mnożnikowy na rynku nieruchomości – wywiad z prof. Davidem Smithem*, „Finansowanie Nieruchomości”, 2012, nr 1.
35. GUS, *Wybrane tablice dotyczące gospodarstw domowych i rodzin. Część I*, http://www.stat.gov.pl/gus/5840_14728_PLK_HTML.htm (dostęp: 11.04.2014).
36. W literaturze przedmiotu różnicę tę określa się jako deficyt statystyczny.
37. GUS, *Mieszkania, Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011*, Warszawa 2013, s. 21.
38. Według statystyk w roku 2011 było 0,970 mln mieszkań niezamieszkałych (53 proc. w miastach), z których część najprawdopodobniej była wynajmowana w szarej strefie, co należałoby uwzględnić jako korektę w dół powyższego szacunku. Ponadto, na obszarach wiejskich istnieje tradycja zamieszkiwania przez rodziny wielopokoleniowe w tym samym budynku, co także korygowałoby realne potrzeby mieszkaniowe w dół. Z drugiej strony natomiast, te szacunki uwzględniają jedynie zagregowany aspekt ilościowy obrazujący jedynie do pewnego stopnia wymiar strukturalny, czyli występowanie miejscowych nadwyżek i niedoborów mieszkań na rynkach lokalnych. (Por. Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, *Główne...*, dz. cyt., s. 3–4.) Uwzględniając natomiast kwestie jakościowe w roku 2011 w Polsce znajdowało się 1,333 mln mieszkań substandardowych, tzn. w budynkach w złym stanie technicznym, niedostatecznie wyposażonych w instalacje lub nadmierne zaludnionych (zob. GUS, *Mieszkania...*, dz. cyt., s. 41–42). Wskaźnik EUROSTAT-u (zob. EUROSTAT, *Housing statistics: tables and figures*, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/images/8/84/Housing_statistics_YB2013.xls (dostęp: 13.04.2014)), obrazujący zjawisko poważnej deprivacji mieszkaniowej, czyli odsetka osób mieszkających w złych warunkach, wynosił dla Polski w 2010 r. 13,3 proc., podczas gdy średnia dla EU27 wynosiła 5,7 proc. Wielkość te dają pewne wyobrażenie o realnej skali potrzeb mieszkaniowych w przypadku uwzględnienia wymiaru jakościowego.
39. Wyliczenia własne na podstawie danych GUS, *Wybrane...*, dz. cyt. oraz GUS, *Narodowe Spisy Powszechne 2002 Gospodarstwa domowe i rodziny*, http://www.stat.gov.pl/gus/8197_PLK_HTML.htm (dostęp: 11.04.2014).
40. *Projekt...*, dz. cyt., s. 42.
41. Tamże, s. 41.
42. Tamże, s. 43.
43. art. 36 ustawy MdM.
44. Wyliczenia własne na podstawie danych zawartych w *Projekt...*, dz. cyt., s. 42 i 54.
- Koszt wsparcia przypadający średnio na jedną nieruchomość objętą dofinansowaniem obliczono jako łączne zaplanowane wydatki w programie MdM (3227 mln zł) podzielone przez łączną oszacowaną w OSR liczbę beneficjentów (115 tys.), co daje 28,06 tys. zł na nieruchomość.
45. M. Liszewska, *Oddziaływanie...*, dz. cyt., [w:] *Interwencjonizm...*, dz. cyt., s. 117.
46. *Projekt...*, dz. cyt., s. 44.
47. Zob. *Projekt założeń projektu ustawy o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez ludzi młodych*, s. 1, <http://legislacja.rcl.gov.pl/dokument/112510> (dostęp: 13.04.2014).
48. art. 7 ust. 1 ustawy MdM.
49. M. Liszewska, *Oddziaływanie...*, dz. cyt., [w:] *Interwencjonizm...*, dz. cyt., s. 123.
50. E. Gostomski, P. Górski, *Analiza synchronizacji cykli na rynkach nieruchomości*, [w:] *Interwencjonizm...*, dz. cyt., s. 65.
51. *Projekt założeń...*, s. 1–2.
52. Por. tamże, s. 2.
53. E. Gostomski, P. Górski, *Analiza...*, [w:] *Interwencjonizm...*, dz. cyt., s. 64–65.
54. Zob. tamże, s. 61.
55. Tamże, s. 84.
56. *Projekt założeń...*, s. 2.
57. G. Borek, L. Mergler, *Alternatywne metody osiągnięcia zakładanych efektów projektu ustawy o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez młodych ludzi*, s. 1–2, <http://fundacjaefenomen.pl/pliki/pisma-urzedowe/krm%20alternatywny%20program%20pomocy%20mieszkanicowej.pdf> (dostęp: 07.06.2014).
58. *Projekt założeń...*, s. 3.
59. Tamże, s. 2.
60. Argument ograniczenia zjawiska rozlewania się miast mógłby posłużyć dla poparcia objęcia dofinansowaniem także transakcji na rynku wtórnym. Jednakże według uzasadnienia do projektu ustawy MdM, ograniczenie finansowania wyłącznie do rynku pierwotnego uzasadnione jest przede wszystkim czynnikami gospodarczymi. Miejsię się to w priorytecie rządu dotyczącego zwiększenia wolumenu inwestycji. Wybór rynku pierwotnego jest powodowany koniecznością maksymalnego efektywnego wydatkowania ograniczonych środków publicznych przeznaczonych na nowy program MdM, z uwzględnieniem deklarowanego przez rząd nadania nowym wydatkom budżetowym w kolejnych latach charakteru proinwestycyjnego. Proponowany instrument będzie oddziaływać korzystnie na wzrost gospodarczy i zatrudnienie przez m.in. zwiększenie portfela zamówień firm wykonawczo-budowlanych, zwiększenie produkcji materiałów budowlanych oraz zwiększenie produkcji w sektorach powiązanych. Efektów takich nie zapewnią finansowanie transakcji zawieranych na rynku wtórnym. Zob. *Projekt...*, dz. cyt., s. 10–11.
61. M. Grochowski, A. Lisowski, *Procesy suburbanizacji. Uwarunkowania, formy i konsekwencje*, s. 221, http://www.mir.gov.pl/rozwoj_regionalny/poziom_krajowy/polska_polityka_przestrzenna/prace_nad_KPZK_2008_2033/Documents/Lisowski.pdf (dostęp: 15.04.2014).
62. Tamże, s. 221.
63. Autor abstrahuje tutaj od wszelkich dylematów dotyczących tego, co jest obecnie głównym celem działalności przedsiębiorstwa.
64. Symulacja tego zjawiska wydaje się być ważnym tematem ewentualnego przyszłego badania.

STRESZCZENIE

Celem opracowania jest próba zidentyfikowania korzyści, oczekiwanych kosztów i ryzyka regulacyjnego związanego z programem *Mieszkanie dla młodych* (MdM). Przy jego pisaniu wykorzystano przede wszystkim akty prawne i dokumenty im towarzyszące powstałe w procesie prowadzącym do uchwalenia ustawy MdM. Wykorzystano także dane statystyczne EUROSTAT, GUS i NBP oraz opracowania dotyczące programu *Rodzina na Swoim*, dzięki którym wprowadzono elementy porównań. Główną metodą badawczą była analiza treści tekstów wymienionych powyżej. Gdzie było to wartościowe, posłużono się także analizą danych statystycznych i symulacją.

SŁOWA KLUCZOWE

rynek mieszkaniowy, mieszkanie dla młodych, rynek pierwotny, analiza kosztów i korzyści

ABSTRACT

The aim of this paper is to identify benefits, expected costs and regulatory risk related to the government housing market subsidies program *Mieszkanie dla młodych* (*House for young people*). Acts, projects of acts, statistical data analysis and simulation were used in this study. To some extent it compares also the outcome of the current regulation to the previous one.

KEY WORDS

housing market, government intervention in the housing market, government housing market subsidies program, primary market, cost-benefit analysis