

STANOWISKO
Forum Obywatelskiego Rozwoju
do projektu ustawy o kredycie mieszkaniowym #naStart (UA4)

Program kredytu mieszkaniowego #naStart ma według deklaracji projektodawcy pomóc w zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych w szczególności młodych ludzi, którzy nie posiadają jeszcze mieszkania. Ma być odpowiedzią na problemy z niską zdolnością kredytową, wynikającą z relatywnie wysokich stóp procentowych. Jak w przypadku wszystkich tego typu programów projektodawca skupia się na sytuacji beneficjentów.

Tymczasem program ten, co charakterystyczne dla interwencji państwa, niesie ze sobą negatywne konsekwencje dla innych obywateli. Po pierwsze, oznacza dodatkowe koszty dla podatników. Wszystkie wydatki publiczne są bowiem finansowane albo z płaconych przez nas podatków (danin), albo z emitowanego przez państwo długu (który oznacza wyższe podatki w przyszłości). Po drugie, zwiększy popyt na mieszkania, wywołując relatywny wzrost ich cen. Oznacza to zmniejszenie dostępności mieszkań dla osób niekorzystających z programu, np. z tego powodu, że nie spełniają ustawowych kryteriów.

Stopy procentowe, inflacja i wzrost wynagrodzeń

Z powodu rosnącej inflacji (będącej efektem bardzo luźnej polityki monetarnej i fiskalnej) w ostatnim kwartale 2021 roku Rada Polityki Pieniężnej rozpoczęła cykl podwyżek stóp procentowych. Od września 2022 roku do września 2023 roku stopa referencyjna wynosiła 6,75%. Po dwóch obniżkach (we wrześniu i w październiku 2023 roku) stopa referencyjna wynosi obecnie 5,75%, czyli znajduje się na poziomie najwyższym od 2008 roku. W efekcie podwyżek stóp procentowych NBP i w oczekiwaniu na nie wzrosły wskaźniki referencyjne stosowane w umowach kredytu hipotecznego o zmiennym oprocentowaniu: WIBOR 3M i WIBOR 6M. Jednocześnie jednak rósł poziom cen (inflacja w lutym 2023 roku wyniosła 18,4% rdr) i poziom wynagrodzeń (o kilkanaście procent rok do roku). NBP w najnowszej projekcji inflacji (marzec 2024 roku) prognozuje, że również w tym roku dynamika wynagrodzeń będzie kilkunastoprocentowa (11,5%).

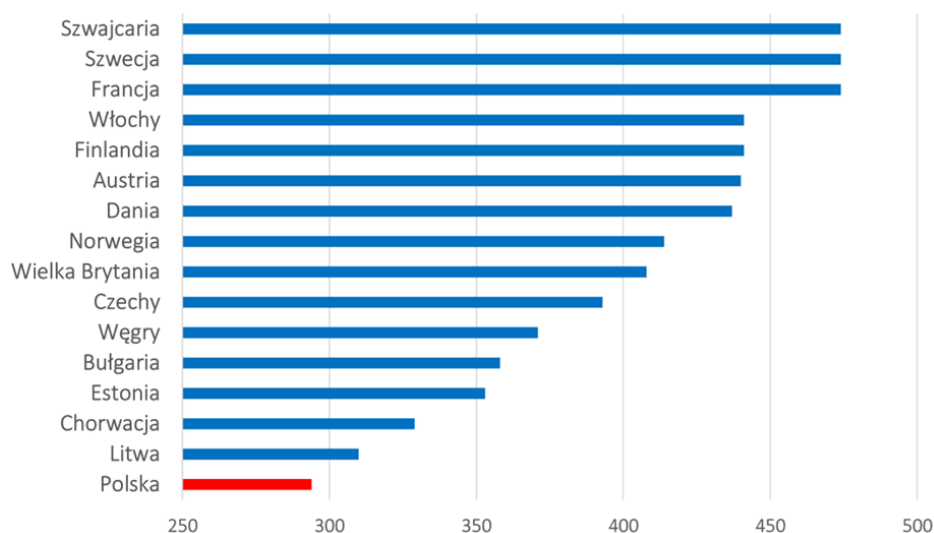
Przy wysokich nominalnych stopach procentowych i wysokiej inflacji kredyt jest drogi tylko z początku; z czasem jednak w relacji do wynagrodzeń bardzo szybko tanieje.

Wysokie nominalne stopy procentowe odpowiadają za to, że raty kredytu są początkowo w stosunku do dochodów wysokie, co obniża zdolność kredytową (obliczaną w oparciu o stopy procentowe i dochody w chwili zaciągania kredytu) i zniechęca do zaciągania kredytów. Z drugiej strony przy wysokiej inflacji szybko rosną nominalne wynagrodzenia. W takiej sytuacji obciążenie dochodów ratą kredytu z każdym rokiem wyraźnie maleje¹.

Sytuacja mieszkaniowa w Polsce

Warto zauważyć, że sytuacja mieszkaniowa w Polsce systematycznie się poprawia. W Polsce budowało się w ostatnich latach prawie najwięcej mieszkań per capita w Europie², a w całym XXI wieku średnio co roku oddaje się do użytku większą powierzchnię mieszkań niż nawet w najlepszych latach PRL³. Liczba mieszkań na 1000 mieszkańców w Polsce od 1990 roku urosła o ponad 100. Trzydzieści cztery lata temu w Polsce było znacznie mniej mieszkań na 1000 mieszkańców niż nie tylko w Europie Zachodniej, ale także w innych państwach regionu.

Wykres 1. Liczba mieszkań na 1000 mieszkańców w wybranych krajach europejskich w 1990 roku



Źródło: dane OECD.

Realne ceny mieszkań – zarówno w całej Polsce, jak i jej największych miastach – są obecnie niższe niż w 2007 roku⁴. Wzrost realnych cen od 2015 do 2022 roku w Polsce to 26,7%, co jest prawie zbliżone do średniej dla strefy euro (25,9%). W całym OECD ceny mieszkań realnie wzrosły o 34%. W stosunku do przeciętnych dochodów w okresie 2015–2022 mieszkania były z kolei droższe o 2,3%, co jest zbliżone do średniej dla innych krajów

1 Zob. M. Zieliński, *Najpierw niska inflacja, potem tani kredyt*, Komunikat 8/2023, Forum Obywatelskiego Rozwoju, 13 marca 2023, <https://for.org.pl/pl/a/9342>.

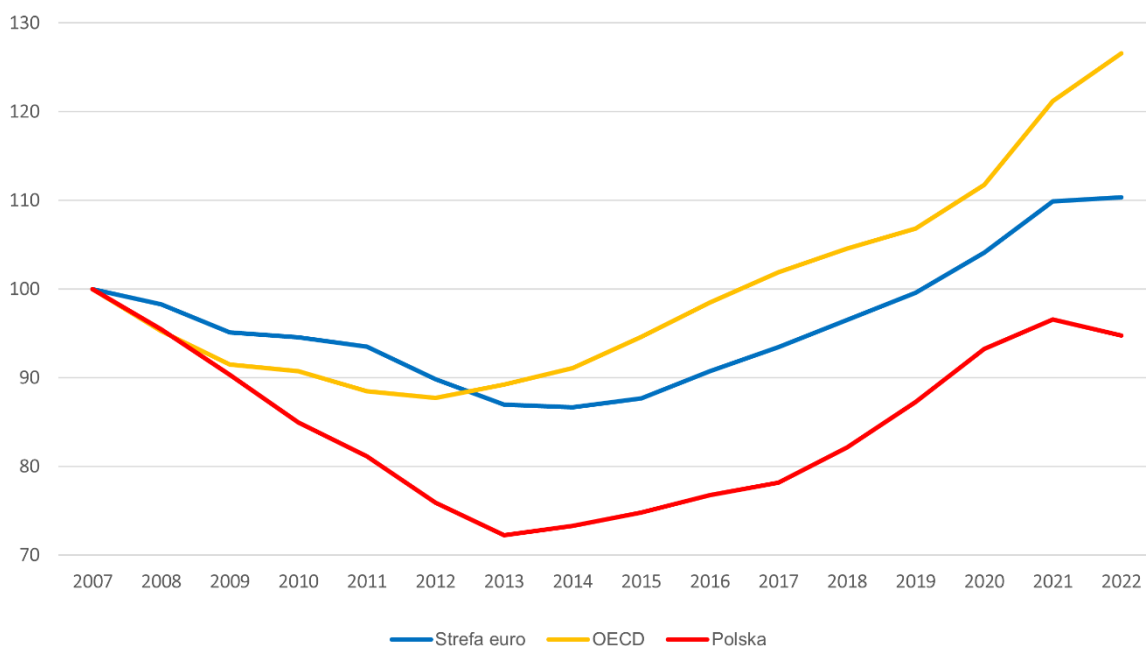
2 Deloitte Property Index 2012–2023.

3 Dane GUS.

4 Dane: OECD, GUS, NBP.

regionu (2,2%)⁵, podczas gdy w całym OECD i strefie euro wzrost wyniósł odpowiednio 23,6% i 18,2%⁶.

Wykres 2. Realne ceny mieszkań w latach 2007–2022 (2007=100)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych OECD.

Do 2023 roku ceny mieszkań w Polsce nie były więc w żaden sposób wyjątkowe na tle regionu, a sytuacja poprawiała się w stosunku do Zachodu. W zeszłym roku ceny mieszkań nominalnie urosły dość wyraźnie, co po części jest efektem inflacji, natomiast trudno nie powiązać tego zjawiska również z pojawieniem się Bezpiecznego Kredytu, który doprowadził do kumulacji popytu na mieszkania.

Wpływ „Bezpiecznego Kredytu” na ceny mieszkań

Program kredytu mieszkaniowego #naStart, podobnie jak jego poprzednik „Bezpieczny Kredyt”, wpłynie na ceny mieszkań w Polsce. Wskaźnik Inflacji Mieszkaniowej opracowany przez Rednet i Tabelaofert.pl wskazuje, że mieszkania, które kwalifikowały się do programu „Bezpieczny Kredyt”, drożały wyraźnie bardziej niż te, które do programu się nie kwalifikowały. Już w lipcu 2023 roku w największych polskich miastach mieszkania kosztujące do 800 tysięcy złotych drożały o 3,4–6,1% w ujęciu m/m. Ceny pozostałych mieszkań w tym czasie rosły w wolniejszym tempie (do 2,4%) albo nawet spadały (do 1,8%). W sierpniu 2023 roku w największych miastach mieszkania niekwalifikujące się

5 Jedenastu państw postkomunistycznych, które przystąpiły do Unii Europejskiej.

6 Dane OECD.

do programu taniały lub drożały maksymalnie o 0,5% m/m, podczas gdy mieszkania, których kupno mogło być objęte preferencyjnymi warunkami, drożały o ok. 4%⁷.

Taki wpływ dopłat do kredytów na ceny mieszkań nie jest niczym zaskakującym. Takie preferencyjne kredyty powodują dość wyraźne zwiększenie popytu na mieszkania przy krótkookresowo sztywnej podaży. O te same mieszkania „walczy” więc więcej osób. Każdy tego typu program zwiększa presję na wzrost cen. Pokazują to też badania empiryczne – w Bawarii podobny program doprowadził do przeniesienia w zasadzie w całości kwot dopłat na ceny mieszkań, co wykazała analiza wzrostu cen w przygranicznych miejscowościach w Bawarii i innych landach⁸.

Program kredytu mieszkaniowego #naStart

Projektodawca w uzasadnieniu i OSR zdaje się zauważać wpływ Bezpiecznego Kredytu na ceny mieszkań, jednocześnie nie analizuje jednak wpływu nowego programu. Zastosowane rozwiązania różniące program kredytu mieszkaniowego #naStart od „Bezpiecznego Kredytu” mają na celu jedynie „ograniczenie oddziaływania programu na wzrost cen”⁹. Wydaje się więc, że projektodawca chce jedynie ograniczać negatywne skutki takich programów, nie odnosząc się do tego, że nieodzownym elementem takich programów jest generowanie takich skutków.

Nieznacznie pozytywnie można więc ocenić niektóre rozwiązania mające przeciwdziałać kumulacji popytu, np. poprzez ograniczenie liczby wniosków do 15 tysięcy w każdym kwartale, dzięki czemu popyt nie będzie w całości skumulowany w jednej części roku. Jest to jednak jedynie minimalizowanie złych skutków programu, a nie wywoływanie pozytywnych. Wpływ na ceny mieszkań może być mniejszy, ponieważ skala programu będzie mniejsza. Skorzysta jednak na tym względnie wąska grupa beneficjentów, a skutki wzrostu cen odczuje cała reszta potencjalnych nabywców mieszkań.

Elastyczność limitów dochodowych (mechanizm zmniejszania kwot dopłat po przekroczeniu limitu) czy wymogów dotyczących wielkości mieszkania spowoduje również jedynie tyle, że popyt rozłoży się bardziej równomiernie na różne typy mieszkań, a nie jak w przypadku „Bezpiecznego Kredytu” – skumuluje się w mieszkaniach o wartości poniżej 800 tysięcy złotych. W dalszym ciągu ceny wzrosną, tyle że nieco bardziej równomiernie.

Same limity dochodowe również są dość wysokie – jednoosobowe gospodarstwo domowe w Warszawie może osiągać dochody do 8,4 tys. zł netto by załapać się na dopłaty w całości. W przypadku rodziny z trojgiem dzieci limit „warszawski” to 27,6 tys. złotych netto, czyli średnio na każdego z dorosłych w rodzinie – prawie 14 tysięcy złotych, a więc ok. 20 tys. złotych brutto. Należy to więc ocenić jako pomoc skierowaną również w stronę osób zarabiających bardzo dobrze, zdecydowanie powyżej nie tylko polskiej, ale też warszawskiej średniej.

7 Rednet Consulting, „Mieszkanie na start” kontra „Bezpieczny kredyt 2 proc.” – porównanie, 13 lutego 2024, <https://rednetconsulting.pl/aktualnosci,tresc,id,10518,tytul,-mieszkanie-na-start-kontra-bezpieczny-kredyt-2-proc-porownanie>.

8 C. Krolage, *The effect of real estate purchase subsidies on property prices*, „International Tax and Public Finance”, 30/1, 2023, s. 215–246.

9 OSR do projektu ustawy, załącznik nr 1.

Limity dopłat – szczególnie dla jednoosobowych gospodarstw domowych – są z kolei dość niskie. Singiel w Warszawie może liczyć na dopłaty do kwoty 240 tys. złotych, w Gdańsku, Krakowie, Poznaniu i Wrocławiu – 220 tys., a w innych lokalizacjach – 200 tysięcy złotych. Z tego powodu wsparcie trafi zapewne w mniejszym stopniu do singli niż przy poprzednim programie (ok. 60% wniosków było składanych przez singli)¹⁰. Można to ocenić o tyle pozytywnie, że każde zmniejszenie skali programu ogranicza wyrządzane przez niego szkody.

Projektodawca w OSR do projektu wymienia podmioty, na które oddziaływać będzie nowa regulacja (kredytobiorcy, banki, deweloperzy, firmy budowlane, notariusze itp.) i próbuje przedstawić program jako istotny czynnik napędzający gospodarkę, na którym mają skorzystać w zasadzie wszystkie analizowane grupy. Nie widać zaś analizy grup tracących na wprowadzanym rozwiązaniu.

Nie znalazł się w uzasadnieniu do ustawy ani w OSR w sposób bezpośredni argument o propodażowym działaniu tego instrumentu, co – wydaje się – powinno być głównym argumentem, który mógłby stanowić sensowność programu.

Podsumowanie

Całościowo program należy ocenić jako niepotrzebny i szkodliwy. Jest to stymulowanie popytu, które przy relatywnie sztywnej podaży mieszkań spowoduje wzrost ich cen. Długoterminowo problem w Polsce jest podażowy. Problemu nie rozwiąże subsydiowanie popytu na mieszkania zamiast uwolnienia ich podaży. Na preferencyjnym kredycie skorzysta garstka beneficjentów (a także banki i deweloperzy), natomiast stracą na tym pozostali obywatele (zarówno jako podatnicy, jak i jako nabywcy mieszkań niekwalifikujący się do programu). Pozytywnie ocenić można jedynie rozwiązania mające przeciwdziałać kumulacji popytu i ograniczać liczbę korzystających z programu. Całość projektu trzeba ocenić negatywnie. Jest to jedynie próba naprawienia drobnych błędów „Bezpiecznego Kredytu”.

Politycy wprowadzający programy tanich albo nawet darmowych kredytów oferują rozwiązanie, które ma u wybranych łagodzić skutki wysokiej inflacji, jednak nie walczą z jej przyczynami. Proponują leki przeciwbólowe, przyczyniając się do pogorszenia sytuacji w dłuższym okresie.

Autorzy stanowiska:

Marcin Zieliński – Prezes Zarządu i Główny Ekonomista FOR

Gabriel Hawryluk – Analityk Ekonomiczny FOR

10 OSR do projektu ustawy, s. 3.