

mgr inż. Anna MATEL

Wydział Ekonomii i Zarządzania, Uniwersytet w Białymstoku,

e-mail: a.matel@uwb.edu.pl

DOI: 10.15290/oes.2018.01.91.05

## REALIZACJA PROGRAMU „MIESZKANIE DLA MŁODYCH” W KONTEKŚCIE DOSTĘPNOŚCI DOCHODOWEJ MIESZKAŃ

### Streszczenie

**Celem** opracowania jest ocena współwystępowania określonych limitów cenowych kwalifikowalności mieszkań do udziału w programie MdM ze wskaźnikami dochodowej dostępności mieszkań w miastach wojewódzkich w Polsce.

**Metodyka badań:** w badaniu dokonano analizy relacji limitów cenowych kwalifikujących mieszkanie do udziału w programie do średnich cen na rynku nieruchomości w miastach wojewódzkich w Polsce. Następnie porównano uzyskane w ten sposób wskaźniki ze wskaźnikami dostępności dochodowej mieszkań oraz liczbą umów nawiązanych w ramach programu MdM. Analizę oparto na danych Banku Gospodarstwa Krajowego, Narodowego Banku Polskiego oraz Banku Danych Lokalnych za lata 2014–2015.

**Wyniki:** badania wskazały, że wskaźniki limitów cenowych w ramach programu MdM były wyższe w miastach o wyższej dostępności dochodowej mieszkań na rynku wtórnym, co jednak nie miało miejsca w odniesieniu do rynku pierwotnego. Potencjalnie mogło wpływać to na większe wykorzystanie środków w ramach programu w miastach o wyższej dostępności dochodowej mieszkań. Analiza wskaźników wykorzystania środków w ramach programu wskazuje jednak, że konstrukcja taka nie przełożyła się na regionalne zróżnicowanie wykorzystania wsparcia w ramach programu.

**Słowa kluczowe:** rynek mieszkaniowy, popyt mieszkaniowy, mieszkalnictwo, polityka mieszkaniowa, dodatki mieszkaniowe

### “PLACE TO LIVE FOR YOUNG” PROGRAM IMPLEMENTATION IN TERMS OF HOUSING INCOME AVAILABILITY

#### Summary

**The aim of the study** was to assess the co-existence of housing price limits eligibility for participation in the MdM program with indicators of income availability of housing in voivodship cities of Poland.

**Methodology of the study:** The study examines the relation of price limits (qualifying the flat to participate in the program) to the average real estate market prices in voivodship cities of Poland. The calculated indicators were compared with housing income availability indicators and the number of contracts established under the MdM program. The analysis was based on data of Bank Gospodarstwa Krajowego, National Polish Bank, and Local Data Bank for the years 2014–2015.

**Results:** The research indicated that the price limit indicators under the MdM program were higher in cities with higher income housing availability on the secondary market, which, however, did not take place in the primary market. Potentially, it could have influenced greater use of funds under the program in cities with higher income housing availability. The analysis of the participation rates under the program indicates, however, that such a structure did not translate into regional variations in the use of support under the program.

**Key words:** housing market, housing demand, housing, housing policy, housing allowance

**JEL classification:** R31, H53

## 1. Wstęp

Mieszkanie jest specyficznym dobrem rynkowym. Wielu badaczy rynku nieruchomości podkreśla jego udział w zaspokajaniu potrzeb zarówno niższego, jak i wyższego rzędu, w tym potrzeb fizjologicznych, bezpieczeństwa, uznania, afiliacji [Bourne, 1981; Bryx, 1999, s. 11; Wilczek, 2014, s. 125-132]. Z drugiej strony mieszkanie stanowi podstawowy składnik majątku większości gospodarstw domowych, a jego zakup wiąże się często z koniecznością zaciągania wieloletnich zobowiązań finansowych, czyniąc kredyty hipoteczne główną formą obciążenia budżetów gospodarstw domowych [Raport o sytuacji ..., 2015, s. 46].

Szczególna rola mieszkania w zaspokajaniu potrzeb gospodarstw domowych powoduje, że kształtowanie sytuacji mieszkaniowej często uznawane jest za zadanie publiczne. W Polsce kwestia zaspokajania potrzeb mieszkaniowych obywateli podniesiona została do rangi konstytucyjnej. W art. 75 Konstytucji RP za priorytet polityki mieszkaniowej uznano prowadzenie działań sprzyjających zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w tym popieranie działań obywateli zmierzających do uzyskania własnego mieszkania. Również w Narodowym Programie Mieszkaniowym [2016] za główne zadanie przyjęto wykorzystanie potencjału inwestycyjnego gospodarki Polski, aby przy założeniu zrównoważonego rozwoju społecznego i gospodarczego osiągnąć ilościowy i jakościowy stan zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych obywateli na poziomie uwzględniającym wyzwania demograficzne, społeczne i gospodarcze. Tym samym pomoc w dostępie do mieszkań oraz/lub w uzyskaniu zdolności kredytowej pozwalającej na ich nabycie wpisuje się w funkcje sektora publicznego, a zwłaszcza kształtowanie jakości życia mieszkańców oraz realizację funkcji opiekuńczej [Przygodzka, 2008, s. 158].

W ostatnich latach istotne miejsce w realizacji polityki mieszkaniowej pełni rządowy program „Mieszkanie dla Młodych” (MdM). W ramach programu oferowane są dopłaty typu grantowego do zakupu pierwszego mieszkania przez młode osoby poprzez udzielanie ze środków budżetu państwa dofinansowania wkładu własnego oraz dodatkowego finansowego wsparcia w formie spłaty części kredytu udzielonego na nabycie lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego, który będzie zaspokajał własne potrzeby mieszkaniowe nabywcy [Przegląd wydatków publicznych..., 2015, s. 13].

Poprawa warunków bytowych wymaga zarówno zmian ilościowych, jak i jakościowych, w tym: ilościowego rozwoju sektora mieszkaniowego, podnoszenia standardu środowiska mieszkaniowego, jak i zwiększania i wyrównywania dostępności mieszkań [Twardoch, 2015, s. 22]. W prezentowanym artykule skupiono się na ostatnim ze wskazanych obszarów, jakim jest wyrównywanie dostępności mieszkań, biorąc pod uwagę, że społeczeństwa o większych nierównościach z reguły narażone są w większej mierze na problemy społeczne [Poskrobko, Zielińska, 2015, s. 283].

Cel opracowania sformułowano biorąc pod uwagę rolę wyrównywania dostępności mieszkań w realizacji celów polityki mieszkaniowej, negatywny charakter nierówności społecznych, jak również brak dostępnych opracowań literaturowych z zakresu wpływu współwystępowania realizacji programów wsparcia mieszkalnictwa z poziomem dostępności mieszkań. Na tej podstawie za cel przyjęto ocenę współwystępowania określonych limitów cenowych kwalifikowalności mieszkań do udziału w programie MdM ze wskaźnikami dochodowej dostępności mieszkań w miastach wojewódzkich Polski. Analizę przeprowadzono dla 16<sup>1</sup> miast wojewódzkich Polski. Dostępne dane pozwalają na realizację zakładanego celu badania w pierwszej połowie funkcjonowania programu MdM. Analiza wskazanego programu wydaje się interesująca ze względu na jego aktualność oraz interesującą konstrukcję wsparcia młodego pokolenia w nabywaniu pierwszego mieszkania.

## **2. „Mieszkanie dla Młodych” jako przykład programu wsparcia finansowania mieszkalnictwa w Polsce**

Podstawy realizacji programu MdM zostały określone ustawą z dnia 27 września 2013 r. o pomocy państwa w nabywaniu pierwszego mieszkania przez młodych ludzi [Ustawa z dnia 27 września 2013 ...] (dalej zwaną ustawą o pomocy państwa), znowelizowaną w czerwcu 2015 roku [Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. ...]. W ramach programu przewidziano możliwość wsparcia młodych ludzi nabywających pierwsze mieszkanie, w tym lokal mieszkalny albo dom jednorodzinny, w formie dofinansowania wkładu własnego. Nabywcą mieszkania objętego wsparciem mogą być oboje małżonkowie, osoby samotnie wychowujące dziecko lub osoby niepozostające w związku małżeńskim [art. 2, ust. 1 ustawy o pomocy państwa], jeśli złożą wniosek o dofinansowanie wkładu własnego najpóźniej do końca roku kalendarzowego, w którym wnioskodawca ukończył 35 lat [art. 4, ust. 1 pkt. 1 Ustawy o pomocy państwa]. Środki pieniężne przeznaczone na zapłatę części ceny zakupu mieszkania lub wkład budowlany i wypłacane na warunkach określonych w Ustawie jako część albo całość kwoty, którą wnioskujący o kredyt deklaruje pokryć ze środków własnych [art. 2, pkt. 8 Ustawy o pomocy państwa].

Cele programu zostały określone jako: (1) zapewnienie pomocy państwa umożliwiającej nabycie własnego mieszkania osobom młodym; (2) powstrzymanie negatywnych tendencji demograficznych związanych z niskim poziomem dzietności; oraz (3) stymulowanie inwestycji budowlanych. W związku z wejściem w życie od 2014 roku znowelizowanej rekomendacji S Komisji Nadzoru Finansowego banki udzielające kredytów zabezpieczonych hipoteką na nieruchomości mieszkaniowej wymagają określonego poziomu wkładu własnego (dla analizowanego okresu: od

---

<sup>1</sup> W dwóch województwach (kujawsko-pomorskim oraz lubuskim) siedziba wojewody i Sejmiku Województwa znajduje się w innych miastach, do analizy przyjęto miasto o większej liczbie ludności, a więc odpowiednio w województwie kujawsko-pomorskim – Bydgoszcz oraz w województwie lubuskim – Zieloną Górę.

2014 co najmniej 5%, od 2015 – co najmniej 10%). Realizacja programu zmierza więc do wzrostu szans gospodarstw domowych w uzyskaniu finansowania zewnętrznego na zakup mieszkania [*Przegląd wydatków publicznych...*, 2015, s. 13-16].

Realizacja programu została zaplanowana na lata 2014-2018, obejmuje łącznie kwotę 3 553 mln zł. Kwoty przewidziane na kolejne lata rosną. Jednocześnie jednak środki rezerwowane są z wyprzedzeniem, co może prowadzić do wczesnego wyczerpywania puli środków przewidzianych na lata kolejne. O obciążeniu limitu decyduje bowiem moment zapłaty dla sprzedawcy ostatniej raty. Z tego powodu wnioski składane w 2016 roku mogą obciążać limit zarówno z 2016, 2017, a nawet 2018 roku [Białowas, 2017, s. 4-10].

Koordynatorem programu jest Bank Gospodarstwa Krajowego. Dofinansowanie może zostać udzielone na mieszkanie zaspokajające potrzeby własne nabywcy, jeśli jego powierzchnia nie przekracza 75 m<sup>2</sup> dla lokalu mieszkalnego i 100 m<sup>2</sup> dla domu jednorodzinnego. Limit jest podnoszony ze względu na liczbę wychowywanych przez wnioskodawcę dzieci.

W pierwszym okresie funkcjonowania (od stycznia 2014 do czerwca 2015 roku) w ramach MmM całkowicie wykluczano możliwość uzyskania dopłaty do zakupu mieszkania na rynku wtórnym. W 2015 roku średnia cena transakcyjna 1 m<sup>2</sup> mieszkania na rynku wtórnym była niższa od średniej ceny transakcyjnej na rynku pierwotnym we wszystkich analizowanych miastach wojewódzkich. Średnia różnica wyniosła 16%. Największe różnice odnotowano w Katowicach – 32%, Łodzi – 29% oraz Bydgoszczy – 25%, najmniejsze zaś w Warszawie – 0,8% [*Raport NBP*, 2015]. Tym samym więc w pierwszym okresie realizacji programu ograniczono możliwość dofinansowania nabycia tańszych lokali.

Kolejnym czynnikiem ograniczającym przystąpienie do programu jest limit ceny nabywanego mieszkania. Jest on określany dla rynku pierwotnego i wtórnego co pół roku osobno dla miast wojewódzkich, gmin sąsiadujących z miastami wojewódzkimi oraz dla pozostałego obszaru województwa. Zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt. 4 Ustawy o pomocy państwa ze wsparcia skorzystać można, jeśli cena zakupu mieszkania lub wkład budowlany nie przekracza kwoty stanowiącej iloczyn powierzchni użytkowej mieszkania i średniego wskaźnika przeliczeniowego kosztu odtworzenia 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych, obowiązującego w gminie, na terenie której położone jest mieszkanie oraz współczynnika 1,1 – dla nowo wybudowanego mieszkania, które jest po raz pierwszy zasiedlane przez nabywcę lub współczynnika 0,9 – w pozostałych przypadkach. Wysokość limitu oparta została na formule kosztu odtworzeniowego. Celem zastosowania limitów cenowych było niefinansowanie nabywania drogich nieruchomości. W praktyce limity ustalone poniżej średnich cen transakcyjnych (co w latach 2015 i 2016 na rynku pierwotnym miało miejsce w przypadku 13 na 16 analizowanych miast wojewódzkich, na rynku wtórnym odpowiednio w kolejnych latach dla 10 i 11 miast [obliczenia na podstawie: *Raport NBP*, 2015, 2016, Strona internetowa Banku Gospodarstwa Krajowego]), mogły skutkować rozwojem budownictwa peryferyjnego o niższych cenach wynikających z niższych kosztów budowy, a przede wszystkim niższych cen działek budo-

wlanych [Sitek, 2015]. Tym samym mogły prowadzić do zjawiska rozlewania się miast.

Wysokie wartości limitów dla danego regionu powodują, że większa część mieszkań może zostać zakwalifikowana do udziału w programie. To z kolei oznacza, że wzrasta dostęp gospodarstw domowych do wsparcia finansowego. Finalnie mogą one nabyć mieszkanie korzystając z dopłat typu grantowego. Tym samym poziom dochodu w mniejszym stopniu staje się barierą zakupu mieszkania. Wsparcie takie jest szczególnie istotne w regionach o niskiej dostępności dochodowej mieszkań. Tym samym konstrukcja limitów mogła posiadać konsekwencje dla faktycznej dostępności dochodowej mieszkań.

### **3. Limity cenowe kwalifikujące do udziału w programie MdM a różnicowanie przestrzenne dostępności dochodowej mieszkań**

Zgodnie z powyższym interesującą kwestią staje się analiza zależności limitów cenowych kwalifikujących mieszkanie do udziału w programie MdM do wskaźników dostępności dochodowej mieszkań, zwłaszcza w dużych miastach w Polsce.

Najwyższe limity cenowe mieszkań w całym badanym okresie występowały w Warszawie, gdzie wartość limitu od początku trwania programu do I kwartału 2017 roku wzrosła o 12% dla rynku pierwotnego oraz 6% dla rynku wtórnego. Do miast o wysokich limitach cenowych należały Gdańsk (gdzie w trakcie trwania programu limity obniżono) oraz Szczecin. Najniższe limity cen występowały w Opolu, a – zwłaszcza w początkowym okresie realizacji programu – także w Zielonej Górze i Rzeszowie. Współczynnik różnicowania limitów określanych dla miast wojewódzkich wahał się w granicach 12-13% w kolejnych okresach.

Dane o wysokości limitów nie pozwalają jednak formułować wniosków na temat kwalifikowalności mieszkań w danym regionie do udziału w programie. Dostępność dochodowa mieszkań różnicuje bowiem zależność między ustalonym limitem, a poziomem cen mieszkań. W analizowanym obszarze wartość ustalonego limitu rosła wraz ze wzrostem średnich cen transakcyjnych mieszkań na danym rynku<sup>2</sup>.

W tabeli 1 zestawiono wskaźniki relacji średniorocznego limitu do średniej ceny transakcyjnej na pierwotnym (W1) i wtórnym (W2) rynku mieszkaniowym w danym mieście. W miejscu tym warto zaznaczyć, że trafniejszym sposobem wnioskowania byłoby odniesienie wysokości limitów do miar pozycyjnych rozkładu cen mieszkań (zwłaszcza percentyli), co pozwoliłoby na określenia jaka część nieruchomości mogła zostać zakwalifikowana do programu MdM. Dane takie nie są jednak dostępne, co w pewien sposób ogranicza możliwości wnioskowania (na problem ten zwraca-

---

<sup>2</sup> Średnioroczna wysokość limitów jest skorelowana z wysokością średnich cen transakcyjnych w danym obszarze. Współczynnik korelacji liniowej Pearsona dla rynku pierwotnego w latach 2014, 2015, 2016 wyniósł odpowiednio 0,88, 0,88 oraz 0,9, zaś dla rynku wtórnego w latach 2015, 2016 odpowiednio 0,8, 0,84 i oznaczał istotną statystycznie zależność. Obliczenia na podstawie danych: [Raport NBP, 2015, 2016, Strona internetowa Banku Gospodarstwa Krajowego].

cają uwagę m.in. Palicki, Strączkowski, 2015), skłaniając do posługiwania się miarami średnimi.

TABELA 1.

**Relacja limitów cen kwalifikujących mieszkanie w programie MdM do średniej ceny transakcyjnej na rynku mieszkaniowym w danym mieście [%]**

Miasto województwie	Rynek pierwotny [W1]			Rynek wtórny [W2]	
	2014	2015	2016	2015	2016
Białystok	95,54	98,98	103,02	95,03	96,47
Bydgoszcz	93,96	94,55	97,98	106,01	105,73
Katowice	96,84	94,35	96,29	113,72	111,22
Kielce	99,03	101,31	102,76	107,78	109,56
Kraków	83,83	80,84	82,74	71,24	73,35
Lublin	88,94	93,37	98,92	83,15	85,07
Łódź	106,90	96,23	89,87	108,31	104,58
Olsztyn	107,95	112,47	99,76	109,27	96,67
Opole	91,73	88,97	90,19	86,71	84,81
Poznań	95,22	95,09	93,25	95,76	93,00
Rzeszów	91,61	86,63	91,33	77,61	80,18
Szczecin	94,05	97,21	93,25	98,68	93,18
Gdańsk	96,31	87,36	79,64	78,71	74,79
Warszawa	84,09	87,70	80,24	71,89	71,30
Wrocław	85,65	84,63	84,89	82,38	80,41
Zielona Góra	114,28	109,06	109,86	108,02	109,88
Współczynnik zmienności	9%	9%	9%	15%	14%

Współczynnik zmienności obliczono według formuły:  $V = \frac{s}{\bar{x}}$  gdzie:  $s$  – odchylenie standardowe,  $\bar{x}$  – średnia arytmetyczna

Źródło: obliczenia na podstawie: [Raport NBP, 2015, 2016, Strona internetowa Banku Gospodarstwa Krajowego].

Wartość wskaźników W1, W2 powyżej 100% oznacza, że limit ustalono na poziomie wyższym niż ukształtowała się średnia cena transakcyjna w danym mieście. Wskaźnik poniżej 100% oznacza, że limit był niższy od średnich cen transakcyjnych. W pewnym uproszczeniu (wynikającym z przyjęcia miar średnich) można stwierdzić, że wraz ze wzrostem wartości wskaźników rośnie liczba mieszkań ewentualnie zakwalifikowanych do programu. Dla rynku pierwotnego w badanym okresie pod względem relacji wartości limitów do średnich cen transakcyjnych mieszkań korzystna sytuacja występowała w Zielonej Górze (gdzie limity były wyższe od średnich cen transakcyjnych średnio o około 10%). W 2014 i 2015 wysoka wartość wskaźnika W1 wystąpiła także w Olsztynie, jednak w 2016 roku wzrost cen połączony z obni-

zeniem limitu spowodował, że wskaźnik ukształtował się na średnim poziomie. Najniższe wartości wskaźnika wystąpiły w Krakowie, Wrocławiu, Warszawie, a także w Gdańsku. Sytuacja kształtowała się podobnie na rynku wtórnym. W2 był na najwyższym poziomie w Katowicach (gdzie W1 ukształtował się poniżej 100%), Kielcach, Łodzi, Zielonej Górze. Najniższe wartości wystąpiły w Warszawie, Gdańsku i Krakowie.

Zróżnicowanie analizowanych wskaźników było większe na rynku wtórnym ( $V_{2015} = 15\%$ ,  $V_{2016} = 14\%$ ) niż na rynku pierwotnym ( $V_{2014-2016} = 9\%$ ). Jest to uzasadnione ze względu na większe zróżnicowanie stanu zasobu mieszkaniowego na rynkach wtórnych, w tym wynikające z jego wieku i stanu technicznego, co rzutuje na wartość rynkową nieruchomości. To zaś znajduje odzwierciedlenie w przestrzennym zróżnicowaniu cen na pierwotnym i wtórnym rynku mieszkaniowym. Wskaźnik zróżnicowania w poszczególnych miastach wojewódzkich w Polsce dla cen transakcyjnych mieszkań na rynku wtórnym wyniósł w 2015 roku 25,9%, przy wskaźniku na poziomie 18,2% w odniesieniu do rynku pierwotnego, co wpłynęło na poziom zróżnicowania wartości wskaźników W1 oraz W2.

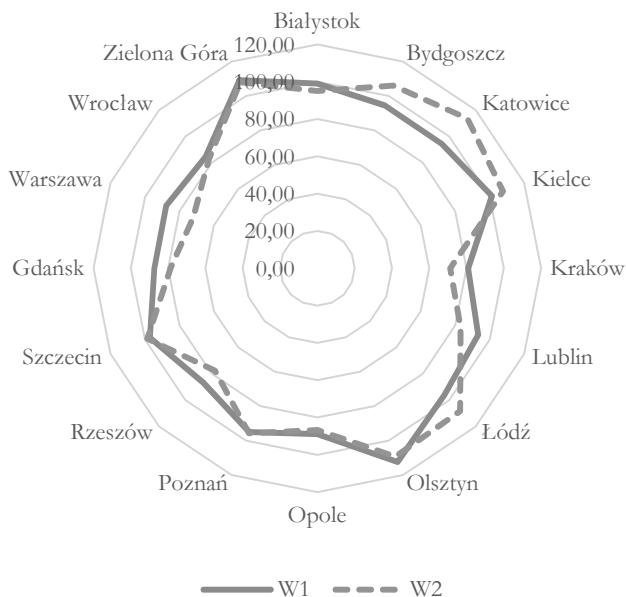
Relacje limitów cen kwalifikujących mieszkanie do udziału w programie Mdm do średniej ceny transakcyjnej na rynku pierwotnym i wtórnym wyznacza, w jakim stopniu program sprzyjał rozwojowi danego segmentu rynku. Na wykresie 1 zobrazowano ich różnice występujące w 2015 roku.

W większości miast (w tym w Szczecinie, Poznaniu, Opolu, Olsztynie, Zielonej Górze i Wrocławiu) relacje limitów do cen na rynku pierwotnym i wtórnym były zbliżone. W Białymstoku, Krakowie, Lublinie, Rzeszowie, Gdańsku i Warszawie zarysowała się wyższa wartość wskaźnika dla rynku pierwotnego (W1), co oznacza, że realizacja programu w tych miastach miała potencjał do silniejszego wsparcia rynku pierwotnego. W Bydgoszczy, Katowicach, Kielcach i Łodzi wskaźnik był wyższy na rynku wtórnym. Analogicznie taka relacja wskaźników sprzyjała rozwojowi rynku wtórnego nieruchomości mieszkaniowych.

W ostatnich latach odnotowuje się stały wzrost wynagrodzeń gospodarstw domowych, który najwyższe wartości przyjmuje w Warszawie, Gdańsku, Katowicach i Poznaniu, najniższe zaś w Białymstoku, Zielonej Górze, Kielcach, Bydgoszczy i Olsztynie. Wpływ regionalnych różnic w dochodach w poszczególnych miastach na dostępność dochodową mieszkań łagodzi różnice regionalne w cenach nieruchomości, odnotowywane zarówno w odniesieniu do rynku pierwotnego, jak i wtórnego. To zaś powoduje, że zarówno poziom cen, jak i poziom dochodów analizowane osobno nie niosą wiarygodnej informacji o dostępności dochodowej mieszkań.

## WYKRES 1.

**Relacja średniorocznych limitów cen kwalifikujących mieszkanie w programie MdM do średniej ceny transakcyjnej na pierwotnym i wtórnym rynku mieszkaniowym w danym mieście w 2015 roku [%]**



Źródło: obliczenia na podstawie: [Raport NBP, 2015, 2016, Strona internetowa Banku Gospodarstwa Krajowego].

Z tego względu – w raportach Narodowego Banku Polskiego (NBP) – analizowane są one łącznie w formie wskaźnika dostępności mieszkania<sup>3</sup>. Stanowi on miarę potencjalnej możliwości zakupu powierzchni mieszkania w cenie średniej ofertowej i transakcyjnej (według danych NBP) za przeciętne wynagrodzenie w sektorze przedsiębiorstw w danym mieście (według danych Głównego Urzędu Statystycznego). Wskaźnik określa liczbę metrów kwadratowych mieszkania możliwych do nabycia za przeciętne wynagrodzenie w sektorze przedsiębiorstw w danym regionie [Raport NBP, 2016]. Jest on istotnym kryterium ze względu na wysoką kapitałochłonność zakupu mieszkań [szerzej: Gołębeska, 2014, s. 38-42], która często wykracza poza możliwości finansowe gospodarstwa domowego.

W 2014 roku na rynku pierwotnym nabycie 1 m<sup>2</sup> mieszkania za przeciętne wynagrodzenie możliwe było jedynie w Katowicach. Najniższe wartości wskaźnika

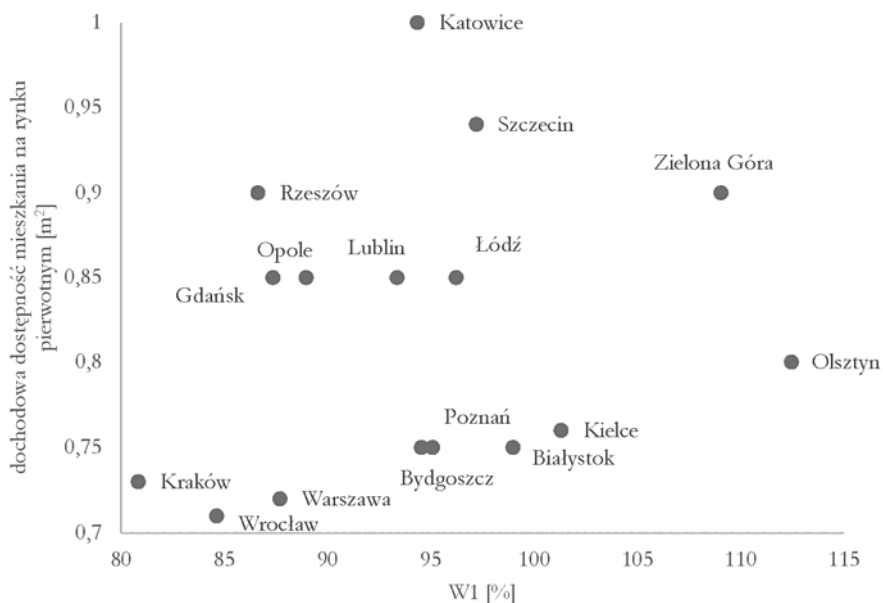
<sup>3</sup> Wskaźnik obejmuje kwestię dostępności dochodowej mieszkania, nie ujmuje innych jej aspektów, jak dostępność kredytowa, stabilność zatrudnienia na danym rynku pracy czy szerokość oferty [Marcinkiewicz, Matel, 2017]. Z tego względu w opracowaniu posłużono się nazwą „wskaźnik dostępności dochodowej mieszkania”.



wystąpiły w Warszawie, Wrocławiu, Krakowie, Poznaniu, Białymstoku, Bydgoszczy, Kielcach. W 2015 roku sytuacja w porównaniu do roku poprzedniego nie uległa znaczącym zmianom. W kilku miastach (Lublin, Łódź, Szczecin) odnotowano wzrost dostępności dochodowej mieszkań. Spadek wystąpił tylko w Katowicach i nie był znaczący. Dostępność dochodowa w całym okresie była wyższa i bardziej zróżnicowana regionalnie na rynku wtórnym, co uzasadniają różnice regionalne w cenach mieszkań. Największa dostępność dochodowa mieszkań na rynku wtórnym wystąpiła w Katowicach (około 1,5 m<sup>2</sup>), Zielonej Górze, Szczecinie, Łodzi, najniższa zaś w Krakowie, Warszawie i Wrocławiu.

## WYKRES 2.

**Relacja średniorocznych limitów kwalifikujących mieszkanie do udziału w programie MdM do średnich cen transakcyjnych na rynku pierwotnym (W1) a dochodowa dostępność mieszkania na rynku pierwotnym w danym mieście w 2015 roku**



Źródło: Obliczenia na podstawie: [Raport NBP, 2015, Strona internetowa Banku Gospodarstwa Krajowego].

W kolejnym kroku zmierzano do analizy współwystępowania określonych relacjami limitów cenowych do średnich cen transakcyjnych oraz wskaźników dochodowej dostępności mieszkań w miastach wojewódzkich Polski. Analiza wskaźnika korelacji liniowej Pearsona wskazuje, że relacje te nie były liniowe oraz

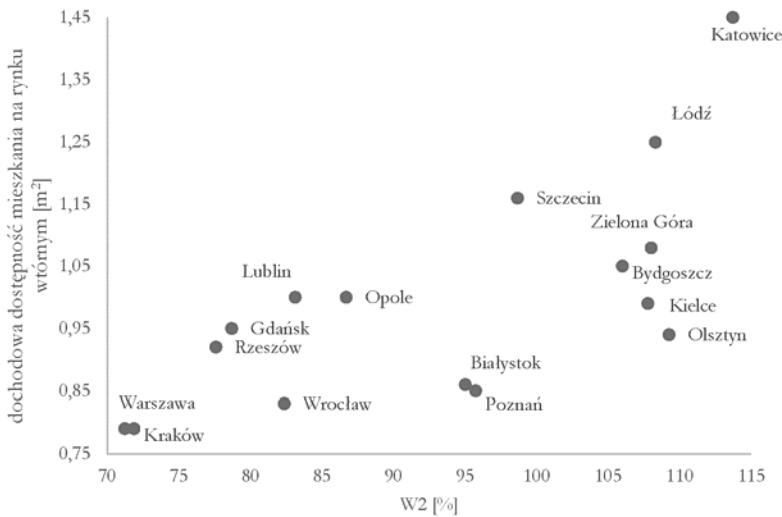
że różniły się zarówno w czasie, jak i w zależności od segmentu rynkowego<sup>4</sup>. Wskaźniki nie pozwoliły na zaobserwowanie wyraźnej współzależności zjawisk na rynku pierwotnym, co zobrazowano na wykresie 2.

Zgodnie z wykresem 2 w części miast o wysokim wskaźniku dostępności dochodowej mieszkań na rynku pierwotnym relacja limitów cenowych do średnich cen transakcyjnych była wysoka (Zielona Góra). Występowały również miasta, w których niskiemu wskaźnikowi dostępności dochodowej mieszkań towarzyszyły niższe wartości wskaźnika W1 (Kraków, Wrocław, Warszawa, Bydgoszcz, Poznań).

Dla rynku wtórnego (wykres 3) w 2015 roku zaobserwowano współwystępowanie wyższych poziomów wskaźnika W2 z wyższymi wskaźnikami dostępności dochodowej mieszkań. W miastach o wyższej dostępności dochodowej mieszkań relacje limitów do cen transakcyjnych pozwalały potencjalnie na zaklasyfikowanie do programu większej części mieszkań.

### WYKRES 3.

#### Relacja średniorocznych limitów kwalifikujących mieszkanie do udziału w programie MdM do średnich cen transakcyjnych na rynku wtórnym (W2) a dochodowa dostępność mieszkania na rynku wtórnym w danym mieście w 2015 roku



Źródło: obliczenia na podstawie: [Raport NBP, 2015, Strona internetowa Banku Gospodarstwa Krajowego]

<sup>4</sup> Współczynnik korelacji liniowej Pearsona wskaźnika W1 oraz wskaźnika dostępności dochodowej mieszkań na rynku pierwotnym wyniósł odpowiednio dla lat 2014, 2015: 0,43 oraz 0,289, zaś współczynnik korelacji liniowej Pearsona wskaźnika W2 oraz wskaźnika dostępności dochodowej mieszkań na rynku wtórnym wyniósł 0,693.

Tym samym, zakładając, że brak kwalifikowalności danego mieszkania do programu stanowił dla części gospodarstw domowych barierę korzystania ze wsparcia, można wskazać, że w miastach, w których dostępność dochodowa mieszkań jest niższa konstrukcja limitów cenowych zwiększała bariery dostępu do zakupu mieszkania.

#### 4. Przestrzenne zróżnicowanie wykorzystania środków w ramach MdM w latach 2014-2015

W tym miejscu można zadać pytanie, czy wskazana zależność pozostaje czysto teoretyczna czy posiada odzwierciedlenie w wykorzystaniu środków w ramach MdM, obrazowanych liczbą złożonych wniosków. W celach porównawczych sprowadzona została ona do wartości relatywnej. Liczbę złożonych wniosków w poszczególnych miastach wojewódzkich przeliczono więc:

- na liczbę mieszkańców w wieku do 34 roku życia (W3)<sup>5</sup>,
- na liczbę zawartych małżeństw, odzwierciedlającą poziom napływu nowych gospodarstw domowych (W4)<sup>6</sup>.

Celem takiej konstrukcji było sprawdzenie, czy w miastach, w których relacja limitów cenowych kwalifikowalności mieszkań do udziału w programie do średnich cen rynkowych była korzystniejsza (pozwalała na zaklasyfikowanie do programu większej części mieszkań) odnotowano większą liczbę wniosków w ramach programu.

Sposób wyrażania relatywnej liczby złożonych wniosków istotnie nie wpływał na zakres formułowanych wniosków. Występuje bowiem wysoka korelacja między wskaźnikami W3 i W4, co oznacza, że niosą one podobną wartość informacyjną (współczynnik korelacji Pearsona dla 2014 – 0,997, zaś dla 2015 – 0,979).

Wskaźniki przeliczeniowe liczby wniosków zarówno w odniesieniu do liczby mieszkańców (W3), jak i liczby zawartych małżeństw (W4) wskazują, że do miast w jakich wykorzystanie programu było najwyższe – zarówno w 2014, jak i 2015 roku – zaliczyć należy Gdańsk, Olsztyn, Zieloną Górę, Wrocław, Poznań. Wskaźniki były na średnim poziomie w Warszawie, Krakowie i Białymstoku. Najniższe wartości przyjęły w Opolu, Katowicach, Lublinie, Rzeszowie i Szczecinie. Między wskaźnikiem W1 (obrazującym relację limitów cenowych do średnich cen transakcyjnych

---

<sup>5</sup> Program MdM dedykowany był do osób w wieku do 35 roku życia. Dane w ramach BDL określają granicę grupy wiekowej na 34 lata. W związku z tym przyjęcie w celach porównawczych wskaźnika liczby złożonych wniosków w danym roku w przeliczeniu na liczbę mieszkańców do 34 roku życia jest pewnym uproszczeniem.

<sup>6</sup> Wskaźnik ten jest popularnie wykorzystywany dla zobrazowania skali powstawania nowych gospodarstw domowych. Liczba nowo zawartych małżeństw dokładnie nie obrazuje jednak przyrostu nowych gospodarstw domowych, takowe mogą powstawać w wyniku usamodzielnienia się dzieci bez zawarcia przez nich związku małżeńskiego czy podziału gospodarstw domowych w wyniku rozwodu, powstawania związków nieformalnych. Wskaźnik nie uwzględnia również salda migracji.

w danym mieście) a wskaźnikami W3 oraz W4 nie zaobserwowano liniowych relacji dla żadnego z badanych okresów. Podobnie takowe nie wystąpiły między wartościami wskaźnika W2 a wartościami wskaźników W3 oraz W4<sup>7</sup>.

**TABELA 3.**

**Wskaźniki zróżnicowania przestrzennego wykorzystania środków  
w ramach programu MdM w latach 2014-2015**

Miasta	Liczba wniosków złożonych w danym roku		Liczba wniosków / liczba mieszkańców miasta w wieku do 34 lat [W3]		Liczba wniosków / liczba nowo zawartych małżeństw [W4]	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015
Białystok	311	544	2,46	4,36	0,21	0,37
Bydgoszcz	287	591	2,02	4,27	0,17	0,34
Katowice	159	370	1,39	3,31	0,11	0,24
Kielce	166	281	2,12	3,68	0,19	0,33
Kraków	901	1551	2,85	5,01	0,26	0,41
Lublin	228	441	1,62	3,20	0,15	0,27
Łódź	415	880	1,62	3,52	0,14	0,30
Olsztyn	309	466	4,21	6,52	0,41	0,65
Opole	58	74	1,26	1,66	0,11	0,13
Poznań	864	1345	3,82	6,12	0,34	0,52
Rzeszów	219	287	2,60	3,45	0,24	0,30
Szczecin	331	620	2,07	3,98	0,18	0,32
Gdańsk	1311	1532	7,01	8,30	0,63	0,68
Warszawa	1943	3491	2,83	5,12	0,26	0,45
Wrocław	712	1637	2,73	6,37	0,25	0,61
Zielona Góra	258	333	5,37	5,99	0,46	0,54

Źródło: obliczenia na podstawie: [Raport NBP, 2015, 2016, Strona internetowa Banku Gospodarstwa Krajowego, Bank Danych Lokalnych].

Ustalenie limitów na wysokim poziomie nie przełożyło się na systematyczne większe wykorzystanie wsparcia w ramach programu MdM. W części miast wysokie wartości wskaźników W1, W2 współwystępują z wysokimi wartościami wskaźnika W3 (Olsztyn, Zielona Góra). Oznacza to, że korzystniejsza relacja limitów współwystępuje w wysokim wykorzystaniem środków w ramach MdM. W innych przy-

<sup>7</sup> Współczynnik korelacji liniowej Pearsona wskaźnika W1 oraz W3 wyniósł odpowiednio dla lat 2014, 2015: 0,34 oraz 0,121, zaś współczynnik korelacji liniowej Pearsona wskaźnika W2 oraz W3 wyniósł -0,17 (na podstawie Raport NBP, 2015, 2016, Strona internetowa Banku Gospodarstwa Krajowego, Bank Danych Lokalnych).

padkach jednak najniższe wskaźniki W1, W2 współwystępują z najwyższymi wartościami wskaźnika W3 (Gdańsk, Wrocław, Kraków). Oznacza to, że pomimo niekorzystanych wartości limitów wykorzystanie wsparcia w ramach MdM było wysokie.

Ogółem można stwierdzić, że wartość limitów istotnie nie różnicowała poziomu wykorzystania środków z MdM w miastach wojewódzkich Polski, pomimo zaobserwowanego dla rynku wtórnego współwystępowania wyższego poziomu wskaźnika W2 z wyższą dostępnością dochodową mieszkań. Wyjaśnieniem braku takiej zależności może być fakt, iż:

- (1) limity w relacji do cen w żadnym z miast nie wykluczały korzystania z programu, jedynie ograniczały wybór dostępnych mieszkań, zwłaszcza w odniesieniu do rynku pierwotnego (limity cenowe na rynku pierwotnym były niższe od średnich cen transakcyjnych maksymalnie o 20%, zaś na rynku wtórnym – maksymalnie o około 30%),
- (2) deweloperzy z wyprzedzeniem dostosowywali oferty do limitów cenowych w ramach programu MdM<sup>8</sup>,
- (3) ustalone limity skłaniały do poszukiwania możliwości uniknięcia ograniczenia wynikającego z limitu cenowego, przykładowo poprzez sprzedaż nieruchomości przez deweloperów po cenach mieszczących się w określonych limitach pod warunkiem zgody na uiszczenie wyższej opłaty z tytułu usług dodatkowych<sup>9</sup>, co oznacza przeniesienie części płatności z tytułu zakupu mieszkania do płatności nieobjętej kredytem, przykładowo poprzez nawiązanie umowy o sprzedaż garażu czy umowy o prace wykonawcze.

## 5. Podsumowanie

Realizacja potrzeb mieszkaniowych społeczeństwa, w tym zwiększanie szans w dostępie do mieszkań oraz uzyskaniu finansowania zewnętrznego związanego z zakupem mieszkania, stanowi wyzwanie polityki publicznej w Polsce. Realizowanym od roku 2014 w tym zakresie programem rządowym jest program „Mieszkanie dla Młodych” oferujący dopłaty typu grantowego do zakupu pierwszego mieszkania przez młodych ludzi. Ocena jego funkcjonowania w pierwszej połowie realizacji pod względem współwystępowania określonych limitów cenowych kwalifikowalności mieszkań do udziału w programie MdM ze wskaźnikami dochodowej dostępności mieszkań oraz wskaźnikami wykorzystania środków w miastach wojewódzkich Polski wskazuje na brak ścisłych relacji. Relacja limitów cenowych do średnich cen mieszkań w poszczególnych miastach wojewódzkich była w większej

---

<sup>8</sup> Przykładowo I. Forys zwraca uwagę, że przyczyną niskiego wykorzystania środków w ramach MdM w pierwszym okresie jego funkcjonowania w Szczecinie może być niedostosowanie oferty deweloperów do wymaganych limitów cenowych [Forys 2014, s. 185].

<sup>9</sup> Na ryzyko takie zwrócili uwagę już na etapie projektowania programu [Drabek, Norkowska 2013, s. 43].

mierze zróżnicowana na rynku wtórnym niż na rynku pierwotnym. W części miast, w tym w Białymstoku, Krakowie, Lublinie, Rzeszowie, Gdańsku i Warszawie realizacja programu miała potencjał do silniejszego wsparcia rynku pierwotnego, w innych zaś jak Bydgoszcz, Katowice, Kielce i Łódź relacja wskaźników sprzyjała rozwojowi rynku wtórnego nieruchomości mieszkaniowych. Dla rynku wtórnego w 2015 roku zaobserwowano, że w miastach o wyższej dostępności dochodowej mieszkań relacje limitów do cen transakcyjnych pozwalały potencjalnie na zaklasyfikowanie do programu większej części mieszkań. Zależności takich nie zaobserwowano dla rynku pierwotnego. Jednocześnie konstrukcja limitów nie wpłynęła na poziom wykorzystania wsparcia w ramach programu Mdm. Nie odnotowano stałej relacji limitów cen do skali wykorzystania środków w ramach Mdm. Oznacza to, że w praktyce wartość limitów istotnie nie różnicowała poziomu wykorzystania środków z Mdm w miastach wojewódzkich Polski.

### Literatura

- Bank Danych Lokalnych, <https://bdl.stat.gov.pl/BDL> [data wejścia: 2.04.2017].
- Białowas B., 2017, *Mdm na ostatniej prostej*, „Finansowanie nieruchomości”, nr 1(50).
- Bourne L. S., 1981, *The geography of housing*, Edward Arnold, London.
- Bryx M., 1999, *Finansowanie rozwoju budownictwa mieszkaniowego w miastach*, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa.
- Drabek K., Norkowska E., 2013, *Ocena perspektyw funkcjonowania programu „Mieszkanie dla Młodych” na krakowskim rynku mieszkaniowym*, „Biuletyn Stowarzyszenia Rzecznawców Majątkowych Województwa Wielkopolskiego”, nr 4.
- Foryś I., 2014, „*Mieszkanie dla młodych*” – rządowy program pomocy państwa w nabyciu mieszkania przez młodych ludzi w warunkach rynku szeregowieckiego, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania”, nr 36, t. 1, *Metody ilościowe w ekonomii*.
- Główka G., 2012, *System finansowania nieruchomości mieszkaniowych w Polsce*, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa.
- Gołębeska E., 2014, *Statyczne i dynamiczne mierniki opłacalności inwestowania na rynku nieruchomości*, „Biuletyn Stowarzyszenia Rzecznawców Majątkowych Województwa Wielkopolskiego”, nr 4.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. nr 78 poz. 483).
- Marcinkiewicz J., Matel A., 2017, *Analiza dostępności mieszkań w miastach wojewódzkich Polski z wykorzystaniem metody TOPSIS*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, nr 475.
- Narodowy Program Mieszkanie*, 2016, Załącznik do uchwały nr 115/2016 Rady Ministrów z dnia 27 września 2016 r.
- Ostrowska D., Kowalczyk-Rólczyńska D., Jamróz P., Staniszevska A., Spigarska E., Staśkiel M., 2015, *Rynek nieruchomości w Polsce. Teoria i praktyka*, Wolters Kluwer, Warszawa.

- Palicki S., Strączkowski L., 2015, *Analiza rynku nieruchomości mieszkaniowych w Poznaniu i gminach podpoznańskich*, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Poznań.
- Poskrobko T., Zielińska A., 2015, *Innowacje w krajach rozwijających się a zrównoważony rozwój*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, nr 409.
- Przygodzka R., 2008, *Efektywność sektora publicznego*, „Optimum. Studia ekonomiczne”, nr 4(40).
- Raport o sytuacji na rynkach nieruchomości mieszkaniowych i komercyjnych w Polsce w 2014, Monografie miast*, 2015, Narodowy Bank Polski, Departament Stabilności Finansowej, Warszawa.
- Raport o sytuacji na rynkach nieruchomości mieszkaniowych i komercyjnych w Polsce w 2015, Monografie miast*, 2016, Narodowy Bank Polski, Departament Stabilności Finansowej, Warszawa.
- Przegląd wydatków publicznych. Polityka wspierająca mieszkalnictwo*, 2015, Ministerstwo Finansów, [[http://www.mf.gov.pl/c/document\\_library/get\\_file?uuid=453dd246-9a36-4833-ac00-a17edef26024&groupId=764034](http://www.mf.gov.pl/c/document_library/get_file?uuid=453dd246-9a36-4833-ac00-a17edef26024&groupId=764034), data wejścia: 20.02.2018].
- Sitek M., 2015, *Zarządzanie rządowymi programami wspierania budownictwa mieszkaniowego*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Humanitas. Zarządzanie”, nr 2.
- Strona internetowa Banku Gospodarstwa Krajowego, [www.bgk.pl/osoby-fizyczne/mieszkanie-dla-mlodych](http://www.bgk.pl/osoby-fizyczne/mieszkanie-dla-mlodych) [data wejścia: 20.03.2017].
- Twardoch A., 2015, *Centralna, regionalna i lokalna polityka mieszkaniowa w kontekście prognozowanych zmian demograficznych. Wybrane skutki przestrzenne, społeczne i gospodarcze*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach”, nr 223.
- Ustawa z dnia 27 września 2013 r. o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez młodych ludzi, t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 1865, z 2016 r. poz. 1250.
- Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie Ustawy o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez młodych ludzi, Dz. U. z 2015 r., poz. 1194.
- Wilczek M. T., 2014, *Zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych w województwie śląskim na tle Polski w okresie między Narodowymi Spisami Powszechnymi 2002 i 2011*, „Studia Ekonomiczne, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach”, nr 177.