

Prof. dr hab. Edward Kuminek
Instytut Gospodarki Mieszkaniowej

Ekspertyza nr 78
(IP-56G)

OPINIA O PRELIMINOWANYCH WYDATKACH NA CELE MIESZKANIOWE W PROJEKCIE BUDŻETU NA 1996 R.

W swojej opinii staram się zwrócić uwagę na główne problemy za jakie uważam skalę wydatków na cele mieszkaniowe przewidzianych w projekcie budżetu oraz na ich przeznaczenie, w szczególności z punktu widzenia wpływu na rozwój budownictwa mieszkaniowego. Przyjmuję przy tym, że szczegółowa analiza i ocena poszczególnych pozycji budżetu związanych z mieszkalnictwem zostanie przeprowadzona w Komisji Polityki Przestrzennej, Budowlanej i Mieszkaniowej.

Na wstępie należy stwierdzić, że we wprowadzeniu do uzasadnienia projektu budżetu (tom I, str. 3) podkreślono konieczność wyboru priorytetów, które zostały sformułowane w przyjętych przez Rząd "Założeniach do projektu budżetu państwa na 1996 r.". Wśród tych priorytetów wymieniono budownictwo mieszkaniowe.

W opracowaniu z lipca 1995 r. "Strategia dla Polski - pierwszy rok realizacji i dalsze zamierzenia" w dodanym zadaniu dotyczącym polityki mieszkaniowej, stwierdzono między innymi "Nadrzędnym celem nowej polityki mieszkaniowej będzie taka transformacja potrzeb mieszkaniowych w efektywny popyt, która pozwoli na w miarę szybki wzrost dostępności do mieszkania. Realizacja tego celu jest możliwa pod warunkiem zmiany obecnego sposobu pomocy państwa, tzn. uruchomienia procesów oszczędzania na cele mieszkaniowe i nadanie budownictwu czynszowemu rangi priorytetu".

Trzeba stwierdzić, po przeprowadzonej analizie, że przytoczone sformułowania zawarte w "Założeniach do projektu budżetu" i w opracowaniu "Strategia dla Polski" nie znalazły potwierdzenia w przedłożonym przez Rząd projekcie budżetu na 1996 r.

1. Skala środków finansowych przeznaczonych w projekcie budżetu na cele mieszkaniowe

W projekcie budżetu określenie środków finansowych przeznaczonych na sferę mieszkaniową znajduje się w różnych dokumentach budżetu: w projekcie ustawy budżetowej i załączniku 2 do tej ustawy, w uzasadnieniach: w tomie I w częściach dotyczących poszczególnych resortów i rezerw celowych oraz w tomie II w budżetach poszczególnych województw.

Przewidziane w projekcie budżetu na 1996 r. środki finansowe przeznaczone na cele mieszkaniowe przedstawiono w załączonej do niniejszej opinii tablicy. Preliminowane wielkości na 1996 r. przedstawiono na tle zatwierdzonego budżetu na 1995 r. oraz realizacji budżetu w 1994 r.

Wydatki na cele mieszkaniowe w projekcie budżetu na 1996 r. wzrastają w stosunku do budżetu 1995 r. o około 16%, a więc poniżej przewidywanej skali inflacji. Bardziej wymowne jest porównanie wielkości środków budżetowych przewidzianych na sferę mieszkaniową z ogólną kwotą wydatków budżetu oraz z wartością Produktu Krajowego Brutto.

Udział wydatków na cele mieszkaniowe w budżecie w ostatnich kilku latach przedstawiał się następująco:

	w 1992 r.	w 1993 r.	w 1994 r.	w 1995 r.	w 1996 r.
w ogólnych					
wydatkach budżetowych	7,7%	5,1%	4,5%	3,4%	3,4%
w Produkcje					
Krajowym Brutto	2,6%	1,7%	1,5%	1,2%	1,1%

2. Przeznaczenie środków budżetowych na cele mieszkaniowe

Największy niepokój budzi jednak przeznaczenie środków na cele mieszkaniowe. W przytłaczającej większości środki te przeznaczone są na wywiązywanie się z dawniejszych zobowiązań, w zupełnie zaś w nieznaczącym zakresie na wspieranie i restrukturyzację budownictwa mieszkaniowego. Można szacować, że na rozwój budownictwa mieszkaniowego przeznaczone jest w rzeczywistości około 15% środków na cele mieszkaniowe (zasilenie Krajowego Funduszu Mieszkaniowego i Funduszu Hipotecznego, około 35-40% wypłat premii gwarancyjnych). Na cele wyraźnie socjalne 13% środków (dodatki mieszkaniowe). Reszta, a więc ponad 70% środków to spłata zaległych zobowiązań finansowych lub wspieranie utrzymania istniejących zasobów (dotacje dla spółdzielni mieszkaniowych, część wypłat premii gwarancyjnych).

W świetle poprzednich stwierdzeń nie znajdują pokrycia deklaracje sformułowane na str. 17 I tomu uzasadnienia o działaniach w sferze budownictwa mieszkaniowego, w tym tworzenia warunków dla rozwoju społecznego budownictwa czynszowego (ustawa z 22 września 1995 r. o niektórych formach wspierania budownictwa mieszkaniowego). Przewidziana w projekcie budżetu kwota 50 mln zł na zasilenie Krajowego Funduszu Mieszkaniowego, z którego mają być udzielane kredyty na budownictwo towarzystw budownictwa społecznego i budownictwa spółdzielni mieszkaniowych o statusie lokatorskim, ma znaczenie raczej symboliczne (kwota ta może pozwolić na udzielenie kredytu na budowę 2 000 mieszkań o średniej powierzchni 50 m²).

Poza szukaniem możliwości zwiększenia ogółu środków w budżecie na cele mieszkaniowe powstaje jeszcze pytanie, czy możliwe są zmiany w strukturze przewidzianych wydatków. Sądę, że można rozważyć słuszność dalszego dotowania działalności eksploatacyjnej spółdzielni (dopłaty do co i ccw oraz usuwania wad technologicznych). Przyjęte założenia, co do podwyżek cen urzędowych za co i ccw w 1996 r., jak i fakt, że już obecnie tylko stosun-

kowo nieznaczna część spółdzielni ma uzasadnienie do korzystania z tych dopłat, mogą prowadzić do wniosku o możliwości ich zaniechania. Również dopłaty do robót remontowo-modernizacyjnych, z chwilą, gdy w wyniku podwyżki czynszów nie ma już wyraźnych różnic w wysokości opłat w spółdzielniach i w zasobach czynszowych, nie znajdują przekonującego uzasadnienia. Przesunięcie przewidzianych w budżecie na ten cel środków na zasilenie Krajowego Funduszu Mieszkaniowego umożliwiłoby również spółdzielniom zwiększenie rozmiarów realizowanego budownictwa mieszkaniowego.

W projekcie budżetu przewidziano na dodatki mieszkaniowe dla ludności kwotę 480 mln zł (taką samą jak w budżecie na 1995 r.). Kwota ta wydaje się wystarczająca. Przeprowadzone badania Instytutu Gospodarki Mieszkaniowej w 100 miastach wykazały, że z dodatków wprowadzonych ustawą o najmie lokali mieszkaniowych i dodatkach mieszkaniowych z 2 lipca 1994 r. korzystało w czerwcu 1995 r. około 8,5% gospodarstw domowych. Można przyjąć ostrożnie, że udział tych gospodarstw zwiększy się do 10%. Dodatki w połowie zostały sfinansowane ze środków gmin, w połowie zaś z dotacji budżetu centralnego. Mimo tak głośno formułowanych zastrzeżeń, zwłaszcza przez związki miast, wskazujących na niewystarczalność środków finansowych na dodatki, wszystko wskazuje na to, że przewidziane na ten cel środki w budżecie na 1995 r. nie zostaną w pełni wykorzystane.

Mówiąc o skali środków przewidzianych w projekcie budżetu na cele mieszkaniowe, należy jeszcze wspomnieć, że poza środkami dotyczącymi całości gospodarki mieszkaniowej, występują jeszcze wydatki mieszkaniowe w budżetach niektórych resortów, w szczególności Obrony Narodowej i Spraw Wewnętrznych.

Utworzenie Wojskowej Agencji Mieszkaniowej na podstawie Ustawy z dnia 22 lipca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych umożliwiło wydzielenie w budżecie MON środków na wydatki mieszkaniowe: wynoszą one w projekcie budżetu 296 mln zł, w tym na inwestycje 72 mln zł (m.in. rozpoczęcie w 1996 r. budowy osiedla mieszkaniowego w Warszawie - 280 mieszkań).

Trudniej ocenić przewidywane wydatki mieszkaniowe w budżecie MSW - wynoszą one około 110 mln zł.

3. Ulgi związane z mieszkalnictwem w podatkach

Mówiąc o budżecie, nie sposób pominąć tego, czego w budżecie nie ma, a mianowicie zmniejszenie wpływów ze względu na stosowane ulgi podatkowe. W zakresie mieszkalnictwa mamy następujące rodzaje ulg podatkowych: zmniejszoną stawkę podatku VAT w odniesieniu do materiałów i usług budowlanych (utrzymanie stawki VAT w 1996 r. w wysokości 7%, dalej zwolnienie od podatku dochodowego podmiotów gospodarczych działających w sferze mieszkaniowej: spółdzielni, przyszłych towarzystw budownictwa społecznego i kas mieszkaniowych. Wymienione ulgi są uzasadnione, gdyż wpływając na cenę budowanych mieszkań zwiększają ich dostępność.

Budzącą dyskusję jest sprawa ulg mieszkaniowych w podatku od dochodów osobistych. Chodzi przy tym o bardzo duże kwoty. Odliczenia od dochodu z tytułu ulg mieszkaniowych wynosiły w dodatku za 1993 r. (rozliczonym w 1994 r.) 41 bilionów starych zł, a za 1994 r. (rozliczonym w 1995 r.) ponad 49 bilionów. Zmniejszenie wpływów podatkowych z tytułu odliczeń można szacować w 1994 r. na około 11 bilionów, a w 1995 r. na około 12,5 biliona starych zł, to znaczy po denominacji odpowiednio 1 100 mln zł i 1 250 mln zł. Są to kwoty wynoszące ponad 1/3 wydatków na cele mieszkaniowe przewidziane w budżetach tych lat. Z ulg mieszkaniowych skorzystały w pierwszym rzędzie najzamożniejsze i zamożne grupy społeczeństwa, realizując w zakresie inwestycji luksusowe mieszkania i domy, a w zakresie remontów, poza właścicielami domów jednorodzinnych, podnosząc komfort wykończenia mieszkań.

4. Wnioski końcowe

Stwierdzić należy, że projekt budżetu państwa na 1996 r. w zakresie celów mieszkaniowych nie zawiera środków, które by mogły wpłynąć na przełamanie kryzysu w budownictwie mieszkaniowym. Co gorsza, budżet ten nie stwarza również warunków dla przełamania tego kryzysu w latach następnych (1997 - 1998).

Rozwiązania zawarte w niedawno przez Sejm uchwalonej Ustawie o popieraniu budownictwa mieszkaniowego nie znajdują materialnego wsparcia w środkach budżetu państwa. Bez pokrycia okazały się deklaracje (również w tekście Uzasadnienia do ustawy budżetowej) o priorytecie nadawanym budownictwu mieszkaniowemu w polityce gospodarczej Państwa.

Warszawa, 17 listopada 1995 r.

Wydatki budżetu państwa na cele mieszkaniowe w mln zł	Przeznaczenie środków		
	1994 wykon.	1995 budżet	1996 projekt
Wykup należności banków z tytułu odsetek	751	830	1.223
Refundacja premii gwarancyjnych od wkładów mieszkaniowych	1.405	945*)	1.300
Spłata kredytów na inwestycje infrastrukturalne związane z budownictwem mieszkaniowym	330	215	215
Dotacje dla gmin na przygotowanie terenu dla budownictwa mieszkaniowego	90	90	-
Zasilenie Funduszu Hipotecznego	1	124	50
Dotacja dla Krajowego Funduszu Mieszkaniowego	-	50	50
Dotacja dla spółdzielni mieszkaniowych na dopłaty do c.o. i usuwanie wad	470	512	446
Rekompensaty dla kandydatów do spółdzielni mieszkaniowych	25	32	39
Dodatki mieszkaniowe	39	480	480
Razem wydatki na cele mieszkaniowe	3.111	3.278	3.803
Ogólna suma wydatków budżetu państwa	68.865	91.467	111.633
Udział wydatków na cele mieszkaniowe w ogólnej sumie wydatków budżetu	4,5%	3,6%	3,4%

*) Przewidywane wykonanie (w budżecie na 1995 r. przewidziano kwotę 600 mln, wypłaty w pierwszym półroczu wyniosły 485 mln zł).