

Rola środków publicznych w finansowaniu budownictwa mieszkaniowego w Niemczech

Kwiecień 1997

Eugeniusz Zawadzki

Raport

Przy aspiracji Polski do uczestnictwa w Unii Europejskiej, rola środków publicznych stosowanych w finansowaniu i eksploatacji mieszkań powinna w naszym kraju znacznie wzrosnąć. Rozwiązania stosowane w Niemczech stanowią dobry przykład, jak winno być finansowane i rozwijane budownictwo mieszkaniowe. Na tle celów polityki mieszkaniowej, ważniejszych przepisów prawa mieszkaniowego oraz struktury administracyjnej kierowania zasobami mieszkaniowymi omówiono rolę środków publicznych w finansowaniu budownictwa mieszkaniowego w Niemczech.

Wśród form środków publicznych stosowanych w finansowaniu budownictwa mieszkaniowego i eksploatacji mieszkań przeanalizowano: subsydia kapitałowe (budowlane), subsydia procentowe, premie i ulgi podatkowe, dodatki mieszkaniowe, rządowe i pozarządowe gwarancje przyznawane bankom.

Nr 104

I. Uwagi wprowadzające

1.1 Cele polityki mieszkaniowej

Głównymi celami polityki mieszkaniowej w Niemczech jest:

- 1) Zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych wszystkich gospodarstw domowych przy umiarkowanych kosztach mieszkań. Przewiduje się osiągnięcie tego celu dzięki ekonomicznej stabilizacji rynku mieszkaniowego (zrównoważenie popytu i podaży);
- 2) Prowadzenie skutecznej polityki pomocy socjalnej w dziedzinie mieszkalnictwa poprzez realizację programów kredytowania i subsydiowania;
- 3) Promowanie własnościowego budownictwa mieszkaniowego, szczególnie dla rodzin mających dzieci;
- 4) Reorganizacja centralnych urzędów odpowiedzialnych za budownictwo mieszkaniowe w nowych landach, której skutkiem ma być dobrze funkcjonujący rynek mieszkaniowy, oparty na zasadach rynkowych z zapleczem w postaci systemu pomocy socjalnej. Kluczowe działania prowadzone obecnie to:
 - a) wprowadzanie odpowiednich regulacji prawnych,
 - b) nadzorowanie reformy czynszów,
 - c) dofinansowywanie remontów i modernizacji,
 - d) dofinansowywanie budownictwa socjalnego,
 - e) pomoc dla budownictwa mieszkaniowego wschodnich Niemiec.

1.2 Ważniejsze przepisy prawa mieszkaniowego

Przepisy prawa mieszkaniowego są odbiciem głównych zmian na rynku mieszkaniowym. Od 1983 r. złagodzone lub zmieniono kilka regulacji (np. ustawę o czynszach). W połowie lat 80-tych w kilku regionach zrównoważono rynek mieszkaniowy, a w niektórych podaż mieszkań nawet przewyższała popyt. W tej sytuacji subsydia dla budownictwa socjalnego zredukowano (1985 r.), a w 1986 r. zmieniono koncepcję subsydiowania mieszkań własnościowych. W końcu lat 80-tych ponownie zmniejszono kwoty subwencji, co spowodowało z kolei niedobór mieszkań na rynku. Od przełomu lat 1988/1989 podejmowane są wszelkie środki prawne i finansowe, aby zwiększyć liczbę mieszkań. W tym celu w 1994 r. zmieniono kolejny raz koncepcję subwencji budowlanych dla budownictwa społecznego redukując ich poziom o 30% na 1 mieszkanie, w celu zwiększenia liczby osób, które mogłyby korzystać z tej formy pomocy mieszkaniowej. Obecnie politykę mieszkaniową w Niemczech regulują następujące ustawy:

- **Drugie prawo mieszkaniowe** (2. *Wohnungsbaugesetz*). Jest to ustawa z 27.06.1956 r. (*Pierwsze prawo mieszkaniowe*) zmieniona ustawą z dnia 5.10.1994 r.,

BGBI. I s. 2137. Ustawa ta zawiera przepisy dotyczące polityki socjalnej i rodzinnej w odniesieniu do mieszkalnictwa. Adresatem ustawy są przede wszystkim grupy społeczne o niskich dochodach i rodziny, którym zapewnić należy jakościowo dobre mieszkanie;

- **Ustawa o mieszkaniach finansowanych ze środków publicznych** (*Wohnungsbindungsgesetz*) z 24.08.1965 (BGBI. I s. 1965, 964), w wersji obwieszczenia z 19.09.1994, (BGBI. I 1994, s. 2166, 2319). Stanowi ona, że jedynie najbardziej potrzebująca część społeczeństwa ma prawo do mieszkań finansowanych ze środków publicznych;

- **Ustawa o kasach budowlanych** (*Gesetz über Bausparkassen*) z 16.11.1972 r., znowelizowana 15.02.1991 r. oraz 5.10.1994 r. Ustawa precyzuje m.in.: formy prawne kas, zasady nadzoru i sposób przeprowadzania rewizji ksiąg kasowych, rodzaje dozwolonych operacji, ogólne zasady i warunki zawierania umów, sposób powiązania funduszy oszczędnościowo-budowlanych z konkretnymi celami, sposób zabezpieczenia pożyczek;

- **Ustawa o dodatkach mieszkaniowych** (*Wohnegeldgesetz*) z dnia 14.12.1970 r., znowelizowana 13.06.1994 r. Określa ona rodzaju obciążeń z tytułu użytkowania mieszkania, które podlegają subwencjonowaniu oraz sposób tego subwencjonowania;

- **Ustawa podatkowa** (*Einkommensteuergesetz*) z dnia 16.10.1934, w nowej wersji z 7.09.1990 (BGBI. I s. 1898) zmieniona w art. 6 ustawy z 28.10.1994 (BGBI. I s.3267) określająca ulgi podatkowe w przypadku mieszkania we własnym domu;

- **Federalny Kodeks Budowlany** (*Baugesetzbuch*) z 23.07.1960 r., znowelizowana 8.12.1986 r. (BGBI. I. s. 2253).

1.3 Struktura administracyjna kierowania zasobami mieszkaniowymi i pomocą państwa na budownictwo mieszkaniowe

Zgodnie z Konstytucją Niemiec odpowiedzialność za politykę mieszkaniową spoczywa na władzach krajów związkowych (landów - 16 jednostek administracyjnych). Niemniej jednak ramy ustawodawstwa dotyczącego budownictwa i gospodarki mieszkaniowej są określone przez **ustawy ogólnokrajowe**, a także **Kodeks cywilny** (*Bürgerliches Gesetzbuch*) i **ustawę o podatkach** (*Einkommensteuergesetz*). Landy niezależnie decydują o sposobach subsydiowania budownictwa socjalnego, takich jak niskie oprocentowanie rat kapitałowych lub globalna suma kwot dofinansowania budownictwa. Uczestniczą także w kształtowaniu ustawodawstwa federalnego. Sze­gólnie w przypadku subwencji władze landów i władze federalne współpracują ze sobą na zasadzie porozumień administracyjnych i współuczestniczą w finansowaniu ustalonego programu. Administracja krajowa i lokalna zgodnie z kompetencjami nad-

zorują prowadzoną politykę mieszkaniową. **Władze lokalne** (ponad 16 tys. rad miejskich, w tym 117 rad znajdujących się w większych miastach) podejmują decyzje dotyczące planowania i rozdysponowania wydatków przeznaczonych na budownictwo mieszkaniowe na szczeblu gminy.

Na szczeblu federalnym odpowiedzialność za politykę mieszkaniową spoczywa na **Federalnym Ministerstwie Planowania Przestrzennego, Budownictwa i Urbanistyki** (Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau). Politykę mieszkaniową krajów związkowych zgodnie z linią polityki federalnej koordynuje **Zespół Roboczy Ministrów i Senatorów Krajów Związkowych Odpowiedzialnych za Budownictwo i Gospodarkę Mieszkaniową** (*Arbeitsgemeinschaft der für das Bau - und Wohnungswesen zuständigen Minister und Senatoren der Länder*).

1.4 Formy i zakres środków publicznych w finansowaniu budownictwa mieszkaniowego i eksploatacji mieszkań w Niemczech

Pomoc państwa w budowie i eksploatacji mieszkań w Niemczech, tak jak i w innych krajach o gospodarce rynkowej, jest trwałym elementem polityki mieszkaniowej i ważnym źródłem wspierania rozwoju budownictwa mieszkaniowego. Przybiera ona formę subsydiów. Subsydia te poszerzają przede wszystkim pole dostępności mieszkań dla ludności o niskich i średnich dochodach. Subsydia mieszkaniowe, w zależności od ich celu i formy nie tylko obniżają inwestorski koszt budowy, względnie cenę kupna bądź najmu mieszkania, lecz także przyczyniają się do wzrostu popytu na kredyty hipoteczne w efekcie wzrostu popytu na mieszkania, zarówno czynszowe jak i własnościowe.

Obok subsydiów indywidualnych (zwanych podmiotowymi, przyznawanych gospodarstwom domowym) równolegle stosowane są subsydia przedmiotowe (np. subsydia procentowe). Do końca lat sześćdziesiątych w Niemczech w związku z ilościowym niedoborem mieszkań i koniecznością reglamentacji czynszów dominujący udział miały subsydia przedmiotowe. Wzrost poziomu zamożności społeczeństwa i osiągnięcie ogólnej równowagi na rynku mieszkaniowym przyczyniło się do zwiększenia roli subsydiów indywidualnych (zależnych od poziomu dochodu i innych cech gospodarstwa domowego, np. liczby dzieci) stanowiących obecnie ponad połowę ogólnej wartości subsydiów mieszkaniowych. Oprócz różnych form subsydiów bezpośrednich (np. subsydia kapitałowe) powszechnie praktykowana jest forma subsydiów pośrednich w postaci ulg podatkowych.

Obecnie w Niemczech stosowanych jest równolegle co najmniej dziesięć różnych form przedmiotowego i podmiotowego subsydiowania mieszkalnictwa, przy czym pięć wymienionych w pierwszej kolejności zasługuje na szczególną uwagę,

ponieważ odgrywają dużą rolę w popieraniu rozwoju budownictwa mieszkaniowego i udostępniania mieszkań ludności o niskich i średnich dochodach. Są to:

- **sybsydia kapitałowe** (budowlane) w postaci dopłat ze środków budżetu do każdego mieszkania, z reguły przeznaczonego na wynajem, rzadziej ze środków gminy, czy prywatnych inwestorów;
- **subsydia procentowe** polegające na pokrywaniu ze środków budżetu państwa części rynkowego oprocentowania kredytów hipotecznych lub określonej części tych kredytów;
- **premia z tytułu wieloletniego oszczędzania na mieszkanie** w systemie kas oszczędnościowo-budowlanych;
- **ulgi podatkowe** z tytułu wydatków ponoszonych na budowę względnie kupno, remont lub modernizację mieszkania (lub bieżących spłat oprocentowania kredytu);
- **dodatki mieszkaniowe** pokrywające część czynszu, bądź inne opłaty (koszty) poniesione w związku z eksploatacją mieszkania;
- **subsydia na poprawę standardu** mieszkaniowego oraz adaptację domów i mieszkań dla specyficznych potrzeb użytkowników;
- **subsydia ryczałtowe** wypłacane w celu zachęty do zamiany mieszkania czynszowego na inne stosunkowo droższe;
- **rządowe gwarancje** udzielane bankom i innym instytucjom finansowym udzielającym kredytów hipotecznych na budowę mieszkań;
- **udostępnianie terenów** budowlanych przez gminy **w systemie ograniczonych przetargów**;
- **przyznawanie** organizacjom mieszkaniowym **pierwszeństwa w budowie mieszkań ujętych rządowymi lub samorządowymi programami mieszkaniowymi.**

Zasoby mieszkaniowe Niemiec w 1992 r. to 34.547 tys. lokali, z tego 27.500 tys. to mieszkania w RFN i 7.047 tys. w b. NRD. Społecznych mieszkań czynszowych w Niemczech jest około 8 mln, w tym około 7 mln w nowych landach i około 1 mln w starych landach. Oznacza to, że istnieją zasadnicze różnice w procentowym udziale mieszkań własnościowych w zasobach obu części kraju. We wschodnich Niemczech mieszkania własnościowe mają niewielki udział. W zachodnich Niemczech z kolei mieszkań własnościowych jest wyjątkowo dużo (w 1988 r. było ich około 40%). Subsydiowaniu podlega zarówno budownictwo własnościowe jak i czynszowe. Jednakże różny jest jego udział w obu rodzajach własności. W obrębie mieszkań własnościowych udział mieszkań subsydiowanych wynosi około 15%, zaś w puli społecznych mieszkań czynszowych subsydiowane są wszystkie mieszkania, przy czym subsydiowana część ogólnego kosztu budowy wynosiła na początku lat dziewięćdziesiątych od 75-80%, w zależności od roku i lokalizacji.

W ostatnim dziesięcioleciu w Niemczech zredukowano kwoty przeznaczone na dofinansowanie budownictwa mieszkaniowego (Niemcy przeżywają obecnie kryzys gospodarczy). Sytuacja kształtuje się odmiennie w landach starych i nowych. Wszystkie nowo powstające budynki mieszkalne we wschodnich Niemczech były subsydiowane przez państwo, zaś po zjednoczeniu Niemiec zasoby finansowe kierowane na budownictwo socjalne zmalały o 40%, zaś finanse kierowane na budownictwo własnościowe spadły o prawie 50%. Sytuację próbuje się ratować poprzez obowiązkowe wnoszenie wkładu pracy własnej (do 10% wartości mieszkania) oraz poprzez zaostrenie kryteriów przyznawania pomocy finansowej na mieszkanie. W zachodnich Niemczech sytuacja jest odwrotna: liczba dotowanych mieszkań własnościowych prawie dwukrotnie zmalała, podczas gdy liczba nowych mieszkań socjalnych prawie się podwoiła.

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie zasad finansowania budownictwa mieszkaniowego w Niemczech ze szczególnym uwzględnieniem roli środków publicznych, w tym wspomnianych subsydiów. Tak przedstawiony cel opracowania wpłynął na jego strukturę. W rozdziale drugim omówiono subsydia budowlane oraz subsydia procentowe, rozdział trzeci poświęcono premiom i ulgom podatkowym udzielanym w przypadku oszczędzania na mieszkanie, rozdział czwarty dotyczy dodatków mieszkaniowych i pozostałych subsydiów, natomiast w rozdziale piątym przedstawiono wnioski wynikające z przeprowadzonej analizy.

II. Subsydia kapitałowe i procentowe

2.1 Subsydia kapitałowe (budowlane)

W znaczeniu szerszym przez subsydia kapitałowe rozumie się wszelkie formy subsydiów bezpośrednich i pośrednich udzielanych z budżetu centralnego lub budżetów gmin na budowę mieszkań i poprawę jakości istniejących zasobów mieszkaniowych. W znaczeniu węższym subsydia kapitałowe są formą wspierania ze środków publicznych mieszkań społecznych, w tym mieszkań oferowanych na wynajem albo na własność. W Niemczech subsydia kapitałowe stanowią formę okresowych, jednostkowych dopłat do budowanych mieszkań w ramach programów popierania społecznego budownictwa mieszkaniowego. Jednym z warunków dostępności subsydium jest nie przekraczanie przez inwestora określonych górnych pułapów kosztów budowy¹.

Innym rodzajem subsydiów kapitałowych dla podsektora społecznych mieszkań czynszowych jest takie subsydiowanie programów tego budownictwa, aby poziom

¹) Ustawa z 27.06.1956 r. o budownictwie mieszkaniowym w wersji obwieszczenia z 19.08.1994 r. zmieniona ustawą z dnia 5.10.1994 r., BGBl. I s. 2137

czynszu za wynajmowane mieszkania nie przekraczał określonego przez władze jego górnego pułapu, kształtując się poniżej poziomu czynszu rynkowego. Określany przez władze poziom czynszów, traktowany jako umiarkowany, dotyczy wszystkich mieszkań niezależnie od dochodów gospodarstw domowych użytkujących najmowane mieszkania. Gospodarstwa domowe, które ze względu na niski poziom dochodów nadal nie są w stanie pokryć czynszu określonego przez władze jako umiarkowany, uprawnione są do otrzymania dodatkowych bezpośrednich subsydiów w postaci dodatków mieszkaniowych. Obok subsydiowania społecznego budownictwa, programem pomocy objęci są także inwestorzy domów i mieszkań własnościowych². Wysokość subsydiów jest powiązana z poziomem dochodu gospodarstwa domowego i z kosztami budowy mieszczącymi się w określonych przedziałach (uzależnionych od standardu mieszkania).

Reforma subsydiów budowlanych, podjęta w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych w Niemczech, zakłada ograniczenie, ale nie likwidację tej formy finansowego wspierania popytu mieszkaniowego. Ograniczenie polega na płytszym subsydiowaniu, a ściślej ujmując na niższych dopłatach budżetowych do programów mieszkaniowych realizowanych w ramach społecznych mieszkań czynszowych. Działaniu temu towarzyszy jednocześnie ostrzejsza selekcja gospodarstw domowych uprawnionych do tańszych mieszkań czynszowych.

Według oszacowań Federalnego Ministerstwa Mieszkalnictwa, wprowadzona w 1994 r. zmiana systemu subsydiowania budownictwa mieszkaniowego w Niemczech pozwoli, przy utrzymaniu wydatków mieszkaniowych na dotychczasowym poziomie, na zwiększenie o 40% liczby mieszkań budowanych w ramach społecznego budownictwa czynszowego. Rezultat ten zostanie osiągnięty między innymi poprzez zmniejszenie dopłaty do każdego mieszkania ze 100 tys. DEM do 70 tys. DEM. Wpłynie to na zmniejszenie udziału subsydiów budowlanych w kosztach budowy mieszkań czynszowych. W 1992 r. subsydiowana część w starych landach kształtowała się na poziomie 75-80% kosztów budowy społecznych mieszkań czynszowych. Szacuje się, że po 1994 r. udział ten może spaść do około 50% w Niemczech.

Reforma subsydiów budowlanych w Niemczech wprowadza także dużą swobodę dla krajów związkowych (landów) w wyborze form i proporcji budżetowego wspierania rozwoju społecznego budownictwa mieszkaniowego i dostępności mieszkań w tym sektorze. Kraje związkowe mają uprawnienia w zakresie wysokości przyznawania subsydiów budowlanych, poziomu czynszów i wysokości dodatków mieszkaniowych.

²) Jest to realizacja zalecenia międzynarodowej konferencji w Hadze z 1994 r. na temat społecznego mieszkalnictwa w krajach Unii Europejskiej i publicznej polityki mieszkaniowej do 2000 r. w: *Social Housing in the European Union with Public Policies Up to the Year 2000*. Introductory Report of CECODHAS Seminar. Hague 1994.

Zaktualizowana ustawa o budownictwie mieszkaniowym zawiera główne wytyczne wspierania budownictwa mieszkaniowego ze środków publicznych. Preferuje się w nich budownictwo własnościowe poprzez budowę domów rodzinnych i mieszkań własnościowych. Zgodnie z tym należy uwzględnić wnioski o przyznanie środków publicznych dla takich przedsięwzięć budowlanych, w przypadku których gwarantuje się, że samopomoc sąsiedzka zapewni świadczenia własne w wysokości przynajmniej 10% kosztów budowy. Wniosek o przyznanie środków publicznych na budowę domu rodzinnego lub mieszkania własnościowego użytkowanego przez właściciela nie może zostać odrzucony, jeżeli inwestor lub osoba ubiegająca się o środki publiczne wnosi **pracę własną** porównywalną z wymaganą przy budowie mieszkań czynszowych. Jej wysokość winna pokryć koszt gruntu pod budowę bez kosztów uzbrojenia.

Jeżeli praca własna ma być wniesiona częściowo lub całkowicie jako samopomoc, należy to uwiarygodnić poprzez pisemne oświadczenie przedsiębiorstwa prowadzącego budowę lub w inny sposób. Za samopomoc uważa się świadczenia pracy, które zostaną wykonane:

- a) przez samego inwestora,
- b) przez członków jego rodziny,
- c) przez inne osoby nieodpłatnie lub na zasadzie wzajemności.

Wartość samopomocy należy uznać za pracę własną jako kwotę, jaka zostałaaby zaoszczędzona w stosunku do zwyczajowych kosztów świadczeń przedsiębiorców.

Przy korzystaniu ze środków publicznych gwarantuje się, że na pierwszym miejscu wspierana będzie:

1. budowa mieszkań na terenach o zwiększonym zapotrzebowaniu na mieszkania oraz w związku z urbanistycznymi działaniami sanacyjnymi i rozwojowymi;
2. budowa mieszkań dla kobiet ciężarnych, rodzin wielodzietnych, młodych małżeństw, samotnych rodziców, osób starszych, inwalidów. Za młode małżeństwa uważane są takie, w których żadne z małżonków nie ukończyło 40 roku życia; jako starsze osoby uwzględnia się te, które ukończyły 60 rok życia;
3. W przypadku przyznania środków publicznych należy w równym stopniu uwzględnić zamierzenia budowlane prywatnych inwestorów, przedsiębiorstw mieszkaniowych, gmin, związków gmin, innych organizacji prawa publicznego i pozostałych inwestorów bez preferowania określonych grup inwestorów.

Z publicznych środków może być finansowana jedynie budowa mieszkań, których wielkość zmieści się w granicach wymienionych niżej:

1. domy rodzinne o jednym mieszkaniu - 130 m²,
2. domy rodzinne o dwóch mieszkaniach - 200 m²,

3. mieszkanie własnościowe na własne potrzeby i mieszkania własnościowe na sprzedaż - 120 m²,

4. inne mieszkania - z reguły 90 m².

W przypadku domów rodzinnych o dwóch mieszkaniach powierzchnia żadnego z mieszkań nie może przekraczać 130 m². Drugie mieszkanie może być wspierane jedynie jako oddzielne mieszkanie.

Przekroczenie granic powierzchni mieszkaniowej określonej wyżej jest dopuszczalne w następujących przypadkach:

- jeżeli dodatkowa powierzchnia jest niezbędna do umieszczenia gospodarstwa liczącego więcej niż 4 osoby, lub

- jeżeli dodatkowa powierzchnia jest niezbędna do odpowiedniego uwzględnienia potrzeb osobistych lub zawodowych przyszłego posiadacza mieszkania, lub

- jeżeli dodatkowa powierzchnia wynika z planu niezbędnego ze względów ekonomicznych w ramach lokalnego planowania budowlanego przy odbudowie, przywracaniu stanu uprzedniego, rozbudowie czy poszerzeniu lub przy zamykaniu przerw w zabudowie zwartej.

Środki publiczne mogą być zastosowane jako pożyczka na pokrycie całkowitych kosztów powstających przy budowie mieszkań (pożyczka publiczna). Obok lub zamiast pożyczek publicznych środki publiczne mogą zostać przyznane jako pożyczki lub dopłaty na pokrycie bieżących wydatków (pożyczki na wydatki, dopłaty na wydatki), jako dopłaty na pokrycie odsetek powstających od środków finansowania (dopłaty na odsetki) lub jako pożyczki na pokrycie odsetek od środków finansowania lub spłatę (pożyczki spłacane w rocznych niezmiennych ratach przy niezmiennym oprocentowaniu - *Annuitätsdarlehen*). Publiczne pożyczki mogą zostać przyznane w szczególnych przypadkach na końcowe finansowanie. Inwestorom domów rodzinnych, mieszkań własnościowych użytkowanych przez właściciela i mieszkań spółdzielczych można przejściowo przyznać publiczne pożyczki także na wstępne lub przejściowe finansowanie pracy własnej, o ile nie można uzyskać innych środków na warunkach, jakich od tej osoby można wymagać.

Publiczne środki mogą na zasadzie pożyczki zostać przyznane także przedsiębiorstwu na przejściowe wstępne finansowanie budowy domów rodzinnych, mieszkań własnościowych i użytkowanych przez właściciela, mieszkań spółdzielczych, które będą finansowane przy pomocy pożyczek publicznych.

Mieszkania czynszowe winny w miarę możliwości zostać zaplanowane i wybudowane jako domy jedno- i dwurodzinne, aby można je było później przekazać jako domy własnościowe. Jeżeli ze względów urbanistycznych lub innych przyczyn zapla-

nowane zostaną domy wielorodzinne, odpowiednia część mieszkań winna być tak zbudowana, aby można je było później przekazać jako mieszkania własnościowe.

Jeżeli publiczne środki na budowę mieszkań czynszowych w formie domów jednorodzinnych przyznane zostaną przedsiębiorstwu budowlanemu lub prywatnym inwestorom, którzy zajmują się budową mieszkań, należy środki te powiązać z nałożeniem zobowiązania, że inwestor na żądanie najemcy zawrze z nim umowę zbycia tych domków na stosownych warunkach w celu przekazania najemcy gruntu z wybudowanym budynkiem mieszkalnym jako domu własnościowego. Przepisy powyższe obowiązują także w przypadku budowy mieszkań czynszowych w formie domów dwurodzinnych. Należy przy tym zobowiązać inwestora, że grunt wraz z wybudowanym budynkiem prześle jako mieszkania własnościowe użytkowane przez właścicieli, jeżeli obaj najemcy tego zażądadają.

Naczelne urzędy mieszkaniowe poszczególnych krajów związkowych, które są odpowiedzialne za sprawy budownictwa mieszkaniowego opracowują kilkuletni program wspierania socjalnego budownictwa mieszkaniowego, zwłaszcza budownictwa mieszkaniowego dofinansowanego ze środków publicznych. Programy budowy mieszkań winny dawać przegląd głównych celów wspierania, ilość i rodzaj mieszkań, które należy dofinansować oraz poziom przewidywanych na te cele środków finansowych. Są one co roku aktualizowane. Program budowy mieszkań na następny rok kalendarzowy opracowuje się i przedkłada do 1 października każdego roku. Najwyższe urzędy kraju związkowego winny na tyle wcześniej podjąć działania w celu realizacji programów budowy mieszkań, aby środki finansowe, jakie pozostają w dyspozycji, mogły nieprzerwanie być zapewniane inwestorowi i tym samym, aby działalność budowlana mogła być równomiernie rozdzielona na cały rok.

2.2 Subsydia uzależnione od poziomu stopy procentowej i średniego okresu spłaty kredytów hipotecznych

Podstawowym czynnikiem wpływającym na popyt na mieszkania jest oprocentowanie długoterminowych kredytów zabezpieczonych na hipotecę, oferowanych przez system bankowy na rynku kapitałowo-kredytowym. Jedną z głównych form pomocy państwa dla inwestorów społecznego budownictwa mieszkaniowego i inwestorów prywatnych jest subsydiowanie części rynkowej stopy procentowej oprocentowania (stopy dofinansowania) hipotecznych kredytów mieszkaniowych ze środków budżetowych.

Publiczne środki przyznane jako publiczne pożyczki budowlane mogą być oprocentowane najwyżej w wysokości 8% rocznie, jeśli tak postanowi rząd kraju federal-

nego³. Warto nadmienić, że rynkowa stopa procentowa kształtuje się w Niemczech w latach dziewięćdziesiątych na poziomie 10%. Różnica pomiędzy stopą rynkową a stopą publicznych pożyczek budowlanych jest subsydiowana przez państwo z budżetu. W przypadku pożyczek pobieranych od różnych wierzycieli, które mają wyższe oprocentowanie, wierzyciele winni uzgodnić możliwie jednolitą stopę oprocentowania w taki sposób, aby nie podnosiła ona przeciętnego dozwolonego czynszu.

Najwyższe urzędy kraju związkowego odpowiedzialne za budownictwo mieszkaniowe określają przeciętne stopy procentowe od środków finansowych, na podstawie których określane będzie finansowanie przedsięwzięć budowlanych (stopy dofinansowania). Stopy dofinansowania winny być uszeregowane według powierzchni mieszkania w taki sposób, aby określona była stopa dofinansowania dla mieszkania średniej wielkości (jako stopa wyjściowa), a dla mieszkań o większej lub mniejszej powierzchni mieszkania należy przewidzieć narzuty lub potrącenia. W przypadku domów rodzinnych i mieszkań własnościowych użytkowanych przez właściciela stopy dofinansowania kredytów należy tak obliczyć, aby zapewnić finansowanie przedsięwzięcia budowlanego o przeciętnych kosztach budowy.

Głównym źródłem finansowego zasilania budownictwa mieszkaniowego w Europie Zachodniej jest długoterminowy kredyt udzielany przez wyspecjalizowane banki hipoteczne pod zastaw nieruchomości - działki, domu lub mieszkania. W Niemczech mających najbardziej rozbudowany w Europie system oszczędnościowo-kredytowy na mieszkanie, bankowy kredyt hipoteczny jest dominującym źródłem finansowania inwestycji mieszkaniowych. Kredyt hipoteczny udzielany jest z reguły do wysokości 80% kosztów budowy albo ceny kupna mieszkania (rynkowej wartości nieruchomości). Okres spłaty kredytu, w zależności od inwestora i czasu, waha się od 25 do 35 lat. **Wielkość udzielanych kredytów na cele mieszkaniowe wynosiła w Niemczech na początku 1994 r. 1.351 mld DEM, co stanowiło prawie 50% puli kredytowej całego systemu bankowego.**⁴ Dla porównania warto dodać, że w Polsce udział kredytów mieszkaniowych w ogólnej wartości kredytów w 1996 r. wynosił wg NBP 8,4%. Wymownie to świadczy o różnicach w kredytowym zaangażowaniu instytucji finansowych obu krajów w rozwój budownictwa mieszkaniowego (w Niemczech jest ono 6-krotnie większe) i o efektach w budownictwie mieszkaniowym.

Największym kredytodawcą w tym zakresie są komunalne kasy oszczędnościowe. Ich udział w rynku finansowania budownictwa mieszkaniowego wynosi około 23%. Na drugim miejscu znajdują się banki hipoteczne z 20,6% udziałem w rynku.

³) Ustawa z 24.08.1965 r. (BGBl. I 1965, s. 954) o chronieniu przeznaczenia mieszkań socjalnych, w wersji obwieszczenia z 19.09.1994 r., (BGBl. I 1994, s. 2166, 2319).

⁴) Na podstawie: *Annual Report 1993-1994 EC Mortgage Federation*, 1994, Bruxelles.

Na trzecim miejscu z 11,9% udziałem są kasy budowlano-oszczędnościowe, a tuż za nimi banki spółdzielcze (11,7%).

Udział kapitału bankowego w finansowaniu poszczególnych segmentów budownictwa mieszkaniowego jest zróżnicowany. Przy finansowaniu budowy mieszkań czynszowych jest on z reguły wyższy niż przy finansowaniu budowy domów jednorodzinnych i mieszkań własnościowych. Wielkość zaangażowania kapitału bankowego zależy od wysokości kapitału własnego inwestora i możliwości obciążenia jego dochodów z pracy lub wpływów z czynszu, kosztami obsługi długu. Spłata odsetek i rat kapitałowych inwestora bądź nabywcy mieszkania własnościowego nie może przekroczyć jego możliwości finansowych. Decydujące znaczenie mają tutaj dochody, które pozostają po odliczeniu kosztów utrzymania, podatków, opłat i bieżących kosztów eksploatacji mieszkań. Dochody te porównuje się następnie z kosztami spłaty kredytu.

W przypadku kredytu w wysokości 270 tys. DEM, oprocentowanego zgodnie z obecną stopą procentową na rynku w wysokości 7,3% rocznie i 1% spłacie kredytu (łącznie 8,3%), obciążenie rodziny wyniesie przez okres 10 lat (gdzie będą obowiązywać niezmiennie warunki spłaty kredytu związane ze stałą stopą procentową), po 22.410 DEM rocznie (bez uwzględnienia możliwości odpisania pewnych kwot od podstawy wymiaru podatku). Jeżeli kredyt ten zaciągnęła osoba, której roczny dochód podlegający opodatkowaniu nie przekroczy 120 tys. DEM. (w przypadku rodziny 240 tys. DEM), to od 1995 r. osoba ta (rodzina) może uzyskać **ulgę na budowę domku wynoszącą 5% kosztów budowy domu jednorodzinnego, maksymalnie 5000 DEM rocznie**. Jeżeli rodzina posiada dzieci, to dodatkowo na każde dziecko rodzina ta może uzyskać **ulgę wynoszącą 1050 DEM rocznie przez okres 8 lat. Przy nabyciu mieszkania własnościowego ulga wynosi połowę powyższych kwot. Ponadto istnieje możliwość odpisania od podstawy wymiaru podatku kosztów finansowania poniesionych przed wprowadzeniem się do nowego domu w wysokości 3500 DEM.**

Podobnie postępuje się w przypadku zapytania o kredyt na budowę domu czynszowego. I tutaj decydującą rolę odgrywa wiarygodność kredytobiorcy, a zwłaszcza jego zdolność do opłacenia z dochodów netto (osiąganych z wynajmu mieszkań) odsetek i spłaty kwoty kapitału. Bankowi nie wystarczą przy tym ustne informacje podawane przez osobę ubiegającą się o kredyt. Konieczne jest przedłożenie listy przyszłych lokatorów i umów o wynajmie mieszkań, ponieważ decydujące znaczenie może mieć wysokość poszczególnych opłat czynszowych i długość okresu najmu. Następnie bank sprawdza, czy planowane wpływy z wynajmu mieszkań są realne i czy w przyszłości nie wystąpią czynniki, które mogą doprowadzić do obniżenia zakładanych wpływów.

Bieżące obciążenie inwestorów lub nabywców mieszkań z tytułu obciążeń kredytów można obniżyć poprzez wybór niższej stopy procentowej. Jednakże w tej sytuacji trzeba zaakceptować niższy poziom wypłaty pożyczki, nazywany fachowo niższym kursem wypłaty pożyczki. Jeżeli pożyczka wypłacana jest zgodnie z jej poziomem ustalonym w umowie, to mówi się, że kurs wypłaty pożyczki stanowi w tym przypadku 100%. Jest to tzw. **agio**⁵. Inwestor wybierając niższy poziom pożyczki musi się liczyć z obniżeniem poziomu agia. Gdy np. kredytobiorca będzie się opowiadał za stopą procentową w wysokości 6,40% zamiast obowiązującej 7,3%, to kurs, po jakim zostanie mu wypłacona przez bank pożyczka obniży się przykładowo do 94%, zamiast 100%, jaki gwarantowała stopa procentowa wynosząca 7,3%. Obniżony kurs wypłaty pożyczki (w naszym przykładzie $100\% - 94\% = 6\%$) nazywa się **disagio**⁶.

Jeżeli klient zdecyduje się na warunki kredytu z niższym kursem wypłaty (disagio), to powinien zdawać sobie sprawę, że będzie musiał dysponować dodatkowym kapitałem własnym lub wystąpić o wyższy kredyt. Przy kwocie kredytu w wysokości 270 tys. DEM i kursie 94% różnica wynosi 16.200 DEM ($270.000 * 94\% = 16.200$). Jeżeli zostanie ona pokryta dodatkową kwotą kredytu, to odpowiednio zwiększy się obciążenie kredytobiorcy kosztami odsetek. Taki wariant oprocentowania może być jednak korzystniejszy dla klienta ze względów podatkowych, ponieważ **w przypadku budowy domków jednorodzinnych lub nabycia mieszkania własnościowego istnieje możliwość odliczania disagia od podstawy obliczania podatku dochodowego.**

W przypadku budowy budynków czynszowych pomoc finansowa państwa odbywa się poprzez dopuszczenie stosowania odpowiednich stawek odpisów amortyzacyjnych. Normatywny okres eksploatacji budynku wynosi 50 lat. Inwestor przez pierwsze 8 lat może odpisywać od podstawy wymiaru podatku 5%, przez następne sześć lat - 2,5% i przez pozostałe 36 lat - 1,25% nakładów poniesionych na budowę domu bez wliczania do nakładów kosztów zakupu parceli. **Przy korzystaniu z kredytu bankowego, przy finansowaniu budownictwa czynszowego, kurs wypłaty pożyczek zbliżony jest do 100%** (disagio zmierza do zera).

Istotne znaczenie przy obliczaniu obciążenia kredytobiorcy obsługą kredytu ma okres zamrożenia stopy procentowej, albo okres, po jakim nastąpi jej przeszacowanie. Generalnie obowiązuje zasada, że przy krótkim okresie przeszacowania stopa procentowa jest niższa w porównaniu z długim okresem, chyba że na rynku finanso-

⁵) Termin "agio" posiada dwa znaczenia. W pierwszym z nich stanowi różnicę między wartością nominalną i rzeczywistą (mierzoną wielkością jej siły nabywczej) waluty lub danego papieru wartościowego. W drugim, termin ten oznacza procent pobierany przy wymianie pieniądza papierowego na gotówkę (na rachunku). W kredytowaniu budownictwa mieszkaniowego używane jest to pojęcie w drugim znaczeniu.

⁶) Termin "disagio" w znaczeniu tu używanym oznacza obniżenie wartości nominalnej roszczenia finansowego.

wym występuje **spadająca krzywa dochodowości**, tzn. pieniądź krótkookresowy jest "droższy" od pieniądza długookresowego. Z drugiej jednak strony, zgodnie z dotychczasowym doświadczeniem niemieckim (aktualne doświadczenie polskie jest dokładnie odwrotne), faza wysokich stóp procentowych na rynku nie jest długa. Jak wynika z obserwacji niemieckich krzywych dochodowości w ostatnich dziesięcioleciach, po fazie wysokich stóp procentowych zawsze występuje faza niskich stóp procentowych. Jeśli natomiast w fazie niskiego oprocentowania kredytodawca przyjmie zbyt krótki okres przeszacowania stopy procentowej, to naraża się na niebezpieczeństwo, iż w momencie negocjacji nowej stopy procentowej kredytobiorca będzie musiał zaakceptować dla niespłaconego kredytu oprocentowanie na poziomie przerażającym jego możliwości finansowe. Stąd ważną sprawą jest właściwy dobór czasu trwania stałego poziomu stopy procentowej.

Do początku lat osiemdziesiątych w Niemczech dominowały pożyczki długookresowe o stałej stopie procentowej dla całego okresu kredytu. Od tego czasu stała stopa procentowa (powiązana odpowiednio z kursem wypłaty) ustalana jest tylko dla pierwszej fazy kredytu, z reguły wynoszącego 5,8 lub 10 lat. W tej fazie ani bank nie może wypowiedzieć kredytu, ani klient nie może spłacić go przed czasem. Bank może wypowiedzieć kredyt jedynie w przypadku, kiedy kredytobiorca zaprzestał obsługi długu. W razie konieczności bank może sprzedać na licytacji budynek, na który ustanowiony został zastaw i tą drogą odzyskać swoją należność. W przypadku zaprzestania przez kredytobiorców spłaty kredytu na finansowanie budynków czynszowych bank może ustanowić przymusowy zarząd nad tymi obiektami.

Banki w Niemczech przy dłuższych kredytach stosują niekiedy klauzulę umożliwiającą dopasowanie odsetek do zmienionych warunków. Na początek ustala się stałą stopę procentową bez określenia okresu przeszacowania. W razie wystąpienia określonych okoliczności na rynku finansowym kredytodawca może dostosować stopę procentowania kredytu do zmienionych warunków refinansowania.

2.3 Subsydia dla ludności korzystającej z socjalnego budownictwa mieszkaniowego

Pomoc ta ma służyć przy budowie lub nabyciu mieszkań oraz domów przez rodziny wielodzietne, osoby samotnie wychowujące dzieci, osoby starsze, młode małżeństwa i inwalidów. Brak jednak precyzyjnych kryteriów przyznawania powoduje, że kolejność przydziału pomocy następuje według pilności potrzeb ze względów socjalnych. Podstawą wsparcia są łączne dochody w roku poprzedzającym złożenie wniosku (górne granice):

wielkość gospodarstwa domowego	łączy dochód roczny w DEM
1 osoba	21.600
2 osoby	31.800
3 osoby	39.800
4 osoby	47.800

Granica dochodu zwiększa się przy każdej następnej osobie w gospodarstwie domowym o 8.000 DEM rocznie, w przypadku młodych małżeństw poniżej 40 roku życia, będących małżeństwami nie dłużej niż 5 lat, dodatkowo o 8.400 DEM, w przypadku inwalidów z 50 procentową niezdolnością do pracy o 4.200 DEM i w przypadku co najmniej 80 procentowej niezdolności do pracy o 9.000 DEM. W programie polityki mieszkaniowej z 1992 r. podwyższone zostały granice dochodu w tzw. drugiej drodze wspomaganie. Dotychczas granice dochodu w tej drodze mogły być wyższe o 40%, obecnie korzystać z niej mogą też wnioskodawcy, których dochód przekracza te granice o 60%. Górne granice dochodu dla wspomaganie własności mieszkaniowej w drugiej drodze wspomaganie wynoszą:

wielkość gospodarstwa domowego	łączy dochód roczny w DEM
1 osoba	43.560
2 osoby	50.880
3 osoby	63.680
4 osoby	76.480

Aby móc korzystać ze środków socjalnego budownictwa mieszkaniowego, trzeba mieć własne środki w wysokości co najmniej 20% kosztów budowy lub nabycia. Wspomaganiem objęte są tylko mieszkania o określonej wielkości. Górne granice, (w poszczególnych landach są one zróżnicowane), wynoszą przykładowo:

- domy z jednym mieszkaniem 130 m²,
- domy z mieszkaniem dla dodatkowego lokatora 200 m²,
- mieszkania własnościowe 120 m².

Jeżeli można udowodnić, że występują dodatkowe potrzeby, możliwe są odchylenia od tych wielkości. W zakresie drugiej drogi wspomaganie górne granice mogą być przekroczone o 20%.

W socjalnym budownictwie mieszkaniowym wyróżnia się trzy drogi wspomaganie przy tworzeniu własności mieszkaniowej (landy mają wolną rękę w wybraniu swej drogi). Najsilniejsze wspomaganie występuje w pierwszej drodze. W tym przypadku podane wyżej granice dochodów nie mogą być przekroczone. Szczególnie preferowane są rodziny wielodzietne. Pożyczki budowlane mogą wynieść około 100 tys. DEM. Do tego dochodzi pożyczka budowlana na rodzinę. Przy trojgu dzieci wynosi ona przeciętnie 7.000 DEM. Obie pożyczki dają "oszczędność" w wysokości 800 DEM miesięcznie. Ponadto występuje pomoc na zmniejszenie takich kosztów jak: odsetki, raty spłaty kredytów i koszty eksploatacji budynków.

Przy drugiej drodze wspomaganie pomoc państwa jest mniejsza. Większy jest natomiast krąg uprawnionych do otrzymania tej pomocy, ponieważ granice dochodów mogą być przekroczone o 60%. Także powierzchnia mieszkania może być większa o 20%. Objęta jest wspomaganie na ogół powierzchnia mniejsza. Dla 4-osobowego gospodarstwa domowego wynosi ona 90 m². Przy drugiej drodze wspomaganie przyznaje się przeważnie tylko dodatki i pożyczki związane z kosztami. Spłacane są one przez 15 lat i w każdym roku są zmniejszane o 1/15.

Przy trzeciej drodze wspomaganie landy nie są związane przepisami w kształtowaniu programu mieszkaniowego. Pożyczki i dodatki udzielane są na podstawie uzgodnień między inwestorem a urzędem przyznającym środki. Rozpoczęcie budowy lub nabycie obiektu może mieć miejsce dopiero po przyznaniu środków z tytułu socjalnego budownictwa mieszkaniowego. Wytyczne w poszczególnych landach obejmują z reguły także wymagania dotyczące rodzaju budowy, wyposażenia i kosztów. Ponadto wymaga się, aby łączne koszty nie były zbyt wysokie. Z tego względu należy budować oszczędnie, tak w zakresie kosztów, jak i powierzchni. Jeśli po wyczerpaniu wszystkich możliwości w zakresie pomocy finansowej obciążenia właściciela po wprowadzeniu się do mieszkania są nadal zbyt wysokie, można wystąpić o zasiłek mieszkaniowy.

III. Premie i ulgi podatkowe

3.1 Premie z tytułu wieloletniego oszczędzania na mieszkanie oferowane przez kasy budowlano-oszczędnościowe

Premia z tytułu oszczędzania na mieszkanie, wypłacana z budżetu państwa lub ze środków pracodawców ma na celu stymulowanie skłonności do oszczędzania na budowę, kupno lub remont mieszkania wśród grup ludności o niskich i średnich dochodach. Premia zachęca gospodarstwa domowe do przeznaczania na mieszkanie relatywnie większej części dochodów. W Niemczech a także w innych krajach za-

chodnich (Austria, Francja, Dania, Hiszpania, Portugalia) premiowanie oszczędności stanowi ważną bazę kreacji i podaży nisko oprocentowanych kredytów budowlanych.

Wspomagane premiami oszczędzanie na mieszkanie dające prawo do uzyskania nisko oprocentowanego kredytu jest jednym z głównych filarów niemieckiego systemu finansowania budownictwa mieszkaniowego i nabywania mieszkań na własność. Oprócz premii wypłacanej z budżetu rządu federalnego występuje premia przyznawana przez pracodawców zwana dodatkiem do oszczędności. Do otrzymania premii uprawnione są osoby utrzymujące się z pracy najemnej, których dochody nie przekraczają określonego pułapu. Dla 1990 r. maksymalny poziom dochodów uprawniający do uzyskania premii ustalony został dla osoby samotnej w wysokości 27 tys. DEM rocznie i 54 tys. DEM dla małżeństw. Premia z tytułu oszczędzania stanowi z reguły 10% zdeponowanych oszczędności w danym roku, jednak w stosunku do określonej maksymalnej kwoty. Również 10% wynosi dodatek do oszczędności wypłacanych przez pracodawców tym pracownikom, którzy wyrazili zgodę na przekazywanie części zarobków na rachunek oszczędnościowy na mieszkanie w kasie oszczędnościowo-budowlanej.

Według źródeł niemieckich premia wypłacana z tytułu oszczędzania na mieszkanie pokrywa 5-8% kosztu budowy bądź ceny kupna mieszkania. Premia nie jest jedyną korzyścią dla oszczędzających inwestorów. Formą rekompensaty za stosunkowo niskie oprocentowanie wkładów na rachunkach oszczędnościowych w kasach, wynoszących w Niemczech 3%, jest niskie oprocentowanie długoterminowych kredytów, stanowiących 1,5-2 krotność zaoszczędzonych kwot i znaczący udział (20-30%) w pokryciu kosztów budowy bądź ceny kupna mieszkania.

Ponadto kasy oszczędnościowo-budowlane są dla swych klientów często gwarantem wobec banków udzielających kredytów hipotecznych (pokrywających 40-50% kosztów budowy lub zakupu mieszkania). Godzą się także na zabezpieczenie udzielanych przez siebie kredytów na tzw. drugiej hipotece, czyli na zaspokojenie swych roszczeń w drugiej kolejności po bankach hipotecznych.

Kasy oszczędnościowo-budowlane są drugim ważnym źródłem kreowania podaży kredytów mieszkaniowych. Tak zwany system "kredytów kontraktowych" (zabezpieczonych z reguły także na drugiej hipotece) jest systemem zamkniętym, niezależnym w dużym stopniu, przynajmniej w okresach kilkuletnich, od procesów zachodzących na otwartym rynku kapitałowym, zwłaszcza od zmian stopy oprocentowania kredytów i depozytów.

W systemie zamkniętego, niejako autonomicznego obiegu pieniądza, wyraźnie niższe oprocentowanie oszczędności na kontach mieszkaniowych w kasach jest rekompensowane relatywnie niższym oprocentowaniem pożyczek budowlanych w stosunku do pożyczek udzielanych w otwartym (rynkowym) systemie kredytowym. Aktu-

alnie stosowany parytet obrazujący relację oprocentowania pożyczek mieszkaniowych z kas do oprocentowania pożyczek na rynku kapitałowym wynosi 3:5, a poprzednio (lata osiemdziesiąte) wynosi 2:3. Oznacza to, że **oprocentowanie kapitału w kasach mieszkaniowych jest o około 40% niższe od oprocentowania stosowanego na otwartym rynku kapitałowym**. Dla biedniejszego klienta kasy budowlano-oszczędnościowej jest to bardzo poważna korzyść.

System kas oszczędnościowo-budowlanych w Niemczech należy do najbardziej rozwiniętych i skutecznych źródeł finansowego zasilania budownictwa mieszkaniowego oraz programów remontów i modernizacji mieszkań. Kredyty oferowane przez kasy oszczędnościowo-budowlane stanowią około 35% podaży wszystkich kredytów na cele mieszkaniowe. Wkłady oszczędnościowe zgromadzone w kasie stanowią z reguły 15-20% kosztu budowy lub ceny kupna mieszkania. Dalsze 20-30% stanowi nisko oprocentowana pożyczka udzielana przez kasę. Za poręczeniem kasy budowlanej oszczędzający może otrzymać kredyt hipoteczny w wyspecjalizowanym banku hipotecznym lub w banku uniwersalnym, pokrywający 40-50% kosztów budowy względnie kupna mieszkania. **Premia z tytułu oszczędzania na mieszkanie przyznawana przez państwo stanowi dalsze 5-8% kosztów budowy (ceny mieszkania)**. Dla grup ludności o niższych dochodach stosowane są także ulgi podatkowe z tytułu oszczędzania na mieszkanie. Ponadto w Niemczech pracodawcy udzielają pracownikom premii z tytułu przeznaczenia części płacy na wkład budowlany deponowany w kasie oszczędnościowo-budowlanej.

Tę drogę wykorzystuje około 50% prywatnych inwestorów. Umowę oszczędnościowo-budowlaną zawiera się często jeszcze w młodości lub czynią to rodzice dla swoich dzieci. Średni okres oszczędzania wynosi od 8 do 10 lat. Atrakcyjność tej formy oszczędzania, jak już podkreślano, polega na tym, że po zgromadzeniu określonej kwoty oszczędzający ma prawo do jej zwrotu wraz ze stosunkowo niskimi odsetkami oraz otrzymania długookresowej pożyczki o niskim, stałym przez cały okres spłaty kredytu oprocentowaniu. Jednocześnie do określonej wysokości dochodu oszczędzającego, do zgromadzonych przez niego kwot dopisywana jest premia oszczędnościowa. Potrzebny dodatkowy wkład gotówkowy inwestora nie jest zatem niezbędny, a jeśli występuje wynosi kilka, rzadziej kilkanaście procent kosztu budowy lub ceny kupna mieszkania. W odróżnieniu od innych kredytów pożyczka z kasy oszczędnościowo-budowlanej może być zabezpieczona prawem zastawu na nieruchomości.

Zasady tworzenia i funkcjonowania kas mieszkaniowych w Niemczech reguluje ustawa z listopada 1972 r.⁷, która została zmodyfikowana w lutym 1991 r. oraz w

⁷) *Gesetz über Bausparkassen*, z 16.11.1972 r., znowelizowana 15.02.1991 r. i 5.10.1994 r.

październiku 1994 r. Stwarza ona jednakowe warunki działania dla wszystkich kas mieszkaniowych. Ustawa precyzuje m.in.: formy prawne kas, zasady nadzoru i sposób przeprowadzania rewizji ksiąg kasowych, rodzaje dozwolonych operacji, ogólne zasady i warunki zawierania umów, sposób powiązania funduszy oszczędnościowo-budowlanych z konkretnymi celami, sposób zabezpieczenia pożyczek. Całość problematyki związanej z kredytowaniem reguluje oddzielna ustawa kredytowa obowiązująca także kasy mieszkaniowe. Określa ona w odniesieniu do klientów kas mieszkaniowych zobowiązania wynikające z tytułu zaciągniętych pożyczek oraz zasady sprawowania nadzoru i kontroli (m.in. przez Federalne Biuro Nadzoru Budowlanego) nad operacjami m.in. różnych instytucji finansujących mieszkalnictwo.

Bez własnych środków nie można w Niemczech uzyskać mieszkania. Instytucje kredytowe wymagają na ogół posiadania własnego kapitału w wysokości 20% ceny mieszkania. Pożądaną formą oszczędzania jest zawarcie umowy o oszczędzaniu na cele mieszkaniowe. Umowa ta daje pewność przy otrzymywaniu odsetek od oszczędzanego kapitału, których poziom jest subsydiowany przez państwo. Wkłady oszczędnościowe mogą być odliczane od dochodu przed opodatkowaniem lub też mogą być tytułem do uzyskania premii.

Premie z tytułu oszczędzania uzależnione są od poziomu dochodu. Premię można otrzymać w przypadku, gdy dochód roczny nie przekroczy 27 tys. DM dla osób samotnych i 54 tys. DM dla małżeństw. Nie można jednocześnie korzystać z dwu form wspomaganie. W odniesieniu do starych landów obowiązuje premia z tytułu oszczędzania w wysokości 10% od wkładów oszczędnościowych. Daje to maksymalną roczną premię w wysokości 80 DEM dla osób samotnych i 160 DEM dla małżeństw. W nowych landach warunki premiowania są szczególnie korzystne. Dla osób samotnych premia może wynieść najwyżej 300 DM, a dla małżeństw 600 DM.

Podstawową zasadą działalności kas mieszkaniowych jest zasada wyprzedzającego zgromadzenia oszczędności przed uzyskaniem pożyczki budowlanej. Wzajemne zobowiązania określa umowa (kontrakt) zawarta pomiędzy kasą a klientem. Zgodnie z ogólną zasadą stopa oprocentowania określona w umowie nie ulega zmianie (kształtuje się ona na poziomie 2,5 do 5,0%), niezależnie od ruchów rynkowej stopy procentowej. Drugą zasadą jest zajęcie w księdze wieczystej drugiego, po bankach hipotecznych wierzyciela (II hipoteka), ponieważ ryzyko niespłacenia kredytu jest stosunkowo mniejsze. Klient musi oszczędzać w kasie przez okres minimum 2 lat do chwili zaoszczędzenia wkładu minimalnego wynoszącego na ogół 50% kwoty określonej w umowie. Środki uzyskane z kas mogą być przeznaczone na nabycie praw własności domów i mieszkań w krajach Unii Europejskiej. Ustawa o kasach

mieszkaniowych dopuszcza szerokie możliwości cedowania zgromadzonych wkładów na osoby trzecie.

Istotą funkcjonowania kas mieszkaniowych jest umowa zawierana pomiędzy oszczędzającym a kasą. Kasa przyjmuje wkłady oszczędnościowe od oszczędzających i ze zgromadzonych w ten sposób środków udziela kredytów na realizację określonych celów mieszkaniowych. Umowa określa między innymi kwotę zaoszczędzenia, okres oszczędzania oraz kwotę kredytu, jaką kasa udzieli oszczędzającemu.

Przy podpisywaniu umowy oszczędzający nie musi precyzyjnie określić celów mieszkaniowych, na które zamierza przeznaczyć zaoszczędzone środki i ewentualnie otrzymaną premię oszczędnościową. Oszczędzający może także wycofać swoje oszczędności wraz z premią i przeznaczyć je na inne cele.

Kasy mieszkaniowe udzielają trzy rodzaje kredytów: zwykły (tzw. kontraktowy), wyprzedzający i pośredni. Kredyt zwykły ma za zadanie pokryć różnicę pomiędzy oszczędnościami klienta a sumą kontraktową. Proporcje pomiędzy oszczędnościami zgromadzonymi przez klienta w kasie, a zadeklarowanym przez kasę kredytem zwykłym w 90% części portfela kredytowego mają się jak 50% do 50%. W pozostałych 10% takiego portfela stanowią umowy, gdzie wymienione proporcje kształtują się jak 60% (kredyty zwykłe): 40% (oszczędności).

Kredyty wyprzedzające udzielane są klientom, którzy mają zerowe konto oszczędnościowe. Pożyczki udzielane są wtedy pod warunkiem równoczesnego podpisania umowy oszczędnościowo-kredytowej na kwotę równą kwocie kredytu wyprzedzającego. Podstawą udzielania pożyczek wyprzedzających są pieniądze zebrane na normalnym rynku kapitałowym. Stąd oprocentowanie kredytów wyprzedzających jest prawie dwukrotnie wyższe w porównaniu z oprocentowaniem kredytów zwykłych. Po około 8 lat połowa kredytu wyprzedzającego zostanie spłacona w wyniku zgromadzonych oszczędności i otrzymanych odsetek. Na spłatę drugiej połowy klient otrzymuje następny tj. zwykły kredyt, oczywiście już na korzystnych warunkach oprocentowania.

Kredyty pośrednie są sposobem skrócenia okresu oczekiwania na kredyt zwykły i wcześniejsze sfinansowanie kosztów budowy lub ceny kupna mieszkania. Podstawą do udzielenia tego kredytu jest aktualny stan wkładu oszczędnościowego oraz wysokość kredytu zwykłego ustalonego w umowie. Warunkiem otrzymania kredytu pośredniego jest zgromadzenie od 40 do 50% wartości wkładu określonego w umowie oraz przyjęcie minimalnego okresu oszczędzania, wynoszącego 2 do 3 lat. Kredyt pośredni udzielany jest do wysokości 90% kredytu zwykłego. Podobnie jak w przypadku kredytów wyprzedzających, kredyty pośrednie są udzielane w oparciu o środki zaciągane przez kasy mieszkaniowe na prywatnym rynku kapitałowym. Kredyt

pośredni, podobnie jak wyprzedzający, jest udzielany przez kasę na całą kwotę umowną, która w połowie zostanie spłacona w momencie osiągnięcia przez klienta całej wymaganej kwoty oszczędności, w połowie zaś tańszym kredytem zwykłym udzielonym przez kasę.

3.2 Ulgi podatkowe z tytułu wydatków poniesionych na budowę względnie kupno mieszkań na własność

W niemieckim systemie budownictwa mieszkaniowego stwierdzono ostatnio znaczny spadek budownictwa jednorodzinne. Według przeprowadzonych szacunków na początku lat dziewięćdziesiątych nie zrealizowano około 100 tys. pozwoleń na budowę. Przyczyną tego są wzrastające koszty budowy, wysokie ceny działek budowlanych oraz wysokie odsetki od pożyczek bankowych. Aby temu przeciwdziałać stworzono system (program '92) dodatkowego wspomaganie w zakresie tworzenia własności mieszkaniowej.

Na ulgi podatkowe składają się:

- wspomaganie podstawowe,
- możliwość odliczania od dochodu przed opodatkowaniem wydatków poniesionych przed wprowadzeniem się do mieszkania,
- odliczanie od dochodu przed opodatkowaniem odsetek od długów w przypadku nowej budowy,
- wspomaganie przy budowie i rozbudowie domów jednorodzinnych⁸.

Przy wspomaganii podstawowym do odliczania podatku brany jest pod uwagę dochód, który podlega opodatkowaniu. Budujący domy lub mieszkania, czy też nabywcy mieszkania na własność mogą obecnie odliczać od dochodu przez 4 lata 6% "podstawy wymiaru", a następnie przez 4 lata - 5%. Początkowe ulgi mają na celu zmniejszenie szczególnie wysokich obciążeń, jakie przy tworzeniu własności mieszkaniowej występują w pierwszych latach. "Podstawą wymiaru" są wszystkie koszty budowy lub kupna mieszkania czy domu oraz połowa kosztów gruntu. Granica tych kosztów wynosi 330 tys. DEM. Roczna kwota odliczana od dochodu wynosi najwyżej 19.800 DEM w pierwszych czterech latach i 16.500 DM w następnych czterech. W ciągu 8 lat odliczyć można 44% kosztów nabycia lub budowy, najwyżej jednak 145.200 DEM. W zależności od dochodu podlegającego opodatkowaniu i związanej z tym stopy osobistego opodatkowania, państwo uczestniczy w pokrywaniu kosztów budowy w wysokości 27 tys. do 70 tys. DEM.

⁸) Publikacja Ministerstwa Gospodarki Przestrzennej, Budownictwa i Budowy Miast w Niemczech pt: *Der Weg zur eigenen Wohnung. Tips und staatliche Hilfen fur Bauherrn und Kaufer*, tłumaczenie, I. Ogonowska, IGM, Warszawa 1993.

Jeśli dochód podlegający opodatkowaniu jest mniejszy od kwoty, którą można odliczyć od dochodu stosownie do zasad wspomaganie podstawowego, to korzyści wynikające z ulg podatkowych nie mogą być w pełni wykorzystane. Aby tym grupom osób umożliwić pełne korzystanie z ulg podatkowych, postanowiono, że mogą one niewykorzystane kwoty odliczać w ciągu całego 8-letniego okresu. W ramach górnej kwoty podstawy wymiaru, tj. 330 tys. DEM uwzględnić można również dodatkowe koszty budowy lub nabycia. Ma to szczególne znaczenie w odniesieniu do starych budynków o niskich kosztach nabycia lecz wysokich potrzebach modernizacyjnych. Te dodatkowe koszty budowy, modernizacji lub nabycia uwzględnia się w pełnej wysokości.

Odliczać można od dochodu **koszty, które powstały przed wprowadzeniem się do mieszkania** i związane są ściśle z budową lub nabyciem własności mieszkaniowej, lecz nie należą do kosztów budowy lub nabycia. Są to na przykład odsetki przypadające na fazę budowy, koszty zdobycia pieniędzy, opłaty związane z ustanowieniem hipoteki lub długi związane z kredytem hipotecznym oraz długi związane z gruntem. W odniesieniu do nieruchomości użytkowanych należą także koszty renowacji, które powstają przed wprowadzeniem się. Koszty budowlane nie mogą jednak w ciągu trzech lat przekroczyć 20% ceny nabycia. W przeciwnym razie traktowane są jako wydatki na nabycie i jako dodatkowe koszty budowy, tj. nie mogą być odliczane natychmiast, lecz zwiększają "podstawę wymiaru".

W związku z utrzymywaniem się wysokich odsetek od kredytów w celu zmniejszenia początkowego obciążenia występującego przy budowie własnych obiektów mieszkalnych, przyznano ograniczoną w czasie możliwość **odliczania od dochodu przed opodatkowaniem odsetek od długów** dla obiektów mieszkaniowych rozpoczętych po 30 września 1991 r. Odliczanie odsetek od długów ma też zastosowanie przy kupnie mieszkania, jeśli jest ono nabywane najpóźniej w roku jego oddania do użytku. Odsetki od długów mogą być odliczane od dochodu podlegającemu opodatkowaniu przez 3 lata, w wysokości 12 tys. DEM rocznie. W zależności od dochodu odliczanie odsetek od długów daje w ciągu trzech lat odciążenie podatkowe w wysokości 7.000 - 18.000 DEM.

3.3 Subsydia ryczałtowe dla tworzenia własności mieszkaniowej w nowych landach.

Również w nowych landach wspierane jest kupno przez dotychczasowego najemcę mieszkań, które są własnością komunalną. Najemca otrzymuje subwencję w wysokości 20% ceny nabycia mieszkania. Występują tu jednak górne granice subsydiowania. Dla pierwszego członka rodziny wynoszą one 7 tys. DEM, dla każdego następnego 1 tys. DEM. Obok powyższej subwencji najemca może korzystać z dalszej

pomocy państwa omówionej wyżej. Pomocy udziela się także na zakończenie budowy domów, których budowa została rozpoczęta przed 30 czerwca 1990 r. Miesięczna pomoc wynosi:

- w przypadku jednoosobowego gospodarstwa domowego - 760 DEM,
- w przypadku dwuosobowego gospodarstwa domowego - 980 DEM,
- w przypadku każdej następnej osoby należącej do gospodarstwa domowego - 190 DEM.

Rodzina 4-osobowa mogła otrzymać zapomogę na koszty kapitałowe w wysokości do 1.360 DEM miesięcznie. Zapomoga wypłacana była do 31 października 1995 r. i wynosiła 75% kosztów kapitałowych budowy. Zapomogę przyznawano na okres 6 miesięcy, potem należało złożyć nowy wniosek.

IV. Dodatki mieszkaniowe i pozostałe sybsydia

4.1 Subsydiowanie opłat za mieszkania poprzez dodatki mieszkaniowe

Wraz ze wzrostem kosztów budowy mieszkań, a co za tym idzie i czynszów wprowadzono w RFN od 1965 r. dodatki mieszkaniowe. Mają one charakter świadczenia roszczeniowego przysługującego wszystkim osobom (rodzinom) spełniającym określone warunki dotyczące dochodu i miesięcznych obciążeń płaconych za mieszkanie. Kryterium określające komu może być przyznany dodatek mieszkaniowy oparte jest na zasadzie, iż subwencjonowaniu podlegają te części budynków i mieszkań, które są wykorzystywane na cele mieszkaniowe, a nie zarobkowe (dodatek mieszkaniowy otrzyma lokator mieszkania czynszowego a nie jego właściciel), bez względu na formę własności użytkowanego mieszkania.

Dodatki mieszkaniowe dzielą się na: dopłaty do czynszu oraz dopłaty do obciążeń. Dopłaty do czynszu mogą uzyskać: najemcy samodzielnego lokalu mieszkalnego, najemcy mieszkań socjalnych, podnajemcy, mieszkańcy domów starców itp. Dopłaty do obciążenia mogą otrzymać: właściciele lokalu mieszkalnego w domach wielorodzinnych, właściciele a zarazem użytkownicy własnego domu, właściciele gospodarstw rolnych oraz osoby nabywające mieszkanie poprzez spadek lub darowiznę.

Ustawa o dodatkach mieszkaniowych⁹ określa szczegółowo, jakiego rodzaju obciążenia z tytułu użytkowaniu mieszkania podlegają subwencjonowaniu. W przypadku dodatków do czynszu są to: czynsz, koszty zużycia zimnej wody, kanalizacji, usuwania nieczystości oraz oświetlenia klatki schodowej. **W przypadku dopłat do obciążeń są to: spłata rat i oprocentowania pożyczki na budowę, kupno lub**

⁹) Ustawa o dodatkach mieszkaniowych (*Wohngeldgesetz*), z dnia 14 grudnia 1970 r. (BGBl I 1970, s. 1637) w wersji z dnia 13 czerwca 1994 r.

remont i modernizację mieszkania lub domu; podatek gruntowy i obowiązkowe opłaty ubezpieczeniowe; koszty eksploatacyjne, mające podobny zakres jak w przypadku mieszkań czynszowych.

Dodatki mieszkaniowe finansowane są ze środków budżetu federalnego i budżetów landów, przy czym obciążenia są podzielone równo, tj. w 50% koszt świadczeń ponosi budżet federalny i 50% budżety samorządowe. Prawo do otrzymania dodatku mieszkaniowego oraz jego wysokość jest uzależnione od trzech czynników: liczby osób pozostających we wspólnym gospodarstwie domowym; wysokość dochodu gospodarstwa domowego; wysokość płaconego czynszu lub wysokość obciążeń, jakie ponosi właściciel (użytkownik) mieszkania lub domu.

Pierwszym warunkiem przyznania dodatku mieszkaniowego jest dysponowanie przez gospodarstwo domowe dochodem nie przekraczającym określonej granicy. Należy podkreślić, że granice dochodowe odwołują się do dochodu gospodarstwa domowego, a nie do dochodu na jedną osobę, co było typowym rozwiązaniem przy polskich świadczeniach zależnych od dochodów. Dzięki temu górna granica wysokości dochodu rośnie w sposób nieliniowy wraz ze wzrostem liczby osób tworzących gospodarstwo domowe. Oznacza to uwzględnienie efektów skali w gospodarstwie: wraz ze wzrostem wielkości gospodarstwa szybciej rosną jego dochody niż wydatki na mieszkanie. Większe gospodarstwa odznaczają się zatem niższym udziałem wydatków na mieszkanie i fakt ten powinna uwzględniać górna granica dochodowa.

Drugim warunkiem jest użytkowanie lokalu mieszkalnego, za który czynsz lub opłaty są nie wyższe od określonej wysokości. Chodzi o to, by z dodatków mieszkaniowych nie korzystały gospodarstwa domowe dysponujące stosunkowo wysokim dochodem bądź posiadające mieszkania stosunkowo drogie (tj. o znacznej powierzchni lub wysokim standardzie). Górna granica czynszu lub opłaty uprawniająca do otrzymania dodatku mieszkaniowego jest zatem zależna od liczebności gospodarstwa domowego oraz od innych czynników mających ogólny wpływ na wysokość czynszów. Są to: miejsce zamieszkania, wiek budynku oraz wyposażenie mieszkania (np. centralne ogrzewanie, łazienka, ubikacja itp.).

Górna granica dochodów i wysokość czynszów uprawniające do otrzymania dodatku mieszkaniowego są okresowo korygowane, w zależności od kształtowania się średnich dochodów gospodarstw domowych w kraju i wysokości czynszów oraz opłat za mieszkania. Ich wysokość przedstawia tabela 1.

Tablica 1. Górna wysokość dochodów i górna wysokość czynszów uprawniające do otrzymania dodatku mieszkaniowego

Wyszczególnienie	Wysokość dochodu	Wysokość czynszu
Gosp. 1-osobowe	DEM 1.240	DEM 460
Gosp. 2-osobowe	DEM 1.760	DEM 600
Gosp. 3-osobowe	DEM 2.180	DEM 700
Gosp. 4-osobowe	DEM 2.860	DEM 820
Gosp. 5-osobowe	DEM 3.260	DEM 940

Źródło: Wohngeld, *Reihe Ratschläger Hinweise*, Presse und Informationsamt der Bundesregierung, Bonn 1988.

Wysokość dodatków mieszkaniowych określana jest na podstawie przygotowanych przez rząd federalny tabel dodatków mieszkaniowych, uwzględniających współzależność trzech elementów: liczby osób prowadzących wspólne gospodarstwo domowe, wysokości dochodu gospodarstwa domowego i wysokości płaconego czynszu (lub miesięcznych obciążeń w przypadku mieszkań używanych przez właścicieli). Dla każdego typu gospodarstwa domowego tabela dodatków mieszkaniowych zbudowana jest następująco: wysokość należnego dodatku mieszkaniowego znajduje się na przecięciu odpowiedniego wiersza i kolumny. W wierszu przedstawiony jest dochód gospodarstwa, od 0 do określonego poziomu dochodu, przy którym ma ono prawo do dodatku mieszkaniowego. W kolumnie przedstawiona jest wysokość czynszu za mieszkanie, od 50 DEM do określonego poziomu, przy którym dane gospodarstwo ma prawo do otrzymania dodatku. Przedziały dochodowe i czynszowe zmieniają się co 20 DEM. Każda tabela ma miejsca zerowe, tj. takie gdzie dodatek nie przysługuje. Oznacza to, że przy danym poziomie czynszu dodatek przysługuje od pewnego granicznego poziomu dochodu, lub przy danym poziomie dochodu dodatek przysługuje od pewnego granicznego poziomu czynszu. W tablicy 2 i 3 zostały przykładowo przedstawione graniczne poziomy dochodu i czynszu dla poszczególnych typów gospodarstw.

Tablica 2. Wysokość dochodów granicznych (w DEM) i udział czynszów w dochodzie dla różnych typów gospodarstw (w %)

Wyszczególnienie	Wysokość czynszu					
	100 DEM	200 DEM	300 DEM	400 DEM	500 DEM	600 DEM
Gosp. 1-osobowe dochód graniczny udział czynszu w dochodzie	580 17,2%	880 22,7%	1080 27,8%	1180 33,9%	-	-
Gosp. 2-osobowe dochód graniczny udział czynszu w dochodzie	660 15,1%	1060 18,9%	1340 22,3%	1520 26,3%	1680 29,8%	1780 33,7%
Gosp. 3-osobowe dochód graniczny udział czynszu w dochodzie	720 13,8%	1220 16,4%	1560 19,2%	1780 22,5%	1960 25,5%	2100 28,6%
Gosp. 4-osobowe dochód graniczny udział czynszu w dochodzie	880 11,3%	1480 13,5%	1900 15,8%	2200 18,2%	2420 20,7%	2600 23,1%
Gosp. 5-osobowe dochód graniczny udział czynszu w dochodzie	920 10,9%	1600 12,5%	2040 14,7%	2380 16,8%	2640 18,9%	2820 21,3%

Źródło: Wohngeld, *Reihe Ratschläger und Hinweise*, Presse und Informationsamt der Bundesregierung, Bonn 1988.

W tablicy 2 podane są graniczne poziomy dochodów, dla których przy danym poziomie czynszu nie przysługuje dodatek mieszkaniowy. Graniczny udział czynszu w dochodzie gospodarstwa przy danej wysokości czynszu za mieszkanie dla poszczególnych typów gospodarstw spada w miarę wzrostu liczebności gospodarstwa. Jednocześnie dla tego samego typu gospodarstwa, wraz ze wzrostem czynszu wzrasta własny udział gospodarstwa w pokrywaniu kosztów użytkowania mieszkania.

W tablicy 3 podane są graniczne poziomy czynszów, przy których dla danego poziomu dochodu dodatek mieszkaniowy nie przysługuje. Z danych zawartych w powyższej tablicy wynika, że przy danym poziomie dochodu gospodarstwa udział czynszu w dochodzie spada wraz ze wzrostem liczebności gospodarstwa. Natomiast dla tego samego gospodarstwa udział czynszu w dochodzie wzrasta wraz ze wzrostem dochodu gospodarstwa.

Tablica 3. Wysokość czynszów granicznych (w DEM) i ich udział w dochodzie dla różnych typów gospodarstw (w %)

Wyszczególnienie	Dochód miesięczny				
	500 DEM	1000 DEM	1500 DEM	2000 DEM	2500 DEM
Gosp. 1-osobowe czynsz graniczny udział czynszu w dochodzie	80 16,0%	240 24,0%	- -	- -	- -
Gosp. 2-osobowe czynsz graniczny udział czynszu w dochodzie	60 12,0%	160 16,0%	380 25,3%	- -	- -
Gosp. 3-osobowe czynsz graniczny udział czynszu w dochodzie	50 10,0%	120 12,0%	280 18,6%	500 25,0%	-
Gosp. 4-osobowe czynsz graniczny udział czynszu w dochodzie	0 0,0%	100 10,0%	200 13,3%	320 16,0%	540 21,6%
Gosp. 5-osobowe czynsz graniczny udział czynszu w dochodzie	0 0,0%	90 9,0%	160 10,6%	280 14,0%	440 17,6%

Źródło: jak w tablicy 2

W tablicy 4 i 5 przedstawione przykładowo zostały wysokości dodatków mieszkaniowych przysługujących gospodarstwom domowym o różnej liczebności. W tablicy 4 pokazana jest wysokość dodatków mieszkaniowych przy wzroście wysokości płaconego czynszu i nie zmieniającej się wysokości dochodu gospodarstwa. Wybrane zostały dodatki mieszkaniowe przysługujące gospodarstwom domowym dysponującym dochodem od 1120 DEM do 1140 DEM.

Tablica 4. Dodatki mieszkaniowe dla gospodarstw o dochodzie miesięcznym 1120-1140 DEM

Wyszczególnienie	Czynsz miesięczny w DEM				
	340-360	360-380	380-400	400-420	420-440
Gosp. 1-osobowe	23	31	39	48	64
Gosp. 2-osobowe	99	111	122	146	158
Gosp. 3-osobowe	132	145	158	184	197
Gosp. 4-osobowe	174	188	203	231	246
Gosp. 5-osobowe	187	202	217	247	262

Źródło: jak w tablicy 2.

Z tablicy 4 odczytać można, że wzrost czynszu o 20 DEM powoduje wzrost dodatku mieszkaniowego dla gospodarstw o nie zmieniającym się dochodzie o: 8-9 DEM dla gospodarstw 1-osobowych; 11-12 DEM dla gospodarstw 2-osobowych; 13 DEM dla gospodarstw 3-osobowych; 14-15 DEM dla gospodarstw 4-osobowych; 15 DEM dla gospodarstw 5-osobowych. Ten sam poziom dochodu (1120-1140 DEM miesięcznie) oznacza inny poziom zamożności w gospodarstwie małym i wieloosobowym. Jest więc zrozumiałe, że gospodarstwo 5-osobowe uzyskuje wyższe dopłaty (ośmiokrotnie wyższe) niż gospodarstwo 1-osobowe i ma refundację ponad połowy czynszu. Te różnice intensywności dofinansowania łatwo można wyjaśnić odmiennieścią możliwości konsumpcyjnych po opłaceniu czynszu: osobie samotnej zostaje około 800 DEM na zaspokojenie pozostałych potrzeb, podczas gdy na gospodarstwie 5-osobowemu - około 970 DEM.

W tablicy 5 pokazana jest wysokość dodatków mieszkaniowych przy wzroście wysokości dochodu gospodarstw i nie zmieniającej się wysokości czynszu. Wybrane zostały dodatki mieszkaniowe przysługujące gospodarstwom płacącym 440-460 DEM czynszu.

Tablica 5. Dodatki mieszkaniowe dla gospodarstw płacących 440-460 DEM czynszu miesięcznie

Wyszczególnienie	Dochód miesięczny w DEM						
	1120-1140	1140-1160	1160-1180	1180-1200	1200-1220	1220-1240	1240-1260
Gosp. 1-osob.	64	57	49	41	33	26	-
Gosp. 2-osob.	158	152	147	141	135	129	124
Gosp. 3-osob.	197	192	188	183	178	174	169
Gosp. 4-osob.	246	242	239	235	231	228	224
Gosp. 5-osob.	262	259	255	252	249	245	242

Źródło: jak w tablicy 2

Z tablicy 5 można odczytać, że wzrost miesięcznego dochodu gospodarstwa o 20 DEM powoduje spadek dodatku mieszkaniowego dla gospodarstw płacących nie zmieniający się czynsz o: 7-8 DEM dla gospodarstw 1-osobowych; 5-6 DEM dla gospodarstw 2-osobowych; 5-6 DEM dla gospodarstw 3-osobowych ; 3-4 DEM dla gospodarstw 4-osobowych; 3-4 DEM dla gospodarstw 5-osobowych.

4.2 Rządowe i pozarządowe gwarancje przyznawane bankom udzielającym kredytów hipotecznych na budowę mieszkań

Podstawowym czynnikiem determinującym podaż długoterminowych kredytów hipotecznych, jest system rządowych i pozarządowych gwarancji kredytowych. System rządowych gwarancji kredytowych jest niewątpliwie jedną z ważnych form interwencji państwa w zakresie przepływu wolnych kapitałów i zarazem skutecznym środkiem umacniania sektora mieszkaniowego na rynku kapitałowym. System ten eliminuje lub skutecznie ogranicza ryzyko jakie ponoszą banki i inne instytucje finansowe udzielające pożyczek budowlanych poszczególnym inwestorom, zwłaszcza różnym organizacjom mieszkaniowym zajmującym się budową mieszkań i osobom fizycznym budującym albo kupującym mieszkanie na własny użytek.

4.3 Pozostałe subsydia

Z pozostałych form subsydiowania budownictwa mieszkaniowego na szczególne podkreślenie zasługują subsydia zachęcające do minimalizacji kosztów budownictwa oraz podejmowania różnych przedsięwzięć mających na celu zaoszczędzenie energii w budynkach i mieszkaniach. Wyczerpywanie się źródeł energii i wzrastające koszty pozyskiwania jej nośników zmuszają także Niemcy do realizacji szeroko zakrojonych programów oszczędnościowych.

Państwo poprzez częściowe subsydiowanie kosztów zachęca właścicieli domów mieszkalnych do podejmowania różnych przedsięwzięć prowadzących do zaoszczędzenia energii cieplnej. Subsydia pokrywają w praktyce od 1/4 do 1/3 poniesionych kosztów. Przeprowadzone badania wykazały, że odpowiednia izolacja termiczna budynku i inne zabiegi pozwoliły na zaoszczędzenie energii co najmniej o 20%.

Spółeczne budownictwo czynszowe jest realizowane w Niemczech przez przedsiębiorstwa budowlane nie nastawione na zysk. Są one zrzeszone w Ogólnokrajowej Federacji Przedsiębiorstw Mieszkaniowych nie Nastawionych na Zysk, zwanej również Ogólnym Związkiem Przedsiębiorstw Mieszkaniowych Powszechnej Użyteczności. Organizacja ta zrzesza około 2 tys. członków, z czego ponad 65% stanowią spółdzielnie mieszkaniowe, około 30% towarzystwa mieszkaniowe, ponad 3% spółki akcyjne i około 2% inne organizacje.

Występuje ścisła współpraca pomiędzy organizacjami mieszkaniowymi nie nastawionymi na zysk, a władzami lokalnymi, zwłaszcza gminami. Władze lokalne stwarzają zachęty i inicjują powstawanie wielu organizacji mieszkaniowych. Przedstawiciele samorządów lokalnych są z reguły członkami organów zarządzających lub nadzorujących. Rządy i samorządy udzielają organizacjom mieszkaniowym nie nastawionym na zysk szerokiego poparcia wyrażającego się między innymi w postaci:

- udostępniania terenów budowlanych, często w przetargach zamkniętych,
- przyznawanie preferencyjnych kredytów mieszkaniowych,
- przyznawanie pierwszeństwa w zleceniach na budowę mieszkań ujętych rządowymi bądź samorządowymi programami budowy lub modernizacji mieszkań,
- ulg podatkowych,
- udzielania gwarancji i poręki na pożyczki zaciągane na prywatnym rynku kapitałowym.

V. Podsumowanie i wnioski

Z przeprowadzonej analizy systemu finansowania budownictwa mieszkaniowego w Niemczech ze środków publicznych wynikają następujące uogólnienia i wnioski:

1. Głównym celem polityki mieszkaniowej państwa jest **zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych wszystkich gospodarstw domowych** (domek jednorodzinny można nabyć za 12 średnich pensji) przy zagwarantowaniu umiarkowanych kosztów nabycia mieszkania. Cel ten jest realizowany za pomocą skutecznej polityki pomocy socjalnej poprzez realizację programów kredytowania i subsydiowania oraz promowania własnościowego budownictwa mieszkaniowego.

2. Skuteczna **polityka pomocy socjalnej w nabyciu mieszkania stanowi zwarty system**, na który składają się następujące elementy: subsydia kapitałowe (budowlane), subsydia procentowe, premie z tytułu długoletniego oszczędzania na mieszkanie, dodatki mieszkaniowe, subsydia na poprawę standardu mieszkaniowego, subsydia ryczałtowe, gwarancje rządowe, udostępnianie terenów budowlanych w systemie ograniczonych przetargów, przyznawanie specjalnych preferencji organizacjom mieszkaniowym nie nastawionym na zysk.

3. Wielkość kredytów udzielanych na cele mieszkaniowe wynosiła w Niemczech na początek 1994 r. 1.351 mld DEM, co stanowiło prawie 50% puli kredytowej całego systemu bankowego. Można więc powiedzieć, że **budownictwo jest jednym z podstawowych czynników rozwoju społeczno-gospodarczego Niemiec**. Dla porównania warto dodać, że w Polsce udział kredytów mieszkaniowych w ogólnej wartości kredytów w 1996 r. wynosił 8,4%. Wymownie świadczy to o różnicach w kredytowym zaangażowaniu instytucji finansowych obu krajów w rozwój budownictwa mieszkaniowego (w Niemczech jest ono 6-krotnie większe) i o efektach w budownictwie mieszkaniowym.

4. Wbrew obiegowym opiniom o rynkowych zasadach najmu i nabywania mieszkań na własność, udział mieszkań oddanych do użytku przy udziale różnych form bezpośredniego i pośredniego subsydiowania był w Niemczech w całym okresie powojennym i pozostaje nadal stosunkowo duży (w mieszkaniach własnościowych wynosi on około 15%, a w mieszkaniach czynszowych - około 75% do 80%).

5. Przy aspiracji Polski do uczestnictwa w Unii Europejskiej, rola środków publicznych w finansowaniu budownictwa mieszkaniowego i eksploatacji mieszkań powinna w naszym kraju znacznie wzrosnąć. Rozwiązania stosowane w Niemczech stanowią dobry przykład, jak winno być finansowane i rozwijane budownictwo mieszkaniowe.