

1. Opinia do projektu ustawy o dopłatach do oprocentowania kredytów udzielanych na remonty budynków mieszkalnych

(Druk Sejmowy nr 1457)

2. Opinia do rządowego projektu ustawy o dopłatach do oprocentowania kredytów udzielonych na własne mieszkanie

(Druk Sejmowy nr 1461)

3. Opinia do rządowego projektu ustawy o kasach oszczędnościowo-mieszkaniowych i wspieraniu przez państwo oszczędzania na cele mieszkaniowe

(Druk Sejmowy nr 1449)

Listopad 1999

Doc. dr Janusz Gawrzyński

Ekspertyza

Nr 200

Opinia
do projektu ustawy o dopłatach do oprocentowania kredytów
udzielanych na remonty budynków mieszkalnych¹
(Druk Sejmowy nr 1457)

I. Uwagi ogólne

1. Potrzeba ułatwienia wykorzystywania kredytów bankowych w celu przeprowadzenia remontu budynków mieszkalnych jest bezsporna.

Sytuacja pod względem stanu technicznego zasobów mieszkaniowych i rozmiarów potrzeb remontowych została wnikliwie określona w uzasadnieniu do projektu ustawy.

Pomoc państwa przy dopłatach do oprocentowania kredytów na remonty ma być skoncentrowana na remontach budynków mieszkalnych. Warto nadmienić, że postulaty takiego ukierunkowania pomocy były już kilka lat temu wysuwane w niektórych opracowaniach analitycznych dotyczących funkcjonowania ulg mieszkaniowych w podatku dochodowym od osób fizycznych. Ujęcie celu dopłat w ten sposób jest zasadniczo słuszne, biorąc pod uwagę ogólny stan zasobów mieszkaniowych.

W uzasadnieniu podana jest kwota wydatków na remonty w 1998 r. wykazywana do osłów podatkowych, a ponoszona przez osoby fizyczne - wynosząca łącznie 6 883 mln zł. W informacjach o ulgach podatkowych jest ona podawana jako 7 207 mln zł wydatkowanych na remonty i modernizację. Wydaje się, że różnica dotyczy tu kwot modernizacji.

Przeliczenie pierwszej z kwot na realną wartość ulg dla podatników, a zaniechanych w tym celu dochodów budżetu państwa, wynosi tu około 1,2 mld zł.

II. Uwagi szczegółowe

1. W zróżnicowanej sytuacji własnościowej i form zarządzania budynkami mieszkalnymi w Polsce, wyszczególnienie w art. 2 podmiotów, którym mogą być udzielane kredyty nasywa wątpliwości. Np. czy osoba fizyczna będąca zarządcą budynku prywatnego właściciela lub wspólnoty może zaciągnąć kredyt bez zgody właściciela lub wszystkich właścicieli i w jaki sposób będzie zabezpieczony taki kredyt.

Postanowienia ustawy nie precyzują w sposób jednoznaczny powiązania kwoty zaciągniętego kredytu ze źródłami jego spłaty. Z art. 3 ust. 2 wynika, że przy remoncie budynków, w których część lokali (czy również wszystkie) zajmowana jest przez najemców wysokość kredytu powiązana jest z wpływami z czynszów za wynajmowane lokale. Jak wynika z uzasadnienia regulacja ta "tworzy nowy bodziec dla właścicieli budynków czynszowych do ustalania czynszów na poziomie rynkowym".

Regulacja ta ogranicza jednak możliwości korzystania z kredytu przez prywatnych właścicieli budynków wielorodzinnych, którzy mogą posiadać inne źródła spłaty kredytu niż czynsz za najmowane lokale (np. dochód z lokalu użytkowego).

Powstaje również wątpliwość czy kredyt zaciągnięty przez spółdzielnię mieszkaniową musi być spłacony z wpłat na fundusz remontowy tylko mieszkańców danego budynku czy z całości wpływów na fundusz remontowy spółdzielni.

¹ Opinie zostały opracowane na zlecenie Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu we współpracy z mgr K. Rzepką.

2. Z zapisów Art. 6 wynika, że dopłaty do odsetek mają być stosowane do kredytów o systemie spłaty w równych ratach kapitałowych i odsetkach płatnych na bieżąco i spłacanych przez 10 lat.

Konstrukcja kredytu - równe raty kapitałowe i odsetki płatne na bieżąco nasuwa te same zastrzeżenia jakie zgłoszono do dopłat do oprocentowania kredytów mieszkaniowych.

Obciążenie spłatą kredytu występuje w pierwszym roku spłaty, a następnie sukcesywnie maleje wraz ze spadkiem zadłużenia. Zdolność do obsługi kredytu w pierwszym roku wyznacza wielkość możliwego do uzyskania kredytu. Obecnie szereg banków stosuje, również wobec kredytów długoterminowych system spłat w równych ratach kapitałowo-odsetkowych. W systemie tym nominalna wielkość spłat wnoszonych przez kredytobiorcę jest stała, przy określonej wysokości stopy procentowej.

W przypadku kredytów na remonty, zwłaszcza budynków czynszowych występuje zróżnicowanie pomiędzy kierunkiem zmian w wysokości czynszów - wzrost w czasie w tempie przekraczającym poziom inflacji, a obciążeniem spłatą kredytu nominalnie malejącym wraz z upływem czasu. Znacznie bardziej efektywną pomocą ze strony budżetu były by dopłaty do kredytów spłacanych w systemie równych rat kapitałowo-odsetkowych, malejące w tempie wyższym od poziomu inflacji, a więc stymulujące odpowiednie podwyżki czynszów.

3. W odniesieniu do Art. 3 ustęp 2 należałoby rozważyć, czy w proponowanym zapisie nie ogranicza on dostępu do kredytu wspólnotom mieszkaniowym.

4. Artykuł 6 ustęp 3 w proponowanym brzmieniu jest niejasny. Najprawdopodobniej projektodawca przyjął, że objęte pomocą państwa są kredyty o oprocentowaniu powyżej 4,5%, zaś przy niższym poziomie oprocentowania obsługa kredytu nie wymaga pomocy. Przy tym założeniu treść ust. 3 mogłaby być następująca:

"Jeżeli stopa, o której mowa w art. 2, jest niższa niż 9% a wyższa niż 4,5%, kwota dopłaty stanowi różnicę pomiędzy odsetkami należnymi bankowi a odsetkami naliczonymi według stopy oprocentowania równej 4,5%) w skali roku. Jeżeli stopa, o której mowa w art. 2 jest niższa niż 4,5% dopłaty nie przysługują."

Doc. dr Janusz Gawrzyński

**Opinia do rządowego projektu ustawy o dopłatach do oprocentowania kredytów udzielonych na własne mieszkanie
(Druk Sejmowy nr 1461)**

1. Podmiotami, które mają korzystać z projektowanych nowych rozwiązań systemowych są nominalnie kredytobiorcy a w istocie rzeczy gospodarstwa domowe. To słuszne uczucie wyraża się zwłaszcza w postanowieniach art.4 i odpowiednio w treści sformułowań art.7 i 20 (skala i przedziały dochodów).

Z uzasadnienia wynika, że ustawa jest kierowana głównie do gospodarstw domowych o ponadprzeciętnych dochodach, które jednak nie posiadają środków na nabycie własnego mieszkania i muszą korzystać z długoterminowego kredytu na cele mieszkaniowe.

Przy tym nie ogranicza się wprost możliwości korzystania z pomocy gospodarstw domowych o niższych dochodach.

Ograniczenie - tylko częściowo słuszne - natomiast występuje w stosunku do osób, które korzystały z ulg w podatku dochodowym od osób fizycznych między innymi na budowę mieszkań (art.6 pkt.2 w odniesieniu do art.3 pkt.1).

Trzeba jednak brać pod uwagę, że z mieszkaniowych ulg inwestycyjnych (budowlanych) korzystało w 1998 r. na własne cele mieszkaniowe:

a) w związku z kontynuacją inwestycji rozpoczętych przed dniem 1 stycznia 1997 r. - 483 tys. podatników (przy odliczaniu od dochodu),

b) przy odliczaniu od podatku - 650 tys. podatników.

Zbiorowość ta obejmuje około 665 tys. gospodarstw domowych o bardzo różniącym się poziomie wykorzystania ulgi oraz zakresie zaawansowania inwestycji.

Tak ze względów ekonomicznych, jak też społecznych znacząca część tych gospodarstw wymagałaby, w zależności od rozwiązań dotyczących ulg, kontynuowania pomocy. Przy tym jej stopień na przykład mógłby być powiązany ze stopniem wykorzystania ulgi.

2. Zasadnicze zastrzeżenia budzi efektywność wykorzystania środków budżetowych dla zwiększenia dostępności kredytów mieszkaniowych.

Kredyt objęty pomocą w spłacie odsetek według projektu ustawy (art.3) to kredyt spłacany w okresie 20 lat, w równych ratach kapitałowych płaconych miesięcznie i o odsetkach płatnych na bieżąco, wraz z ratami kapitałowymi.

Jest to najprostsza forma kredytu mieszkaniowego, zrozumiała dla większości kredytobiorców i bardzo dogodna dla banków ze względu na bieżące inkasowanie należnych odsetek. Są to jednak jedyne zalety tej formy długoterminowego kredytu.

Najpoważniejszą wadą jest nierównomierne w czasie rozłożenie nominalnego, a w warunkach inflacji jeszcze bardziej realnego obciążenia spłacającego kredyt. Skupienie obciążenia spłacającego następuje w pierwszych latach spłaty. Równocześnie zdolność do obsługi kredytu w pierwszym okresie determinuje wielkość możliwego do zaciągnięcia kredytu.

Banki w Polsce stosują różne metody ułatwiające korzystanie z kredytu mieszkaniowego. Można tu wymienić: stosowanie zasady podwójnej indeksacji, równe raty kapitałowo-odsetkowe i denominację kredytu na waluty obce. Stosowanie pomocy w spłacie odsetek w proponowanej w projekcie formie jest mało efektywne, gdyż pożądane skutki wydatkowanych

przez budżet środków kredytobiorca odczuje w ostatnim okresie spłaty kredytów, gdy nawet bez tej pomocy faktyczne obciążenie będzie niewielkie.

Niewystarczającą efektywność proponowanej metody ilustruje przykład - Załącznik 1.

Wydaje się uzasadnione aby w celu zwiększenia efektywności wykorzystania środków budżetu dopłaty do odsetek przynajmniej wyraźnie ukierunkować na kredyty spłacane w systemie anuitetowym (równe raty kapitałowo-odsetkowe) - co oznacza równomierne rozliczenie rat spłaty odsetek w całym okresie kredytowania, już obecnie jest stosowane przez szereg banków (PKO -BP, BPH, BGZ).

3. Proponowana metoda stwarza zagrożenie wywołania nadmiernego popytu na kredyt, dopuszcza bowiem zakłócenie w układzie stóp procentowych. Odsetki płacone faktycznie przez kredytobiorcę będą niższe niż możliwe do uzyskania z lokat bankowych. Kredytobiorcy mogący korzystać z pokrywania 50% odsetek przez budżet państwa nie będą zainteresowani w przyspieszeniu spłaty kredytu, nawet mając ku temu środki. Dotyczy to często występującej, a dopuszczonej projektem ustawy sytuacji, w której rodzina zamienia mniejsze mieszkanie na większe nowobudowane angażując środki uzyskane ze sprzedaży dotychczas użytkowanego.

Z przeprowadzonego rozeznania (w oparciu o materiały PKO - BP) wynika, że jedynie około 20% korzystających z kredytów mieszkaniowych wykorzystuje obecnie pełną dostępną kwotę kredytu, zaś blisko 60% kredytobiorców finansowało kredytem mniej niż 50% kosztów realizacji inwestycji. Stworzenie preferencji w proponowanej formie wywoła tendencję maksymalizowania wykorzystania kredytu bez istotnego zwiększenia wyników rzeczowych.

4. Z zapisu projektu ustawy art.3 ust.5 i 8 nie wynika jednoznacznie w jakich przypadkach może być wykorzystywana karencja w spłacie kredytu. Wykorzystywanie karencji powinno być ograniczone do okresu wykorzystywania kredytu, czyli ponoszenia wydatków na finansowanie prac budowlanych lub etapowego wnoszenia do spółdzielni wkładu budowlanego. Pozwala to kredytobiorcy na angażowanie środków własnych w uzupełnienie finansowania kosztów budowy a nie obsługę nie w pełni wykorzystanego kredytu. Nie ma natomiast uzasadnienia stosowanie karencji w przypadku jednorazowego wykorzystania kredytu - sytuacja określona w art.3 ust.1 pkt.c. Wykorzystanie karencji może ewentualnie występować w przypadkach losowych, powinno to jednak zostać jednoznacznie określone. Okres karencji przewidziany w ustawie nie budzi zastrzeżeń. Możliwość korzystania z karencji nie zmienia sytuacji odnośnie skupienia obciążenia w pierwszym okresie spłaty, natomiast kapitalizacja odsetek zwiększa obciążenie kredytobiorcy po okresie karencji - wyższe bowiem będą stałe raty kapitałowe.

5. Przedstawione w artykule 20 przedziały dochodów różnicujące skalę pomocy państwa w formie dopłat do oprocentowania kredytów wynikają, z obliczeń obciążenia budżetów rodzinnych. Według założeń przedstawionych w uzasadnieniu obciążenia te nie powinny przekraczać 20% dochodów. Założenie to budzi jednak zastrzeżenia, gdyż gospodarstwa domowe o wysokich dochodach mogą przeznaczać wyższą ich część na spłatę kredytów bez istotnego obniżenia poziomu życia. Jak wykazano w załączniku 1, gospodarstwa domowe o dochodach powyżej 70 tys. zł rocznie mogą wykorzystywać kredyty oferowane obecnie przez banki nie ponosząc wydatków przekraczających 20% dochodów. Utrzymanie pomocy budżetowej w postaci dopłat do odsetek dla tych gospodarstw domowych stwarza zagrożenie, że gospodarstwa te, aby uzyskać nawet nieznaczną pomoc ze strony państwa będą zaciągały kredyty w

maksymalnej wysokości, angażując środki z puli, jaką banki będą mogły przeznaczyć na długoterminowe kredyty mieszkaniowe.

Dla porównania informujemy, że według danych GUS w 1997 roku przeciętny roczny dochód gospodarstw domowych pracowniczych wynosił 20 430 zł, zaś gospodarstw domowych pracujących na rachunek własny 28 050 zł.

6. Ogólnie biorąc projekt ustawy o dopłatach do oprocentowania kredytów na własne mieszkanie jest kierunkowo słuszny.

Celowość ekonomiczna wyraża się zwłaszcza między innymi w tym, że wymaga stosunkowo mniejszych środków zaangażowania wydatków budżetu państwa przy popieraniu rozwoju własnościowych inwestycji mieszkaniowych.

Wątpliwości budzą natomiast wyżej przedstawione niektóre rozwiązania szczegółowe. Przy tym zaznacza się także potrzebę uwzględnienia współzależności uregulowań systemowych w całym obszarze systemów finansowania mieszkalnictwa.

Doc. dr Janusz Gawrzyński

Załącznik 1

Porównanie obciążenia gospodarstwa domowego spłatą kredytu mieszkaniowego w proponowanym systemie i innych funkcjonujących obecnie systemach kredytowania

Dla porównania przyjęto sytuację gospodarstwa domowego wykorzystującego kredyt w maksymalnej wysokości 87.500 zł (pkt.1 1 uzasadnienia do projektu ustawy) o dochodach niższych niż 55.000 zł uprawniających do pokrycia przez budżet 50% należnych odsetek. Oprocentowanie kredytu w pierwszym roku przyjęto na poziomie 15%, podobnie jak w uzasadnieniu do projektu ustawy.

Przy 20-to letnim okresie spłaty miesięczna rata kapitałowa wynosi 364,6 zł (87.550 : 240).

Kwota naliczonych przez bank w 1 roku spłaty odsetek wyniesie 12.797 zł (przeciętne zadłużenie w 1 roku 85.312 zł x 15%), miesięcznie średnio 1066,4 zł. Po zapłaceniu przez budżet 50% odsetek - 533,2 zł przeciętne miesięczne obciążenie kredytobiorcy wyniesie 897,8 zł, co stanowi 20% miesięcznego dochodu 4489 zł.

Zaciągając w PKO - BP kredyt z odroczonej spłatą części odsetek (tzw. Alicja) w wysokości 87.500 zł pierwsze miesięczne raty spłaty obciążające kredytobiorcę wynoszą

1094 zł (24,4%o dochodu przykładowego kredytobiorcy). Obciążenie kredytobiorcy w proponowanym systemie jest niższe niż w ogólnie dostępnym o 196 zł miesięcznie, jednak uzyskanie tego efektu kosztuje budżet 533 zł miesięcznie.

Przeznaczenie przewidywanej na 1 rok kwoty dopłat do odsetek w przykładowym kredycie w wysokości 6450 zł na jednorazowe umorzenie części kredytu zaciągniętego w PKO - BP pozwoliłoby na obniżenie wyjściowej raty do 1013 zł.

W systemie kredytu o równych ratach kapitałowo-odsetkowych stosowanym obecnie przez szereg banków (PKO - BP, BHK, BGZ) kredyt w kwocie 87.500 zł o 20-letnim okresie spłaty jest przy obecnej stopie procentowej spłacany (według informacji uzyskanej w PKO-BP) stałymi ratami w kwocie około 1150 zł, a więc jedynie o 248 zł większymi niż w proponowanym systemie, a bez żadnej pomocy ze strony państwa. Rata spłaty przy obecnej stopie procentowej będzie stała przez cały okres spłaty (przewiduje się jednak w dłuższej perspektywie czasu obniżenie stopy procentowej, a więc zmniejszenie nominalnej wysokości raty. Realna wielkość obciążenia będzie jednak spadała wraz z poziomem inflacji i płacy realnej. Na przykład przy stałej 5-cio procentowej inflacji po 10-ciu latach wartość raty zmniejszy się o około 40%).

**Opinia do rządowego projektu ustawy o kasach oszczędnościowo-
mieszkaniowych i wspieraniu przez państwo oszczędzania
na cele mieszkaniowe
(Druk Sejmowy nr 1449)**

I. Krótka charakterystyka funkcjonowania systemu oszczędzania w kasach

System oszczędzania na cele mieszkaniowe w Polsce, według aktualnego stanu praktycznie biorąc sprowadza się do funkcjonowania kas mieszkaniowych.

Podstawą prawną ich działania są przepisy ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego.

W kasach mieszkaniowych oszczędności można przeznaczać na cele inwestycyjne i remontowe.

Obecnie działają trzy kasy mieszkaniowe:

- w Banku PKO SA od października 1996 r.,
- w Banku Śląskim SA od sierpnia 1997 r.,
- w Banku Przemysłowo-Handlowym od listopada 1997 r.

Przy końcu I półrocza 1999 r. łącznie w kasach oszczędzało ponad 40 tys. osób, zaś stan zgromadzonych oszczędności przekraczał 650 mln zł. Około 80% oszczędności skupionych było w kasie mieszkaniowej PKO SA.

Oszczędzanie w kasach mieszkaniowych według dotychczasowego systemu daje upragnienie do odliczenia od podatku dochodowego 30% dokonanych wpłat. Szacuje się, że ulgi z tytułu dokonanych w 1998 r. wpłat do kas mieszkaniowych wynosiły około 120 mln zł. Brak rytmiczności w napływie oszczędzających do kas mieszkaniowych powoduje zagrożenie w ich zdolności do wywiązywania się z zawartych umów i konieczności korzystania z pomocy ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego. Całkowite zahamowanie napływu nowych członków do kas mieszkaniowych pociągnęłoby za sobą zapotrzebowanie na środki Krajowego Funduszu Mieszkaniowego szacowane na około 1,2 mld zł. Z tego względu również utrzymanie napływu nowych oszczędzających do kas mieszkaniowych jest ze wszelkich miar pożądane.

Niekorzystnym przejawem niektórych szczegółowych rozważań systemu oszczędzania w kasach mieszkaniowych był zwiększony napływ podejmujących oszczędzanie, oraz największe wpłaty w ostatnich miesiącach roku, co związane jest z dążeniem do maksymalizacji korzyści z ulg podatkowych

Drugi, obok kas mieszkaniowych, system oszczędzania został prawnie określony ustawą z 5 czerwca 1997 r. o kasach oszczędnościowo-budowlanych. Dotychczas nie zaczął on funkcjonować formalnie ze względu na brak przepisów wykonawczych.

II. Uwagi ogólne

Projektowana ustawa przewiduje następujące pozytywne zmiany w stosunku do obecnego oszczędzania na cele mieszkaniowe:

- wprowadzenie systemu jednolitych kas oszczędnościowo-mieszkaniowych, w miejsce funkcjonujących kas mieszkaniowych oraz kas oszczędnościowo-budowlanych dotychczas nie utworzonych,
- utrzymanie systemu celowego oszczędzania na mieszkanie przy zasadzie wspierania przez

budżet państwa w postaci dopłat zbliżających oprocentowanie wkładów w kasach do poziomu zbliżonego do rynkowego;

dopłaty są wprowadzane w miejsce zasilania oszczędzających przez ulgi podatkowe,

- wprowadzenie dopłat umożliwi wydłużenie opłacalnego okresu oszczędzania w kasach, bez zagrożenia deprecjacji zgromadzonych środków w wyniku inflacji.

Utrzymano tak jak poprzednio w kasach mieszkaniowych niską lecz zmienną stopę oprocentowania oszczędności oraz kredytów, co jest korzystne w możliwych przypadkach zmiennego kierunku inflacji.

Natomiast słabą stroną nowych rozwiązań może być zmniejszenie maksymalnej kwoty możliwego do otrzymania kredytu do kwoty zgromadzonych oszczędności wraz z odsetkami i dopłatami budżetowymi (art. 15).

Możliwa poprzednio do otrzymania kwota kredytu wynosiła 150% kwoty oszczędności wraz z odsetkami. Zmiana ta podyktowana została koniecznością maksymalnego zabezpieczenia kasom możliwości wywiązywania się z zawartych umów bez zasilania zewnętrznego. Powoduje to jednak zmniejszenie przydatności kas do finansowania nabycia pierwszego własnego mieszkania. Można przewidywać, że oszczędności w kasach oszczędnościowo-mieszkaniowych, będą obecnie wykorzystywane na finansowanie remontów i modernizacji oraz zamiany mieszkań na większe (rynek wtórny).

III. Uwagi szczegółowe i propozycje

Tekst projektu ustawy i analiza sytuacji w funkcjonujących kasach mieszkaniowych nawiązują następujące uwagi:

1) W art. 6 ust. 1 nie określono pojęcia systematycznego dokonywania wpłat, zostawiając to do ustalenia kasom.

Wydaje się konieczne ograniczenie pojęcia systematyczności wpłat do co najmniej wpłaty raz w kwartale.

W art. 23 oraz 27 przewidziano udzielanie z Krajowego Funduszu Mieszkaniowego pożyczek bankom prowadzącym kasy mieszkaniowe utrzymania bieżącej płynności płatniczej.

2) Wydaje się potrzebne zastąpienie słowa "pożyczki" przez szersze sformułowanie "pomocy". Umożliwiłoby to wykorzystywanie środków tego Funduszu również w formie dopłat do środków zaangażowanych przez bank prowadzący kasy w kredyty kontraktowe.

3) Rachunki symulacyjne wykazują, że przy prognozowanym poziomie krajowych stóp procentowych przewidziane ustawą dopłaty budżetowe dla oszczędzających w kasach przez 5 lat nie przekroczą 10% zgromadzonych oszczędności. Udział dopłat budżetowych w kwotach realizowanych przez oszczędzających przy udziale kredytu kontraktowego inwestycji nie będzie wyższy niż 5% kosztu mieszkania o powierzchni 50 m². Utrzymanie zainteresowania oszczędzaniem w kasach przynajmniej na dotychczasowym poziomie wymagałoby wprowadzenia dodatkowych form wspomagania dla oszczędzających, którzy nie będą korzystali z innych form pomocy (kredytu z częścią odsetek pokrywanych przez budżet). Taką formą pomocy może być dodatkowa premia w postaci refundacji ze środków budżetowych części poniesionych przez inwestującego wydatków. Realizacja mogłaby występować w formie umorzenia części wykorzystanego kredytu kontraktowego zaciągniętego w kasie. Dla rodzin o stosunkowo niskich dochodach takie rozwiązanie umożliwiłoby zrównanie wydatków ponoszonych w okresie spłaty kredytu z wydatkami w okresie oszczędzania. Uzyskanie premii i jej wielkość mogłaby być uzależniona od sytuacji ekonomiczno-społecznej rodziny.