

Prof. dr Edward Kuminek
Instytut Gospodarki Mieszkaniowej

Ekspertyza nr 203
(IP-89G)

Opinia o wydatkach na cele mieszkaniowe w projekcie budżetu Państwa na 2000 r.

1. Projekt budżetu a propozycje zmian w polityce mieszkaniowej

Sformułowanie opinii o projekcie budżetu Państwa na rok 2000 w zakresie wydatków na mieszkalnictwo natrafia na duże trudności wynikające ze związku projektu budżetu z ustawami podatkowymi rozpatrywanymi aktualnie przez Sejm, jak i z kilkoma projektami ustaw dotyczących mieszkalnictwa złożonych już w Sejmie lub mających być złożonymi w najbliższym czasie. Ustawy te są realizacją przyjętych przez Rząd w dniu 13 lipca 1999 r. założeń polityki mieszkaniowej Państwa na lata 1999 - 2003. Założenia te zostały przekazane Sejmowi.

Projekt budżetu na 2000 rok został opracowany zgodnie z rozwiązaniami przyjętymi w projektach ustaw o podatkach dochodowych od osób prawnych i co ma największe znaczenie dla kształtu budżetu w zakresie wydatków mieszkaniowych, ustawy o podatku od dochodów osób fizycznych. W tym ostatnim projekcie przewidziano likwidację ulg budowlano-mieszkaniowych i remontowo-modernizacyjnych. Ulgi te stanowiły o znacznym zmniejszeniu dochodów budżetu Państwa. W projekcie budżetu wprowadzono pozycje wydatków związanych z programami wspierającymi rozwój mieszkalnictwa, jakie zostały przewidziane w założeniach polityki mieszkaniowej na lata 1999 - 2003 w miejsce likwidowanych ulg.

Odpowiednie projekty ustaw zostały już przez Rząd przekazane do Sejmu:

1. Ustawa o kasach oszczędnościowo-mieszkaniowych i wspierania przez państwo oszczędzania na cele mieszkaniowe,
2. Ustawa o dodatkach mieszkaniowych,
3. Ustawa o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gmin i o zmianie Kodeksu cywilnego.

Dalsze projekty ustaw zostały opracowane:

1. Ustawa o dopłatach do oprocentowania kredytów udzielanych na własne mieszkanie:
2. Ustawa o dopłatach do oprocentowania kredytów udzielanych na remonty budynków mieszkalnych.

Przygotowywana jest ustawa o socjalnym programie mieszkaniowym, w którym przewidziano dopłaty ze środków budżetowych do przedsięwzięć podejmowanych przez jednostki samorządu terytorialnego i organizacje pozarządowe.

Przewidywane zlikwidowanie od dnia 1.01.2000 r. w podatku od dochodów osób fizycznych ulg budowlano-mieszkaniowych i ulg remontowo-modernizacyjnych nie przyniesie w roku 2000 znacznego zwiększenia wpływów podatkowych. Wynika to z faktu, że rozliczenia podatku dochodowego za 1999 r. będą następowały w 2000 r. (zmniejszenie wpłat rozliczeń lub zwroty nadpłat zaliczkowych) oraz jeżeli chodzi o ulgi z tytułu wydatków na cele budowlano-mieszkaniowe przewidziano korzystanie z tych ulg dla wszystkich podatników, którzy swoją działalność rozpoczęli lub rozpoczną do końca 1999 r. (respektowanie praw nabytych). Stąd zdawać sobie należy sprawę, że przewidziane w założeniach polityki mieszkaniowej działania restrukturyzacyjne i ich zasilanie ze środków publicznych jest procesem długotrwałym.

W tym miejscu chciałbym dodać, że gdy na życzenie Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu przygotowałem opinię o projekcie budżetu Państwa na 1996 r. zwracałem uwagę na niekorzystne skutki dla mieszkalnictwa systemu ulg podatkowych, które były w dużej mierze wykorzystywane przez najzamożniejsze grupy społeczeństwa na budowę luksusowych do-

mów i mieszkań. Ulgi remontowe w małym stopniu służyły podtrzymaniu stanu technicznego budynków, a przeważnie były wykorzystywane w celu luksusowego wykończenia i wyposażenia mieszkań, w znacznym stopniu przy użyciu importowanych materiałów i wyrobów.

W swojej ówczesnej opinii powoływałem się również na doświadczenia licznych krajów zachodnio-europejskich, w których system ulg podatkowych uznano za mało efektywny społecznie, gdyż korzystają z niego przede wszystkim ludzie zamożni, jak również łatwo poddający się manipulacjom podatkowym.

Warto wyjaśnić jeszcze jedną sprawę, a mianowicie znaczące korzystanie z ulgi budowlano-mieszkaniowej przez podatników znajdujących się w pierwszej grupie o najniższych dochodach: było to w znacznej mierze efektem ucieczki przy pomocy ulg podatkowych liczonych od dochodów przed opodatkowaniem z wyższej do niższej grupy dochodowej. Wprawdzie od 1997 r. ulgi mieszkaniowe odliczane są bezpośrednio od należnego podatku, jednak zasada kontynuacji odliczeń w stosunku do rozpoczętych przed 1997 r. inwestycji od dochodu przed opodatkowaniem i pozostawienie tego rodzaju odliczeń przy budowie domów z mieszkaniami na wynajem powoduje, że jeszcze w rozliczeniach podatku dochodowego za rok 1998 dokonywanych w latach 1999 r. kwota odliczeń od dochodu z tytułu ulgi budowlano-mieszkaniowej wyniosła 3.983 mln zł, a zmniejszenie wpływów podatkowych z tego wynikające około 1.000 mln. W tymże rozliczeniu za 1998 r. łączna suma zmniejszenia wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych z tytułu skorzystania przez podatników z ulg mieszkaniowych wyniosła około 3.200 mln zł.

Często traktuje się podatników, których dochody mieszczą się w I grupie dochodowej jako osoby niezamożne, czy wręcz ubogie. Tymczasem próg dochodowy I grupy jest ustalony stosunkowo wysoko i przykładowo górna granica dochodu miesięcznego podatnika tej grupy wyniosła w 1998 r. 2.104 zł, a przy rozliczeniu podatku za 1999 r. wynosić będzie 2.467 zł. Jeżeli w rodzinie rozliczają się łącznie małżonkowie to miesięczne dochody tej rodziny mieszczącej się w I grupie podatkowej wyniosły w 1998 r. 4.208 zł, a w 1999 r. wynosić będą 4.937 zł.

Wśród podatników z I grupy podatkowej z ulg mieszkaniowych w 1997 r. korzystało 26,3% podatników (można przypuszczać, że zamożniejszych w tej grupie), z II grupy dochodowej 62,3%, a z III grupy 68,9% podatników.

Kontynuacja odliczeń ulg budowlano-mieszkaniowych w stosunku do inwestycji rozpoczętych przed końcem grudnia 1999 r. jak również fakt, że rozliczenia podatku za 1999 r. będą następowały w pierwszej połowie 2000 r. powoduje, że po zniesieniu ulg mieszkaniowych od 1.01.2000 r. zwiększenie wpływów podatkowych z tego wynikających w niewielkim stopniu nastąpi w roku 2000, a będzie następowało stopniowo, aż do 2002 r. nawet właściwie 2003 r., gdyż wtedy będą dokonane rozliczenia podatku za rok 2002.

2. Skala środków przeznaczonych w projekcie budżetu na cele mieszkaniowe

W uzasadnieniu do projektu Ustawy budżetowej na rok 2000 zestawiono przewidziane w projekcie budżetu środki finansowe na cele mieszkaniowe na tle wielkości budżetu na 1999 r. w zakresie pozycji powtarzających się w obu budżetach oraz na pozycje nowe wprowadzone w związku z założonymi zmianami wynikającymi z przedstawionych Sejmowi założeń polityki mieszkaniowej.

Odpowiednie wielkości przedstawiają się następująco (w mln zł):

	<u>pozycje porównywalne</u>	
	<u>1999 r.</u>	<u>2000 r.</u>
- refundacja premii gwarancyjnych od wkładów mieszkaniowych	911,4	1.303,2
- wykup odsetek od kredytów mieszkaniowych	592,6	450,0
- Krajowy Fundusz Mieszkaniowy	160,5	200,0
- Fundusz Termomodernizacyjny	5,0	30,0
- dopłaty do dodatków mieszkaniowych	416,9	550,0
razem	2.086,4	2.533,2
	<u>pozycje nowe</u>	
- wspomaganie remontów budynków mieszkalnych		50,0
- Socjalny Program Mieszkaniowy		25,0
- Program „Własne mieszkanie”		180,0
- premie w kasach oszczędnościowo-mieszkaniowych		10,0
- infrastruktura związana z budownictwem mieszkaniowym		50,0
razem		315,0

Ogółem przewidziano na cele mieszkaniowe w projekcie budżetu na rok 2000 2.848,2 mln zł w stosunku do 2.086,4 mln zł w budżecie na 1999 r.

W Ustawie budżetowej na 1999 r. przewidziano na refundację premii gwarancyjnych od wkładów mieszkaniowych 868,0 mln zł, a na zasilenie Krajowego Funduszu Mieszkaniowego 203,9 mln zł. W wyniku decyzji Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast środki na refundację premii gwarancyjnych zwiększono o 43,4 mln zł do kwoty 911,4 mln (i tyle wydatkowano do końca września 1999 r.) - zobowiązania powstałe w IV kwartale będą musiały być pokryte ze środków budżetowych roku 2000.

Zwiększenie środków finansowych na refundację premii gwarancyjnych odbyło się kosztem zmniejszenia kwoty 203,4 mln zł przewidzianej w Ustawie budżetowej na zasilenie Krajowego Funduszu Mieszkaniowego.

Udział wydatków na cele mieszkaniowe w ostatnich kilku latach przedstawia się w sposób następujący:

	1996	1997	1998	1999	2000
	w procentach				
- w ogólnych wydatkach budżetu	3,1	2,7	2,4	1,5	1,8
- w Produkcie Krajowym Brutto	0,9	0,8	0,6	0,4	0,4

Jeżeli w projekcie budżetu na 2000 r. uwzględnić tylko pozycje porównywalne z budżetem 1999 r. to wówczas udział środków na sferę mieszkaniową w ogólnych wydatkach budżetu wynosi 1,6 % przy konieczności wywiązania się z zaległości w wydatkach na refundację premii gwarancyjnych (należności banków za IV kwartał 1999 r. wraz z odsetkami).

Można więc stwierdzić, że udział przewidzianych w projekcie budżetu na 2000 r. wydatków na cele mieszkaniowe w stosunku do ogólnych wydatków budżetu i w stosunku do Produktu Krajowego Brutto utrzymuje się na tym samym poziomie, jaki przewidziano w Ustawie budżetowej na 1999 r. i znacznie niższym, niż w latach poprzednich.

3. Przeznaczenie środków budżetowych na cele mieszkaniowe

Celowe jest przeanalizowanie wydatków przewidzianych w projekcie budżetu na 2000 r. z punktu widzenia ich przeznaczenia.

I tak: na wywiązywanie się z dawnych zobowiązań (wykup odsetek od kredytów mieszkaniowych, około 2/3 kwot przewidzianych na refundację premii gwarancyjnych od wkładów mieszkaniowych a wykorzystywanych na zakup mieszkań na rynku wtórnym) przewidziano kwotę 1.319 mln zł, to znaczy 46,3% ogółu środków.

Na wspieranie inwestycji mieszkaniowych (zasilenie Krajowego Funduszu Mieszkaniowego, utworzenie programu „Własne mieszkanie”, wykorzystanie około 1/3 kwot na refundację premii gwarancyjnych od wkładów mieszkaniowych na budowę mieszkań lub domów, finansowanie infrastruktury związanej z budownictwem mieszkaniowym, premie w kasach oszczędnościowo-mieszkaniowych) przewidziano kwotę 874 mln zł, to znaczy 30,7% ogółu wydatków.

Na utrzymanie i modernizację zasobów mieszkaniowych (wspomaganie kredytów na remonty budynków mieszkalnych, Fundusz Termomodernizacyjny) przewidziano kwotę 80 mln zł, to jest 2,8% ogółu wydatków.

Pomoc socjalna na mieszkanie (dopłaty dla gmin do dodatków mieszkaniowych, Socjalny Program Mieszkaniowy) wynosi 575 mln zł, to znaczy 20,2 % ogółu wydatków przewidzianych w projekcie budżetu na cele mieszkaniowe.

Pozytywnym zjawiskiem jest zwiększanie się udziału wydatków na cele rozwojowe, a więc związanych z inwestycjami mieszkaniowymi. Udział ten stanowi co prawda około 30 % wydatków, jest on jednak dwukrotnie większy, niż miało to miejsce w budżetach lat poprzednich. Jednak w wydatkach tych większość stanowi wsparcie rozwoju budownictwa własnościowego. Niedostateczne jest w szczególności zasilenie Krajowego Funduszu Mieszkaniowego, z którego udzielane są kredyty na budowę mieszkań na wynajem przez towarzystwa budownictwa społecznego i lokatorskich mieszkań spółdzielczych. Po ustawowej zmianie zwiększenia udziału kredytów w kosztach budowy szybko wzrosła liczba podmiotów podejmujących realizację tego rodzaju inwestycji. Według danych Banku Gospodarstwa Krajowego, w którym umieszczono Fundusz i wyników badań przeprowadzonych w końcu 1998 r. na zlecenie tego banku należy przewidywać szybki wzrost zapotrzebowania na kredyty. Dodać do tego należy, że zgodnie z założeniami polityki mieszkaniowej, począwszy od 2000 r. gminy będą mogły korzystać z kredytów Krajowego Funduszu Mieszkaniowego na budowę infrastruktury nie tylko na terenach przewidzianych dla realizacji budownictwa TBS, lecz również na infrastrukturę dla wszystkich rodzajów budownictwa mieszkaniowego.

4. Uwagi końcowe

Należy stwierdzić, że skala środków finansowych przewidzianych w wydatkach budżetu Państwa na rok 2000 na wspieranie mieszkalnictwa, podobnie jak to miało miejsce w ostatnich latach, jest niska. Nieznaczny wzrost środków jest niższy, niż to wynikałoby ze zwiększenia wpływów podatkowych na skutek likwidacji ulg mieszkaniowych. Wypowiadałem się od wielu lat za likwidacją tych ulg i istotnym zwiększeniem środków finansowych w budżecie Państwa na wspieranie mieszkalnictwa, a w szczególności budownictwa mieszkań na wynajem.

Jeżeli Sejm nie podejmie w chwili obecnej decyzji o zmianach w podatku od dochodów osób fizycznych, a w szczególności likwidacji ulg mieszkaniowych, to moim zdaniem należy w budżecie na rok 2000 pozostawić kwoty przewidziane na zapoczątkowanie nowych programów, które w przyszłości zastąpiłyby likwidowane ulgi. Długi bowiem będzie proces likwidowania ulgi budowlano-mieszkaniowej, jak również długi jest proces wprowadzania nowych programów, o czym świadczy najlepiej dotychczasowy rozwój budowy mieszkań przez Towarzystwa Budownictwa Społecznego i spółdzielczych mieszkań lokatorskich.