



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VI kadencja
Prezes Rady Ministrów
DSPA-140-91(4)/09

Warszawa, 24 czerwca 2009 r.

Pan
Bronisław Komorowski
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku

Przekazuję przyjęte przez Radę Ministrów stanowisko wobec poselskiego projektu ustawy

- o zmianie ustawy o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania (druk nr 1930).

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra Infrastruktury do reprezentowania Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

Z poważaniem

(-) Donald Tusk

Stanowisko Rządu do poselskiego *projektu ustawy o zmianie ustawy
o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania*
(druk nr 1930)

Program preferencyjnych kredytów mieszkaniowych, realizowany w oparciu o przepisy *ustawy z dnia 8 września 2006 r. o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania* (przepisy ustawy weszły w życie w dniu 26 października 2006 r. – Dz. U. Nr 183, poz. 1354, z późn. zm.) pod hasłem „Rodzina na Swoim”, stanowi instrument wspierania budownictwa mieszkaniowego w obszarze nabycia własności mieszkania lub domu. Zgodnie z założeniami ustawodawcy celem wprowadzenia tego instrumentu wsparcia było umożliwienie zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych przez średniozamożne rodziny (małżeństwa niezależnie od posiadania dzieci lub osoby samotnie wychowujące dzieci), które przy udziale okresowego wsparcia ze strony państwa będą zdolne do zakupu mieszkania lub domu i spłaty zaciągniętego na ten cel kredytu hipotecznego. Wsparcie skierowane zostało do małżeństw (obydwoje małżonkowie są stronami umowy kredytu) oraz do osób samotnie wychowujących dzieci, przy czym tak zdefiniowana grupa adresowania programu miała stanowić wyraz prorodzinnej polityki państwa.

W dotychczasowym okresie funkcjonowania programu „Rodzina na Swoim” zdiagnozowano pewne bariery ograniczające efektywną realizację programu. Podstawową barierą okazały się zbyt restrykcyjne parametry określające maksymalną cenę mieszkania/koszt budowy (średni wskaźnik przeliczeniowy kosztu odtworzenia 1 m² powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych), dających uprawnienie do ubiegania się o preferencyjny kredyt mieszkaniowy. W wyniku inicjatywy poselskiej, przy pozytywnym stanowisku Rządu, w dniu 15 czerwca 2007 r. uchwalona została ustawa o zmianie ustawy o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania, na podstawie której pierwotny wskaźnik podwyższony został o 30%. Ponownie wskaźnik ten został podwyższony – o kolejnych 10 pkt procentowych – na podstawie ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o zmianie ustawy o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania. Druga nowelizacja wprowadziła także możliwość występowania w roli strony umowy o kredyt preferencyjny dodatkowych kredytobiorców – członków rodziny docelowych beneficjentów programu – jeżeli byłoby to koniecznym warunkiem udzielenia kredytu przez bank (brak zdolności kredytowej gospodarstwa domowego ubiegającego się o kredyt w związku z zaspokojeniem własnych potrzeb mieszkaniowych).

Po wprowadzeniu zmian program dynamicznie się rozwija, co dobrze obrazują dane dotyczące prowadzonej akcji kredytowej. Od początku realizacji programu do dnia 30 kwietnia br. udzielonych zostało ponad 17,1 tys. kredytów preferencyjnych. Z liczby tej ok. 36% udzielonych kredytów finansowało zakup nowego mieszkania lub budowę domu jednorodzinnego przez kredytobiorcę, czyli tzw. rynku pierwotnego. Jedynie w I kwartale br. liczba i kwota udzielonych kredytów wyniosła odpowiednio 4.191 oraz 665 mln zł, co odpowiada portfelowi kredytów preferencyjnych udzielonych w całym 2007 roku (ok. 4 tys. kredytów o wartości ok. 435 mln zł). W porównaniu ze styczniem br. (669 kredytów) liczba udzielonych w lutym kredytów preferencyjnych wzrosła o 97%, a udzielonych w marcu wzrosła o dalsze 67% (w stosunku do lutego). W bieżącym roku wydatki z Funduszu Dopłat

z tytułu finansowania dopłat do oprocentowania kredytów preferencyjnych zostały zaplanowane, zgodnie z Planem finansowym Funduszu Dopłat na 2009 r., na poziomie ok. 79,7 mln zł. Natomiast zgodnie z dokonaną przez Bank Gospodarstwa Krajowego – wobec obserwowanej tendencji dynamicznego wzrostu akcji kredytowej – weryfikacją prognozy, kwota dopłat może wzrosnąć w 2009 r. o ok. 6,9 mln zł i wynieść ok. 86,5 mln zł. Dotychczasowy okres realizacji programu „Rodzina na swoim” wskazuje więc jasno, że program jest ważnym instrumentem wsparcia gospodarstw domowych, szczególnie w warunkach obserwowanego spowolnienia gospodarczego i utrudnionego dostępu do źródeł finansowania, będących efektem zawirowań na światowych rynkach finansowych. Jego rozwój natomiast jest znaczący, mimo ograniczenia grupy docelowych adresatów finansowego wsparcia oferowanego na warunkach ustawy o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania i generuje corocznie znaczne obciążenie budżetu państwa.

Przedłożony z inicjatywy poselskiej projekt **nowelizacji ustawy o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania, zawarty w druku sejmowym nr 1930**, jest kolejną propozycją zmian w ustawie uchwalonej w dniu 8 września 2006 r. Projekt poselski przewiduje wprowadzenie kolejnego punktu w art. 3 ust. 1 ustawy, zgodnie z którym grupa docelowych kredytobiorców ulegałaby powiększeniu o jednoosobowe gospodarstwa domowe, pod warunkiem udzielania takim osobom kredytu objętego dopłatami do oprocentowania wyłącznie na pierwsze mieszkanie¹. W związku z poszerzeniem zakresu beneficjentów programu o jednoosobowe gospodarstwa domowe projektodawca proponuje ponadto zmianę tytułu ustawy o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania, polegającą na nadaniu mu brzmienia „ustawa o finansowym wspieraniu udzielanym przez państwo w nabywaniu własnego mieszkania”.

Odnosząc się do zmian zawartych w druku sejmowym nr 1930 należy na wstępie podkreślić, że przedłożony z inicjatywy poselskiej projekt zmian w ustawie o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania, przewidujący poszerzenie kręgu odbiorców finansowego wsparcia o jednoosobowe gospodarstwa domowe, był już w przeszłości przedmiotem stanowiska Rządu. W dniu 23.06.2008 r. Rada Ministrów przyjęła **stanowisko Rządu do poselskiego projektu nowelizacji ustawy o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania, zawartego w druku sejmowym nr 480**. W projekcie tej nowelizacji proponowano – poza likwidacją parametru powierzchniowego ograniczającego wysokość należnych dopłat – poszerzenie grupy beneficjentów wsparcia o jednoosobowe gospodarstwa domowe (prace parlamentarne nad wspomnianym projektem ustawy stanowiły podstawę dla nowelizacji ustawy z dnia 21 listopada 2008 r., chociaż żadna z propozycji zawartych w pierwotnym projekcie poselskim nie znalazła się w przepisach uchwalonej ustawy).

Zgodnie z przekazanym do Sejmu RP stanowiskiem, Rząd był przeciwny wprowadzeniu rozwiązań zawartych w druku nr 480. Ustosunkowując się do ww. projektu nowelizacji ustawy w stanowisku Rządu zdecydowanie negatywnie oceniona została propozycja podniesienia powierzchniowej podstawy wymiaru przysługującej dopłaty. W przypadku

¹ Zgodnie z projektem ustawy, osoby takie do dnia zawarcia umowy kredytu preferencyjnego nie mogłyby być właścicielem lub współwłaścicielem budynku mieszkalnego lub lokalu mieszkalnego oraz nie mogłyby im w ww. okresie przysługiwać spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu.

propozycji poszerzenia zakresu kredytobiorców programu o jednoosobowe gospodarstwa domowe uznano jednak, że propozycja ta zasługuje na rozważenie. Wskazano przy tym, że „w ocenie rządu wprowadzenie ewentualnej zmiany poszerzającej zakres beneficjentów programu o osoby samotne powinno jednak zostać powiązane ze spełnieniem przez nowych beneficjentów wsparcia dodatkowych warunków gwarantujących właściwe adresowanie programu (...) Rozwiązaniem takim mogłoby być wprowadzenie dla jednoosobowych gospodarstw domowych warunku zakupu lub budowy „pierwszego mieszkania”, jako możliwości uzyskania wsparcia przez młode osoby wchodzące dopiero na rynek mieszkaniowy”. Propozycje zmian w art. 3 ust. 1 ustawy o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania, zawarte w druku nr 1930, wychodzą więc naprzeciw sugestii zawartej w stanowisku Rządu do druku 480¹.

Uwzględniając powyższe, w przypadku podjęcia decyzji poszerzającej zakres oddziaływania programu „Rodzina na Swoim” obecna propozycja poselska, przewidująca objęcie programem wsparcia również osób samotnych, które decydują się na zakup lub budowę pierwszego własnego mieszkania, stanowiłaby w ocenie Rządu racjonalny kierunek zmian. Tak znaczące poszerzenie zakresu podmiotowego programu powinno jednak bezwzględnie:

- 1) zostać poprzedzone dogłębną oceną realizacji programu w kontekście sytuacji finansów publicznych państwa,
- 2) stanowić wyraz spójnej koncepcji legislacyjnej (w przypadku podjęcia decyzji o tak znaczącym poszerzeniu programu być może również inne rozwiązania ustawy wymagałyby skorygowania).

W ocenie Rządu przedłożony projekt ustawy nie spełnia ww. warunków.

Ad. 1) Odnosząc się do zastrzeżenia dotyczącego braku rzetelnej oceny skutków budżetowych proponowanych rozwiązań należy podkreślić, że już przy obecnym stanie prawnym wysokość środków budżetowych przeznaczonych na realizację programu w kolejnych latach będzie wykazywała znaczący wzrost, wynikający z dotychczasowych zobowiązań Funduszu Dopłat z tytułu już udzielonych kredytów preferencyjnych (8-letni okres dopłat do udzielonego kredytu), jak również kreowanej na bieżąco akcji kredytowej.

W tym kontekście informacja o skutkach finansowych tak znaczącego poszerzenia programu, zarówno w uzasadnieniu projektu, jak również wyjaśnieniach Posła reprezentującego wnioskodawców (wyjaśnienia zawarte w piśmie kierowanym do Marszałka Sejmu RP z dnia 15 kwietnia br.), świadczyć może, że sformułowaniu propozycji zmian ustawowych nie towarzyszyła rzetelna analiza skutków oddziaływania zmienionego programu na stan finansów publicznych państwa. Przy ocenie wzrostu wydatków publicznych związanych z wprowadzeniem proponowanych rozwiązań skoncentrowano się wyłącznie na perspektywie krótkookresowej, upraszczając przy tym ocenę oddziaływania proponowanych rozwiązań na sygnalizowany przez projektodawców wzrost dochodów budżetowych. Niedostateczna

¹ Należy przy tej okazji zauważyć, że po otrzymaniu stanowiska rządu do projektu nowelizacji ustawy o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania (druk nr 480) zmiana analogiczna do obecnie przedłożonej w druku nr 1930 była przedmiotem jednej z poprawek zgłoszonych do projektu w czasie prac legislacyjnych prowadzonych w 2008 r. Poprawka ta została jednak odrzucona.

refleksja w ww. zakresie stanowi niewątpliwie podstawową wadę opiniowanego projektu ustawy.

W ocenie projektodawcy wprowadzenie proponowanych rozwiązań, przy założeniu wejścia w życie nowelizacji ustawy na początku II półrocza br., spowodować może wzrost zapotrzebowania na dopłaty do oprocentowania w latach 2009-10 łącznie na poziomie 35 mln zł (prognozowaną liczbę kredytów udzielonych osobom samotnym określono jedynie za 2009 r. i oszacowano na poziomie 2 tys.). Pomijając w tym miejscu ocenę przyjętego poziomu dodatkowej produkcji kredytów w ramach programu, przedstawione wyniki oceny skutków budżetowych jedynie dla akcji kredytowej w latach 2009-10, przy przyjętych przez projektodawców założeniach, nie uwzględniają obciążeń Funduszu Dopłat związanych z obsługą tych kredytów w latach 2011-18, tj. w 8-letnim okresie udzielania dopłat do oprocentowania. Przy uwzględnieniu tego aspektu oceny, skutki budżetowe oszacowane jedynie dla przyjętego przez projektodawców dodatkowego poziomu akcji kredytowej, tj. kredytów udzielonych osobom samotnym wyłącznie w II połowie 2009 r. i w roku 2010 na poziomie przyjętym przez autorów projektu ustawy, wynosiłyby ok. 230-240 mln zł.

W rzeczywistości trudno jest wymiennie wskazać, w jak dużym stopniu proponowana zmiana wpłynęłaby na wzrost liczby udzielonych preferencyjnych kredytów mieszkaniowych z prawem do dopłat. Jest jednak prawdopodobne, że po wprowadzeniu proponowanej zmiany w ustawie liczba kredytów udzielonych jednoosobowym gospodarstwom domowym może być już w okresie 2009-10 większa od wielkości zakładanych przez projektodawcę. Grupa gospodarstw domowych uzyskujących na zmienionych zasadach prawo do zaciągnięcia kredytu jest bowiem bardzo duża. Wg danych Narodowego Spisu Powszechnego w 2002 roku jednoosobowe gospodarstwa domowe zamieszkujące w mieszkaniu niesamodzielnie stanowiły bowiem niemal 40% gospodarstw nie posiadających samodzielnego mieszkania, przy czym ponad 10,4% wszystkich gospodarstw nie mieszkających samodzielnie (330 tys.) to gospodarstwa domowe jednorodzinne w wieku do 30 lat (grupa wiekowa może być istotnym wyznacznikiem przy zakładanym warunku „pierwszego mieszkania”). Jednoosobowe gospodarstwa domowe mieszkające w miastach w łącznej liczbie gospodarstw domowych mieszkających niesamodzielnie stanowiły przeciętnie 71,4%, przy czym w grupie wiekowej do 30 lat wskaźnik ten wynosił ok. 83,6%.

Choć w rozważanym tutaj kontekście przytoczone powyżej dane mogą mieć oczywiście jedynie charakter poglądowy, to jednak świadczą o dużej grupie potencjalnych, nowych beneficjentów programu. Ostrożna ocena wpływu proponowanej zmiany na obciążenia budżetu państwa powinna więc zakładać, po okresie wdrożenia zmian ustawowych, nawet 40%-wy wzrost liczby udzielanych kredytów w stosunku do poziomu akcji kredytowej sprzed nowelizacji. Przyjmując, że ta ostatnia, przy obecnej dynamice rozwoju programu, osiągnie stały poziom ok. 20 tys. preferencyjnych kredytów mieszkaniowych rocznie, efektem wprowadzenia zmiany od 2010 r., po kilkumiesięcznym okresie wdrożenia rozwiązań, może być nawet wzrost liczby udzielanych kredytów o dodatkowe ok. 8 tys. kredytów rocznie. Przyjmując szacunek dla 5 lat okresu prowadzonej akcji kredytowej (ustawa nie ma charakteru ograniczonego w czasie) efektem proponowanej zmiany byłoby więc, dla całego okresu, w którym udzielane będą dopłaty do oprocentowania, dodatkowe zwiększenie obciążeń Funduszu Dopłat o kwotę ok. 2,7-3,0 mld zł.

Oczywiście nowe inwestycje mieszkaniowe finansowane kredytem preferencyjnym będą również generowały wpływy do budżetu państwa: bezpośrednio lub pośrednio, przez branże powiązane oraz pozytywne oddziaływania programu na sytuację przedsiębiorstw aktywnych na rynku mieszkaniowym w pogorszonych warunkach gospodarczych. Chociaż aspekt ten jest bez wątpienia istotnym elementem oceny skutków proponowanych rozwiązań nie można jednak zapominać, że skala tych efektów nie będzie jednak wprost proporcjonalna (nie w znaczeniu kwot, ale relacji pomiędzy dochodami i wydatkami) do wydatków generowanych na obsługę programu. Ten ostatni umożliwia bowiem finansowanie transakcji zaspokajających potrzeby mieszkaniowe kredytobiorców również na rynku wtórnym (w dotychczasowym okresie realizacji programu kredyty te stanowiły ok. 64% łącznej liczby kredytów udzielonych na warunkach ustawy), co zostało pominięte w przedstawionej przez projektodawców ocenie.

Ad. 2) Pomijając zasadnicze zastrzeżenia do przedłożonej propozycji zmian ustawowych, wskazujące na konieczność przeprowadzenia analiz pozwalających świadomie, po uwzględnieniu szerokiego kontekstu uwarunkowań finansów publicznych państwa, ocenić możliwości wprowadzenia proponowanych rozwiązań, projekt ustawy nie jest również wystarczająco dopracowaną propozycją legislacyjną. Wymaga on wprowadzenia dodatkowych zmian:

- w art. 4 ustawy powinny zostać wprowadzone zmiany uwzględniające tryb oświadczenia i ewentualnych sankcji dotyczących warunku udzielenia, w przypadku jednoosobowych gospodarstw domowych, kredytu finansującego wyłącznie „pierwsze mieszkanie”. Warunek ten jest warunkiem nowym, nie odnoszącym się obecnie do dotychczasowych beneficjentów programu. W przypadku aktualnego warunku nie posiadania tytułu prawnego do innego mieszkania na dzień podpisania umowy ustawa zawiera przepisy dotyczące ww. kwestii;
- wydaje się, że proponowany tytuł ustawy („ustawa o finansowym wspieraniu udzielanym przez państwo w nabywaniu własnego mieszkania”) nie jest sformułowany prawidłowo. Opiera się on na aktualnej nazwie aktu prawnego, która – po wprowadzeniu proponowanej zmiany – przestaje być sformułowaniem jasnym (brak dopełnienia wskazującego kto jest wspierany). Biorąc pod uwagę uzasadnienie projektu ustawy, słusznie podnoszące, że niejednokrotnie warunkiem podjęcia decyzji o założeniu rodziny jest uprzednie zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych – co w niedostatecznym stopniu uwzględniają obecne regulacje prawne – być może właściwym byłoby pozostawienie aktualnego tytułu ustawy bez zmian;
- w projekcie ustawy pominięta zupełnie została kwestia wpływu zmiany przewidującej poszerzenie programu wsparcia o jednoosobowe gospodarstwa domowe na zachowanie założonego przez ustawodawcę adresowania programu. Ustawa, nie określając jakichkolwiek ograniczeń dochodowych dotyczących kredytobiorców programu, w warstwie adresowania odwołuje się obecnie przede wszystkim do kryteriów maksymalnej powierzchni i ceny/kosztów budowy kredytowanej nieruchomości. Po poszerzeniu zakresu beneficjentów programu o jednoosobowe gospodarstwa domowe obecny limit maksymalnej powierzchni

mieszkania, wynoszący 75 m², przestaje być już efektywnym parametrem zapewniającym właściwe adresowanie pomocy pochodzącej ze środków publicznych;

- ze względu na tak znaczącą dla realizacji programu zmianę, pewną wadą propozycji poselskiej jest fakt, że uzasadnienie – poza proponowanym rozwiązaniem – nie zawiera żadnej analizy szerokich uwarunkowań realizacji obecnego programu, pod kątem wyeliminowania ewentualnych innych problemów jego realizacji. Z uzasadnienia nie wynika, czy takie analizy były przeprowadzane.

Podsumowując powyższe zastrzeżenia, Rząd podtrzymuje dotychczasową ocenę propozycji poszerzenia programu, wyrażoną już w stanowisku Rządu do druku nr 480, przewidującej poszerzenie beneficjentów programu wsparcia o jednoosobowe gospodarstwa domowe ubiegające się o kredyt w celu zakupu lub budowy pierwszego własnego mieszkania. Jest to w ocenie Rządu zasadny kierunek zmian, który – w przypadku podjęcia decyzji o kolejnej zmianie przepisów ustawy o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania zakładającej zwiększenie zakresu jej oddziaływania na rynek – powinien zostać uwzględniony. Podjęcie decyzji w ww. zakresie wymaga jednak uwzględnienia szeroko rozumianych uwarunkowań wpływających na sytuację finansów publicznych, w tym możliwości zapewnienia wystarczających środków finansujących inne ważne programy polityki mieszkaniowej finansowane w oparciu o Fundusz Dopłat (program wsparcia budownictwa socjalnego – aspekt ten został zupełnie pominięty w ocenie skutków finansowych poselskiego projektu ustawy). W warunkach spadku dochodów budżetowych oraz utrudnionych uwarunkowań finansowania wielu zadań środkami budżetu państwa wymagana jest bowiem szczególna dbałość o zapewnienie zintegrowanego charakteru działań zwiększających wydatki publiczne.

Biorąc powyższe pod uwagę, **Rząd nie popiera zmian zawartych w przedłożonym z inicjatywy poselskiej projekcie ustawy o zmianie ustawy o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania (druk sejmowy nr 1930).**

Jednocześnie, w przypadku pozytywnej oceny możliwości dalszego poszerzenia programu preferencyjnych kredytów mieszkaniowych, Rząd deklaruje przygotowanie i skierowanie do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej spójnej pod względem merytorycznym i legislacyjnym propozycji zmian w ustawie o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania.