



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VI kadencja
Prezes Rady Ministrów
RM 10-178-10

Druk nr 3899
Warszawa, 17 lutego 2011 r.

Pan
Grzegorz Schetyna
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. przedstawiam Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy

**- o zmianie ustawy o finansowym
wspieraniu rodzin w nabywaniu własnego
mieszkania.**

W załączeniu przedstawiam także opinię dotyczącą zgodności proponowanych regulacji z prawem Unii Europejskiej.

Ponadto uprzejmie informuję, że do prezentowania stanowiska Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych został upoważniony Minister Infrastruktury.

Z poważaniem

(-) Donald Tusk

U S T A W A

z dnia

o zmianie ustawy o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania

Art. 1. W ustawie z dnia 8 września 2006 r. o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania (Dz. U. Nr 183, poz. 1354, z 2007 r. Nr 136, poz. 955, z 2008 r. Nr 223, poz. 1465 oraz z 2009 r. Nr 50, poz. 403) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 2:

a) pkt 3 otrzymuje brzmienie:

„3) kredyt preferencyjny – kredyt, do oprocentowania którego są stosowane dopłaty na zasadach określonych w ustawie, udzielony na zaspokojenie własnych potrzeb mieszkaniowych docelowego kredytobiorcy;”;

b) pkt 7 otrzymuje brzmienie:

„7) średni wskaźnik przeliczeniowy kosztu odtworzenia 1 m² powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych – iloczyn współczynnika 1,1 oraz średniej arytmetycznej dwóch ostatnio ogłoszonych wartości wskaźnika, o którym mowa w art. 2 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266, z późn. zm.¹⁾), obowiązujących dla gminy, na terenie której jest położony lokal mieszkalny lub dom jednorodzinny, na który ma być udzielony kredyt preferencyjny;”;

2) w art. 3 ust. 1a otrzymuje brzmienie:

„1a. Jeżeli w ocenie instytucji ustawowo upoważnionej do udzielania kredytów docelowy kredytobiorca nie posiada zdolności kredytowej w rozumieniu art. 70 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 665, z późn. zm.²⁾), umowa o kredyt preferencyjny może być zawarta również przez inne osoby niż docelowy kredytobiorca. Mogą nimi być zstępni, wstępni, rodzeństwo, małżonkowie rodzeństwa, ojczym, macocha lub teściowie docelowego kredytobiorcy.”;

3) w art. 4 ust. 1 i 2 otrzymują brzmienie:

„1. Dopłaty mogą być stosowane, jeżeli docelowy kredytobiorca złoży wniosek o kredyt preferencyjny najpóźniej do końca roku kalendarzowego, w którym kończy 35 lat, a w dniu zawarcia umowy kredytu preferencyjnego nie jest:

- 1) właścicielem lub współwłaścicielem budynku mieszkalnego lub lokalu mieszkalnego innego niż lokal mieszkalny lub dom jednorodzinny, na zakup którego jest udzielany kredyt preferencyjny;
- 2) osobą, której przysługuje w całości lub w części spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, którego przedmiotem jest lokal mieszkalny lub dom jednorodzinny;
- 3) osobą, której przysługuje spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego;
- 4) najemcą lokalu mieszkalnego.

2. Docelowy kredytobiorca ubiegający się o kredyt preferencyjny równocześnie z zawarciem umowy kredytu preferencyjnego składa pisemne oświadczenie o spełnieniu warunków, o których mowa w ust. 1.”;

4) art. 5 otrzymuje brzmienie:

„Art. 5. 1. Dopłaty mogą być stosowane, jeżeli:

- 1) kredyt preferencyjny został udzielony docelowemu kredytobiorcy na:
 - a) zakup przez pierwszego użytkownika będącego w budowie lub nowo wybudowanego domu jednorodzinnego lub lokalu mieszkalnego w budynku wielorodzinnym, stanowiącego odrębną nieruchomość, od gminy albo od osoby, która wybudowała ten dom jednorodzinny lub budynek w ramach wykonywanej działalności gospodarczej,
 - b) wkład budowlany do spółdzielni mieszkaniowej, wnoszony w celu uzyskania prawa własności lokalu, którego przedmiotem jest zasiedlany po raz pierwszy lokal mieszkalny lub dom jednorodzinny,
 - c) budowę domu jednorodzinnego,
 - d) przeprowadzenie robót budowlanych, z wyłączeniem montażu, remontu i rozbiórki obiektu budowlanego, dotyczących budynku mieszkalnego albo budynku lub lokalu o innym przeznaczeniu, w celu uzyskania lokalu mieszkalnego stanowiącego odrębną nieruchomość lub domu jednorodzinnego;
- 2) powierzchnia użytkowa domu jednorodzinnego lub lokalu mieszkalnego, o których mowa w pkt 1, nie przekracza odpowiednio 140 m² i 75 m²;
- 3) cena zakupu lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego, wkład budowlany, koszt budowy domu jednorodzinnego, koszt przeprowadzenia robót budowlanych dotyczących budynku mieszkalnego albo budynku lub lokalu o innym przeznaczeniu w celu uzyskania lokalu

mieszkalnego stanowiącego odrębną nieruchomość lub domu jednorodzinnego, na który został udzielony kredyt preferencyjny, nie przekracza kwoty stanowiącej iloczyn powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego i średniego wskaźnika przeliczeniowego kosztu odtworzenia 1 m² powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych;

- 4) lokal mieszkalny lub dom jednorodzinny, o których mowa w pkt 1, są położone na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.
2. Powierzchnię użytkową domu jednorodzinnego lub lokalu mieszkalnego, o której mowa w ust. 1 pkt 2, a także cenę lub wkład budowlany, o których mowa w ust. 1 pkt 3, przyjmuje się na podstawie umowy o ustanowieniu lub przeniesieniu własności, a jeżeli umowa taka nie została zawarta do dnia złożenia wniosku o kredyt preferencyjny – na podstawie odpowiedniej umowy zobowiązującej.
 3. Powierzchnię użytkową domu jednorodzinnego, o którym mowa w ust. 1 pkt 1 lit. c i d, lub lokalu mieszkalnego, o którym mowa w ust. 1 pkt 1 lit. d, przyjmuje się na podstawie zatwierdzonego projektu budowlanego.
 4. Koszt budowy domu jednorodzinnego, koszt przeprowadzenia robót budowlanych dotyczących budynku mieszkalnego albo budynku lub lokalu o innym przeznaczeniu w celu uzyskania lokalu mieszkalnego stanowiącego odrębną nieruchomość lub domu jednorodzinnego, o których mowa w ust. 1 pkt 3, przyjmuje się na podstawie kosztorysu uwzględniającego koszty budowy wraz z wykonaniem urządzeń budowlanych w rozumieniu przepisów ustawy z dnia

7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623) związanych z domem jednorodzinnym.”;

5) w art. 9:

a) ust. 3 otrzymuje brzmienie:

„3. Zaprzestaje się stosowania dopłat w przypadku:

- 1) postawienia wierzytelności wynikającej z umowy kredytu preferencyjnego w stan natychmiastowej wymagalności;
- 2) uzyskania przez docelowego kredytobiorcę w okresie stosowania dopłat prawa własności lub współwłasności innego lokalu mieszkalnego lub budynku mieszkalnego lub spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu w całości lub w części, którego przedmiotem jest inny lokal mieszkalny lub dom jednorodzinny, z wyłączeniem nabycia tych praw w drodze spadku;
- 3) dokonania przez docelowego kredytobiorcę w okresie stosowania dopłat zmiany sposobu użytkowania lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego, na którego zakup lub budowę został udzielony kredyt preferencyjny, na cele inne niż zaspokojenie własnych potrzeb mieszkaniowych.”,

b) po ust. 3 dodaje się ust. 3a i 3b w brzmieniu:

„3a. Docelowy kredytobiorca informuje pisemnie instytucję ustawowo upoważnioną do udzielania kredytów o przypadkach, o których mowa w ust. 3 pkt 2 lub 3, w terminie 14 dni od dnia ich zaistnienia.

3b. W przypadku niewykonania zobowiązania, o którym mowa w ust. 3a, instytucja ustawowo upoważniona do udzielania kredytów wypowiada umowę kredytu preferencyjnego i wynikającą z tej umowy wierzytelność stawia w stan natychmiastowej wymagalności.”,

c) ust. 4 otrzymuje brzmienie:

„4. Instytucja ustawowo upoważniona do udzielania kredytów wpłaca do Funduszu Dopłat kwotę stanowiącą równowartość zastosowanych dopłat w przypadku postawienia kredytu preferencyjnego w stan natychmiastowej wymagalności ze względu na:

- 1) wykorzystanie kredytu preferencyjnego w części lub w całości niezgodnie z celem, na jaki został udzielony;
- 2) niewykonanie zobowiązania, o którym mowa w art. 4 ust. 3;
- 3) uzyskanie informacji o prawomocnym skazaniu, o którym mowa w art. 4 ust. 6;
- 4) niewykonanie zobowiązania, o którym mowa w art. 9 ust. 3a.”;

6) po art. 12 dodaje się art. 12a w brzmieniu:

„Art. 12a. Instytucje ustawowo upoważnione do udzielania kredytów, o których mowa w art. 10 ust. 2, udzielają kredytów preferencyjnych na podstawie wniosków o kredyt preferencyjny złożonych do dnia 31 grudnia 2012 r.”.

Art. 2. Do wniosków o kredyt preferencyjny złożonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy ustawy, o której mowa w art. 1, w brzmieniu dotychczas obowiązującym.

Art. 3. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

¹⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2005 r. Nr 69, poz. 626, z 2006 r. Nr 86, poz. 602, Nr 167, poz. 1193 i Nr 249, poz. 1833, z 2007 r. Nr 128, poz. 902 i Nr 173, poz. 1218 oraz z 2010 r. Nr 3, poz. 13.

²⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2002 r. Nr 126, poz. 1070, Nr 141, poz. 1178, Nr 144, poz. 1208, Nr 153, poz. 1271, Nr 169, poz. 1385 i 1387 i Nr 241, poz. 2074, z 2003 r. Nr 50, poz. 424, Nr 60, poz. 535, Nr 65, poz. 594, Nr 228, poz. 2260 i Nr 229, poz. 2276, z 2004 r. Nr 64, poz. 594, Nr 68, poz. 623, Nr 91, poz. 870, Nr 96, poz. 959, Nr 121, poz. 1264, Nr 146, poz. 1546 i Nr 173, poz. 1808, z 2005 r. Nr 83, poz. 719, Nr 85, poz. 727, Nr 167, poz. 1398 i Nr 183, poz. 1538, z 2006 r. Nr 104, poz. 708, Nr 157, poz. 1119, Nr 190, poz. 1401 i Nr 245, poz. 1775, z 2007 r. Nr 42, poz. 272 i Nr 112, poz. 769, z 2008 r. Nr 171, poz. 1056, Nr 192, poz. 1179, Nr 209, poz. 1315 i Nr 231, poz. 1546, z 2009 r. Nr 18, poz. 97, Nr 42, poz. 341, Nr 65, poz. 545, Nr 71, poz. 609, Nr 127, poz. 1045, Nr 131, poz. 1075, Nr 144, poz. 1176, Nr 165, poz. 1316, Nr 166, poz. 1317, Nr 168, poz. 1323 i Nr 201, poz. 1540 oraz z 2010 r. Nr 40, poz. 226, Nr 81, poz. 530, Nr 126, poz. 853, Nr 182, poz. 1228 i Nr 257, poz. 1724.

U Z A S A D N I E N I E

Przedłożony projekt nowelizacji ustawy z dnia 8 września 2006 r. o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania zawiera propozycje zmian w zasadach realizacji programu preferencyjnych kredytów mieszkaniowych „Rodzina na Swoim”, będące w znacznej mierze odpowiedzią na obserwowane zagrożenia spowolnienia gospodarczego, jak również zagrożenia płynności finansowej budżetu państwa. Z racji wskazanego charakteru inicjatywy legislacyjnej zasadnicze rozwiązania proponowane w projekcie zostały wypracowane w ramach prac Zespołu roboczego do spraw monitorowania zadań wynikających z „Planu Stabilności i Rozwoju” obradującego pod kierownictwem Pana Ministra Michała Boniego, jak również powołanego decyzją Rady Ministrów Zespołu roboczego do spraw wypracowania koncepcji wspierania rozwoju budownictwa mieszkaniowego, w pracach którego uczestniczyli przedstawiciele Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Ministerstwa Infrastruktury, Ministerstwa Finansów oraz Rządowego Centrum Legislacji. Z założenia proponowane rozwiązania mają stanowić bodziec dla stymulowania/lepszego oddziaływania programu na rynek podaży, sprzyjając ożywieniu rynku mieszkaniowego w segmencie mieszkań własnościowych w okresie odczuwalnego osłabienia koniunktury na rynku nieruchomości. Drugim istotnym efektem wdrożenia proponowanych zmian w programie będzie stopniowe ograniczanie wydatków budżetowych z tytułu dopłat do oprocentowania kredytów preferencyjnych, jako element nieodzownych działań związanych z koniecznością ograniczania deficytu finansów publicznych, przy jednoczesnym stymulowaniu efektywności wykorzystania finansowego wsparcia w docelowej grupie beneficjentów.

W sytuacji obserwowanych zagrożeń spowolnienia gospodarczego zwiększeniu uległy obiektywne ograniczenia w dostępie do kredytów mieszkaniowych. Dotyczą one obecnie znacznie większej grupy gospodarstw domowych niż to miało miejsce w dotychczasowym okresie realizacji programu. Również sektor budownictwa mieszkaniowego przeżywa trudności związane ze spadkiem popytu uwarunkowanym zaostrzeniem polityki kredytowej banków i spadkiem zaufania na rynku finansowym. Aktualnie program preferencyjnych kredytów mieszkaniowych stanowi jeden z podstawowych instrumentów wykorzystywanych przez gospodarstwa domowe zaspokajające potrzeby mieszkaniowe. Wzrastające zainteresowanie programem spowodowane przede wszystkim wzrostem limitów cenowo-kosztowych wynikającym z dokonanej nowelizacji (podwyższenie współczynnika)

skutkowały znaczącym wzrostem liczby udzielanych kredytów preferencyjnych – z 10,6 tys. udzielonych w latach 2007 i 2008 do 30,9 tys. w 2009 r. oraz ok. 43 tys. kredytów w 2010 r.

Konsekwencją wzrostu liczby udzielonych kredytów obserwowanej z roku na rok jest wzrost wydatków budżetu państwa z tytułu dopłat do oprocentowania udzielonych kredytów. Zgodnie z prognozą BGK wydatki z tytułu dopłat do kredytów udzielonych w latach 2007 – 2010 wyniosą w latach 2011 – 2018 ok. 2 617,8 mln zł.

Rosnące obciążenia budżetu państwa przy obecnej konstrukcji programu tylko w części rekompensowane są wpływami do budżetu państwa w postaci dochodów z tytułu podatku VAT. Transakcje realizowane na rynku wtórnym stanowią bowiem większość inwestycji, na które są udzielane kredyty objęte prawem do dopłat. Udział tych transakcji wynosi obecnie ok. 60,52 % ogólnej liczby udzielonych kredytów preferencyjnych (w łącznej kwocie kredytów preferencyjnych wg stanu na dzień 31 grudnia 2010 r. wynoszącej 14 774 mln zł, kredyty udzielone na finansowanie transakcji realizowanych na rynku wtórnym wyniosły 7 917 mln zł). Tak wysoka skala finansowania inwestycji rynku wtórnego wskazuje, iż pierwotne założenie programu zawarte w przedłożeniu ówczesnego rządu, zakładające przede wszystkim proinwestycyjne oddziaływanie programu preferencyjnych kredytów mieszkaniowych (projekt ustawy zakładał stosowanie dopłat wyłącznie do oprocentowania kredytów finansujących budowę lub nabycie mieszkania czy domu na rynku pierwotnym), jest realizowane w ograniczonym stopniu.

Zaproponowane w projekcie nowelizacji główne zmiany, o charakterze systemowym, przewidują w szczególności:

- 1) zmniejszenie współczynnika kształtującego poziom limitu cenowo-kosztowego kwalifikującego nieruchomości do objęcia finansowym wsparciem z 1,4 do 1,1,
- 2) określenie maksymalnego wieku docelowego kredytobiorcy (tj. każdego z małżonków, osoby samotnie wychowującej co najmniej jedno dziecko) na poziomie 35 lat,
- 3) wyłączenie możliwości finansowania kredytem preferencyjnym transakcji mieszkaniowych realizowanych na wtórnym rynku nieruchomości,
- 4) przyjmowanie wniosków o kredyty preferencyjne do dnia 31 grudnia 2012 r.

Z uwagi na charakter wprowadzanych zmian systemowych do programu preferencyjnych kredytów mieszkaniowych „Rodzina na Swoim” skutki budżetowe będą wykazywały

ograniczenie wydatków budżetu państwa z tytułu stosowanych dopłat do oprocentowania tych kredytów. Obniżenie limitu maksymalnej ceny/kosztów budowy finansowanego przedsięwzięcia, uprawniającego do skorzystania z dopłat do oprocentowania kredytów preferencyjnych, wpłynie na zawężenie oferty spełniającej kryteria ustawowe, co w połączeniu z ukierunkowaniem programu na rynek pierwotny może również skutkować pewną obniżką cen oferowanych mieszkań. Natomiast wprowadzane wyłączenie z programu transakcji finansowanych na rynku wtórnym oraz ograniczenie wieku do 35 lat skutkowałoby – zważywszy na aktualną strukturę przedsięwzięć finansowanych kredytem preferencyjnym – spadkiem liczby udzielanych kredytów w porównaniu z sytuacją braku zmian ustawowych.

Można zatem z dużym prawdopodobieństwem przyjąć, że po wprowadzeniu zmian ustawowych dynamika wzrostu wydatków na dopłaty do oprocentowania będzie istotnie niższa w porównaniu z zapotrzebowaniem na dopłaty generowanym przez program realizowany na obecnych, niezmiennych zasadach.

Ponadto projekt nowelizacji przewiduje wprowadzenie szeregu zmian uzupełniających o charakterze porządkującym i doprecyzującym warunki stosowania dopłat. Zakłada się w tym zakresie:

- 1) uzupełnienie definicji kredytu preferencyjnego o zastrzeżenie przeznaczenia kredytu na zaspokojenie własnych potrzeb mieszkaniowych docelowego kredytobiorcy, tj. beneficjenta dopłat,
- 2) poszerzenie katalogu osób uprawnionych do zawarcia umowy o kredyt preferencyjny (w celu uzyskania przez docelowego kredytobiorcę zdolności kredytowej) o małżonków rodzeństwa docelowego kredytobiorcy,
- 3) określenie dwóch rodzajów nieruchomości, tj. lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego, mogących powstać w wyniku przeprowadzenia robót budowlanych, z wyłączeniem montażu, remontu i rozbiórki obiektu budowlanego, dotyczących budynku mieszkalnego albo budynku lub lokalu o innym przeznaczeniu w celu uzyskania lokalu mieszkalnego stanowiącego odrębną nieruchomość lub domu jednorodzinnego,
- 4) określenie przypadków, w których zaprzestaje się stosowania dopłat, tj.:
 - a) uzyskanie przez docelowego kredytobiorcę w okresie stosowania dopłat prawa własności lub współwłasności innego lokalu mieszkalnego lub budynku mieszkalnego lub spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu w całości lub

- w części, którego przedmiotem jest inny lokal mieszkalny lub dom jednorodzinny; dopłaty byłyby nadal udzielane w przypadku nabycia tych praw w drodze spadku,
- b) dokonanie przez docelowego kredytobiorcę w okresie stosowania dopłat zmiany sposobu użytkowania kredytowanego lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego (przeznaczenie go na cele inne niż zaspokojenie własnych potrzeb mieszkaniowych),
- 5) inne zmiany o charakterze formalnoprawnym:
- a) doprecyzowanie rodzaju nieruchomości, jakiej właścicielem nie może być docelowy kredytobiorca w dniu zawarcia umowy kredytu preferencyjnego, tj. budynku mieszkalnego lub lokalu mieszkalnego z wyłączeniem domu jednorodzinnego lub lokalu mieszkalnego, na nabycie lub budowę którego docelowy kredytobiorca zaciąga kredyt preferencyjny,
 - b) doprecyzowanie rodzaju tytułu prawnego, jakiego podmiotem nie może być docelowy kredytobiorca w dniu zawarcia umowy kredytu preferencyjnego, tj. spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu (w tym udziału we współwłasności tego prawa), którego przedmiotem jest dom jednorodzinny lub lokal mieszkalny,
 - c) dostosowanie funkcjonującego w obecnie obowiązującej treści ustawy brzmienia tytułu prawnego do lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego uzyskiwanego w spółdzielni mieszkaniowej do faktycznie funkcjonującego w polskim systemie prawnym – w związku z uchYLENIEM przepisów ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych dotyczących budowania w celu ustanowienia na rzecz członków spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu.

Omówienie proponowanych zmian

W art. 1 pkt 1 lit. a proponuje się wprowadzenie nowej definicji kredytu preferencyjnego. Jest to zmiana o charakterze doprecyzującym warunki stosowania finansowego wsparcia. Z uwagi na zasadniczy cel programu „Rodzina na Swoim”, koncentrujący pomoc na wspieraniu średniozamożnych rodzin, wprowadzenie przepisu zastrzegającego przeznaczenie kredytu preferencyjnego tylko na zaspokojenie własnych potrzeb mieszkaniowych docelowego kredytobiorcy korzystającego z finansowego wsparcia jest uzasadnione. Proponuje się, aby zastrzeżenie to uwzględniała wprost ustawowa definicja kredytu

preferencyjnego. Także w okresie stosowania dopłat nieruchomości finansowana kredytem preferencyjnym powinna służyć celom mieszkaniowym docelowego kredytobiorcy, z wyłączeniem możliwości przekształcenia na lokale użytkowe przeznaczone na działalność własną lub do wynajmowania – taka zmiana została wprowadzona w dalszych przepisach projektu nowelizacji.

W art. 1 pkt 1 lit. b proponuje się wprowadzenie redukcji współczynnika kształtującego wysokość średniego wskaźnika przeliczeniowego kosztu odtworzenia 1 m² powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych z 1,4 do 1,1.

Obniżenie wskaźnika stanowi element działań zmierzających do stopniowego wyhamowania programu i wygaszania akcji kredytowej, jak również służących obniżeniu wydatków budżetu państwa (przez zawężenie oferty mieszkań spieniającej warunki ustawowe i obniżenie liczby kredytów preferencyjnych objętych stosowaniem dopłat do ich oprocentowania). Kryterium maksymalnej ceny/kosztu powinno także oddziaływać na rynek podaży, zachęcając do obniżania cen nieruchomości i utrzymywania ich na poziomie możliwym do zaakceptowania przez potencjalnych kredytobiorców.

W przeprowadzonej na potrzeby niniejszej nowelizacji analizie limit cenowo-kosztowy wyznaczony przy zastosowaniu współczynnika 1,1 został porównany do wysokości przeciętnych cen transakcyjnych uzyskiwanych w programie preferencyjnych kredytów mieszkaniowych „Rodzina na Swoim” w związku z realizacją transakcji na pierwotnym rynku deweloperskim. Przyjęcie w analizie przeciętnych cen uzyskiwanych na pierwotnym rynku deweloperskim wynika z faktu, iż nowelizacja ustawy o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania przewiduje, oprócz obniżenia współczynnika, wyłączenie możliwości finansowania kredytem preferencyjnym transakcji realizowanych na rynku wtórnym. Obniżenie limitu cenowo-kosztowego będzie więc oddziaływało wyłącznie na transakcje rynku pierwotnego.

Analizie został poddany III i IV kwartał 2010 r., przy czym wartość limitu wyznaczonego współczynnikiem 1,1 została oparta na faktycznych wartościach obowiązujących w tych kwartałach, a ceny przyjęte wg danych zawartych w Kwartalnej informacji o finansowym wsparciu udzielonym ze środków Funduszu Dopłat za III kwartał 2010 r.

Jak wykazały wyniki analizy, przy obniżeniu współczynnika do 1,1 w przypadku 19 lokalizacji (województw: dolnośląskiego, kujawsko-pomorskiego, lubuskiego, łódzkiego, mazowieckiego, opolskiego, podlaskiego, pomorskiego, śląskiego, świętokrzyskiego, warmińsko-mazurskiego oraz miast: Bydgoszczy i Torunia, Gorzowa Wielkopolskiego

i Zielonej Góry, Łodzi, Opola, Gdańska, Katowic, Olsztyna oraz Poznania) przeciętne ceny transakcyjne w III kwartale 2010 r. utrzymywałyby się poniżej limitu cenowo-kosztowego. W IV kwartale liczba lokalizacji, w których przeciętne ceny nie przekraczałyby limitu cenowo-kosztowego, wzrosłaby do 22 – objęłaby dodatkowo województwo lubelskie, małopolskie i wielkopolskie oraz Warszawę.

Tabela nr 1. Kształtowanie się limitu cen określonych współczynnikiem 1,1 na tle poglądowych cen transakcyjnych, przyjętych na podstawie przeciętnych cen transakcyjnych mieszkań finansowanych kredytem preferencyjnym na rynku pierwotnym w III kwartale 2010 r. („+” limit powyżej poglądowej ceny, „-” limit poniżej poglądowej ceny)

	limit wg 1,1			limit wg 1,1			limit wg 1,1	
	III kwartał 2010	IV kwartał 2010		III kwartał 2010	IV kwartał 2010		III kwartał 2010	IV kwartał 2010
w stosunku do przeciętnych cen transakcji deweloperskich			w stosunku do przeciętnych cen transakcji deweloperskich obniżonych o 10%			w stosunku do przeciętnych cen transakcji deweloperskich obniżonych o 20%		
Wrocław dolnośląskie	- +	- +	Wrocław dolnośląskie	+ +	+ +	Wrocław dolnośląskie	+ +	+ +
Bydgoszcz, Toruń kujawsko-pomorskie	+ +	+ +	Bydgoszcz, Toruń kujawsko-pomorskie	+ +	+ +	Bydgoszcz, Toruń kujawsko-pomorskie	+ +	+ +
Lublin lubelskie	- -	- +	Lublin lubelskie	- +	- +	Lublin lubelskie	+ +	+ +
Gorzów Wlkp./ Zielona Góra lubuskie	+ +	+ +	Gorzów Wlkp./ Zielona Góra lubuskie	+ +	+ +	Gorzów Wlkp./ Zielona Góra lubuskie	+ +	+ +
Łódź łódzkie	+ +	+ +	Łódź łódzkie	+ +	+ +	Łódź łódzkie	+ +	+ +
Kraków małopolskie	- -	- +	Kraków małopolskie	- +	- +	Kraków małopolskie	+ +	+ +
Warszawa mazowieckie	- +	+ -	Warszawa mazowieckie	+ +	+ +	Warszawa mazowieckie	+ +	+ +
Opole opolskie	+ +	+ +	Opole opolskie	+ +	+ +	Opole opolskie	+ +	+ +
Rzeszów podkarpackie	- -	- -	Rzeszów podkarpackie	+ +	+ +	Rzeszów podkarpackie	+ +	+ +
Białystok podlaskie	- +	- +	Białystok podlaskie	+ +	+ +	Białystok podlaskie	+ +	+ +
Gdańsk pomorskie	+ +	+ +	Gdańsk pomorskie	+ +	+ +	Gdańsk pomorskie	+ +	+ +
Katowice śląskie	+ +	+ +	Katowice śląskie	+ +	+ +	Katowice śląskie	+ +	+ +
Kielce świętokrzyskie	- +	- +	Kielce świętokrzyskie	- +	- +	Kielce świętokrzyskie	+ +	+ +
Olsztyn warmińsko-mazurskie	+ +	+ +	Olsztyn warmińsko-mazurskie	+ +	+ +	Olsztyn warmińsko-mazurskie	+ +	+ +
Poznań wielkopolskie	+ -	+ +	Poznań wielkopolskie	+ +	+ +	Poznań wielkopolskie	+ +	+ +
Szczecin zachodniopomorskie	- -	- -	Szczecin zachodniopomorskie	- +	- +	Szczecin zachodniopomorskie	+ +	+ +

W przypadku spodziewanego spadku przeciętnych cen notowanych na rynku nieruchomości w wyniku obniżenia wskaźnika spada liczba lokalizacji, w których przeciętne ceny transakcyjne przekraczałyby wskaźnik cenowo-kosztowy. Jeżeli ceny na rynku objętym programem „Rodzina na Swoim” obniżyłyby się o 10 %, to wysokość przeciętnych cen rynkowych przekraczałaby wskaźnik cenowo-kosztowy tylko w przypadku 4 lokalizacji (Lublin, Kraków, Kielce, Szczecin).

Natomiast w przypadku spadku cen notowanych na rynku nieruchomości o 20 % i zastosowania tej obniżki do przeciętnych cen transakcyjnych uzyskiwanych w programie „Rodzina na Swoim” poziom tych cen utrzymywałby się poniżej obniżonego limitu cenowo-kosztowego (współczynnik 1,1) we wszystkich lokalizacjach. Porównanie uzyskanych wyników przedstawia tabela nr 1.

W art. 1 pkt 2 wprowadza się zmianę polegającą na poszerzeniu katalogu osób mogących zostać stroną umowy kredytu preferencyjnego o małżonków rodzeństwa docelowego kredytobiorcy, jeżeli wstąpienie w stosunek strony umowy kredytowej przez dodatkowych kredytobiorców jest warunkiem posiadania przez docelowego kredytobiorcę zdolności kredytowej.

Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o zmianie ustawy o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania wprowadziła do programu „Rodzina na Swoim” zmianę umożliwiającą zawieranie umowy o kredyt preferencyjny przez inne osoby niż docelowy kredytobiorca, czyli beneficjent finansowego wsparcia. Dochody tych osób (z najbliższej rodziny docelowego kredytobiorcy) mogą być uwzględnione do oceny zdolności kredytowej, w przypadku gdy sam docelowy kredytobiorca w ocenie banku zdolności takiej nie posiada (art. 3 ust. 1a ustawy). Ustawodawca wprowadził katalog zamknięty tych osób, obejmujący zstępnych, wstępnych, rodzeństwo, ojczyma, macochę lub teściów – osoby te są zaliczane do I grupy podatkowej zgodnie z przepisami ustawy z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn (Dz. U. z 2009 r. Nr 93, poz. 768). Nie wskazano w katalogu małżonków rodzeństwa docelowego kredytobiorcy, zaliczanych już do II grupy podatkowej. Proponowane rozszerzenie katalogu właśnie o małżonków rodzeństwa docelowego kredytobiorcy stanowi odpowiedź na postulaty poselskie i uwagi zgłaszane przez potencjalnych kredytobiorców. Uzasadnieniem dla takiej zmiany są stosunkowo częste przypadki, gdy rodzeństwo docelowego kredytobiorcy nie uzyskuje dochodów (jeden z małżonków np. na urlopie wychowawczym), a jednocześnie wystarczająco wysokie zarobki małżonka mogłyby zostać uwzględnione w ocenie zdolności kredytowej.

W art. 1 pkt 3 proponuje się nowe brzmienie art. 4 ust. 1 i 2 zmienianej ustawy. Istotą tej zmiany jest wprowadzenie (w ust. 1) generalnego warunku dotyczącego wieku, którego spełnienie w przypadku wszystkich kredytobiorców będzie uprawniało do skorzystania z kredytu preferencyjnego i dopłat do jego oprocentowania. Limit maksymalnej granicy wieku w roku, w którym jest składany wniosek o kredyt preferencyjny, został określony na 35 lat dla wszystkich docelowych kredytobiorców.

Wprowadzenie zmiany ma na celu ściślejsze powiązanie programu preferencyjnych kredytów mieszkaniowych „Rodzina na Swoim” z celami polityki społecznej państwa, w szczególności w obszarze działań wpływających na poprawę sytuacji demograficznej kraju. Wprowadzenie kryterium wiekowego ukierunkuje oddziaływanie programu na tę grupę gospodarstw domowych, którą z racji wieku cechuje najwyższa zdolność tworzenia przyrostu naturalnego.

Istotną przesłanką ustalenia kryterium wieku na poziomie 35 lat są wyniki analizy dotyczącej liczby urodzeń. Wskazują one bowiem, iż najwyższą liczbę urodzeń na 1.000 kobiet obserwuje się w grupie kobiet do 34 roku życia.

Tabela nr 2. Liczba dzieci na 1.000 kobiet w poszczególnych grupach wiekowych

Płodność - urodzenie żywe w 2008 r. na 1.000 kobiet w wieku						
15 - 19	20 - 24	25 - 29	30 - 34	35-39	40 - 44	45-49 lat
16	61	96	73	28	6	0

Źródło: GUS. Opracowanie: Departament Analiz Strategicznych w KPRM (DAS)

Ponadto, jak wynika z przeprowadzonych analiz, na poziom liczby urodzeń mają także wpływ indywidualne decyzje podejmowane przez osoby ankietowane – decyzje te są zróżnicowane w zależności od wieku tych osób, a także od tego, czy posiadają już dzieci.

Tabela nr 3. Powody rezygnacji z posiadania dzieci – osoby nieposiadające potomstwa

	18-24	25-29	30-34	35-39
Z powodu zrealizowania swoich planów prokreacyjnych (mam już dzieci)	- ¹	-	-	-
Z powodu sytuacji materialnej, w tym:	18%	18%	17%	8%
<i>Nie stać mnie - mam zbyt mało pieniędzy</i>	6%	11%	8%	2%
Nie mam odpowiednich warunków mieszkaniowych	7%	5%	5%	4%
<i>Obniżyłby się mój standard życia</i>	5%	3%	4%	2%
Z wyboru	36%	40%	41%	32%

¹ Pojedyncze odpowiedzi z tej kategorii zaliczono do odpowiedzi „z wyboru”.

Z powodu konfliktu między rolami zawodowymi i rodzinnymi	13%	7%	9%	2%
Z powodu wieku	1%	2%	5%	20%
Z powodu braku partnera	22%	19%	16%	25%
Inne	10%	11%	11%	8%

Źródło: Opracowanie DAS na podstawie badania CBOS

Tabela nr 4. Powody rezygnacji z posiadania dzieci – osoby posiadające jedno dziecko

	18-24	25-29	30-34	35-39
Z powodu zrealizowania swoich planów prokreacyjnych (mam już dzieci)	58%	49%	55%	53%
Z powodu sytuacji materialnej, w tym:	22%	31%	23%	13%
<i>Nie stać mnie - mam zbyt mało pieniędzy</i>	8%	15%	14%	8%
Nie mam odpowiednich warunków mieszkaniowych	10%	12%	6%	3%
<i>Obniżyłby się mój standard życia</i>	4%	4%	3%	2%
Z wyboru	7%	7%	5%	8%
Z powodu konfliktu między rolami zawodowymi i rodzinnymi	7%	8%	11%	8%
Z powodu wieku	0%	0,4%	1%	12%
Z powodu braku partnera	2%	2%	2%	3%
Inne	4%	1%	2%	2%

Źródło: Opracowanie DAS na podstawie badania CBOS

Przedstawione dane wskazują, że brak odpowiednich warunków mieszkaniowych jest jednym z czynników rzutujących na postawy prokreacyjne. Należy przy tym zauważyć, że problem braku odpowiedniego mieszkania jest wymieniany częściej w młodszych grupach wiekowych – szczególnie wśród osób do 30 roku życia. Bardzo istotnym wydaje się, że problem ten niemal dwukrotnie częściej wymieniają osoby, które mają już dziecko.

Wskazane powyżej dane dodatkowo przemawiają za ustaleniem kryterium wieku docelowego kredytobiorcy na poziomie nie wyższym niż 35 lat. Kryterium to podlegałoby weryfikacji wg roku złożenia wniosku o kredyt preferencyjny, tzn. potencjalni beneficjenci finansowego wsparcia uzyskiwaliby uprawnienie do tego wsparcia, jeżeli złożą wniosek o kredyt preferencyjny najpóźniej do końca roku kalendarzowego, w którym kończą 35 lat.

Zmiana odnosząca się do art. 4 ust. 2 ma charakter zmiany wyłącznie technicznej i porządkującej pod względem formalnoprawnym.

W art. 1 pkt 4 proponuje się nadanie nowego brzmienia art. 5 zmienianej ustawy zawierającego różnego rodzaju zmiany.

Zmiana dotycząca nadania nowego brzmienia pkt 1 w art. 5 ust. 1 zmienianej ustawy wynika przede wszystkim z przewidzianego w niniejszym projekcie nowelizacji wykluczenia możliwości finansowania kredytem preferencyjnym transakcji zawieranych na wtórnym rynku nieruchomości. Zmiana ta ma na celu sprecyzowanie rodzajów inwestycji realizowanych na pierwotnym rynku mieszkaniowym, które mogą stanowić przedmiot finansowania kredytem preferencyjnym objętym dopłatami na warunkach ustawy o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania.

Zmiana polegająca na nadaniu w art. 5 ust. 1 pkt 1 nowego brzmienia lit. f zmienianej ustawy (po wprowadzeniu zmian będzie to lit. d) ma na celu przeformułowanie jego treści, tak aby w wyniku przeprowadzenia robót budowlanych (z wyłączeniem montażu, remontu i rozbiórki obiektu budowlanego) dotyczących budynku mieszkalnego albo budynku lub lokalu o innym przeznaczeniu niż mieszkalne mogły powstać dwa rodzaje nieruchomości, tj. lokal mieszkalny stanowiący odrębną nieruchomość (limit powierzchni 75 m²) lub dom jednorodzinny (limit powierzchni 140 m²).

Zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. f obowiązującej ustawy dopłaty mogą być stosowane, jeżeli kredyt preferencyjny został udzielony na nadbudowę, przebudowę lub rozbudowę budynku mieszkalnego lub adaptację budynku lub lokalu o innym przeznaczeniu na cele mieszkalne, w celu uzyskania lokalu mieszkalnego stanowiącego odrębną nieruchomość. Tak skonstruowany przepis nie przewiduje możliwości udzielenia kredytu preferencyjnego, gdy w wyniku wskazanej w tym przepisie inwestycji powstaje dom jednorodzinny. Jak jednak wskazuje kilkuletnia już praktyka banków uczestniczących w programie „Rodzina na Swoim”, częste są przypadki, gdy w wyniku przebudowy budynku o charakterze niemieszkalnym powstaje dom jednorodzinny. Zaproponowana zmiana wychodzi więc naprzeciw oczekiwaniom potencjalnych kredytobiorców i postulatом banków zgłaszanym za pośrednictwem Banku Gospodarstwa Krajowego i pozwoli skierować finansowe wsparcie do szerszego grona potencjalnych beneficjentów.

Zmiany wprowadzone w pozostałych jednostkach redakcyjnych art. 5 mają charakter zmian porządkujących i dostosowawczych wynikających z dwóch głównych zmian omówionych powyżej.

W art. 1 pkt 5 lit. a proponuje się zmianę dotyczącą wprowadzenia w okresie stosowania dopłat pewnych ograniczeń, których celem jest przeciwdziałanie możliwym do zaistnienia

nadużyciom. Z uwagi na praktyczny brak ograniczeń warunkujących udzielanie dopłat w okresie ich stosowania i związane z tym zagrożenie, że może to prowadzić do nadużyć i korzystania z finansowego wsparcia niezgodnie z jego przeznaczeniem, proponuje się określenie dodatkowo dwóch przypadków, w których bank kredytujący będzie zobowiązany do zaprzestania stosowania dopłat:

- a) uzyskanie przez docelowego kredytobiorcę w okresie stosowania dopłat prawa własności lub współwłasności innego lokalu mieszkalnego lub budynku mieszkalnego lub spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu w całości lub w części, którego przedmiotem jest inny lokal mieszkalny lub dom jednorodzinny, z wyłączeniem nabycia tych praw w drodze spadku,
- b) dokonanie przez docelowego kredytobiorcę w okresie stosowania dopłat zmiany sposobu użytkowania lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego, na którego zakup lub budowę został udzielony kredyt preferencyjny, na cele inne niż zaspokojenie własnych potrzeb mieszkaniowych.

Obowiązek poinformowania o zaistnieniu ww. przypadków nakłada się na docelowego kredytobiorcę, który informuje bank w formie pisemnej o ww. przypadkach w terminie 14 dni od dnia ich zaistnienia. Niedopełnienie obowiązku informacyjnego jest objęte sankcją analogiczną jak w przypadku postawienia kredytu preferencyjnego w stan natychmiastowej wymagalności ze względu na przesłanki określone w art. 9 ust. 4 obowiązującej ustawy. Będzie więc skutkowało zwrotem kwoty zastosowanych dopłat. Te zagadnienia zostały uregulowane w art. 1 pkt 5 lit. b i c niniejszego projektu nowelizacji.

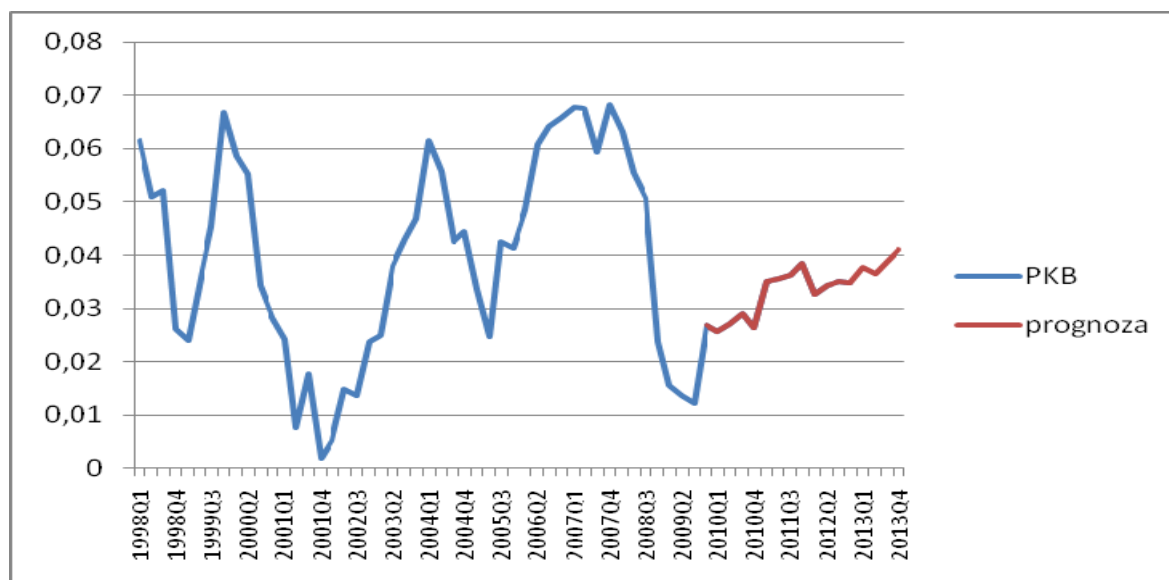
Zastosowanie przedstawionych powyżej ograniczeń pozwoli przynajmniej w części wyeliminować sytuacje sprzyjające powstawaniu nadużyć przy korzystaniu z finansowego wsparcia realizowanego ze środków budżetu państwa.

W art. 1 pkt 6 proponuje się wprowadzenie do zmienianej ustawy dodatkowego przepisu, tj. art. 12a, określającego maksymalny okres przyjmowania wniosków o kredyty preferencyjne. Projekt nowelizacji przewiduje zakończenie okresu przyjmowania wniosków o kredyt preferencyjny w ramach programu „Rodzina na Swoim” z końcem 2012 r. – z zachowaniem praw nabytych, czyli uprawnienia do otrzymywania finansowego wsparcia z budżetu państwa (dopłat) do zakończenia 8-letniego okresu stosowania wsparcia.

Zgodnie z przeprowadzoną analizą, termin zakończenia funkcjonowania programu preferencyjnych kredytów mieszkaniowych „Rodzina na Swoim” został wyznaczony z uwzględnieniem czynników koniunkturalnych kształtujących stan sektora budowlanego

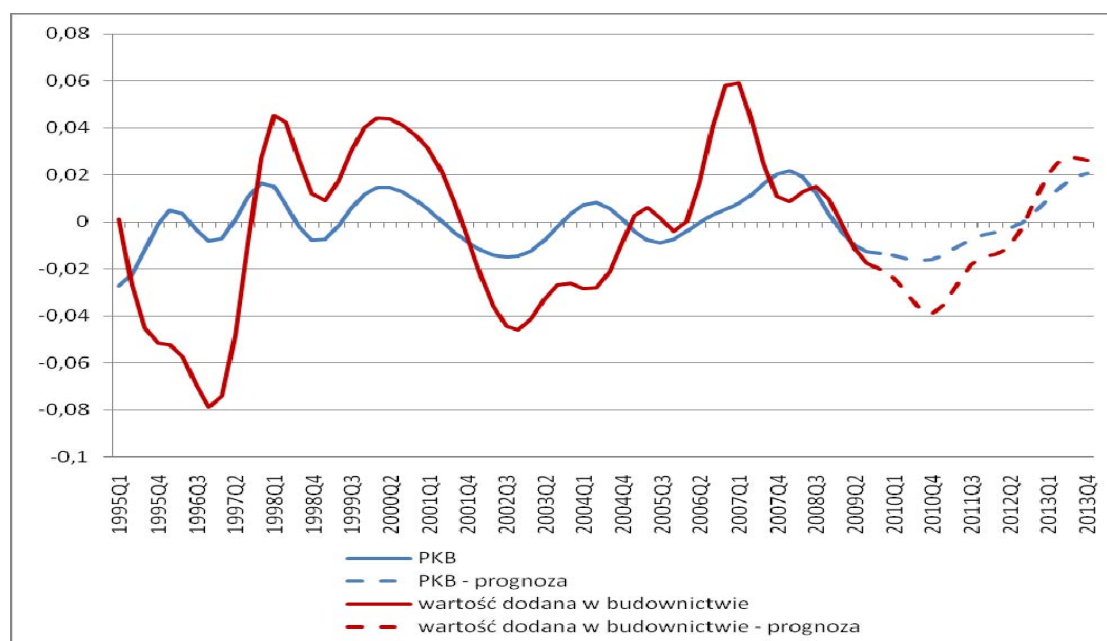
w Polsce. W okresie spowolnienia gospodarczego w sektorze budowlanym, obejmującym także budownictwo mieszkaniowe, odnotowuje się występowanie większej luki popytowej niż w całej gospodarce. Departament Analiz Strategicznych w KPRM (DAS) sporządził projekcję kształtowania się wartości dodanej w budownictwie, a następnie z określonego w wyniku prognozy szeregu wyodrębnił komponent cykliczny (odchylenia bieżącej aktywności od potencjału). Dla obu scenariuszy prognoza tempa przyrostu wartości dodanej w budownictwie wskazuje, iż istotnego ożywienia koniunktury w sektorze budownictwa – wynikającego z ekspansji gospodarczej – można oczekiwać pod koniec 2012 r. Dalsza stymulacja tego sektora, w sytuacji wystąpienia pozytywnej luki popytowej, staje się bezcelowa, stąd rok 2012 powinien być ostatnim rokiem aktywnego funkcjonowania programu „Rodzina na Swoim”.

Rysunek nr 1. Roczne tempo wzrostu PKB (wyrównane sezonowo) – scenariusz bazowy



Źródło: Eurostat, MF, obliczenia DAS.

Rysunek nr 2. Komponent cykliczny PKB i wartości dodanej w budownictwie - scenariusz bazowy²



Źródło: Obliczenia DAS na podstawie Eurostat, MF.

Dodatkowym czynnikiem, który należy wziąć pod uwagę, jest perspektywa wejścia Polski do strefy euro i związana z tym faktem konwergencja stóp realnych do poziomu obowiązującego w unii walutowej. Fakt ten będzie dodatkowo stymulował sektor budowlany, w którym koniunktura jest silnie uzależniona od ceny pieniądza w gospodarce. Już przed wejściem do strefy euro jest spodziewana stopniowa konwergencja stóp procentowych, co może stanowić czynnik stymulujący sektor nawet na 2 lata przed samym przystąpieniem do strefy. Zakładając kalendarz przewidujący wprowadzenie euro w 2015 r., efekty mogą wystąpić już w 2013 r. Stanowi to dodatkowy argument za wygaszeniem programu w tym roku. Jednocześnie argumentem za jego kontynuacją w krótkim okresie jest spodziewany cykl zacieśniania polityki monetarnej w najbliższej przyszłości.

W art. 2 zostały zamieszczone przepisy przejściowe. Zakłada się, że kredyty preferencyjne udzielane na podstawie wniosków złożonych do dnia wejścia w życie niniejszej nowelizacji będą udzielane na dotychczas obowiązujących warunkach.

W art. 3 zostały zamieszczone przepisy końcowe określające termin wejścia w życie projektu niniejszej nowelizacji określony na 14 dni od dnia jej ogłoszenia.

Projektowana ustawa nie jest sprzeczna z prawem Unii Europejskiej.

² Dane od I kwartału 2010 r. stanowią prognozę. Komponent cykliczny został wyodrębniony za pomocą filtra Christiano-Fitzgeralda.

Projektowana ustawa nie podlega procedurze notyfikacji aktów prawnych, o których mowa w przepisach rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. Nr 239, poz. 2039 oraz z 2004 r. Nr 65, poz. 597), gdyż nie zawiera przepisów technicznych.

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

Przedstawione w projekcie nowelizacji propozycje zmian ustawy z dnia 8 września 2006 r. o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania będą oddziaływać zarówno na stronę popytową, jak i na stronę podażową rynku nieruchomości mieszkaniowych, a także na podmioty sektora instytucji ustawowo upoważnionych do udzielania kredytów, obsługujące ten rynek.

W stosunku do obecnego zakresu oddziaływania programu preferencyjnych kredytów mieszkaniowych „Rodzina na Swoim”, po stronie popytowej nastąpi modyfikacja grupy docelowej, w związku z wprowadzeniem ograniczenia wiekowego kredytobiorców do osób, które kończą 35 lat w roku złożenia wniosku o kredyt preferencyjny.

Zakończenie stosowania dopłat do oprocentowania kredytów preferencyjnych finansujących transakcje realizowane na rynku wtórnym będzie oddziaływało na podmioty funkcjonujące po stronie podażowej rynku nieruchomości mieszkaniowych oraz na ich pracowników. Po zakładanym przesunięciu części popytu z rynku wtórnego zwiększy się liczba transakcji zawieranych na rynku pierwotnym, co powinno pozytywnie oddziaływać na przedsiębiorstwa deweloperskie, firmy wykonawcze oraz producentów i dostawców materiałów budowlanych, wykończeniowych i wyposażenia wnętrz. Jednocześnie strona podażowa zostanie dodatkowo ograniczona na skutek wprowadzenia zmian proponowanych w zakresie maksymalnej ceny i kosztów budowy mieszkania oraz domu jednorodzinnego. W rezultacie można się spodziewać, że katalog podmiotów bezpośrednio realizujących mieszkania/domy w ramach programu ulegnie pewnemu zawężeniu do nieco bardziej niż dotychczas kosztowo efektywnych przedsiębiorców działających na rynku budowlanym. Zmiana ta może również wpłynąć na obniżenie cen transakcyjnych na pierwotnym rynku mieszkaniowym, co z kolei przyczyni się do większej dostępności mieszkań dla kolejnych grup dochodowych.

Po stronie kredytodawców będą konieczne zmiany dostosowawcze związane zarówno z koniecznością modyfikacji oferty kredytowej, jak i z wprowadzeniem stosownych zmian do bankowych systemów informatycznych.

1. Wpływ regulacji na sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa

Zgodnie z art. 10 ust. 1 obecnie obowiązującej ustawy, źródłem finansowania dopłat do oprocentowania kredytów udzielanych w ramach programu preferencyjnych kredytów mieszkaniowych „Rodzina na Swoim” jest Fundusz Dopłat, ulokowany w Banku

Gospodarstwa Krajowego (BGK) i zasilany środkami pochodzącymi z budżetu państwa. Proponowana regulacja wpłynie więc na poziom wydatków budżetowych.

Dotychczasowy okres funkcjonowania programu w latach 2007 – 2010 wygenerował po stronie Funduszu Dopłat zobowiązania do 2018 r. Zgodnie z szacunkami Banku Gospodarstwa Krajowego suma dopłat do odsetek z tytułu akcji kredytowej w latach 2007 – 2010 wyniesie w latach 2011 – 2018 ok. 2 617,8 mln zł. Prognozowaną wysokość ww. zobowiązań w poszczególnych latach przedstawia tabela nr 5.

Tabela nr 5. Prognoza dopłat do oprocentowania kredytów preferencyjnych udzielonych w latach 2007 – 2010 (mln zł)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Razem
Dopłaty w edycjach 2007-2010	387,1	396,3	386,6	376,5	362,9	336,3	266,1	106,0	2 617,8

Źródło: Szacunki dopłat do oprocentowania kredytów preferencyjnych z Funduszu Dopłat, BGK

Opracowując szacunki wysokości dopłat do oprocentowania kredytów preferencyjnych, jakie będą musiały być sfinansowane ze środków Funduszu Dopłat (zarówno w przypadku pozostawienia programu „Rodzina na Swoim” w dotychczasowym kształcie, jak również w przypadku nowelizacji ustawy), w zasadniczym stopniu wykorzystano przygotowane w ramach prac nad projektem szacunki opracowane przez BGK. Szacunki te zostały uaktualnione po przyjęciu przez Radę Ministrów w dniu 18 stycznia 2011 r. ostatecznego brzmienia projektu nowelizacji.

W celu dokonania analizy spodziewanych skutków budżetowych przyjęto 2 warianty:

1. Wariant I, zakładający akcję kredytową w latach 2011 i 2012 na poziomie zbliżonym do 2010 r. Wartość udzielonych kredytów w tych latach określono na 8 mld zł rocznie.
2. Wariant II, opierający się na prognozach banków uczestniczących w programie. Prognozy te zostały przyjęte przez Bank Gospodarstwa Krajowego w trakcie prac nad opracowaniem projektu planu finansowego Funduszu Dopłat na 2011 r.³ Zgodnie z powyższymi prognozami określono spodziewaną akcję kredytową w 2011 r. w wysokości 11,9 mld zł. Na 2012 r. przyjęto taką samą wartość.

³ Projekt planu jest obecnie przedmiotem uzgadniania z Ministerstwem Infrastruktury i Ministerstwem Finansów i może podlegać korektom.

Wysokość spodziewanych wydatków budżetowych z tytułu dopłat do oprocentowania kredytów w przypadku pozostawienia regulacji ustawy o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania w obecnym kształcie, przy założeniu obowiązywania programu do końca 2012 r., przedstawiono w tabeli nr 6.

Tabela nr 6. Prognoza dopłat do oprocentowania kredytów preferencyjnych udzielonych w latach 2011 i 2012 bez uwzględnienia zmian proponowanych w projekcie nowelizacji (mln zł)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Razem
Wariant I*	95,2	316,4	437,9	428,8	419,2	409,0	398,3	387,0	297,7	107,1	3 296,6
Wariant II*	136,6	470,7	651,5	637,9	623,5	608,4	592,5	575,7	442,8	159,3	4 898,9

Źródło: Szacunki dopłat do oprocentowania kredytów preferencyjnych z Funduszu Dopłat, BGK

* Zgodnie z wariantem I przyjęto na lata 2011 i 2012 akcję kredytową w wysokości 8 mld zł rocznie, zaś zgodnie z wariantem II przyjęto akcję kredytową w wysokości 11,9 mld zł rocznie. Powyższa uwaga odnosi się również do pozostałych tabel.

Przy uwzględnieniu szacunków spodziewanych dopłat do oprocentowania kredytów preferencyjnych udzielonych w latach 2007 – 2010, w wariantcie I (akcja kredytowa w latach 2011 i 2012 w wysokości 8 mld zł rocznie) suma dopłat do odsetek w latach 2011 – 2020 wyniesie 5 914,3 mln zł. W wariantcie II (akcja kredytowa w latach 2011 i 2012 w wysokości 11,9 mld zł rocznie) suma dopłat do odsetek w latach 2010 – 2020 wyniesie 7 526,7 mln zł. Odpowiednie dane w ujęciu rocznym przedstawia tabela nr 7.

Tabela nr 7. Prognoza dopłat do oprocentowania kredytów preferencyjnych udzielonych w latach 2007 – 2012 bez uwzględnienia zmian proponowanych w projekcie nowelizacji (mln zł)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Razem
Wariant I	482,3	712,7	824,5	805,3	782,1	745,3	664,4	492,9	297,7	107,1	5 914,3
Wariant II	523,7	867	1 038,1	1 024,4	986,4	944,7	858,6	681,7	442,8	159,3	7 526,7

Źródło: Szacunki dopłat do oprocentowania kredytów preferencyjnych z Funduszu Dopłat, BGK

Szacując wpływ proponowanych w projekcie nowelizacji rozwiązań na wysokość dopłat do oprocentowania w poszczególnych latach, przyjęto następujące założenia:

- proponowane zmiany zaczną obowiązywać, począwszy od II półrocza 2011 r.,

- ograniczenie finansowania tylko do rynku pierwotnego wpłynie na obniżenie akcji kredytowej o 55 %,
- wprowadzenie kryterium maksymalnego wieku kredytobiorcy (35 lat) dodatkowo zmniejszy akcję kredytową o 5 %,
- zmniejszenie wskaźnika cenowo-kosztowego z 1,4 do 1,1 zmniejszy akcję kredytową o kolejne 20 %,
- spodziewana korekta cenowa na rynku pozwoli na dodatkowe (po uwzględnieniu powyższych zastrzeżeń) zwiększenie akcji kredytowej o 5 %,
- w sumie wysokość udzielonych kredytów, w stosunku do prognoz nieuwzględniających zmian w ustawie, spadnie o 37 % w 2011 r. oraz o 79 % w 2012 r.

Przyjęcie powyższych założeń spowoduje, że w wariantcie I łączna akcja kredytowa w 2011 r. obniży się do kwoty 5,04 mld zł, zaś w 2012 r. do kwoty 1,68 mld zł. W wariantcie II łączna akcja kredytowa obniży się w 2011 r. do kwoty 7,5 mld zł, zaś w 2012 r. do kwoty 2,5 mld zł.

Szacowana wysokość dopłat do oprocentowania kredytów preferencyjnych w latach 2011 – 2020 wynikająca z kredytów udzielonych w latach 2011 i 2012 w obu analizowanych wariantach jest przedstawiona w tabeli nr 8.

Tabela nr 8. Prognoza dopłat do oprocentowania kredytów preferencyjnych udzielonych w latach 2011 i 2012 z uwzględnieniem zmian proponowanych w projekcie nowelizacji (mln zł)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Razem
Wariant I	59,9	66,4	91,9	90,1	88,0	85,9	83,6	81,3	62,5	22,5	732,1
Wariant II	86,0	98,8	136,8	133,9	130,9	127,8	124,4	120,9	92,9	33,4	1 085,8

Źródło: Szacunki dopłat do oprocentowania kredytów preferencyjnych z Funduszu Dopłat, BGK

Przy uwzględnieniu skali wykonania programu „Rodzina na Swoim” w latach 2007 – 2010, a także oszacowaniu wysokości akcji kredytowej w latach 2011 i 2012 uwzględniającej zmiany zaproponowane w treści nowelizacji, suma szacowanych dopłat do oprocentowania preferencyjnych kredytów wyniesie, zgodnie z wariantem I, w latach 2011 – 2020 3 350,1 mln zł, zaś zgodnie z wariantem II 3 703,9 mln zł. Odpowiednie dane w rozkładzie na poszczególne lata prezentuje tabela nr 9.

Tabela nr 9. Prognoza dopłat do oprocentowania kredytów preferencyjnych udzielonych w latach 2007 – 2012 z uwzględnieniem zmian proponowanych w projekcie nowelizacji (mln zł)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Razem
Wariant I	447,0	462,7	478,6	466,6	450,9	422,2	349,8	187,3	62,5	22,5	3 350,1
Wariant II	473,1	495,1	523,4	510,5	493,8	464,1	390,6	226,9	93,0	33,4	3 703,9

Źródło: Szacunki dopłat do oprocentowania kredytów preferencyjnych z Funduszu Dopłat, BGK

Powyższa analiza pozwala na oszacowanie kwoty oszczędności budżetowych powstałych w wyniku zmian wprowadzonych do ustawy. W zależności od przyjętego w analizie wariantu kształtowania się przyszłej akcji kredytowej banków w latach 2011 i 2012⁴, oszczędności budżetowe kształtowałyby się na poziomie ok. 2 564,4 mln zł (w wariancie I) lub 3 822,8 mln zł (w wariancie II). Znaczące oszczędności byłyby odczuwalne dla budżetu państwa już od 2012 r. Kwoty oszczędności w poszczególnych latach prezentuje tabela nr 10.

Tabela nr 10. Oszczędności budżetu państwa wynikające z przyjęcia projektowanej nowelizacji ustawy o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania (mln zł)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Razem
Wariant I	35,3	250	345,9	338,7	331,2	323,1	314,6	305,6	235,2	84,6	2 564,2
Wariant II	50,6	371,9	514,7	513,9	492,6	480,6	468,0	454,8	349,8	125,9	3 822,8

Źródło: Szacunki dopłat do oprocentowania kredytów preferencyjnych z Funduszu Dopłat, BGK

Podsumowując, wejście w życie proponowanych zmian spowoduje znaczące zmniejszenie liczby transakcji objętych programem „Rodzina na Swoim”, co przełoży się na zmniejszenie dopłat do oprocentowania preferencyjnych kredytów, pokrywanych docelowo ze środków budżetowych, za pośrednictwem Funduszu Dopłat. Wysokość spodziewanych oszczędności zależy od przyszłej akcji kredytowej banków i reakcji rynku na wprowadzone zmiany. Według przyjętych w powyższej analizie wariantów, które można traktować jako pewne ramy

⁴ Ze względu na wygaszenie programu z końcem 2012 r. nie szacowano akcji kredytowej dla kolejnych lat. Przy uchyleniu tego uproszczenia, oszczędności budżetowe wynikające z przedstawionego programu nowelizacji byłyby wielokrotnie wyższe. Jednak prognoza akcji kredytowej banków w dalszych latach byłaby obciążona zbyt dużym błędem.

prognostyczne, wysokość spodziewanych oszczędności budżetowych w perspektywie 10-letniej może wynieść od ok. 2,6 mld zł do ok. 3,8 mld zł. Na podstawie dotychczasowych doświadczeń wynikających z funkcjonowania programu „Rodzina na Swoim” należy przyjąć założenie, że kwota oszczędności budżetowych, będących skutkiem zaproponowanych zmian, będzie bliższa kwocie wynikającej z szacunków dotyczących wariantu I.

2. Wpływ regulacji na rynek pracy

Proponowana regulacja w zakresie koncentracji programu na rynku pierwotnym nieruchomości mieszkaniowych będzie miała pozytywny wpływ na poziom zatrudnienia w branży budowlanej oraz branżach powiązanych, co będzie sprzyjało ograniczeniu poziomu wydatków związanych z wypłatą zasiłków dla bezrobotnych. Spowoduje wzrost liczby osób bezpośrednio zatrudnionych przy realizacji inwestycji mieszkaniowych zarówno w segmencie budownictwa deweloperskiego, jak również indywidualnego budownictwa mieszkaniowego. Wpłynie także na utrzymanie lub wzrost zatrudnienia w branżach ściśle powiązanych z mieszkalnictwem, takich jak produkcja materiałów budowlanych, produkcja artykułów wykończeniowych i wyposażenia wnętrz, handel wyrobami budowlanymi i artykułami wyposażenia wnętrz.

Ewentualne negatywne skutki – jednak o skali o wiele mniejszej niż opisane powyżej skutki pozytywne – mogą wystąpić dla pracowników zatrudnionych w podmiotach pośredniczących w transakcjach dokonywanych na wtórnym rynku mieszkaniowym. Ponadto jest możliwe niewielkie zmniejszenie zatrudnienia w przedsiębiorstwach wyspecjalizowanych w drobnych pracach remontowych. Wynika to z częstej praktyki rynkowej, kiedy po zakupie mieszkania na rynku wtórnym właściciele decydują się na wykonanie prac remontowych.

3. Wpływ regulacji na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw

Projektowana nowelizacja będzie miała pozytywny wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorstw. Wpływ ten będzie się wyrażał przede wszystkim zwiększeniem możliwości inwestycyjnych przedsiębiorstw działających na pierwotnym rynku mieszkaniowym (deweloperzy, przedsiębiorstwa wykonawcze) oraz przedsiębiorstw powiązanych z branżą budowlaną (produkcja i sprzedaż materiałów budowlanych, produkcja i sprzedaż artykułów wykończenia wnętrz i gospodarstwa domowego).

Proponowane rozwiązania, a zwłaszcza ograniczenie limitów cenowych dofinansowywanych mieszkań, przyczynią się do zwiększenia efektywności kosztowej działających przedsiębiorstw i tym samym ich konkurencyjności rynkowej.

Wprowadzenie zasady, że preferencyjne kredyty można uzyskać jedynie na zakup mieszkania na rynku pierwotnym lub budowę domu jednorodzinnego, przyczynią się do zwiększenia inwestycji mieszkaniowych, które kreują poważne efekty mnożnikowe i wpływają na wzrost PKB. Jednocześnie koncentracja na rynku pierwotnym przyczyni się do zmniejszenia przeciętnego zapotrzebowania na energię w sektorze gospodarstw domowych. Nowo budowane obiekty muszą bowiem spełniać współczesne standardy techniczne i energetyczne, a każde mieszkanie powinno posiadać odpowiedni certyfikat energetyczny.

4. Wpływ regulacji na sytuację i rozwój regionalny

Projektowana nowelizacja nie będzie miała bezpośredniego wpływu na sytuację i rozwój regionalny. Zaproponowane rozwiązania pośrednio przyczynią się jednak do poprawy sytuacji w poszczególnych regionach, przez ułatwienie kreacji pierwotnych rynków mieszkaniowych, będących istotnym elementem tworzenia tkanek miejskich i miastotwórczych. Procesy takie ułatwiają generowanie lokalnych i regionalnych centrów wzrostu oraz przyczyniają się do przyciągnięcia inwestorów zewnętrznych. Infrastruktura społeczna, w tym mieszkaniowa, jest bowiem jednym z istotnych elementów branych pod uwagę przy decyzji o lokalizacji nowego przedsięwzięcia inwestycyjnego. Zasoby mieszkaniowe o odpowiedniej ilości i jakości wpływają na przyciągnięcie fachowców do pracy oraz ułatwiają pracownikom wypoczynek i regenerację sił po pracy, co wpływa pozytywnie na ich rozwój zawodowy i intelektualny.

5. Konsultacje społeczne

Do konsultacji społecznych został skierowany projekt założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania. Projekt ten został przekazany do zaopiniowania przez następujące podmioty:

- 1) Narodowy Bank Polski,
- 2) Związek Banków Polskich,
- 3) Bank Gospodarstwa Krajowego,
- 4) Komisję Nadzoru Finansowego,
- 5) Fundację na Rzecz Kredytu Hipotecznego,
- 6) Krajową Radę Spółdzielczą,
- 7) Związek Rewizyjny Spółdzielni Mieszkaniowych RP,
- 8) Małopolski Związek Rewizyjny Spółdzielni Mieszkaniowych,
- 9) Krajowy Związek Rewizyjny Spółdzielni Mieszkaniowych,

- 10) Unię Spółdzielców Mieszkaniowych w Polsce,
- 11) Krajowy Związek Lokatorów i Spółdzielców,
- 12) Krajową Izbę Gospodarczą,
- 13) Polskie Stowarzyszenie Budowniczych Domów,
- 14) Kongres Budownictwa Polskiego,
- 15) Polski Związek Firm Deweloperskich,
- 16) Polski Związek Pracodawców Budownictwa,
- 17) Polską Izbę Gospodarczą Towarzystw Budownictwa Społecznego,
- 18) Warszawskie Stowarzyszenie Pośredników w Obrocie Nieruchomościami,
- 19) Krajową Radę Notarialną w Warszawie,
- 20) Związek Miast Polskich,
- 21) Unię Metropolii Polskich,
- 22) Federację Regionalnych Związków Gmin i Powiatów RP,
- 23) Związek Gmin Wiejskich RP,
- 24) Komisję Krajową NSZZ „Solidarność”,
- 25) Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych,
- 26) Forum Związków Zawodowych,
- 27) Konfederację Pracodawców Polskich,
- 28) Polską Konfederację Pracodawców Prywatnych Lewiatan,
- 29) Związek Rzemiosła Polskiego,
- 30) Business Centre Club,
- 31) Federację Gospodarki Nieruchomościami,
- 32) Instytut Gospodarki Przestrzennej i Mieszkalnictwa,
- 33) Instytut Rozwoju Miast w Krakowie.

Projekt założeń projektu ustawy został również umieszczony na stronie internetowej Ministerstwa Infrastruktury.

Żaden podmiot nie zgłosił zainteresowania pracami nad projektem w trybie przepisów ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414 oraz z 2009 r. Nr 42, poz. 337).

Część podmiotów i organizacji, do których w ramach konsultacji społecznych został skierowany ww. projekt założeń, przekazała swoje uwagi i komentarze do proponowanych zmian.

W trakcie prac uwzględniono uwagi dotyczące doprecyzowania obowiązujących przepisów ustawy o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania, doprecyzowania zmian przedstawionych w projekcie założeń, jak również propozycje wprowadzenia pewnych ograniczeń dotyczących możliwości stosowania dopłat w okresie po udzieleniu kredytu preferencyjnego. Proponowane ograniczenia mają służyć wyeliminowaniu sytuacji umożliwiających dokonanie ewentualnych nadużyć stosowania dopłat i korzystania z finansowego wsparcia niezgodnie z jego przeznaczeniem, tj. wykorzystania w celu zaspokojenia własnych potrzeb mieszkaniowych beneficjentów tego wsparcia. Możliwość powstawania takich nadużyć wskazał Bank Gospodarstwa Krajowego, odpowiadający za operacyjną realizację programu dopłat do oprocentowania kredytów mieszkaniowych „Rodzina na Swoim”.

Projekt założeń projektu ustawy był przedmiotem uzgodnień Zespołu roboczego do spraw wypracowania koncepcji wspierania rozwoju budownictwa mieszkaniowego, w skład którego wchodził przedstawiciel: Ministerstwa Infrastruktury, Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Ministerstwa Finansów oraz Rządowego Centrum Legislacji. W wyniku podjętych ustaleń Szef Zespołu do spraw Programowania Prac Rządu, Pan Minister Michał Boni, podjął decyzję o zwolnieniu Ministra Infrastruktury z przedstawienia Radzie Ministrów projektu założeń projektu analizowanej ustawy i o wyrażeniu zgody na bezpośrednie wniesienie pod obrady Komitetu Rady Ministrów (a następnie Rady Ministrów) projektu ustawy. Ponieważ zawartość merytoryczna projektu ustawy była w znacznej mierze tożsama z wcześniejszym projektem założeń, nie przeprowadzono dodatkowych konsultacji społecznych.



Minister Spraw Zagranicznych

Warszawa, 31 grudnia 2010 r.

DPUE - 920 - 989 - 10/akr/4
SM-3011

dot.: RM-10-178-10 z 29.12.2010 r.

Pan
Maciej Berek
Sekretarz Rady Ministrów

opinia o zgodności z prawem Unii Europejskiej projektu ustawy o zmianie ustawy o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania oraz o zmianie niektórych innych ustaw wyrażona na podstawie art. 13 ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2007 r. Nr 65, poz. 437 z późn. zm.) przez ministra właściwego do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej

Szanowny Panie Ministrze,

w związku z przedłożonym projektem ustawy o zmianie ustawy o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania oraz o zmianie niektórych innych ustaw pozwalam sobie wyrazić poniższą opinię.

Projekt ustawy nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

Z poważaniem

z up. Ministra Spraw Zagranicznych
SEKRETARZ STANU

Jan Berkowski

Do wiadomości:

Pan Cezary Grabarczyk
Minister Infrastruktury