

UZASADNIENIE

Przedłożony projekt nowelizacji ustawy z dnia 8 września 2006 r. o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania stanowi realizację uzgodnień w zakresie koncepcji przededefiniowania realizowanego na warunkach tej ustawy programu „Rodzina na Swoim” podjętych w ramach prac Zespołu roboczego ds. monitorowania zadań wynikających z *Planu Stabilności i Rozwoju* obradującego pod kierownictwem Pana Ministra Michała Boniego. Zaproponowane w projekcie rozwiązania były także przedmiotem uzgodnień Zespołu roboczego do spraw wypracowania koncepcji wspierania rozwoju budownictwa mieszkaniowego, w skład którego wchodzi przedstawiciele Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Ministerstwa Infrastruktury, Ministerstwa Finansów oraz Rządowego Centrum Legislacji. Mieszczą się one w działaniach odpowiadających na obserwowane zagrożenia spowolnienia gospodarczego, jak również zagrożenia płynności finansowej budżetu państwa. Rozwiązania te będą stanowiły istotny bodziec dla stymulowania i lepszego oddziaływania na rynek podaży, jak również dla ożywienia rynku mieszkaniowego w segmencie mieszkań własnościowych w okresie odczuwalnego osłabienia koniunktury na rynku nieruchomości. Będą także służyły ograniczeniu wydatków budżetowych z tytułu dopłat do oprocentowania kredytów preferencyjnych w okresie zaistniałej ograniczonej płynności finansowej budżetu państwa, przy jednoczesnym stymulowaniu efektywności wykorzystania finansowego wsparcia w grupie beneficjentów, do której jest ono kierowane.

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. Trudności przeżywa również sektor budownictwa mieszkaniowego, w tym wiele przedsiębiorstw stojących przed realnym zagrożeniem utraty płynności finansowej, związanym ze spadkiem popytu uwarunkowanym zaostrzeniem polityki kredytowej banków i spadkiem zaufania na rynku finansowym. W tych warunkach program preferencyjnych kredytów mieszkaniowych stanowi obecnie 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 i podwyższenia wskaźnika wywołały znaczący wzrost liczby udzielanych kredytów preferencyjnych. Z początkiem 2009 roku nastąpił istotny w stosunku do poprzedniego okresu wzrost liczby udzielonych kredytów preferencyjnych z 10,6 tys. udzielonych w latach 2007-2008 do 30,9 tys. w samym tylko roku 2009.

Prognoza Banku Gospodarstwa Krajowego przewiduje, że w 2010 roku udzielonych zostanie ok. 59 tys. kredytów preferencyjnych. Szacunki Ministerstwa Infrastruktury oparte na wynikach dotyczących liczby kredytów preferencyjnych udzielonych w okresie III kwartałów 2010 r. (ok. 28,8 tys. kredytów) wskazują, że prognozowana liczba kredytów może być niższa wynosząc ok. 47 tys. W obu przypadkach konsekwencją tej tendencji 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 2007-2009 wyniosą w okresie do roku 2017 ok. 1.278 mln zł, natomiast dopłaty do kredytów zaplanowanych do udzielenia w 2010 roku wyniosą w okresie do roku 2018 ok. 1.640 mln zł (razem ok. 2.918 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 udzielane są kredyty objęte prawem do dopłat. Udział tych transakcji wynosi obecnie ok. 61% ogólnej liczby udzielonych kredytów preferencyjnych (w łącznej kwocie kredytów preferencyjnych wg stanu na dzień 30.09.2010 r. wynoszącej 11.974 mln zł, kredyty udzielone na finansowanie transakcji realizowanych na rynku wtórnym wyniosły 6.420 mln zł). Tak wysoka skala finansowania inwestycji rynku wtórnego wskazuje, iż pierwotne założenie programu zawarte w przedłożeniu rządowym, a 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 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 1,2,
- 2) poszerzenie katalogu osób uprawnionych do skorzystania z kredytu preferencyjnego i dopłat do jego oprocentowania o osoby samotne, z zastrzeżeniem wykorzystania kredytu preferencyjnego na zakup lub budowę pierwszego własnego mieszkania o maksymalnej powierzchni na poziomie 50 m² oraz określenia dla tej grupy limitu powierzchniowego kalkulacji dopłat na poziomie 30 m²,
- 3) określenie maksymalnego wieku docelowego kredytobiorcy (tj. każdego z małżonków, osoby samotnie wychowującej co najmniej jedno dziecko i osoby samotnej) na poziomie 35 lat,

- 4) wyłączenie możliwości finansowania kredytem preferencyjnym transakcji mieszkaniowych realizowanych na wtórnym rynku nieruchomości,
 - zmiany określone w pkt 1-4 obowiązywałyby z dniem wejścia w życie zaproponowanej nowelizacji.
- 5) 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 byłyby zróżnicowane. W następstwie rozszerzenia grupy osób uprawnionych może nastąpić okresowy umiarkowany wzrost liczby udzielanych kredytów preferencyjnych, w stosunku do braku takiej zmiany. Wzrost ten będzie jednak ograniczony samymi warunkami, na jakich osoby samotne będą korzystać z kredytu preferencyjnego. Jak również przez wprowadzone równocześnie obniżenie limitu cenowo-kosztowego uprawniającego do skorzystania z dopłat do oprocentowania kredytów preferencyjnych wpływające na zawężenie oferty spełniającej kryteria ustawowe (obniżenie wskaźnika 1,4 do wysokości 1,2). 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 także z dużym prawdopodobieństwem przyjąć, że w początkowym okresie po wprowadzeniu zmian ustawowych dynamika wzrostu wydatków na dopłaty do oprocentowania będzie zauważalnie niższa w porównaniu z zapotrzebowaniem na dopłaty generowanym przez program realizowany na obecnych, niezmiennych zasadach. Będzie to wynikiem koniecznych procesów dostosowawczych rynku pierwotnego, związanych z dodaniem nowego obszaru ustawy oraz jednoznacznym przekierowaniem dotychczasowego programu wsparcia na finansowanie wyłącznie nowych inwestycji (jednorazowy efekt zawieszenia instrumentu dopłat dla kredytów finansujących rynek wtórny). Skutkiem procesów adaptacyjnych będzie okresowe zmniejszenie liczby udzielanych kredytów objętych dopłatami do oprocentowania.

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

- 1) zmianę tytułu ustawy w związku z wprowadzeniem nowej kategorii docelowych kredytobiorców,
- 2) uzupełnienie definicji kredytu preferencyjnego o zastrzeżenie przeznaczenia tego kredytu na zaspokojenie własnych potrzeb mieszkaniowych docelowego kredytobiorcy, beneficjenta dopłat,

- 3) poszerzenie katalogu osób uprawnionych do zawarcia umowy o kredyt preferencyjny (w celu uzyskania przez docelowego kredytobiorcę zdolności kredytowej) o osoby małżonków rodzeństwa docelowego kredytobiorcy,
- 4) 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,
- 5) 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; przypadek wyłączony stanowiłoby nabycie 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, a więc przeznaczenie go na cele inne niż zaspokojenia własnych potrzeb mieszkaniowych,
- 6) inne zmiany o charakterze formalno-prawnym:
 - 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) wprowadzenie obowiązku złożenia w dniu zawarcia umowy kredytu preferencyjnego przez docelowego kredytobiorcę będącego osobą samotną oświadczenia umożliwiającego zweryfikowanie jego uprawnienia do stosowania dopłat na warunkach określonych dla tego rodzaju beneficjenta finansowego wsparcia,
 - d) 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 uchyceniem 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 wprowadza się nowe brzmienie tytułu ustawy uwzględniające w swej treści objęcie finansowym wsparciem nie tylko rodzin, jak to miało miejsce na podstawie dotychczas obowiązujących przepisów ustawy o finansowym wsparciu rodzin, ale także jednoosobowych gospodarstw domowych. Zmiana ta ma charakter porządkujący i dostosowujący tytuł ustawy do zakresu oddziaływania jej przepisów po wprowadzeniu proponowanych zmian.

W art. 1 pkt 2 w lit. a) proponuje się wprowadzenie nowej definicji kredytu preferencyjnego. Jest to zmiana o charakterze doprecyzującym warunki stosowania finansowego wsparcia. Z uwagi na cel programu „Rodzina na Swoim” jakim jest wspieranie średniozamożnych rodzin, w ich dążeniach do zaspokojenia własnych potrzeb mieszkaniowych i pozyskania pierwszego, własnego mieszkania, w pełni zasadne jest wprowadzenie zapisu zastrzegającego przeznaczenie kredytu preferencyjnego tylko na zaspokojenie własnych potrzeb mieszkaniowych docelowego kredytobiorcy korzystającego z finansowego wsparcia. Zastrzeżenie to projektodawca wprowadza w samej definicji 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 2 lit. b) proponuje się wprowadzenie redukcji współczynnika kształtującego wysokość średniego wskaźnika przeliczeniowego kosztu odtworzenia 1 m² powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych z 1,4 do 1,2.

Obniżenie wskaźnika z 1,4 na 1,2 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 bardziej oddziaływać na rynek podaży zachęcając do obniżania cen nieruchomości i utrzymywania ich na poziomie możliwym do zaakceptowania przez potencjalnych kredytobiorców. W ocenie projektodawcy wysokość tego parametru może być ustalona na poziomie nie niższym aniżeli 1,2.

Przeprowadzona analiza porównawcza kształtowania się limitu cenowo-kosztowego wyznaczonego przy zastosowaniu współczynnika 1,2 będzie wysokości cen transakcyjnych uzyskiwanych w programie „Rodzina na Swoim” w związku z realizacją transakcji na rynku

deweloperskim stanowiącym jeden z elementów składowych pierwotnego rynku nieruchomości wykazała, że już obniżenie tego współczynnika do poziomu 1,2 w przypadku 7 lokalizacji (Wrocławia, Warszawy, Lublina, Krakowa, Rzeszowa, Kielc i Szczecina) może mieć istotny wpływ na wielkość oferty mieszkaniowej kwalifikującej się do finansowania kredytem preferencyjnym. Mogłoby nawet odciąć ofertę rynku deweloperskiego od rynku popytowego.

W przypadku 25 lokalizacji (województw: dolnośląskiego, kujawsko-pomorskiego, lubelskiego, lubuskiego, łódzkiego, małopolskiego, mazowieckiego, opolskiego, podkarpackiego, podlaskiego, pomorskiego, śląskiego, świętokrzyskiego, warmińsko-mazurskiego, wielkopolskiego, zachodniopomorskiego oraz miast: Bydgoszczy i Torunia, Gorzowa Wielkopolskiego i Zielonej Góry, Łodzi, Opola, Białegostoku, Gdańska, Katowic, Olsztyna, Poznania) obniżenie limitu do poziomu współczynnika 1,2 nie miałyby istotnego wpływu na wielkość oferty mieszkaniowej spełniającej warunki ustawowe dotyczące ceny nieruchomości kwalifikującej się do wsparcia.

Natomiast ustalenie tego współczynnika na niższym poziomie może spowodować wykluczenie z oferty spełniającej warunki ustawowe znacząco dużej liczby nowych inwestycji.

W art. 1 pkt 3 lit. a) wprowadza się zmianę w art. 3 zmienianej ustawy, polegającą na dodaniu w ustępie 1 nowego punktu (pkt 3), poszerzającego katalog uprawnionych odbiorców finansowego wsparcia o osoby samotne.

W art. 1 pkt 3 lit. b) wprowadza się zmianę polegającą *de facto* na poszerzeniu katalogu osób mogących zostać stroną umowy kredytu preferencyjnego w celu uzyskania przez docelowego kredytobiorcę zdolności kredytowej o osoby małżonków rodzeństwa docelowego kredytobiorcy.

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 tychże osób, obejmujący zstępnych, wstępnych, rodzeństwo, ojczyma, macochę lub teściów – osoby te zaliczane są 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). Ustawodawca nie wskazał w katalogu osób 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 dość często występujące przypadki, gdy siostra docelowego kredytobiorcy nie uzyskuje dochodów (pozostając np. na urlopie wychowawczym) i tym samym nie może wpłynąć na zdolność kredytową docelowego kredytobiorcy. Natomiast wystarczająco wysokie zarobki jej małżonka mogłyby być uwzględnione w ocenie zdolności kredytowej docelowego kredytobiorcy, jednakże osoba ta z powodu braku ujęcia w katalogu uprawnionych do zawarcia umowy o kredyt preferencyjny nie może w tej roli wystąpić.

W art. 1 pkt 4 lit. a) zaproponowano nowe brzmienie art. 4 ust. 1 zmienianej ustawy uwzględniające wprowadzenie 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 określony został na 35 lat dla wszystkich docelowych kredytobiorców.

Wprowadzenie zmiany ma na celu większe powiązanie programu 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 (zgodnie z przeprowadzonymi analizami najwyższą liczbę urodzeń na 1.000 kobiet obserwuje się w grupie kobiet do 34 roku życia).

Tabela nr 1. Liczba dzieci na 1000 kobiet w poszczególnych grupach wiekowych

Płodność - urodzenie żywe w 2008 roku na 1000 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)

Na podstawie przeprowadzonych analiz rekomendowano ustalenie wieku docelowego kredytobiorcy na różnych poziomach w zależności od rodzaju kredytobiorcy, wskazując ustalenie kryterium wiekowego na poziomie 34 lat dla osób pozostających w związku małżeńskim oraz na poziomie 29 lat dla osób samotnych. Aby uniknąć zarzutu traktowania obywateli niezgodnie z konstytucyjną zasadą równości, mając na względzie brak dalszego różnicowania warunków dla poszczególnych grup beneficjentów finansowego wsparcia, w projekcie przyjęto jednolite kryterium wiekowe ustalone na poziomie 35 lat (dla osób samotnych na takim samym poziomie jak dla rodzin). Argumentem przemawiającym za ustaleniem kryterium wieku na tym samym poziomie niezależnie od rodzaju kredytobiorcy jest fakt, iż osoby samotne muszą spełnić bardziej restrykcyjne warunki dotyczące nieruchomości przedstawianej do finansowania kredytem preferencyjnym. W przypadku tych osób uzyskanie uprawnienia dotyczy finansowania tzw. pierwszego mieszkania”, tj. wyłącznie lokalu mieszkalnego o powierzchni użytkowej nie przekraczającej 50 m², pod

warunkiem nieposiadania żadnej innej nieruchomości do dnia zawarcia umowy kredytu preferencyjnego włącznie. W przypadku dotychczasowych beneficjentów wsparcia warunek braku tytułu własności musi być spełniony na dzień podpisania umowy kredytu preferencyjnego. Ponadto dotychczasowi beneficjenci mogą finansować nabycie lub budowę mieszkania o powierzchni do 75 m² lub domu o powierzchni do 140 m². Dodatkowe ograniczenie w przypadku osób samotnych dotyczy także wymiaru stosowanych dopłat – limit powierzchni kalkulacyjnej dla naliczenia dopłat wynosi 30 m² (w przypadku mieszkania finansowanego przez dotychczasowych beneficjentów wsparcia limit ten wynosi 50 m²).

Dodatkowym uzasadnieniem ustalenia kryterium wieku na jednolitym poziomie wiekowym w odniesieniu do wszystkich kredytobiorców są wyniki przeprowadzonych analiz dzietności w układzie wiekowym, w świetle których 90% urodzeń ma miejsce w grupie kobiet do 34 roku życia. Ustalenie kryterium wieku dla osób samotnych nawet nieco powyżej sugerowanej granicy wieku (35 lat) pozwoli więc wspierać tę grupę samotnych kobiet, w tym także w wieku powyżej 29 lat, w której prawdopodobieństwo podejmowania decyzji o posiadaniu potomstwa jest największe (rodzicielstwo w związkach nieformalnych).

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 2. Powody rezygnacji z posiadania dzieci – osoby nie posiadające 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%
<i>Nie mam odpowiednich warunków mieszkaniowych</i>	7%	5%	5%	4%
<i>Obniżyłby się mój standard życia</i>	5%	3%	4%	2%
Z wyboru	36%	40%	41%	32%
Z powodu konfliktu między rolami zawodowymi i rodzinnymi	13%	7%	9%	2%

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

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 3. 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 istotnych 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.

W art. 1 pkt 4 lit. b) dodaje się ust. 1a w art. 4 zmienianej ustawy, w którym określa się dodatkowy warunek, jaki musi spełnić osoba samotna, aby uzyskać uprawnienie do kredytu preferencyjnego i stosowania dopłat. Jak wcześniej wskazano w treści uzasadnienia zaproponowane poszerzenie kręgu beneficjentów programu „Rodzina na Swoim” o osoby samotne zostało uzależnione od spełnienia dodatkowego, zgodnie z którym **do dnia zawarcia** umowy kredytu preferencyjnego osoby te nie mogłyby być „właścicielem lub

współwłaścicielem budynku mieszkalnego lub lokalu mieszkalnego oraz nie mogłoby przysługiwać im w całości lub w części spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, którego przedmiotem był lokal mieszkalny lub dom jednorodzinny”. Celem wprowadzenia takiego dodatkowego ograniczenia (dotychczasowi beneficjenci wsparcia nie mogą posiadać innej nieruchomości w dniu podpisania umowy kredytu preferencyjnego) jest objęcie finansowym wsparciem ludzi młodych, rozpoczynających start w dorosłe życie i nie posiadających majątku w postaci własnego mieszkania. Aktualne ograniczenie programu do rodzin (małżonków, osoby samotnie wychowującej dziecko) z założenia ustawodawcy przesądzać miało o prorodzinnym charakterze instrumentu wsparcia². W efekcie możliwości korzystania z kredytu preferencyjnego pozbawione zostały osoby zamierzające dopiero założyć rodzinę, które powstrzymują się od podjęcia takiej decyzji do czasu ustabilizowania swojej sytuacji mieszkaniowej.

W art. 1 pkt 4 lit. c) wprowadzona została zmiana o charakterze wyłącznie technicznym i porządkującym pod względem formalno-prawnym.

W art. 1 pkt 4 lit. d) dodaje się ust. 2a w art. 4 zmienianej ustawy nakładający na docelowego kredytobiorcę, w przypadku gdy jest nim osoba samotna, obowiązek złożenia dodatkowego pisemnego oświadczenia, że osoba ta nie pozostaje w związku małżeńskim, umożliwiającego zweryfikowanie uprawnienia do stosowania dopłat na warunkach określonych dla tego rodzaju beneficjenta finansowego wsparcia, jak również o nie posiadaniu własności lub spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego w okresie poprzedzającym dzień zawarcia umowy kredytu preferencyjnego. Zmiana powyższa stanowi konsekwencję zmiany zaproponowanej w pkt 3 lit. a.

W przypadku docelowych kredytobiorców uzyskujących uprawnienie do finansowego wsparcia na podstawie zmian zaproponowanych w przedstawionym projekcie założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania, tj. osób samotnych, dopłaty do oprocentowania kredytów preferencyjnych są stosowane na innych warunkach aniżeli w przypadku dotychczasowych docelowych kredytobiorców (warunek pierwszego mieszkania o powierzchni do 50 m² i wymiarze dopłat do 30 m²). Zróżnicowanie to wymaga zatem zastosowania odpowiedniego sposobu weryfikacji sytuacji rodzinnej potencjalnego kredytobiorcy pozwalającego na stwierdzenie, że nie może on otrzymać uprawnienia do finansowego wsparcia na warunkach, na jakich uzyskują je małżeństwa oraz osoby samotnie wychowujące dziecko/dzieci. Sposobem tym ma być złożenie w dniu zawarcia umowy kredytu preferencyjnego przez osobę samotną oświadczenia na piśmie, iż nie pozostaje ona w związku małżeńskim. Niezłożenie tego rodzaju oświadczenia będzie skutkowało niemożnością zawarcia umowy kredytu

² Ograniczenie kręgu beneficjentów programu do rodzin zostało określone jeszcze w programie wyborczym partii Prawo i Sprawiedliwość, stanowiącym naturalne odniesienie dla podjętych prac legislacyjnych.

preferencyjnego, natomiast złożenie oświadczenia niezgodnego z prawdą jest zagrożone odpowiedzialnością karną na podstawie art. 297 § 1 Kodeksu karnego, co w myśl obowiązującej ustawy o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania powoduje wypowiedzenie umowy kredytu, postawienie go w stan wymagalności (art. 4 ust. 6 ustawy), a w konsekwencji – zaprzestanie dalszego stosowania dopłat (art. 9 ust. 3 ustawy) i obowiązek zwrotu dopłat już otrzymanych (art. 9 ust. 4 pkt 3 ustawy).

W art. 1 pkt 5 nadane zostało nowe brzmienie art. 5 nowelizowanej ustawy zawierające kilka różnego rodzaju zmian.

Zmiana dotycząca nadania nowego brzmienia pkt 1 i pkt 2 w art. 5 ust. 1 zmienianej ustawy ma na celu rozdzielenie między dwie kategorie kredytobiorców inwestycji, które mogą być finansowane kredytem preferencyjnym przez dotychczasowych beneficjentów programu (małżeństwa i osoby samotnie wychowujące dzieci) oraz inwestycji, które mogą być finansowane kredytem preferencyjnym przez nowych adresatów wsparcia czyli osoby samotne. Konieczność wyodrębnienia inwestycji mogących być przedmiotem kredytowania przez osoby samotne wynika z podstawowego założenia związanego z przyznaniem uprawnienia tej grupie osób, zgodnie z którym osoby samotne korzystają z kredytu preferencyjnego wyłącznie na sfinansowanie nabycia lokalu mieszkalnego – stosowne wyodrębnienie zostało wprowadzone przez stworzenie dwóch oddzielnych jednostek redakcyjnych (pkt 1 i pkt 2 w art. 5 ust. 1 zmienianej ustawy) wyszczególniających rodzaje inwestycji jako cele możliwe do finansowania kredytem preferencyjnym w przypadku rodzin i osób samotnie wychowujących oraz w przypadku osób samotnych.

Zmiana polegająca na nadaniu nowego brzmienia lit. f) zmienianej ustawy 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 lub 50 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 zapis nie przewiduje możliwości udzielenia kredytu preferencyjnego i stosowania dopłat do jego oprocentowania, 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. W świetle obowiązujących przepisów ustawy o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu

własnego mieszkania taki rodzaj inwestycji nie może stanowić celu finansowania kredytem preferencyjnym. Zaproponowana zmiana wychodzi więc naprzeciw oczekiwaniom potencjalnych kredytobiorców i postulatam banków zgłaszanym za pośrednictwem Banku Gospodarstwa Krajowego i pozwoli skierować finansowe wsparcie do szerszego grona potencjalnych beneficjentów.

Zmiana dotycząca nadania nowego brzmienia art. 5 ust. 1 pkt 3 zmienianej ustawy polega na zróżnicowaniu limitu powierzchni lokalu mieszkalnego w zależności od statusu docelowego kredytobiorcy. Parametr maksymalnej powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego, uprawniającej do ubiegania się o kredyt preferencyjny został określony w przypadku nowych kredytobiorców, tj. osób samotnych na poziomie 50 m² – projektodawca uznał, iż limit powierzchniowy dla osób samotnych powinien być ustalony na poziomie niższym aniżeli 75 m². Biorąc pod uwagę dane GUS, zgodnie z którymi przeciętna powierzchnia użytkowa oddawanych do użytkowania mieszkań przeznaczonych na sprzedaż wynosiła w 2008 r. 67,8 m², projektodawca uznał, iż parametr powierzchniowy na poziomie 50 m² będzie wielkością wystarczającą dla osoby samotnej. W przypadku dotychczasowych kredytobiorców limity powierzchni pozostały na niezmiennym poziomie (art. 5 ust. 1 pkt 3 zmienianej ustawy).

Pozostałe zmiany mają charakter porządkujący i wynikają ze zmian przedstawionych powyżej.

W art. 1 pkt 6 nadane zostało nowe brzmienie art. 8 zmienianej ustawy. Istotą tej zmiany jest wyodrębnienie w oddzielnych jednostkach redakcyjnych sposobu określania podstawy naliczania dopłaty w przypadku kredytu preferencyjnego zaciągniętego przez jednoosobowe gospodarstwo domowe – podstawę tę stanowi część salda kredytu skalkulowana w oparciu o wskaźnik wyznaczony przez stosunek powierzchni 30 m² do wielkości maksymalnej powierzchni lokalu mieszkalnego nabywanego przez osoby samotne (50 m²). Wyznaczenie wielkości powierzchni kalkulacyjnej na poziomie nie niższym aniżeli 30 m² ma zapobiec tendencji tworzenia zasobów mieszkaniowych w tzw. „substandardzie” w wyniku realizowania inwestycji pod kątem spełnienia ustawowego kryterium powierzchni użytkowej decydującej o wysokości stosowanych dopłat. Wielkość zaproponowana w projekcie wydaje się stanowić optimum, którego nie powinno się obniżyć (zgodnie z danymi zawartymi GUS przeciętna powierzchnia użytkowa mieszkania w istniejących zasobach zamieszkiwanego przeciętnie przez 3 osoby wyniosła w 2008 r. ogółem 70,2 m², tak więc powierzchnia użytkowa przypadająca na 1 osobę wyniosła ok. 24 m² – wielkości te były wyższe w stosunku do danych za rok 2007).

W art. 1 pkt 7 lit. a) wprowadza się zmiany dotyczące zastosowania 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 (wspieranie zaspokojenia własnych potrzeb mieszkaniowych docelowego kredytobiorcy), projektodawca proponuje określenie dwóch przypadków, w których – jeżeli zaistnieją – bank kredytujący będzie zobowiązany do zaprzestania stosowania dopłat:

- a) uzyskanie przez docelowego kredytobiorcę w okresie stosowania dopłat prawa własności lub współwłasności do 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; przypadek wyłączony stanowiłoby nabycie 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, a więc przeznaczenie go na cele inne niż zaspokojenia własnych potrzeb mieszkaniowych.

Obowiązek poinformowania o zaistnieniu ww. przypadków projektodawca nakłada na docelowego kredytobiorcę, który informuje bank w formie pisemnej o ww. przypadkach w terminie 14 dni od dnia ich zaistnienia. Niedopełnienie obowiązku informacyjnego objęte jest 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 pkt 7 lit. b) i c).

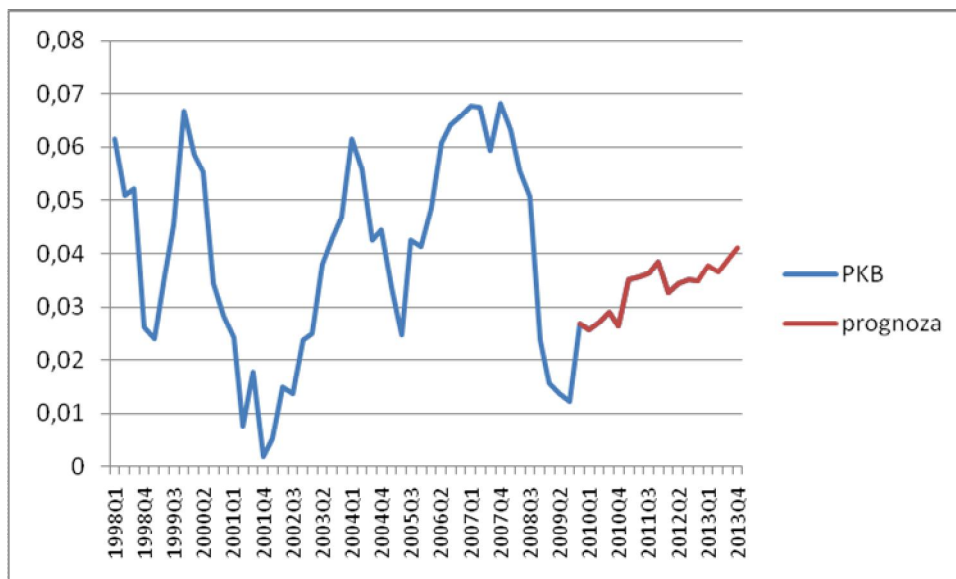
Zastosowanie przedstawionych powyżej ograniczeń pozwoli przynajmniej w części wyeliminować sytuacje sprzyjające powstawaniu nadużyć przy korzystaniu z finansowego wsparcia realizowanego ze środków budżetu państwa.

Art. 1 pkt 8 wprowadza do zmienianej ustawy dodatkowy przepis art. 12a, określający maksymalny okres przyjmowania wniosków o kredyty preferencyjne, zgodnie z przyjętym przez projektodawcę założeniem zakończenia funkcjonowania programu „Rodzina na Swoim” z dniem 31 grudnia 2012 r. Projektodawca przewiduje zakończenie okresu przyjmowania wniosków o kredyt 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 okresu stosowania tego wsparcia wynikającego z ustawy.

Zgodnie z przeprowadzoną analizą, termin zakończenia funkcjonowania programu preferencyjnych kredytów mieszkaniowych „Rodzina na Swoim” powinien być wyznaczony z uwzględnieniem czynników koniunkturalnych kształtujących stan sektora budowlanego w Polsce. W okresie spowolnienia gospodarczego sektor budowlany odnotowuje głębsze rozwarcie luki popytowej, niż całość gospodarki. 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

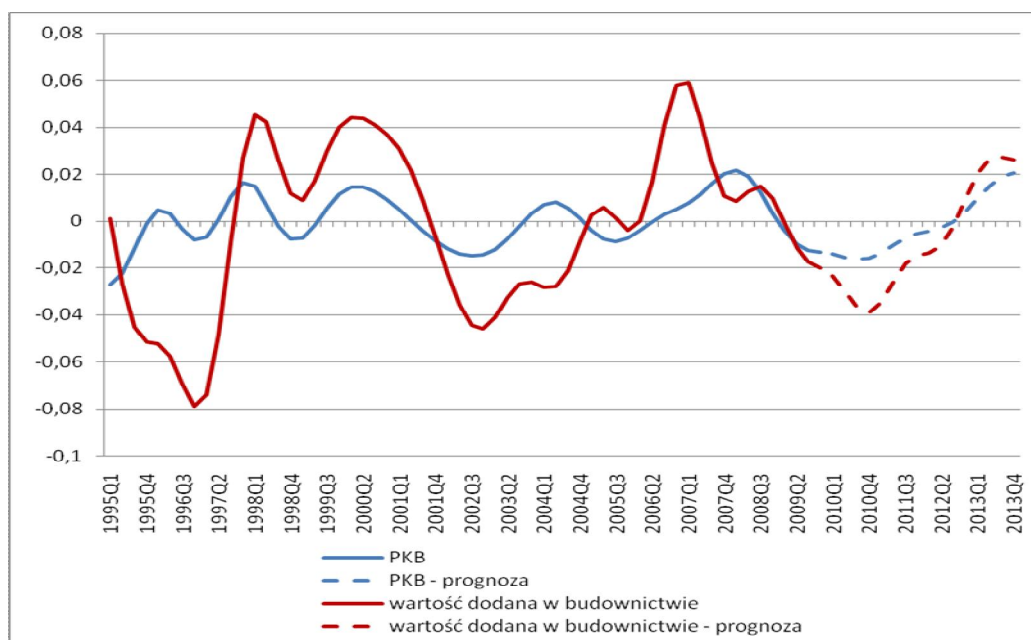
roku. Dalsza stymulacja tego sektora, w sytuacji wystąpienia pozytywnej luki popytowej staje się bezcelowa, stąd rok 2012 powinien być ostatnim rokiem aktywnego funkcjonowania programu „Rodzina na Swoim”.

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 bazowy³



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

³ Dane od I kwartału 2010 roku stanowią prognozę. Komponent cykliczny został wyodrębniony za pomocą filtra Christiano-Fitzgeralda.

budowlany, w którym koniunktura jest silnie uzależniona od ceny pieniądza w gospodarce. Już przed wejściem do strefy euro spodziewana jest stopniowa konwergencja stóp procentowych, co może stanowić czynnik stymulujący sektor nawet na 2 lata przed samym przystąpieniem do strefy. Zakładając kalendarz wprowadzenia euro przewidujący 2015 rok, 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.

Uwzględniając czynniki przedstawione w przeprowadzonej analizie, projektodawca zdecydował się określić termin zakończenia aktywnego funkcjonowania programu preferencyjnych kredytów mieszkaniowych „Rodzina na Swoim” na koniec roku 2012.

W art. 2 i 3 zamieszczone zostały zmiany w odpowiednich przepisach obowiązujących: ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy z dnia 5 grudnia 2002 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów mieszkaniowych o stałej stopie procentowej, które są konsekwencją zmiany tytułu ustawy z dnia 8 września 2006 r. o finansowym wsparciu rodzin i innych osób w nabywaniu własnego mieszkania (zmiana zamieszczona w art. 1 pkt 1 niniejszego projektu nowelizacji).

W art. 4 zamieszczone zostały przepisy przejściowe. Projektodawca zakłada, że kredyty preferencyjne udzielane na podstawie wniosków złożonych do dnia wejścia w życie niniejszej nowelizacji będą udzielane na dotychczas obowiązujących warunkach.

W art. 5 zamieszczone zostały przepisy końcowe określające termin wejścia w życie projektu ustawy nowelizującej określony na 14 dni od dnia jej ogłoszenia.

Projektowana ustawa nie jest sprzeczna z prawem Unii Europejskiej.

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.