



MINISTER
INFRASTRUKTURY I ROZWOJU

DM-II-020-1-MS/14

Nr 573 / 15

Dot. KRM-10-94-14

Warszawa, 4 stycznia 2015 r.

Sekretariat Departament Infrastruktury i Rozwoju Rządu 05-01-15
--

Pani

Małgorzata Hirszel

Sekretarz
Stałego Komitetu Rady Ministrów

Szanowna Pani Sekretarzu,

W związku z uwagami zgłoszonymi do projektu ustawy o zmianie ustawy o pomocy państwa w nabywaniu pierwszego mieszkania przez młodych ludzi (Wykaz prac Rządu – poz. UD168), uprzejmie przekazuję stanowisko Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju.

Uwagi Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej

MPiPS proponuje wprowadzenie do ustawy zmian przewidujących:

- 1) rezygnację z ograniczenia maksymalnego wieku beneficjentów posiadających przynajmniej 2 dzieci,
- 2) rezygnację z zasady wspierania tylko tych nabywców, którzy kupują pierwsze samodzielne mieszkanie, ewentualnie pozostawienie tej zasady tylko dla beneficjentów nieposiadających dzieci.

Minister Infrastruktury i Rozwoju negatywnie ocenił powyższe propozycje zmian w ustawie.

W ocenie projektodawcy przedłożony projekt nowelizacji zawiera już propozycje rozwiązań zwiększających prozdrowotne oddziaływanie programu „Mieszkanie dla młodych”. Wprowadzenie dalej idących zmian do ustawy, odpowiadających uwagom Ministra Pracy i Polityki Społecznej, ingerowałoby istotnie w podstawowe zasady programu mającego z założenia wspierać zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych młodych osób poprzez nabywanie pierwszego mieszkania. Rozstrzygnięcia takie było kierunkowym założeniem towarzyszącym decyzji rządu o uruchomieniu nowego programu wsparcia, po zakończeniu realizacji programu „Rodzina na swoim” (na etapie prac nad ustawą w 2013 roku MPiPS formułowało również podobne propozycje, które decyzją rządu zostały odrzucone).

Należy podkreślić, że zniesienie warunku „pierwszego mieszkania” oraz limitu wieku dla części potencjalnych beneficjentów mogłoby spowodować, że wobec ograniczonej liczby ofert na rynku (umotywowanej czynnikami podażowymi) i limitu środków budżetowych finansowe wsparcie nie trafiłoby do osób, które zgodnie z zamierzeniami ustawodawcy powinny być grupą docelową programu (np. wsparcie zostałoby rozdysponowane wśród osób przekraczających 36. rok życia i posiadających mieszkanie, kosztem młodszych osób, które takiego mieszkania nie posiadają i nie posiadały). Obecne zasady są elementem świadomego wyboru projektodawcy, dokonanego z uwzględnieniem latniejących ograniczeń budżetowych i podażowych.

Opowiadając się za odrzuceniem propozycji MPiPS dotyczącej zniesienia ograniczenia wieku beneficjentów programu, jeżeli kredytobiorca posiadałby co najmniej dwoje dzieci, warto zwrócić uwagę na poniższe zależności:

- analogiczne ograniczenie wiekowe funkcjonowało (od 2011 r.) w ramach poprzedniego programu mieszkaniowego „Rodzina na swoim”. Jego wprowadzenie było poprzedzone analizami Departamentu Analiz Strategicznych w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów dotyczącymi dzietności kobiet i czynników wpływających na dzietność;
- aktualne rozwiązania ograniczające wiek beneficjenta programu „Mieszkanie dla młodych” (35 lat, w przypadku małżeństw liczy się wiek młodszego małżonka) odzwierciedla intencję projektodawcy, aby młodzi ludzie podejmowali decyzje prokreacyjne we wcześniejszym wieku;
- w przypadku wsparcia adresowanego do rodzin wielodzietnych ograniczenie wieku do 35 lat nie ma charakteru bezwzględny. Dodatkowe wsparcie w formie spłaty części kredytu może bowiem być uzyskane bez względu na wiek beneficjenta w przypadku, gdy beneficjentowi programu w okresie 5 lat od dnia nabycia mieszkania urodzi się (lub zostanie przysposobione) 3 (lub kolejne) dziecko.

W odniesieniu do propozycji dotyczącej rezygnacji z zasady wspierania tylko tych nabywców, którzy kupują pierwsze samodzielne mieszkanie, ewentualnie pozostawienie tej zasady tylko dla beneficjentów nieposiadających dzieci, należy ponadto zwrócić uwagę na poniższe zależności uzasadniające w ocenie MIIR odrzucenie uwagi:

- główną zasadą programu „Mieszkanie dla młodych” jest wspieranie młodych ludzi w nabyciu pierwszego samodzielnego mieszkania. Pomoc polega na dofinansowaniu wkładu własnego. Założono przy tym, że osoby, które w przeszłości posiadały inne mieszkanie, środki z jego sprzedaży mogą przeznaczyć na pokrycie wkładu własnego, w związku z tym nie wymagają dodatkowego wsparcia środkami publicznymi;
- wyjątek od tej zasady wprowadzono w propozycji niniejszej nowelizacji tylko dla rodzin z co najmniej 3 dziećmi. Jest to szczególne rozwiązanie skierowane wyłącznie do rodzin, gdzie liczba dzieci pozwala na zapewnienie zastępowalności demograficznej pokoleń. Jest to również element innych działań rządu skierowanych do tej grupy rodzin, w tym zwiększenie wysokości i zmiana zasad przyznawania ulg w podatku dochodowym od osób fizycznych związanych z liczbą dzieci czy wprowadzenie Karty Dużych Rodzin;
- zakłada się, że możliwość posiadania własnego mieszkania (w przypadku osób z co najmniej 3 dziećmi może to być już kolejne mieszkanie) może wpłynąć pozytywnie na decyzje prokreacyjne podejmowane w przyszłości (także przez osoby powyżej 35. roku życia).

Należy podkreślić, że proponowane przez MPIPS możliwości korekty warunku nieposiadania własnego mieszkania byłyby niezwykle trudne do wprowadzenia i weryfikacji, bowiem dotyczyłyby czynności podejmowanych w przeszłości. Weryfikowanie uprawnień nabywcy do uzyskania finansowego wsparcia odbywa się przez banki kredytujące udzielające kredytów w ramach programu. Konieczność weryfikowania wysokości środków uzyskanych ze sprzedaży wcześniej posiadanego lokalu lub szacunkowej wartości tego lokalu znacznie skomplikowałoby czynności weryfikacyjne i mogłoby spowodować podniesienie dla beneficjentów programu marży kredytowej przez banki, co zredukowałoby korzyści uzyskiwane przez młodych ludzi dzięki funkcjonowaniu programu.

Ponadto należy zauważyć, że według wstępnych danych Banku Gospodarstwa Krajowego przeciętna wysokość dofinansowania wkładu własnego udzielonego w ramach programu „Mieszkanie dla młodych” w 2014 r. wynosiła 20,2 tys. zł w przypadku beneficjentów bezdzietnych oraz 30,2 tys. zł w przypadku beneficjentów posiadających przynajmniej jedno dziecko. Wydaje się, że środki uzyskane ze sprzedaży wcześniej posiadanej nieruchomości nawet na najmniejszych rynkach lokalnych są zazwyczaj wyższe od tych wartości.

Jednocześnie informuję, że w ramach działań ułatwiających migrację do ośrodków oferujących lepsze warunki nauki lub pracy, prowadzone są inne działania w ramach polityki mieszkaniowej. Skupiają się one na zwiększeniu zapobu dostępnych cenowo mieszkań na wynajem. Obecnie w konsultacjach społecznych i uzgodnieniach międzysamorządowych znajduje się nowy program wsparcia społecznego budownictwa czynszowego. Program przewiduje udzielanie przez Bank Gospodarstwa Krajowego preferencyjnie oprocentowanych długoterminowych kredytów na realizację inwestycji, w wyniku których powstaną

mieszkania przeznaczone przede wszystkim dla młodych rodzin o przeciętnych dochodach. Zakłada się, że program rozpocznie funkcjonowanie już w 2015 r.

Ponadto wkrótce do oferty wynajmu trafią mieszkania zakupione lub wybudowane przez Fundusz Mieszkań na Wynajem, będący inicjatywą Banku Gospodarstwa Krajowego.

Uwagi Ministerstwa Finansów

Minister Finansów zaproponował umieszczenie w ustawie zapisów dotyczących rozdysonowania w danym roku środków Funduszu Doptat pochodzących ze zwrotów finansowego wsparcia wypłaconego w latach poprzednich. Kwestia ta była przedmiotem roboczych ustaleń pomiędzy MIIR i MF.

Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju kierunkowo akceptuje zgłoszoną propozycję.

Wydaje się jednak, że celowe jest przeniesienie proponowanego przepisu do rozdziału „Przepisy przejściowe i końcowe”, po artykule dotyczącym limitu środków na finansowanie programu, utworzenia rezerwy celowej i obowiązku monitorowania wykorzystania limitu środków (obecny art. 36).

Ponadto należy zmodyfikować (zachowując treść merytoryczną) brzmienie ust. 2 proponowanego przepisu w celu wyeliminowania wątpliwości interpretacyjnych. Proponuje się następującą treść przepisu:

„2. Środki Funduszu Doptat pochodzące z tytułu zwrotu finansowego wsparcia wypłaconego w poprzednich latach budżetowych stanowią dochody budżetu państwa.”.

Uwagi Narodowego Banku Polskiego

Uwagi zgłoszone przez Narodowy Bank Polski odnoszą się głównie do podstawowych zasad programu „Mieszkania dla młodych”, przesadzonych w 2013 r. przez rząd, a następnie przez Parlament RP. Zmiany zaproponowane w ramach nowelizacji spotkały się z pozytywnym odbiorem NBP.

Podstawowym postulatem NBP odnoszącym się do ogólnych zasad programu jest dopuszczenie finansowania w ramach programu mieszkań nabywanych na rynku wtórnym. Sprawa ta była przedmiotem pogłębionej analizy na etapie przyjmowania projektu ustawy w obecnym kształcie. O utrzymaniu wsparcia nabywców dokonujących zakupów tylko na rynku pierwotnym przeważały przede wszystkim argumenty dotyczące podtrzymania, w okresie spowolnienia gospodarczego, działalności inwestycyjnej oraz poziomu zatrudnienia na rynku budowlanym oraz rynkach towarzyszących (np. artykuły niezbędne do wykończenia i wyposażenia wnętrz). Ten cel programu jest niezwykle ważny zwłaszcza aktualnie, kiedy finalizowane są projekty inwestycyjne finansowane ze środków Unii Europejskiej w ramach perspektywy 2007-2013 i jeszcze nie są wdrożone mechanizmy finansowania w ramach kolejnej perspektywy 2014-2020. Wydaje się, że w tym zakresie program spełnił swoje zadanie:

- Według danych Głównego Urzędu Statystycznego, w pierwszych 11 miesiącach bieżącego roku deweloperzy i inne podmioty oferujące mieszkania na rynku rozpoczęli budowę 64 323 mieszkań, co stanowi wzrost o 33,3% w stosunku do tego samego okresu poprzedniego roku. Jednocześnie inwestorzy uzyskali pozwolenia na budowę 70 688 mieszkań, co jest wynikiem o 41,2% wyższym niż w analogicznym okresie ubiegłego roku. Tak wysoka liczba nowych inwestycji w połączeniu z obowiązującym w programie „Mieszkania dla młodych” limitem cen dla mieszkań nabywanych w ramach programu pozwala na optymizm w przewidywaniu sytuacji na rynku mieszkaniowym, która powinna w najbliższych latach cechować się stabilnością cen i dużym wyborem ofert.
- Produkcja budowlana w pierwszych 11 miesiącach 2014 r. wzrosła o 3,1%. Szacuje się, że przedsiębiorstwa budowlane pracujące na rzecz sektora mieszkaniowego wypracowują ok. 20% produkcji budowlanej.

- Liczba pracujących w budownictwie obniżyła się z 463 tys. na koniec 2013 r. do 442 tys. na koniec września 2014 r. Wydaje się, że dynamiczny wzrost liczby budowlanych mieszkań złagodził spadek zatrudnienia, który bez elementów proinwestycyjnych programu „Mieszkanie dla młodych” byłby znacznie głębszy.

Rozszerzenie programu o rynek wtórny wpłynie na wzrost prognozowanych wydatków budżetowych na realizację programu i pełne wykorzystanie środków rezerwy celowej. Spowoduje to zamknięcie w trakcie danego roku możliwości składania nowych wniosków o dofinansowanie wkładu własnego. Część osób planujących zakup mieszkania na rynku pierwotnym może więc nie skorzystać z dofinansowania ze względu na brak środków w budżecie programu. Skutki te można złagodzić jedynie poprzez znaczne podniesienie określonych w ustawie limitów wydatków budżetowych na realizację programu.

Taka zmiana w trakcie funkcjonowania programu może również negatywnie wpłynąć na rynek mieszkaniowy. Wzrost liczby rozpoczynanych inwestycji wskazuje, że wielu przedsiębiorców zainwestowało w budowę mieszkań w celu ich sprzedaży w ramach programu określonego obecnymi parametrami. Zmiana tych parametrów bez odpowiedniego przygotowania rynku i dopuszczenie rynku wtórnego może spowodować negatywne i trudno przewidywalne konsekwencje, m.in. załamanie planów inwestycyjnych, brak możliwości sprzedaży mieszkań po planowanych cenach (nadal niskich, bo mieszczących się w limitach ustawy) i potencjalne bankructwo części inwestorów z negatywnymi konsekwencjami dla klientów. Negatywny wpływ takiego scenariusza odczuliaby również inni uczestnicy procesu budowlanego (np. projektanci, firmy przygotowujące tereny pod inwestycje, firmy remontowo-budowlane, firmy działające w branżach towarzyszących budownictwu mieszkaniowemu).

Należy zauważyć, że podstawowym celem aktualnej nowelizacji jest korekta przepisów w celu wzmocnienia wątków prorodzinnych zawartych w programie „Mieszkanie dla młodych”. Programy dotyczące budownictwa mieszkaniowego, ze względu na długość cyklu inwestycyjno-budowlanego (przeciętnie 2-3 lata) mogą być racjonalnie i wszechstronnie oceniane dopiero w kilkuletniej perspektywie. W związku z tym kompleksowa ocena programu, wraz z propozycjami dotyczącymi jego ewentualnego dalszego kontynuowania, dokonania głębszych modyfikacji, wygaszenia lub zastąpienia przez inny program mieszkaniowy, będzie miała miejsce w I kwartale 2017 r. Obowiązek sporządzenia przez ministra właściwego do spraw budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa odpowiedniej informacji i przedłożenia jej Radzie Ministrów wynika z art. 10. ustawy z dnia 27 września 2013. o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez młodych ludzi.

Dorota Pyć
Z upoważnienia
MINISTRA INFRASTRUKTURY I BUDOWNICTWA
Dorota Pyć
Podsekretarz Stanu