

UZASADNIENIE

Obowiązujące od dnia 1 stycznia 1996 r. rozwiązania określające zasady, na jakich udzielana jest pomoc w spłacie długoterminowych kredytów zaciągniętych przez spółdzielnie mieszkaniowe do dnia 31 maja 1992 roku, określone w przepisach ustawy z dnia 30 listopada 1995 r. o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, udzielaniu premii gwarancyjnych oraz refundacji bankom wypłaconych premii gwarancyjnych (Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1115, z późn. zm.), dotyczą jednej z podstawowych form zobowiązań przyjętych przez państwo w obszarze mieszkalnictwa w związku z przemianami, jakie towarzyszyły transformacji gospodarczej (obok refundacji bankom wypłaconych premii gwarancyjnych z tytułu systematycznego oszczędzania na mieszkaniu) w okresie PRL.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy, formy pomocy państwa dla kredytobiorców w ww. zakresie obejmują:

- 1) przejściowy wykup ze środków budżetu państwa odsetek od kredytów mieszkaniowych;
- 2) umorzenie części zadłużenia kredytobiorców z tytułu przejściowego wykupienia odsetek od kredytów mieszkaniowych, pod warunkiem dokonania spłaty zadłużenia na zasadach wynikających z art. 10 ust. 1, art. 10a i art. 11 ust. 6 ustawy;
- 3) wykup ze środków budżetu państwa części zadłużenia kredytobiorców z tytułu odsetek skapitalizowanych.

Powyższym formom wsparcia towarzyszy szereg dodatkowych rozwiązań wspierających kredytobiorców w bieżącej obsłudze zadłużenia kredytowego. Należy tutaj wymienić limitowaną ustawowo stopę oprocentowania (stopa referencyjna określona w oparciu o minimalne oprocentowanie podstawowych operacji otwartego rynku prowadzonych przez NBP powiększone o 1 punkt procentowy), ograniczenie miesięcznego wymiaru spłaty kredytu do tzw. normatywu spłaty za 1 m² powierzchni użytkowej lokalu na zasadach określonych w ustawie czy też zagwarantowaną ustawą możliwość okresowego zawieszenia spłaty kredytu na wniosek kredytobiorcy o niskich dochodach.

Równoległe w przepisach ustawy w okresie jej funkcjonowania rozwiązaniom ułatwiającym bieżącą obsługę spłaty zobowiązań towarzyszą wprowadzane czasowo szczególne zasady spłaty, na jakich może nastąpić szybsze, całkowite rozliczenie się kredytobiorców z ciążących na nich zobowiązań względem banku i budżetu państwa. Zapewniają one z jednej strony efektywną pomoc dla obciążonych zadłużeniem gospodarstw domowych, a z drugiej wpływają na skuteczne skrócenie okresu ponoszenia wydatków wymagalnych z tego tytułu przez budżet państwa, przy jednoczesnym zapewnieniu w szybszym czasie dodatkowych wpływów do budżetu z tytułu przedterminowych spłat zadłużenia (efekty te łącznie wpisują się w proces uzasadnionej racjonalizacji struktury wydatków budżetowych). Skuteczność rozwiązań, określonych przepisami art. 10 ust. 1 pkt 5 oraz art. 11 ust. 6 ustawy, podlegała w ubiegłych latach stałemu procesowi monitorowania ich efektywności i w wyniku pozytywnej oceny były one przedłużane okresowo przez ustawodawcę.

Na tym ostatnim zagadnieniu, wskazanym powyżej, koncentruje się również niniejszy projekt nowelizacji ustawy z dnia 30 listopada 1995 r. o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, udzielaniu premii gwarancyjnych oraz refundacji bankom wypłaconych premii gwarancyjnych. Projektowane w drodze nowelizacji ustawy zmiany przewidują wydłużenie o kolejnych 5 lat, tj. do końca 2017 r., terminu, w jakim kredytobiorca może dokonać całkowitej spłaty kredytu wraz z częścią skapitalizowanych i przejściowo wykupionych odsetek, uzyskując możliwość złożenia wniosku o umorzenie pozostałej kwoty zadłużenia, a tym samym możliwość całkowitego rozliczenia się z zaciągniętego w przeszłości zobowiązania kredytowego. Skorzystaniu z tej szczególnej formy wsparcia towarzyszy dodatkowo przysługujące kredytobiorcy roszczenie o uzyskanie prawa własności zadłużonego mieszkania. Rozwiązania w tym zakresie obowiązują obecnie czasowo w stosunku do spłat dokonywanych do dnia 31 grudnia 2012 r.

Należy podkreślić, że propozycja kolejnego przedłużenia obowiązywania preferencyjnych warunków spłaty zadłużenia do końca 2017 r. była sygnalizowana już na etapie prac nad nowelizacją ustawy przedłużającą termin spłat preferencyjnych do 2012 r. (ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, udzielaniu premii gwarancyjnych oraz refundacji bankom wypłaconych

premier gwarancyjnych (Dz. U. z 2008 r. Nr 237, poz. 1650). Brana już w tym okresie pod uwagę kolejna możliwość nowelizacji przedłużającej okres obowiązywania szczególnych preferencji była wynikiem pozytywnej oceny tego modelu wsparcia. Wysoką ocenę potwierdziła również efektywność wykorzystania preferencyjnych warunków spłaty w okresie ostatnich lat. Tylko w 2010 r. kredytobiorcy banku PKO BP S.A. spłacili zadłużenie obciążające ponad 13,6 tys. mieszkań, przekazując do budżetu państwa spłaty jednorazowe z tytułu przejściowego wykupienia odsetek w kwocie ponad 106,8 mln zł, stanowiących ok. 69,3% ogólnej kwoty spłat przekazanych przez bank PKO BP S.A. Odpowiednio w 2011 r. na preferencyjnych warunkach zostało spłacone zadłużenie dotyczące 8.318 lokali mieszkalnych, a uzyskane dochody budżetu państwa z tytułu spłat jednorazowych wyniosły ponad 65,8 mln zł, co stanowiło ponad 57,6% ogólnej kwoty spłat przekazanych przez bank PKO BP S.A. Ocenia się, że proponowane obecnie zmiany podtrzymają zainteresowanie dokonywaniem przedterminowych spłat i przekształceniami własnościowymi oddłużonych lokali mieszkalnych.

Podsumowując, ocenia się, że efektem proponowanych rozwiązań będzie znacząco szybszy spadek liczby zadłużonych mieszkań, wobec których stosowana jest pomoc państwa, wzrost bieżących wpływów budżetowych z tego tytułu (czynnik istotny w warunkach koniecznych działań sanacyjnych w obszarze finansów publicznych), a jednocześnie skuteczny (pozytywnie zweryfikowany) sposób umożliwiający uporządkowanie sytuacji mieszkaniowej gospodarstw domowych, na których nadal ciąży zobowiązania o genezie sięgającej do modelu finansowania mieszkalnictwa, jaki obowiązywał w okresie PRL. Brak ustawowego przedłużenia możliwości spłaty kredytu na preferencyjnych warunkach do końca 2017 r. świadczyłby natomiast w ocenie projektodawcy o istotnym braku uzasadnionych społecznie rozwiązań w tym obszarze, niosąc jednocześnie zagrożenie znacznego obniżenia się, począwszy od 2013 r., dochodów budżetu państwa pochodzących ze spłat z tytułu przejściowego wykupienia odsetek.

Projekt nie podlega notyfikacji aktów prawnych, o której 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, z późn. zm.), gdyż nie zawiera przepisów technicznych.

Projekt ustawy został opracowany na podstawie założeń ujętych w wykazie prac legislacyjnych i pozalegisłacyjnych Rady Ministrów pod numerem ZD23.

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414, z późn. zm.) projekt został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronach internetowych Rządowego Centrum Legislacji oraz Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej. Do projektu nie zgłoszono, w trybie przepisów o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa, zainteresowania pracami nad tym projektem.

Projekt ustawy nie wymaga przedłożenia, zgodnie z § 12a uchwały nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M. P. Nr 13, poz. 221, z późn. zm.), właściwym instytucjom i organom Unii Europejskiej lub Europejskiemu Bankowi Centralnemu w celu uzyskania opinii, dokonania konsultacji albo uzgodnienia, w przypadkach określonych w obowiązujących na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przepisach Unii Europejskiej.

Projekt ustawy nie jest objęty zakresem prawa Unii Europejskiej.

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Podmioty, na które oddziałuje projektowana regulacja

Projektowana ustawa będzie miała wpływ na podmioty (spółdzielnie mieszkaniowe, członków spółdzielni oraz osoby fizyczne) posiadające lokale mieszkalne obciążone zadłużeniem z tytułu kredytów mieszkaniowych zaciągniętych przez spółdzielnie mieszkaniowe do dnia 31 maja 1992 r. i objętych pomocą państwa w ich spłacie.

2. Wyniki konsultacji społecznych

Projekt był poprzedzony założeniami konsultowanymi z:

- 1) Komisją Nadzoru Finansowego,
- 2) Narodowym Bankiem Polskim,
- 3) Bankiem PKO BP S.A.,
- 4) BGŻ S.A.,
- 5) Bankiem Polskiej Spółdzielczości S.A.,
- 6) Bankiem PeKaO S.A.,
- 7) Spółdzielczą Grupą Bankową – Bank S.A.,
- 8) Bankiem Zachodnim WBK S.A.,
- 9) Krajową Radą Spółdzielczości w Warszawie,
- 10) Krajowym Związkiem Rewizyjnym Spółdzielni Mieszkaniowych RP,
- 11) Krajową Radą Rzeczników Konsumentów,
- 12) Polską Unią Lokatorów,
- 13) Polskim Zrzeszeniem Lokatorów,
- 14) Krajowym Związkiem Lokatorów i Spółdzielców w Koninie.

Żaden z wymienionych wyżej podmiotów nie zgłosił uwag.

Projekt ustawy jest zgodny z założeniami i nie różni się od propozycji przedstawionych w założeniach.

3. Wpływ projektowanej regulacji na sektor finansów publicznych, w tym na budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego

Projektowana nowelizacja nie ma wpływu na budżety jednostek samorządu terytorialnego. Jej wpływ na budżet państwa po stronie wydatków będzie corocznie równoważony dodatkowymi dochodami pochodzącymi od kredytobiorców z tytułu spłaty zadłużenia kredytowego, jako efekt proponowanych rozwiązań.

Do oceny skutków finansowych wzięto pod uwagę:

- 1) liczbę zadłużonych lokali mieszkalnych, która na koniec 2011 r. wynosiła 73.400 (według rozliczeń Banku PKO BP S.A., który ma największą liczbę kredytów mieszkaniowych tzw. starego portfela),
- 2) roczne wydatki na wykup odsetek od kredytów mieszkaniowych, zaplanowane na 2012 r. w kwocie 110 mln zł,
- 3) roczne wpływy do budżetu państwa, pochodzące ze spłat zadłużenia z tytułu przejściowego wykupienia odsetek, zaplanowane na 2012 r. w kwocie 170 mln zł, w tym zwroty nominalnych kwot umorzenia kredytu w wysokości 50 mln zł,
- 4) stan wierzytelności Skarbu Państwa z tytułu przejściowego wykupienia odsetek na koniec 2011 r. w kwocie 5 357,5 mln zł,
- 5) roczną kwotę umorzeń ww. wierzytelności Skarbu Państwa – w 2011 r. ok. 392,7 mln zł.

Projektowane zmiany spowodują następujące koszty i korzyści dla sektora finansów publicznych (koszty/oszczędności w mln PLN):

		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Szacowane wydatki budżetu państwa, w przypadku gdy preferencyjne spłaty zadłużenia z tytułu tzw. starych kredytów mieszkaniowych wygasną z końcem 2012 r. (brak nowelizacji)	1	110,0	74,0	60,0	53,0	44,8	37,6	617,0
Szacowane dochody budżetu państwa, w przypadku gdy preferencyjne spłaty zadłużenia z tytułu tzw. starych kredytów mieszkaniowych wygasną z końcem 2012 r. (brak nowelizacji)	2	170,0	50,0	50,0	50,0	45,0	40,0	10,0

Różnica pomiędzy szacowanymi dochodami i wydatkami budżetowymi obowiązującymi w przypadku braku nowelizacji ustawy (2-1)	3	60,0	- 24,0	- 10,0	- 3,0	0,2	2,4	- 607,0
Szacowane wydatki budżetu państwa, w przypadku gdy możliwość spłaty zadłużenia z tytułu tzw. starych kredytów mieszkaniowych na preferencyjnych warunkach zostanie przedłużona do końca 2017 r. (nowelizacja ustawy)	4	110,0	100,0	90,0	80,0	70,0	60,0	415,0
Szacowane dochody budżetu państwa, w przypadku gdy możliwość spłaty zadłużenia z tytułu tzw. starych kredytów mieszkaniowych na preferencyjnych warunkach zostanie przedłużona do końca 2017 r. (nowelizacja ustawy)	5	170,0	142,0	133,0	133,0	120,0	100,0	10,0
Różnica pomiędzy szacowanymi dochodami i wydatkami budżetowymi obowiązującymi w przypadku nowelizacji ustawy (5-4)	6	60,0	42,0	43,0	53,0	50,0	40,0	- 405,0
Zwiększenie/zmniejszenie wydatków budżetowych w efekcie nowelizacji ustawy (4-1)	7	0,0	26,0	30,0	27,0	25,2	22,4	- 202,0
Zwiększenie/zmniejszenie dochodów budżetowych w efekcie nowelizacji ustawy (5-2)	8	0,0	92,0	83,0	83,0	75,0	60,0	0,0
Szacowany skutek budżetowy netto wprowadzenia przepisów nowelizacji ustawy (8-7)	9	0,0	66,0	53,0	56,0	49,8	37,6	202,0

Nieprzedłużenie okresu obowiązywania preferencyjnych spłat zadłużenia po 2012 r. spowoduje wygaśnięcie jednej z efektywnych form pomocy dla obciążonych zadłużeniem gospodarstw domowych, wpłynie na wydłużenie okresu ponoszenia wydatków wymagalnych z tego tytułu przez budżet państwa, bez zapewnienia dodatkowych wpływów do budżetu z tytułu spłat jednorazowych. Brak działań powstrzyma również proces przekształceń własnościowych dotyczących oddłużonych lokali mieszkalnych (co spowoduje brak wpływów do budżetu państwa z tytułu zwrotu nominalnych kwot umorzenia kredytów mieszkaniowych).

Proponowane w projekcie przedłużenie do końca 2017 r. możliwości dokonywania preferencyjnych spłat, zgodnie z art. 10 ust. 1 pkt 5 oraz art. 11 ust. 6 ustawy z dnia 30 listopada 1995 r. o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, udzielaniu premii gwarancyjnych oraz refundacji bankom wypłaconych premii gwarancyjnych, oprócz zwiększenia wydatków budżetu państwa, powoduje również zwiększenie wpływów, utrzymując skutki dla budżetu per saldo in plus. Należy również wskazać na historyczny charakter pomocy państwa w ww. zakresie, bowiem nowelizowany instrument nie jest nowy i dotyczy zdarzeń z odległej stosunkowo przeszłości, zaś proponowana zmiana nie jest też propozycją zupełnie nową i radykalnie poszerzającą stosowane w tym przypadku od lat formy wsparcia.

Należy również zauważyć, że wprowadzenie do przepisów projektowanej ustawy reguły wydatkowej zgodnie w ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.) jest nieuzasadnione, bowiem wydatki budżetu państwa zdefiniowane w ustawie z dnia 30 listopada 1995 r. o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, udzielaniu premii gwarancyjnych oraz refundacji bankom wypłaconych premii gwarancyjnych mają charakter wydatków wymagalnych. Aktualnie wydatki budżetowe na wykup odsetek od kredytów mieszkaniowych planowane są corocznie w kwotach bezpiecznych, niepowodujących zobowiązań wymagalnych skutkujących odsetkami karnymi w sytuacji nieuregulowania ich w terminie w należnej wysokości i uzgadniane są z Ministrem Finansów.

4. Wpływ projektowanej regulacji na rynek pracy
Projektowana regulacja nie będzie miała wpływu na rynek pracy.

5. Wpływ projektowanej regulacji na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw
Projektowana regulacja nie będzie miała wpływu na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw.

6. Wpływ projektowanej regulacji na sytuację i rozwój regionalny
Projektowana regulacja nie będzie miała wpływu na sytuację i rozwój regionalny.