

POTENCJALNE KIERUNKI ZMIAN W FINANSOWANIU SPOŁECZNEGO BUDOWNICTWA NA WYNAJEM

Warunki implementacji rekomendacji
w raporcie ekspertów Banku Światowego
— „Rynek społecznego budownictwa na wynajem
w Polsce, proponowane rozwiązania”

Bolesław Meluch
Związek Banków Polskich



Niniejszy artykuł jest próbą wskazania warunków wprowadzenia nowego programu społecznego budownictwa czynszowego w Polsce, którego wstępne założenia zostały opublikowane na stronie internetowej Ministerstwa Infrastruktury na początku grudnia 2009 r. Ponieważ założenia odwołują się do raportu Banku Światowego, który został opracowany na zlecenie Ministerstwa Infrastruktury, „Rynek społecznego budownictwa na wynajem w Polsce, proponowane rozwiązania”, warto przypomnieć podstawowe tezy tego raportu.

Autorzy raportu Banku Światowego przedstawili kilkanaście tez, które, moim zdaniem, wymagają dodatkowego komentarza mającego służyć do wskazania na niektóre, wybrane istotne elementy programu.

TEZA 1

Należy wyróżnić dwa rodzaje działalności TBS ze względu na rządzące nimi zasady i wykorzystanie subsydiów:

- a) dla średnio zarabiających: mniejszy udział subsydium lub jego całkowity brak, co skutkowałoby wyższym poziomem czynszu oraz koniecznością wniesienia partycypacji (ewentualnie uzupełnionej fakultatywną partycypacją pracodawcy) na dotychczasowym poziomie; do rozważenia w ograniczonym zakresie również prawo do wykupu mieszkania,
- b) dla nisko zarabiających: głębsze subsydia i większe zaangażowanie kapitałowe gminy, w celu całkowitego wyeliminowania lub drastycznego ograniczenia partycypacji najemcy oraz utrzymania czynszu na niskim poziomie.

Komentarz

Teza nie jest nowa i może wywoływać różne oceny. Należałoby spojrzeć na ten problem z punktu widzenia dwóch elementów: adresowania programu społecznego budownictwa na wynajem oraz spójności programu.

Oceniając dotychczasowe zasady funkcjonowania zlikwidowanego Krajowego Funduszu Mieszkaniowego można potwierdzić, iż autorzy tego programu przyjęli słuszną zasadę: jednolitych warunków dla wszystkich uczestników, w tym najemców. Z uwagi na sensualność określania wymogów dochodów dla kwalifikowania najemców, ten temat jest jednym z pierwszych, które powinny być jasno określone. Sensualność polega na tym, iż z uwagi na ograniczone środki budżetowe, tym samym ograniczone wspieranie budżetowe różnych programów mieszkaniowych, program

społecznego budownictwa mieszkaniowego powinien być adresowany przede wszystkim do osób lub rodzin najbardziej potrzebujących. Do tych, którzy nie spełniają kryteriów, aby skorzystać z kredytów hipotecznych i nabyć własny lokal mieszkalny.

Teoretycznie, zróżnicowanie poziomu subsydiowania w zależności od poziomu dochodu jest słuszne, także społecznie, ale z punktu widzenia możliwości monitorowania efektywności subsydiowania, czyli określenia, czy rzeczywiście subsydia trafiają do określonego, właściwego beneficjenta programu, może przysporzyć różne problemy techniczne, nie mówiąc już o poczuciu „niedowartościowania” sąsiada z tej samej klatki, który subiektywnie ocenia „zamożność” drugiego sąsiada i związany z tym należyty poziom subsydiów, czyli wysokość płaconego czynszu.

Nowe propozycje powinny uwzględniać te wszystkie uwarunkowania, a tym samym, przy ograniczeniach, szczególnie finansowych, określać bardziej szczegółowo wymogi beneficjentów programu, poziom ich dochodów, możliwość uzupełniającego wykorzystywania dodatków mieszkaniowych dla osób szczególnie wymagających wsparcia w realizacji zobowiązań czynszowych. Tym samym wniosek ekspertów Banku Światowego byłby zrealizowany.

Uzupełniając można stwierdzić, iż subsydiowanie społecznego budownictwa czynszowego może być oparte o:

- 1) preferencyjne oprocentowanie kredytów dla inwestorów – na poziomie krajowym,
- 2) dopłaty do stawki czynszowej tzw. sponsorów, czyli na przykład gminy, które kierują do tego budownictwa mieszkańców, czy też firmy, które w ten sposób pozyskują specjalistów, zapewniając im mieszkanie o określonym poziomie kosztów.

Preferencyjne oprocentowanie mogłoby być uzyskane poprzez:

- 1) gwarancje funduszu gwarancyjnego, jeżeli takowy powstałby,

- 2) dopłaty to oprocentowania kredytów na społeczne budownictwo mieszkaniowe.

W obecnych warunkach prawnych należałoby przyjąć, iż dopłaty do oprocentowania nie mogą być wzięte pod uwagę, o czym postanawia, wprowadzony ustawą z dnia 2 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne, ustawy o Banku Gospodarstwa Krajowego oraz niektórych innych ustaw, rozdział 8a, art. Art. 34c. 1., który stanowi, iż *w celu realizacji programów rządowych minister właściwy do spraw finansów publicznych przekazuje środki na zwiększenie funduszu statutowego w ustawie z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne* (Dz. U. z 2003 r. Nr 174, poz. 1689, z późn. zm.). Ustawodawca nie przewidział opcji dopłaty do oprocentowania.

TEZA 2

Kwestia usankcjonowania sprzedaży mieszkań wieloletnim najemcom jest kwestią drażliwą. W praktyce opcja ta może być zastosowana wyłącznie w odniesieniu do najemców o dochodach zbliżonych do lub przekraczających progi ustawowe. Tacy najemcy mogą płacić wyższy czynsz (stopniowo podwyższany, tak aby osiągnąć poziom rynkowy), opuścić mieszkanie lub je nabyć. Jeżeli celem TBS jest reinwestowanie dochodów ze sprzedaży w produkcję nowych mieszkań, cena sprzedaży powinna umożliwiać uzyskanie nadwyżki po spłacie zobowiązań wobec BGK. Z drugiej strony, cena powinna pozostać na tyle atrakcyjna dla najemcy, aby usprawiedliwiać wykup mieszkania.

Komentarz

Możliwość wykupu mieszkań przez obecnych najemców należałoby rozważać w różnych kategoriach:



KATEGORIA 1:**zainteresowanie najemcy**

Program budownictwa społecznego na wynajem zwykle adresowany jest do osób, które mają ograniczone lub żadne możliwości finansowe w inny sposób niż wynajem posiadania mieszkania (lokalu mieszkalnego). To oznacza, iż taki program jest lub powinien być adresowany do grupy osób, które nie spełniają kryterium dochodowości przy ubieganiu się o ewentualny kredyt hipoteczny lub nie mają dochodów wyższych niż są określone w programie. Tym samym, nawet przyjmując, iż części z najemców poprawi się sytuacja finansowa w zakresie zdolności kredytowej, potencjalne zainteresowanie nabyciem na własność jest mocno ograniczone. Także dlatego, iż nie spełniając kryterium dochodów (przekraczając je), najemca może otrzymać wypowiedzenie najmu, co jest prawnie dozwolone.

KATEGORIA 2:**zainteresowanie TBS**

Korzyści ze sprzedaży lokalu nie stanowią przychodu TBS z uwagi na obowiązek spłaty zobowiązań (kredytu preferencyjnego) wobec instytucji finansującej. To oznacza, iż cena powinna uwzględniać koszt spłaty kredytu. TBS będzie miał w tym zakresie ograniczone zainteresowanie sprzedażą lokalu z upustem, skoro nabywca musi spłacić kredyt zaciągnięty przez TBS na wybudowanie tych lokali i jednocześnie uzyskanie przychodów ze sprzedaży, które mogłyby stanowić zysk nadzwyczajny TBS (po zapłaceniu podatku od sprzedaży – Izba Skarbowa mogłaby wyliczyć wysokość podatku równą korzyściom z tytułu zaliczenia kosztów obsługi kredytu KFM do kosztów podatkowych). Tym samym, im bardziej cena takiego lokalu jest bliższa cenie rynkowej, tym mniej najemców mogło być chętnych na jego nabycie.

Trudno jest także uwierzyć, iż TBS mógłby akceptować, aby w ramach zasobu mieszkaniowego powstawały wspólnoty mieszkaniowe, które muszą być inaczej traktowane przez TBS. Nie zostanie zachowana dotychczasowa spójność systemu.

KATEGORIA 3:**zainteresowanie właściciela TBS**

Prywatny właściciel TBS może być zainteresowany sprzedażą lokalu, jeżeli uzna, iż właśnie w tej chwili potrzebuje wzmocnić swoje przepływy gotówkowe. Ale trudno nie przyjąć, iż bardziej korzystna dla prywatnego właściciela jest sytuacja zapewnienia sobie stałych przychodów z tytułu najmu lokali mieszkalnych.

W sytuacji, gdy właścicielem TBS jest gmina, można przyjąć, iż może nie być ona zainteresowana sprzedażą lokali mieszkalnych, szczególnie w sytuacji, gdy do kapitału TBS wniesione zostały aportem grunty – sprzedaż nie generowałaby żadnych dochodów dla gminy.

KATEGORIA 4:**zainteresowanie banku finansującego TBS**

Bankiem finansującym jest, oczywiście, Bank Gospodarstwa Krajowego. Bank, oceniając sytuację, w której najemcy będą stawali się właścicielami lokali mieszkalnych wybudowanych ze środków zlikwidowanego z dniem 31 maja 2009 r. Krajowego Funduszu Mieszkaniowego, będzie musiał dokonać analizy, w jakim stopniu taka sytuacja będzie generowała ryzyko. Wcześniejsza spłata kredytu (tym razem przez najemcę) o tyle może generować nowe ryzyko, iż dla każdego z kredytów byłego KFM została wyznaczona wartość netto (NPV) celem zwiększenia funduszy statutowych BGK. Zmiana w harmonogramie spłaty, czyli zmniejszenie dochodów odsetkowych dla banku, może oznaczać zmniejszenie funduszy.

KATEGORIA 5:**możliwość wzmocnienia finansowego programu społecznego budownictwa na wynajem**

W opisanych powyżej sytuacjach należałoby wątpić, iż sprzedaż lokalu mieszkalnego generowałaby jeszcze dochody, które TBS mógłby przeznaczyć na dalszą realizację swoich zadań statutowych, tj. budowanie mieszkań na wynajem.

TEZA 3

Kapitał na finansowanie nowych długoterminowych kredytów powinien być pozyskiwany rynkowo, w fazie przejściowej głównie przez BGK, do czasu uzyskania długoterminowej płynności przez inne banki. W praktyce zarówno BGK, jak i pozostałe banki, będą poszukiwać płynności w funduszach emerytalnych za pośrednictwem rynków obligacji. Będzie to prawdopodobnie wymagało wdrożenia określonych rozwiązań w zakresie gwarancji. W krótkim okresie BGK może emitować własne obligacje, a następnie również oferować gwarancje innym kredytodawcom i emitentom obligacji za pośrednictwem funduszu gwarancyjnego.

Komentarz

Niewątpliwie ta wskazówka powinna być wzięta pod uwagę przez Bank Gospodarstwa Krajowego.

Do rozstrzygnięcia pozostają następujące kwestie:

1. Możliwość emisji obligacji – czy mają to być obligacje banku, czy obligacje hipoteczne? Warunki prawne dla obligacji hipotecznych nie są w tej chwili sprzyjające – brak możliwości efektywnego transferu zabezpieczenia na obligatoriusza.
2. Czy BGK nie powinien mieć możliwość emisji listów zastawnych zabezpieczanych wierzytelnościami dawnego KFM (przyjmując, iż także inne banki niespecjalistyczne miałyby taką możliwość)? Decyzja o możliwości emisji listów zastawnych przez banki uniwersalne leży po stronie Ministerstwa Finansów i nadzoru finansowego. Oczywiście, można byłoby skorzystać z usługi banku hipotecznego, który emitowałby listy zastawne zabezpieczane wierzytelnościami dawnego KFM, ale głównym warunkiem ograniczającym jest możliwość efektywnego przeniesienia hipoteki na zabezpieczających

wierzytelności nieruchomościach. Także koszt pozyskania kapitału może ograniczać zastosowanie tej opcji.

3. Wysokość akceptowalnego przez inwestora nabywającego papiery dłużne oprocentowania. Jest to, jeżeli przyjąć, iż warunki prawne do pewnego stopnia można zmienić, aby były bardziej sprzyjające refinansowaniu portfeli wierzytelności hipotecznych przez banki, najważniejszy element do rozstrzygnięcia. W jaki sposób refinansować portfel, którego przychody odsetkowe mogą nie być wystarczające (kredyty mają preferencyjny poziom odsetek, zgodnie z programem) do pokrycia zobowiązań odsetkowych z tytułu emisji papierów wartościowych.

TEZA 4

BGK powinien pokryć lukę płynnościową na poziomie co najmniej 300 mln zł, aby ustabilizować kredytowanie przedsięwzięć na dzisiejszym niskim poziomie do 2011 r. Pokrycie tej luki wymaga gwarancji rządowych, które umożliwiłyby zaciągnięcie kredytu w Europejskim Banku Inwestycyjnym i/lub Banku Światowym, bądź emisję obligacji BGK. Rozwiązanie średniookresowe może polegać na zmianie regulacji ustawowych, które pozwoliłyby emitować bankom, w tym BGK, listy zastawne.

Komentarz

W sytuacji, gdy, zgodnie z ustawą z dnia 2 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne, ustawy o Banku Gospodarstwa Krajowego oraz niektórych innych ustaw, aktywa netto KFM weszły do funduszy własnych BKG, a bank udziela kredyty na społeczne budownictwo czynszowe z własnych środków i na własne ryzyko,

luka płynnościowa, jeżeli ma lub może mieć miejsce, staje się luką płynnościową banku, a nie KFM. W tej sytuacji bank powinien skierować swe działania na pokrycie własnej luki płynnościowej.

Natomiast bardzo istotną sprawą jest określenie, w jaki sposób pokryć różnicę między preferencyjnym poziomem odsetek od kredytów dla TBS-ów i kosztem pozyskania kapitału. Kapitału, który może być pozyskany, jak to zostało wskazane w raporcie Banku Światowego, poprzez zaciągnięcie pożyczki w międzynarodowych instytucjach finansowych, poprzez emisję własnych papierów dłużnych lub sekurytyzację. Bez wskazanie źródła pokrycia tej różnicy w oprocentowaniu, wszystkie te warianty mogą pozostać wyłącznie w sferze rozważań.

TEZA 5

Nowe kredyty dla TBS powinny być konwencjonalnymi kredytami na 30–35 lat, o stopie stałej (przynajmniej w początkowej fazie spłaty), bądź o stopie zmiennej. Należy rozważyć spłatę zarówno ratami stałymi, jak i indeksowanymi. Taki kredyt byłby bliższy kredytom występującym na rynku niż stosowany dotąd kredyt podwójnie indeksowany (DIM), którego spłata następuje bardzo wolno i który jest głównym źródłem wspomnianej luki płynnościowej.

Komentarz

W obecnym reżimie prawnym zmiana dla udzielonych kredytów nie jest już możliwa. Natomiast w ramach nowego programu społecznego budownictwa czynszowego propozycje te powinny być poważnie wzięte pod uwagę. Jednakże najpierw należałoby rozstrzygnąć, jaki jest akceptowalny poziom czynszów. Jeżeli zostaną zachowane warunki wyznaczania poziomu opłat czynszowych, to znaczy nie będą one przekraczać 4 proc. wartości

wskaźnika odtworzeniowego, ten element powinien być wyznacznikiem warunków kredytowych: poziomu oprocentowania, długości kredytowania, wysokości rat, indeksowania lub okresowego stosowania stałej stopy procentowej.

TEZA 6

Stary portfel kredytów powinien podlegać restrukturyzacji w drodze negocjacji. Zaleca się, aby dokonywać konwersji na kredyty o konwencjonalnym schemacie spłaty w przypadku TBS-ów, które mogłyby udźwignąć ich spłatę. Restrukturyzacja mogłaby następować w dwóch krokach:

- a) harmonizacji poziomu spłat między starym i nowym portfelem z jednoczesnym rozpoczęciem kredytowania w oparciu o rekomendowane wyżej kredyty konwencjonalne,
- b) stopniowej konwersji starego portfela w nowy instrument kredytowy.

Komentarz

Jak już wcześniej wskazano, w sytuacji, gdy dokonana została wycena kredytów, przyjmując dla niej wysokość oprocentowania, wysokość rat spłaty odsetek i kapitału, warunki indeksowania, a więc przyjęto do wyceny określony poziom spłat odsetek i długość trwania kredytu, restrukturyzacja starego portfela może nie leżeć w interesie banku.

TEZA 7

Chociaż gminy są z mocy Konstytucji odpowiedzialne za zapewnienie społeczności lokalnej wyboru w zakresie zaspokajania swoich potrzeb mieszkaniowych, nie można pomijać roli państwa polegającej na tworzeniu odpowiednich warunków oraz zachęt, wskazywaniu kierunków postępowania, monitorowania



i oceny. Gminy potrzebują nadrzędnych ram państwowej polityki mieszkaniowej oraz strategii jej wdrażania z niezbędnymi programami i instrumentami. Programy budownictwa społecznego powinny być planowane w taki sposób, aby lepiej wpisywały się w kompleksową politykę mieszkaniową państwa, były spójne z lokalnymi politykami mieszkaniowymi oraz były transparentne dla inwestorów (w) TBS.

Komentarz

Trudno nie zgodzić się z takimi stwierdzeniami, aczkolwiek są one na takim poziomie ogólności, iż trudno z nimi polemizować. Niewątpliwie programy rządowe winny uwzględniać zadania i możliwości realizacji zadań związanych z zaspokajaniem lokalnych potrzeb mieszkaniowych przez gminy. To właśnie gmina jest nie tylko odpowiedzialna za wdrażanie tej polityki, ale przyjęte parametry tej polityki wpływają na możliwość jej realizacji na poziomie wykonawczym. To oznacza, iż program powinien obejmować następujące elementy:

- 1) warunki finansowania – z punktu widzenia gminy (jako właściciela TBS) istotne jest, by można było dostosować horyzont gminnego programu mieszkaniowego do planów finansowych nowego programu. To oznacza potrzebę przynajmniej 3-5 letnich planów finansowych, do których plany gminnych inwestycji mieszkaniowych powinny się dostosowywać.
- 2) instrumenty wspierające program. Tymi instrumentami mogą i powinny być fundusze gwarancyjne, które umożliwiłyby udzielanie kredytów na warunkach preferencyjnych oraz np. otwarte fundusze inwestycyjne, których członkowie byłiby jednocześnie właścicielami nieruchomości będących w portfelu takiego funduszu nieruchomości. Niestety, nie istnieją w Polsce warunki

prawne do funkcjonowania tych dwóch instrumentów wspierających program.

- 3) parametry programu wspierające budownictwo. Jest to bodajże podstawowy, wyjściowy element jakichkolwiek rozważań i propozycji. W ramach polityki mieszkaniowej państwa należałoby określić przede wszystkim beneficjentów programu, czyli to, do kogo jest on adresowany. Na jakich warunkach, jakie elementy obejmuje. Zwykle państwo stara się wspierać to, co może być zbudowane od nowa, natomiast nie uwzględnia potrzeb rewitalizacyjnych i remontowych miast. Przyjęta formuła artykułu nie pozwala wskazać na bardziej szczegółowe parametry. Tym niemniej nie można zapominać o potrzebie rewitalizacji i remontach domów, które już są wynajmowane, a których, z uwagi na ich stan techniczny, może w bardzo niedługim okresie zabraknąć.

TEZA 8

Z perspektywy rządu sektor TBS stanowi cenne narzędzie prowadzenia polityki ze swoim potencjałem zarówno tworzenia zasobu, jak i zarządzania nim na zasadzie *non-profit*. Biorąc pod uwagę rosnącą presję na tworzenie zasobu dostępnych mieszkań czynszowych, TBS-y mogą być wykorzystane do wykreowania opartego o zasady rynkowe sektora mieszkań o umiarkowanych czynszach, działającego w warunkach rozluźnionego reżimu ochrony praw lokatorów oraz podatkowego. Temu rozluźnieniu towarzyszyłby jednak warunek reinwestowania dochodów w działania o charakterze społecznym. Powyższe rekomendacje odnoszą się do ściśle ograniczonego zakresu działań dotyczących obecnego systemu TBS. Proponowane kierunki działań należy

tym samym rozpatrywać w przedmiotowym kontekście, gdyż mogą one nie odzwierciedlać szerszych rekomendacji Banku Światowego, dotyczących rynków mieszkaniowych i polityki mieszkaniowej czy nawet tylko rozwoju rynków mieszkań czynszowych. Rekomendacje dotyczące dłuższego okresu lub większego zakresu działań rządu wymagałyby odrębnych i odpowiednio długich prac studialnych. Końcowy rozdział niniejszego raportu przedstawia szersze spojrzenie na możliwe reformy sektora czynszowego w przyszłości, takie, jak szersze wykorzystanie dodatków mieszkaniowych.

Komentarz

System TBS wykreował, w większości przypadków, dobrze zarządzane spółki, które nie tylko budują nowe mieszkania na wynajem, ale często realizują inne elementy gminnej polityki mieszkaniowej, w tym zwłaszcza zarządzanie gminnym zasobem komunalnym lub wspieranie budownictwa socjalnego. To jest spory kapitał rynku nieruchomości i powinien być widziany w kontekście potencjału. Inną sprawą jest, czy ten system powinien być skierowany do innych segmentów – wynajmu na warunkach rynkowych. Jeżeli miałby być zachowany wariant instytucji *non-profit*, to takie ujęcie będzie burzyło system. Tym samym będzie on coraz mniej transparentny, przewidywalny, sterowalny i będzie kreował nową jakość w inwestycjach mieszkaniowych – prawdopodobnie bez ograniczeń prawnych. A to, w świetle potrzeby opracowania nowego programu budownictwa mieszkaniowego na wynajem, nie jest pożądane.

TEZA 9

Wybór najemców:

- 1) wprowadzić dwupoziomowy system parametrów, w celu odrębnego traktowania najemców o niskich i średnich

dochodach (temat potraktowany szerzej w rozdziale 2),

- 2) wprowadzić oświadczenia sprawdzane przez Ministerstwo Infrastruktury (czynność ta mogłaby być delegowana na BGK i/lub inne zaangażowane instytucje kredytowe) ze stosownymi sankcjami zarówno dla TBS, jak i najemców zaniżających swoje dochody,
- 3) badanie dochodu najemców z umowami na czas nieokreślony (co 2 lata) przeprowadzane przez TBS, a następnie sprawdzane przez MI z istotnymi sankcjami finansowymi w przypadku wykrycia nieprawidłowości (jako opcja: delegować ten monitoring na BGK jako zleceniobiorcę zadania publicznego – za odpowiednim wynagrodzeniem – lub/i inne zaangażowane instytucje kredytowe),
- 4) zaprojektować skalę wzrostu czynszów (aż do czynszu wolnorynkowego) dla najemców, którzy w sposób znaczny i stały przekraczają progi dochodowe; kontrolować wykorzystanie skali i stosować sankcje dla TBS w przypadku niekorzystania z niej (obniżenie subsydiów, gdyż zachowania takie dowodziłyby, że dodatkowe dochody nie są TBS-owi potrzebne),
- 5) biorąc pod uwagę niewielką liczbę przypadków, w jakich sprzedaż lokalu będzie opłacalna zarówno dla najemcy, jak i TBS-u, a także techniczne i polityczne trudności, jakie wiązałyby się z przygotowaniem odpowiednich zmian w prawie, nie rekomenduje się udzielenia zgody na jakąkolwiek sprzedaż mieszkań lokatorom w istniejących zasobach TBS, nawet przy zgodzie TBS; przyznanie prawa do wykupu byłoby jeszcze gorszym rozwiązaniem.

Komentarz

Program społecznego budownictwa czynszowego nie był zaprojektowany w celu zaspokajania potrzeb mieszkaniowych ubogich grup społecznych, jako program socjalny. Ale w ramach tego programu jest możliwe wynajmowanie mieszkań bardzo ubogim ludziom/rodzinom. Takie

rozwiązanie z reguły wymaga pewnych dodatkowych aktywności po stronie TBS, gminy lub organizacji pozarządowych. Istnieją liczne przykłady wzorcowej współpracy gminy, TBS i organizacji pozarządowych, które to podmioty bez względu na różnice polityczne, z bardzo dobrym skutkiem, oferują mieszkania dla osób szczególnie tego potrzebujących: starszych, rodzinnych domów dziecka, niepełnosprawnych fizycznie i umysłowo. Takie podejście kreuje nową jakość. To jeden aspekt.

Drugi aspekt to sytuacja, w której najemcami, niekoniecznie od początku wynajmu danego lokalu, są osoby, których sytuacja materialna poprawia się na tyle, iż albo chcieliby wykupić zajmowane mieszkanie, albo wyprowadzić się. Z punktu widzenia bezpieczeństwa TBS i przychodów z tytułu najmu, nie jest korzystne stosowanie wymogu weryfikacji dochodów pod kątem ewentualnego wypowiedzenia umowy najmu – najemca zwykle jest płatczym czynsz w terminie. Natomiast inną sprawą jest to, do jakiego poziomu mógłby być podwyższony czynsz w zależności od dochodów, aby jednak lokator zdecydował się pozostać tym mieszkaniem.

Trzeci aspekt to warunki i możliwości weryfikowania dochodów najemców. Ten element, z uwagi na to, iż jest wrażliwy społecznie, powinien być realizowany przez gminę. Nie powinien być prowadzony przez TBS, a tym bardziej, na przykład, przez instytucję kredytującą.

Ostatni element to rekomendacja niewyrażania zgody na sprzedaż mieszkań. W świetle rozważań w punkcie 2, teza jak najbardziej słuszna.

TEZA 10

Równowaga finansowa programu TBS:

- 1) rozważyć zmianę metodologii ustalania wskaźnika odtworzeniowego, aby poprawić jego adekwatność – w drodze kontaktów na poziomie EU lub dwustronnych

(przykład: współpraca między GUS i francuskim Insee),

- 2) ustalić, czy wskaźnik relacji obciążenia spłatą do dochodów z czynszów brutto (maksymalnie 70 proc.) jest wciąż prawidłowo ustalony, czy jest oparty o dane porównujące koszty operacyjne TBS-ów różnej wielkości; rozważyć zróżnicowanie go zależnie od wielkości TBS-u,
- 3) jeżeli przyjęty zostanie system dopłat do odsetek, należy również przyjąć metody kalkulacji dyskonta oparte na doświadczeniach międzynarodowych,
- 4) uruchomić badania porównawcze na temat zasad i stosowania różnych instrumentów podatkowych (CIT, VAT etc.) z zamiarem wykorzystania tych instrumentów jako pozabudżetowych subsydiów do działalności w obszarze najmu socjalnego, opartych o zasadę, iż ulgi podatkowe powinny być kierowane do operatorów budownictwa społecznego, o ile rzeczywiście prowadzą określoną działalność, a nie tylko z tytułu posiadania określonego statusu prawnego,
- 5) stworzyć samorządom (gmina, powiat, województwo) możliwość tworzenia funduszy pracodawców, aby mogły one wносить dobrowolny wkład w finansowanie programów TBS, a także stworzyć ramy dla takich mechanizmów,
- 6) należy zdefiniować dwa rodzaje działalności TBS:
 - a) dla średnio zarabiających: mniejszy udział subsydium lub jego całkowity brak, co skutkowałoby wyższym poziomem czynszu oraz koniecznością wniesienia partycypacji (ewentualnie uzupełnionej fakultatywną partycypacją pracodawcy) na dotychczasowym poziomie; do rozważenia w ograniczonym zakresie również prawo do wykupu mieszkania,
 - b) dla nisko zarabiających: głębsze subsydia i większe zaangażowanie kapitałowe gminy, w celu całkowitego wyeliminowania lub drastycznego ograniczenia partycypacji najemcy oraz utrzymania czynszu na niskim poziomie,



- 7) zmienić przepisy w taki sposób, aby partycypacja najemcy uwzględniała zużycie i wartość rynkową.

Komentarz

Zmiana metodologii ustalania wskaźnika odtworzeniowego¹ jest niewątpliwie potrzebna, także z uwagi na inne elementy programu mieszkaniowego – Rodzina na Swoim, ponieważ nie wszystkie firmy przekazują sprawozdania firm budowlanych dla celów statystycznych w danym mieście, a jednocześnie dane zagregowane nie rozróżniają nakładów poniesionych na lokale mieszkalne i użytkowe czy garaże. W ten sposób wartości są zawyżone i nie odzwierciedlają rzeczywistych kosztów. Jednocześnie koszty praktycznie nie stanowią wartości średniej w danym mieście – w zależności od tego, czy otrzymane sprawozdania zostały wygenerowane przez firmy działające na rynku apartamentowców, mieszkań luksusowych czy też mieszkań dostępnych, takie dane będą miały wpływ na obliczenie średniej. W dodatku mogą one nie uwzględniać kosztów wykończenia lokali, ponieważ w większości przypadku sprzedaż lokalu ma miejsce w formie tzw. stanu deweloperskiego. Niejasność występuje także co do obowiązku uwzględniania podatku VAT – w zależności od formy prawnej inwestora, ten podatek jest wliczany do kosztów, a przez niektóre podmioty (np. deweloperów) jest odwrotnie. Tym samym dane publikowane przez urzędy statystyczne i wojewodów oparte są o informacje fragmentaryczne i nie odzwierciedlają zmian, jakie zachodzą w kosztach budowy, często rozciągniętych na dłuższy okres inwestycyjny (na przykład trudno jest porównywać koszty budowy mieszkań w latach 2004-2006 i 2007-2008).

Przykład popularności w Niemczech rynku mieszkań na wynajem powinien być szczególnie uważnie przeanalizowany pod kątem zaadaptowania niektórych rozwiązań – 52 proc. całego rynku mieszkaniowego stanowią mieszkania na wynajem. Jednym z istotnych instrumentów, pozytywnie wpływających na atrakcyjność inwestycji

w tym segmencie rynku, jest odroczenie podatku od dochodów z tytułu czynszów do momentu uzyskania nadwyżki przychodów z czynszów nad kosztami inwestycji (koszty finansowe i koszty eksploatacyjne). Odroczenie zobowiązań podatkowych przekłada się na wysokość czynszu.

Systemu dopłat do odsetek może być jednym z elementów wspierających budownictwo na wynajem. Dla kalkulacji inwestycji inwestor powinien liczyć na poziom wymaganych odsetek między 3,5 do 5 proc. maksymalnie, aby zachować akceptowalny poziom czynszów, które i tak są zwykle wyższe od czynszów dla budownictwa komunalnego. Jednakże dopłaty do odsetek to koszt dla budżetu. W obecnych warunkach ograniczeń budżetowych trudno liczyć na odpowiedni poziom środków na dopłaty. Należy także wziąć pod uwagę, iż dopłata do odsetek to nie jest jednorazowy wydatek dla budżetu. Symulacje dla kredytów o 35-letnim okresie kredytowania i preferencyjnym oprocentowaniu wskazują, iż dopłaty do odsetek będą wymagane przez ok. 27-28 lat (w zależności od wysokości dopłaty – którą należałoby traktować jako różnicę między oprocentowaniem preferencyjnym i poziomem dochodowości długoterminowych obligacji skarbowych, jako alternatywa inwestycyjna dla środków banku).

Natomiast nie ma żadnych ograniczeń, aby samorządy tworzyły fundusze pracodawców do wniesienia wkładu w finansowanie programu gminnego budownictwa czynszowego. Ustawa o funduszach inwestycyjnych jest wprost stworzona do takiej działalności.

Uzależnienie wysokości czynszu od wysokości dochodów beneficjentów programu jest na pewno atrakcyjną propozycją. Szczególnie politycznie. Natomiast niesie ono sporo innych zagrożeń dla programu, w tym zwłaszcza dla samego TBS i samorządu. Traktowanie wszystkich najemców na tych samych zasadach ma swoje uzasadnienie. Społeczne i logistyczne. Osoby mieszkające w jednym domu mają tendencję do oceniania swoich sąsiadów.

Pewnego rodzaju uprzywilejowanie w postaci niższego czynszu może być odbierane jako niesprawiedliwe przy tych samych warunkach mieszkaniowych. Bardziej akceptowalny byłby udział samorządu w partycypacji lub dofinansowanie czynszu dla rodzin o niższych dochodach. Niewątpliwie temat jest wrażliwy społecznie. Natomiast z punktu widzenia TBS takie zróżnicowanie, a więc potencjalna niepewność co do możliwości spłaty kredytu, może stanowić ryzyko dla TBS, a tym samym dla banku kredytującego.

TEZA 11

Finansowanie programu TBS:

- Należy odnieść się do kilku problemów związanych z przejrzystością systemu:
 - TBS-y powinny podnieść standardy swojej sprawozdawczości, tak, aby nabywcy obligacji lub banki mogły łatwiej analizować bilanse i zdolność obsługi zadłużenia.
 - Sprawozdawczość TBS-ów powinna być bardziej wystandaryzowana i przejrzysta, szczególnie w zakresie wyceny aktywów (w przypadku firmy prowadzącej działalność polegającą na wynajmie, preferowane jest podejście oparte o wartość bieżącą netto) oraz zużycia ekonomicznego.
 - Kwestia księgowania partycypacji powinna zostać wyjaśniona w kierunku uznania jej za część kapitałów TBS; ryzyko pustostanów powinno być rozwiązane poprzez zabezpieczenie zastępczego utrzymania zasobów.
- Aby uzyskać dostęp do zabezpieczonego finansowania dłużnego (kredytu hipotecznego), wymagana jest przejrzystość powyższych praktyk, co pozwoli ustalić krytyczne wartości rynkowe wskaźników kredytu do wartości.
- W dzisiejszych warunkach rynkowych należy utrzymywać co najmniej 30-procentowy wskaźnik pokrycia kapitałami, aby ograniczyć ryzyko kredytowe i potrzebę gwarancji ze strony

sektora publicznego. Inwestycje w grunty są kluczowa z punktu widzenia tych wymogów kapitałowych.

4. TBS-y powinny poprawić jakość zarządzania aktywami i pasywami.
5. Zorientować się na taką restrukturyzację starego portfela, która wygeneruje jednolite raty spłaty (przy takim samym poziomie obsługi zadłużenia) i przekształci ten portfel w nowe instrumenty kredytowe opisane poniżej. Drugą w kolejności, zalecaną opcją są negocjowane spłaty, trzecią w kolejności – stopniowe refinansowanie kredytów w miarę ich „dojrzewaną” (upływu okresów, na jaki zostały udzielone). Ograniczanie okresów spłaty jest kluczowe dla restrukturyzacji według wszystkich opisanych opcji.
6. Biorąc pod uwagę uwarunkowania rynku finansowego w Polsce na początku 2009 r., główne opcje do rozważenia w zakresie konstrukcji nowego produktu kredytowego są następujące:
 - a) Kredyt o stałej stopie z okresem rewizji stopy procentowej nie krótszym niż 10 lat (w przypadku zainteresowania inwestorów możliwe są dłuższe okresy, obejmujące nawet cały okres spłaty kredytu). Taki instrument mógłby być oprocentowany powyżej krzywej wyceny rządowych obligacji denominowanych w złotych i mógłby zabezpieczać emisje obligacji bankowych, takich jak listy zastawne.
 - b) Względnie należy rozważyć oparty o WIBOR kredyt o oprocentowaniu zmiennym, z początkowo stałym oprocentowaniem (pierwsze 5-10 lat) oraz limitem wysokości oprocentowania obowiązującym w całym okresie spłaty. Taki instrument byłby atrakcyjniejszy dla banków wykorzystujących własną bazę depozytową (wrażliwą na zmiany WIBOR-u); jednakże wysokość limitów musiałaby być ustalona przez wiarygodnych partnerów zabezpieczających ryzyko stopy procentowej.
 - c) Podstawową alternatywą, praktykowaną np. w Finlandii jako „nakładka”

(wyznaczenie pułapu) na kredyty o stałej stopie, jest skonstruowanie nowego, prostszego instrumentu indeksowanego, takiego, jak kredyt indeksowany poziomem cen (price-level adjusted mortgage – PLAM). To podejście mogłoby zostać zrealizowane w scenariuszu, w którym Polska pozostaje przy narodowej walucie przez dłuższy czas.

7. Program mieszkaniowy powinien zawierać długoterminową wizję finansowania, która bilansowałaby cele polityki w zakresie wspierania budownictwa społecznego oraz potrzebę zapewnienia zrównoważonego finansowania.
8. Z uwagi na włączenie KFM do BGK, nowy program powinien wykorzystać dźwignię finansowania komercyjnego przez banki i/lub rynek papierów dłużnych; zakłada to początkowo kluczową rolę BGK oraz zasileń budżetowych z Ministerstwa Infrastruktury, które zapewnić mają, że system zacznie się samofinansować.
9. BGK musi sfinansować lukę płynnościową na poziomie 300 mln zł w ciągu następnych 3 lat, aby tylko utrzymać dzisiejsze (niskie) status quo w zakresie produkcji mieszkań (uwzględniając ewolucję przepływów pieniężnych netto w KFM). Wykorzystanie dźwigni kredytów opartych o rynek oraz nowych, lepiej adresowanych i efektywniejszych subsydiów, możliwe jest osiągnięcie większej produkcji mieszkań. Rząd uzyskałby efekt skrócenia listy oczekujących (poprzez okresowe zwiększenie wydatków budżetowych), a gospodarka uzyskałaby impuls stymulacyjny w czasie kryzysu.
10. Ministerstwo Infrastruktury powinno ocenić wzrost produkcji, jaki wystąpi po zastosowaniu nowej polityki w zakresie wspierania budownictwa społecznego, odnosząc go do poziomu wydatków w relacji do PKB.
11. Program mieszkaniowy opracowany przez MI oraz BGK powinien jasno określać, a następnie regularnie weryfikować naturę i treść subsydiów w nowych ramach programowych, np. poprzez opis form subsydiów (głównie dopłata do odsetek,

ale być może również gwarancje) oraz towarzyszące im warunki.

12. Wymagane jest finansowanie pomostowe przynajmniej dla planów udzielania kredytów w latach 2009-2011, które obecnie opierają się na obniżaniu pozycji gotówkowej systemu. BGK powinien pozyskać zewnętrzne pożyczki w międzynarodowych instytucjach (EBI, Bank Światowy) lub przez krajowe rynki papierów dłużnych, w obu przypadkach potrzebna będzie jakaś forma państwowej gwarancji (jak dla publicznych pożyczek na infrastrukturę).

Komentarz

W momencie likwidacji Krajowego Funduszu Mieszkaniowego w maju 2009 r., a tym samym dokonania rezygnacji z bezpośredniego finansowania z budżetu państwa programu społecznego budownictwa czynszowego stało się jasne, iż należy poszukiwać innych źródeł i instrumentów finansowania. Jednym z podstawowych źródeł finansowania może być rynek kapitałowy. Bez względu na to, czy w ostateczności tymi instrumentami będą listy zastawne, obligacje hipoteczne, czy też sekurytyzacja, każdy z nich wymaga przejrzystości zabezpieczeń. A tymi zabezpieczeniami będą wierzytelności TBS-ów. Stąd raport Banku Światowego wskazuje na potrzebę podniesienia standardów sprawozdawczości kredytobiorców, wystandaryzowania wyceny aktywów oraz zużycia ekonomicznego. Wprowadzając te standardy (uzupełniając, ponieważ większość wymogów księgowych i sprawozdawczych jest specjalnie uregulowana rozporządzeniem Rady Ministrów, przepisami Ministerstwa Finansów oraz wymogami do oceny ryzyka kredytowego przez kredytodawcę – BGK) zostanie umożliwione refinansowanie portfela wierzytelności TBS-ów.

Niewątpliwie, raport Banku Światowego wskazuje na podstawowe, ale nie jedyne, czynniki istotne, aby zarówno agencje ratingowe, jak i inwestorzy mogli ocenić ryzyko związane z nabywaniem wymienionych instrumentów inwestycyjnych.



Oprócz wskazanych w raporcie, istotnych elementów, przy emisji papierów dłużnych zabezpieczanych kredytami na budownictwo czynszowe, w ramach programu należy wziąć pod uwagę także różne aspekty wyceny i audytu portfela, kontroli jakości, platformy informatycznej generującej wymagane przez agencje ratingowe informacje, w tym zwłaszcza dotyczące spłacalności kredytu, metod wyceny i aktualizacji wartości zabezpieczenia, system oceny ryzyka, w tym między innymi zasady wyliczania prawdopodobieństwa niedotrzymania warunków kredytowych (*Probability of Default* – PD), ogólnie zarządzania ryzykiem kredytowym; kolejnym istotnym elementem jest zapewnienie odpowiedniego systemu obsługi tych kredytów. Niewątpliwie inwestorzy będą oceniać takie elementy, jak: transparentność, zgodność i pełność danych o zabezpieczeniach tych papierów wartościowych. Elementy te brane są pod uwagę przez agencje ratingowe dla ratingu inwestycyjnego instytucji obsługującej kredyty stanowiące zabezpieczenie papierów wartościowych. Także inne aktywa, które nie stanowią zabezpieczenia w danej transakcji.

Uważam, iż można rozważać różne warianty kredytów na społeczne budownictwo czynszowe, tak jak proponują autorzy raportu Banku Światowego: (I) kredyt o stałej stopie z okresem rewizji stopy procentowej nie krótszym niż 10 lat, (II) kredyt o oprocentowaniu zmiennym z początkowo stałym oprocentowaniem (pierwsze 5-10 lat) oraz limitem wysokości oprocentowania obowiązującym w całym okresie spłaty, (III) kredyt indeksowany poziomem cen. Ale przedstawienie propozycji i wybór rodzaju instrumentu finansującego uzależnione jest przede wszystkim od właściwego określenia parametrów całego programu społecznego budownictwa mieszkaniowego.

Te główne parametry to:

1. Beneficjenci programu – osoby i rodziny, które nie mają zdolności kredytowej, czyli nie mogą otrzymać kredytu bankowego w celu zaspokojenia swoich potrzeb mieszkaniowych. Zasada ta powinna obowiązywać w trakcie całego okresu

najmu. Nie tylko z powodów społecznych – przy ograniczonych środkach kolejki osób oczekujących nie będą się zmniejszać. Także z tego powodu, iż jednym z podstawowych elementów prawidłowego funkcjonowania rynku nieruchomości jest zapewnienie efektywnego obrotu mieszkaniem. Poprawa warunków materialnych najemców powinna skutkować chęcią nabycia mieszkania na własność. Ale nie tego, które zostało wybudowane przy wydatnej pomocy państwa, na warunkach preferencyjnych, ponieważ taki korzystny dla przyszłych nabywców model musi być dostępny dla wszystkich zainteresowanych.

2. Instrumenty finansowe. Przyjmując założenie, iż program w jak najmniejszym stopniu powinien obciążać budżet centralny i gminny, a jednocześnie powinien zapewniać taki poziom kosztu finansowania, aby czynsz pokrywał te koszty obsługi zobowiązań finansowych, należy promować instrumenty, które pozwalają ograniczać koszty finansowe. Do nich z pewnością można zaliczyć fundusz gwarancyjny specjalnie dedykowany dla programu społecznego budownictwa czynszowego. Właściwie skonstruowany fundusz może pozwolić na korzystanie z kredytów komercyjnych z preferencyjnym poziomem odsetek. Drugim takim instrumentem, który może i powinien być wzięty pod uwagę przez uczestników rynku, jest fundusz inwestycyjny. Jest to instrument, dla którego ramy prawne są już ustanowione i nie ma przeszkód prawnych, aby gminy, TBS-y, najemcy oraz instytucje finansowe tworzyli i współtworzyli fundusz finansujący społeczne budownictwo czynszowe. Tego rodzaju instrument ma dodatkowe zalety: przychody z inwestycji nie są opodatkowane, zapewnia płynność dla jego uczestników (także dla partycypantów), najemcy mają możliwość stania się współwłaścicielami nieruchomości w takiej części, w jakiej dokonają inwestycji (poprzez partycypację, a także niezależne nabywanie certyfikatów inwestycyjnych), zapewnia długotrwałe, w miarę bezpieczne dochody dla inwestorów (może uzyskać zainteresowanie funduszy emerytalnych

o długim horyzoncie inwestycyjnym), umożliwia realizowanie polityki mieszkaniowej na poziomie samorządu terytorialnego.

3. Zasoby mieszkaniowe. W programie społecznego budownictwa czynszowego należałoby połączyć potrzebę tworzenia zasobów mieszkaniowych na wynajem z rozwiązaniem problemów rewitalizacji, co będzie przyczyniać się do powstawania mechanizmów umożliwiających rozwój miast, zwłaszcza metropolii. Z uwagi na brak programów i funduszy na rewitalizację oraz remonty, realizując program społecznego budownictwa czynszowego włączenie tych elementów rynku mieszkaniowego przyczyniłoby się do odzyskiwania i pozyskiwania bez specjalnych inwestycji infrastrukturalnych starych zasobów.

4. Polityka czynszowa. Na pewno powinna być aktywna. Aktywna oznacza dostosowana do poziomu zamożności najemcy, uwzględniając podstawowe elementy: minimalny i maksymalny akceptowalny poziom czynszów wynikający z przyjętego poziomu wskaźników odtworzeniowych, wymogów spłat zobowiązań finansowych, tworzenia funduszy remontowych, a także wykorzystywać wsparcie gmin dla rodzin o stosunkowo niskich dochodach. Polityka czynszowa programu musi być skorelowana z polityką czynszową gminy dla całego zasobu mieszkaniowego. Polityka czynszowa jest, niestety, elementem gry politycznej. To może hamować tworzenie aktywnej polityki czynszowej, skutkując brakiem efektywności i ograniczaniem środków niezbędnych na nowe inwestycje i remonty.

TEZA 12

Aspekty instytucjonalne:

1. Zezwolić na i promować zaangażowanie TBS w operacje nastawione na zysk w celu subsydiowania w różnych płaszczyznach budownictwa społecznego.

2. Poprawić monitoring i ocenę działalności TBS.
3. Poprawić standardy biznesowe TBS-ów poprzez:
 - a) wymogi w zakresie lepszych standardów zarządzania aktywami,
 - b) zachęcanie mniejszych TBS-ów do fuzji,
 - c) wzmocnienie roli Izby TBS, aby ulepszyć rozpowszechnianie informacji i rekomendacji.

Komentarz

Zezwolenie TBS-om na zaangażowanie się w inną, przynoszącą dochody działalność, może generować ryzyko kredytowe dla BGK, ponieważ nie wszystkie takie inicjatywy mogą przynosić wyłącznie zyski. Poza tym sukcesy lub potencjalne sukcesy w dodatkowych obszarach mogą skierować uwagę zarządzających TBS-ami na inną niż podstawowa, działalność.

Wprowadzenie możliwości finansowania programu przez inne niż Bank Gospodarstwa Krajowego instytucje finansowe spowoduje potrzebę poprawienia standardów monitorowania działalności TBS-ów i wprowadzenia lepszych standardów zarządzania aktywami. ■ ■ ■

PRZYPISY

1. Więcej w „Badanie dotyczące powiatowych wskaźników kosztów odtworzenia budynków”, raport przygotowany na zlecenie Banku Gospodarstwa Krajowego przez REAS Sp. z o.o. w 2002 r.

