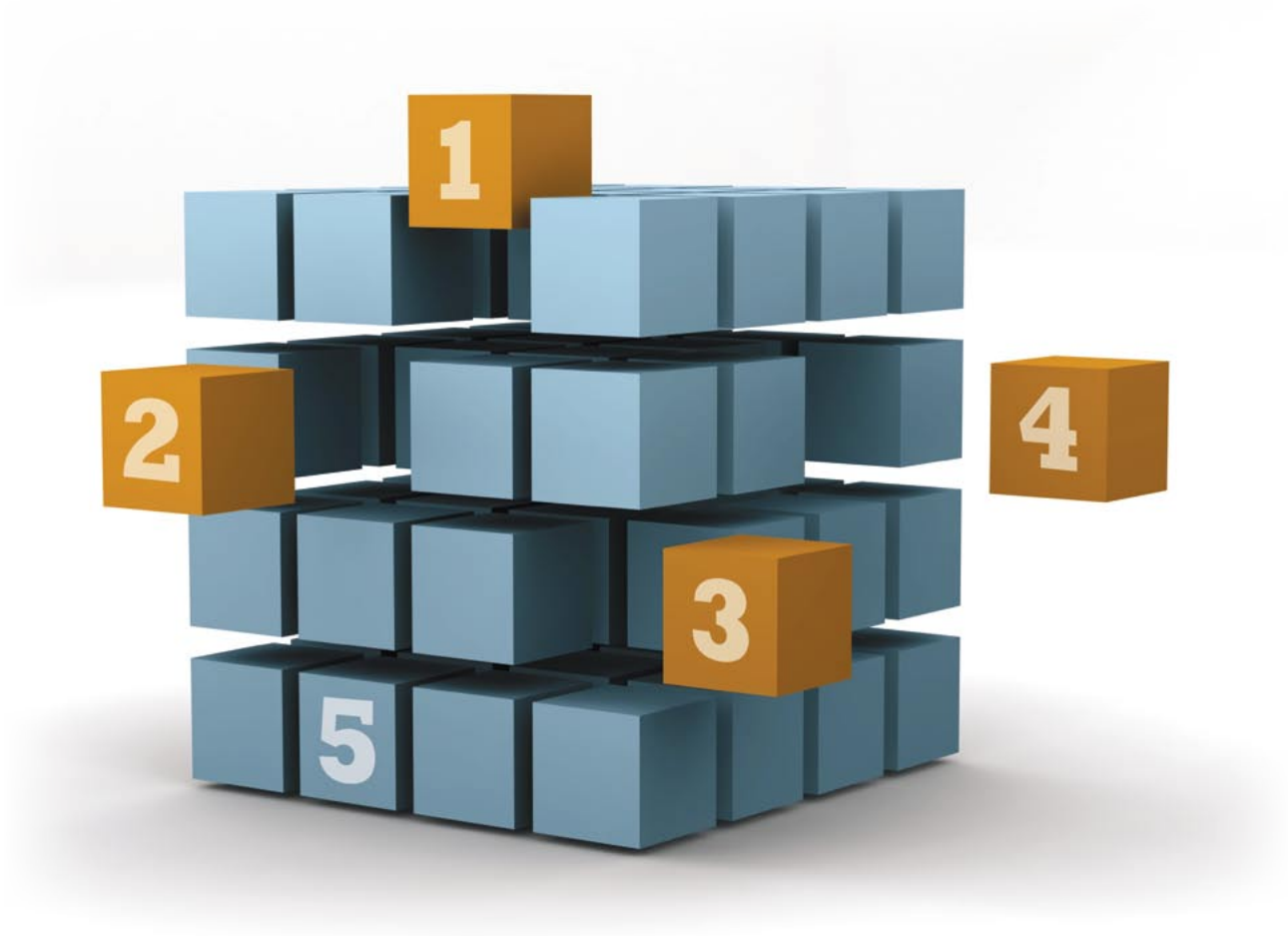
Warunki finansowania budownictwa czynszowego



Bolesław Meluch
Związek Banków Polskich

Podstawowe tezy

TEZA 1:

Sektor społecznego budownictwa mieszkaniowego (mieszkania na wynajem) w Polsce odznacza się dużym, niezaspokojonym popytem i ograniczonymi możliwościami jego finansowania przez budżet centralny i lokalny – aktualne warunki budżetowe praktycznie uniemożliwiają finansowanie tego sektora przez budżet państwa.

Ustawa 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 ustaw* w art. 15 zlikwidowała instytucję Krajowego Funduszu Mieszkaniowego, zobowiązując BGK do sporządzenia

sprawozdania finansowego Funduszu w ciągu 6 miesięcy od dnia likwidacji. Jednocześnie aktywa netto zlikwidowanego Funduszu zwiększyły fundusz statutowy BGK. Skutkiem tej regulacji jest następująca sytuacja:

1. Zwiększony został fundusz statutowy BGK, ale jednocześnie w art. 2 powyższej ustawy wprowadzono zmiany w ustawie o BGK wskazując, iż *„W celu realizacji programów rządowych, o których mowa w ust. 1 pkt.* (tj. *„wspieranie rozwoju budownictwa mieszkaniowego, w szczególności budownictwa mającego na celu budowę lokali mieszkalnych na wynajem, zgodnie z odrębnymi przepisami lub w ramach realizacji rządowych programów”*) *minister właściwy do spraw finansów publicznych przekazuje środki na zwiększenie funduszu statutowego BGK”.* Taki zapis jednoznacznie wskazuje, iż środki na realizację akcji kredytowej na warunkach preferencyjnych nie będą pochodzić z dopłat budżetowych.
2. BGK, jeżeli zamierzałby udzielać kredytów na warunkach preferencyjnych, będzie musiał stosować wymogi prawa bankowego dotyczące określania ryzyka dla tego rodzaju działalności, w tym zwłaszcza ryzyka negatywnego wyniku na działalności bankowej, biorąc pod uwagę koszt pozyskania kapitału i wysokość preferencyjnego oprocentowania kredytów. Tym samym można z dużym prawdopodobieństwem założyć, iż BGK nie będzie zainteresowany finansowaniem tego sektora, jeżeli miałaby to być suwerenna decyzja władz statutowych.
3. Likwidując KFM, rząd podjął decyzję o ograniczeniu środków budżetowych w finansowaniu społecznego budownictwa czynszowego.
4. Ostatnią edycją, która będzie finansowana przez BGK (przeznaczono na to 24 mln zł), jest edycja, w ramach której TBS-y i spółdzielnie mieszkaniowe mogły składać wnioski o kredytowanie do 30 września 2009 r. (zgłoszono zapotrzebowanie na środki kredytowe w wysokości 1,1 mld zł na wybudowanie ok. 12 tys. mieszkań). Jednocześnie rząd nie zaproponował jakiegokolwiek rozwiązania (sposobu finansowania) w tzw. okresie przejściowym, do czasu przyjęcia nowego programu społecznego budownictwa mieszkaniowego. Oznacza to, iż ten sektor mieszkaniowy nie będzie wspierany ze środków budżetowych przez najbliższy rok–dwa lata.

TEZA 2:

Program budownictwa mieszkaniowego o umiarkowanych czynszach, funkcjonujący od 1996 r., wykreował podmioty gospodarcze unikalnie łączące funkcje inwestycji i eksploatacji, co stanowi wartościowy atut dla rozwoju nowoczesnego mieszkalnictwa czynszowego.

Dotychczas z kredytów preferencyjnych skorzystały 234 TBS-y, z czego w 194 większościowym właścicielem są jednostki samorządu terytorialnego. Ponadto zobowiązania wobec BGK ma 156 spółdzielni mieszkaniowych. TBS-y, których większościowym właścicielem są JST, oprócz zadania przygotowania inwestycji, jej realizacji i eksploatacji wybudowanego z kredytu byłego KFM zasobu mieszkaniowego, zarządzają także mieniem powierzonym (zasobem gminnym). Dochody z zarządzania stanowią przychody TBS. Jednocześnie TBS jest zwolniony podmiotowo z podatku dochodowego z uzyskiwanych dochodów z działalności mieszkaniowej. W ramach programu wybudowano prawie 93 tys. mieszkań, co stanowi ok. 0,5 proc. całego zasobu mieszkaniowego. Łącznie TBS-y z przewagą własnościową JST otrzymały ponad 67 proc. wartości kredytów, za które zbudowały ponad 77 tys. mieszkań.

Warunki programu wymagają od TBS pozyskiwania finansowania zarówno od gmin, jak i partycypantów. Udział prywatnych partycypantów w finansowaniu inwestycji wynosi 9 proc., a gmin – 12 proc. (z tego 50 proc. w postaci aportu gruntów).

TEZA 3:

Realizacja programu wykreowała popyt na tego rodzaju mieszkania we wszystkich miastach, w których powstały inwestycje.

Prezydenci wszystkich większych miast w Polsce zgłaszają bardzo duże zapotrzebowanie na mieszkania na wynajem o umiarkowanym czynszu (budownictwo komunalne jest w tej chwili marginalne, z uwagi na brak środków). W każdym z miast należących do Unii Metropolii Polskich (bez Warszawy) kolejka oczekujących to ok. 2–2,5 tys. rodzin. Należy podkreślić, iż w mniejszych miejscowościach praktycznie budownictwo społeczne (czynszowe) jako jedyne jest w stanie zapewnić realizację zobowiązań samorządów w zakresie mieszkaniowych potrzeb obywateli. Jednocześnie parametry programu pozwalają utrzymywać poziom czynszu znacznie poniżej czynszów rynkowych, przy ograniczonych kosztach budowlanych (maksymalnie 1,3 wartości wskaźnika kosztu odtworzenia), co zwiększa zainteresowanie tego rodzaju mieszkaniami.

TEZA 4:

Obecnie warunki prawno-organizacyjne nie pozwalają na wprowadzenie zmian w funkcjonowaniu TBS-ów, co mogłoby pozwolić na finansowanie budownictwa czynszowego na zasadach komercyjnych.

Kredyty udzielane przez BGK na preferencyjnych warunkach z założenia służą rozwojowi budownictwa mieszkaniowego na wynajem o umiarkowanych czynszach. Społeczny charakter programu wiąże asię z limitowaniem stawek czynszu; zasada umiarkowanych (niższych od rynkowych) i przewidywalnych stawek czynszu limituje efektywność ekonomiczną programu. Ograniczona efektywność jest wynikiem zastosowania specjalnej charakterystyki kredytowania i programu, odznaczającej się następującymi elementami:

1. Zastosowano podwójną indeksację: czynsz powinien zapewnić spłatę raty kredytowej, która nie może wynosić więcej niż 70 proc. jego wartości, gdy jednocześnie czynsz nie może przekroczyć 4 proc. wskaźnika wartości odtworzeniowej ogłaszanego dla danego regionu przez wojewodę, a wysokość raty kredytu jest indeksowana o wskaźnik kosztów budowy (maksymalnie 0,3 proc. kwartalnie). Ten warunek spowodował, iż nie może być określony okres spłaty kredytu, a wyliczany haromonogram spłat ma charakter symulacyjny (poglądowy) i z uwagi na zasadę podwójnego indeksowania nie jest możliwe precyzyjne określenie wysokości raty kredytu i okresu jego zapadalności, co zwiększa ryzyko kredytowe.
2. Okres karencji do 12 miesięcy, co stwarza konieczność dodatkowej kapitalizacji odsetek.
3. Wymóg dostosowania poziomu pierwszej raty kredytowej do parametrów programu (była ona niższa niż poziom oprocentowania – 4,5 proc. p.a.), co było kolejną przyczyną występowania odsetek skapitalizowanych; powoduje to zwiększenie zobowiązań kredytobiorców i ryzyko zmiany sytuacji ekonomiczno-finansowej kredytobiorcy w przypadku ich wymagalności (naruszenie kapitału).
4. Wymagany jest maksymalny poziom kredytu w kosztach przedsięwzięcia (70 proc.), co spowodowało potrzebę poszukiwania innych źródeł finansowania, w tym z powszechnym od 2004 udziałem (partycypacji) przyszłych najemców. W niektórych przypadkach, dla zachęcenia najemców, wprowadzono system partycypacji zwrotnych, co jest przyczyną dodatkowych zobowiązań TBS wobec najemcy.
5. Stosowane jest preferencyjne oprocentowanie w oparciu o poziom redyskonta weksli (50 proc.), przy czym oprocentowanie nie może być niższe niż 3,5 proc. p.a. – to powoduje ryzyko stopy procentowej dla banku kredytującego.
6. TBS-y, w przeciwieństwie do spółdzielni mieszkaniowych, nie mają obowiązku tworzenia funduszy remontowych, co opóźnia ich tworzenie w miarę starzenia się zasobu mieszkaniowego, pomimo wymogu stosowania w stawce czynszu elementu kosztowego na eksploatację i remonty.
7. Przepisy nie określają, jaki ma być wymagany poziom stawki amortyzacji bilansowej, co umożliwia korzystanie z jak najniższej stawki, nie zawsze odzwierciedlającej poziom spłaty raty kapitałowej kredytu.
8. Przepisy także nie regulują zasady gromadzenia i wykorzystywania kaucji wniesionych przez najemców lokali w zasobach TBS, co umożliwia wykorzystywanie ich do finansowania innych inwestycji, przy ograniczonym dostępie do środków kredytu preferencyjnego.
9. Brak obligatoryjności naliczania czynszu rynkowego (niepreferencyjnego), w przypadku przekroczenia przez najemcę określonego poziomu dochodów jego gospodarstwa domowego, co umożliwia dłuższe zajmowanie lokalu, ograniczając tym samym mobilność mieszkaniową (rotacja najemców), tak ważną dla celów polityki mieszkaniowej.
10. Nie są wymagane prawem minimalne wymogi kapitałowe dla TBS.

Likwidacja Krajowego Funduszu Mieszkaniowego, przekazanie aktywów netto na fundusz statutowy BGK, brak nowego programu społecznego budownictwa mieszkaniowego (założenia opublikowane dopiero pod koniec kwietnia 2010 r. przez Ministerstwo Infrastruktury do konsultacji społecznych), wygaśnięcie przepisów Rozporządzenia Rady Ministrów wraz z likwidacją KFM, które to przepisy regulowały zasady udzielania kredytów, powoduje, iż wskazane warunki działania TBS-ów pozostaną niezmienione w najbliższym okresie. Tym samym, z punktu widzenia instytucji kredytujących, warunki udzielania kredytu, oceny ryzyka kredytowego, ryzyka stopy procentowej i ryzyka rynkowego, wymagają szczególnego podejścia, co oznacza praktyczny brak możliwości finansowania projektów TBS-ów na warunkach komercyjnych – zarówno przez BGK, jak i banki komercyjne.

TEZA 5:

Ograniczenia budżetowe i zwiększające się zadłużenie JST mogą wykreować zapotrzebowanie JST na nową formułę finansowania budownictwa mieszkaniowego o umiarkowanych czynszach z udziałem partnerów prywatnych.

Jednym z głównych skutków kryzysu finansowego są obniżone dochody zarówno budżetu centralnego, jak i samorządowego. Ta sytuacja jest bezpośrednią przyczyną ograniczania środków na budownictwo mieszkaniowe, a zwłaszcza czynszowe. Likwidacja KFM wskazuje na zmianę podejścia rządu do tego sektora. Jednocześnie to właśnie samorządy są odpowiedzialne za tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej. 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.

W Polsce w 1994 r. na mocy ustawy o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych, rząd, a za nim parlament, przerzuciły ze szczebla centralnego na samorządy odpowiedzialność za zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych obywateli. Gminy w Polsce nie są w stanie same rozwiązać kwestii mieszkaniowej swoich społeczności, szczególnie tych rodzin, które nie mają dostatecznych dochodów, żeby nabyć mieszkania na własność.

Do rozwiązania kwestii mieszkaniowej potrzebne są olbrzymie środki, zarówno do budowy nowych, brakujących mieszkań, jak i zarządzania (remontów, modernizacji) istniejącymi zasobami. Wymaga to nowych rozwiązań i nowej instrumentacji finansowej, w tym

wykorzystania nie tylko formuły partnerstwa publiczno-prywatnego czy funduszy inwestycyjnych, ale i wykorzystania obligacji przychodowych na szeroką skalę przez JST i podmioty realizujące zadania w obszarze użyteczności publicznej.

Wydaje się coraz bardziej widocznym, że włączenie mechanizmów rynku kapitałowego będzie koniecznym elementem poszukiwanych rozwiązań i instrumentów. W przeciwnym razie gminy będą nadal zdławione przez ograniczenia budżetowe i tradycyjny sposób realizacji swoich zadań.

Gmina, w ramach istniejących uwarunkowań prawnych, może:

- sama budować mieszkania na wynajem
- odkupować istniejące mieszkania celem przeznaczenia ich na wynajem
- odzyskiwać pustostany i budynki z przeznaczeniem ich na mieszkania
- rewitalizować istniejące zasoby mieszkaniowe
- wynajmować mieszkania z przeznaczeniem na podnajem.

Przy wykonywaniu tych zadań gmina może posługiwać się podmiotami znajdującymi się w jej własnej strukturze organizacyjnej lub też może wybrać zlecanie wykonania zadań podmiotom zewnętrznym.

Budownictwo mieszkaniowe (również TBS-y) może być wspierane przez gminę poprzez:

- dofinansowywanie kosztów infrastruktury
- sprzedaż terenów mieszkaniowych stanowiących własność gminy
- oddanie w użytkowanie wieczyste
- wniesienie terenów mieszkaniowych jako aportu gminy w realizację projektów mieszkaniowych lub poręczenie spłat kredytów.

Dodatkowo gminy, mając na uwadze potrzebę zwiększenia dostępności mieszkań, mogą:

- udostępniać tereny miejskie przeznaczone pod zabudowę mieszkaniową w drodze ustawy o zamówieniach publicznych
- dotować koszty uzbrojenia terenów pod budownictwo mieszkaniowe
- zapewniać lokale socjalne w ramach eksmisji z innych zasobów mieszkaniowych (gminnych i innych).

Gmina może również subsydiować czynsze, subsydiować odsetki od kredytów hipotecznych, współfinansować pewną część kredytu.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 punkt 7 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, do zadań własnych gminy należy m.in.: zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty w zakresie gminnego budownictwa mieszkaniowego.

Pozwala to na wysunięcie propozycji, że realizacja zadań określonych w art. 7 ustawy o samorządzie gminnym polega, co do zasady, na podejmowaniu przez gminę czynności o charakterze organizatorskim, umożliwiających dostawę przestrzeni mieszkaniowej, jak i innych świadczeń zapewniających funkcjonowanie społeczności i utrzymanie ładu i czystości na obszarze gminy. Samorząd może samodzielnie zdefiniować sposób realizacji takich zadań, który w szczególności może polegać na zapewnieniu funkcjonowania na terenie gminy podmiotów/przedsiębiorstw świadczących odpowiednie usługi na rzecz wspólnoty samorządowej.

Obecnie obowiązujące ustawodawstwo nie obliguje samorządu do samodzielnego świadczenia usług w zakresie budownictwa czynszowego, ani do pozostawania właścicielem przedsiębiorstw świadczących takie usługi. Realizacja zadań, o których mowa w art. 7 ustawy o samorządzie gminnym, może się zatem odbywać zarówno poprzez utrzymywaną przez samorząd, własną spółkę świadczącą usługi użyteczności publicznej, jak i wybór dla takiej spółki długoterminowego, stabilnego inwestora branżowego lub finansowego, zapewniającego dostawy takich usług przez dłuższy czas, a jednocześnie stwarzania warunków do stabilizacji cen usług komunalnych, na przykład przez pozyskiwanie konkurencyjnych źródeł świadczenia takich usług.

Konieczne jest więc podjęcie rozwiązań uwzględniających realne możliwości finansowe większości gmin i możliwości realizacji przedsięwzięć bez udziału finansowego gminy, co zlikwidowałoby najpoważniejszą barierę w rozwoju budownictwa gminnego.

W zależności od decyzji władz JST, zaangażowanie środków własnych gminy może mieć różne formy – od dopłaty czynszu za udostępniony lokal, poprzez wniesienie działki budowlanej aportem do wspólnego przedsięwzięcia, aż do współuczestnictwa w finansowaniu przedsięwzięcia.

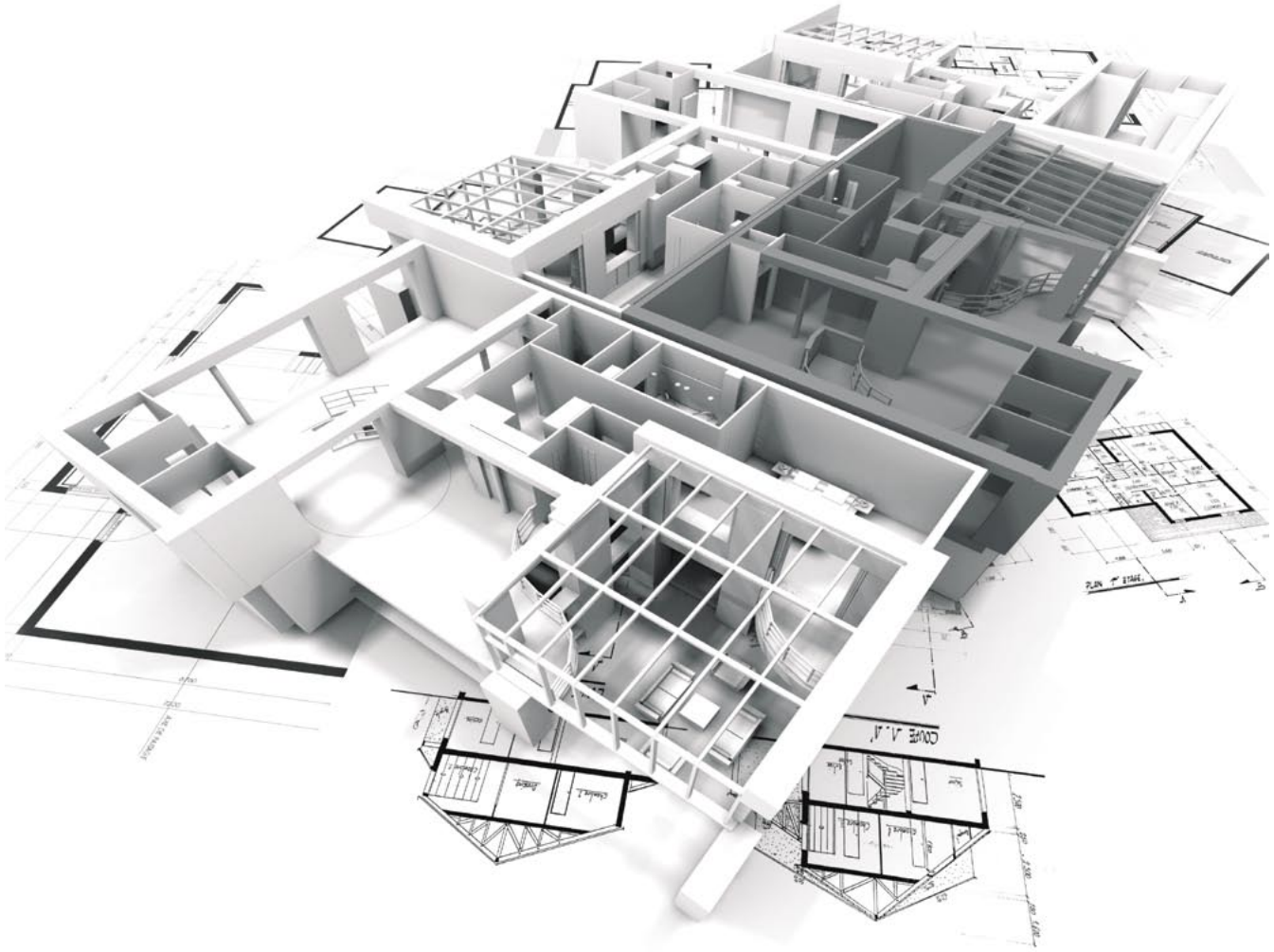
Gmina, zamiast finansować budowanie mieszkań, może zawrzeć umowę na wieloletni najem mieszkań lub nabyć na raty (na warunkach pożyczki mieszkaniowej na 15–20 lat) nieruchomość, wykorzystując którą może dostarczać statutowe usługi najmu.

Powinien być pozostawiony władzy JST pełny wybór dotyczący struktury zakontraktowanych lokali, ich przeznaczenia i sposobu korzystania.

Należy dążyć do szeroko rozumianej długookresowej współpracy sektora publicznego i podmiotu prywatnego na zasadach partnerskich. Partnerami gminy są inwestorzy prywatni zajmujący się profesjonalnie budownictwem mieszkaniowym, jego finansowaniem i późniejszym utrzymaniem. Nie oznacza to, że gmina nie może wykupić obiektu lub jego części na własność, jak również, że deweloper musi sam zajmować się utrzymaniem.

Proponowane zmiany w polityce mieszkaniowej dla budownictwa społecznego

W dniu 29 listopada 2010 r. Ministerstwo Infrastruktury udostępniło dokumument nazwany „Główne problemy, cele i kierunki programu wspierania budownictwa mieszkaniowego do 2020 r.".



Przedstawione propozycje zmian polityki w zakresie społecznego budownictwa czynszowego wskazują potencjalne przyszłe rozwiązania dla tego sektora mieszkaniowego, co wymaga szerszego komentarza.

Zdaniem Ministerstwa Infrastruktury należy ponownie zdefiniować priorytety polityki mieszkaniowej państwa i zasady wspierania mieszkalnictwa ze środków publicznych. Ministerstwo Infrastruktury sformułowało następujące wnioski:

1. Niska efektywność stosowanych instrumentów w kontekście pomocy „wykluczonym z rynku".

2. Nieselektywne adresowanie wydatków budżetowych.

3. Ograniczona efektywność relacji „wsparcie budownictwa – generowanie dochodów budżetu państwa w przyszłości".

4. Nieadekwatne korekty programów adresowanych sektorowo – uwarunkowania wewnętrzne – dotyczy to programu budownictwa społecznego, realizowanego dotychczas głównie przez towarzystwa budownictwa społecznego.

5. Ograniczanie finansowania z budżetu państwa poprzez korektę programów adresowanych sektorowo – uwarunkowania zewnętrzne – likwidacja w 2009 roku Krajowego Funduszu Mieszkaniowego.

6. Ograniczenia możliwości samorządów gminnych w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych osób oczekujących na możliwość najmu lokalu komunalnego, także poprzez nadmiernie uprzywilejowanie najemców komunalnych, korzystających ze swoistej renty sytuacyjnej.

7. Mało elastyczne zasady gospodarowania zasobami towarzystw budownictwa społecznego.

Postawowymi celami polityki wsparcia budownictwa społecznego w latach 2011–2020 będą:

- *wprowadzenie efektywnych form podaży mieszkań dostępnych cenowo w segmencie mieszkań na wynajem oraz budownictwie własnościowym*
- *eliminacja podstawowego ryzyka związanego z rozwojem prywatnego budownictwa mieszkań na wynajem*
- *obniżenie kosztów budowy mieszkań i racjonalizacja przestrzenno-funkcjonalna nowych zasobów mieszkalnych poprzez stworzenie odpowiedniego zasobu uzbrojonych gruntów pod budownictwo mieszkaniowe*
- *likwidacja luki remontowej*
- *racjonalizacja zasad gospodarowania publicznym zasobem mieszkaniowym oraz zasobami towarzystw budownictwa społecznego.*

Ministerstwo określiło także, iż podstawowymi kierunkami polityki mieszkaniowej, służącymi realizacji tych celów, powinny być:

- *precyzyjna w adresowaniu segmentacja instrumentów finansowego wsparcia mieszkalnictwa*
- *instrumenty wsparcia spójne z funkcją i zadaniami samorządów terytorialnych*
- *koncentracja środków budżetowych na obszarach priorytetowych społecznie z punktu widzenia wspomagającej rynek funkcji władz publicznych, tj. podstawowych segmentach (budownictwo socjalne) i obszarach problemowych (utrzymanie zasobu)*
- *prymat czasowy koniecznych działań eliminujących bariery prawne, ograniczające efektywność pomocy państwa lub zapewnienie, w ramach konstrukcji danego instrumentu finansowania i towarzyszących rozwiązań regulacyjnych, selektywnej eliminacji takich barier*
- *wieloletnie podstawy finansowania – zapewnienie koniecznych środków w ramach budżetu zadaniowego*
- *zmiana struktury wydatków budżetowych, skoncentrowana na zakończeniu procesu realizacji zobowiązań historycznych oraz znaczącym zwiększeniu środków finansujących programy interwencyjne*
- *uelastycznienie zasad najmu w mieszkaniowym zasobie gmin i zasobach towarzystw budownictwa społecznego, z jednoczesną racjonalizacją polityki czynszowej i zasad wypłacania dodatków mieszkaniowych*
- *wprowadzenie rozwiązań umożliwiających kontynuowanie społecznego budownictwa czynszowego.*

Społeczne Grupy Mieszkaniowe

Ministerstwo Infrastruktury planuje *zaprojektowanie przepisów określających system realizacji przedsięwzięć budownictwa mieszkaniowego w formule mieszkań na wynajem, z docelowym przeniesieniem własności na najemcę, który będzie również częściowo uczestniczył w kosztach budowy (na wzór obecnej partycypacji w nowo budowanych mieszkaniach towarzystw budownictwa społecznego).* Ministerstwo zakłada, iż *nowy model SGM będzie z założenia adresowany do gospodarstw domowych osiągających dochody uniemożliwiające zaciągnięcie kredytu komercyjnego na zakup własnego mieszkania. Jednocześnie beneficjenci są w stanie podołać wszystkim kosztom związanym z utrzymaniem lokalu i spłatą przypadających na niego zobowiązań. Dotychczas nie zaprojektowano odpowiedniego instrumentu finansowania ze środków budżetu państwa przedsięwzięć realizowanych w formule SGM. Zaproponowanymi rozwiązaniami powinny się natomiast zainteresować samorządy gminne.*

Dostęp do preferencyjnych środków finansowania przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych

Aktualnie umocowaniem ustawowym dla tego instrumentu jest działalność Banku Gospodarstwa Krajowego związana z realizacją programów rządowych popierania budownictwa mieszkaniowego, zgodnie z art. 15 a ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (Dz. U. z 2000 r., Nr 98, poz. 1070 z późn. zm.). W obecnym stanie prawnym, na podstawie powyższego przepisu, BGK może udzielać, na warunkach preferencyjnych, kredytów towarzystwom budownictwa społecznego i spółdzielniom mieszkaniowym na realizację przedsięwzięć mających na celu budowę lokali mieszkalnych na wynajem. Przy założeniu utrzymania aktualnych przepisów ww. ustawy, warunki i tryb udzielania tych kredytów określałoby rozporządzenie wykonawcze, którego przepisy umożliwiłyby kontynuację aplikowania przez inwestorów.

Zasób mieszkań chronionych

Instrumentem wsparcia segmentu społecznego budownictwa na wynajem będzie forma wsparcia tworzenia zasobu mieszkań chronionych, realizowana w oparciu o rozwiązania ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych. Mieszkania chronione, określone obecnie w art. 53 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, stanowią formę pomocy społecznej przygotowującą osoby tam przebywające, pod opieką specjalistów, do prowadzenia samodzielnego życia lub zastępującą pobyt w placówce zapewniającej całodobową opiekę.

Zmiana definicji mieszkaniowego zasobu gminy i publicznego zasobu mieszkaniowego

Ministerstwo proponuje *ograniczenie tak zdefiniowanego zasobu wyłącznie do lokali, w stosunku do których gminie przysługuje prawo własności oraz tych, które pozostają w jej posiadaniu samoistnym. Analogicznie jak dla gmin, zmiana powinna dotyczyć publicznego zasobu mieszkaniowego, tj. objąć lokale stanowiące własność innych jednostek samorządu terytorialnego oraz Skarbu Państwa.*

Oczekuje się, że zmiana taka wyeliminuje nieuzasadniony obowiązek stosowania gminnej polityki mieszkaniowej prowadzonej na podstawie uchwały rady np. gminy, powiatu, itp. W stosunku do zasobów osób prawnych, w tym również w tych, w których gminy, inne jednostki samorządu terytorialnego lub Skarb Państwa, wyzbyły się posiadanych udziałów. W konsekwencji gminy będą realizować politykę mieszkaniową opartą o stosowne uchwały w zasobach własnych oraz w będących własnością podmiotów innych, którymi

gminy dysponować będą na podstawie umów cywilno-prawnych. Skutkiem takiej deregulacji będzie rozszerzenie instytucji podnajmu, w szczególności w odniesieniu do gmin, które posiadają niewielki zasób mieszkaniowy.

Umowy najmu lokali mieszkalnych na czas oznaczony

Ministerstwo planuje *umożliwienie gminie i innym jednostkom samorządu terytorialnego zawierania umów najmu lokali mieszkalnych na czas oznaczony. Ustawa o ochronie praw lokatorów (...) dopuszcza możliwość zawierania na czas oznaczony umów o odpłatne używanie lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy lub innych jednostek samorządu terytorialnego, wyłącznie w odniesieniu do lokali socjalnych i związanych ze stosunkiem pracy oraz jeżeli zawarcia umowy na czas oznaczony żąda sam lokator. W pozostałych przypadkach umowy mogą być zawierane wyłącznie na czas nieoznaczony.*

Ministerstwo proponuje *odejście od wymienionych ograniczeń i dopuszczenie zawierania umów najmu lokali mieszkalnych na czas oznaczony. Stosowanie takiego rozwiązania znajduje uzasadnienie w obiektywnym interesie mieszkańców gminy lub innych jednostek samorządu terytorialnego i decydowaniu o ewentualnym przedłużaniu takiej umowy na podstawie oceny aktualnej sytuacji materialnej i rodzinnej.*

Zasada pokrywania przez czynsz kosztów utrzymania nieruchomości

Ministerstwo proponuje wprowadzenie *zasady, że czynsz w publicznym zasobie mieszkaniowym powinien pokrywać co najmniej koszty utrzymania nieruchomości. Gminy powinny stosować bardziej aktywnie obniżki czynszu w publicznym zasobie mieszkaniowym dla gospodarstw domowych o niskich dochodach oraz funkcjonujący system dodatków mieszkaniowych celem „wyrównania" czynszu do poziomu zapewniającego pokrycie kosztów utrzymania lokalu mieszkaniowego, ale wyłącznie w publicznym zasobie mieszkaniowym.*

Zasada wyłącznej właściwości sądu do orzekania o uprawnieniach do lokalu socjalnego

Obecnie ochrona przed eksmisją zakłada możliwość przyznania prawa do lokalu socjalnego na podstawie klauzuli generalnej wymienionej w art. 14 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów (...), w oparciu o badanie przez sąd z urzędu sytuacji rodzinnej i materialnej lokatora. Ustawa wymienia również katalog osób, w stosunku do których przyznanie prawa do lokalu socjalnego jest dla sądu obligatoryjne. Bezwzględnie sformułowany katalog uprawnionych osób nie pozwala na dokonanie przez sąd jakiejkolwiek oceny, czy przyznanie prawa do lokalu socjalnego jest rzeczywiście usprawiedliwione.

Ministerstwo proponuje *rezygnację z ustawowego określania katalogu osób, którym obecnie sąd musi przyznać lokal socjalny i wprowadzenie zasady ustalania prawa do lokalu socjalnego na podstawie rzeczywistej sytuacji lokatora.*

Zasada wskazywania przez właściciela mieszkania lokalu zastępczego dla osób uprawnionych

Dotychczas właściciel mieszkania (gmina) był pozbawiony możliwości wskazania osobie uprawnionej (zamieszkującej z głównym najemcą w chwili jego śmierci), wstępującej w stosunek najmu, lokalu innego niż dotychczasowy – uprawniony z mocy prawa wstępuje w sytuację dotychczasowego najemcy.

Reforma systemu dodatków mieszkaniowych

Reforma systemu dodatków mieszkaniowych miałaby polegać na utrzymaniu dodatków tylko dla lokatorów, a w przypadku właścicieli lokali – na możliwości otrzymywania zwrotnej pomocy mieszkaniowej. Proponuje się ograniczenie uprawnienia do dodatków mieszkaniowych tylko do lokatorów, co pozwoli na wygospodarowanie środków na zwiększenie wysokości wypłacanych dodatków mieszkaniowych i zrekompensowanie wzrostu czynszów.

Zmiany dotyczące zasad zbywania mieszkań wybudowanych z udziałem kredytu z Krajowego Funduszu Mieszkaniowego (KFM)

Ustawa o wspieraniu budownictwa mieszkaniowego uniemożliwiła *zbywanie, wybudowanych z udziałem kredytu udzielonego ze środków KFM lub BGK w ramach rządowych programów popierania budownictwa mieszkaniowego, mieszkań na wynajem towarzystw budownictwa społecznego (TBS) i spółdzielni mieszkaniowych oraz przekształcenia spółdzielczych lokatorskich praw do lokalu mieszkalnego. Propozycje Ministerstwa mają na celu umożliwienie przekształcania spółdzielczych lokatorskich praw do lokali wybudowanych z udziałem środków publicznych w prawo własności oraz zbywania przez towarzystwa budownictwa społecznego lokali wybudowanych z udziałem środków publicznych i z udziałem partycypantów. Z tym, że decyzję dotyczącą sprzedaży lokali podejmowałby właściciel zasobu, w ramach szczegółowych zasad określonych w znowelizowanej ustawie.*

Zmiany dotyczące reguł ustalania czynszów w zasobach TBS

Ministerstwo proponuje wprowadzenie *sposobu i trybu ustalania czynszów przez towarzystwa budownictwa społecznego na podstawie ogólnych zasad określonych w ustawie z dnia 21 czerwca 2001 roku o ochronie*

praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. W ramach tych regulacji towarzystwa będą mogły stosować zróżnicowane wysokości stawek czynszu w oparciu rodzaj zasobu. Ponadto, nie będzie obowiązywać ograniczenie maksymalnej wysokości stawek czynszowych. Jednocześnie lokatorzy zyskają możliwości, w ramach określonych w przepisach zasad, kwestionowania wysokości ewentualnych podwyżek czynszów.

Przedstawione zmiany będą mogły być wprowadzone wyłącznie przy utrzymaniu zasady ochrony praw nabytych.

Formuła partnerstwa publiczno-prywatnego

W istniejącym systemie współpraca pomiędzy samorządami gminnymi i towarzystwami budownictwa społecznego odbywa się na zasadach przekazywania przez gminy do towarzystw środków (np. w formie partycypacji lub aportów gruntowych i pieniężnych) umożliwiających realizację przedsięwzięcia mieszkaniowego. Powstały w ten sposób zasób pozostaje własnością towarzystwa.

W ramach przedsięwzięć realizowanych w formule partnerstwa publiczno-prywatnego gmina pozostawałaby właścicielem zasobu. Towarzystwo budownictwa społecznego zajmowałoby się bezpośrednią realizacją procesu inwestycyjnego, a następnie zarządzaniem powstałym w ramach przedsięwzięcia zasobem. Najemca byłby stroną umowy z TBS, jednak na warunkach określonych w odpowiedniej umowie pomiędzy gminą i towarzystwem.

Uszczegółowienie i doprecyzowanie regulacji dotyczących TBS w odniesieniu do łączenia, podziału, rozwiązania lub upadłości

Dotychczasowe przepisy dotyczące łączenia, podziału, przekształcania, rozwiązania i upadłości towarzystw budownictwa społecznego nie uwzględniają specyfiki TBS-ów jako przedsiębiorstw posiadających zasób mieszkaniowy, który służy zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych niektórych grup ludności. Towarzystwa obowiązują ogólne reguły, określone w kodeksie spółek handlowych i prawie upadłościowym i naprawczym.

W celu wzmocnienia ochrony najemców zamieszkujących w zasobach towarzystw budownictwa społecznego przewiduje się wprowadzenie następujących regulacji:

- *W przypadku łączenia spółek obowiązywać będzie zasada, że towarzystwo budownictwa społecznego może się połączyć tylko z innym towarzystwem budownictwa społecznego i w wyniku połączenia tych towarzystw powstanie towarzystwo budownictwa społecznego.*
- *W przypadku podziału towarzystwa budownictwa społecznego, nowo powstałe podmioty będą musiały prowadzić działalność jako towarzystwa budownictwa społecznego.*
- *Towarzystwo budownictwa społecznego – jako spółka kapitałowa – może się przekształcić jedynie w inną spółkę kapitałową (spółka z ograniczoną odpowiedzialnością tylko w spółkę akcyjną, spółka akcyjna tylko w spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością).*
- *W przypadku rozwiązania lub upadłości spółki przewiduje się wyłączenie mieszkań wybudowanych przez towarzystwa z niektórych procedur likwidacyjnych lub upadłościowych, z jednoczesnym wprowadzeniem pewnych zobowiązań dotyczących przejmowania zasobów mieszkaniowych likwidowanych podmiotów.*

Podsumowanie

1. Inicjatywy rządowe idą w dobrym kierunku. Rozwiązania systemowe związane z ustalaniem wysokości czynszu, współmiernością praw właściciela i lokatora z punktu wiedzenia inwestora realizującego budownictwo czynszowe są jednymi z najważniejszych elementów decyzji inwestycyjnych. Jednakże może okazać się, iż oczekiwania polityczne będą szły w innym kierunku.
2. W dalszym ciągu, zapoznając się także z uwagami Ministerstwa Finansów do cytowanego dokumentu Ministerstwa Infrastruktury, nie ma praktycznie żadnych propozycji instrumentów finansowych wspierania tego sektora. Do takich instrumentów można by zaliczyć powołanie mieszkaniowego funduszu gwarancyjno-poręczeniowego (np. przy Banku Gospodarstwa Krajowego), stosowanie odpowiednich stawek amortyzacji budynków na wynajem (w Niemczech jest to stawka 10 proc.) lub też stosowanie uprzywilejowanych stawek podatku od dochodów dla inwestorów budownictwa społecznego (podatek dochodowy jest pobierany dopiero po uzyskaniu przez inwestora w budownictwo na wynajem nadwyżki dochodów z czynszów nad kosztami finansowymi i utrzymania budynku).
3. Większą wagę należy przykładać do zachęcania wchodzenia przez sektor publiczny w realizację inwestycji opartych o formułę partnerstwa publiczno-prywatnego.
4. Ryzyko inwestowania w sektor budownictwa społecznego w dalszym ciągu powstrzymuje potencjalnych inwestorów od zainteresowania się tym sektorem. Bez stworzenia warunków ograniczenia tego ryzyka oraz umożliwienia korzystania z długoterminowych instrumentów (kredyty, obligacje i fundusze inwestycyjne), przy określonym poziomie dochodów (czynsze nie mogą być na poziomie rynkowym) nawet najlepsze chęci rządowe nie spowodują zmiany kierunków inwestowania w sektor budownictwa na wynajem.