

# Strategie dotowania prywatnej własności mieszkaniowej

## na przykładzie IBD (częściowego wykupu odsetek) i MID (ograniczonego odliczenia podatkowego odsetek)

Anna Białek, mgr,  
Katedra Bankowości i Finansów Wydział Nauk Ekonomicznych UW

### 1. Wstęp

Zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych społeczeństwa jest zdeterminowane przez ogólny poziom rozwoju ekonomicznego kraju i związany z nim poziom dochodów oraz zamożności społeczeństwa, jak również odziedziczoną wielkość i jakość zasobów mieszkaniowych oraz rozwiązania prawno-instytucjonalne tworzące rynkowy system gospodarki mieszkaniowej. Państwo może oddziaływać na sektor mieszkaniowy za pośrednictwem polityki makroekonomicznej, prowadzącej do wzrostu dochodów rozporządzalnych społeczeństwa, oraz polityki mieszkaniowej, wspierającej właściwe utrzymanie i powiększanie zasobu mieszkaniowego. Państwo może wspierać sferę mieszkalnictwa, kształtując sprzyjające otoczenie prawno-instytucjonalne gospodarki mieszkaniowej, rozwijając finansowanie długoterminowymi kredytami hipotecznymi oraz zapewniając bezpieczeństwo socjalne<sup>1</sup>. Najlepszą i najtańszą strategią wspierania mieszkalnictwa jest stymulowanie obniżania kosztów finansowania inwestycji mieszkaniowych przy jednoczesnym dążeniu do wzrostu dochodów rozporządzalnych ludności jako potencjalnych nabywców na rynku mieszkaniowym. Koszty finansowania inwestycji mieszkaniowych zależą od dostępności kredytów mieszkaniowych, a więc od poziomu rynkowych stóp procentowych, zależących od poziomu inflacji. Programy dotacyjne mogą ułatwiać osiągalność progu dostępności kredytów mieszkaniowych przez wpływ na wzrost dochodów rozporządzalnych gospodarstw domowych, ale żaden program dotacyjny nie osiągnie skali efektów, jaką uzyskuje się dzięki efektom makroekonomicznym przekładającym się na obniżenie oprocentowania kredytów mieszkaniowych. Nadmierne dotowanie mieszkalnictwa prowadzi do wzrostu podatków, a w konsekwencji do obniżenia wysokości dochodu rozporządzalnego. Nieracjonalne zwiększanie wydatków publicznych na interwencję w sektorze mieszkaniowym zwiększa także ryzyko wzros-

<sup>1</sup> Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, *Program mieszkaniowy w obliczu obecnych reform i strategii gospodarczej*, s. 2-3.

tu deficytu budżetowego i inflacji, a w konsekwencji w przyszłości osłabia możliwości wspierania inwestycji mieszkaniowych. Ponieważ koszt ogólnospołeczny nadmiernych dotacji przewyższa wielkość zaangażowanych środków budżetowych, więc lepszym rozwiązaniem jest wspomaganie obywateli w celu uzyskania przez nich mieszkania bez nadmiernego zaangażowania środków finansowych państwa.

Badania empiryczne wykazują, że wzrost cen w budownictwie przewyższa inflację, na skutek czego popyt na mieszkania przewyższa podaż. Dlatego bez zmian sprzyjających zwiększeniu podaży subsydia udzielane konsumentom przekładają się jedynie na wzrost cen. Przewiduje się, że popyt na mieszkania będzie wzrastał wraz z poprawą stosunku ceny 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej do średniego wynagrodzenia, co może nastąpić w wyniku pozytywnych zmian makroekonomicznych oraz prawnych.

Ze względu na potrzebę racjonalnego wspierania budownictwa mieszkaniowego w Polsce zmieniono system podatkowy w kierunku jego uproszczenia przez ograniczenie ulg i odliczeń, a także generalnego obniżenia progów podatku dochodowego i wprowadzenia podatku proporcjonalnego, likwidując dużą ulgę podatkową w budownictwie mieszkaniowym. W spłaszczonym otoczeniu podatkowym, niezawierającym dotacji podatkowych dla mieszkań własnościowych, należy się spodziewać, że popyt na mieszkania i liczba gospodarstw domowych ubiegających się o własne mieszkanie spadną. Inwestorzy sektora budownictwa mieszkaniowego będą budować mieszkania o mniejszej powierzchni użytkowej, a ceny 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej prawdopodobnie spadną w zależności od wcześniejszego kapitalizowania dotacji w ceny gruntów.

Niniejszy artykuł ma na celu rozważenie alternatywy dla zlikwidowanego systemu dużych ulg budowlanych dla prywatnej własności mieszkaniowej w postaci ograniczonego odliczenia od podstawy opodatkowania dochodów osób fizycznych odsetek od zaciąganych długoterminowych kredytów mieszkaniowych MID (wprowadzonego uchwałą z 21.11.2001 r.) i częściowego wykupu odsetek IBD (projekt ustawy o dopłatach do oprocentowania kredytów mieszkaniowych o stałej stopie procentowej z 22.05.2002 r.).

## 2. Wydatki rządowe na mieszkalnictwo

Podczas obowiązywania dużej ulgi budowlanej Polska wydawała znaczne środki publiczne na wspieranie mieszkalnictwa w postaci bezpośrednich wydatków budżetu państwa oraz niezrealizowanych przez budżet wpływów z tytułu ulg budowlanych. W 1996 r. około 25% gospodarstw domowych płacących podatki skorzystało z ulg podatkowych, a koszt niepobranych z tego tytułu podatków przez Skarb Państwa wyniósł około 2,6 mld zł, co stanowiło około 2,7% budżetu i 0,75% PKB w 1996 r. W 1997 r. strategia dotacyjna zmieniła się, przesuując odliczenie ulg podatkowych od dochodu na ulgi podatkowe odliczane od podatku, ale nadal koszt tych ulg (w sensie niepobranych podatków) stanowił około 2,1% budżetu. Istotnym dopływem środków na fi-

nansowanie mieszkalnictwa były, realizowane w znacznej części w pierwszym półroczu, podatkowe ulgi mieszkaniowe za poprzedni rok.

**Tabela 1.**

**Udział wydatków na sferę mieszkaniową w budżecie państwa i w PKB**

Udział wydatków na sferę mieszkaniową:	1996	1997	1998	1999*	2000*	2001
W wydatkach ogółem budżetu państwa w %	3,1	2,8	2,1	1,6	1,7	2,2
Wydatki ogółem w mln zł	10 841,7	12 553,7	14 440,8	14 099,8	15 100	18 444,7
w dochodach ogółem budżetu państwa w %	3,4	3,0	2,3	1,8	1,9	2,8
Dochody ogółem w mln zł	9674,5	11 333,7	1040,8	12 9287,8	13 663,9	140 526,9
W Produkcie Krajowym Brutto w %	0,9	0,8	0,6	0,4	0,4	0,5
PKB ogółem w mln zł	362 564,3	429 700,0	511 109,0	615 100	685 171,2	720 650,8

\* dane za rok 1999 i 2000 pochodzą z informacji Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast.

Źródło: Obliczenia własne z wykorzystaniem danych Ministerstwa Finansów i UMIRM.

W I półroczu 2001 roku wydatki mieszkaniowe, od których przysługiwały ulgi, oceniono na kwotę 32,1 mld zł, z tego 19,8 mld zł (61,7%) przypadało na wydatki na cele inwestycyjne, w tym na mieszkania na własny użytek 16,1 mld zł, na zakup gruntu 1,2 mld zł, na oszczędzanie w kasach mieszkaniowych 0,44 mld zł, na budowę mieszkań na wynajem 1,4 mld zł, a na remonty i modernizację 12,1 mld zł (tj. 37,7%). Przy ulgach odliczanych od dochodu zrealizowano wydatki na kwotę 3,8 mld zł, a od podatku 28,3 mld zł. Wszelkiego rodzaju ulgi mieszkaniowe odliczone przez podatników oceniono na kwotę 4,6 mld zł, tj. o 35% więcej niż w 2000 roku, z tego na ulgi inwestycyjne przypadało 50%, a drugie tyle na ulgi remontowe. Do 2001 r. większość polskich dotacji miała formę niezrealizowanych wpływów podatkowych, czego nie można powiedzieć o innych krajach. Jeżeli uwzględni się ulgi podatkowe na inwestycje mieszkaniowe, wydatki środków publicznych w Polsce do 2001 roku włącznie okażą się być wyższe niż w sąsiednich krajach.

### 3. Mieszkaniowe strategie dotacyjne

Po zlikwidowaniu dużej ulgi budowlanej rząd rozważał możliwość zaimplementowania mniej kosztownych dla budżetu strategii dotacyjnych, które teoretycznie mogłyby być nakierowane na bariery popytowe lub podażowe, na nowe lub istniejące zasoby, na mieszkania czynszowe lub własnościowe i wspomagać rozwój sektora prywatnego oraz dążyć do spełniania ogólnokrajowych celów społecznych. Strategie dotacyjne powinny być:

- wydajne — dające możliwie największe efekty z każdej wydanej złotówki;

- **t r a f n i e a d r e s o w a n e** — niewspierające tych, którzy pomocy nie wymagają.

Strategie dotacyjne powinny przyciągać środki rynkowego sektora prywatnego do mieszkalnictwa, ale tak, aby nie podejmować funkcji, które może podjąć sektor prywatny, a koszt dotacji powinien być możliwy do ponoszenia w długim okresie. Polski nie stać na finansowanie masowego przyrostu podaży mieszkań ani za pomocą środków prywatnych ani publicznych, niemniej jednak wiele gospodarstw domowych o wyższych dochodach będzie w stanie zaspokoić swoje potrzeby mieszkaniowe we własnym zakresie. Dlatego duże dotacje na najwyższym poziomie cenowym rynku mieszkaniowego są mało wydajnym sposobem wydatkowania polskich środków publicznych. Stymulowanie prywatnego rynku czynszowego oraz wspieranie dostępności mieszkań jest korzystne dla zwiększenia swobody wyboru mieszkaniowego oraz mobilności siły roboczej, przy czym jednoczesna reforma czynszów i dodatków mieszkaniowych ma zasadnicze znaczenie dla tych dążeń. W perspektywie makroekonomicznej koszt kapitału dla mieszkalnictwa musi być rozważany w odniesieniu do kosztu kapitału dla innych sektorów gospodarki. W większości gospodarek prywatna własność mieszkaniowa jest traktowana preferencyjnie w stosunku do mieszkalnictwa czynszowego, gdyż imputowane „korzyści czynszowe” przypadające własności mieszkaniowej nie są opodatkowane w przeciwieństwie do zysków z wynajmu, opodatkowanych w większości krajów, chociaż niższymi stawkami niż zyski z innej działalności gospodarczej.

Zrównoważone podejście do wspierania mieszkalnictwa wymaga zwrócenia uwagi zarówno na istniejące zasoby mieszkaniowe, jak i nowe mieszkania, wspierania mieszkalnictwa czynszowego, jak i własnościowego oraz rozważenia dotacji zarówno popytowych, jak i podażowych. Formułowanie strategii dotacyjnej powinno się oprzeć na kryteriach takich jak:

- 1) dostępność mieszkań;
- 2) mobilność siły roboczej;
- 3) wsparcie reformy czynszów;
- 4) rozwój systemu finansowania mieszkalnictwa.

Większy nacisk należy położyć na rozwój prywatnego sektora czynszowego — co wymaga reformy czynszów i dodatków mieszkaniowych, procesy remontowe i renowacyjne, finansowanie mieszkalnictwa oraz przełamywanie barier podażowych.

Dotacje podażowe mają bezpośredni wpływ na budownictwo, ale w niskim stopniu zwiększają mobilność siły roboczej. Podażowe programy dotacyjne dla budownictwa czynszowego są trudne do zaprojektowania w taki sposób, aby gwarantowały należyte utrzymanie, a przez to długotrwałość substancji mieszkaniowej. Dotacje popytowe są „przenośne”, dzięki czemu ułatwiają mobilność siły roboczej. Ponadto dotacje popytowe stymulują pośrednio podaż mieszkań oraz zachęcają do „lewarowania” kredytem środków własnych gospodarstw domowych, o ile egzekwują one od-

powiednio wysoką stopę udziału kosztów mieszkaniowych w wydatkach. Niemniej jednak, dotacje popytowe mogą być również kosztowne i niewydajnie adresowane. Podejściem do potrzeb mieszkaniowych przydatnym w formułowaniu polityki mieszkaniowej jest określenie, na co stać polskie gospodarstwa domowe przy wykorzystaniu ich środków własnych i dodatkowych środków oferowanych w formie dotacji państwowych oraz kredytów hipotecznych dla planujących zakup własnego mieszkania. Polska nie powinna opierać projektowania dotacji na założeniu głębokiego statystycznego deficytu mieszkań, zwłaszcza własnościowych, ponieważ grozi to zniekształceniem strategii i złym ukierunkowaniem dotacji. W rozwiniętej gospodarce rynkowej kredytowanie jest ważniejszym czynnikiem stymulującym rozwój prywatnej własności mieszkaniowej niż dotacje, a bazujący na rynku sektor finansowania mieszkalnictwa jest witalnym elementem owocującym napływem środków prywatnych gospodarstw domowych i deweloperów wzmacnianych dźwignią kredytu. Toteż państwo powinno wprowadzać strategie dotacyjne i reformy strukturalne, które zachęcają do korzystania z kredytów hipotecznych i budowlanych oraz obniżają ich oprocentowanie. Znacząca luka remontowa w Polsce, jeżeli nie zacznie się jej szybko przeciwdziałać, będzie się przyczyniać do przyspieszonej dekapitalizacji substancji mieszkaniowej. Wobec tego polityka mieszkaniowa państwa powinna uwzględniać wspieranie remontów kapitalnych, a dotychczas wprowadzono jedynie programy termomodernizacyjne.

#### 4. Prywatna własność mieszkaniowa

W większości krajów na świecie prywatna własność mieszkaniowa jest traktowana ulgowo przez system podatkowy, ponieważ imputowane czynsze, to jest czynsze, których prywatni właściciele mieszkań i domów nie muszą płacić sobie samym, jak to ma miejsce w przypadku mieszkań czynszowych, nie są opodatkowane [Hendershott, 1983; Laidler, 1969]. Stanowi to podstawowe źródło ulg podatkowych dla większości właścicieli, w porównaniu z tymi, którzy najmują mieszkania. Opodatkowanie „zysku mieszkaniowego” z prywatnej własności ma miejsce w Niemczech, Szwecji, Danii i Finlandii, gdzie imputowane czynsze podlegają opodatkowaniu, funkcjonującemu jak podatek progresywny w Stanach Zjednoczonych i w Australii [Follain, Ling, McGill, 1993, s. 1–24; Bourassa, Hendershott, 1994, s. 73–95]. W większości uprzemysłowionych krajów oprocentowanie kredytów hipotecznych może być odliczane od podatków, choć często kwota odliczeń jest limitowana. Większość krajów opodatkowuje zyski kapitałowe ze sprzedaży domu czy mieszkania, ale znacznie niższą stawką niż dochody z innych źródeł. Ponadto, niektóre kraje dotują nabywców pierwszego domu czy mieszkania grantami lub innymi subsydiami, dopłacając do oprocentowania kredytów przy nowych inwestycjach mieszkaniowych, szczególnie w przypadku społecznego budownictwa czynszowego. Uzyskanie prywatnej własności mieszkaniowej jest skorelowane:

- 1) ze stałym dochodem gospodarstwa;
- 2) ze stosunkiem kosztów własności do kosztów najmu;
- 3) z preferencjami gospodarstwa domowego, w tym z funkcją cyklu życiowego [Haurin, Hendershott, Wachter, 1997, s. 137–154; Follain, Wong, 1995].

Wiele gospodarstw domowych w Polsce odczuwa ograniczenia płynności, które obejmują bariery kredytowe — brak wystarczających środków na wkład własny, oraz bariery dochodowe — brak wystarczającego dochodu dla obsługi długu. Młode rodziny mogą posiadać zbyt skromny majątek na wkład własny, a wielkość spłat może być początkowo bardzo wysoka w stosunku do dochodu. Powstaje wówczas problem „skosu obciążenia”, polegający na tym, że zdolność do obsługi długu i dostępność finansowa we wczesnych latach spłat kredytu jest nadmiernie ograniczona, by sukcesywnie maleć w czasie wraz ze wzrostem dochodu.

## 5. Krytyka dużej ulgi budowlanej

W wyniku restrykcyjnej polityki fiskalnej i znacznego deficytu budżetowego zlikwidowano dużą ulgę budowlaną dla mieszkań własnościowych, której owocem był:

- 1) szybki wzrost wskaźnika prywatnej własności mieszkaniowej wśród zamieszkałych gospodarstw domowych;
- 2) powstanie mniejszej liczby większych i bardziej luksusowych domów (zamiast ograniczenia deficytu mieszkaniowego w sensie dostępności).

Dotacja ta była regresywna i niewydajna w stymulowaniu większej podaży mieszkań, gdyż była niewłaściwie adresowana. Z dużych ulg budowlanych skorzystały przede wszystkim gospodarstwa domowe o najwyższych dochodach, które nie potrzebowały dodatkowej pomocy, by wybudować dom, ale dzięki uldze podatkowej wybudowały większy dom lub wyższej jakości, aniżeli wybudowałyby lub kupiłyby bez ulgi, lub kupiły samochód czy inne dobra konsumpcyjne trwałego użytku.

## Tabela 2.

Powierzchnia użytkowa mieszkań oddawanych do użytku w latach 1990–2000

Przeciętna p.u. w m <sup>2</sup> :	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000
1 mieszkania	54,3	55,2	55,4	55,6	55,8	56,0	56,2
na 1 osobę	17,2	18,2	18,4	18,5	18,8	19,0	19,3

Źródło: dane GUS.

Natomiast uboższe gospodarstwa domowe nie skorzystały z możliwości pokrycia części kosztów, gdyż ich niskie dochody nie pozwoliły na nabycie mieszkania. W rezultacie liczba nowych mieszkań była mniejsza niż oczekiwano. Dotacje dla prywatnej własności mieszkaniowej nie powinny być adresowane do grupy najzamożniejszych gospodarstw, ale do tych, dla których dotacje mogą wywołać efekt progowy w stymulowaniu budow-

n i c t w a. Z drugiej strony, ponieważ w większości oddziaływanie ulg podatkowych dotyczyło obszarów miejskich, gdzie popyt mieszkaniowy jest wysoki, a podaż terenów uzbrojonych ograniczona, więc dotacja w formie dużych ulg podatkowych mogła zostać skapitalizowana w formie wyższych cen, a w konsekwencji w wyższych cenach mieszkań.

### Tabela 3.

Przeciętna powierzchnia użytkowa mieszkań oddawanych do eksploatacji

Inwestorzy	Powierzchnia użytkowa mieszkań w m <sup>2</sup>			
	1998 r.	1999 r.	2000 r.	2001 r.
Ogółem:	94,5	88,7	90,9	86,1
1. Osoby prawne:	58,6	57,1	62,2	58,2
a) spółdzielnie	60,7	57,1	63,3	58,8
b) zakłady pracy	67,3	65,1	74,1	61,0
c) gminy	49,8	45,8	47,2	48,7
d) TBS-y	51,0	50,5	55,5	51,5
e) deweloperzy	55,8	59,3	62,9	59,8
2. Osoby fizyczne (domy jednorodzinne)	131,7	130,6	133,9	130,8

Źródło: dane UMiRM.

W 2001 r. we wszystkich formach budownictwa (poza gminnym) uwidacznia się zmniejszenie przeciętnej wielkości wybudowanych mieszkań (tabela 3.). Największe mieszkania w domach wielorodzinnych budowały zakłady pracy, było to jednak zaledwie około 1000 mieszkań przeznaczonych w znacznej mierze dla kadry kierowniczej, natomiast na drugim miejscu pod względem wielkości mieszkań znaleźli się deweloperzy.

### Tabela 4.

Budownictwo mieszkaniowe w 2001 r. w podziale na miasto i wieś

Wyszczególnienie	Mieszkania wybudowane w tys.		2000 r. = 100
	2000 r.	2001 r.	
Liczba wybudowanych mieszkań ogółem	87,8	106,1	120,8
— w tym w domach wielorodzinnych:	52,3	65,3	124,8
— w domach jednorodzinnych:	35,5	40,8	114,9
Na terenach miast ogółem:	70,1	86,1	122,8
— wielorodzinne	50,2	63,2	125,9
— jednorodzinne	29,9	22,9	115,1
Na terenach wsi ogółem:	17,7	20,0	113,0
— wielorodzinne	2,1	2,1	100,0
— jednorodzinne	15,6	17,9	114,7

Źródło: dane UMiRM.

W badanym okresie, mimo ogólnego wzrostu liczby wybudowanych mieszkań, nastąpiło zmniejszenie udziału budownictwa osób fizycznych o 1,8%.

**Tabela 5.**

**Budownictwo mieszkaniowe według inwestorów**

Inwestorzy	Mieszkania wybudowane w tys.		Struktura inwestorska w %	
	2000 r.	2001 r.	2000 r.	2001 r.
Ogółem:	87,7	106,1	100,0	100,0
1. Osoby prawne:	52,3	65,3	59,7	61,5
a) spółdzielnie	24,4	26,0	27,8	24,5
b) zakłady pracy	1,2	1,0	1,4	0,9
c) gminy	2,0	2,3	2,3	2,2
d) TBS-y	4,0	6,6	4,6	6,2
e) deweloperzy	20,7	29,4	23,6	27,7
2. Osoby fizyczne	35,5	40,8	40,3	38,5

Źródło: dane UMIRM.

## 6. Alternatywne strategie dotacyjne

Alternatywne dotacje dla prywatnej własności mieszkaniowej, mające na celu zwiększenie dostępności mieszkań oraz stymulowanie budownictwa, to:

- 1) program bezpośrednich grantów;
- 2) częściowy wykup odsetek — IBD;
- 3) ograniczone podatkowe odliczenia odsetek — MID.

W odniesieniu do dostępności, zarówno MID, jak i IBD oddziałują poprzez obniżenie kosztów spłaty zaciągniętego kredytu hipotecznego, pomagając w utrzymaniu płynności przy spłacie kredytów o rynkowym oprocentowaniu, podczas gdy system grantów ogólnie zwiększa wielkość wkładu własnego.

## 7. Bezpośrednie granty

Bezpośrednie granty są przede wszystkim nastawione na rozwiązywanie problemów z niewystarczającym wkładem własnym. Wprowadzony w latach osiemdziesiątych australijski program grantowy dla młodych nabywców pierwszego własnego domu czy mieszkania FHOS doprowadził do zwiększenia współczynnika prywatnej własności mieszkaniowej wśród młodych rodzin w przedziale wiekowym 21–25 lat z 28,5% do 37,1% oraz skrócenia okresu dochodzenia do pierwszego własnego mieszkania o około 2 lata [Bourassa, Haurin, Haurin, Hendershott, 1994, s. 29–44]. Bezpośrednie granty mogą być administrowane w formie jednorazowych lub rozłożonych wypłat (Niemcy), nie są związane ze stopą oprocentowania, nie stymulują do korzystania z systemu kredytowania mieszkalnictwa i nie są administrowane przez system bankowy. Bezpośrednie granty są zgodne z koncepcją uproszczonego propor-



cyjnego systemu podatkowego. Przy projektowaniu grantów mających spełniać określone cele mieszkaniowe i jednocześnie nie stanowić kosztownej zatory należy określić adresata dotacji: nowe mieszkania lub włącznie z zakupem istniejących zasobów mieszkaniowych na rynku wtórnym; tylko nabywcy nowych mieszkań lub wszystkie gospodarstwa domowe według kryteriów dochodowych lub majątkowych, a także zdecydować o kryterium przydziału dotacji, np. według kolejności zgłoszeń lub wysokości dochodu. Bezpośredni grant jest przeznaczony na powiększenie podaży nowych mieszkań lub prywatnej własności mieszkaniowej, przy czym ponieważ grant ma pokrywać tylko część kosztów mieszkania czy domu, niezbędne są środki własne gospodarstwa i prawdopodobnie kredyt. Kryteria uprawniające do skorzystania z grantu powinny umożliwiać selekcję gospodarstw domowych, które dysponują dostatecznymi dochodami i środkami, aby przy pomocy grantu i kredytu móc nabyć lub wybudować dom czy mieszkanie. System bezpośrednich grantów nie powinien wspierać tych, których i tak nie stać na zakup własnego domu lub mieszkania (te gospodarstwa domowe powinny uczestniczyć w systemie społecznego budownictwa czynszowego) ani też tych, którzy są dostatecznie zamożni, aby samodzielnie dojść do własnego domu lub mieszkania. Możliwe jest również wyznaczenie supremum powierzchni domu lub mieszkania (w m<sup>2</sup> p. u.) w uzupełnieniu lub zamiast kryterium dochodowego.

Powszechnie uważa się, że bezpośrednie granty dla potencjalnych właścicieli powinny być adresowane do młodych rodzin i nabywców pierwszego mieszkania startujących na rynku mieszkaniowym. Australijski program FHOS oferował kredytobiorcom dotację w formie jednorazowej wypłaty początkowej lub serii wypłat przez okres pięciu lat lub kombinację obydwu form. Dotacja była zaprojektowana tak, aby łagodzić trudności ze zgromadzeniem wkładu własnego (wypłaty jednorazowe), trudności z obsługą długu (wypłaty seryjne) lub w obu formach (kombinacja wypłat jednorazowej i seryjnej), przy czym 80% gospodarstw domowych wybrało wypłatę jednorazową. Irlandia obecnie stosuje system bezpośrednich grantów jako dotację do wkładu własnego przy zakupie własnego domu (około 5% wkładu). Niemcy oferują każdemu nowemu gospodarstwu domowemu jednorazowy grant na zakup własnego domu równoważny 5000 marek rocznie przez osiem lat, który jest wypłacany przez system podatkowy i może być traktowany przez banki jako częściowe źródło spłaty kredytu mieszkaniowego. Węgry mają długą tradycję jednorazowych grantów dla nowego budownictwa, obecna polityka, obejmująca dodatki na budownictwo mieszkaniowe, jest prowadzona od 1994 roku i w 1998 r. powodowała około 1% wydatków budżetu. Węgry rozważają możliwość stworzenia funduszu uzupełniającego fundusze samorządów lokalnych, które gminy mogłyby przyznawać zgodnie z lokalnymi kryteriami. Czechy odłożyły na granty ograniczone środki, rozdzielane według kolejności zgłoszeń, nazywane nieoprocentowanym kredytem z 10-letnią karencją spłat. Obecnie granty są stosowane w nielicznych krajach, np. w Irlandii i Niemczech (roczne dotacje grantowe wypłacane przez określoną liczbę lat), nato-

miast w Australii zrezygnowano z programu grantów ze względu na wysokie koszty administracyjne.

W porównaniu z dużymi ulgami podatkowymi w Polsce, system bezpośrednich grantów może być bardziej bezpośrednio adresowany do wybranych grup gospodarstw domowych, ażeby wspierać tylko tych, którzy tego wymagają i unikać „zbytecznego” dotowania tych gospodarstw, które i tak własnymi siłami nabyłyby lub wybudowałyby dom.

Niewiele krajów stosuje dotacje nastawione wyłącznie na efekty przyrostu budownictwa jako źródła korzyści społecznych. Częściej spotykanym w Europie Środkowej rodzajem korzyści społecznych w mieszkalnictwie jest wspomaganie gospodarstw domowych w nabywaniu prywatnej własności mieszkaniowej, ponieważ większość starszych gospodarstw domowych pozyskało swoje mieszkania, wykorzystując rządowe dotacje w postaci zaniżonych czynszów, niskoprocentowanych kredytów lub wykupu mieszkań spółdzielczych czy komunalnych z głęboką bonifikatą. Z tego względu uważa się za słuszne, aby każde nowe gospodarstwo domowe otrzymało jednorazową „pierwszą pomoc” w dochodzeniu do mieszkania. Program australijski ograniczał dostępność systemu bezpośrednich grantów, stosując mnożnik przeciętnej płacy. Chociaż w Polsce trudno uzyskać dokładne dane na temat dochodów, trafność dochodowa umożliwiłaby uniknięcie zbytecznych dotacji oraz wprowadziłaby element progresywności.

## **8. Częściowy wykup odsetek — IBD**

Częściowy wykup odsetek — IBD jest nastawiony na rozwiązywanie problemów płynności przez bezpośrednie obniżenie początkowego obciążenia miesięcznego przy spłatach kredytu oraz poprawę relacji spłaty do dochodu. IBD jest bardziej wydajnym sposobem rozwiązywania problemów płynności niż stała dotacja do stopy oprocentowania, ponieważ uwzględnia sukcesywny wzrost dochodów większości kredytobiorców z upływem czasu. Zaletą IBD jest możliwość kontroli kosztów przez sukcesywną eliminację dotacji oraz możliwość ścisłego adresowania programu w taki sam sposób jak przy grantach — IBD jest ograniczoną formą bezpośredniego grantu rozłożonego w czasie. Wielkość IBD oraz długość okresu sukcesywnej eliminacji tej dotacji mogą być skorelowane np. z dochodowymi kryteriami kwalifikacyjnymi. Podejście IBD umożliwia stosowanie rynkowych stóp procentowych, co jest bardziej atrakcyjne i mniej ryzykowne dla banków. Wygasający częściowy wykup odsetek IBD jest mniej kosztowny od stałej dotacji do stopy procentowej, tzn. stałej niższej od rynkowej stopy na cały okres spłaty kredytu, proponowanej w drugiej połowie 2002 r. przez Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast. Dotacja IBM może być zaprojektowana według charakterystyki kredytobiorcy w celu osiągnięcia pożądanej trafności. System IBD jest zgodny z kierunkiem uproszczenia systemu podatkowego i mniej uciążliwy dla budżetu, ponieważ nie jest wypłacany od razu na początku okresu spłaty kredytu.

Główną wadą IBD jest stopień skomplikowania w administrowaniu, szczególnie wysoki w przypadku dotacji IBD mających różną „głębokość” lub długość okresu wykupu, jednakże problem ten można w pewnym stopniu złagodzić, włączając banki do procesu administrowania systemem. IBD może prowadzić do zwiększenia współczynnika złych kredytów w przypadku, gdy stopniowy wzrost spłat kredytu jest szybszy od wzrostu dochodów kredytobiorcy, gdyż wynikające z tego zwiększenie obciążenia spłatami może okazać się nie do udźwignięcia przez gospodarstwo domowe. Ryzyko to może być kontrolowane przez stosowanie „płytkich” dotacji IBD oraz dopasowanie okresu IBD do oczekiwanego wzrostu dochodów kredytobiorcy. Złożoność IBD może się bardziej skomplikować przy zastosowaniu do kredytów z podwójną indeksacją. Ponieważ kredyty podwójnie indeksowane DIM (*Dual Indexed Mortgage*) stanowią znaczną część produktów hipotecznych w Polsce, więc struktura IBD musiałaby być zgodna ze wszystkimi rodzajami kredytów hipotecznych dla wyrównania pola gry między bankami.

Częściowy wykup odsetek IBD dostarcza ograniczonego wsparcia, które jest sukcesywnie wycofywane, przy czym tempo fazowego wycofywania tej dotacji uwzględnia fakt, że nominalne dochody gospodarstwa domowego (a co za tym idzie jego zdolność płatnicza) wzrastają z upływem czasu (rozwiązanie problemu „skosu obciążeń”). Dotacja IBD jest preferowana w porównaniu ze stałą dopłatą do stopy procentowej przez cały okres trwania kredytu, ponieważ jest zarówno ograniczona w czasie, jak i sukcesywnie malejąca, czyli mniej kosztowna i może trafić do większego grona odbiorców. IBD pozwala na korzystanie z rynkowo oprocentowanych kredytów hipotecznych, które są bardziej atrakcyjne i mniej ryzykowne dla banków komercyjnych.

Dotacje typu IBD są stosowane w Szwecji, Finlandii i na Węgrzech. Szwecja stosuje dotację, pokrywającą 31,4% odsetek, obliczaną administracyjnie i odpowiadającą 80% faktycznie zapłaconych odsetek od kredytów udzielonych nawet do 100% wartości mieszkania, przy czym każdego roku dotacja zmniejsza się o 5–7 punktów procentowych. W Finlandii stosowano dotację IBD trwającą 8–10 lat, wspierającą 35–45% odsetek przez pierwsze pięć lat i 25–35% odsetek przez pozostały okres. Węgierski program IBD jest znany jako „4–3–1”, ponieważ obniża odsetki o 4 punkty procentowe przez pierwszych pięć lat, potem o 3 punkty procentowe przez następnych pięć lat oraz o 1 punkt w latach 11 do 15 łącznie. Podane przykłady ilustrują szeroki zakres możliwej głębokości wykupu odsetek, okresu obowiązywania dotacji oraz stosowania proporcjonalnej obniżki odsetek w porównaniu z obniżką stopy oprocentowania w formie punktów procentowych. Dotacja IBD uwzględnia wzrost dochodów nominalnych oraz zdolności spłacania kredytu z upływem lat.

## 9. Projekt dotacji w formie dopłat do oprocentowania kredytów mieszkaniowych o stałej stopie procentowej — niewygasający IBD<sup>2</sup>

22 maja 2002 r. Prezes UMIRM Marek Bryx przedłożył projekt ustawy o dopłatach do oprocentowania kredytów mieszkaniowych o stałej stopie procentowej<sup>3</sup>, określający zasady stosowania przez Bank Gospodarstwa Krajowego dopłat do oprocentowania długoterminowych kredytów mieszkaniowych o stałej stopie procentowej udzielanych przez banki na cele związane z budownictwem mieszkaniowym oraz zasady rozliczeń z tytułu przekazanych bankom dopłat. Celem kredytu może być inwestycja mieszkaniowa prowadząca do zwiększenia substancji mieszkaniowej oraz partycypacja w kosztach budowy lokalu realizowanego w ramach społecznego budownictwa czynszowego, remont budynku mieszkalnego z wyjątkiem remontów lokali w budynkach wielorodzinnych i remontów niewymagających pozwolenia na budowę, a także zakup mieszkań komunalnych przez gminy. Proponowany program dotacyjny obejmuje kredyty udzielane na okres od 20 do 25 lat, przy czym spłata kredytu może być odroczone na okres do 24 miesięcy od dnia zawarcia umowy kredytu, kredyty udzielane i spłacane w walucie polskiej, zabezpieczone hipoteką na nieruchomości lub ubezpieczeniem spłaty kredytu do czasu ustanowienia hipoteki. Program dotacyjny skonstruowano z przeznaczeniem zarówno dla osób fizycznych, pragnących zaspokoić własne potrzeby mieszkaniowe lub wybudować lokale mieszkalne na sprzedaż bądź wynajem, jak i osób prawnych, wspólnot mieszkaniowych i gmin. Projekt ustawy nie zawiera ograniczeń co do liczby mieszkań czy wielkości lokali, które mogą być objęte dotacją przez jednego kredytobiorcę, ani też nie wprowadza ograniczeń dla osób niekorzystających wcześniej z ulg budowlanych. Stała stopa procentowa na dzień wejścia w życie ustawy została określona na poziomie 7%<sup>4</sup> w stosunku rocznym. Przewiduje się możliwość zmiany oprocentowania przez ministra ds. spraw finansów publicznych po zasięgnięciu opinii Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast oraz Banku Gospodarstwa Krajowego, biorąc pod uwagę konkurencyjność stopy procentowej kredytu o stałej stopie procentowej w stosunku do kredytów na cele mieszkaniowe oferowanych na rynku, przy czym stała stopa procentowa nie może być ustalona na poziomie niższym niż 6% w stosunku rocznym<sup>5</sup>. Program dopłat do oprocentowania IBD będzie realizowany w BGK przez utworzony w tym celu Fundusz Dopłat, a najważniejszym źródłem wpływów do Funduszu będą dotacje z budżetu państwa oraz dochody z tytułu inwestowania przejściowo wolnych środ-

<sup>2</sup> Termin *niewygasający IBD* został wprowadzony przez autorkę artykułu.

<sup>3</sup> Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, *Projekt ustawy o dopłatach do oprocentowania kredytów mieszkaniowych o stałej stopie procentowej*, Komunikat nr 8 (345) z dnia 22.05.2002.

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 5 grudnia 2002 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów mieszkaniowych o stałej stopie procentowej, DzU nr 230, poz. 1922.

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 5 grudnia 2002 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów mieszkaniowych o stałej stopie procentowej, DzU nr 230, poz. 1922.

ków Funduszu w lokaty bankowe i papiery wartościowe emitowane przez Skarb Państwa lub Narodowy Bank Polski, bądź poręczane lub gwarantowane przez Skarb Państwa oraz w listy zastawne. Alternatywnymi źródłami wpływów do Funduszu Dopłat są środki pochodzące z emisji obligacji przez BGK lub pochodzące z pożyczek i kredytów zaciąganych przez BGK. Zgodnie z Ustawą z dnia 5 grudnia 2002 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów mieszkaniowych o stałej stopie procentowej (DzU nr 230, poz. 1922) z Funduszu Dopłat co kwartał przekazywana będzie bankom komercyjnym suma odsetek wynikająca z różnicy między rynkową i dotowaną stopą oprocentowania, chociaż w projekcie proponowano zdeponowanie przez Fundusz Dopłat na początku roku w bankach komercyjnych rocznej sumy odsetek należnej poszczególnym bankom oraz debetowanie przez banki konta rozliczeniowego w odstępach miesięcznych celem refundowania należności.

Zgodnie z Ustawą o dopłatach do oprocentowania kredytów mieszkaniowych o stałej stopie procentowej, kredytów o stałej stopie procentowej udziela się do dnia 31.12.2005 r., przy czym dofinansowywane kredyty o stałej stopie procentowej są spłacane w równych ratach kapitałowo-odsetkowych w okresach miesięcznych lub kwartalnych<sup>6</sup>.

## 10. Ograniczone odliczenia podatkowe odsetek — MID

Odliczenia podatkowe z tytułu odsetek od kredytów mieszkaniowych (MID) są jednym z najczęściej stosowanych mieszkaniowych instrumentów dotacyjnych w krajach o rozwiniętej gospodarce rynkowej takich jak Stany Zjednoczone, Wielka Brytania, Szwecja, Belgia, Hiszpania, Francja, Irlandia, Włochy, Luksemburg, Holandia, Austria, Portugalia, Grecja oraz Finlandia. System MID jest administrowany z reguły przez system podatkowy i pomaga wyrównywać koszty mieszkaniowe między tymi, którzy finansują kupno mieszkania wyłącznie z własnych środków, oraz mniej zamożnymi gospodarstwami domowymi, które wymagają zaciągnięcia kredytu hipotecznego.

Wadami systemu MID są regresywność, którą można ograniczyć przy stosowaniu odpowiednich pułapów, oraz polityczna „przyrastalność”. W Stanach Zjednoczonych, gdzie odliczenia podatkowe są bardzo szczodre, ograniczenie tej dotacji okazało się politycznie bardzo trudne. Natomiast Wielka Brytania, która posiada jeden z najbardziej wyrafinowanych systemów finansowania mieszkalnictwa na świecie, zaproponowała zlikwidowanie dotacji MID. Przyjęcie pułapów odliczeń ograniczyłoby regresywność MID oraz pozwoliłoby dotrzeć do gospodarstw domowych najbardziej potrzebujących takiego wsparcia. Limity odliczeń podatkowych odsetek mogłyby działać przez progi podatkowe lub wielkość kredytu. Ze względu na niskie wykorzystanie kredytów hipotecznych w finansowaniu zakupu mieszkań w Polsce, system MID nie byłby kosztowny w krótkim okresie, chociaż popyt na kredyty mieszkaniowe

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 5 grudnia 2002 r., *op. cit.*

może wzrosnąć dzięki dotacji oraz rosnącym dochodom realnym. System MID jest administracyjnie bardziej wydajny niż bezpośrednie granty. W Polsce zarówno IBD, jak i MID mogłyby odegrać bardzo ważną rolę jako zachęty do posługiwania się systemem finansowania mieszkalnictwa. W odpowiedzi na spadek realnych stóp procentowych rynkowy system kredytowania mieszkalnictwa powinien być docelowo częściej wykorzystywany niż obecnie, co spowodowałoby uzyskanie „efektów dźwigni kredytowej” (tzw. lewarowanie) zarówno środków własnych gospodarstw domowych, jak i dotacji, przyspieszając reakcję strony podażowej na impulsy popytu mieszkaniowego.

Ponieważ obydwa rodzaje ograniczeń płynności — tj. wkład własny i relacja spłat do dochodu — mogą wpływać na zdolność kredytową gospodarstw domowych, można uzasadnić celowość oferowania gospodarstwom wyboru indywidualnego dotacji oraz/lub pakietu dla pokonywania tych ograniczeń. Gospodarstwo domowe może mieć do wyboru między grantem (wsparcie wkładu własnego) a MID lub IBD (obniżenie kosztów w czasie). Należy zauważyć, że strategię MID różni się pod względem sposobu administrowania, co wpływa na sposób wsparcia miesięcznych płatności, np. w Wielkiej Brytanii odliczenie podatkowe następuje w momencie płatności (ulga podatkowa u źródła), natomiast w Stanach Zjednoczonych ulga podatkowa otrzymywana jest na koniec roku podatkowego.

W Stanach Zjednoczonych, Hiszpanii, Włoszech, Danii, Szwecji i Finlandii do korzystania z odliczeń podatkowych odsetek od kredytów hipotecznych — MID są uprawnione wszystkie gospodarstwa domowe, natomiast w Japonii, Niemczech, Francji i przez pewien okres w Wielkiej Brytanii dostępność do MID była ograniczona [Turner, Jakobsson, Whitehead, 1996; Miles, 1994]. MID silnie pobudza popyt na kredyty hipoteczne, co można wykazać, porównując Australię, nieposiadającą programu MID, w której przeciętny wskaźnik kredytu do wartości nieruchomości (*Loan To Value*) *LTV* kształtuje się na poziomie 0,14, ze Stanami Zjednoczonymi, w których wskaźnik *LTV* wynosi średnio 0,44. W Stanach Zjednoczonych wskaźnik *LTV* jest zazwyczaj znacznie wyższy w momencie zaciągania kredytu. System MID rozszerza korzyści podatkowe prywatnej własności mieszkaniowej w stosunku do gospodarstw domowych, które nie mogą sfinansować zakupu domu w całości własnym kapitałem przede wszystkim przez odstąpienie od opodatkowania imputowanych czynszów. MID rozszerza dotację w formie nieopodatkowania imputowanych czynszów „konsumowanych” przez właściciela na tych, którzy finansują swoje domy kredytami hipotecznymi, a nie tylko środkami własnymi. Co więcej MID jest najbardziej przydatny dla tych, którzy są najmniej zamożni, którzy nie mogą nabyć mieszkania wyłącznie za własne środki i muszą korzystać z kredytu. W amerykańskim systemie MID korzyści rosną wraz z wysokością progów podatkowych, a propozycje zmniejszenia bądź zlikwidowania tej ulgi nigdy nie znalazły wystarczającego poparcia.

W Stanach Zjednoczonych system MID był atakowany przez wiele lat jako nadmiernie kosztowny, zbyt regresywny i prowadzący do przeinwestowania

sektora mieszkaniowego w porównaniu z innymi formami inwestycji [Follain, Melamed, 1989; Woodward, Wachter, 1989], ale przeprowadzone symulacje pokazały, że wpływy budżetowe uzyskane po likwidacji MID okazałyby się znacznie niższe od zakładanych przez przeciwników programu MID.

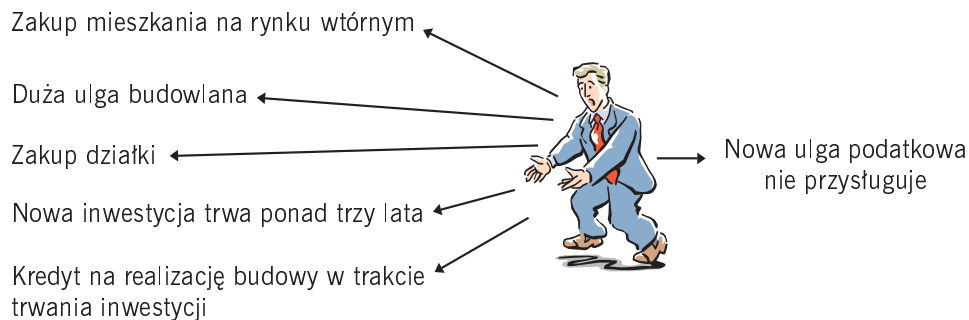
W Polsce dotacja typu MID mogłaby pobudzić wykorzystanie i rozwój systemu kredytowania mieszkalnictwa, co przyspieszyłoby tempo rozwoju budownictwa mieszkaniowego. Gospodarstwa domowe ze zbyt niskim wskaźnikiem spłaty-do-dochodu są wspierane przez MID dzięki obniżeniu efektywnych kosztów po opodatkowaniu kredytu hipotecznego. W celu ograniczenia efektów regresywnych systemu MID odliczenia podatkowe mogą być ograniczone do pewnej kwoty lub przysługiwać mniej zamożnym gospodarstwom domowym, mieszczącym się w niższych progach podatkowych. Rozmiary korzyści podatkowych powstałe w wyniku obniżenia oprocentowania kredytów hipotecznych są bezpośrednio związane z wielkością progu podatkowego gospodarstwa domowego. Wprowadzenie spłaszczonego systemu podatków dochodowych w Polsce zlikwidowałoby podstawowe źródło regresywności MID. Jeśli MID zostanie ograniczony przez ustalenie pułapu odliczeń lub maksymalnej kwoty dochodu podatników, to strategia MID może być skuteczną drogą promocji prywatnej własności mieszkaniowej wśród mniej zamożnych gospodarstw domowych, które nie mogą dojść do własnego mieszkania, wykorzystując jedynie własne środki finansowe. W dłuższej perspektywie rozwój systemu finansowania mieszkalnictwa przyniesie szereg korzyści, a instrumenty opracowane dla pozyskiwania długoterminowych środków kredytowych będą dobrą alternatywą dla rządowych papierów wartościowych na rynku kapitałowym.

## **11. „Nowa ulga podatkowa” przykładem ograniczonego odliczenia podatkowego odsetek MID**

Nowa ulga podatkowa uprawniająca do odliczenia odsetek od kredytu zaciągniętego na zakup lub budowę domu bądź mieszkania różni się od starej ulgi przede wszystkim tym, że odliczanie może trwać tak długo, jak długo będzie spłacany kredyt, podczas gdy dużą ulgę budowlaną można było realizować tylko cztery lata. W starej uldze budowlanej 19% wydatków na cele mieszkaniowe można było odliczyć od podatku, a odsetki od kredytu mieszkaniowego będzie można odliczać od dochodu do opodatkowania po potrąceniu składek na ubezpieczenie zdrowotne. Zaletą starej ulgi budowlanej była możliwość uzyskania zgody na zaniechanie poboru zaliczek na podatek już w trakcie budowy, dzięki czemu podatnik dysponował dochodem brutto, co znacznie ułatwiało mu prowadzenie inwestycji budowlanej. Przepisy podatkowe obowiązujące do końca 1996 r. pozwalały odliczać poniesione wydatki na cele mieszkaniowe od dochodu, a w okresie od 1997 r. do 2001 r. obowiązywała zasada odliczania 19% wydatków na cele mieszkaniowe od podatku. Przepisy podatkowe obowiązujące od 2002 r., mające sprzyjać przyspieszeniu inwesty-

cji mieszkaniowych, zarówno utrudniają uzyskanie ulgi mieszkaniowej, jak i oddalają termin skorzystania z niej.

Nowelizacja ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (DzU nr 134, poz. 1509) wprowadziła prawo do odliczenia od dochodu wydatków poniesionych na spłatę odsetek od kredytów mieszkaniowych. Prawo do skorzystania z ulgi przysługuje podatnikom podatku dochodowego od osób fizycznych, którzy zaciągnęli kredyt mieszkaniowy po 1.01.2002 r. pod warunkiem, że nie korzystali z odliczeń w ramach dużej ulgi budowlanej, także z tytułu oszczędzania w kasie mieszkaniowej. Nowa ulga podatkowa dotyczy odsetek od kredytów i pożyczek zaciągniętych w banku lub spółdzielczej kasie oszczędnościowo-kredytowej SKOK, przeznaczonych na zaspokojenie własnych potrzeb mieszkaniowych związanych bezpośrednio ze wzrostem substancji mieszkaniowej. Nową ulgę podatkową można wykorzystać tylko na jedną inwestycję, przy czym ulgą nie są objęte odsetki od kredytu wykorzystanego na nabycie gruntu lub prawa wieczystego użytkowania gruntu pod budowę budynku mieszkalnego ani na nabycie mieszkania na rynku wtórnym. Aby skorzystać z ulgi podatkowej, inwestycja finansowana kredytem musi zostać zakończona przed upływem trzech lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym uzyskano pozwolenie na budowę, nie wcześniej jednak niż w 2002 r. Zakończenie inwestycji musi być potwierdzone pozwoleniem na użytkowanie budynku lub zawiadomieniem o zakończeniu budowy, jeśli nie ma obowiązku uzyskania pozwolenia. Dodatkowo należy przedstawić dokument o ustanowieniu spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego lub umowę w formie aktu notarialnego ze spółdzielnią o ustanowieniu odrębnej własności mieszkania.



### Tabela 6.

#### Charakterystyka nowej ulgi podatkowej na wydatki mieszkaniowe

Źródło: opracowanie własne.

Jeśli kredyt został zaciągnięty na kupno domu lub mieszkania od dewelopera albo gminy, kredytobiorca starający się o odliczenie odsetek musi przedstawić akt notarialny o przeniesieniu na niego prawa własności mieszkania lub budynku. Do zeznania podatkowego składanego za rok podatkowy,



w którym po raz pierwszy dokonywane jest odliczenie odsetek od kredytu mieszkaniowego, podatnik jest zobowiązany dołączyć oświadczenie o wysokości wszystkich poniesionych wydatków udokumentowanych fakturami wystawionymi przez podatników podatku od towarów i usług niekorzystających ze zwolnienia od tego podatku.

## Tabela 7.

Ulgi i odliczenia mieszkaniowe w podatku dochodowym od osób fizycznych w 2002 r.

Ulga z tytułu poniesienia wydatków	Maksymalna ulga do odliczenia od dochodu	Formuła ulgi udokumentowanie wydatków
<p>Wydatki na spłatę odsetek od kredytu (MID) udzielonego podatnikowi po 1.01.2002 przez bank lub SKOK na sfinansowanie inwestycji zaspokajającej własne potrzeby mieszkaniowe takie jak:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• budowa budynku mieszkalnego;</li> <li>• wniesienie wkładu budowlanego lub mieszkaniowego do spółdzielni mieszkaniowej na nabycie prawa do nowo budowanego budynku mieszkalnego albo lokalu mieszkalnego w takim budynku;</li> <li>• zakup nowo wybudowanego budynku mieszkalnego lub lokalu mieszkalnego w takim budynku od gminy albo osoby, która wybudowała ten budynek w ramach działalności gospodarczej;</li> <li>• nadbudowa lub rozbudowa budynku na cele mieszkalne lub przebudowa budynku niemieszkalnego lub jego części na cele mieszkaniowe, w których wyniku powstanie samodzielne mieszkanie spełniające wymagania określone w przepisach prawa budowlanego.</li> </ul>	<p>Faktycznie zapłacone odsetki od kredytu do wysokości limitu dużej ulgi budowlanej ustalonej w roku zakończenia inwestycji (189 000 PLN w 2002 r.).</p>	<p>Odliczeniu podlegają odsetki za cały okres ich spłacania. Z ulgi mogą korzystać tylko osoby, które nie korzystały z odliczeń wydatków poniesionych na cele mieszkaniowe w ramach dużej ulgi budowlanej lub oszczędzania w kasie mieszkaniowej. Warunkiem skorzystania z ulgi jest zakończenie inwestycji mieszkaniowej przed upływem trzech lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym uzyskano pozwolenie na budowę.</p>
<p>Wydatki poniesione przed 1.01.2001 na kontynuację budowy budynku mieszkalnego wielorodzinnego z co najmniej 5 lokalami mieszkalnymi na wynajem oraz zakup działki pod budowę tego budynku</p>	<p>189 000 PLN razy liczba mieszkań na wynajem.</p> <p>W kwocie limitu zawiera się cenę działki pod budowę tego budynku.</p>	<p>Ulga przewidziana na okres obowiązywania ustawy.</p> <p>Limit ulgi dotyczy łącznie obojga małżonków.</p>

Ulga z tytułu poniesienia wydatków	Maksymalna ulga do odliczenia od dochodu	Formuła ulgi udokumentowanie wydatków
		<p>Odliczeniu podlegają wydatki dotyczące budynków mieszkalnych znajdujących się na terenie RP, jeżeli nie zostały zaliczone do kosztów uzyskania przychodów lub zwrócone podatnikowi.</p> <p>Za lokale przeznaczone na wynajem nie uważa się lokali mieszkalnych wynajętych osobom, które są blisko spokrewnione z właścicielem lub współwłaścicielem (I grupa podatkowa wg przepisów o podatku od spadków i darowizn).</p>
<p>Wydatki na kontynuowanie rozpoczętej w latach 1992–1996 inwestycji budowlanej na własne cele mieszkaniowe podatnika:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• budowa budynku mieszkalnego;</li> <li>• nadbudowa lub rozbudowa budynku na cele mieszkaniowe;</li> <li>• przebudowa strychu lub innego pomieszczenia na cele mieszkaniowe;</li> <li>• wykończenie lokalu mieszkalnego w nowym budynku do dnia jego zasiedlenia</li> </ul>	Narastająco od 1.01.1992 r. do wysokości 189 000 PLN	<p>Wydatki udokumentowane, począwszy od 2000 r. fakturami wystawionymi przez podatnika VAT.</p> <p>Kontynuacja odliczeń wyłącznie do 31.12.2004 r.</p>

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych INFOR.

Podstawa do obliczenia podatku jest pomniejszana o faktycznie poniesione w roku podatkowym przez podatnika wydatki na spłatę odsetek od pożyczki lub kredytu mieszkaniowego. Łączna kwota odsetek od kredytu, która została zapłacona w okresie od 2002 roku do roku zakończenia inwestycji, będzie mogła zostać odliczona w całości za rok podatkowy, w którym po raz pierwszy podatnik korzysta z odliczeń lub ewentualnie w roku następnym, przy czym w następnym roku odliczeniu podlega tylko różnica między sumą odsetek przypadających do odliczenia a kwotą odsetek faktycznie odliczonych w poprzednim roku. Najpóźniej od trzeciego roku korzystania z MID odliczeniu w danym roku podatkowym podlegają wyłącznie odsetki zapłacone w tym roku z tym, że jeżeli kwota dokonywanych odliczeń przekracza kwotę uzyskanego przez podatnika dochodu, to nadwyżka ponad tę kwotę nie podlega odliczeniu w następnych latach. Limit odliczeń, ustalany analogicznie do limitu odliczeń w ramach dużej ulgi budowlanej, kształtuje się na poziomie

iloczynu  $70 \text{ m}^2$  powierzchni użytkowej mieszkania i ceny  $1 \text{ m}^2$  p.u. mieszkania, ustalonej w celu obliczenia premii gwarancyjnej dla posiadaczy książeczek mieszkaniowych. Podstawą do ustalenia limitu odliczeń będzie cena  $1 \text{ m}^2$  p.u. za III kwartał roku podatkowego, w którym inwestycja została zakończona. Jeżeli podatnik w 2002 r. zaciągnął kredyt w wysokości 200 000 PLN i w tym samym roku zakończył inwestycję mieszkaniową, to w zeznaniu podatkowym składanym za ten rok może odliczyć od dochodu faktycznie zapłacone odsetki w części przypadającej na kredyt w kwocie 189 000 PLN, czyli w takim procencie, jaki uzyska z podzielenia kwoty limitowanej 189 000 PLN przez kwotę uzyskanego kredytu 200 000 PLN.

## 12. Obciążenie dla budżetu z tytułu dotacji

Zarówno IBD, jak i MID wpływają na budżet w sposób rozłożony w czasie w przeciwieństwie do jednorazowego grantu. Aby móc porównać koszt dotacji grantowych i IBD można rozważyć grant jako wartość zaktualizowaną (*Present Value*) PV wykupu odsetek. System IBD jest zarówno administracyjnie bardziej skomplikowany, gdyż jest prowadzony przez szereg lat, jak i prawdopodobnie trudniejszy w administrowaniu niż system MID.

### Przykład:

Jeżeli rynkowa stopa oprocentowania kredytu mieszkaniowego wynosi 16% dla 20-letniego kredytu mieszkaniowego rzędu 100 000 zł, to 8-procentową dotację IBD wygasającą w ciągu lat przedstawiają tabele 8. i 9.:

### Tabela 8.

Dotacja IBD wygasająca w ciągu lat

Rok	Efektywna stopa	Miesięczna płatność gospodarstwa	Dotacja
1	8%	1580,87	1048,60
2	9%	1700,48	928,99
3	10%	1823,89	805,58
4	11%	1950,84	678,64
5	12%	2081,05	548,42
6	13%	2214,28	415,20
7	14%	2350,25	279,22
8	15%	2488,73	140,74
9	16% (rynkowa stopa)	2629,47	0

Źródło: opracowanie własne.

Dotacja IBD wypłacana przez 8 lat łącznie nominalnie wynosiłaby 4845,39 zł, natomiast jej zdyskontowana wartość PV przy stopie dyskontowej równej 8% wynosiłaby 3779,55 zł. System IBD mógłby pracować również z kredytami

o zmiennej stopie oprocentowania — rząd pokrywałby malejącą część kwoty odsetek.

## Tabela 9.

Dotacja IBD wygasająca w ciągu lat

rok	dotacja	st. %	czynnik dyskontujący	<i>Present Value</i>
1	1048,60	8%	92,59%	970,93
2	928,99	8%	85,73%	796,46
3	805,58	8%	79,38%	639,50
4	678,64	8%	73,50%	498,82
5	548,42	8%	68,06%	373,25
6	415,20	8%	63,02%	261,65
7	279,22	8%	58,35%	162,92
8	140,74	8%	54,03%	76,04
9	0	8%	0,00%	0,00
suma	4845,39		suma	3779,55

Źródło: Opracowanie własne

## Wnioski

Strategie dotacyjne maksymalnie wydajne i skuteczne we wspomaganie rozwoju prywatnego rynku mieszkaniowego oraz wtórnym podziale dochodów powinny osiągać założone efekty przy jak najmniejszych wydatkach publicznych, a zwłaszcza nie wspierać tego, co sektor prywatny zrobiłby we własnym zakresie, oraz wdrażać kosztowo skuteczną „redystrybucję” dochodów, to jest być właściwie ukierunkowane i nie dotować tych, którzy mogą sami płacić. Programy dotacyjne powinny być przejrzyste, czyli zrozumiałe i administrowane w sposób czytelny i sprawiedliwy, zgodnie z przyjętymi regułami, jak również sprawiedliwe i gwarantujące równość. Strategie dotacyjne powinny mobilizować możliwie najwięcej środków gospodarstw domowych oraz sektora prywatnego i umiejscawiać rolę alokacji kapitałów dla mieszkalnictwa głównie w sektorze prywatnym. Dotacje powinny stymulować i podtrzymywać rozwój rynku prywatnego, ale nie konkurować z mechanizmami rynkowymi takimi jak stopy procentowe czy rynek papierów wartościowych i obligacji komunalnych, a także nie hamować rozwoju rynkowego finansowania gospodarstw domowych, gmin i deweloperów. Należy projektować strategie dotacyjne minimalizujące czas i koszty administracyjne. System finansowania mieszkalnictwa powinien być wspierany dotacjami, które są wydajne, właściwie adresowane do potrzebujących gospodarstw domowych oraz progresywne.

Wybór między strategią dotacyjną IBD a MID wymaga rozważenia wydajności administrowania (gdzie MID jest prostszy) oraz kontroli budżetowej

i zgodności z uproszczonym systemem podatkowym (gdzie IBD jest lepszy). Odpowiednio zaprojektowane dotacje podatkowe i granty dla prywatnej własności mieszkaniowej zwiększają popyt na mieszkania. W Warszawie i innych atrakcyjnych gospodarczo miastach, które mają stosunkowo sztywną podaż gruntów i działek uzbrojonych, dotacje mieszkaniowe mogą zostać „skapitalizowane” w wyższe ceny mieszkań. Ponieważ bariery podażowe mogą spowodować, że dotacje „skapitalizują” się w formie wyższych cen gruntów zurbanizowanych [Capozza, Green, Hendershott, 1998], więc ograniczenia podażowe powinny być brane pod uwagę przy planowaniu dotacji mieszkaniowych. **Polityka makroekonomiczna prowadząca do obniżenia inflacji ma kluczowe znaczenie dla finansowania mieszkalnictwa, szczególnie wsparta reformami mieszkaniowymi dotyczącymi otoczenia prawnego, administracyjnego i informacyjnego, które pozwoliłyby bankom komercyjnym na obniżenie oprocentowania kredytów hipotecznych.** Bariery dla przyjaznej kredytobiorcy struktury finansowania mieszkalnictwa stanowią, poza wysokim oprocentowaniem, hipoteka ustawowa, przewlekłe i skomplikowane procesy windykacyjne i egzekucyjne oraz opóźnienia z wpisami do ksiąg wieczystych. Obniżenie oprocentowania kredytów mieszkaniowych przysporzyłoby więcej korzyści potencjalnym właścicielom niż dotacje ze środków budżetowych. Podaż mieszkań czynszowych jest obecnie stymulowana przez system Towarzystw Budownictwa Społecznego dotowany dopłatami do odsetek typu IBD i skierowany do gospodarstw o średnich dochodach. W celu zwiększenia podaży mieszkań można rozważyć modyfikację systemu społecznego budownictwa czynszowego przez niższą dotację dla grup o trochę wyższych niż obecnie dochodach, jednakże dążenie do czynszów rynkowych jest kamieniem węgielnym dla wysiłków przyciągających kapitał prywatny do sektora czynszowego zarówno w formie prywatnych przedsięwzięć, jak i uczestnictwa w gminnym programie Towarzystw Budownictwa Społecznego. Wobec tego system dotacyjny powinien wspierać reformę czynszów i dodatków mieszkaniowych.

Większość krajów spoza Europy Środkowej odchodzi od dotacji wyłącznie na nowe mieszkania, może z wyjątkiem mieszkań czynszowych dla mniej zaможnych grup społecznych, coraz częściej podkreśla się wagę renowacji (Francja oferuje granty, a Niemcy dopłaty do odsetek typu IBD tylko na renowacje), co jest wyrazem ogólnego przesuwania akcentów raczej w kierunku dostępności niż podaży mieszkań. Stephen Mayo [1999] uważa, że w Polsce nie występuje wielki deficyt mieszkaniowy, lecz że Polska posiada zasób mieszkaniowy na miarę poziomu dochodów w gospodarce. Jeśli dostępność mieszkań uzna się za główny cel polityki społecznej, to wspieranie nabywania istniejących już mieszkań przez uprawnione gospodarstwa domowe może być również elementem systemu finansowania mieszkalnictwa.

**Bibliografia:**

- Bourassa S. C., Hendershott P. H., 1994, *On the Equity Effects of Taxing Imputed Rent: Evidence from Australia*, „Housing Policy Debate” nr 5 (1), s. 73–95.
- Bourassa S. C., Haurin D. R., Haurin J., Hendershott P. H., 1994, *Independent Living and Home Ownership: An Analysis of Australian Youth*, „The Australian Economic Review” 3rd Quarter, s. 29–44.
- Capozza D. R., Green R. K., Hendershott P. H., 1998, *Taxes and House Prices*, February.
- Follain J. R., Ling D. C., McGill G. A., 1993, *The Preferential Income Tax Treatment of Owner-Occupied Housing: Who Really Benefits?*, „Housing Policy Debate” nr 4, s. 1–24.
- Follain J. R., Melamed L. S., 1989, *The False Messiah of Tax Policy: What Elimination of the Home Mortgage Interest Deduction Promises and a Careful Look at What It Delivers*, „Journal of Housing Research” nr 9, s. 179–199.
- Follain J. R., Wong N., 1995, *An Examination of Liquidity Constrained Households in the Mortgage Market*, w: Mae F., *Office of Housing Research*.
- Haurin D. R., Hendershott P. H., Wachter S. M., 1997, *Borrowing Constraints and the Tenure Choice of Young Households*, „Journal of Housing Research” nr 8 (2), s. 137–154.
- Hendershott P. H., 1983, *Government Policy and the Allocation of Capital Between Residential and Industrial Uses*, „Financial Analysts Journal”, The Financial Analysts Federation, s. 3–8.
- Laidler D., 1969, *Income Tax Incentives for Owner-Occupied Housing*, w: *The Taxation of Income from Capital*, wydany przez Harberger A. C., Bailey M. J., Brookings Institution, s. 50–76.
- Mayo S. K., 1999, *Housing and the Economy*, opracowany dla Urban Institute Consortium we współpracy z USAID, February.
- Miles D., 1994, *Housing, Financial Markets and the Wider Economy*, „Series in Financial Economics and Quantitative Analysis”, John Wiley & Sons.
- Turner B., Jakobsson J., Whitehead C. M. E., 1996, *Comparative Housing Finance*, w: *Bostadspolitik 2000 (Housing Policy 2000)*, appendix to the report from the Housing Policy Committee, SOU. Fritzes, Stockholm.
- Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, 2002, *Projekt ustawy o dopłatach do oprocentowania kredytów mieszkaniowych o stałej stopie procentowej*, Komunikat nr 8 (345) z dnia 22.05.
- Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, *Program mieszkaniowy w obliczu obecnych reform i strategii gospodarczej*, s. 2–3.
- Ustawa z dnia 5 grudnia 2002 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów mieszkaniowych o stałej stopie procentowej, DzU nr 230, poz. 1922.
- Woodward S., Weicher J., 1989, *Goring the Wrong Ox: A Defense of the Mortgage Interest Deduction*, „National Tax Journal”, s. 310–313.

## Aneks

### Symulacja obciążenia budżetu z tytułu dotacji IBD i MID dla przypadku kredytu spłacanego w równych ratach miesięcznych

oprocentowanie kredytu	16%
miesięczne oprocentowanie	1,33%
okres spłaty kredytu w latach	20
kwota kredytu	189 000 zł
miesięczna rata spłaty kredytu	2629 zł
całkowita spłata kredytu	631074 zł
spłata kredytu/kwota kredytu	3,34
w tym kapitał	189 000 zł
odsetki	442 073,69 zł
roczna kwota odsetek	22 103,68 zł
roczna spłata kapitału	9450 zł
miesięczna kwota odsetek	1841,97 zł
miesięczna spłata kapitału	787,50 zł
<b>dotacja IBD</b>	
stałe oprocentowanie	8%
dopłata do oprocentowania	8%
miesięczna dopłata do oprocentowania	0,67%
miesięczna rata spłaty dotowanego kredytu	1581 zł
całkowita spłata dotowanego kredytu	379 409 zł
spłata kredytu / kwota kredytu	2,0075
w tym kapitał	189 000 zł
odsetki	190 409 zł
całkowita dopłata do oprocentowania	251 664,48 zł
roczna kwota odsetek	9520,46 zł
roczna spłata kapitału	9450 zł
roczna dopłata do oprocentowania	12 583,22 zł
miesięczna dopłata do oprocentowania	1048,60 zł
miesięczna kwota odsetek	793,37 zł
miesięczna spłata kapitału	787,50 zł

dotacja MID	
zakup gotowego nowego mieszkania na kredyt o wartości co najmniej 189 000 zł	
oprocentowanie kredytu	16%
miesięczne oprocentowanie	1,33%
okres spłaty kredytu w latach	20
kwota kredytu	189 000 zł
miesięczna rata spłaty kredytu	2629 zł
miesięczna kwota odsetek	1841,97 zł
miesięczna spłata kapitału	787,50 zł
roczne odliczenie zapłaconych odsetek od kredytu od podstawy do opodatkowania	22 103,68472
maksymalna roczna korzyść ze zwrotu podatku dochodowego	
przy stopie podatku dochodowego 19%	4 199,70 zł
przy stopie podatku dochodowego 30%	6 631,11 zł
całkowita maksymalna korzyść ze zwrotu podatku dochodowego	
przy stopie podatku dochodowego 19%	83 994,00 zł
przy stopie podatku dochodowego 30%	132 622,11 zł

### **A b s t r a c t** Strategies of Subsidizing Private Housing Property on the Example of IBD (Partial Buying of Percentage) and MID (Limited Tax Deduction of Percentage)

**A**

The meeting of the housing needs of society is determined by the general level of economic development of the country and the level of incomes and wealth of the society as well as by the inherited size and quality of the housing resources and the legal-institutional solutions forming the market system of housing economy. The best and cheapest strategy of supporting housing is the stimulation of the lowering of the costs of financing housing investments with the simultaneous endeavour to increase the disposable incomes of potential acquirers on the housing market by means of subsidy strategies. Since the general social cost of excessive subsidies exceeds the magnitude of engaged budget means, therefore a better solution is the support of citizens in their efforts undertaken to obtain a dwelling without excessive commitment of the financial means of the state. Without changes favouring the increase of supply the subsidies granted to consumers are translated only into an increase of prices. In view of the need of a rational support of housing construction in Poland, the tax system was changed in the direction of limiting reliefs and discounts, liquidating a large tax relief in housing construction. This article is aimed at considering the alternative for the liquidated system of large building reliefs for private housing property in the form of limited discount of percentage from the drawn longterm housing credits MID and the partial repurchase of IBD percentage from the basis of taxation of the incomes of physical persons.