

### **Kasy Oszczędnościowo-Budowlane – propozycje wymogów ich funkcjonowania**

Przygotowując założenia ustawy o Kasach Budowlanych, należałoby uwzględnić trzy zasadnicze elementy: podstawę społeczną funkcjonowania systemu, uzasadnienie ekonomiczne działania Kas oraz warunki prawne.

Wskazując na **podstawy społeczne** funkcjonowania systemu Kas Oszczędnościowo-Budowlanych, należy zaznaczyć, iż w Polsce w bardzo niskim stopniu oferowane są kredyty o stałej stopie oprocentowania, szczególnie o niższym w porównaniu z warunkami rynkowymi oprocentowaniu. I właśnie to jest jednym z głównych argumentów potwierdzających, że Kasy stanowią dobre rozwiązanie w nabywaniu mieszkania na własność.

Oszczędzanie na mieszkanie jest kolejnym z głównych elementów pozytywnie wyróżniających system kredytowania hipotecznego w ramach systemu Kas. Dzięki oszczędzaniu i zapewnieniu – uzupełniająco, do stanu oszczędności - pożyczek budowlano-budowlanych, kredytobiorcy posiadają wkład własny, wymagany obecnie przepisami nadzorczyimi. A to zwiększa dostępność kredytów hipotecznych.

Kolejnym elementem jest tworzenie systemu mobilizacji społecznego systemu oszczędnościowego, co wpływa pozytywnie na zrównoważony rozwój gospodarczy. Należy zwrócić uwagę, iż Kasa Oszczędnościowo-Budowlana stanowi pewnego rodzaju samopomocowy układ wspierania szczególnie takich rodzin, które nie posiadają środków niezbędnych do uzyskania kredytu na zakup mieszkania, a przez długi okres oszczędzania zwiększają swoją zdolność kredytową, wymaganą przez banki. Układ samopomocowy pozwala zawierać z jego uczestnikami długoterminowe umowy na oszczędzanie na mieszkanie oraz na pożyczki budowlano-mieszkaniowe.

Należy przyjąć, iż nie powinno być ograniczeń w przyjmowaniu uczestników Kasy, czyli wszyscy rezydenci Rzeczypospolitej mieliby możliwość podpisywania umów o oszczędzanie. Także wiek rezydenta w momencie zawierania umowy o długoterminowe oszczędzanie nie powinien ograniczać prawa do zawarcia takiej umowy z Kasą. Oznacza to, iż rodzice (dziadkowie) mogliby zakładać rachunki oszczędnościowe dla osób niepełnoletnich, co dawałoby duże korzyści dla beneficjentów w momencie nabywania mieszkania. Kasa Oszczędnościowo-Mieszkaniowa może być także dobrym systemem wspierającym budownictwo dla seniorów, tak istotne w związku z coraz większą liczbą seniorów w relacji do całej populacji. Wysokość dochodów uzyskiwanych przez rezydenta w momencie zawierania umowy o długoterminowe oszczędzanie również nie powinna ograniczać prawa do zawarcia umowy z Kasą.

Kolejną, wyróżniającą cechą Kas, jest system premii mieszkaniowych, czyli dopłat do oszczędności uzyskanych w danym roku przez uczestnika. Ponieważ stanowią one wydatek budżetu państwa, w związku z tym do rozważenia przez decydentów powinna być powszechność premii. W Niemczech, gdzie ten system jest najbardziej rozwinięty, wprowadzono ograniczenia prawa do premii mieszkaniowej (która obecnie wynosi 49 euro dla każdego roku oszczędzania) wyłącznie do osób, które nie przekroczyły określonego poziomu dochodów rocznych. Uzasadnione jest to tym, iż z uwagi na trudności budżetowe, nie byłoby społecznie uzasadnione umożliwienie uzyskania premii mieszkaniowej także przez osoby o relatywnie wysokich dochodach (Kasy niemieckie mają 33 miliony uczestników). W takiej sytuacji można by rozważyć, aby w polskich warunkach premie mieszkaniowe przysługiwały wyłącznie osobom, których dochody roczne w gospodarstwie jednorodzinnym (dochody uzyskiwane przez jedną osobę) nie przekroczyły np. 80 proc. wysokości przeciętnego wynagrodzenia brutto w gospodarce narodowej ogłaszanego przez GUS, a w

gospodarstwie dwuosobowym (dochody uzyskiwane przez małżonków) nie przekroczyły 160 proc. Należałoby mieć także na uwadze, iż ograniczenie prawa do premii mieszkaniowej może mieć negatywny wpływ na liczbę uczestników (szczególnie nowych) systemu oszczędzania w Kasach, co może pogarszać warunki ich funkcjonowania. Brak zachęty dla osób o relatywnie wyższych dochodach może w dużym stopniu ograniczyć zainteresowanie systemem tych osób, a tym samym oznaczać rezygnację z możliwości wspierania osób o niższych dochodach przez osoby o dochodach wyższych – jak to zwykle ma miejsce w systemach samopomocowych. Z uwagi na zasady funkcjonowania Kasy oraz potrzebę zachęcenia wszystkich zainteresowanych oszczędzaniem i tzw. solidarność społeczną, słuszną wydaje się propozycja rezygnacji z limitowania wysokości dochodów uprawniających do uzyskania premii mieszkaniowej.

Wskazując na **podstawy ekonomiczne**, należy podkreślić, iż w układzie samopomocowym Kasa nie powinna narażać na ryzyko uczestników przez korzystanie z rynku kapitałowego celem pozyskiwania kapitału.

Długoterminowe umowy na oszczędzanie zawierane mogłyby być na różnych warunkach: zarówno stopy procentowe dla oszczędności, jak również wysokość oprocentowania kredytu (oprocentowanie stałe na okres kredytowania, który mógłby wynosić np. maksymalnie 15 lat), powinny być przedmiotem wyboru uczestnika w ramach aktualnej oferty Kasy, a oferta ta powinna wynikać z warunków makroekonomicznych w momencie zawierania umowy o oszczędzanie.

Kasa dysponowałaby funduszem, na który zwykle składają się zarówno środki wpłacane przez uczestnika Kasy w określonym w umowie okresie oszczędzania i wysokości, premie mieszkaniowe wypłacane z budżetu państwa, do określonej ustawowo wysokości rocznych oszczędności każdego uczestnika Kasy, przychody Kasy z tytułu inwestowania oszczędności w ustawowo dozwolone instrumenty rynkowe, przychody Kasy z tytułu uzyskiwanych spłat pożyczek budowlano-mieszkaniowych.

Pożyczki budowlano-mieszkaniowe wypłacane byłyby z tego funduszu Kasy. Zasadą byłoby, iż uczestnik miałby prawo do pożyczki budowlano-mieszkaniowej, której wysokość stanowiłaby określoną ustawowo proporcję (np. 1:1) do zgromadzonych oszczędności (kapitał + odsetki) i uzyskanej przez poszczególnych uczestników premii mieszkaniowych. Natomiast wypłata pożyczki budowlano-mieszkaniowej następowałaby po uzyskaniu określonego w umowie o oszczędzanie poziomu środków i/lub zakończeniu okresu oszczędzania. Fundusz, którym dysponowałby uczestnik, po zgodnym z umową z Kasą okresem oszczędzania lub osiągnięciu uzgodnionego w umowie o oszczędzanie poziomu, to: środki z oszczędzania, odsetki od tych środków, premie mieszkaniowe oraz pożyczka budowlano-mieszkaniowa.

Fundusz ten, w zależności od okresu oszczędzania i wysokości zadeklarowanych wpłat, pozwalałby przynajmniej na pokrycie wymaganego wkładu własnego przez uczestnika w przypadku aplikowania o bankowy kredyt hipoteczny. Fundusz mógłby być także wykorzystany w celu przeprowadzenia remontu posiadanej przez uczestnika Kasy nieruchomości mieszkaniowej. Warunki oszczędzania w Kasie powinny określać wymogi dotyczące czasu wydatkowania tych środków z funduszu na określony cel, a wykorzystanie środków z dysponowanego przez uczestnika Kasy funduszu powinno być udokumentowane i zgodne z ich przeznaczeniem (nabycie nieruchomości mieszkaniowej lub remont posiadanej nieruchomości mieszkaniowej), aby uczestnik nie utracił prawa do wypłaty premii mieszkaniowej.

Uczestnik powinien wykazać się odpowiednim okresem oszczędzania (przynajmniej 4-letnim), aby uzyskać prawo do pożyczki budowlano-mieszkaniowej, ale umowa powinna opiewać przynajmniej na 7 lat.

Kasa powinna stosować dla każdego uczestnika wskaźnik oszczędzania, który jest podstawą do uzyskania prawa do alokacji pożyczki budowlano-mieszkaniowej. Im wyższy wskaźnik, tym większe prawdopodobieństwo uzyskania wcześniejszego prawa do alokacji pożyczki budowlano-mieszkaniowej.

Jednocześnie Kasa mogłaby stosować różne warianty oszczędzania długoterminowego:

- *oszczędzanie przyspieszone* – w ramach tej formuły istniałaby możliwość dokonywania wyższych wpłat w krótszym okresie, co pozwalałoby uzyskać minimalny poziom oszczędności w minimalnym czasie; można by przyjąć, iż wymagany poziom oszczędności do uzyskania pożyczki budowlano-mieszkaniowej nie mógłby być niższy niż 50 proc. zadeklarowanej kwoty w umowie o oszczędzanie; wysokość pożyczki byłaby proporcjonalna do wysokości oszczędności i przekazanej przez budżet państwa premii mieszkaniowej z tego tytułu; liczba uczestników korzystających z przyspieszonego okresu oszczędzania w każdej Kasie powinna być ograniczona i wynikać z wyliczenia wysokości posiadanego funduszu Kasy (wymogi płynności)

- *oszczędzanie standardowe* - w ramach takiej formuły uczestnik Kasy uzyskiwałby prawo do pożyczki budowlano-mieszkaniowej po upływie okresu oszczędzania i uzyskaniu zadeklarowanej kwoty

- *oszczędzanie długookresowe* - w ramach tej formuły uczestnik miałby prawo wystąpić o pożyczkę budowlano-mieszkaniową po przekroczeniu minimalnego okresu finansowania (4 lata) w dowolnym momencie.

Przepisy powinny dawać uczestnikowi możliwość wypowiedzenia w każdej chwili umowy o długoletnie oszczędzanie i wykorzystanie środków z oszczędności i uzyskanego ich oprocentowania na dowolny cel. W takim przypadku uczestnik nie ma prawa do premii mieszkaniowej. Dopisana do rachunku oszczędnościowego uczestnika premia mieszkaniowa zwracana byłaby do budżetu państwa. Oczywiście, zwolnienie z podatku z tytułu dochodów z odsetek od oszczędności w Kasie także byłoby zniesione.

Należałoby przyjąć, iż wysokość premii mieszkaniowej będzie uzależniona od ustalonych ustawowo zasad tworzenia budżetu na ten cel oraz wypłaty premii mieszkaniowych, wysokości dochodów osiąganych w gospodarstwie jednoosobowym i dwuosobowym (jeżeli taka opcja zostanie przyjęta) oraz wysokości uzyskanych i zadeklarowanych kwot na oszczędzanie (proporcjonalnie).

Premie mieszkaniowe mogłyby być wyliczane dla uczestnika Kasy proporcjonalnie do wysokości rocznych oszczędności w Kasie, ale nie większych niż np. 10 proc. przeciętnego rocznego wynagrodzenia brutto w gospodarce narodowej ogłaszanego przez GUS. W przypadku niższych oszczędności od tego wskaźnika, premia mieszkaniowa przypisywana byłaby proporcjonalnie.

Zasadą powinno być, iż należna uczestnikowi premia mieszkaniowa doliczana byłaby proporcjonalnie do zadeklarowanego w umowie o oszczędzanie poziomu oszczędności. Jako opcję można by przyjąć, iż naliczona premia mieszkaniowa przechowywana byłaby na zbiorczym rachunku Kasy w Banku Gospodarstwa Krajowego. Takich rozwiązań nie stosuje się w istniejących systemach.

Uczestnik mógłby wpłacać na rachunek oszczędnościowy kwoty wyższe, od zadeklarowanych. W przypadku zgromadzenia oszczędności rocznych przekraczających wysokość przeciętnego rocznego wynagrodzenia brutto w gospodarce narodowej ogłaszanego przez GUS w danym roku okresu oszczędzania, prawo do premii mieszkaniowej odnosiłoby się do przyjętych dla Kas limitów ustawowych. Pozostałe środki oprocentowane byłyby w wysokości przyjętej w umowie o długoletnie oszczędzanie.

Kasa nie powinna wykorzystywać poziomu oprocentowania oszczędności do kreowania popytu na depozyty, ani też dostosowywać oprocentowania kredytów do kreowania podaży na pożyczki budowlano-mieszkaniowe, a tym samym wpływać na swój fundusz. Konkurencyjność między Kasami powinna wynikać wyłącznie z oferowanych różnych warunków oszczędzania i kredytowania wynikających z taryfy.

Oferta taryfowa Kasy powinna zawierać warunki stałego oprocentowania depozytów i stałego oprocentowania pożyczek budowlano-mieszkaniowych. Różnica w oprocentowaniu w ramach jednej taryfy nie powinna ustawowo przekroczyć jednego punktu procentowego.

Okres trwania pożyczki oszczędnościowo-mieszkaniowej określony byłby w umowie o oszczędzanie i zależałby od wysokości raty spłaty pożyczki. Rata spłaty pożyczki jest stała w okresie kredytowania. Kasa zobowiązana byłaby do określenia raty spłaty pożyczki uwzględniając wymogi płynnościowe, a także zdolność kredytową uczestnika. Można by przyjąć, iż przy poziomie spłaty rocznej, wynoszącej 7,20 proc. kwoty kredytu, średni okres spłaty pożyczki budowlano-mieszkaniowej wyniósłby niecałe 14 lat.

Wskazując **podstawy prawne**, należy przyjąć podstawową zasadę, iż Komisja Nadzoru Finansowego licencjonuje, nadzoruje i monitoruje działalność Kasy. Założycielem Kasy mógłby być bank z siedzibą w Polsce. Powinno się także dopuścić możliwość założenia Kasy przez inne niż banki instytucje finansowe, które podlegają nadzorowi i regulacjom Komisji Nadzoru Finansowego.

Biorąc pod uwagę zasady działania Kasy, w tym zwłaszcza prowadzenie rachunków oszczędnościowych i udzielanie pożyczek budowlano-mieszkaniowych, Kasa powinna podlegać przepisom Ustawy prawo bankowe w zakresie wynikającym z jej działalności, w tym zwłaszcza odnoszącym się do wysokości funduszy własnych i płynności.

Należy założyć, iż udział Kasy w Bankowym Funduszu Gwarancyjnym byłby obowiązkowy, a warunki udziału Kasy w BFG określałaby Ustawa o BFG.

Sprzedaż produktów oszczędnościowo-kredytowych Kasy mogłaby być prowadzona przez instytucje finansowe, pod warunkiem wyodrębnienia informacji o skutkach oferty dla płynności tych instytucji.

Podstawową zasadą byłoby to, że zawarcie umowy oszczędnościowej ustanawiałoby członkostwo w Kasie – wspólnocie oszczędzania celowego.

Dopuszczalne byłoby, aby Kasa pobierała opłaty z tytułu zawarcia umowy oszczędnościowej, ale w kwocie nie większej niż np. 1 proc. wartości zadeklarowanej kwoty oszczędzania. Opłata z tytułu zawarcia umowy nie podlegałaby zwrotowi, ani redukcji (nawet częściowo) w przypadku wypowiedzenia umowy oszczędnościowej, obniżenia kwoty oszczędzania lub wpłacenia niepełnej jej wysokości.

Wpłaty świadczeń przez oszczędzającego dokonywane byłyby na indywidualne konto oszczędnościowe w formie rachunku bieżącego, tj. wszystkie wpływy pieniężne przeznaczone dla oszczędzającego zostałyby zapisane na koncie oszczędnościowym, a wszystkie wypłaty, odsetki, stawki/opłaty, koszty oraz pozostałe kwoty dotyczące oszczędzającego obciążałyby konto oszczędnościowe.

Kasa miałaby prawo wprowadzić opłaty i prowizje z tytułu obsługi konta oszczędnościowego. Taryfa opłat i prowizji powinna być udostępniona uczestnikowi Kasy. Z tym, że wpłaty świadczeń oszczędzającego w pierwszym okresie oszczędzania mogłyby być przeznaczone na pokrycie opłaty na rzecz Kasy.

Wpłaty świadczeń oszczędzającego na rzecz Kasy uprawniałyby do świadczenia zwrotnego w postaci pożyczki budowlano-mieszkaniowej o niskim i stałym oprocentowaniu.

Uczestnik powinien mieć prawo dokonywania wpłat uzupełniających do kwot zadeklarowanych. Wpłaty uzupełniające nie powodowałyby uzyskania wyższego oprocentowania wkładów oszczędnościowych. Wpłaty uzupełniające byłyby podstawą do uzyskania proporcjonalnie wyższej pożyczki budowlano-mieszkaniowej niż wynika to z umowy o oszczędzanie.

Wpłata pożyczki budowlano-mieszkaniowej następowałaby wyłącznie po dokonaniu przez Kasę oceny zdolności kredytowej uczestnika Kasy. Pożyczka budowlano-mieszkaniowa zabezpieczona powinna być na hipotece finansowanej nieruchomości.

Umowa oszczędnościowa powinna opiewać na określoną kwotę oszczędzania, której osiągnięcie przez oszczędzającego wraz z okresem oszczędzania jest podstawą do ustalenia przydziału korzyści płynących z umowy oszczędnościowej - pożyczki budowlano-mieszkaniowej. Przydział (alokacja) pożyczki budowlano-mieszkaniowej dokonywany byłby w ostatnim dniu miesiąca kończącego kwartał, w którym kończy się okres oszczędzania

uczestnika (okres alokacyjny). Przydział powinien uwzględniać stan środków w Kasie (funduszy), będący wynikiem wpływów (kwoty deklarowane i spłaty kredytów) i zobowiązań przypadających na dany okres alokacji pożyczek budowlano-mieszkaniowych dla uczestników Kasy. Przydział następowałby w oparciu o wskaźnik oszczędzania wyznaczony indywidualnie dla każdego uczestnika Kasy. Wskaźnik wyliczany byłby w oparciu o relację między wysokością osiągniętego poziomu oszczędności uczestnika (udostępnienie środków uczestnika Kasie, czyli innym uczestnikom) i zapotrzebowaniu na pożyczki budowlano-mieszkaniowe przypadające na dany okres alokacji.

Do przydziału w jednym okresie alokacji należałoby uwzględniać tylko te umowy oszczędnościowe, w przypadku których w dniu przydziału upłynął okres przynajmniej 42 miesiące (50 proc. okresu oszczędzania) od daty rozpoczęcia umowy, a oszczędzany kapitał w ramach umowy osiągnął co najmniej 50 proc. kwoty oszczędzania (minimalny oszczędzany kapitał) oraz wskaźnik oszczędzania wynosi nie mniej niż 0,5 (minimalny wynik szacunkowy).

Uczestnik Kasy powinien mieć prawo wyboru:

- przyjmuje przyznane mu prawo do pożyczki budowlano-mieszkaniowej
- nie korzysta z prawa do pożyczki budowlano-mieszkaniowej

a następnie

- kontynuuje oszczędzanie lub wycofuje zaoszczędzone środki wraz z odsetkami, płacąc podatek z tytułu przychodów odsetkowych.

Należy zwrócić uwagę, iż wysokość alokacji pożyczek budowlano-mieszkaniowych zależna byłaby od wysokości posiadanych środków dla danego okresu alokacji. Tym samym, powinno się dopuszczać możliwość wprowadzenia przez Kasę „okresu oczekiwania” uczestników na pożyczkę budowlano-mieszkaniową do czasu uzyskania nadwyżki środków przyjętych przez Kasę do środków wypłaconych przez Kasę w kolejnym okresie alokacji.

Ustawa o Kasach Oszczędnościowo-Budowlanych powinna regulować, na co można przeznaczyć pożyczkę budowlano-mieszkaniową. Najważniejszym celem, na jaki uczestnik mógłby ją wykorzystać, powinno być nabycie prawa własności w drodze budowy lub zakupu mieszkania, albo domu. Dopuszczalnym celem związanym z mieszkaniem byłaby, na przykład, rozbudowa lub przebudowa, modernizacja, restrukturyzacja lub nabycie praw seniora do mieszkania.

Kasa nie powinna mieć prawa pobierania opłat i prowizji z tytułu wcześniejszej spłaty pożyczki budowlano-mieszkaniowej.

Kasa powinna mieć obowiązek utworzenia funduszu rezerwowego, którego wysokość uzależniona byłaby od wysokości zobowiązań przypadających na okres alokacji pożyczek budowlano-mieszkaniowych, udziału niespłaconych pożyczek budowlano-mieszkaniowych w wartości wszystkich udzielonych pożyczek w danym okresie alokacyjnym. Jednocześnie wysokość funduszu rezerwowego wyliczona byłaby w oparciu o wymogi stosowane dla banków udzielających kredyty hipoteczne.

Kasa miałaby obowiązek przeprowadzania testów warunków skrajnych dla oszczędności i pożyczek budowlano-mieszkaniowych, z uwzględnieniem warunków dla podobnych testów wykonywanych przez banki udzielające kredyty hipoteczne, w oparciu o rekomendacje nadzoru finansowego.

Oprocentowanie środków wpłacanych przez uczestnika Kasy, ustalane w umowie oszczędnościowej, nie podlegałoby podatkowi dochodowemu.

Powinno być ustalone, iż wolne środki Kasy mogą być lokowane wyłącznie w skarbowe papiery wartościowe i na rachunkach bankowych w bankach mających siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

W celu zarządzania płynnością Kasy, zobowiązana byłaby ona do zatrudnienia licencjonowanego i z odpowiednim stażem zawodowym doradcy inwestycyjnego, specjalizującego się w zarządzaniu aktywami i pasywami.

Taryfa (i jej każda zmiana) warunków oszczędzania i udzielania pożyczek budowlano-mieszkaniowych wymaga zgody Komisji Nadzoru Finansowego.

### **Podsumowanie**

Przedstawione autorskie propozycje regulacji Kas Oszczędnościowo-Budowlanych mają na celu dookreślenie pewnych obszarów, które powinny być przedmiotem dyskusji o zasadach ich funkcjonowania. Niezbędne jest określenie, czy właściwe jest adresowanie ich do osób o relatywnie niskich dochodach, z ograniczonymi możliwościami aktywnego oszczędzania części środków. Kolejnym pytaniem, na które na pewno należałoby odpowiedzieć, jest to, czy system Kas jest efektywny w kontekście rozwiązywania podstawowych problemów polskiego mieszkalnictwa (statystyczny deficyt mieszkaniowy, brak wystarczającej liczby mieszkań dostępnych dla osób niezamożnych). Jakie są koszty i korzyści dla budżetu państwa, wynikające z konieczności angażowania środków publicznych przez wiele lat, przy jednoczesnej konieczności poszukiwania finansów na inne realizowane programy polityki mieszkaniowej.

Z pewnością potrzebna jest dyskusja na temat warunków utrzymania płynności Kas, opłat i prowizji, a także dochodów z tytułu dysponowania przez Kasy premiami mieszkaniowymi w okresie oszczędzania. Niezbędna jest zatem debata na różnych forach politycznych i gospodarczych, której celem jest wypracowanie modelu odpowiednio wpisującego się w warunki finansowania mieszkalnictwa w Polsce.