



Business  
Centre  
**Club**

Warszawa, 28 lipca 2022 r.

## OPINIA DOTYCZĄCA PROJEKTU ZMIAN USTAWY O KASACH OSZCZĘDNOŚCIOWO-BUDOWLANYCH

Do konsultacji trafił projekt ustawy o kasach oszczędnościowo-budowlanych Związek Pracodawców Business Centre Club przedstawił do głównych postanowień projektu.

**Projekt zasługuje w ogólności i w odniesieniu do poszczególnych postanowień na negatywną ocenę i wymaga ponownego gruntowego rozważenia już na poziomie jego podstawowych założeń.** Niewątpliwie trafna jest diagnoza złej sytuacji rynkowej indywidualnych nabywców nieruchomości mieszkaniowych na własne potrzeby, w związku z obecną sytuacją gospodarczą i inflacją, ale także w latach poprzednich. Niewątpliwie zgodzić się trzeba, że aktualnie dostępność „taniego” kredytu jest ograniczona w szczególności w związku z działaniami Rady Polityki Pieniężnej i Narodowego Banku Polskiego zmierzających od przeciwdziałania zjawisku inflacji. Zgodzić się należy wreszcie, że niezbędne są systemowe działania mające na celu ustabilizowanie sytuacji na rynku, w tym mieszkaniowym. Tym niemniej, zdaniem ZP BCC, rozwiązania zaproponowane w Projekcie nie są odpowiednim i adekwatnym narzędziem dla realizacji powyższego celu.

### Uwagi ogólne

Zgodnie z uzasadnieniem głównym założeniem Projektu jest stworzenie ram instytucjonalnych dla utworzenia systemu kas oszczędnościowo-budowlanych w celu realizacji szeroko rozumianej polityki mieszkaniowej, a w szczególności stworzenie ram systemu oszczędzania i dofinansowania inwestycji służących zaspokajaniu własnych potrzeb mieszkaniowych. Mając na uwadze powyższe założenie Projekt ma na celu zachęcenie do oszczędzania, budowę systemu zaufania społecznego i edukację ekonomiczną na rzecz budowania indywidualnej stabilności finansowej. W szczególności miało to by stanowić podstawę do oferowania kredytów hipotecznych ze stałą stopą oprocentowania. Powyższe cele, same w sobie, zasługują na pozytywną ocenę jednak w kontekście poszczególnych propozycji rozwiązań zawartych w istniejącej ustawie istnieje znaczące ryzyko, że proponowane zmiany nie będą wystarczające do ich realizacji.

Flagowym elementem projektu jest ustanowienie zasad wsparcia finansowego oszczędzających w ramach kas oszczędnościowo-budowlanych udzielanego przez państwo polegającego na utworzeniu szczególnej kategorii podmiotów gospodarczych zbliżonych instytucjonalnie i prawnie do banków, w których oszczędzającym na cele mieszkaniowe miałyby być wypłacana premia od zgromadzonych w danym roku oszczędności.

### **Analiza szczegółowa**

Chybnym pomysłem jest proponowana zmiana ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego, która miałyby polegać na wprowadzeniu nieuwarunkowanej stanem socjalnym, ekonomicznym ani rodzinnym dopłaty rocznej w wysokości 20% oszczędności zebranych w danym roku (z zastrzeżeniem, że procent ten będzie naliczany od kwoty nie wyższej niż 12.000,00 złotych w danym roku (powiększonej o waloryzację)). Na wstępie należy przy tym zasygnalizować, że rozwiązania zaproponowane w projekcie różnią się od rozwiązań opisanych w uzasadnieniu w szczególności wysokością premii – w projekcie mowa o 20% premii, podczas gdy w uzasadnieniu o 10%. Premia ta miałyby być ustanowiona poprzez zmianę ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego. Jeśli premia miałyby stanowić realne wsparcie dla oszczędzających to kwota ta powinna zostać istotnie zwiększona. Przy obecnie zaproponowanym poziomie premii, w skrajnym najbardziej optymistycznym wariantcie oszczędności dopłata ta miałyby w istocie stanowić ekonomicznie transfer w kwocie 2.000,00 zł wyłącznie z uwagi na fakt oszczędzania w kasie. Abstrahując nawet od oceny potencjalnych skutków budżetowych takiego dodatkowego transferu rodzi on ryzyko wykorzystywania nowej instytucji w celach spekulacyjnych, jako alternatywnego środka lokaty kapitału w szczególności w przypadku profesjonalnej działalności na rynku mieszkaniowym z wykorzystaniem chociażby usług powiernictwa świadczonych przez osoby fizyczne. Nieograniczone dopłaty z drugiej strony mogłyby skutkować zwiększeniem podaży pieniądza na rynku i wpływać na zwiększanie zjawiska inflacji i wzrostu cen na rynku mieszkań. Wreszcie zaproponowane rozwiązanie jest niewystarczające by ekonomicznie wspomóc rzeczywiście oszczędzające osoby fizyczne w celu zaspokojenia przez nie własnych potrzeb mieszkaniowych. W konsekwencji postanowienia Projektu wymagają ponownego gruntownego rozważenia i przeformułowania w samych założeniach.

Odmienne ryzyko związane z przedmiotową premią występuje z przyczyn techniczno-proceduralnych zaproponowanych rozwiązań. Premia o której mowa miałyby być wypłacana na wniosek oszczędzającego składany za pośrednictwem danej Kasy. W konsekwencji istnieje istotne ryzyko, że część oszczędzających nie otrzyma premii czy to z uwagi na brak wniosku (wymagana dodatkowa aktywność oszczędzającego) czy wyczerpanie puli przeznaczonej w budżecie na wypłaty – tym bardziej mając na uwadze, że wnioski mają być składane za pośrednictwem Kasy, a nie jest możliwe do przewidzenia w jakim terminie poszczególne kasy będą rozpatrywać i procedować wnioski. Jeśli rozwiązania proponowane w projekcie miałyby stanowić realne wsparcie dla oszczędzających to procedura powinna zostać niejako zautomatyzowana chociażby poprzez wymóg deklaracji przy zakładaniu rachunku w Kasie co do korzystania z premii i przyznawania jej z urzędu, bez konieczności składania dodatkowych wniosków.

Istotnym zagrożeniem mogą być niejasne zasady zwrotu premii. Zgodnie z projektem premia miałyby podlegać zwrotowi w sytuacji wycofania środków z Kasy przed upływem 5 lat i przeznaczenia ich na inny cel niż mieszkaniowy. W konsekwencji, mając na uwadze zastosowanie w przepisie koniunkcji, istnieje istotne ryzyko przyjęcia wykładni sprzyjającej spekulacjom i polegającej na stwierdzeniu dopuszczalności wykorzystania zgromadzonych środków i premii na dowolny cel po upływie 5 lat. Z drugiej strony natomiast, jeśli oszczędności miałyby być wykorzystane na cel spłaty komercyjnego kredytu mieszkaniowego to istniałoby ryzyko utraty prawa do premii i konieczności jej zwrotu w zależności od okoliczności leżących poza kontrolą oszczędzającego, tj.

podejmowania lub niepodjęmowania działań przez kredytodawcę przed upływem przedmiotowych 5 lat. Nie można bowiem w sposób uprawniony z góry przewidywać jakie potencjalnie mogą być postanowienia umów kredytowych, z których kredyty miałyby być spłacane przy użyciu środków zaoszczędzonych w Kasie. Oszczędzanie mogłoby stanowić w takim wypadku ryzyko swoistej „pułapki” dla kredytobiorców, którzy z jednej strony mogliby być zobowiązani do spłaty kredytu (lub nawet naliczenia dodatkowo odsetek) a z drugiej strony wycofanie środków z Kasy skutkowałoby utratą premii (a ściślej – obowiązkiem jej zwrotu).

Nieuzasadnionym co do istoty jest postulowany w Projekcie pomysł utworzenia Kas jako kolejnej kategorii podmiotów zbliżonej do tradycyjnych banków komercyjnych, jednak o ograniczonych kompetencjach. Utworzenie Kas – jako podmiotów o znacznie mniejszej skali działalności – i przystępowanie do nich oszczędzających mogłoby skutkować nawet powstaniem po ich stronie większych ryzyk niż w przypadku korzystania z banków komercyjnych. Kasy, jako podmioty mniejsze i o ograniczonych kompetencjach, a także o ograniczonej możliwości zarobkowania mając na uwadze zawarte w Projekcie przepisy dotyczące oprocentowania, mogą być bardziej wrażliwe na niekorzystne sytuacje rynkowe i gospodarcze. Z tego samego powodu większe niż w przypadku komercyjnych banków byłoby ryzyko upadłości tego typu podmiotów. W pewnym sensie zbliżona sytuacja (jeśli chodzi o skalę działalności i ryzyka upadłości) miała już bowiem miejsce w odniesieniu do społecznych kas oszczędnościowo-kredytowych, gdzie wskutek upadłości pokrzywdzonych zostało wielu oszczędzających. Nadto, znacznie większe niż w przypadku banków komercyjnych obawy mogą budzić proponowane w projekcie przepisy dotyczące wypłat i wypłacalności Kas. W szczególności obawy mogą budzić normy przewidujące niezaskarżalne wstrzymanie wypłat oraz przejście lub likwidację Kasy, co mogłoby wprost skutkować pokrzywdzeniem oszczędzających - nawet pomimo instrumentów ochronnych prawa bankowego. W takiej perspektywie ryzyko niewypłacalności czy likwidacji komercyjnego banku, a także ryzyko związane z utratą środków w razie takiej niewypłacalności czy likwidacji, wydaje się nieporównywalnie niższe.

Na negatywną ocenę zasługuje również zaproponowane rozwiązanie polegające na ustaleniu zasad finansowania inwestycji mieszkaniowych na zasadzie kredytu w wysokości nie większej niż suma wkładu oszczędnościowego wraz z należnymi odsetkami i premii mieszkaniowej. Jeśli bowiem premia mieszkaniowa nie byłaby rażąco wygórowana a odsetki rażąco wysokie to w minimalnej perspektywie oszczędnościowej 4 lat jest mało prawdopodobne aby potencjalny beneficjent programu był w stanie zgromadzić w drodze oszczędności środki w wysokości kilkudziesięciu procent wartości inwestycji (w skrajnym wypadku około 50% wartości). W praktyce zatem możliwość realnego wykorzystania Kasy aby z zaoszczędzonych środków wraz z oprocentowaniem i premią sfinansować nabycie nieruchomości w celu zaspokojenia własnych potrzeb mieszkaniowych jawi się jako iluzoryczna.


Częściowo na negatywną ocenę zasługują zaproponowane w Projekcie normy dotyczące oprocentowania kredytów udzielanych przez Kasy. Oprocentowanie kredytów miałyby być nie wyższe niż oprocentowanie depozytów powiększone o trzy nominalne punkty procentowe. Wprowadzenie takiej regulacji skutkowałoby – w skali rynku – albo nieproporcjonalnie niskim oprocentowaniem kredytu (przy czym projekt nie ogranicza pozaodsetkowych kosztów kredytu, więc istnieje ryzyko stosunkowo – jak się wydaje – nietrudnego obchodzenia przedmiotowej regulacji) albo nieproporcjonalnie wysoko oprocentowanymi depozytami. W konsekwencji przyjęcie powyższej opisanych regulacji mogłoby skutkować z jednej strony wysokim ryzykiem wykorzystywania Kas dla działalności spekulacyjnej, a z drugiej strony wysokim ryzykiem dla kredytobiorców zaciągających kredyty w Kasach, że ekonomicznie nie będą beneficjentem takiej regulacji, jeśli „brakujące” do standardu rynkowego oprocentowanie zostanie zawarte w pozaodsetkowych kosztach kredytu. Wreszcie z trzeciej strony, pełne stosowanie postanowień projektu, zarówno przez oszczędzających, kredytobiorców i Kasę, mogłoby skutkować


złą sytuacją ekonomiczną Kasy, której źródła dochodu – w porównaniu do banków komercyjnych – byłyby znacznie ograniczone. Powyższe natomiast ponownie pośrednio wpływałoby negatywnie na sytuację oszczędzających i kredytobiorców ponieważ rodziłoby po ich stronie zagrożenia związane z niewypłacalnością Kasy. Należy ponadto podkreślić, co równie ważne w obecnej sytuacji gospodarczej w kraju, że w przypadku pełnego stosowania postanowień projektu w opisany powyżej sposób na rynku ponownie pojawiłyby się stosunkowo „tanie” kredyty mieszkaniowe. W konsekwencji mogłoby to skutkować dalszym wzrostem inflacji i cen zarówno w sektorze nieruchomości (wzrost popytu) jak i w pozostałych gałęziach gospodarki (wzrost ilości pieniądza w obiegu).

**Dodatkowe informacje:**

**dr Łukasz Bernatowicz**


*ekspert BCC ds. infrastruktury, prawa budowlanego i zamówień publicznych,  
wiceprezes BCC*


 502 066 619

 lukasz.bernatowicz@bcc.org.pl

**Mirosław Kasprzak**

*Rzecznik BCC*

 608 529 504

 miroslaw.kasprzak@bcc.pl