

RYSZARD MIKOŁAJCZAK

KREDYTOWANIE BUDOWNICTWA INDYWIDUALNEGO NA WSI

I. WSTĘP

Zmiany, jakie następują (lub powinny następować) w wyniku wprowadzenia do praktyki założeń reformy gospodarczej charakteryzują się, w stosunku do obowiązujących przepisów sprzed 1982 r., zróżnicowanymi modyfikacjami mechanizmów funkcjonowania rozmaitych sfer życia gospodarczego. Nowe unormowania prawne dotyczą prawie wszystkich podmiotów gospodarczych. Inna jest jednak szczegółowość owych rozwiązań prawnych. Największe przeobrażenia występują w sferze funkcjonowania przedsiębiorstw, stanowiących jeden z filarów reformy gospodarczej¹. Mniejsze zmiany w sposobie funkcjonowania można zaobserwować w stosunku do pozostałych podmiotów m. in. instytucji bankowych, choć ich rola w systemie zasilania jednostek gospodarczych powinna również ulec zmianie. Jeszcze innym modyfikacjom poddany został system kredytowania rozmaitych sfer życia gospodarczego, w tym indywidualnego budownictwa mieszkaniowego ludności rolniczej. Tym ostatnim zagadnieniom poświęcony jest niniejszy artykuł.

Unormowania prawne, jakie pojawiły się w tym zakresie w latach 1982-1985, nie zawierają, a tym samym nie gwarantują — zdaniem autora — pożądanego ze społecznego punktu widzenia rozwoju indywidualnego budownictwa mieszkaniowego ludności rolniczej, który to rozwój w większości przypadków jest niezbędny do pełniejszego zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych tej grupy ludności².

¹ Jak pisze W. Baka „mechanizm funkcjonowania gospodarki narodowej opierać się będzie na trzech podstawowych filarach, którymi są: uspołeczniane planowanie w skali całej gospodarki narodowej, samodzielne przedsiębiorstwo, ekonomiczne narzędzia polityki gospodarczej”. Zob. W. Baka, *Polska reforma gospodarcza*, Warszawa 1982, s. 128.

² Do ważniejszych unormowań w zakresie kredytowania indywidualnego budownictwa mieszkaniowego ludności rolniczej należy zaliczyć następujące akty prawne: **rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 XI 1982 r. w sprawie ogólnych zasad udzielania kredytów przez banki (Dz. U. nr 45 poz. 293)** rozporządzenie Rady

Rozwój indywidualnego budownictwa mieszkaniowego ludności rolniczej nie może być rozpatrywany w jednej płaszczyźnie, tj. jego znaczenia w procesie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych (jest to właśnie społeczno-socjalny punkt widzenia). Pojawiające się z coraz większą ostrością bariery ekstensywnego rozwoju gospodarki rolnej, wymuszają bliższe rozpoznanie wszelkich pośrednich i bezpośrednich czynników mogących się przyczynić do wzrostu wydajności pracy w tym sektorze. Jedną z grup tych czynników, wpływających pośrednio na wzrost wydajności pracy, są czynniki socjalne, a w nich potrzeby mieszkaniowe. Pośredni wpływ tych czynników związany jest z trudnościami w liczbowym ustaleniu ich stosunkowego znaczenia we wzroście wydajności pracy (są one w przeważającym stopniu trudno mierzalne). O ile nikogo nie trzeba przekonywać o roli nowych środków produkcji zastosowanych w rolnictwie (ich wpływ można w sposób nieskomplikowany wyrazić liczbowo), o tyle trudniej jest wykazać wpływ zaspokojenia takich potrzeb na wzrost tej wydajności, jak: potrzeby mieszkaniowe, potrzeby z zakresu ochrony zdrowia, wypoczynku itp. Możliwość prowadzenia życia rodzinnego, towarzyskiego, odpowiednia regeneracja sił — wszystkie te potrzeby są realizowane właśnie w drodze zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych ludności.

Poprawę warunków mieszkaniowych należy także ściśle łączyć ze zajwiskiem migracji ludności do miast. Jednym zapewne, choć nie jedynym, powodem owej migracji są korzystniejsze warunki mieszkaniowe, jakie stwarzają zakłady pracy czy środowisko miejskie. Mieszkania wyposażone są nie tylko w podstawowe urządzenia sanitarne, lecz również w ciepłą wodę, centralne ogrzewanie itp. Wyrównywanie warunków mieszkaniowych w skali miast i wsi powinno znaleźć wyraz w podstawowych założeniach polityki socjalnej (w tym polityki mieszkaniowej), jak i polityki gospodarczej (w tym polityki rolnej). Integracja tych celów we wspomnianych założeniach obu polityk może przynieść pożądane efekty w postaci poprawy warunków mieszkaniowych ludności i wzrostu wydajności pracy w tym sektorze gospodarki.

Zestawiając źródła finansowania indywidualnego budownictwa mieszkaniowego ludności rolniczej³ wyróżnić można dwa podstawowe układy zasilania tej działalności. Pierwszy z nich — wewnętrzny —

Ministrów z dnia 30 XII 1982 r. w sprawie zasad udzielania kredytu bankowego na cele mieszkaniowe (Dz. U. nr 1 poz. 4 z 1983 r.), opracowane na tej podstawie zarządzenie Banku Gospodarki Żywnościowej z dnia 26 III 1983 r. w sprawie zasad i warunków udzielania kredytów na indywidualne budownictwo mieszkaniowe (Uchwała nr 16/C/83).

³ Pojęcie ludności rolniczej w literaturze nie jest jednolite. W niniejszym artykule ludność rolnicza utożsamiana jest z indywidualnymi producentami rolnymi oraz osobami zatrudnionymi w sektorze uspołecznionym podległym MRiL, co jest zgodne ze stosowanymi kryteriami podmiotowymi w bankach spółdzielczych.

oparty jest na własnych środkach finansowych inwestora, w tym przypadku rolnika. Środki te pochodzą z oszczędności ludności rolniczej oraz ich bieżących przychodów uzyskiwanych ze sprzedaży produktów rolnych. Drugi natomiast układ zewnętrzny — w głównej mierze opiera się na zasilaniu kredytowym, w mniejszym zaś stopniu na pożyczkach udzielanych przez macierzyste zakłady pracy i pożyczkach rodzinnych lub sąsiedzkich⁴.

Przedmiotem niniejszego artykułu, jak już wspomniano, jest kredyt bankowy, przyznawany na rozwój indywidualnego budownictwa ludności rolniczej i stanowiący podstawowe zewnętrzne źródło finansowania tego rodzaju działalności inwestycyjnej. Celem artykułu jest wskazanie propozycji zmian w systemie kredytowania, które powinny przyczynić się do pobudzania rozwoju indywidualnego budownictwa ludności rolniczej, a tym samym do lepszego zaspokajania potrzeb socjalnych (w tym przypadku potrzeb mieszkaniowych) ludności. Bliżej rzecz ujmując, w niniejszej publikacji główną uwagę skoncentrowano na przedstawieniu możliwości połączenia w kredycie bankowym elementów ekonomicznych i socjalnych, które, według autora, powinny być uwzględniane w tym przedmiocie kredytowania.

Przedstawione propozycje zmian w systemie kredytowania jakiegokolwiek działalności mogą się różnić między sobą przyjęciem przez ich autorów odmiennych założeń czy formułowaniem rozmaitych celów, jakim winien służyć ten system. Dlatego zaproponowane w niniejszym artykule zmiany w systemie kredytowania indywidualnego budownictwa mieszkaniowego ludności rolniczej mogą być jedynie głosem w dyskusji, jaka powinna być poświęcona tej problematyce. Jeśli artykuł ten przyczyni się w jakikolwiek sposób do podjęcia dyskusji na te tematy, wypełni stawiany przed nim cel.

II ZAŁOŻENIA SKUTECZNEGO WYKORZYSTANIA KREDYTU NA INDYWIDUALNE BUDOWNICTWO MIESZKANIOWE LUDNOŚCI ROLNICZEJ

Rozwój indywidualnego budownictwa mieszkaniowego i pełniejsze w rezultacie zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych ludności rolniczej zdeterminowane jest przez wiele warunków. Jednym z tych warunków jest skutecznie funkcjonujący instrument finansowy w postaci kredytu bankowego. Instrument ten jest szeroko wykorzystywany w polityce rol-

⁴ Ustalenie faktycznych rozmiarów tych pożyczek jest bardzo trudne. Mają one bowiem niejednokrotnie charakter doraźny (krótkoterminowy). W literaturze przedmiotu tym zagadnieniom poświęca się bardzo niewiele uwagi. Zagadnienia te są podejmowane dość pobieżnie przy okazji systematyki źródeł finansowania budownictwa mieszkaniowego.

nej w celu intensyfikacji produkcji rolnej i zarazem w polityce mieszkaniowej oraz stymulowania rozwoju indywidualnego budownictwa mieszkaniowego ludności rolniczej, a przez poprawę warunków mieszkaniowych także rozwoju produkcji rolnej. Koncentrując uwagę na tej stronie oddziaływania na rozwój budownictwa mieszkaniowego ludności rolniczej, nie można pominąć zagadnień związanych z usytuowaniem kredytu bankowego w systemie finansowania tego budownictwa.

System finansowania budownictwa mieszkaniowego, a w nim indywidualnego budownictwa ludności rolniczej, ewoluuje w kierunku maksymalnego wykorzystania środków własnych ludności⁵. Podstawowym źródłem uzupełnienia tych środków, zaangażowanych w rozwoju indywidualnego budownictwa mieszkaniowego ludności rolniczej, jest kredyt bankowy. Pozostałe źródła, jak już zaznaczono, nie mają w aktualnie funkcjonującym systemie większego znaczenia.

Wykorzystywanie kredytu bankowego, dzięki własnym cechom, może skutecznie wpływać na rozmiary budownictwa mieszkaniowego, a przy odpowiednim wykorzystywaniu uznaniowego charakteru bankowego kredytowania inwestycji, w węższej lub szerszej mierze łączy się w tym kredytowaniu swobodę wyboru inwestora z celami polityki mieszkaniowej z dostosowaniem łącznych rozmiarów inwestycji do podaży materiałów budowlanych. Wydaje się, że te właśnie zalety metody kredytowej przesądziły, że jest i będzie ona w szerokim zakresie wykorzystywana w systemie finansowania indywidualnego budownictwa mieszkaniowego ludności rolniczej.

Pozostałe środki, pochodzące z innych źródeł systemu finansowego jak np. z funduszy budżetowych czy ubezpieczeniowych pominięto. Powinny one wspierać kredyt w rozwoju indywidualnego budownictwa mieszkaniowego ludności rolniczej, jednak nie mogą go skutecznie zastąpić w finansowaniu tego rozwoju.

Traktując mieszkanie jako socjalny czynnik wzrostu produkcji rolnej powstaje dylemat, dotyczący zakresu, w jakim stopniu należy kredytowi bankowemu, przyznawanemu na indywidualne budownictwo mieszkaniowe, przypisywać zadania i funkcje właściwe kredytowi realizującemu z jednej strony cele polityki rolnej, a z drugiej polityki mieszkaniowej, tym bardziej że źródłem spłaty tego kredytu, służącego bezpośrednio zaspokojeniu swoistych potrzeb konsumpcyjnych (potrzeby mieszkaniowe), są dochody z produkcji rolnej, stanowiące nie tylko źródło finansowania konsumpcji, lecz także źródło finansowania nakładów produkcyjnych w rolnictwie. Charakterystyczne sprzężenie zwrotne,.

⁵ Świadczy o tym chociażby formułowane corocznie założenie polityki pieniężno-kredytowej. Por. m. in. Uchwała Sejmu PRL 193 z dnia 28 XII 1984 r. o planie kredytowym, bilansie pieniężnych przychodów i wydatków ludności i założeń polityki pieniężno-kredytowej na 1985 r. (M.P. nr 29 z 1984 r.).

jakie występuje pomiędzy polityką ekonomiczną i polityką społeczną oraz ich działaniami, polityką rolną i mieszkaniową musi wywierać wpływ na konstrukcję kredytu bankowego jako instrumentu każdej z tych polityk, różnicując stosowne zasady jego funkcjonowania. W obu tych przypadkach kredyt bankowy na indywidualne budownictwo mieszkaniowe należy traktować jako instrument realizujący zarówno cele polityki rolnej, jak i mieszkaniowej. Powiązanie tych elementów w jednym instrumencie finansowym nie jest łatwe, ale nie jest także niemożliwe do urzeczywistnienia. Wymaga w każdym razie zapewnienia mu niezbędnej skuteczności w obu płaszczyznach polityki państwa wobec ludności rolniczej, zmierzającej zarówno do rozwoju produkcji rolnej, jak i poprawy zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych producentów rolnych.

Pragnąc obecnie bliżej naświetlić warunki skutecznego wykorzystania kredytu na indywidualne budownictwo mieszkaniowe ludności rolniczej, przyjęto za punkt wyjścia aspekty ekonomiczne tego instrumentu, co nie oznacza, aby było właściwe przypisywanie mu cech kredytu typowo produkcyjnego. Niezbędne będą odchylenia od właściwych temu kredytowi warunków ekonomicznych kredytowania, wynikające z potrzeby węższego lub szerszego uwzględniania socjalnych aspektów kredytowania budownictwa mieszkaniowego. Nasuwa to jednak pytanie, jak daleko można, lub nawet należy, posunąć się przy odchyłaniu ekonomicznych warunków tego kredytowania od wymagań wynikających z socjalnego przedmiotu tego kredytowania.

Rozpatrując kredyt w jego płaszczyźnie ekonomicznej należy zwrócić uwagę na najważniejsze elementy w układach zasilania i pobudzania, a w szczególności na: wysokość przyznanego kredytu, okres karencji i termin zwrotu tego kredytu oraz jego oprocentowanie. Wszystkie te elementy występują w kredytowaniu indywidualnego budownictwa mieszkaniowego, rozpatrywanym w płaszczyźnie ekonomicznej. Socjalne aspekty tego kredytowania znajdują wyraz w uwzględnieniu w tych elementach przez bank kredytujący, w węższym lub szerszym zakresie, sytuacji mieszkaniowej i materialnej kredytobiorców, przy czym zależność ta wyraża stwarzanie uprzywilejowanych warunków kredytowania dla najgorzej usytuowanych materialnie grup ludności. Może to występować w różnym zakresie w odniesieniu do poszczególnych elementów bankowego kredytowania budownictwa mieszkaniowego ze stosownym osłabieniem ekonomicznej roli kredytu, nie dopuszczając w każdym razie do sytuacji, w której kredytobiorca mógłby się przestać liczyć z wysokością zaciągniętego kredytu ani — tym bardziej — z potrzebą jego spłaty oraz odsetkami⁶.

⁶ Oznaczałoby to wykorzystanie kredytowej formy finansowania działalności o charakterze socjalnym. Rozpatrując w tej płaszczyźnie kredyt na budownictwo mieszkaniowe należałoby przypisać mu charakter techniczny. W tym przypadku

Uzależnienie wysokości kredytu przyznawanego inwestorom indywidualnego budownictwa mieszkaniowego od ich sytuacji materialnej pozwala na dostosowanie tego kredytu do kosztów budownictwa mieszkaniowego tylko w przypadku najmniej zamożnych grup ludności rolniczej. Im lepsza byłaby sytuacja materialna inwestorów, w tym większej mierze zmuszeni zostaliby do pokrycia kosztów z własnych środków finansowych. Ograniczałoby to rolę kredytu bankowego w indywidualnym budownictwie mieszkaniowym lepiej usytuowanych grup ludności rolniczej, zmniejszając istotne jego znaczenie w polityce rolnej, co może budzić wątpliwości.

Podobne wątpliwości można odnosić do następnego instrumentu kredytowego jakim jest oprocentowanie. Nie wchodząc w rozważania dotyczące roli stopy procentowej czy ma być ona traktowana jako minimalna norma efektywności zaangażowanych w procesach inwestycyjnych środków produkcji, czy traktować ją jako cenę usługi kredytowej, można jedynie stwierdzić, że pierwszy pogląd trudno jest odnieść do sfery nieprodukcyjnej, natomiast drugi trudno jest traktować jako rozwiązanie odpowiadające socjalnym aspektom kredytowania indywidualnego budownictwa mieszkaniowego. Najwłaściwszym z tego punktu widzenia rozwiązaniem byłoby ustalanie wysokości stopy procentowej od wykorzystanych w tym celu kredytów w oparciu o sytuację materialną kredytobiorców. Zachodzi jednak i w tym przypadku obawa, że nie skłaniałoby to kredytobiorców do racjonalnego gospodarowania zasobami pieniężnymi ani także materialnymi.

Właściwe rozwiązanie problemu okresu karencji i terminów spłaty kredytów na indywidualne budownictwo mieszkaniowe, z uwzględnieniem w węższym lub szerszym zakresie sytuacji materialnej kredytobiorców, napotyka trudną do przezwyciężenia przeszkodę. Polega ona na określeniu stopnia, w jakim można byłoby opierać na tym kryterium rozwiązanie tych problemów bez obawy naruszenia przez to ekonomicznego charakteru kredytu. Zróżnicowanie spłat kredytu, ze względu na sytuację materialną inwestorów, może budzić nie mniejsze wątpliwości od uzależnienia od tego kryterium wysokości uzyskiwanego kredytu, wpływałoby bowiem ograniczająco na jego rolę w odniesieniu do lepiej usytuowanych materialnie grup ludności rolniczej.

Przedstawione wątpliwości bezwzględnego uwzględniania aspektów socjalnych nie oznaczają bynajmniej ich kwestionowania w kredytowaniu indywidualnego budownictwa mieszkaniowego. Nie powinno się jednak doprowadzić przez to do wyłączenia tego kredytu z instrumentów polityki rolnej. Należy więc stosownie wyważyć rolę odgrywaną w konstrukcji tego instrumentu polityki państwa wobec ludności rolniczej przez

jego wysokość, termin spłaty i oprocentowania itp. nie mogłyby być traktowane jako elementy ekonomicznych układów zasilania, pobudzania.

podstawowe w praktyce społecznej państwa kryterium sytuacji materialnej kredytobiorców. Rozważenia wymaga też w szczególności problem, z którymi elementami kredytowania wiązać w szerszej mierze jego kryterium ekonomiczne, jakim jest opłacalność produkcji rolnej, a z którymi wiązać w szerszej mierze kryterium socjalne, tzn. sytuacji materialnej i sytuacji mieszkaniowej kredytobiorców.

Uznając za praktycznie najważniejsze dostosowanie wysokości kredytów do kosztów budowy, należałoby możliwie ograniczyć wpływ sytuacji materialnej kredytobiorców na dopuszczalną wysokość kredytu uzyskiwanego przez inwestorów indywidualnego budownictwa mieszkaniowego ludności rolniczej. Wpływ tego kryterium mógłby być większy przy ustalaniu wysokości odsetek, nie pozbawiając ich jednak całkowicie znaczenia w podejmowanych decyzjach o zaciągnięciu kredytu. W największej mierze można byłoby kryterium socjalne odnosić do terminów i wysokości spłat kredytu.

Do socjalnych aspektów kredytowania budownictwa mieszkaniowego trzeba podchodzić z dużą ostrożnością również i z tego względu, że kredytowanie to wiąże się nie tylko z zaspokojeniem podstawowych potrzeb mieszkaniowych ludności. Wyższy kredyt umożliwia zwiększenie przez inwestorów powierzchni użytkowej budynków, lepsze ich wyposażenie w instalacje sanitarne oraz podnoszenie jakości prac wykończeniowych. Dłuższy okres karencji oraz niższe spłaty kredytu pozwalają na bardziej intensywne zaangażowanie środków własnych ludności w wyposażenie nowych budynków mieszkalnych i nawet większy standard tego wyposażenia.

III. KIERUNKI ZMIAN W KREDYTOWANIU INDYWIDUALNEGO BUDOWNICTWA MIESZKANIOWEGO LUDNOŚCI ROLNICZEJ

Wskazane trudności wprowadzenia aspektów socjalnych do ekonomicznych warunków kredytowania nie powinny jednak przyczynić się do rezygnacji z poszukiwań optymalnych rozwiązań w tym zakresie.

Kredyt bankowy, jako jeden z elastyczniejszych instrumentów finansowych, nie powinien dopuszczać do spadku udziału tego kredytu w pieniężnych nakładach na inwestycje z jednej strony oraz wzrostu kosztów budownictwa mieszkaniowego z drugiej. Okoliczności te przemawiają więc za wprowadzeniem zmian w przepisach dotyczących wysokości udzielonego kredytu pieniężnego na jeden budynek mieszkalny. Unormowanie tej kwestii powinno w szczególności dotyczyć: okresowego urealnienia wysokości kredytu w stosunku do aktualnych kosztów budowy typowego budynku mieszkalnego, maksymalnego i określonego procentowo udziału kredytu w stosunku do kosztów budowy typowego bu-

dyнку mieszkalnego (rezygnując przy tym z kwoty ograniczenia wysokości przyznanego kredytu), obowiązkowego w kosztach budowy udziału środków własnych (jeśliby udział ten musiał być różnicowany w zależności od dochodów ludności, wówczas nie powinno się dopuszczać do nadmiernej rozpiętości tego udziału).

Dostosowywanie wysokości przyznanego kredytu na indywidualne budownictwo mieszkaniowe do urealnionego kosztu budowy, z uwzględnieniem obowiązkowego udziału środków własnych inwestora w pokryciu tych kosztów, nie powinno doprowadzać ani do automatyzmu kredytowania (w przypadku normatywnego określania kosztów typowej budowy), ani uzależnienia od dochodów inwestora udziału jego środków własnych w pokryciu tych kosztów. Niezbędne jest zachowanie umownego charakteru kredytu na indywidualne budownictwo mieszkaniowe, zapewniającego opieranie wysokości tego kredytu na porozumieniu między bankiem udzielającym kredytu oraz inwestorem zmierzającym do ustalenia jego wysokości na poziomie umożliwiającym realizację podjętej budowy, każąc się jednak liczyć inwestorowi z zależnością obciążenia przyszłych jego dochodów kosztami obsługi kredytu od wysokości zaciągniętego kredytu. Ograniczenie wysokości zaciągniętego kredytu powinno być w interesie kredytobiorcy, a potrzeba podwyższenia tej wysokości zależy od możliwości i opłacalności wycofania przezeń z działalności produkcyjnej środków zaangażowanych w budownictwo mieszkaniowe.

Nie bardzo daje się w tym przypadku wykorzystać rozwiązania znane z dotychczasowej praktyki pomocy udzielonej na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych innych grup ludności (tak jak np. w przypadku udzielonej z zakładowych funduszy mieszkaniowych). Należałoby raczej rozpatrzyć możliwość refundowania inwestorowi korzyści utraconych w działalności produkcyjnej na skutek zaangażowania jego środków własnych w budownictwo mieszkaniowe ulgami podatkowymi, zwiększoną intensywnością kredytowania produkcyjnej działalności bieżącej gospodarstw rolnych itp.

Większe, jak się wydaje, możliwości wprowadzenia pewnych elementów socjalnych do systemu kredytowania indywidualnego budownictwa mieszkaniowego ludności rolniczej umożliwiałoby oprocentowanie kredytu. Stopa oprocentowania kredytu bankowego (pełniąc rolę m. in. parametru rachunku ekonomicznego) powinna być ustalona na takim poziomie, aby z jednej strony skłaniała inwestora do racjonalnego wykorzystania kredytu bankowego, a z drugiej oddziaływała na wybór najbardziej właściwych (dla potrzeb danego gospodarstwa domowego), rozwiązań technicznych budynku. Mogłaby być zatem zróżnicowana w zależności od standardu mieszkaniowego (im wyższy standard tym wyższe oprocentowanie), wielkości budynku, terminu spłaty kredytu itp. Najwłaściwszym rozwiązaniem w tym zakresie wydaje się ustalenie zmiennego oprocentowania kredytu, uzależniając je od wspomnianych przesłanek w powi-

zaniu z sytuacją materialną osób ubiegających się o tę pomoc finansową. Oprocentowanie nie powinno być sprowadzone do poziomu określanego kosztami instytucji bankowej udzielającej tego kredytu, ale może być niższe od oprocentowania inwestycyjnych kredytów produkcyjnych dotyczących budowy budynków gospodarczych. Nie udałoby się w tym przypadku uniknąć uznaniowego charakteru tego oprocentowania, co zmuszałoby instytucje bankowe w ramach swej samorządności do wypracowania i podjęcia jednolitych kryteriów.

Wśród warunków, na których przyznawany jest kredyt bankowy, nie można pominąć okresu karencji i terminu spłaty kredytu. Przy wyznaczeniu tych warunków mogą być brane w najszerzej mierze pod uwagę względy socjalne. Wyznaczanie przez instytucję bankową okresu spłaty winno być połączone, tak jak poprzednio, z sytuacją materialną kredytobiorcy. W dotychczasowej praktyce charakterystyczna była tendencja do przyznawania kredytu na okres wyznaczony w przepisach prawnych jako maksymalny, co prowadziło do osłabienia funkcji bodźcowej kredytu. Zróznicowanie tego okresu, w zależności od wysokości dochodów kredytobiorcy, pozwoliłoby na równomierne obciążenie ludności rolniczej kosztami obsługi kredytu. Termin ten mógłby bank ustalać w taki sposób, aby przeciętna miesięczna rata spłaty kredytu była zbliżona do spłaty kredytu we własnościowym budownictwie spółdzielczym⁷. Podobnie powinien funkcjonować instrument karencji, będąc indywidualizowany dla każdej umowy kredytowej i uzależniony od możliwości finansowych kredytobiorcy. W przypadku ludności zatrudnionej w sektorze uspołecznionym rolnictwa, korzystającej z kredytów bankowych na indywidualne budownictwo mieszkaniowe, przedstawione propozycje modyfikacji kredytowania mogłyby mieć również zastosowanie, przy czym wysokość przyznanego kredytu powinna uwzględniać wielkość środków uzyskiwanych przez ludność z pozostałych zewnętrznych źródeł finansowania tegoż budownictwa (odnosi się to szczególnie do środków z zakładowych funduszy mieszkaniowych). Do instytucji bankowych należałoby przestrzeganie ustalonego minimalnego udziału środków własnych kredytobiorcy (oszczędności i bieżących dochodów) uzależniając uzyskanie kredytu na inwestycje od ich zgromadzenia.

IV. UWAGI KOŃCOWE

Przedstawione wyżej propozycje zmian w systemie kredytowania indywidualnego budownictwa mieszkaniowego realizowałyby, jak się wydaje, skuteczniej, stawiane przed nim zadania, w porównaniu z dotąd funkcjonującym systemem. W kierunkach usprawnienia tego systemu wska-

⁷ Por. W. Bień, *Kredytowanie budownictwa indywidualnego*, Nowe Drogi 1979, nr 11.

zono na możliwość bardziej niż dotąd konsekwentnego wprowadzania do niego pewnych elementów socjalnych, nie przesądając definitywnie o tym, w jak szerokim zakresie powinny być one zawarte w zmodyfikowanym systemie kredytowania tego budownictwa. Intencją autora było wskazanie, w jaki sposób można byłoby te aspekty uwzględnić w konstrukcji systemu kredytowego. Uwzględnienie ich w funkcjonującym systemie kredytowania indywidualnego budownictwa mieszkaniowego wymaga spełnienia kilku istotnych warunków. Pierwszym z nich, o podstawowym znaczeniu, jest wzrost samodzielności instytucji bankowych udzielających kredytów inwestorom tego budownictwa. Jak zaznaczono na wstępie opracowania, nie można w drodze analizy obowiązujących przepisów prawnych dotyczących organizacji i funkcjonowania systemu bankowego wskazać na przewidywany wzrost samodzielności tych instytucji w reformie gospodarczej. Świadczy o tym chociażby ustalanie na szczeblu centralnym obowiązującej w całym systemie jednolitej stopy procentowej przypisanej danemu kredytowi, w tym kredytowi udzielanemu na indywidualne budownictwo mieszkaniowe ludności. Banki operacyjne (udzielające poszczególnych rodzajów kredytów) mają ograniczoną samodzielność w zróżnicowaniu tych stóp.

Drugim warunkiem jest wzrost pozycji banku w procesie inwestycyjnym, w tym konkretnym przypadku w inwestycjach z zakresu budownictwa mieszkaniowego ludności rolniczej. Praktyka wskazuje, iż bank jest jedynie wykonawcą administracyjnych decyzji w tym procesie. Dzieje się tak dlatego, iż uzyskanie pozwolenia na budowę budynku mieszkalnego oraz przydziału reglamentowanych materiałów budowlanych wyprzedza, a niejednokrotnie wymusza uzyskanie kredytu bankowego. Postępowanie takie, zdaniem autora, jest niesłuszne, albowiem w praktyce bardzo często mamy do czynienia ze zjawiskiem nie kończącego się cyklu budowy budynku mieszkalnego. Banki spółdzielcze działające prawie w każdej gminie najlepiej znają sytuację materialną rolników, jak również posiadają dobre rozeznanie ich warunków mieszkaniowych. One to powinny inicjować proces inwestycyjny. Przyznanie kredytu w wysokości odpowiedniej do warunków materialnych i mieszkaniowych danego rolnika powinno być gwarancją terminowego zakończenia prac inwestycyjnych. Z tego zakresu gwarancja taka winna determinować uzyskanie pozwolenia na budowę oraz przydział niezbędnych materiałów budowlanych.

Ponadto w tych właśnie bankach spółdzielczych mamy w najszerzej mierze rozbudowane organy kolegialne (w których skład wchodzi członkowie banków spółdzielczych, a więc sami rolnicy), które w sposób obiektywny czuwałyby nad ustaleniem nie tylko kolejności przyznania ograniczonych środków kredytowych, ale również wskazywałyby na zakończenia w procesie inwestycyjnym.

Kolejnym warunkiem wprowadzenia istotnych aspektów socjalnych

do systemu kredytowania indywidualnego budownictwa mieszkaniowego, jest traktowanie kredytu bankowego jako elastycznego źródła finansowania inwestycji. Elastyczność tego instrumentu należałoby wiązać z jego cechą w postaci uznaniowości. Z tego też względu zaproponowane zmiany w systemie kredytowania w bardzo licznych przypadkach nawiązują do tej cechy. Wydaje się, iż o ile normy kredytowe nie wykluczają możliwości elastyczniejszego niż dotychczas wprowadzenia niektórych warunków kredytowych, o tyle nie wskazują na kryteria, na których mogłoby się opierać różnicowanie owych warunków. W niniejszym przedmiocie kredytowania kryteriami tymi, zdaniem autora, winny być warunki mieszkaniowe, jak i warunki materialne rolników. Granicą uwzględniania aspektów socjalnych przez instytucję bankową wyznaczającą warunki kredytowe powinna być w każdym przypadku zwrotność kredytów bankowych, która nigdy nie powinna być naruszana. Wprowadzenie w życie w większym zakresie uznaniowości w warunkach kredytowych przez banki spółdzielcze jest możliwe i z tego względu, iż instytucje te udzielają również ludności rolniczej kredytów produkcyjnych. W przypadku prowadzenia intensywnych prac modernizacyjnych lub prowadzenia w szerokim zakresie inwestycji produkcyjnych opartych na własnych środkach rolnika, banki te mogłyby w tych sytuacjach stosować znaczne udogodnienia kredytowe w odniesieniu do inwestycji mieszkaniowych mając kompleksowe rozeznanie w sytuacji materialnej inwestora. Dodatkowym argumentem przemawiającym za wprowadzeniem w szerszym zakresie indywidualizacji umów kredytowych jest możliwość różnicowania warunków kredytowania w zależności od lokalizacji tego budownictwa. Obecne rozwiązania w tym zakresie charakteryzują się ujednoliceniem w skali kraju np. maksymalnej wysokości kredytu, wysokości oprocentowania, minimalnego udziału środków własnych itd. Założenie takie wydaje się nieuzasadnione, jeśli uwzględnimy znaczne zróżnicowanie indywidualnych kosztów budowy budynku mieszkalnego (uzależnione choćby od dostępności materiałów budowlanych miejscowego pochodzenia), istniejący stan zasobów mieszkaniowych ludności rolniczej czy zróżnicowaną sytuację materialną rolników. Wprowadzenie pewnej elastyczności do systemu kredytowania indywidualnego budownictwa mieszkaniowego powinno przyczynić się do bardziej skutecznego realizowania celów polityki mieszkaniowej wobec ludności rolniczej w krótkim okresie i zarazem do intensyfikacji, dzięki poprawie jej warunków mieszkaniowych, produkcji rolnej w długim okresie.

Trudno jest obecnie przesądzać, czy zaproponowane zmiany w systemie kredytowania indywidualnego budownictwa mieszkaniowego należałoby wprowadzić w całym kraju, czy nadać im formę pewnego eksperymentu w wybranych do tego celu bankach spółdzielczych, aby na podstawie ich doświadczeń wprowadzić korektę do owych zmian. Jedno wydaje się być pewne: wprowadzenie tych zmian przyczyniłoby się do

zwiększenia stopnia samodzielności banków spółdzielczych, które z większą niż dotychczas troską musiałyby dbać o prawidłową gospodarkę funduszwą, co w sytuacji prowadzenia polityki trudnego pieniądza byłoby bardzo wskazane.

CREDITS FOR INDIVIDUAL HOUSING ENTERPRISES IN THE COUNTRY

Summary

The subject of the article is a bank credit given by cooperative banks for the development of individual housing for farmers. The author is trying to point out the possibility of taking into consideration, in the issue of the credit conditions delineated by the bank, not only economic criteria, connected to this economic category, but also of social criteria, which in turn are connected to the subject of crediting.

The proposals to introduce changes into the system of crediting individual housing, changes taking into account economic and social aspects, would reach their expected goals more effectively. This would require, though, — according to the author, the introduction of several changes into the bank and credit system, pertaining to, among others, a growth of the autonomy of banking institutions and, as a result, the treatment of bank credit as an elastic source of finances for investment, and the growth of the bank's role in investment proceedings.