



**Najwyższa Izba Kontroli
Departament Pracy, Spraw
Socjalnych i Zdrowia**

Warszawa, dnia 21 października 2010r.

**Pan
Tomasz Mironczuk
Prezes
Banku Gospodarstwa Krajowego**

KPZ-4101-07-01/2010

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli - Departament Pracy, Spraw Socjalnych i Zdrowia skontrolowała Bank Gospodarstwa Krajowego w ramach koordynowanej kontroli nt. „Pozyskiwanie lokali i pomieszczeń mieszkalnych dla osób najuboższych, w latach 2004 - 2010 (I półrocze)”.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 29 września 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli – Departament Pracy, Spraw Socjalnych i Zdrowia, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Prezesowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli **pozytywnie ocenia** wykonywanie przez Bank Gospodarstwa Krajowego zadań związanych z udzielaniem finansowego wsparcia na realizację przedsięwzięć, polegających na tworzeniu zasobu lokali socjalnych, mieszkań chronionych, a także noclegowni i domów dla bezdomnych zarówno podczas realizacji zadań wynikających z ustawy z dnia 29 kwietnia 2004 r. o finansowym wsparciu tworzenia w latach 2004-2006 lokali socjalnych, noclegowni i domów dla bezdomnych² (program pilotażowy) jak i ustawy z

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701, ze zm.

² Dz. U. z 2004 r. Nr 145, poz. 1533 ze zm.

dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych³.

1. W dniu 23 grudnia 2004 r. Bank otrzymał z Ministerstwa Infrastruktury 362 wnioski gmin, którym udzielono rekomendacji lub warunkowej rekomendacji na udzielenie finansowego wsparcia na tworzenie w latach 2004-2006 lokali socjalnych, noclegowni i domów dla bezdomnych. Wnioski rekomendował zespół, któremu przewodniczył przedstawiciel ministra właściwego do spraw budownictwa. Dotyczyły one utworzenia 8.081 lokali socjalnych i 680 miejsc w noclegowniach i domach dla bezdomnych, a łączna kwota wnioskowanego wsparcia dla tych przedsięwzięć wynosiła 151,7 mln zł. Bank realizując to zadanie zawarł łącznie 203 umowy ze 170 gminami.

Całkowita realizacja zadań wynikających z ww. programu, związana z finalizacją procesu budowlanego oraz rozliczeniem kosztów przedsięwzięć inwestycyjnych została zakończona w 2007 r., a łączna kwota wypłat wyniosła 83.120,9 tys. zł. W ramach realizacji programu pilotażowego powstało 5.006 lokali socjalnych oraz 273 miejsca w noclegowniach i 223 miejsca w domach dla bezdomnych.

1.1. W okresie realizacji programu pilotażowego (w latach 2005-2007) nie wyodrębniono komórek organizacyjnych do realizacji tych zadań w Centrali Banku, a w całym badanym okresie w Oddziałach Banku. Natomiast w 2007 r. utworzono i wprowadzono do regulaminu organizacyjnego Departamentu Funduszy Mieszkaniowych Centrali Banku Wydział Budownictwa Socjalnego. Organizacja obsługi Funduszu Dopłat w zakresie finansowego wsparcia tworzenia lokali socjalnych i pomieszczeń dla bezdomnych, pozwoliła na terminowe ogłaszanie list rozpatrzonych wniosków i bez zbędnej zwłoki realizację finansowego wsparcia.

1.2. W latach 2005-2007, w ramach programu pilotażowego, wypłacono łącznie 83.120,91 tys. zł, co stanowiło 54,8 % zgłaszanego we wnioskach zapotrzebowania przez inwestorów. Stopień zaspokojenia potrzeb wynikał z wielkości środków, którymi Fundusz na ten cel dysponował (33,5 mln zł środków własnych oraz 51,0 mln zł zasilania z budżetu państwa), a ponadto ponad 100 gmin wycofało swoje wnioski. W poszczególnych latach wypłacone środki stanowiły od 69,4 % do 85,8 % planu. W ramach wniosków otrzymanych w 2007 r. realizacja planu w zakresie przyznanego ogółem finansowego wsparcia wynosiła 30 %, a plan wydatków zrealizowano w 1,9 %. Było to spowodowane m.in. późnym

³ Dz. U. z 2006 r. Nr 251, poz. 1844 ze zm.

wprowadzeniem aktów prawnych⁴W ocenie NIK w 2007 r. planowanie zapotrzebowania i wydatków Bank oszacował zbyt optymistycznie.

2. W okresie od 2007 r. do 30 kwietnia 2010 r. do BGK wpłynęły 584 wnioski na kwotę 309.320 tys. zł na budowę 10.950 lokali. BGK zawarł 362 umowy na kwotę 149.993 tys. zł, dla utworzenia 6.453 lokali. Według stanu na dzień 19 sierpnia 2010 r. zrealizowano 232 umowy na kwotę 68.585 tys. zł i utworzono 3.549 lokali.

3. W miarę zasilania środkami z budżetu państwa Funduszu Dopłat, Bank realizował potrzeby inwestorów na środki Funduszu Dopłat w zakresie tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych. Po okresie realizacji programu pilotażowego inwestorzy co rok, w dwóch edycjach, składali wnioski do Banku, gdzie były one kwalifikowane. Planowane na dany rok przez Bank środki na finansowe wsparcie budownictwa socjalnego obejmowały zobowiązania (w szczególności planowane wydatki w danym roku) wynikające z umów z lat poprzednich i zawieranych w danym roku, na podstawie wniosków z lat poprzednich oraz z I półrocza danego roku. Taki tryb postępowania skutkował tym, że tylko niewielka część środków z planowanej kwoty ogółem, na dany rok mogła być przeznaczona na finansowanie przedsięwzięć zgłaszanych w danym roku. W ocenie NIK, przestrzegano procedur opracowywania planu finansowego FD. Plany finansowe FD opracowywano w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych oraz Prezesem Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast (obecnie z Ministrem Infrastruktury). Bank sporządzał dla Funduszu odrębny bilans oraz rachunek zysków i strat. Projekty planów finansowych były przekazywane do uzgodnienia powyższym organom w terminie do 31 grudnia roku poprzedzającego, tj. w terminie określonym w art. 5 ust. 6 ustawy o dopłatach⁵. Roczne plany finansowo-rzeczowe zostały uchwalone przez Radę Nadzorczą Banku. Przestrzegano określonych w art. 10 ust. 1, 2 i 3 ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu zasady podziału i przeznaczenia środków FD na poszczególne cele. W przypadku niewykorzystania środków dokonywano przemieszczeń na poszczególne cele i w kolejnych półrocznych okresach, zgodnie z art. 10 ust. 4, 5 i 6 tej ustawy, a informacje o tym były publikowane w BIP.

⁴ Ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezrobotnych (Dz. U. Nr 251, poz. 1844) weszła w życie 13 stycznia 2007 r. Akty wykonawcze zaś wydano: rozporządzenie Ministra Budownictwa z dnia 15 marca 2007 r. w sprawie finansowego wsparcia na tworzenie lokali socjalnych i mieszkań chronionych (Dz. U. Nr 52, poz. 346 ze zm.) weszło w życie 30 marca 2007 r. - rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 kwietnia 2007 r. w sprawie finansowego wsparcia na tworzenie noclegowni i domów dla bezdomnych (Dz. U. Nr 70, poz. 471 ze zm.), weszło w życie 19 kwietnia 2007 r.

⁵ Ustawa z dnia 5 grudnia 2002 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów mieszkaniowych o stałej stopie procentowej (Dz. U. z 2002 r. Nr 230, poz. 1922 ze zm.).

Planowane środki FD na finansowe wsparcie budownictwa socjalnego na lata 2007-2008 przewyższyły zgłoszone przez inwestorów potrzeby. Z kolei na lata 2009-2010 były niższe od zapotrzebowania inwestorów. Wielkości planowanych środków wynikały z uzgodnień międzyresortowych w okresie powstawania planów. Bank przestrzegał obowiązujących procedur w zakresie planowania środków Funduszu Dopłat w badanym okresie.

4. Zarząd Banku we ustawowych terminach⁶ przedstawiał do rozpatrzenia i zatwierdzenia Radzie Nadzorczej roczne sprawozdania finansowe Banku obejmujące działalność FD, z dołączonymi opiniami i raportami biegłego rewidenta. Wszystkie roczne sprawozdania finansowe Banku z lat 2004-2009 zostały rozpatrzone i zatwierdzone przez Radę Nadzorczą w okresie od 8 maja do 27 czerwca, z wyjątkiem sprawozdania finansowego za 2005 r., które RN zatwierdziła dopiero 12 października 2006 r. Jak wynika z treści protokółów z posiedzeń RN, opóźniony termin zatwierdzenia sprawozdania finansowego za 2005 r. był spowodowany przyczynami, które nie dotyczyły finansowego wsparcia z FD. W stosownych uchwałach RN nie formułowała wniosków ani zastrzeżeń.

Za wyjątkiem 2 przypadków: 5 sierpnia 2009 r. i 5 lutego 2010 r., Bank przekazywał właściwym ministrom kwartalne informacje o realizacji planu finansowego FD terminowo, tj. do końca miesiąca następującego po danym kwartale. Ustalono, że departament merytoryczny, tj. Departament Funduszy Mieszkaniowych przekazał te informacje do decyzji Zarządu Banku w terminach umożliwiających przekazanie sprawozdań do resortów w terminie ustawowym. Komisja Nadzoru Finansowego nie wносиła uwag do sprawozdań finansowych FD.

Plan wydatków po okresie pilotażu realizowano następująco: w 2008 r. w 60,7 %, w 2009 r. w 82,2 %, a w I półroczu 2010 r. w 50,8 %. NIK przyjmuje wyjaśnienia Banku, że w latach 2007-2008 Bank nie miał możliwości zrealizowania w większym stopniu zaplanowanych środków na wydatki w badanym okresie z powodu braku odpowiedniej liczby zainteresowanych inwestorów lub niespełnienia przez nich wymaganych przepisami warunków (np. z powodu opóźnienia w realizacji inwestycji).

W 2009 r., z powodu braku środków finansowych, spowodowanych zmniejszeniem w porównaniu do lat poprzednich zasileń FD z budżetu państwa, Bank nie zaspokoił zgłaszanych przez gminy zapotrzebowań.

⁶ Według § 35 ust. 1 Statutu BGK (rozporządzenie Ministra Skarbu Państwa z dnia 11 maja 2010 r. Dz. U. Nr 81, poz. 535) Zarząd przedstawia roczne sprawozdanie finansowe do rozpatrzenia i zatwierdzenia Radzie Nadzorczej w terminie do 31 maja roku następnego po roku obrotowym, za który zostały one sporządzone.

NIK **pozytywnie ocenia** realizację planów finansowych Funduszu Dopłat w badanym okresie.

5. Bank przyjmował wnioski, oceniał je, przygotowywał umowy, nadzorował realizację tych umów, weryfikował rozliczenie i dokonywał wypłat wsparcia.

Badanie losowe 26 spraw z programu pilotażowego wykazało następujące uchybienia:

- brak wniosku o udzielenie finansowego wsparcia dla 3 gmin,
- brak zawiadomienia jednej gminy o rekomendacji udzielenia finansowego wsparcia,
- brak arkuszy zgodności formalnej wniosku dla 2 gmin.

Stwierdzono, że 3 dokumentacje dotyczące wniosków zwrócono wnioskodawcom, nie pozostawiając w Banku kopii stosownych dokumentów.

Powyższe uchybienia nie miały istotnego wpływu na kontrolowaną działalność. Badaniem kontrolnym objęto także 60 losowo dobranych spraw z okresu od 2007 r. do 2010 r. (I półrocze) nie stwierdzając nieprawidłowości.

Bank, w terminach wynikających z obowiązujących w tym zakresie przepisów, ogłaszał Komunikaty w sprawach wykazu wniosków spełniających wymagania i kwalifikujących się do udzielenia finansowego wsparcia, a od 2009 r. także wyniki oceny punktowej.

Zgodnie z treścią art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, Najwyższa Izba Kontroli zwraca się o przesłanie przez Pana Prezesa, w terminie 21 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Prezesowi prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Departamentu Pracy, Spraw Socjalnych i Zdrowia, umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen i uwag zawartych w tym wystąpieniu.

Zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o której mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.