



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Wojciech Kutyla

LOL.410.021.02.2016
P/16/082

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/082 – Realizacja rządowego programu „Mieszkanie dla Młodych”.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
Kontrolerzy	1. Waldemar Żarnoch, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/118/2016 z dnia 2 grudnia 2016 r. 2. Andrzej Sibierski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/1/2017 z dnia 2 stycznia 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa, 00-928 Warszawa, ul. Chałubińskiego 4/6 (dalej: „Ministerstwo”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pan Andrzej Adamczyk, Minister Infrastruktury i Budownictwa (dalej: „Minister”).

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

W okresie objętym kontrolą² Ministerstwo przygotowało projekt rządowego Programu „Mieszkanie dla Młodych” (dalej: „Program MdM” lub „Program”), a w trakcie jego realizacji wprowadziło do niego zmiany uwzględniające potrzeby beneficjentów. Zmiany te wpłynęły w szczególności na zwiększenie wykorzystania środków Programu, a także na jego efektywność, m.in. w zakresie polityki prorodzinnej. Program MdM przebiegał zgodnie z założeniami, a środki publiczne na niego przeznaczone zostały należycie wykorzystane. Ministerstwo prawidłowo nadzorowało i monitorowało realizację Programu, w tym identyfikowało bariery i podejmowało działania w celu ich usunięcia. Osiągnięto zaplanowany miernik stopnia zrealizowania celu Programu, tj. zapewnienia pomocy państwa umożliwiającej nabycie własnego mieszkania osobom młodym i stworzenia im oferty dostępnych cenowo mieszkań własnościowych. W badanym okresie wsparcie finansowe przy zakupie mieszkania przyznano 71.927 beneficjentom, na łączną kwotę 1.810.090 tys. zł. Liczba dotychczas złożonych wniosków o finansowe wsparcie wskazuje na to, że limit środków przewidzianych na lata 2017-2018 zostanie wykorzystany.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca natomiast uwagę, że przez pierwsze 20 miesięcy funkcjonowania Programu MdM (od 1 stycznia 2014 r. do 31 sierpnia 2015 r.) nie było możliwości finansowania z jego środków zakupu lokali na rynku wtórnym. Utrudniało to beneficjentom dostęp do tańszych lokali na rynku mieszkaniowym i tym samym, do czasu nowelizacji ustawy we wrześniu 2015 r., ograniczyło krąg osób, które mogły zostać tym programem objęte. W ocenie NIK, nieuzwględnienie w projekcie ustawy możliwości finansowania zakupu lokali na rynku wtórnym wskazuje na to, że Ministerstwo w niewystarczającym stopniu wykorzystało wyniki analiz dotyczących funkcjonowania wcześniejszego programu mieszkaniowego - „Rodzina na Swoim”. Wykazały one, że w jego ramach większość

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna lub ocenę opisową.

² Lata 2014-2016 (do 30 września), a także działania wcześniejsze i późniejsze, jeżeli miały wpływ na działalność objętą kontrolą.

transakcji (55,25% zawartych umów kredytowych) dotyczyła lokali mieszkalnych z rynku wtórnego, a tylko 26,36% z rynku pierwotnego. W Ministerstwie nie przygotowano też narzędzi do oceny stopnia osiągnięcia celu demograficznego Programu MdM. W rezultacie, brak było możliwości pełnego monitorowania skuteczności realizacji Programu w tym zakresie.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przygotowanie Programu MdM i jego zmian

1.1. Przygotowanie przez Ministerstwo Programu MdM, w tym zakres uwzględnienia wyników analiz i dotychczasowych doświadczeń

Opis stanu
faktycznego

1.1.1. Na mocy ustawy z dnia 27 września 2013 r. o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez młodych ludzi³ (dalej: „ustawa”) okres realizacji Programu MdM określony został na lata 2014-2018. W uzasadnieniu do projektu tej ustawy podano, że celem Programu MdM jest m.in.:

- zwiększenie dostępności lokali mieszkalnych na rynku pierwotnym w odniesieniu do osób młodych, nabywających pierwsze mieszkanie,
- złagodzenie bariery uniemożliwiającej zaciągnięcie kredytu mieszkaniowego przez młodych ludzi poprzez pokrycie wkładu własnego ze środków publicznych, co miało zmniejszyć wysokość wymaganego kredytu i przełożyć się na niższą kwotę spłacanych rat,
- połączenie polityki mieszkaniowej i polityki prorodzinnej, zmierzających do powstrzymania negatywnych tendencji demograficznych związanych z niskim poziomem dzietności młodych ludzi.

(dowód: akta kontroli str. 3-58)

1.1.2. Program MdM jest kontynuacją części rządowego programu preferencyjnych kredytów mieszkaniowych, udzielanych na podstawie ustawy z dnia 8 września 2006 r. o finansowym wsparciu rodzin i innych osób w nabywaniu własnego mieszkania⁴ (Rodzina na Swoim – dalej: „RnS”). Wprowadzenie Programu MdM zostało poprzedzone, przeprowadzoną przez Ministerstwo, analizą potrzeb potencjalnych beneficjentów. Wykorzystano w tym celu wnioski i analizy z realizacji RnS oraz dane z innych źródeł (tj. Głównego Urzędu Statystycznego⁵, badania innych podmiotów). I tak:

- Oszacowano liczbę potencjalnych beneficjentów Programu – przyjęto, że w analizowanym pięcioletnim okresie funkcjonowania Programu MdM z dofinansowania skorzysta ok. 115 tys. beneficjentów (małżeństw, osób samotnie wychowujących dzieci lub osób samotnych, tzw. „singli”)⁶, w tym 57,5 tys. (50%) beneficjentów z dziećmi. Na podstawie danych GUS dotyczących m.in. dzietności kobiet i budżetów gospodarstw domowych założono, że 15% beneficjentów (ok. 17,2 tys.) skorzysta również z dodatkowego dofinansowania w formie spłaty części kredytu z tytułu urodzenia lub przysposobienia trzeciego lub kolejnego dziecka w rodzinie.
- Określono warunki, jakie powinni spełniać beneficjenci, a dotyczyły one:
 - osób młodych, nieposiadających własnego, samodzielnego mieszkania, których z racji wieku cechować miała najwyższa zdolność tworzenia

³ Dz. U. z 2015 r., poz. 1865, ze zm.

⁴ Dz. U. z 2012 r., poz. 90, ze zm.

⁵ Dalej: GUS

⁶ Odpowiednio w poszczególnych latach okresu objętego Programem, tj. w latach 2014-2018: 23,6 tys., 23,2 tys., 23 tys., 22,8 tys. i 22,4 tys.

przyrostu naturalnego (beneficjenci nie mogli mieć innego mieszkania do dnia nabycia lokalu objętego finansowym wsparciem),

- ograniczenia wieku nabywcy lokalu do 35 lat, przy zastrzeżeniu, że w przypadku małżeństw ograniczenie będzie dotyczyło młodszego małżonka. Zasadność wprowadzenia ograniczenia wieku na tym poziomie potwierdzały doświadczenia uzyskane w trakcie realizacji RnS – większość beneficjentów zaciągających kredyty preferencyjne i korzystających ze wsparcia w postaci dopłat do ich oprocentowania mieściła się w przedziale między 25 a 34 rokiem życia. Według danych na koniec 2012 r., ok. 76,2% ogólnej liczby kredytów preferencyjnych zostało udzielonych osobom do 34 roku życia.
- Oszacowano liczbę kredytów na zakup mieszkań na rynku pierwotnym na około 15 tys. sztuk rocznie. Liczbę tę przyjęto w oparciu o doświadczenia wynikające z realizacji w 2012 r. programu RnS oraz wykorzystano wnioski z raportu dotyczącego analizy rynku nieruchomości mieszkaniowych. Wynikało z niego, że w IV kwartale 2012 r., w sześciu największych miastach Polski (Warszawa, Kraków, Wrocław, Trójmiasto, Łódź i Poznań), łączna liczba oferowanych mieszkań wyniosła 54 tys., z czego 15 tys. stanowiły mieszkania nowe i gotowe do sprzedaży.
- Określono standard nabywanych nieruchomości, zgodnie z którym wielkość powierzchni użytkowej lokalu nie mogła przekroczyć 75 m², z tym że dofinansowaniem objęto metraż 50 m². Rozwiązanie to było analogiczne do obowiązującego w RnS. Podano również, że przeciętna wielkość mieszkania finansowanego kredytem preferencyjnym wyniosła na dzień 31 grudnia 2012 r. ok. 52 m² i była zbliżona do przeciętnej powierzchni użytkowej mieszkania przeznaczonego na sprzedaż lub wynajem (wg danych GUS w 2012 r. wyniosła ona 62,2 m²).
- Dokonano analizy sytuacji mieszkaniowej w kraju, wykorzystując przy tym m.in. dane Narodowego Banku Polskiego (dalej: „NBP”), dotyczące średnich cen transakcyjnych zakupu mieszkań w 16 miastach wojewódzkich oraz obowiązującego średniego wskaźnika przeliczeniowego⁷ w IV kwartale 2012 r. Uwzględniono fakt, że tylko w przypadku czterech miast wojewódzkich (Bydgoszcz, Łódź, Olsztyn oraz Zielona Góra) limit cenowy proponowany w Programie był wyższy od średniej ceny transakcyjnej na rynku pierwotnym. W przypadku pozostałych miast wojewódzkich wskaźnik ten był niższy i wynosił od 71% w Krakowie do 99,9% w Gdańsku. Wzięto również pod uwagę planowane efekty budownictwa mieszkaniowego w latach 2005 – 2012, w tym liczbę wybudowanych mieszkań, rozpoczętych budów oraz pozwoleń na budowę, a także wskaźniki dotyczące m.in. przeciętnej powierzchni mieszkań (od 68,8 m² do 72,4 m²), przeciętnej powierzchni mieszkania na osobę (od 21,1 m² do 23,8 m²) i deficyt mieszkaniowy (725 tys. mieszkań).

(dowód: akta kontroli str. 3-58)

1.1.3. Cele Programu MdM dotyczyły zapewnienia pomocy państwa umożliwiającej nabycie własnego mieszkania osobom młodym, powstrzymania negatywnych tendencji demograficznych związanych z niskim poziomem dzietności oraz stymulowania inwestycji budowlanych. W ramach przygotowania tego Programu Ministerstwo dokonało analizy dotyczącej oceny wpływu jego warunków na osiągnięcie zakładanych celów, w tym głównie na zwiększenie dostępności lokali mieszkalnych na rynku w odniesieniu do osób młodych, nabywających pierwsze

⁷ Wskaźnik przeliczeniowy – średnia arytmetyczna dwóch ostatnio ogłoszonych wskaźników przeliczeniowych obowiązujących w danych województwach.

mieszkanie i niedysponujących zdolnością kredytową do obsługi zobowiązania. I tak, w ramach oceny skutków Programu założono m.in. że:

- dofinansowanie wkładu własnego, przy zaciąganiu przez beneficjentów kredytu mieszkaniowego, wpłynie na zmniejszenie wymagań dotyczących minimalnych dochodów uwzględnianych przez banki komercyjne w analizie ich zdolności kredytowej i tym samym wpłynie także na poprawę tej zdolności,
- przyrost liczby potencjalnych klientów wpłynie na zwiększenie liczby nabywanych mieszkań na rynku pierwotnym i wzrost liczby zamówień w sektorze wykonawczym, a tym samym na poprawę koniunktury w branżach powiązanych z sektorem mieszkaniowym.

(dowód: akta kontroli str. 3-58)

1.1.4. W przeprowadzonych przez Ministerstwo analizach uwzględniono prorodzinne oddziaływanie Programu MdM, związane z warunkami demograficznymi. Dotyczyło ono zwiększenia wielkości dofinansowania wkładu własnego w przypadku rodzin posiadających co najmniej jedno dziecko i dodatkowego wsparcia w formie spłaty części zadłużenia kredytu w przypadku rodzin, w których urodzi się lub zostanie przysposobione trzecie i kolejne dziecko. Zaproponowana w ww. analizach formuła wsparcia miała promować model rodziny „2+3”.

(dowód: akta kontroli str. 3-58)

1.1.5. Cele Programu zostały skwantyfikowane za pomocą mierników na poziomie zadań, podzadań i działań układu zadaniowego. W ramach realizacji budżetu zadaniowego celem zadania „wspieranie budownictwa” było „zwiększenie liczby dostępnych cenowo mieszkań na rynku własnościowym i na rynku najmu oraz utrzymanie i poprawa stanu technicznego istniejących zasobów”. Miernikiem realizacji tego celu była „liczba mieszkań, które w danym roku zostały objęte rządowymi programami wsparcia budownictwa mieszkaniowego (w sztukach), wskazująca zarówno liczbę mieszkań zakupionych w ramach Programu oraz liczbę mieszkań znajdujących się w budynkach objętych wsparciem ze środków Funduszu Termomodernizacji i Remontów (dalej: „FTiR”). Ponadto, w budżecie tym wyodrębniono działanie „dopłaty do kosztów nabycia pierwszego mieszkania przez ludzi młodych”, których celem było „stworzenie oferty dostępnych cenowo mieszkań własnościowych dla ludzi młodych”, a miernikiem osiągnięcia tego celu – „liczba wypłaconych w danym roku dofinansowań wkładu własnego (w szt.)”, tj. liczba zawartych umów kredytowych objętych wsparciem⁸. Wskaźniki te były precyzyjne i mierzalne, dotyczyły bowiem liczby lokali mieszkalnych objętych Programem oraz liczby ich nabywców.

(dowód: akta kontroli str. 150-151)

1.1.6 Przy tworzeniu założeń Programu Ministerstwo współpracowało z innymi instytucjami i organizacjami. W ramach konsultacji społecznych projekt ustawy przesłano do:

- organizacji zrzeszających pracodawców (m.in. Business Centre Club – dalej: „BCC”, Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej),
- organizacji pracowniczych (m.in. Forum Związków Zawodowych, Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych),
- innych partnerów społecznych (m.in. Bank Gospodarstwa Krajowego – dalej: „BGK”, Federacja Gospodarki Nieruchomościami, Komisji Nadzoru Finansowego, Fundacji Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych).

Uwagi do założeń projektu ustawy zgłosiło 37 podmiotów, w tym m.in. banki: BPS, BGK i NBP, BCC, a także urzędy gmin, związki pracodawców oraz stowarzyszenia.

⁸ Liczba zawartych umów kredytowych objętych Programem MdM - liczba lokali mieszkalnych objętych wsparciem, liczba nabywców.

Łącznie było to 136 uwag, a dotyczyły one m.in. braku w programie wsparcia dofinansowania dla transakcji zawieranych na rynku wtórnym i budowy domów jednorodzinnych, braku kryterium dochodowego beneficjentów, nieobjęcia pomocą mieszkań nabywanych przez nich w ramach inwestycji realizowanych przez spółdzielnie mieszkaniowe, a także braku szczegółowych parametrów dotyczących głównie limitów cenowych i powierzchniowych uprawniających poszczególne lokale do objęcia finansowym wsparciem. Ostatecznie, przy opracowaniu zasad Programu MdM wykorzystano 48 sugestii zgłoszonych w trakcie konsultacji i uwzględniono je w przygotowanym przez Ministerstwo projekcie ustawy. Dotyczyły one m.in.:

- zwiększenia limitu ograniczającego ceny zakupów lokali w przypadku gmin sąsiadujących z miastami będącymi siedzibą wojewody lub sejmiku województwa o 20% wielkości wskaźnika dotyczącego tych miast,
- wprowadzenia warunku minimalnego okresu spłaty kredytu, tj. 15 lat,
- określenia 6-miesięcznego terminu na złożenie wniosku o spłatę części kredytu w związku z urodzeniem lub przysposobieniem trzeciego (lub kolejnego) dziecka.

Uwagi zgłoszone podczas ww. konsultacji i nieuwzględnione w projekcie ustawy związane były m.in. z:

- Włączeniem do tego Programu lokali z rynku wtórnego oraz budowy lub zakupu domów jednorodzinnych, których brak uzasadniono m.in. koniecznością maksymalnie efektywnego wydatkowania ograniczonych środków publicznych przeznaczonych na nowy Program MdM, z uwzględnieniem deklarowanego przez rząd nadania nowym wydatkom budżetowym w kolejnych latach charakteru wyrażnie proinwestycyjnego, a budowę domu jednorodzinnego – przedsięwzięciem zapewniającym zaspokojenie warunków mieszkaniowych o relatywnie wysokim standardzie. Wskazano, że finansowanie transakcji zawieranych na rynku pierwotnym powinno się przyczynić do zwiększenia inwestycji mieszkaniowych i poprawy koniunktury w branżach powiązanych z mieszkalnictwem.
- Zwiększeniem progu wiekowego, którego brak uzasadniono głównie przyjętym przez rząd zakresem oddziaływania Programu, tj. skierowaniem go do młodych małżeństw i osób samotnych, które mogą założyć rodzinę.
- Wprowadzaniem kryterium dochodowego beneficjentów, którego nieuwzględnienie uzasadniono kryteriami obowiązującymi w programie RnS, tj. limitami cenowymi i powierzchniowymi dotyczącymi nabywanego lokalu.
- Zwiększeniem powierzchni użytkowej lokali mieszkalnych – nieprzyjęcie tego kryterium wynikało z doświadczeń programu RnS, tj. ograniczenia zapobiegającego finansowaniu lokali o zbyt wysokim standardzie.

(dowód: akta kontroli str. 36-131)

1.1.7 W założeniach Programu nie uwzględniono kryterium dochodowego beneficjentów. W Ocenie Skutków Regulacji i uzasadnieniu z dnia 27 maja 2013 r. do projektu ustawy wskazano, że „podstawową wadą obecnego systemu, w kontekście założeń polityki mieszkaniowej państwa do 2020 roku, był brak bezpośredniej adresowalności finansowego wsparcia”. Projekt ustawy nie określał limitów dochodowych uprawniających poszczególnych beneficjentów do korzystania z systemu pomocy. Uwagi w tym zakresie zgłaszały instytucje i organizacje uczestniczące w konsultacjach prowadzonych na etapie powstawania projektu ustawy i projektu jej nowelizacji. Wskazywały one, że o dopłaty do kredytów będą mogły ubiegać się na identycznych zasadach zarówno rodziny o niskich dochodach, których rzeczywiście nie stać na kredyt mieszkaniowy, jak i osoby o wysokich

dochodach. Uwagi te nie zostały uwzględnione przez Ministerstwo zarówno na etapie formułowania założeń jak i opracowania zmian Programu.

Nieuwzględnienie w projekcie ustawy kryterium dochodowego wyjaśnione zostało przez Dyrektora Departamentu Mieszkalnictwa, komórki organizacyjnej Ministerstwa realizującej zadania związane m.in. z opracowywaniem, wdrażaniem i obsługą programów polityki mieszkaniowej państwa (dalej: „Dyrektora”), m.in. tym, że instrument polityki mieszkaniowej opierający się na kredytach hipotecznych z założenia adresowany jest do osób o dochodach umożliwiającym osiągnięcie zdolności kredytowej, niezbędnej do zakupu mieszkania o określonych parametrach. W tych warunkach wprowadzanie w dostępie do wsparcia w uzyskaniu wkładu własnego odgórnych ograniczeń dochodowych byłoby rozwiązaniem nieracjonalnym. Dodał również, że kierowanie Programu, z założenia przewidującego konieczność obsługi wieloletnich zobowiązań kredytowych, do osób o limitowanych dochodach rodzić mogło w przyszłości ryzyko powstania większej grupy niewypłacalnych kredytobiorców, którzy byłiby zachęceni do zaciągania kredytu wyłącznie instrumentem wsparcia, nie dysponując podstawą do wieloletniej terminowej obsługi zadłużenia w uzyskiwanych dochodach. Przyjęto tym samym, że decydującymi kryteriami dostępu są ograniczenia powierzchni i limity cen mieszkań, które nie będą w dużej mierze atrakcyjne dla osób o najwyższych dochodach.

(dowód: akta kontroli str. 3-149, 152-235, 560-565)

Do projektu ustawy przyjęto jedynie możliwość dofinansowania zakupu lokali mieszkalnych na rynku pierwotnym. Wyłączono natomiast możliwość finansowania zakupu mieszkań na rynku wtórnym. Uwagi dotyczące objęcia Programem nieruchomości z rynku wtórnego zgłaszane były na etapie konsultacji społecznych przez uczestniczące w nich instytucje i organizacje, w tym Porozumienie Związków Zawodowych, NSZZ Solidarność, BCC. Nie zostały one uwzględnione przez Ministerstwo w założeniach Programu, mimo że doświadczenia RnS wskazywały, że większość transakcji dotyczyła rynku wtórnego (55,25% zawartych umów kredytowych wobec 26,36% transakcji na rynku pierwotnym)⁹.

Dyrektor wyjaśnił, że przyjęcie do Programu lokali z rynku pierwotnego wynikało m.in. z przyjętego przez Radę Ministrów priorytetu rządu dotyczącego zwiększenia wolumenu inwestycji i korzystnego oddziaływania na branżę budowlaną, a tym samym pozytywnego wpływu na rynek pracy.

(dowód: akta kontroli str. 3-149, 152-193, 560-565)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W ocenie NIK, nieuwzględnienie w projekcie ustawy możliwości finansowania zakupu lokali na rynku wtórnym ograniczało krąg osób, które mogły skorzystać z Programu. Utrudniało im dostęp do tańszych lokali na rynku mieszkaniowym. Przełożyło się to również, przy niewystarczającej podaży lokali oferowanych przez deweloperów, na niższe niż zakładano wykorzystanie środków Programu, w szczególności w 2014 r. Ograniczenie finansowania w ramach Programu MdM wyłącznie lokali mieszkalnych z rynku pierwotnego wskazuje również, zdaniem NIK, na przyjęcie błędnego założenia, że rozwiązanie takie prowadzić będzie do zwiększenia wolumenu inwestycji i korzystnego oddziaływania na branżę budowlaną. Doświadczenia Programu RnS wskazywały bowiem na to, że beneficjenci tego programu, mając możliwość wyboru lokali mieszkalnych zarówno na rynku pierwotnym jak i wtórnym, z przyczyn ekonomicznych ukierunkowani byli głównie na rynek wtórny, na którym dostępne są wprawdzie lokale mieszkalne o niższym standardzie, ale za niższe kwoty. Można zatem było przewidzieć, że podobne tendencje będą miały miejsce w toku realizacji Programu MdM.

⁹ Pozostałe 18,39% umów kredytowych dotyczyło budowy domu jednorodzinnego.

1.1.8. Zgodnie z złożeniami projektu ustawy, maksymalny limit środków przeznaczony corocznie na realizację Programu, w przyjętym pięcioletnim okresie umożliwiającym składanie wniosków o dofinansowanie wkładu własnego, nie mógł przekroczyć w poszczególnych latach następujących kwot: 600 mln zł w 2014 r., 615 mln zł w 2015 r., 630 mln zł w 2016 r., 646 mln zł w 2017 r. oraz 662 mln zł w 2018 r. Kwoty te Ministerstwo oszacowało o prognozowane oszczędności budżetu państwa z tytułu wygaszenia ulgi budowlanej, tj. zwrotu podatku vat związanego z budownictwem mieszkaniowym¹⁰ (z uwzględnieniem prognozowanej inflacji w kolejnych latach objętych wsparciem).

(dowód: akta kontroli str. 3-58)

1.2. Przygotowanie przez Ministerstwo zmian do Programu MdM, w tym zakres uwzględnienia wyników analiz i dotychczasowych doświadczeń

1.2.1. Zmiana w ustawie, wprowadzona od 1 września 2015 r.¹¹, była wynikiem głównie niewystarczającej podaży mieszkań spełniających warunki Programu. Według danych na koniec sierpnia 2014 r., tylko ok. 20% mieszkań wybudowanych przez deweloperów w 2014 r. zostało nabytych ze wsparciem uzyskanym w ramach Programu. Monitoring Programu MdM realizowany przez Ministerstwo, w tym analizy korespondencji oraz danych przekazywanych przez BGK, wykazały m.in., że:

- Na koniec grudnia 2014 r. beneficjentami Programu były w szczególności osoby bezdzietne i osoby posiadające jedno dziecko – odpowiednio 76,6% (10.702 beneficjentów) i 19,6% (2.742), a osoby z dwojgiem dzieci stanowiły zaledwie 3,5% (483), natomiast z trojgiem dzieci – 0,003% (37).
- Przyczyną niskiego udziału rodzin z co najmniej dwojgiem dzieci były trudności z uzyskaniem przez nie kredytu hipotecznego, głównie z uwagi na brak zdolności kredytowej. Prowadzony przez Ministerstwo monitoring wykonania założeń ustawy wykazał również potrzebę rozszerzenia grupy przedsięwzięć kwalifikujących się do Programu o inwestycje realizowane przez spółdzielnie mieszkaniowe na rzecz swoich członków w oparciu o wkład budowlany (bazę dostępnych mieszkań o niższych kosztach dla nabywców).

W związku z powyższym uwzględnione przez Ministerstwo propozycje zmian w Programie dotyczyły m.in.:

- zwiększenia oferty mieszkań w tzw. „segmencie popularnym”, kwalifikujących się do finansowania, poprzez zwiększenie możliwości udziału osób realizujących swoje potrzeby mieszkaniowe za pośrednictwem spółdzielni mieszkaniowych,
- wzmocnienia prorodzinnego oddziaływania poprzez zwiększenie wysokości finansowego wsparcia dla gospodarstw domowych z większą liczbą dzieci (w przypadku beneficjentów z dwojgiem dzieci – zwiększenie wysokości wsparcia z 15% do 20% wartości odtworzeniowej mieszkania, a w przypadku beneficjentów z trojgiem dzieci – zwiększenie wysokości wsparcia z 15% do 30% wartości odtworzeniowej mieszkania),
- rezygnacji z warunku dofinansowania nabycia wyłącznie pierwszego mieszkania i limitu wieku w przypadku nabywców wychowujących co najmniej troje dzieci,

¹⁰ Szacowane oszczędności z wygaszenia systemu zwrotu osobom fizycznym części wydatków poniesionych na budownictwo mieszkaniowe w pięcioletnim okresie realizacji Programu MdM wyniosły: 590 mln zł w 2014 r., 990 mln zł w 2015 r., 1.020 mln zł w 2016 r., 1050 mln zł w 2017 r. oraz 1075 mln zł w 2018 r.

¹¹ Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez młodych ludzi (Dz. U. z 2015 r., poz. 1194).

- zwiększenia możliwości udziału w Programie osób nieposiadających zdolności kredytowej, poprzez zniesienie ograniczenia zamkniętego kręgu osób mogących przystąpić do umowy kredytu w charakterze dodatkowego kredytobiorcy (np. osób niespokrewnionych),
- wprowadzenia sankcji za dokonanie w okresie 5 lat od dnia nabycia mieszkania wcześniejszej spłaty całości lub części kredytu.

(dowód: akta kontroli str. 132-149)

1.2.2. Przed nowelizacją ustawy Ministerstwo przeprowadziło analizę sytuacji mieszkaniowej w kraju oraz dokonało oceny wpływu przewidywanych zmian na realizację celów Programu. W analizach tych założono, że 30% inwestycji deweloperskich i 50% inwestycji spółdzielczych zostanie objętych wsparciem w ramach Programu i nastąpi wzrost podaży dostępnych cenowo mieszkań. Założono też, że w 2015 r. ze wsparcia finansowego skorzysta 16.092 beneficjentów, w tym 15.397 w ramach inwestycji deweloperskich i 695 realizowanych przez spółdzielnie mieszkaniowe oraz odpowiednio w poszczególnych latach: w 2016 r. – 21.203 (20.524 i 679), w 2017 r. i 2018 r. – po 21.543 (20.524 i 1.019).

(dowód: akta kontroli str. 132)

1.2.3. W przeprowadzonych analizach Ministerstwo uwzględniło również oddziaływanie prorodzinne planowanych zmian Programu, w tym konsekwencje zmian dla rodzin z dwojgiem i z trojgiem dzieci. Wskazano, że zmiana obowiązujących przepisów spowoduje wzrost wysokości wsparcia finansowego takich rodzin¹². I tak, założono:

- wzrost kwoty finansowego wsparcia o 33,3% dla rodzin z dwojgiem dzieci – od 6.790 zł (dla mieszkania 35 m²) do 9.700 zł (50 m² i 65 m² i więcej),
- wzrost kwoty finansowego wsparcia o 100% dla rodzin z trojgiem dzieci – od 20.370 zł (35 m²) i 58.200 zł (50 m²) do 75.660 zł (65 m² i więcej).

Zwiększenie wysokości wsparcia uzasadniono potrzebą poprawy zdolności kredytowej beneficjentów i umożliwieniem im nabycia mieszkania o większej powierzchni. Dodatkowo, w stosunku do rodzin z trojgiem dzieci przewidziano, w celu poprawy ich warunków mieszkaniowych, zniesienie warunku uzyskania wsparcia finansowego wyłącznie na zakup pierwszego mieszkania.

(dowód: akta kontroli str. 132-149)

1.2.4. W związku ze zmianami w Programie MdM i możliwością dofinansowania mieszkań z rynku wtórnego w mierniku osiągnięcia celu, tj. „Stworzenie oferty dostępnych cenowo mieszkań własnościowych dla młodych ludzi” uwzględniono liczbę wypłaconych w danym roku dofinansowań wkładu własnego dotyczącą zakupu lokali na rynku wtórnym.

(dowód: akta kontroli str. 150-151)

Ocena cząstkowa

Ministerstwo przy opracowywaniu założeń do Programu MdM uwzględniło wyniki przeprowadzonych analiz, nie w pełni skorzystało jednak z dotychczasowych doświadczeń z realizacji programu RnS. Przy jego tworzeniu współpracowało z innymi instytucjami i organizacjami oraz uwzględniło część zgłoszonych przez nie wniosków i sugestii. Na etapie projektu ustawy Ministerstwo nie uwzględniło jednak możliwości finansowania zakupu mieszkań na rynku wtórnym mimo, że analizy dotyczące realizacji programu mieszkaniowego RnS wskazywały, iż większość transakcji dotyczyła rynku wtórnego. Stanowiło to ograniczenie w realizacji Programu, gdyż było przeszkodą w dostępie do tańszych lokali na rynku mieszkaniowym. W propozycjach zmian Programu uwzględniono zidentyfikowane w ramach jego realizacji czynniki ograniczające wykorzystanie limitu środków,

¹² Przy założeniu wartości odtworzeniowej mieszkania w wysokości 3.880 zł/m² na podstawie danych GUS za III kw. 2014 r.

wprowadzając m.in. mechanizm dofinansowania zakupu lokali mieszkalnych na rynku wtórnym.

2. Monitoring realizacji założeń Programu MdM, w tym stopień wykorzystania limitu środków Programu

2.1. Monitoring realizacji założeń Programu MdM, w tym identyfikacja barier i działania podjęte na rzecz ich usunięcia

Opis stanu faktycznego

2.1.1. W okresie objętym kontrolą Ministerstwo, zgodnie z postanowieniami art. 18 ustawy, otrzymywało od BGK kwartalne informacje o finansowym wsparciu udzielonym w ramach Programu MdM. I tak:

- wszystkie informacje wpłynęły do Ministerstwa do końca miesiąca następującego po kwartale, którego dotyczyły (ust.1),
- zakres danych wykazywanych w ww. informacjach był zgodny rozporządzeniem Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 19 listopada 2013 r. w sprawie umów oraz informacji o udzielonym finansowym wsparciu¹³ (ust. 2 pkt 2 ustawy).

(dowód: akta kontroli str. 235-559, 566)

2.1.2. W Ministerstwie analizowano otrzymywane z BGK kwartalne informacje pod kątem prawidłowości danych w nich ujętych. W wyniku tych analiz, w kwietniu 2015 r. Ministerstwo przesłało do BGK pismo dotyczące m.in. ujmowania wszystkich kredytów udzielonych w danym kwartale oraz wszystkich wypłat dofinansowania wkładu własnego, a nie tylko danych wynikających z wniosków złożonych w danym kwartale. Powyższe uwagi zostały uwzględnione przez BGK.

(dowód: akta kontroli str. 235-566)

2.1.3. W okresie objętym kontrolą Ministerstwo, poza ww. kwartalnymi informacjami, otrzymywało od BGK raporty dekadowe (składane co 10 dni) zawierające m.in. informacje o bieżącym wsparciu finansowym udzielonym w ramach Programu MdM. Dokonana w trakcie kontroli NIK analiza danych zawartych w informacjach dekadowych wykazała, że:

- W pierwszych 20 miesiącach realizacji Programu, tj. od 1 stycznia 2014 r. do 31 sierpnia 2015 r., największą liczbę wniosków, które uzyskały dofinansowanie złożyli mieszkańcy następujących województw:
 - mazowieckiego – 5.025 wniosków na łączną kwotę dofinansowania 133.967,7 tys. zł,
 - pomorskiego – odpowiednio: 4.247 i 101.331,8 tys. zł,
 - wielkopolskiego – 4.015 i 95.703,2 tys. zł,
 - dolnośląskiego – 2.511 i 56.412,2 tys. zł,
 - małopolskiego – 2.233 i 52.614,1 tys. zł.

Łącznie było to 18.031 wniosków (68,2% wszystkich wniosków wpisanych do ewidencji) i 440.029 tys. zł (71,8%) kwoty udzielonego dofinansowania). Najmniejszą liczbę takich wniosków zarejestrowano w województwach: opolskim – 199 i 3.881,2 tys. zł i świętokrzyskim – 280 i 6.229,2 tys. zł. W pozostałych województwach liczba zaakceptowanych wniosków wynosiła od 495 i 9.860,9 tys. zł (podkarpackie) do 1.324 i 26.842,9 tys. zł (warmińsko-mazurskie).

¹³ Dz. U. poz. 1364, ze zm.

- W ciągu 13 miesięcy od nowelizacji ustawy, tj. od 1 września 2015 r. do 30 września 2016 r., zarejestrowano łącznie 45.482 wnioski na kwotę dofinansowania w wysokości 1.197.554 tys. zł. Wśród województw, w których złożono najwięcej zaakceptowanych wniosków ponownie znalazły się województwa:

- mazowieckie – 6.483 wnioski na łączną kwotę 214.052,3 tys. zł,
- wielkopolskie – 6.234 i 170.865,4 tys. zł,
- dolnośląskie – 4.785 i 120.953,8 tys. zł,
- pomorskie – 4.730 i 124.348,7 tys. zł.

Łącznie, w ww. województwach zarejestrowano 22.232 wnioski (48,9%) na kwotę dofinansowania wynoszącą 630.220,2 tys. zł (52,6%). Ponadto, w województwie śląskim złożono 4.782 wnioski (10,5%) na łączną kwotę dofinansowania 109.115,5 tys. zł (9,1%). Najmniej wniosków złożyli mieszkańcy województw opolskiego – 597 i 12.837,2 tys. zł i świętokrzyskiego – 660 i 15.968 tys. zł. Natomiast w pozostałych województwach liczba zatwierdzonych wniosków wyniosła od 1.044 i 26.499,4 tys. zł w województwie podkarpackim do 2.784 i 83.162,9 tys. zł w małopolskim.

- Podczas 33 miesięcy realizacji Programu, tj. od 1 stycznia 2014 r. do 30 września 2016 r., złożono łącznie 71.927 wniosków, dofinansowanych kwotą 1.810.090 tys. zł. Największą liczbę zatwierdzonych przez BGK wniosków o dofinansowanie złożyli mieszkańcy województw:

- mazowieckiego – 11.508 wniosków na łączną kwotę 348.020 tys. zł,
- wielkopolskiego – 10.249 i 266.568,6 tys. zł,
- pomorskiego – 8.977 i 225.680,6 tys. zł,
- dolnośląskiego – 7.296 i 177.366 tys. zł,

Ww. 38.030 wniosków stanowiło 52,9% całości wniosków zaakceptowanych w tym okresie przez BGK, a kwota ich dofinansowania (1.017.635,2 tys. zł) – 56,2% łącznej kwoty udzielonego w tym czasie dofinansowania. Najmniejszą liczbę wniosków złożono w woj. opolskim – 796 na kwotę 16.718,3 tys. zł oraz świętokrzyskim – 940 i 22.197,2 tys. zł. W pozostałych województwach liczba zaakceptowanych wniosków wyniosła od 1.539 i 36.360,2 tys. zł w województwie podkarpackim do 3.693 i 84.818,9 tys. zł w kujawsko-pomorskim.

W badanym okresie największe wykorzystanie środków przewidzianych w Programie na dofinansowanie zakupu mieszkań miało miejsce w województwach mazowieckim, wielkopolskim, pomorskim i dolnośląskim (odpowiednio 19,2%, 14,7%, 12,5% i 9,8% ogółu tych środków). Najmniejszą liczbę rozdysponowanych w ramach realizacji Programu środków zanotowano w województwach opolskim i świętokrzyskim (łącznie niecałe 2,2%). Po nowelizacji ustawy, tj. po 1 września 2015 r., w województwach tych odnotowano wzrost liczby zatwierdzonych wniosków o dofinansowanie odpowiednio o 300% i 235,7% oraz przyznanych kwot dofinansowania o 330,8% i 256,3%. Nowelizacja ustawy i włączenie możliwości dofinansowania zakupu mieszkań na rynku wtórnym znacząco wpłynęły na zwiększenie wykorzystania środków przeznaczonych na realizację Programu (od 1 września 2015 r. do 30 września 2016 r. o 95,5% w stosunku do wielkości środków przeznaczonych na dofinansowanie umów zawartych do 31 sierpnia 2015 r., tj. w okresie krótszym o siedem miesięcy¹⁴). Nie zmieniło to jednak w zasadniczy sposób poziomu wykorzystania tych środków w poszczególnych województwach.

(dowód: akta kontroli str. 567-594)

¹⁴ Stanowiły one 66,2% wartości środków przeznaczonych na dofinansowanie umów zawartych w okresie objętym kontrolą.

W badanym okresie wsparcie finansowe udzielane w ramach Programu MdM trafiło w znaczącej części do mieszkańców miast wojewódzkich i sąsiadujących z nimi gmin. Łącznie dotyczyło ono 45.793 wniosków (63,7%) oraz kwoty 1.231.627,8 tys. zł (68%). Beneficjenci zamieszkali w pozostałych gminach złożyli 26.134 zatwierdzone wnioski (36,3%) i otrzymali wsparcie w łącznej wysokości 578.462,2 tys. zł (32%). Do końca sierpnia 2015 r. ww. proporcje kształtowały się następująco: 19.053 wnioski (72%) i 465.084,4 tys. zł kwoty wsparcia finansowego (75,9%) dla beneficjentów z miast wojewódzkich i sąsiadujących gmin oraz odpowiednio – 7.392 (28%) i 147.451,5 tys. zł (24,1%) dla beneficjentów z pozostałych gmin.

Do 30 września 2016 r. wsparcie dotyczące zakupu mieszkań na rynku wtórnym otrzymało łącznie 20.087 beneficjentów (27,9%) i wyniosło one 496.053,1 tys. zł (27,4%). Największy udział wniosków o dofinansowanie zakupu mieszkań z rynku wtórnego w ogólnej liczbie wniosków złożonych w poszczególnych województwach i zaakceptowanych przez BGK zanotowano w województwach śląskim (69,1%), opolskim (55%), łódzkim (52,9%), świętokrzyskim (47,8%), kujawsko-pomorskim (44,1%), zachodniopomorskim (39,2%) i lubuskim (37,5%). Najmniejszy, natomiast, w województwach mazowieckim (10,4%), małopolskim (13,2%), pomorskim (14,8%), wielkopolskim (22,3%) i dolnośląskim (24,4%).

W okresie od 1 stycznia 2014 r. do 30 września 2016 r. dofinansowanie zakupu mieszkania w ramach Programu MdM uzyskały:

- 31.382 małżeństwa (43,6% beneficjentów w ww. okresie), z tego:
 - 14.800 bezdzietnych (47,2% ogółu ww. małżeństw),
 - 10.787 z jednym dzieckiem (34,4%),
 - 3.246 z dwojgiem dzieci (10,3%),
 - 2.549 z trojgiem i więcej dzieci (8,1%).
- 40.545 (56,4%) osób samotnych, z tego:
 - 37.104 bezdzietnych (91,5 ogółu ww. osób samotnych),
 - 2.991 z jednym dzieckiem (7,4%),
 - 303 z dwojgiem dzieci (0,7%),
 - 147 z trojgiem i więcej dzieci (0,4%).

Ogółem, w ww. okresie 51.904 (72,2%) beneficjentów Programu nie posiadało dzieci, natomiast 13.778 (19,2%) posiadało jedno, 3.549 (4,9%) dwoje i 2.696 (3,7%) troje i więcej dzieci.

Od 1 stycznia 2014 r. do 31 sierpnia 2015 r., tj. w okresie przed nowelizacją ustawy, z możliwości dofinansowania zakupu mieszkania skorzystało:

- 11.457 małżeństw (43,3% beneficjentów w ww. okresie), z tego:
 - 6.279 bezdzietnych (54,8% ogółu ww. małżeństw),
 - 4.285 z jednym dzieckiem (37,4%),
 - 831 z dwojgiem dzieci (7,3%),
 - 62 z trojgiem i więcej dzieci (0,5%).
- 14.988 osób samotnych (56,7%), z tego:
 - 14.031 bezdzietnych (93,6% ogółu ww. osób samotnych),
 - 889 z jednym dzieckiem (5,9%),
 - 67 z dwojgiem dzieci (0,4%),
 - 1 z trojgiem i więcej dzieci (0,01%).

Ogółem, w ww. okresie 20.310 (76,8%) beneficjentów nie posiadało dzieci, 5.174 (19,6%) posiadało jedno dziecko, 898 (3,4%) – dwoje dzieci, a 63 (0,2%) – troje i więcej.

Zmiany wprowadzone w Programie MdM i nowelizacja ustawy wpłynęły pozytywnie na zwiększenie jego efektywności w zakresie polityki prorodzinnej. Po ich wprowadzeniu, w okresie od 1 września 2015 r. do 30 września 2016 r. dofinansowanie w ramach Programu uzyskało:

- 19.925 małżeństw (43,8% beneficjentów), w tym:
 - 8.521 bezdzielnych (42,8% ogółu ww. małżeństw),
 - 6.502 z jednym dzieckiem (32,6%),
 - 2.415 z dwojgiem dzieci (12,1%),
 - 2.487z trojgiem lub więcej dzieci (12,5%).
- oraz 25.557 osób samotnych (56,2%), w tym:
 - 23.073 bezdzielnych (90,3% ogółu ww. osób. samotnych),
 - 2.102 z jednym dzieckiem (8,2%),
 - 236 z dwojgiem dzieci (0,9%),
 - 146 z trojgiem i więcej dzieci (0,6%).

Łącznie, w ww. okresie z możliwości uzyskania wsparcia finansowego na zakup mieszkania skorzystało 31.594 (69,5%) beneficjentów nieposiadających dzieci oraz 8.604 (18,9%) z jednym, 2.651 (5,8%) z dwójką oraz 2.633 (5,8%) z trójką i więcej dzieci.

(dowód: akta kontroli str. 567-594)

2.1.4. W latach 2014-2016 (III kwartał) Ministerstwo dwukrotnie dokonało analiz wyników realizacji Programu oraz jego skuteczności w świetle założonych celów. I tak: w okresie od stycznia do sierpnia 2015 r. przeprowadzono przegląd wydatków publicznych w obszarze mieszkalnictwa, którego głównym celem było zidentyfikowanie możliwości zwiększenia skuteczności i efektywności wykorzystania środków publicznych w tym obszarze. W jego wyniku sporządzono m.in. analizę skuteczności i efektywności Programu od początku jego funkcjonowania, w wyniku której stwierdzono m.in., że:

- Spełniał on cel w zakresie przyznania wsparcia finansowego osobom młodym dokonującym zakupu mieszkań.
- Około 25% beneficjentów Programu znajdowało się w sytuacji finansowej umożliwiającej samodzielny zakup mieszkania bez wsparcia finansowego¹⁵.
- Brak danych mogących posłużyć do oceny, jaka część inwestycji mieszkaniowych, których sprzedaż była wspomagana Programem MdM, nie doszłaby do skutku w przypadku jego braku¹⁶ (jako instrumentu stymulującego aktywność inwestycyjną w budownictwie mieszkaniowym).

Dyrektor Departamentu Mieszkalnictwa wyjaśnił, że jego zdaniem, pomimo braku danych do oceny stopnia finansowania inwestycji Programem, miał on pozytywny wpływ na efekty budownictwa mieszkaniowego w segmencie deweloperskim i wsparł stronę popytową rynku, niwelując negatywne konsekwencje rekomendacji Komisji Nadzoru Finansowego z 2013 r.,

¹⁵ Na podstawie m.in. analiz danych o liczbie kredytów o niskim stosunku wysokości udzielonego kredytu do wartości/ceny nieruchomości – LTV oraz krótkim okresie kredytowania, a także danych dotyczących wcześniejszych spłat już udzielonych kredytów i dochodów beneficjentów,

¹⁶ W raporcie z przeglądu odniesiono się do danych Głównego Urzędu Statystycznego oraz eksperckich analiz rynku nieruchomości wskazujących wpływ Programu na budowę nowych mieszkań – zwiększenie liczby nowobudowanych mieszkań oraz zwiększenie, w ramach ogólnej podaży, liczby mieszkań spełniających powierzchniowe i cenowe warunki Programu.

dotyczącej wzrostu wymogów udzielania kredytu hipotecznego (m.in. zwiększenie wkładu własnego z 5% w 2014 r. do 10% w 2015 r., 15% w 2016 r. i 20% w 2017 r.). Wyraził też przypuszczenie, że Program zapobiegł załamaniu się popytu na zakup mieszkań przez młodych ludzi, którzy nie byli w stanie samodzielnie zgromadzić wkładu własnego, wymaganego dla uzyskania kredytu.

- Brak możliwości oceny realizacji celu demograficznego ze względu na dużą niepewność, co do skali wpływu Programu na decyzje prokreacyjne oraz wątpliwą skuteczność mechanizmu monitorowania realizacji celu demograficznego w postaci dodatkowego dofinansowania spłaty części kredytu. Stwierdzono również, że wprowadzenie zwiększenia dofinansowania w przypadku urodzenia lub przysposobienia trzeciego bądź kolejnego dziecka nie może być efektywnym instrumentem oddziaływania na decyzje prokreacyjne, ponieważ wśród podmiotów składających wnioski o dofinansowanie zdecydowanie przeważają małżeństwa i osoby samotne nieposiadające dzieci lub posiadające tylko jedno dziecko.

Dyrektor wyjaśnił, że badanie oceny skuteczności programu w zakresie jego celu demograficznego mogłoby odbyć się ok. 10 lat po zakończeniu Programu. Jego zdaniem, wcześniejsze badanie, w zestawieniu z przesuwaniem się wieku kobiet podejmujących decyzję o urodzeniu dziecka powyżej progu 30 lat, przyniosłoby zaniżone wyniki. Jednakże, w ww. przeglądzie wskazano, że ocena efektywności Programu MdM w zakresie realizacji celów demograficznych jest w praktyce niemożliwa, ze względu na dużą niepewność co do skali jego wpływu na decyzje prokreacyjne.

(dowód: akta kontroli str. 560-565, 595-623, 716-721)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że niezapewnienie możliwości pełnej mierzalności celu demograficznego Programu oraz brak (do czasu zakończenia kontroli) narzędzi do dokonywania pomiaru zakresu jego realizacji, mogą rzutować na rzetelność dokonywania oceny Programu.

Opis stanu
faktycznego

We wrześniu 2016 r. Ministerstwo, na podstawie przyjętego przez Radę Ministrów Narodowego Programu Mieszkaniowego, zdiagnozowało dotychczas stosowane polityki mieszkaniowe w kraju w kontekście występujących potrzeb i problemów, w tym m.in. Program MdM. Oceniając jego wdrażanie ustalono m.in., że nie realizował on priorytetów rządu dotyczących wsparcia osób o dochodach uniemożliwiających zakup (lub wynajem) mieszkania na rynku, ponieważ przewidziane w nim wsparcie finansowe mogły otrzymać tylko osoby, które zaciągnęły kredyt hipoteczny na zakup własnego mieszkania, co zasadniczo dotyczyło osób o wyższych dochodach.

(dowód: akta kontroli str. 624-721)

2.1.6. W badanym okresie Ministerstwo osiągnęło następujące wartości zaplanowanych mierników stopnia realizacji celów Programu w ramach układu zadaniowego budżetu¹⁷:

- W 2014 r. miernik „liczba wypłaconych w danym roku dofinansowań wkładu własnego (w szt.)” zaplanowany w wysokości 23.500, wykonany został na poziomie 9.145¹⁸ (38,9%). Niższe jego wykonanie uzasadniono czynnikami podażowymi, tj. tym, że inwestorzy nie zaoferowali wystarczającej liczby

¹⁷ Na podstawie rocznych sprawozdań z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym – RB-BZ1 za lata 2014-2016 oraz wykonania wydatków budżetowych w układzie zadaniowym.

¹⁸ Faktyczna liczba wypłaconych dofinansowań w 2014 r. wyniosła 9.141. Występująca różnica wynikała ze zwrotu 4 dofinansowań przez instytucje kredytujące do budżetu państwa.

mieszkań, które spełniłyby warunki Programu w związku z długim cyklem inwestycyjno-budowlanym. Miernik – „liczba mieszkań, które w danym roku zostały objęte rządowymi programami wsparcia budownictwa mieszkaniowego, (w szt.)”, określony liczbą 94.000 mieszkań, zrealizowano w 119,1% (111.951). Większe od planowanego wykonanie miernika uzasadniono dodatkowymi zasileniami FTiR, które zwiększyły dostępną kwotę środków na przyznanie premii termomodernizacyjnych i remontowych.

- W 2015 r. miernik „liczba wypłaconych w danym roku dofinansowań wkładu własnego”, zaplanowany w wysokości 16.000 szt., wykonany został na poziomie 136,8% (21.888). Większe od planowanego wykonanie uzasadniono uchwaleniem nowelizacji ustawy i wprowadzeniem w ten sposób możliwości dofinansowania zakupu mieszkań z rynku wtórnego oraz rozszerzeniem grup beneficjentów (w tym również osób powyżej 35 lat). Miernik „liczba mieszkań, które w danym roku zostały objęte rządowymi programami wsparcia budownictwa mieszkaniowego” został wykonany w 80,7% (115.364 mieszkań ze 143.000 zaplanowanych). Niższe wykonanie uzasadniono mniejszym popytem na środki FTiR ze strony inwestorów dokonujących przedsięwzięć termomodernizacyjnych i remontowych (głównie spółdzielni i wspólnot mieszkaniowych).
- Według stanu na 2016 r. (III kwartał), z planowanej na ten rok wartości miernika „liczba wypłaconych w danym roku dofinansowań wkładu własnego (w szt.)” zrealizowano 89,3% (25.014 sztuk z planowanych 28.000), zaś miernik „liczba mieszkań, które w danym roku zostały objęte rządowymi programami wsparcia budownictwa mieszkaniowego” zrealizowano w 79,4% (79.377 z zaplanowanych 100.000).

(dowód: akta kontroli str. 150-151)

2.1.7. W okresie od 1 stycznia 2014 r. do 30 września 2016 r. Ministerstwo nie przeprowadziło w BGK audytu lub kontroli w zakresie prawidłowości realizacji ustawy o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania. Do Ministerstwa nie wpływały również skargi lub wnioski dotyczące pracy tego banku w zakresie realizacji założeń Programu.

(dowód: akta kontroli str. 722-723)

2.1.8. W badanym okresie Ministerstwo skierowało do BGK 23 wnioski i zalecenia dotyczące sposobu wdrażania Programu, w tym m.in. wyjaśnienia i interpretacje w zakresie prowizji bankowej, umowy deweloperskiej oraz trybu postępowania z wnioskami o dofinansowanie wkładu własnego. Zalecenia te zostały przyjęte do stosowania przez BGK.

Zdefiniowane przez Ministerstwo bariery w realizacji Programu przed i po nowelizacji ustawy dotyczyły w szczególności interpretacji przepisów prawa, w tym m.in:

- W okresie do 31 sierpnia 2015 r.:
 - metodyki ustalania przez wojewodów wysokości wskaźników przeliczeniowych kosztu odtworzenia 1 m² powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych, stosowanych na potrzeby ustalania limitów cenowych,
 - możliwości dofinansowania zakupu dodatkowych pomieszczeń (miejsc postojowych),
 - łączenia dofinansowania z dopłatą z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej na zakup domu energooszczędnego,
 - terminu wypłaty dofinansowania wkładu własnego w sytuacji opóźniania się (zakończenia) przedsięwzięcia inwestycyjnego.

- W okresie po 31 sierpnia 2015 r.
 - zasad stosowania sankcji w postaci konieczności zwrotu całości lub części dofinansowania wkładu własnego wobec nabywców, którzy dokonali spłaty części lub całości kredytu,
 - zakupu mieszkania na rynku wtórnym z przesuniętą datą przekazania tego mieszkania do użytkowania nabywcy,
 - możliwości ubiegania się o dofinansowanie wkładu własnego w związku z zakupem mieszkania drogą licytacji komorniczej, wynajmowanego, od członków rodziny lub w formie przetargu.

Podjęte przez Ministerstwo działania dotyczyły m.in. przekazywania bankom kredytującym i BGK stanowiska w zakresie stosowania przepisów ustawy oraz opracowania wytycznych do określenia wysokości wskaźnika przeliczeniowego kosztu odtworzenia 1 m² powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych.

(dowód: akta kontroli str. 722-738)

2.2. Wykorzystanie limitu środków Programu, w tym liczba i kwota udzielonych kredytów MdM

2.2.1. W okresie od 1 stycznia 2014 r. do 30 września 2016 r. ramach Programu MdM udzielono łącznie 71.927 kredytów z finansowym wsparciem na kwotę 1.810.089,98 tys. zł, w tym:

- 207.203,7 tys. zł dofinansowania udzielono 9.141 beneficjentom w 2014 r.
- 520.508,1 tys. zł przyznano 21.888 beneficjentom w 2015 r.,
- 700.599,1 tys. zł przyznano 27.104 beneficjentom w 2016 r.,
- 356.698,2 tys. zł przyznano na podstawie 2.929 wniosków z terminem wypłaty w 2017 r. oraz 25.080,9 tys. zł do wypłacenia 865 beneficjentom w 2018 r.¹⁹

(dowód: akta kontroli str. 567-594)

2.2.2. Z przewidzianego w poszczególnych latach limitu środków Programu, do wysokości którego mogło być wypłacone z Funduszu Dopłat nabywcom wsparcie z tytułu dofinansowania wkładu własnego oraz dodatkowego finansowego wsparcia, o którym mowa w art. 36 ustawy ust. 1 ustawy, wskaźnik wykonania wydatków w stosunku do planu był następujący:²⁰

- w 2014 r. z przewidzianych 600 mln zł a wykorzystano 207.341,0 tys. zł (34,5% planu), w tym 207.290,3 tys. zł na wypłaty dofinansowania wkładu własnego i kwotę 50,7 tys. zł na spłatę części kredytu,
- w 2015 r. z 615 mln zł wydatkowano 520.767,1 tys. zł (84,6%), w tym odpowiednio: 520.508,1 tys. zł i 259 tys. zł,
- w 2016 r. (do dnia 30 września) kwota wypłat należnego nabywcom dofinansowania wyniosła 646.284,5 tys. zł (88,4% z 730 mln zł limitu środków dostępnych na wypłatę w całym 2016 r.), w tym 645.300,7 tys. zł na wypłaty dofinansowania wkładu własnego i 983,8 tys. zł na spłatę części kredytu.

Dyrektor Departamentu Mieszkalnictwa wyjaśnił, że przyczyną niskiego poziomu wykorzystania środków przeznaczonych na realizację Programu MdM w 2014 r. było m.in.:

¹⁹ Na podstawie danych z raportu dekadowego wg stanu na dzień 30 września 2016 r. narastająco od początku realizacji Programu.

²⁰ Na podstawie danych z raportów dekadowych wg stanu na koniec 2014 r., 2015 r. i 2016 r. (III kwartał). Wg rozliczeń rezerwy celowej poz. 65 przeznaczonej na realizację Programu MdM wynika, że w 2014 r. wydatkowano 207.254,3 tys. zł i w 2015 r. 520.643,1 tys. zł.

- typowy dla wdrażania nowego programu okres stagnacji związany głównie z koniecznością podpisania przez BGK umów z bankami komercyjnymi obsługującymi program, przygotowaniem tych banków do przyjmowania wniosków oraz upływem terminów niezbędnych do znalezienia na rynku odpowiedniej oferty,
- niedostateczne przygotowanie strony podaźowej rynku, w tym ze względu na ok. 2-3 letni cykl inwestycyjno-budowlany i upływ czasu związany z rozpoczęciem przez deweloperów nowych inwestycji spełniających warunki Programu (cenowe i powierzchniowe).

(dowód: akta kontroli str. 567-594, 716-721)

Izba nie w pełni podziela ww. stanowisko. Należy bowiem zauważyć, że główną przyczyną niskiego poziomu wykorzystania środków przeznaczonych na realizację Programu MdM w 2014 r. było ograniczenie finansowego wsparcia wyłącznie do zakupu lokali mieszkalnych na rynku pierwotnym w tym okresie, co potwierdziło się następnie po nowelizacji ustawy i zwiększeniu wykorzystania limitu środków w kolejnych latach, w związku z uwzględnieniem w Programie nieruchomości zakupionych na rynku wtórnym.

2.2.3. W badanym okresie Ministerstwo prawidłowo rozliczyło środki z rezerwy celowej przeznaczonej na realizację Programu MdM. Otrzymane decyzjami Ministra Finansów środki z tej rezerwy wyniosły: 400 mln w 2014 r. i 615 mln w 2015 r. Zgodnie z przeznaczeniem do końca 2014 r. i 2015 r. wykorzystano odpowiednio: 207.254,34 tys. zł i 520.643,12 tys. zł. Niewykorzystane kwoty limitów środków przeznaczonych na wypłaty finansowego wsparcia zostały zwrócone do budżetu państwa. W 2014 r. było to 192.745,66 tys. zł, a w 2015 r. – 94.356,88 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 567-594, 739-755)

2.2.4. W okresie objętym kontrolą Ministerstwo, stosownie do wymogu określonego w art. 36 ust. 3 ustawy, monitorowało wykorzystanie limitu środków Programu. Monitoring ten prowadzony był na podstawie otrzymanych z BGK informacji o zasileniach Funduszu Dopłat na wypłaty finansowego wsparcia, stanie wolnych środków na koniec danego dnia i planowanych wypłatach w ciągu następnych dekad. W oparciu o te dane sporządzano zlecenia wewnętrzne na zasilenie tego Funduszu, w kwotach zapewniających pokrycie bieżących wydatków. W ramach prowadzonego monitoringu wykorzystywano także raporty dekadowe, na bieżąco przekazywane przez BGK i zawierające w szczególności dane dotyczące wypłat dofinansowania w danym okresie

2.2.5 Ministerstwo, przed dokonaniem zasilenia rachunku bankowego Funduszu Dopłat, dysponowało bieżącymi i pełnymi informacjami o stanie środków tego Funduszu oraz o potrzebach zgłoszonych przez banki kredytujące.

Dyrektor Departamentu Mieszkalnictwa wyjaśnił, że zgodnie z przyjętą praktyką obsługi Programu MdM środki uruchamiane były etapami do wyczerpania, w kolejnych okresach trybu dekadowego, zgodnie z monitoringiem płynności tego funduszu w części Programu. Zasilenia dokonywane były co 10 dni, tj. 10, 20 i ostatniego dnia miesiąca, na podstawie zapotrzebowań BGK weryfikowanych przez Ministerstwo.

(dowód: akta kontroli str. 716-721, 756-865)

Ocena częściowa

Ministerstwo systematycznie prowadziło monitoring realizacji założeń Programu, wykorzystując w tym celu m.in. informacje otrzymywane przez BGK. Dokonywało okresowych ocen Programu, a także identyfikowało bariery dotyczące jego realizacji i podejmowało działania w celu ich usunięcia. Działania te w szczególności dotyczyły przekazywania m.in. do BGK stanowiska Ministerstwa w zakresie

interpretacji i stosowania przepisów ustawy. Zmiany wprowadzone do Programu wpłynęły głównie na zwiększenie wykorzystania środków Programu i jego efektywności m.in. w zakresie polityki prorodzinnej. Osiągnięto zaplanowane mierniki stopnia realizacji celu Programu dotyczącego zapewnienia pomocy państwa umożliwiającej nabycie własnego mieszkania osobom młodym. Należy jednak zaznaczyć, że Ministerstwo nie przygotowało narzędzi do dokonywania pomiaru realizacji celu demograficznego Programu, w rezultacie czego brak było możliwości prowadzenia pełnego monitorowania skuteczności jego realizacji oraz dokonywania oceny jego wpływu na decyzje prokreacyjne beneficjentów.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²¹, wnosi o rozważenie wdrożenia narzędzi do monitorowania celu demograficznego Programu MdM.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia

2017 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Wojciech Kutyla

.....
podpis

²¹ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096