
N A J W Y Ż S Z A I Z B A K O N T R O L I

Departament Ochrony Środowiska i Budownictwa

DOŚiB-4113-97

Nr ewid. 57/97-S/97/007/DOB

I N F O R M A C J A
O WYNIKACH KONTROLI DZIAŁANIA
KRAJOWEGO FUNDUSZU MIESZKANIOWEGO
w 1996 r.

Spis treści

	strona
I. CZĘŚĆ OGÓLNA.....	3
1. Charakterystyka kontroli	3
2. Synteza ustaleń kontroli i ocena kontrolowanej działalności	4
3. Uwagi i wnioski	10
II. CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA	13
1. Charakterystyka stanu prawnego	13
2. Uwarunkowania ekonomiczno-organizacyjne	16
3. Istotne ustalenia kontroli	21
1. Dostosowanie Banku do obsługi Funduszu	21
2. Plan finansowy Funduszu	23
3. Promocja Funduszu	31
4. Działalność kredytowa	33
5. Śremskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego	35
III. DZIAŁANIA PODJĘTE PO ZAKOŃCZENIU KONTROLI	37

I. CZĘŚĆ OGÓLNA

1. Charakterystyka kontroli

Nr kontroli: S/97/007

Nazwa kontroli: Organizacja i działanie Krajowego Funduszu Mieszkaniowego w 1996 r.

Kontrola została podjęta przez Najwyższą Izbę Kontroli na wniosek Prezydium Sejmowej Komisji Polityki Przestrzennej, Budowlanej i Mieszkaniowej.

Kontrolę przeprowadził Departament Ochrony Środowiska i Budownictwa w okresie od 13 stycznia do 25 lutego 1997 r. w Banku Gospodarstwa Krajowego w Warszawie, w którym utworzony został Krajowy Fundusz Mieszkaniowy oraz od 9 kwietnia do 25 kwietnia 1997 r. w Śremskim Towarzystwie Budownictwa Społecznego w Śremie.

Celem kontroli była ocena organizacji i funkcjonowania w 1996 r. Krajowego Funduszu Mieszkaniowego w sferze kredytowania budownictwa lokali mieszkalnych na wynajem.

W toku kontroli nie korzystano z pomocy innych organów kontroli. Wyniki kontroli przedstawione zostały w protokołach kontroli podpisanych: w Banku Gospodarstwa Krajowego w dniu 25 lutego 1997 r. i w Śremskim Towarzystwie Budownictwa Społecznego dnia 25 kwietnia 1997 r. Nie było przypadków odmowy podpisania protokołów.

W niniejszej informacji stosowane są następujące skróty:

- ustawa
- ustawa z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 133, poz. 654, zm. Dz.U. z 1996 r. Nr 106, poz. 496, Nr 156, poz. 775);

- | | |
|-------------------|---|
| - rozporządzenie | - rozporządzenie Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 29 marca 1996 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu udzielania kredytów oraz pożyczek ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego oraz niektórych wymagań dotyczących projektowania mieszkań finansowanych przy udziale tych środków (Dz.U. Nr 49, poz. 214); |
| - Fundusz | - Krajowy Fundusz Mieszkaniowy; |
| - Bank | - Bank Gospodarstwa Krajowego; |
| - Departament KFM | - Departament Krajowego Funduszu Mieszkaniowego w Banku Gospodarstwa Krajowego. |

2. Synteza ustaleń kontroli i ocena kontrolowanej działalności

Krajowy Fundusz Mieszkaniowy stosownie do celów ujętych w ustawie służy realizacji zadań wynikających z polityki państwa w zakresie gospodarki mieszkaniowej oraz rozwoju budownictwa mieszkaniowego. Rada Ministrów utworzyła Fundusz w Banku Gospodarstwa Krajowego. Kontrola wykazała, co następuje:

1. Po utworzeniu Funduszu i dostosowaniu przez Radę Ministrów¹ statutu Banku do obsługi Funduszu, Zarząd Banku uchwałą Nr 3/96 z dnia 11 stycznia 1996 r. utworzył w strukturze organizacyjnej Banku odrębną jednostkę Departament KFM z zadaniem realizowania postanowień ustawy we współpracy z innymi departamentami Banku, a w szczególności załatwiania spraw związanych z obsługą Funduszu.

W dniu 10 maja 1996 r. weszło w życie - stosownie do postanowień art. 21 ustawy - rozporządzenie Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 29 marca 1996 r., co wraz z wprowadzonymi w Banku wewnętrznymi aktami normatywnymi spowodowało, że w maju 1996 r. zakończył się etap formalno-

¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 grudnia 1995 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie nadania

prawnego przygotowania do częściowej realizacji zadań Funduszu, a więc po 5-ciu miesiącach od daty wejścia ustawy w życie (str. 22).

W rozporządzeniu Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa brak określenia zasad udzielania kredytów na remonty i modernizację lokali mieszkalnych przeznaczonych na wynajem, co wyłącza tę sferę gospodarki mieszkaniowej z zakresu kredytowania Funduszem (str. 28).

2. Wbrew wymogom art. 22 ust. 2 ustawy plan finansowy Funduszu nie został uzgodniony z Ministrem Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa oraz Ministrem Finansów. Bank przedłożył w kwietniu 1996 r. projekt planu zainteresowanym ministrom jednak nie uzyskał wymaganej aprobaty. Ustawa nie określa trybu i terminów dokonania wymienionych uzgodnień, przy równoczesnym ustaleniu, że plan ten stanowi wyodrębnioną część składową planu finansowego Banku (art. 22 ust. 2 ustawy). Wobec konieczności posiadania planu finansowego Banku, Rada Nadzorcza Banku - której w myśl przepisu art. 22 ust. 1 ustawy powierzono nadzór nad gospodarowaniem środkami Funduszu - w składzie rozszerzonym o przedstawicieli MGPIB zatwierdziła plan finansowy Funduszu w dniu 30 kwietnia 1996 r. (str. 27).

Plan finansowy Funduszu na r. 1996 opracowany przez Bank zakładał kredytowanie w 1996 r. budowę 5 tys. mieszkań przewidzianych do oddania w 1997 r., na co przewidywano środki finansowe w wysokości 75.000 tys.zł oraz na remonty i modernizację lokali mieszkalnych 16.000 tys.zł. Kwoty te obejmowały transze kredytu uruchamiane w 1996 r. (str. 24).

Plan finansowy Funduszu po stronie wpływów ujmował kwotę przewidzianą ustawą budżetową na 1996 r. (120.000 tys.zł) powiększoną o przekazaną Bankowi przez MGPIB w 1995 r. kwotę 58.688 tys.zł. ze spłaty w 1995 r. pożyczek udzielonych przez b.Fundusz Rozwoju Budownictwa Mieszkaniowego (str. 24).

3. Realizacja planu finansowego Funduszu odbiegała od przyjętych wielkości zarówno po stronie wpływu środków jak i wydatków.

Poza zasilaniem Funduszu ze środków budżetowych przewidzianych na 1996 r. do Funduszu wpłynęły spłaty pożyczek udzielonych przez b.Fundusz Rozwoju Budownictwa

Mieszkaniowego w kwocie 5.502 tys.zł oraz przekazana dodatkowo przez Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa w dniu 30 grudnia 1996 r. kwota 221.968 tys.zł.

Od powstania Funduszu do końca 1996 r. wpłynęło 406.158 tys.zł tzn. o 227.470 tys.zł więcej niż planowano (227% pierwotnego planu).

Wydatki Funduszu ukształtowały się na poziomie niższym niż planowano, bowiem:

- udzielono tylko 2 kredyty na realizację inwestycji budowlanych - tj. budowę 38 lokali mieszkalnych - na łączną kwotę 1.179,4 tys.zł;
- z braku przepisów wykonawczych nie udzielono żadnego kredytu na modernizację i remont budynków mieszkalnych; a z braku wniosków nie udzielono żadnych kredytów na realizację komunalnej infrastruktury technicznej (str. 28).

4. Na działalność pozakredytową Funduszu w planie finansowym przewidziano wydatkowanie 1.865 tys.zł, z tego na zakupy inwestycyjne konieczne dla obsługi Funduszu przewidziano 925 tys.zł, a na koszty działania Departamentu KFM 940 tys.zł, w tym na płace pracowników 445,3 tys.zł i na promocję 108 tys.zł.

W realizacji zmniejszono koszty zakupów inwestycyjnych związanych z organizacją obsługi Funduszu do kwoty 249 tys.zł, tj. o 73%, a planowane koszty działalności Departamentu KFM wykonano w 73,4% zamykając koszty roczne kwotą 821 tys.zł (str. 28) dostosowując ją do zmniejszonych potrzeb kredytowych.

Zakupy inwestycyjne i koszty działalności Departamentu KFM nie odbiegają od przyjętego w bankowości standardu i nie naruszają zasady gospodarności (str. 23).

5. Stosownie do art. 17 ust 1 pkt. 3 ustawy wolne środki Funduszu były lokowane w bonach skarbowych, bonach pieniężnych NBP, obligacjach skarbu państwa oraz w krótkoterminowych lokatach bankowych. Na koniec 1996 roku Fundusz posiadał:

- bony skarbowe o nominalnej wartości	133.270 tys.zł
- bony pieniężne NBP o nominalnej wartości	84.120 tys.zł
- obligacje skarbu państwa - „-“	<u>3.000 tys.zł</u>
razem	220.390 tys.zł

zakupionych za łączną kwotę 185.857,8 tys.zł.

Operacje finansowe przeprowadzane wolnymi środkami Funduszu przyniosły w 1996 r. - 4.020 tys.zł, a łącznie z przychodem przypadającym do 31 grudnia 1996 r. z tytułu posiadanych bonów i obligacji przewidzianych do wykupu po 1 stycznia 1997 r. - 23.760 tys.zł (str. 29). Tak wysokie lokaty kapitałowe były realizowane wobec nieuruchomienia w planowanej wysokości kredytów z Funduszu.

6. Niezależnie od wykonywania podstawowych funkcji obsługi Funduszu, Departament KFM od momentu ukonstytuowania skoncentrował się na działalności promocyjnej. Polegała ona przede wszystkim na upowszechnianiu podstawowych informacji dotyczących funkcjonowania Funduszu i korzyści płynących z jego wykorzystania, a także sprawowaniu funkcji instruktażowych (str. 31).

Promocja Funduszu prowadzona była w oparciu o ramowy harmonogram promocji działań Banku opracowany jeszcze przed powstaniem Departamentu KFM. Harmonogram ten nie został w trakcie realizacji dostosowany przez Departament KFM do faktycznych potrzeb informacyjno-instruktażowych Funduszu (str. 31). Pomimo zaangażowania całego potencjału kadrowego Departamentu KFM promocja nie przyniosła oczekiwanych rezultatów (str. 33).

Przy wykorzystaniu w 73,4% środków planowanych na działalność Departamentu KFM, ujętych w planie finansowym Funduszu, na 1996 r. nie zwiększono nakładów na akcję promocyjno-instruktażową.

Jednocześnie przy braku odpowiedniej ilości własnych oddziałów i filii Bank, do czasu zakończenia kontroli, nie nawiązał współpracy z innymi bankami gotowymi promować i obsługiwać kredyt oparty o KFM (str. 33). Do końca 1996 r. zainteresowanie kredytem zgłosiły 24 jednostki, z których tylko 2 uzyskały kredyt, a 2 następne zdołały przedłożyć Bankowi wymagane udokumentowanie wniosku kredytowego.

7. Kreatorem nowego sektora budownictwa mieszkaniowego z mieszkaniem na wynajem - w myśl art. 27 ust. 1 ustawy - są Towarzystwa Budownictwa Społecznego (TBS) uprawnione do korzystania z preferencyjnych kredytów ze środków KFM. W 8 miesięcznym okresie działania Funduszu ujawnił się brak szerszego zainteresowania budownictwem mieszkaniowym na wynajem, co przejawiało się małym zaangażowaniem gmin w realizowaniu takiego budownictwa, a w konsekwencji powstaniem niewielkiej ilości TBS-ów. Do tworzenia TBS-ów

zniechęcały potencjalnych założycieli także trudne do zrealizowania wymogi finansowe i formalno-prawne określone zarówno w ustawie jak i w rozporządzeniu.

Do najważniejszych ograniczeń zaliczyć należy:

- konieczność indywidualnego zatwierdzania umów lub statutów pomimo, że działalność TBS-ów jest jednorodna i określona w ustawie,
- ustawowe ograniczenie kredytu ze środków Funduszu do 50% kosztów przedsięwzięcia,
- stosowanie - obliczanego dla innych celów na podstawie ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych² - ogłaszanego przez wojewodów wskaźnika przeliczeniowego kosztu 1 m² powierzchni użytkowej budynku do określenia maksymalnego kosztu przedsięwzięcia warunkującego uzyskanie kredytu,
- uwarunkowanie najmu lokalu mieszkalnego od wysokości dochodów gospodarstwa domowego najemcy przez cały okres zamieszkiwania,
- opodatkowanie podatkiem VAT (22%) aportów wnoszonych przez gminy do TBS-ów³,
- wymogi dotyczące sposobu udokumentowania wniosku kredytowego i zawarcia umowy kredytowej,
- brak ośrodków promujących i monitorujących działalność TBS-ów.

(str. 17-18, 32-34, 36-37).

* * *

Kontrola wykazała, że Bank był przygotowany do udzielania kredytów z Funduszu dopiero po blisko 5 miesiącach od dnia wejścia w życie ustawy. Wpływ na to miały zarówno rozpoczęte po wejściu w życie ustawy działania organizacyjne Banku jak i brak rozporządzenia Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa w sprawie szczegółowych zasad i trybu udzielania kredytów oraz pożyczek ze środków Krajowego funduszu Mieszkaniowego... wydanego dopiero w dniu 29 marca 1996 r., które weszło w życie z dniem 10 maja 1996 r.

² Dz.U Nr 105, poz. 509.

³ Ustawa z dnia 21 listopada 1996 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym i o zmianie ustawy karnej skarbowej (Dz.U. Nr 137, poz. 640).

Plan finansowy Funduszu oparty był o nierealne założenia kredytowania w 1996 r. budowy 5.000 mieszkań oraz kredytowania remontów i modernizacji lokali mieszkalnych, mimo nie określenia przez Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa zasad udzielania kredytów na omawiane remonty i modernizacje.

Wbrew postanowieniom ustawy, plan finansowy Funduszu nie został opracowany w porozumieniu z Ministrem Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa oraz Ministrem Finansów. Pomimo długotrwałej korespondencji Minister Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa nie zajął stanowiska w sprawie planu finansowego Funduszu na 1996 r.

Utworzony w Banku Departament KFM pomimo znaczących działań w ramach prowadzonej akcji promocyjno-instruktażowej nie osiągnął spodziewanych rezultatów w zakresie udzielonych kredytów.

Wobec 0,3% wykorzystania środków KFM będących w dyspozycji Banku na koniec 1996 r. wolne środki lokowano w bonach i obligacjach oraz lokatach bankowych, co powinno być działaniem uzupełniającym w wykorzystaniu środków a nie głównym ich przeznaczeniem.

Pierwszy 8-miesięczny okres faktycznego działania Funduszu ujawnił także brak szerszego zainteresowania budownictwem mieszkań na wynajem. Budowa nowego sektora rynku mieszkaniowego tj. mieszkań na wynajem o umiarkowanych czynszach, nie mającego w powojennej Polsce żadnych tradycji, wymaga przełamania dotychczasowych postaw biernego oczekiwania na mieszkanie i zachowań potencjalnych kredytobiorców, tj. gmin i towarzystw budownictwa społecznego.

Powstawaniu nowych inwestorów, tj. Towarzystw Budownictwa Społecznego nie sprzyjają również przyjęte w ustawie i rozporządzeniu wymogi formalno-prawne, warunkujące uzyskanie kredytu ze środków Funduszu. Wymogi te okazują się zbyt trudne do spełnienia dla ewentualnych organizatorów TBS, szczególnie co do wysokości zgromadzenia niezbędnych środków własnych.

Również gminy nie skorzystały z preferencyjnych kredytów na realizację komunalnej infrastruktury technicznej towarzyszącej budownictwu mieszkaniowemu realizowanemu na zasadach określonych w ustawie.

Promocja kredytów Funduszu, będąca przede wszystkim promocją budownictwa mieszkań na wynajem, pozostawiona dotychczas Bankowi, przekraczała jego kompetencje i uprawnienia a także możliwości. Bank prowadzi działalność poprzez departamenty centrali oraz dwa oddziały zlokalizowane w Warszawie.

Brak szerokiego współdziałania w promocji kredytów ze środków Funduszu doprowadził do tego, że przy istnieniu w Polsce 2.486⁴ gmin do końca 1996 r. powstało, lub było w fazie organizacji, zaledwie 15 TBS-ów.

3. Uwagi i wnioski

Uwzględniając wyniki kontroli Najwyższa Izba Kontroli przedkłada następujące uwagi i wnioski;

1. Dla ułatwienia tworzenia się i funkcjonowania nowych podmiotów procesu inwestycyjnego celowe jest rozważenie znowelizowania zarówno ustawy jak i rozporządzenia pod kątem zminimalizowania wymagań formalnych dotyczących procesu tworzenia TBS, warunków kredytowania inwestycji przez Fundusz oraz warunków zasiedlania wybudowanych mieszkań, w szczególności;
 - Wobec jednorodności przedmiotu działania TBS określonego szczegółowo w ustawie, ustawowego uregulowania form organizacyjnych i sposobu działania TBS, proponuje się zrezygnować z procedury indywidualnego opracowywania i zatwierdzania umowy lub statutu TBS na rzecz opracowania ramowej umowy lub statutu i rejestrowania TBS tylko w Sądzie Rejestrowym, na podstawie umowy lub statutu uwzględniającego postanowienia ramowe, co pozwoliłoby znacznie ułatwić i skrócić okres organizacji TBS.

⁴ Rocznik statystyczny 1995 i Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 1996 r. w sprawie utworzenia, ustalenia i zmiany granic nazw i siedzib władz gmin w niektórych województwach, a także nadania niektórym gminom statusu miasta (Dz.U. Nr 155, poz. 761)

- Przyjęty w rozporządzeniu MGPiB sposób określania maksymalnego kosztu inwestycji w oparciu o wskaźnik wojewódzki kosztu budownictwa mieszkaniowego jest mało adekwatny do potrzeb Funduszu.

Wskaźnik wojewódzki nie obejmuje wszystkich składników kosztów obowiązkowo występujących w budownictwie lokali mieszkalnych na wynajem kredytowanych z Funduszu, np. takich jak: standard wykończeniowy lokali, podwyższone parametry techniczne budynków, kompletność realizacji inwestycji łącznie z tzw. małą architekturą. Jednocześnie wskaźnik ten obejmuje koszty realizacyjne z poprzedniego półrocza lub roku.

Celową wydaje się zmiana metody określania maksymalnego kosztu realizacji budownictwa lokali mieszkalnych na wynajem, w oparciu o prognozowane koszty budownictwa, przy czym rozważyć należy możliwość zapewnienia Bankowi większej swobody oceny kształtowania się kosztów inwestycji w ujęciu dynamicznym a nie statycznym w oparciu o realnie określony całkowity koszt budowy.

- Niezbędnym wydaje się podniesienie górnej granicy kredytu z Funduszu powyżej obecnych 50%. Ostateczny procentowy udział środków Funduszu w koszcie inwestycji wynikałby z sytuacji finansowej kredytobiorcy i byłby ustalany w negocjacjach z Bankiem.
- Rozważenia wymaga kwestia warunkowania najmu lokalu mieszkalnego od wysokości dochodów gospodarstwa domowego najemcy przez cały okres zamieszkiwania. Wydaje się zasadnym ograniczenie prawa do zastosowania czynszu wolnego np. poprzez określenie progów zwwyżki czynszu dotychczas płaconego w stosunku do stóp przekroczenia dochodu określonego w ustawie.

2. Szczególne znaczenie ma objęcie preferencyjnym kredytem ze środków Funduszu remontów i modernizacji lokali mieszkalnych umożliwiające inwestorom dokonywanie wyboru rodzaju inwestycji w oparciu o lokalne uwarunkowania i rachunek ekonomiczny, a gminom rewaloryzację często katastrofalnego stanu technicznego zasobów mieszkaniowych. Powinno to również ułatwić gminom przejście od zakładów pracy mieszkań zakładowych.

3. Kreowanie nowego sektora rynku mieszkaniowego powinno być zadaniem wspólnym Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, branżowych i terytorialnych związków samorządowych i spółdzielczych, związków miast, Ogólnopolskiego Forum TBS, placówek naukowo-badawczych itp. Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast powinien rozważyć możliwość stworzenia centrum informacyjno-promocyjnego w oparciu o istniejące instytuty naukowo-badawcze i ich placówki regionalne.

oraz

4. Wnioskuje pod adresem:

A. Ministra Finansów oraz Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast;

Dla usprawnienia i rozszerzenia akcji kredytowej ze środków Funduszu konieczne jest przygotowanie i wydanie brakujących przepisów wykonawczych dotyczących:

- kredytowania remontów i modernizacji lokali mieszkalnych (art. 18 pkt 7 ustawy),**
- zdefiniowania i określenia zasad pokrywania innych kosztów realizacji zadań inwestycyjnych (art. 18 pkt 9 ustawy),**
- określenia warunków spłaty pożyczek zagranicznych (art. 17 ust. 4 ustawy),**
- szczegółowych zasad i trybu udzielania kredytów oraz pożyczek ze środków funduszu (art. 21 ustawy w brzmieniu obowiązującym od dn. 1.01.1997 r.).**

B. Banku Gospodarstwa Krajowego;

- 1. Niezbędne jest wzmożenie działań promocyjno-instruktażowych i organizacyjnych Banku na rzecz upowszechnienia kredytów z KFM. Możliwości Departamentu KFM zostały praktycznie wyczerpane.**
- 2. Plan finansowy Funduszu na kolejne lata powinien odpowiadać realiom realizacyjnym w oparciu o analizę możliwości inwestowania poszczególnych TBS-ów i i gmin oraz stosownie do art. 22 ust. 2 powinien być opracowany w porozumieniu z Prezesem Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast oraz Ministrem Finansów.**

3. Dla zwiększenia dostępności potencjalnego kredytobiorcy do kredytu z KFM Bank powinien nawiązać współpracę z innymi bankami dysponującymi siecią własnych oddziałów w całym kraju, które by oferowały gotowy produkt bankowy tj. kredyt z KFM, względnie w porozumieniu z Prezesem Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast oraz Ministrem Finansów rozważyć możliwość przeniesienia Funduszu do banku posiadającego dostatecznie rozbudowaną sieć własnych oddziałów na terenie całego kraju.

II. CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA

1. Charakterystyka stanu prawnego

Ustawa z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego kreuje nowy sektor budownictwa mieszkaniowego⁵ - budownictwo lokali mieszkalnych na wynajem - realizowanego przez nowe podmioty działań inwestorskich - Towarzystwa Budownictwa Społecznego.

Podmioty te mogą być tworzone w formie:

- spółek z ograniczoną odpowiedzialnością,
- spółek akcyjnych,
- spółdzielni osób prawnych.

Stosownie do art. 24 ust. 1 ustawy TBS może prowadzić działalność na obszarze określonym w umowie lub statucie towarzystwa. Umowa lub statut dla swej ważności wymaga, zgodnie z art. 24 ust. 3 ustawy, zatwierdzenia przez Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast.

Przedmiotem działania Towarzystw jest budowanie domów mieszkalnych i ich późniejsza eksploatacja na zasadach najmu o ściśle ograniczonym przeznaczeniu. Lokatorami w budynkach wzniesionych przez towarzystwa mogą być osoby fizyczne spełniające warunki określone w art. 30 ust. ustawy, a mianowicie nie posiadające tytułu prawnego do innego lokalu mieszkalnego (dotyczy to również osób zgłoszonych do

⁵ Opubl. Dz.U. Nr 133, poz. 654 zm. Dz.U. z 1996 r. Nr 106, poz. 496 i Nr 156, poz. 775.

wspólnego zamieszkania) oraz nie przekraczających określonego pułapu dochodów (przeciętne wynagrodzenie miesięczne w danym województwie skorygowane o ilość osób w gospodarstwie domowym). Umowa najmu może również przewidywać wpłacenie przez najemcę kaucji zabezpieczającej w wysokości do 10% wartości odtworzeniowej lokalu. Ustawa stanowi, że rolę TBS-ów w tym sektorze budownictwa mieszkaniowego mogą również spełniać spółdzielnie mieszkaniowe pod warunkiem działania na zasadach spółdzielni lokatorskiej i posiadania w statucie zakazu przekształcenia spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu w spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu (art. 18 i art. 20 ust. 1-3 ustawy).

Stosownie do art. 16 ust. 1 i 2 ustawy podstawową instytucją finansową wspomagającą realizację budowy mieszkań na wynajem jest Krajowy Fundusz Mieszkaniowy utworzony w Banku Gospodarstwa Krajowego. Podstawowymi zadaniami Funduszu jest z jednej strony pozyskiwanie środków finansowych ze źródeł określonych w ustawie a z drugiej strony m.in. udzielanie, na warunkach preferencyjnych, kredytów na budowę lokali mieszkalnych na wynajem. Dochody Funduszu określa art. 17 ustawy. Fundusz zasilany jest środkami z budżetu państwa w wysokości ustalonej corocznie w ustawie budżetowej. Środki Funduszu mogą być przeznaczone wyłącznie na cele określone w art. 18 ustawy. Kredyt udzielany przez Fundusz nie może przekroczyć 50% kosztów przedsięwzięcia pod warunkiem „zachowania szczególnych wymagań w zakresie właściwości energetycznych budynków, minimalnych powierzchni mieszkań i ich zasiedlenia początkowego oraz wyposażenia technicznego określonych w rozporządzeniu Ministerstwa Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa wydanym na podstawie art. 21 ustawy.

Minister Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa, w wykonaniu obowiązku określonego w art. 21 ustawy z dnia 26 października 1995 r., wydał rozporządzenie z dnia 29 marca 1996 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu udzielania kredytów oraz pożyczek ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego oraz z niektórych wymagań dotyczących projektowania mieszkań finansowych przy udziale tych środków⁶.

Na podstawie w/w rozporządzenia Prezes Zarządu Banku wprowadził z dniem 9 maja 1996 r. wewnątrz-bankową „Instrukcję kredytowania ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego”, a z dniem 27 maja 1996 r. „Regulamin udzielania kredytów na przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlane ze środków Krajowego Funduszu

Mieszkaniowego” i „Regulamin udzielania kredytów na infrastrukturę techniczną ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego”.

Wprowadzenie w życie wewnętrznych aktów normatywnych Banku kończyło okres przygotowania podstaw prawnych funkcjonowania Funduszu, ale tylko w zakresie budowy lokali na wynajem i infrastruktury technicznej oraz udzielania pożyczek bankom prowadzącym kasy mieszkaniowe. Brak jest natomiast nadal kompletu przepisów wykonawczych do ustawy. Przyczyną tego stanu jest niezrealizowanie do dnia 1 stycznia 1997 r. przez Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa delegacji do wydania przepisów wykonawczych zawartych w art. 17 ust. 4 i art. 19 ust. 7 i 9 ustawy oraz nowelizacje przepisów ustawy obowiązujące od dnia 1 stycznia 1997 r.

I tak ustawą z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zmianie niektórych ustaw normujących funkcjonowanie gospodarki i administracji publicznej⁶, nowelizującą ustawę z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego, znowelizowane zostały art. 17 ust. 4 i art. 21 zawierające delegacje do wydania przepisów wykonawczych.

Delegacja z art. 17 ust. 4 ustawy, zobowiązująca Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa do określenia w porozumieniu z Ministrem Finansów warunków spłaty pożyczek, została zmieniona w ten sposób, iż obowiązki w tym zakresie nałożono na Ministra Finansów w porozumieniu z Prezesem Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast.

Delegacja ustawowa zawarta w art. 21 została znowelizowana w ten sposób, że obowiązek wydania rozporządzenia w zakresie przewidzianym w tym przepisie nałożono na Radę Ministrów.

Z kolei na podstawie art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z reformą i funkcjonowaniem gospodarki publicznej oraz o zmianie ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych⁸ wprowadzono zmiany w ustawie z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zmianie niektórych ustaw normujących funkcjonowanie gospodarki administracji publicznej w ten sposób, że upoważnienie do wydania rozporządzenia, o którym jest mowa w art. 21 ustawy z dnia 26 października

⁶ Opubl. Dz.U. Nr 49, poz. 214.

⁷ Opubl. Dz.U. Nr 106, poz. 497.

⁸ Opubl. Dz.U. Nr 156, poz. 775.

1995 r. o niektórych formach podpierania budownictwa mieszkaniowego, przyznano Ministrowi Finansów w porozumieniu z Prezesem Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast.

W tej sytuacji rozporządzenie Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 29 marca 1996 r. utraciło z dniem 1 stycznia 1997 r. moc obowiązującą ze względu na postanowienia § 23 ust. 1 uchwały Nr 147 Rady Ministrów z dnia 5 listopada 1991 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej⁹, zgodnie z którymi uchylenie lub zmiana przepisu ustawy upoważniającego do wydania aktu wykonawczego oznacza, że taki akt wykonawczy traci moc obowiązującą z dniem wejścia w życie nowej ustawy.

Do dnia sporządzenia informacji, oprócz niewydania wyżej opisanych przepisów z delegacji zawartej w art. 17 ust. 4 i art. 21 ustawy, nie wydano jeszcze przepisów określonych w art. 18 ust. 7 i 9 ustawy, określających inne zadania związane z zaspokojeniem potrzeb mieszkaniowych oraz inne koszty realizacji zadań, na które można przeznaczać środki Krajowego Funduszu Mieszkaniowego.

2. Uwarunkowania ekonomiczno-organizacyjne

Budownictwo mieszkaniowe przeżywa w Polsce głęboki kryzys objawiający się systematycznym spadkiem ilości mieszkań oddawanych do użytku. Jeżeli w latach 1976-1980 oddawano średniorocznie 262 tys. mieszkań, a w latach 1981-1990 - 180,5 tys. mieszkań to od roku 1991 tendencje spadkowe przybrały jeszcze ostrzejszą postać¹⁰. Trend zjawiska ilustruje tabela nr 1.

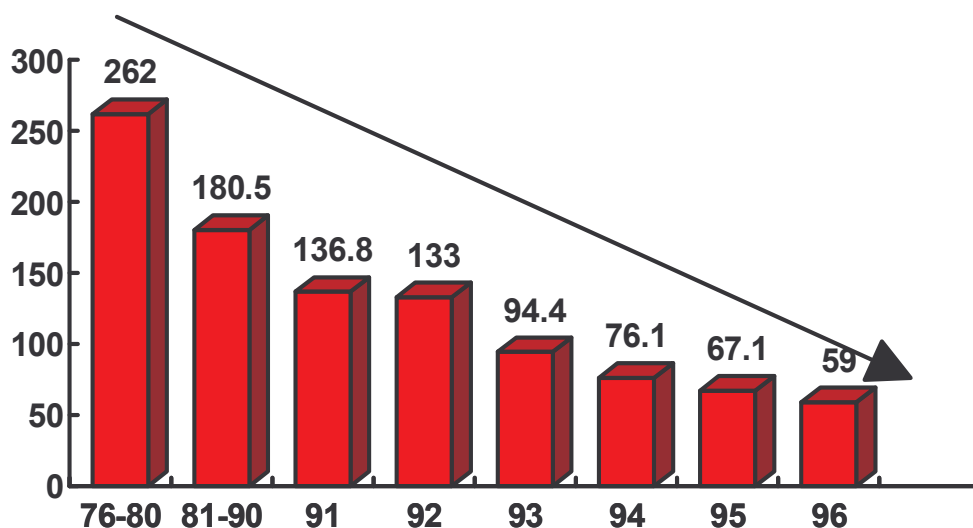
⁹ Opubl. MP Nr 44, poz. 310.

¹⁰ Dane GUS i przeliczenia własne

Tabela Nr 1

Efekty budownictwa mieszkaniowego w 1976-1996¹¹

tys.mieszkań



Aby przeciwdziałać niekorzystnym skutkom kryzysu budownictwa mieszkaniowego powstał rządowy program rozwoju budownictwa mieszkaniowego, który uwzględniając możliwości ekonomiczne społeczeństwa zakłada generalnie podział przyszłych mieszkańców na 3 grupy:

- o niskich dochodach, którym przysługiwać będą mieszkania socjalne,
- o średnich dochodach, przyszłych najemców mieszkań budowanych na wynajem,
- o wysokich dochodach, zdolnych do realizowania budownictwa własnościowego.

Krajowy Fundusz Mieszkaniowy utworzony w Banku Gospodarstwa Krajowego jest jednym z instrumentów realizacji polityki mieszkaniowej Państwa. Jego działanie jako podstawowej instytucji finansowej tworzącego się sektora rynku mieszkaniowego - mieszkań na wynajem o umiarkowanych czynszach - adresowane jest do rodzin średnio zamożnych, których nie stać na zakup mieszkania i ponoszenie pełnych kosztów jego utrzymania, ale równocześnie nie kwalifikujących się do ubiegania się o mieszkania socjalne. Uruchomienie nowego sektora mieszkalnictwa wymagało nie tylko zapewnienia

¹¹ Wg. GUS

odpowiedniej wielkości kapitału kredytowego wraz z jego obsługą, ale również form organizacyjnych przez utworzenie nowych podmiotów tego procesu - Towarzystw Budownictwa Społecznego - oraz wykreowania, innych niż dotychczas funkcjonujące, metod aktywności społecznej i ekonomicznej. Środki kapitałowe zostały zapewnione w ustawie budżetowej na 1996 r. a gotowość Banku do podjęcia działalności kredytowej zbiegała się z wejściem w życie w dniu 10 maja 1996 r. rozporządzenia, natomiast brak było kredytobiorców przygotowanych do podjęcia działalności. W II półroczu 1996 r. rozpoczął się proces analizowania przez potencjalnych inwestorów racjonalności działania w tym sektorze mieszkalnictwa, organizowania się nowych podmiotów procesu inwestycyjnego (TBS), gromadzenia środków inwestycyjnych w wysokości min. 40% kosztów przedsięwzięcia, przygotowania formalnoprawnego i technicznego inwestycji, wybrania wykonawcy, zainwestowania kapitału w wysokości min. 25% kosztów przedsięwzięcia oraz zawarcia umów z przyszłymi lokatorami. Dopiero potem możliwe było złożenie wniosku kredytowego, z odpowiednim jego udokumentowaniem, co w świetle wymagań enumeratywnie określonych w rozporządzeniu wykonawczym wymagało również czasu.

Obydwa etapy działania: organizacja i powstawanie nowych podmiotów procesu inwestycyjnego oraz przygotowanie przedsięwzięcia inwestycyjnego są skomplikowane i czasochłonne. Czasu wymaga również wdrożenie nowych zachowań ekonomicznych, w tym np. zapewnienia kapitału, wzbudzenia aktywności gmin w przedmiocie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych mieszkańców, a także przebudowanie świadomości społecznej dotyczącej mieszkań czynszowych.

Opisane wyżej uwarunkowania spowodowały, że w 1996 r. nie obserwowano znaczącego popytu na kredyt ze środków Funduszu, co w konsekwencji doprowadziło do znikomego wykorzystania zgromadzonych środków finansowych.

Ustalenia kontroli dotyczące wykorzystania środków finansowych Funduszu wskazują na występowanie barier utrudniających rozwój budownictwa lokali mieszkalnych na wynajem o umiarkowanych czynszach.

Najtrudniejszą do pokonania barierą jest zgromadzenie dostatecznie dużego kapitału inwestycyjnego. Nakłady inwestycyjne budowy lokali mieszkalnych na wynajem finansowane są z 3 źródeł: środki własne inwestora (co najmniej 40% kosztów budowy), lokatorów mieszkań wpłacających przed uzyskaniem mieszkania kaucję (10%) i kredytu udzielanego ze środków Funduszu (50%). Zarówno TBS-y jak i spółdzielnie mieszkaniowe rzadko kiedy dysponują kapitałem pokrywającym 40% kosztów budowy. TBS-y w

momencie powołania dysponują jedynie środkami dostarczonymi przez udziałowców, którzy jak np. gminy czy spółdzielnie najchętniej wnoszą aportem grunty pod budowę. Zachodzi zatem konieczność łączenia kapitału pozyskiwanego z różnych źródeł bądź to przez pozyskiwanie nowych udziałowców albo uzyskiwanie darowizn lub dotacji od gmin lub zakładów pracy.

Kapitałowe zaangażowanie się zakładów pracy w budowę lokali mieszkalnych na wynajem o umiarkowanych czynszach zapewnia im odpowiednią pulę mieszkań dla swoich pracowników, pozwala im na prowadzenie bardziej swobodnej polityki kadrowej, a także dysponowanie mieszkaniem bez obciążeń wynikających z posiadania własnych budynków mieszkalnych. Walory te nie są jeszcze powszechnie rozumiane, stąd też zaangażowanie zakładów pracy w budownictwo lokali mieszkalnych na wynajem jest znikome. Brak dostatecznych dochodów gmin oraz mała aktywność spółdzielni do tworzenia TBS-ów oddziałują hamująco na rozwój sektora mieszkań na wynajem.

Przedłużenie procesu powołania TBS uwarunkowane jest również ustawowym wymogiem (art. 24 ust. 3) zatwierdzenia umowy lub statutu TBS przez Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa (a obecnie Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast) przed dokonaniem rejestracji Towarzystwa. Przepisy art. 27 ust. 1 i 2 ustawy enumeratywnie określają jednorodny przedmiot działania towarzystwa, przepisy art. 23 ustawy jego formę prawną, art. 25 ustawy określa zasady powołania i skład rady nadzorczej towarzystwa oraz wpływu samorządu na jego działalność, a art. 26 ustawy daje prawną ochronę nazwie towarzystwa. Wszystkie te elementy są przedmiotem badania sądu rejestrowego przed wpisaniem towarzystwa do rejestru.

Kolejną istotną przeszkodą w działalności inwestycyjnej TBS-ów jest wymóg § 3 ust. 2 rozporządzenia warunkujący udzielenie kredytu ze środków Funduszu od ustalenia kosztu budowy w wysokości nie przekraczającej iloczynu sumy powierzchni minimalnej określonej w załączniku nr 1 do rozporządzenia i ogłoszonego przez wojewodę co kwartał wskaźnika przeliczeniowego 1 m² powierzchni użytkowej budynku mieszkalnego obowiązującego w dniu zawarcia umowy kredytowej.

Ze względu na bardzo małą skalę budownictwa wielorodzinnego w poszczególnych województwach wskaźnik ten przez kilka kwartałów nie jest zmieniany, pomimo inflacji, wzrostu cen materiałów i wykonawstwa. Dodatkowo wymóg dot. maksymalnego kosztu budowy lokali na wynajem nie uwzględnia różnic w standardzie porównywanych mieszkań.

Stosownie do wymogu § 17 i § 18 rozporządzenia mieszkania na wynajem muszą być wyposażone każde w wannę i umywalkę oraz miskę klozetową, mają mieć zainstalowane zlewozmywaki 2-komorowe obudowane oraz kuchenkę 4-palnikową z piekarnikiem, budynek zaś powinien posiadać po jednym pomieszczeniu gospodarczym dla każdego mieszkania oraz powierzchnię na przechowywanie wózków dziecięcych w każdej klatce schodowej. Ponadto materiały, wyroby i technologie powinny charakteryzować się „szczególnie wysokimi walorami ekologicznymi oraz termicznymi i energetycznymi: (§ 19). Mieszkania, których koszt kształtuje wskaźnik wojewódzki, realizowane są w znacznie niższym standardzie i nabywcy wykonują w nich roboty wykończeniowe i wyposażenie na własny koszt, który nie rzutuje oczywiście na wielkość wskaźnika wojewódzkiego.

Odrębnym, czysto formalnym, utrudnieniem są wymogi dot. dokumentowania wniosku kredytowego oraz warunkujące zawarcie umowy kredytowej, określone w §§ 4-8 rozporządzenia. Poza udokumentowaniem statusu formalnoprawnego wnioskodawcy i jego sytuacji ekonomicznej, ściśle przedstawienie charakterystyki technicznej zamierzonej inwestycji budowlanej (§ 4 ust. 3) nie jest możliwe bez posiadania dokumentacji technicznej, a ta jest wymagana dopiero w momencie zawierania umowy kredytowej (§ 8 pkt 1). Procedura nie wpływa na przyspieszenie uzyskania kredytu, a wydłuża okres starania się o kredyt.

Zważywszy, że w myśl § 9 ust. 2 rozporządzenia kredyt może być uruchomiony dopiero po udowodnieniu zaangażowania środków własnych w wysokości nie mniejszej niż 25% kosztów budowy, co musi się wiązać z posiadaniem zatwierdzonej dokumentacji technicznej budynku w tym kosztorysu inwestorskiego, wymagane w rozporządzeniu udokumentowanie wniosku kredytowego opisami, szkicami, informacjami, szacunkami itp. zamiast konkretną dokumentacją techniczną, przedłuża i utrudnia procedurę uzyskania kredytu ze środków Funduszu.

3. Istotne ustalenia kontroli

1. Dostosowanie Banku do obsługi Funduszu

Ustawa z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz o zmianie niektórych ustaw¹² weszła w życie z dniem 26 grudnia 1995 r.

Realizując postanowienia art. 16 ust. 2 ustawy Rada Ministrów rozporządzeniem z dnia 5 grudnia 1995 r., zmieniającym rozporządzenie w sprawie nadania statutu Bankowi Gospodarstwa Krajowego¹³, wprowadziła do statutu Banku zmiany polegające na:

- dodaniu do zakresu działania Banku (§ 6 statutu) punktu 14 obligującego Bank do wykonywania zadań wynikających z powołanej wyżej ustawy,
- rozszerzeniu składu Rady Nadzorczej Banku o 2 członków powoływanych przez Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa (§ 11 statutu),
- dodaniu do § 27 statutu Banku ust. 4 przewidującego, że zysk netto osiągnięty z działalności Krajowego Funduszu Mieszkaniowego przeznacza się na uzupełnianie tego funduszu.

Rozporządzenie Rady Ministrów weszło w życie z dniem 28 grudnia 1995 r.

Zarząd Banku uchwałą nr 3/96 z dnia 11 stycznia 1996 r. utworzył w strukturze Banku odrębną jednostkę organizacyjną pod nazwą „Departament Krajowego Funduszu Mieszkaniowego”, a Prezes Zarządu Banku zarządzeniem nr 1/96 z dnia 11 stycznia 1996 r. w sprawie powołanego Departamentu Krajowego Funduszu Mieszkaniowego nadał Departamentowi KFM regulamin organizacyjny oraz wprowadził odpowiednie zmiany do regulaminu organizacyjnego Banku.

Zgodnie z tym regulaminem w strukturze Departamentu KFM wyodrębnione zostały dwa wydziały:

- kredytowy, do którego zadań należą zagadnienia związane z kredytowaniem, nadzorem kredytowym oraz administrowaniem kredytami;
- ekonomiczny, do którego zadań należą w szczególności sprawy dotyczące rozliczeń i analizy płynności Funduszu, planowania i sprawozdawczości dotyczącej Funduszu oraz opracowywania procedur kredytowych i nadzór nad ich realizacją.

¹² Dz.U. Nr 133, poz. 654.

¹³ Dz.U. Nr 144, poz. 709.

Zarządzeniem nr 17/96 Prezesa Zarządu Banku z dnia 9 maja 1996 r. w sprawie wprowadzenia zmian w regulaminie organizacyjnym Banku, powołany został Komitet Kredytowy Krajowego Funduszu Mieszkaniowego, który jest kolegialnym organem decyzyjnym w sprawach udzielania kredytów z Funduszu. Tym samym zarządzeniem wprowadzony został regulamin Komitetu Kredytowego Krajowego Funduszu Mieszkaniowego.

Działalność merytoryczna Departamentu KFM w zakresie udzielania kredytów ze środków Funduszu unormowana została zarządzeniem Prezesa Zarządu Banku:

- Nr 18/96 z dnia 9 maja 1996 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji kredytowania ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego,
- Nr 20/96 z dnia 27 maja 1996 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu udzielania kredytów na przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlane ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego oraz Regulaminu udzielania kredytów na infrastrukturę techniczną ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego.

Z dniem 10 maja 1996 r. weszło w życie rozporządzenie Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 29 marca 1996 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu udzielania kredytów oraz pożyczek ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego oraz niektórych wymagań dotyczących projektowania mieszkań finansowanych przy udziale tych środków¹⁴.

W ten sposób do końca maja 1996 r. zakończył się etap formalno-prawnego przygotowania do realizacji zadań Funduszu.

Departament KFM rozpoczął samodzielną działalność z dniem 9 kwietnia 1996 r. tj. z dniem powołania p.o. zastępcy dyrektora Departamentu KFM, z ustalonym planem obsady 15 etatów.

Do czasu podjęcia działalności przez Departament KFM postanowienia ustawy Bank realizował poprzez inne swoje jednostki organizacyjne, w tym głównie przez Departament Rozwoju i Współpracy z NFI oraz Departament Gospodarki Pieniężnej.

Planowany poziom zatrudnienia w Departamencie KFM osiągnięty został z końcem 1996 r. Na planowane 15 etatów w Wydziale Kredytowym zatrudnionych jest 7 osób, a w Wydziale Ekonomicznym 4 osoby, 2 ekspertów zatrudnionych każdy na 1/3 etatu, 1 osoba w sekretariacie Departamentu KFM.

¹⁴ Opubl. Dz.U. Nr 49, poz. 214 - obecnie nieobowiązujące.

12 pracowników Departamentu KFM legitymuje się wykształceniem wyższym, a pozostali wykształceniem średnim i co najmniej 20-letnim stażem pracy.

W stosunku do tych pracowników stosowany jest taryfikator właściwy dla całego Banku. Wszyscy pracownicy spełniają wymogi kwalifikacyjne określone w tym taryfikatorze, a średnie płace pracowników zatrudnionych w poszczególnych grupach stanowisk mieszczą się w granicach płac określonych w taryfikatorze, przy czym lokują się w pobliżu średnich płac przewidzianych dla tych stanowisk. W wyniku takiej polityki zatrudnienia i płac środki przewidziane w planie finansowym Funduszu na 1996 r. na wynagrodzenia zostały wykorzystane w 72%.

W strukturze organizacyjnej Banku, który wg stanu na 31 grudnia 1996 r. w Centrali zatrudniał pracowników bankowych na 133,25 etatów, w tym w departamentach merytorycznych na 59 etatach, Departament KFM jest jednostką organizacyjną o najwyższym zatrudnieniu.

Na wyposażenie nowopowstającej jednostki organizacyjnej - Departamentu KFM w planie finansowym Funduszu na 1996 r. przewidziano kwotę 925 tys.zł. W ramach tych środków zamierzano zakupić wyposażenie komputerowe wraz z instalacją sieci, oprogramowaniem i serwerem, wyposażenie i sprzęt biurowy, 2 samochody oraz urządzenia łączności (faks i telefony komórkowe).

W realizacji zamierzenia te zostały ograniczone i w sumie wydatkowano na ten cel kwotę 249 tys.zł tj. 60% wielkości planowanej. Na obniżenie zakupów złożyło się przede wszystkim: zrezygnowanie z zakupu serwera (zakupionego przez Bank ze środków własnych na użytek wszystkich jednostek organizacyjnych, w tym Departamentu KFM), znaczne obniżenie kosztu instalacji sieci komputerowej oraz zminimalizowanie kosztu wyposażenia biur. Wyposażenie Departamentu KFM nie różni się od standardu przyjętego w bankowości.

Z przedstawionych ustaleń kontroli wynika, że Bank pod względem organizacyjnym i formalno-prawnym był gotów do obsługi Funduszu w 5 miesięcy od wejścia w życie ustawy.

2. Plan finansowy Funduszu

Plan finansowy Funduszu został opracowany w Banku przez Departament Gospodarki Pieniężnej i Departament Rozwoju i Współpracy z NFI w marcu 1996 r. tj. jeszcze przed zorganizowaniem Departamentu KFM. Plan ten został przyjęty przez Zarząd

Banku w dniu 21 marca 1996 r. i przedstawiony Radzie Nadzorczej Banku, która w dniu 26 marca 1996 r. zażądała uszczegółowienia wydatków przewidzianych do pokrycia ze środków Funduszu. Rada Nadzorcza Banku zobowiązała również Zarząd Banku do „wypracowania zasad współdziałania z Ministerstwem Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa i Ministerstwem Finansów przy opracowywaniu planu KFM”. W związku z powyższym z inicjatywy Banku w dniu 16 kwietnia odbyło się spotkanie prezesa Banku i p.o. dyrektora Departamentu KFM z Podsekretarzami Stanu w Ministerstwie Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa poświęcone temu problemowi. Na spotkaniu przedstawiciele Banku zaproponowali zmianę założeń planu w pozycjach przewidzianych wydatków na finansowanie budowy 5.000 mieszkań i finansowanie remontów i modernizacji lokali mieszkalnych. Zdaniem Banku występujący wówczas brak przepisów wykonawczych do ustawy oraz upływ czasu czynił wątpliwą realność założeń planu. Przedstawiciele MGPIB, oceniając, iż opublikowanie zarządzenia wykonawczego jest kwestią dni, zajęli stanowisko by utrzymać w planie finansowym Funduszu przyjęte wielkości wydatków.

Plan finansowy Funduszu po stronie wpływów uwzględniał jedynie kwoty przewidziane ustawą budżetową na 1996 r. tj. 120.000 tys.zł, powiększone o przekazaną Bankowi w 1995 r. przez Ministerstwo Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa kwotę 58.688 tys.zł, pochodzącą ze spłaty pożyczek udzielonych wcześniej przez zlikwidowany Fundusz Rozwoju Budownictwa Mieszkaniowego. Nie uwzględniono przewidzianych w art. 17 ust. 1 pkt 6 ustawy dalszych spłat pożyczek udzielonych przez wymieniony wyżej Fundusz, bowiem dopiero na interwencję Banku, Departament Budżetowy Ministerstwa Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa w sierpniu 1996 r. przekazał informację o wysokości spłat w III i IV kwartale, w wysokości odpowiednio 852,4 tys.zł i 852,5 tys.zł. Po stronie wydatków w planie finansowym Funduszu zakładano: rozpoczęcie kredytowania w 1996 r. budowy 5 tys. mieszkań przewidzianych do oddania w 1997 r., na co zaplanowano wydatkowanie 75.000 tys.zł, kredytowanie remontów i modernizacji lokali mieszkalnych, na co przewidziano 16.000 tys.zł oraz kredytowanie komunalnej infrastruktury technicznej, na co planowano wydatkowanie 9.000 tys.zł. Ponadto na koszty uruchomienia i obsługi bankowej Funduszu przewidziano kwotę 1.865 tys.zł, z tego na zakupy inwestycyjne konieczne dla obsługi Funduszu, przewidziano 925 tys.zł, a na koszty działania Departamentu KFM 940 tys.zł, w tym na płace pracowników 445,3 tys.zł i na promocję 108 tys.zł.

Z przedstawionych wielkości wynika, że na kredytowanie przewidziano ok. 50% planowanych przychodów, na koszty zorganizowania i funkcjonowania bankowej obsługi Funduszu 1,0% przychodów, a pozostałe 49% jako środki wolne przewidziano do przeprowadzania operacji finansowych zwiększających środki finansowe Funduszu.

Stosownie do stanowiska Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa Bank, realizując wymóg art. 22 ust. 2 ustawy, przekazał w dniu 30 kwietnia 1996 r. projekt planu finansowego w wersji niezmienionej do uzgodnienia Ministrom Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa oraz Finansów.

Minister Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa w dniu 9 maja 1996 r. przesłał projekt planu finansowego do Ministerstwa Finansów w celu uzgodnienia. W odpowiedzi Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów pismem znak GN8/2085-445/1-49/96 w dniu 5 czerwca 1996 r. przekazał MGPIB uwagi dot. planu finansowego Funduszu. Uwagi te dotyczyły w szczególności:

- realności przewidzianej do kredytowania budowy 5000 mieszkań z uwagi na wejście w życie dopiero z dniem 10 maja 1996 r. rozporządzenia Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 29 marca 1996 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu udzielania kredytów oraz pożyczek ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego, co powoduje konieczność korekty założeń planu finansowego,
- braku podstaw do wyliczenia globalnych kwot kredytów, jakimi są realne koszty budowy mieszkań, bowiem wynikający z projektu planu średni koszt budowy mieszkania w wys. 30 tys. zł wydaje się zaniżony wobec wymaganego standardu i powierzchni mieszkań,
- konieczności szczegółowego przedstawienia planowanych pozycji kosztów ze szczególnym uwzględnieniem planowanych wynagrodzeń,
- uwzględnienia w planowanych przychodach Funduszu spłat pożyczek udzielonych ze zniesionego Funduszu Rozwoju Budownictwa Mieszkaniowego,
- braku podstaw do stosowania preferencyjnej stopy oprocentowania kredytów na remont i modernizację lokali mieszkalnych.

Uwagi zgłoszone przez MF, Departament Polityki Mieszkaniowej MGPIB przesłał w dniu 14 czerwca 1996 r. przy piśmie znak PM4/359a/96 do Banku celem zajęcia

stanowiska. Bank pismem z dnia 9 lipca 1996 r. znak DM-4010/68/96/GMW ustosunkował się do uwag Ministerstwa Finansów wyjaśniając, że:

- przyjęcie do planu finansowego na rok 1996 kredytowania budowy 5000 mieszkań nastąpiło po konsultacjach z Ministerstwem Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa, przy czym zauważono, że z uwagi na opóźnione wydanie przepisów wykonawczych i konieczność podjęcia przez gminy wielu działań wyprzedzających zmierzających do utworzenia Towarzystw Budownictwa Społecznego oraz przygotowania właściwych wniosków kredytowych, założone w planie finansowanie budowy 5000 mieszkań ma małe szanse pełnej realizacji,
- wyliczony przez Ministerstwo Finansów koszt budowy jednego mieszkania wynikał z wielkości kredytu, który stanowi tylko 50% kosztu budowy, a zatem średni koszt budowy mieszkania wynosi 61.300 zł, co kształtuje się na poziomie zbliżonym do górnej granicy możliwych do przyjęcia kosztów budownictwa czynszowego,
- szczegółowy preliminarz wydatków wraz z planem wydatków inwestycyjnych przekazane zostały w dniu 24 kwietnia 1996 r. do Ministerstwa Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa oraz do Ministerstwa Finansów, za pośrednictwem członków Rady Nadzorczej Banku panów Podsekretarza Stanu w MGPIB J.Radko i Dyrektora Departamentu Systemu Bankowego MF J.Biernackiego, a Rada Nadzorcza Banku pod przewodnictwem p.Jarosława Biernackiego zatwierdziła plan finansowy Funduszu,
- pozycja kosztów „wynagrodzenia” skalkulowana została w oparciu o maksymalne stawki możliwe do uzyskania dla poszczególnych grup pracowniczych, zgodnie z obowiązującym w Banku taryfikatorem, z równoczesnym zaznaczeniem, że przeciętne wynagrodzenie w Departamencie jest znacznie niższe od wynagrodzeń w innych Bankach,
- nieuwzględnienie w planie finansowym spłaty pożyczek udzielonych z Funduszu Rozwoju Budownictwa Mieszkaniowego wynikało z braku informacji ze strony Ministerstwa Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa - do dnia sporządzenia planu finansowego - dotyczących zasad i trybu przekazywania tych środków do Funduszu,
- przyjęcie oprocentowania kredytów na remonty i modernizację w wysokości stopy kredytu redyskontowego wynikało z braku, w okresie opracowywania planu, przepisów

wykonawczych, które nadal nie ukazały się, zaś z rozmowy Prezesa Zarządu Banku z Podsekretarzami Stanu w GPiB p. Jerzym Radko i p. Tomaszem Jórdeczką, przeprowadzonej w dniu 16 kwietnia 1996 r., w czasie której Prezes Banku proponował dokonanie korekty planu finansowego o kwoty przewidziane na uruchomienie kredytów na remonty i modernizację, wynikało, że wydanie rozporządzenia regulującego kredytowanie remontów i modernizacji lokali mieszkalnych jest kwestią kilku dni, co było podstawą uzgodnień dotyczących pozostawienia w planie finansowym Funduszu środków na kredytowanie takich inwestycji.

Departament Finansów i Gospodarki Narodowej Ministerstwa Finansów po zapoznaniu się z wyjaśnieniami Banku, pismem z dnia 24 lipca 1996 r. znak GN 8/2820-607/02-60/MC/96, skierowanym do Departamentu Polityki Mieszkaniowej Ministerstwa Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa, wniósł jedynie zastrzeżenia dotyczące braku podstaw prawnych do udzielenia kredytów na remont i modernizację lokali mieszkalnych.

Minister Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa nie zajął natomiast stanowiska w sprawie przedłożonego projektu planu finansowego Funduszu.

Brak sprecyzowania w ustawie trybu i terminu uzgodnień planu finansowego Funduszu spowodował, że przez 3 miesiące - prawie do końca lipca 1996 r. - trwała między resortami korespondencja nie zapewniająca wymaganego ustawą porozumienia w sprawie planu finansowego Funduszu. W konsekwencji plan finansowy Funduszu, opracowany przez Bank, nie spełnił formalnego wymogu „opracowania w porozumieniu” z Ministrem Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa oraz Ministrem Finansów.

Plan finansowy Funduszu z mocy art. 22 ust. 2 ustawy jest integralną częścią planu finansowego Banku, a ten jest niezbędną dyrektywą dla działań Banku. Stąd też Bank uznał za konieczne zatwierdzenie planu finansowego Funduszu przez Radę Nadzorczą Banku, pomimo braku formalnego porozumienia z ministrami Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa oraz Finansów. Zdaniem Banku za taką decyzją przemawia również z jednej strony upoważnienie Rady Nadzorczej Banku - z mocy art. 22 ust. 1 ustawy - do nadzoru nad gospodarowaniem środkami Funduszu, a z drugiej strony zasiadanie w Radzie przedstawicieli obydwóch ministrów, w porozumieniu z którymi ma być opracowany plan finansowy Funduszu.

Realizacja planu finansowego Funduszu odbiegała znacznie od przyjętych wielkości, zarówno po stronie wpływu środków jak i wydatków.

Poza zasilaniem Funduszu ze środków budżetowych przewidzianych na 1996 r. do Funduszu wpłynęły spłaty pożyczek udzielonych przez b.Fundusz Rozwoju Budownictwa Mieszkaniowego w kwocie 5.502 tys.zł oraz przekazana dodatkowo przez Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa w dniu 30 grudnia kwota 221.968 tys.zł, pochodząca z niewykorzystanych środków na dodatki mieszkaniowe.

W sumie od powstania Funduszu do końca 1996 r. wpłynęło 406.158 tys.zł tzn. o 227.470 tys.zł więcej niż planowano, co stanowi 227% kwoty planowanej. Natomiast wydatki funduszu ukształtowały się na poziomie znacznie niższym niż planowano, bowiem:

- udzielono tylko 2 kredyty na realizację inwestycji budowlanych - budowa 38 lokali mieszkalnych - na łączną kwotę 1.179,4 tys.zł;
- z braku przepisów wykonawczych nie udzielono żadnego kredytu na modernizację i remont budynków mieszkalnych;
- z braku wniosków nie udzielono żadnych kredytów na realizację komunalnej infrastruktury technicznej;
- zmniejszono koszty zakupów inwestycyjnych, związanych z organizacją obsługi funduszu, o 73% tj. do kwoty 249 tys.zł, a planowany koszt działalności Departamentu KFM wykonano w 73,4% zamykając koszty roczne kwotą 821 tys.zł, w tym 124 tys.zł stanowi rezerwa na kredyty poniżej standardu i 27 tys.zł łączne odpisy amortyzacyjne, które nie są wydatkami a jedynie księgowymi składnikami kosztów.

Zgodnie z dyspozycją art. 17 ust. 1 ustawy wolne środki Funduszu lokowane były w bonach skarbowych i pieniężnych NBP oraz na lokatach bankowych. Stan lokat wg wartości nominalnych na dzień 31 grudnia 1996 r. wynosił:

• bony skarbowe	-	133.270 tys.zł
• bony pieniężne NBP	-	84.120 tys.zł
• obligacje Skarbu Państwa	-	3.000 tys.zł
łącznie	-	220.390 tys.zł.

Stan ten w okresie objętym kontrolą - wg wartości nominalnych - przedstawia tabela Nr 2.

Tabela Nr 2

Lokaty KFM w bonach i obligacjach w 1996 r.

Stan na ostatni dzień miesiąca 1996 r.	Wartość w tys. zł		
	Bony skarbowe	Bony pieniężne NBP	Obligacje Skarbu Państwa 3-letnie
styczeń	43.040	24.130	-
luty	43.040	24.130	-
marzec	43.040	24.130	-
kwiecień	43.040	24.130	-
maj	43.040	24.130	-
czerwiec	71.040	24.130	-
lipiec	119.970	44.100	-
sierpień	122.970	45.240	3.000
wrzesień	122.970	45.240	3.000
październik	132.800	83.120	3.000
listopad	132.800	83.120	3.000
grudzień	133.270	84.120	3.000

Koszt zakupu powyższych papierów wartościowych wynosił 185.857,8 tys.zł.

Lokaty bankowe - zazwyczaj kilkudniowe - wahały się w bardzo szerokim przedziale, osiągające maksymalną wielkość na przełomie lat 1996-1997, kiedy to w okresie od 31 grudnia 1996 r. do 2 stycznia 1997 r. osiągnęły poziom 194 mln zł. W pozostałych okresach wahały się od zera do 42 mln zł w dniach 31 maja do 3 czerwca 1996 r.

Dochód zrealizowany z lokat wolnych środków Funduszu w 1996 r. wynosił:

bony skarbowe	-	467,88 tys.zł
bony pieniężne NBP	-	2.453,25 tys.zł
obligacje Skarbu Państwa	-	173,70 tys.zł
lokaty bankowe	-	<u>925,25 tys.zł</u>
razem	-	4.020,08 tys.zł

W poszczególnych kwartałach 1996 r. dochód ten kształtował się jak w tabeli nr 3.

Tabela Nr 3

Dochody KFM z bonów, obligacji i lokat pieniężnych w 1996 r.	Kwartały 1996 r.			
	I	II	III	IV
bony skarbowe	-	-	315,00	152,88
bony pieniężne NBP	-	-	2.453,25	-
obligacje Skarbu Państwa	-	-	-	173,70
lokaty bankowe	328,25	447,71	124,13	25,16
Razem	328,25	447,71	2.892,38	351,74

Z przedstawionych wielkości wynika, że roczna finansowa działalność Funduszu zamyka się następującymi wynikami:

Wpływy do Funduszu:

z budżetu państwa	-	400.656,1 tys.zł
z b. FRBM	-	5.501,8 tys.zł
dochód z lokat	-	<u>4.020,1 tys.zł</u>
Razem	-	410.178,0 tys.zł

W 1996 r. z Funduszu realizowano:

działalność departamentu	-	821,38 tys.zł
zakupy inwestycyjne	-	249,15 tys.zł
zakup lokat	-	185.857,80 tys.zł
udzielone kredyty	-	<u>1.179,40 tys.zł</u>
Razem		188.107,73 tys.zł

Zatem na koniec 1996 r. pozostało wolnych środków:

wpływy	410.178,0 tys.zł
wydatki	<u>188.107,7 tys.zł</u>
różnica	222.070,3 tys.zł

Posiadanie przez Fundusz na koniec 1996 r. tak znacznej ilości wolnych środków spowodowane było przekazaniem do Funduszu z Ministerstwa Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa w dniu 30 grudnia kwoty 948,6 tys.zł z wpłat z b.FRBM i kwoty 221.968,1 tys.zł z budżetu rezerw celowych.

3. Promocja Funduszu

Niezależnie od wykonywania podstawowych funkcji obsługi Funduszu Departament KFM prowadził działalność promocyjną Funduszu. Polegała ona przede wszystkim na upowszechnianiu podstawowych informacji dotyczących funkcjonowania Funduszu i korzyści płynących z jego wykorzystania, a także sprawowaniu funkcji instruktażowych.

Działalność promocyjna Funduszu prowadzona była w oparciu o „Harmonogram działań promocyjnych BGK w 1996 r.”, opracowany w sposób ramowy przez Departament Rozwoju i Współpracy z NFI jeszcze przed powołaniem Departamentu KFM. Promocję Funduszu przewidziano tam jedynie w zakresie badania rynku usług bankowych oraz współpracy z profesjonalnymi firmami marketingowymi w zakresie realizacji kampanii reklamowych. Harmonogram ten nie został dostosowany w trakcie realizacji do faktycznych potrzeb promocji Funduszu. „Plan działań promocyjnych na rzecz Krajowego Funduszu Mieszkaniowego w 1996 r.”, opracowany przez Departament KFM, ograniczał działania promocyjne do:

- rozpowszechniania materiałów informacyjnych przez współpracę ze środkami masowego przekazu;
- współpracy z organizacjami działającymi w obszarze budownictwa mieszkaniowego i gospodarki komunalnej;
- opracowania kalendarza imprez krajowych (specjalistyczne targi, wystawy, giełdy) i prezentowania na nich oferty kredytowej Funduszu.

Realizując ten plan Departament KFM organizował, a wszyscy pracownicy Departamentu KFM uczestniczyli w 22 spotkaniach regionalnych z przedstawicielami samorządów, administracji rządowej, zakładów pracy i organizacji społecznych. Przedstawiciele Departamentu KFM uczestniczyli także w 12 seminariach i szkoleniu dla pracowników gmin.

Funkcje instruktażowo-promocyjne realizują także 2 eksperci zatrudnieni na 1/3 etatu, działający poza siedzibą Banku (w Warszawie i Białymstoku), których zadaniem jest: wyszukiwanie w poszczególnych miastach przedsięwzięć inwestycyjnych z zakresu budownictwa mieszkaniowego, pomoc w organizacji Towarzystw Budownictwa Społecznego, pomoc w przygotowaniu dokumentacji kredytowej, a w razie potrzeby także pomoc w przygotowaniu odpowiednich uchwał władz gminy lub spółdzielni mieszkaniowej.

Staraniem Banku ze środków PADCO Inc. (firma consultingowa finansowana przez Agencję Pomocową Rządu USA zw. USAID) opłacanych jest dwóch dalszych ekspertów z byłego Biura Projektu Finansowania Budownictwa Mieszkaniowego, udzielających pomocy instruktażowej wskazanym przez Bank podmiotom.

Promocja Funduszu realizowana była także poprzez: różne formy reklamy prasowej, udział w programach radiowych i telewizyjnych, udział w specjalistycznych targach i wystawach oraz druk i rozpowszechnianie materiałów informacyjno-promocyjnych. Wobec braku sieci terenowej własnych oddziałów Bank podjął rozmowy z Fundacją Spółdzielczości Mieszkaniowej (finansowaną z amerykańskich środków pomocowych), która aktualnie posiada przedstawicielstwa w 12 miastach, zorganizowane w formie samodzielnych Agencji Wspierania Inicjatyw Mieszkaniowych (AWIM), o współpracy polegającej na rozszerzeniu działalności tych Agencji o zagadnienia promowania idei tworzenia lokalnych organizacji budownictwa mieszkaniowego na wynajem, pomoc organizacyjną i techniczną w zakresie tworzenia Towarzystw Budownictwa Społecznego oraz przygotowywania wniosków kredytowych¹⁵. W dalszej perspektywie Bank chciałby utworzyć przedstawicielstwa Funduszu na bazie istniejących i powstających Agencji.

W dniu 10 grudnia 1996 r. Bank zawarł umowę z Funduszem Górnośląskim SA, która zakłada współdziałanie Funduszu Górnośląskiego w promowaniu idei Towarzystw Budownictwa Społecznego oraz budowy lokali na wynajem, a także przewiduje udzielanie przez Fundusz pomocy w opracowywaniu wniosków kredytowych. Realizacja konkretnych zadań ma być realizowana w oparciu o odrębne umowy szczegółowo definiujące przedmiot umowy, obowiązki i wynagrodzenie stron. Do czasu zakończenia kontroli umów szczegółowych nie zawarto.

W zakresie promocji budownictwa lokali mieszkalnych na wynajem Bank korzysta z doradztwa profesjonalnych organizacji posiadających doświadczenia w finansowaniu budownictwa mieszkaniowego m.in. British Know-How Fund czy wymienionej już USAID - PADCO Inc.

W działaniach promocyjnych Bank był pozostawiony własnym siłom, skromnym jak na rozmiar problemu.

¹⁵ Po zakończeniu kontroli w dn. 5 marca 1997 r. Bank podpisał stosowną umowę współpracy z Fundacją Spółdzielczości Mieszkaniowej, przewidującą partnerski charakter współpracy i nieodpłatne jej realizowanie.

Pomimo braku sieci własnych oddziałów terenowych (istnieją 2 oddziały Banku, obydwa zlokalizowane w Warszawie) Bank do zakończenia kontroli nie nawiązał współpracy z innymi bankami w celu rozszerzenia promocji i obsługi produktu bankowego, opartego o Krajowy Fundusz Mieszkaniowy. Zdaniem Banku w początkowym okresie działania Funduszu, przy wolno rodzącym się popycie na kredyt, spowodowanym koniecznością zorganizowania się nowego typu podmiotów procesu inwestycyjnego, angażowanie do współpracy innych banków powodowałoby zwiększenie kosztów działania Funduszu (koszty zleceń, szkolenia pracowników innych banków itp.) bez znaczącego zwiększenia liczby klientów, którzy jeszcze nie istnieją.

Doświadczenia pierwszych miesięcy funkcjonowania Funduszu wykazały, że pomoc potencjalnemu kredytobiorcy musi być znacznie większa niż pierwotnie zakładano. W konsekwencji prowadzona przez Bank promocja Funduszu nie przyniosła spodziewanych rezultatów.

4. Działalność kredytowa

Z ustaleń kontroli wynika, że działalność kredytowa Funduszu była bardzo mała. Do końca 1996 r. ze środków Funduszu przyznano kredyty tylko dwom Towarzystwom Budownictwa Społecznego (w Śremie i Wąbrzeźnie) na sumę 1.301 tys.zł, przewidziane na budowę 38 lokali mieszkalnych, a dwa inne wnioski (Radomskiego TBS i Spółdzielni Mieszkaniowej Lokatorsko-Własnościowej w Tucholi), na sumę 3.650 tys.zł na budowę 133 lokali, oczekiwały na ostateczne decyzje kredytowe.

Przyznane kredyty stanowiły 1,73% środków przewidzianych na ten cel w planie finansowym, a zaledwie 0,32% wpływów do Funduszu. Tak nikłe wykorzystanie środków przeznaczanych na kredytowanie budownictwa mieszkaniowego na wynajem spowodowane było brakiem wniosków kredytowych.

Z przeprowadzonej przez Bank ewidencji jednostek zainteresowanych kredytem ze środków Funduszu wynika, że do końca 1996 r. zainteresowane uzyskaniem kredytów były jeszcze 22 jednostki, w tym 9 spółdzielni mieszkaniowych i 13 towarzystw budownictwa społecznego, z których 9 posiadało zatwierdzone statuty (w tym 7 statutów zatwierdzonych w grudniu 1996 r.), a 4 znajdowały się w fazie organizacji. Dynamikę wzrostu zainteresowania kredytami ilustruje tabela nr 4.

Zgłoszenia potrzeb kredytowych i udzielone kredyty z KFM w 1996 r.

Zgłoszenia narastająco w miesią- cach 1996 r.	Liczba		Zapotrzebo- wanie środków w tys.zł	Przewidywan a ilość mieszkań	Kredyt udzielony		Ilość mieszkań realizowa- nych
	TBS	Sp-ni mieszka- niowych			Ilość	Kwota w tys.zł	
	n a r a s t a j ą c o						
04	1	0	560	16	1	560	16
05	5	5	21.439	661	2	1.301	38
06	6	6	25.088	794	-	-	-
07	7	6	25.088	840	-		
08	7	7	26.347	864	-		
09	7	7	26.347	864	-		
10	8	8	28.731	946	-		
11	10	8	32.598	1.069	-		
12	15	9	37.544	1.516	-		

Z powyższych wielkości wynika, że zarówno zgłoszone zapotrzebowanie na kredyt ze środków Funduszu, jak i przewidywana ilość mieszkań budowanych przy pomocy Funduszu, są znacznie niższe od założonych w planie finansowym Funduszu na 1996 r. Zapotrzebowanie środków kredytowych kształtowało się na poziomie 50% wielkości planowanych, zaś ilość mieszkań - zaledwie 30% przewidywanych w planie, przy realizacji w wys. 1,08%.

Przyczyną takiego stanu były m.in., opisane w rozdziale 2 „Uwarunkowania ekonomiczno-organizacyjne”, bariery rozwoju budownictwa lokali mieszkalnych na wynajem. Miara trudności spełnienia wymogów uzyskania kredytu mogą być następujące przykłady stwierdzone w trakcie kontroli:

- *Regionalne Wąbrzeskie TBS pierwszy wniosek kredytowy złożyło w dniu 24 maja 1996 r. jeszcze przed zatwierdzeniem statutu. Bank przyjął ten wniosek warunkowo. Braki w udokumentowaniu wniosku były uzupełniane 11 razy w okresie do 9 sierpnia 1996 r. W tym okresie 4-krotnie zmieniano także treść wniosku zmniejszając kolejno zakres rzeczowy z 222 lokali do 54 lokali i wartość inwestycji 5.700 tys.zł do 3.500 tys.zł m.in. z braku źródeł finansowania inwestycji i zaangażowania 25% środków własnych.*

- *Spółdzielnia Mieszkaniowa „Tuchola” w Tucholi złożyła wniosek kredytowy w dniu 5 sierpnia 1996 r. i do końca 1996 r. 8-krotnie uzupełniała dokumentację wymaganą przy wniosku kredytowym i wniosek nadal nie spełniał wymogów określonych rozporządzeniem.*
- *TBS „Krak-System” SA w Krakowie złożyło wniosek kredytowy w dniu 20 listopada 1996 r. - przyjęty przez Bank warunkowo - do lutego 1997 r. uzupełniało 3-krotnie dokumentację i do czasu zakończenia kontroli nie przedłożyło wszystkich wymaganych rozporządzeniem dokumentów.*

5. Śremskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego

Śremskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego, Spółka z o.o. zostało zorganizowane jako pierwsze w kraju. Umowę spółki zawarto notarialnie w dniu 26 lipca 1994 r. w dostosowaniu do ówczesnego zaawansowania prac legislacyjnych dotyczących TBS, na rok i 4 miesiące przed wejściem w życie ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego, która ustanowiła tę formę budowy mieszkań czynszowych dla rodzin o niskich dochodach. Wg umowy wszystkie udziały w kapitale zakładowym spółki objął jedyny wspólnik - Miasto i Gmina Śrem.

Działając operatywnie Śremskie TBS rozpoczęło budowę budynku w 1 1/2 miesiąca po ogłoszeniu wym. ustawy i realizując ją w cyklu 11-miesięcznym, równolegle ze staraniem się o kredyt z KFM, w dniu 26 listopada 1996 r. jako pierwsze w kraju oddało do użytku budynek o 24 mieszkaniach przeznaczonych na wynajem wg zasad określonych w ustawie.

Kontrola Śremskiego TBS przeprowadzona przez NIK w kwietniu 1997 r. wykazała, że określona ustawą oraz wydanym z jej upoważnienia rozporządzeniem MGPiB procedura zatwierdzania umów lub statutów towarzystw i ich zmian, a szczególnie procedura uzyskiwania kredytów z KFM jest długotrwała, uciążliwa i wymaga trudnych do spełnienia warunków. Ustawowe warunki finansowania budownictwa społecznego, w sytuacji słabej kondycji ekonomicznej gminy, powodują zasadnicze trudności w zapewnieniu środków na sfinansowanie pełnych kosztów inwestycji. Np.

- *W celu uzyskania kredytu z KFM przedstawiciele TBS musieli odbyć w okresie pół roku 13 wyjazdów do Warszawy do Banku Gospodarstwa Krajowego i złożyć do wniosku o kredyt 37 różnych dokumentów. Wśród dokumentów złożonych przez TBS były m.in. takie, które nie są wyspecyfikowane jako konieczne w rozporządzeniu MGPiB.*

Problemem zasadniczym jest jednak, ustanowiona rozporządzeniem MGPiB, konieczność wykonania przez TBS, przed wystąpieniem z wnioskiem o kredyt, szeregu działań wymagających nakładów finansowych, np. różnych prac studialnych oraz opracowania dokumentacji techniczno-ekonomicznej. Stawia to TBS-y w sytuacji ryzyka poniesienia dość znacznych wydatków, które będą stanowiły stratę, gdyby kredyt nie został im przyznany.

- *Dla utrzymania się w limicie kosztów, wyznaczonym aktualnym w okresie zawierania umowy kredytowej wskaźnikiem przeliczeniowym kosztu 1 m² pow. użytkowej budynku mieszkalnego w woj. poznańskim, co jest warunkiem uzyskania kredytu z KFM, w koszcie budowy budynku TBS nie ujęto kosztu działki budowlanej i dokumentacji techniczno-projektowej, przekazanych TBS-owi nieodpłatnie przez gminę oraz kosztów delegacji służbowych do Warszawy i kosztów własnych TBS, pokrytych także przez gminę. Wskaźnik kosztu 1 m² pow. użytkowej budynku mieszkalnego w woj. poznańskim był zbyt niski w porównaniu do faktycznie uzasadnionych kosztów budowy.*
- *Kredyt z KFM zaciągnięty przez TBS w wysokości niespełna 50% kosztów budowy został uzupełniony dotacją gminy Śrem w wysokości nieco ponad 26% kosztów budowy. Środki te łącznie były niedostateczne do sfinansowania całości kosztu inwestycji. W tej sytuacji Śremskie TBS, wykorzystując postanowienia sformułowanego ogólnie art. 29 ustawy, przeniesione do regulaminu kwalifikacji najemców, zatwierdzonego wraz z umową spółki przez Ministra GPiB, mówiące o możliwości partycypacji w kosztach budowy mieszkań przez zakłady pracy i inne osoby mające interes w wynajęciu mieszkań przez osoby przez nie wskazane, uzyskało brakującą część środków w ten sposób, że wynajęło mieszkania wyłącznie osobom skierowanym przez partycypantów, którzy sfinansowali koszty budowy tych mieszkań w 25%. Wśród partycypantów było 20 osób fizycznych, spokrewnionych z osobami skierowanymi do wynajmu mieszkań, które wpłaciły kwoty od 1.600 do 13.000 zł.*
Ustawa w wym. art. 29 nie ustosunkowuje się do kwestii własności kwot partycypacji i w ślad za nią Śremskie TBS w umowach z osobami prawnymi i fizycznymi również nie ustaliło prawa własności wniesionych kwot. Interpretując przepisy ustawy Zarząd TBS uznaje, że kwoty partycypacji przeszły na własność TBS i nie podlegają zwrotowi ani żadnej formie rozliczenia, np. w momencie rozwiązania umowy najmu z osobą wskazaną przez partycypanta.

Oba przedstawione zjawiska: sposobu sfinansowania budowy oraz kryteriów kwalifikowania rodzin do wynajęcia mieszkań wykazują, że podstawowym problemem w działaniach Śremskiego TBS były czynniki ekonomiczne. Natomiast główna idea ustawy, tj. budowa mieszkań dla rodzin o niskich dochodach, mieszkających w złych warunkach nie w pełni została spełniona. Ich przyczyną są w dużym stopniu niewłaściwości ustawowych zasad finansowania budownictwa społecznego, nieadekwatnych do realiów ekonomicznych w gminach, w tym szczególnie niski, bo jedynie 50% kredyt z KFM.

- *Wg art. 30 ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego, TBS w swym budynku może wynająć mieszkanie wyłącznie osobom, których dochód gospodarstwa domowego nie przekracza określonego niskiego limitu. Dochód ten najemca winien utrzymywać przez cały okres zamieszkiwania. Gdy przekraczy limit dochodu, TBS może wyznaczyć mu czynsz wolny. Śremskie TBS nie wykorzystało tej możliwości, zmieniającej warunki najmu i w umowach zagwarantowało najemcom wskazanym przez partycypantów nie podwyższanie czynszu przez 5 lat, nawet w wypadku przekroczenia przez nich ustawowego limitu dochodu gospodarstwa domowego.*

III. DZIAŁANIA PODJĘTE PO ZAKOŃCZENIU KONTROLI

Do Prezesa Banku zostało skierowane wystąpienie pokontrolne zawierające wnioski zmierzające m. in. do:

- rozszerzenia i poprawienia skuteczności promocji Funduszu,
- przestrzegania wymagań ustawy w zakresie uzgadniania planu finansowego,
- uproszczenia procedur i przybliżenia kredytu do kredytobiorców,
- zmaksymalizowania wykorzystania środków Funduszu w 1997 r.

Do Prezesa Śremskiego Towarzystwa Budownictwa Społecznego wnioskowano o:

- zaprowadzenie ewidencji rzeczowo-wartościowej nieruchomości TBS,
- ustanowienie zasad rozliczeń kosztów zarządu ogólnego na działalność inwestycyjną i na gospodarkę zasobami mieszkaniowymi.

DZIAŁANIA PODJĘTE PO ZAKOŃCZENIU KONTROLI

Do zawartych w wystąpieniach pokontrolnych ocen, uwag i wniosków Prezesa kontrolowanych jednostek nie zgłosili zastrzeżeń.

Prezes Zarządu Banku w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne z dnia 7 kwietnia 1997 r. poinformował o przyjęciu wniosków i rozpoczęciu ich realizacji. Również Prezes ŚTB poinformował o podjęciu realizacji wniosków NIK.

W toku kontroli zasięgano informacji w Departamencie Finansowym Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast oraz w Instytucie Gospodarki Mieszkaniowej.

Dyrektor Departamentu
Ochrony Środowiska i Budownictwa

Andrzej Głowacki

Warszawa, dnia 12 maja 1997 r.

AKCEPTUJĘ
Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Zbigniew Wesołowski

ZATWIERDZAM
P R E Z E S
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Janusz Wojciechowski

1997-06-12