

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DEPARTAMENT OCHRONY ŚRODOWISKA I BUDOWNICTWA

Nr ewid. 90/97/S/96/007
DOŚiB-41100-96

INFORMACJA

**o wynikach kontroli funkcjonowania Funduszu Hipotecznego
oraz dysponowania środkami pomocowymi, związanymi z
obsługą Funduszu**

Warszawa

lipiec

1997 rok

Temat kontroli doraźnej	Nr ewid. 90/97/S/96/007	DOŚiB 41100-96
--------------------------------	--------------------------------	-----------------------

**FUNKCJONOWANIE FUNDUSZU HIPOTECZNEGO ORAZ DYSPONOWANIE ŹRÓDŁAMI
POMOCOWYMI, ZWIĄZANYMI Z OBSŁUGĄ FUNDUSZU**

SPIS TREŚCI

	strona
1. CZĘŚĆ OGÓLNA	2
1.1. Charakterystyka kontroli	2
1.2. Synteza ustaleń kontroli i ocena kontrolowanej działalności	4
1.3. Wnioski	12
2. CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA	13
2.1. Charakterystyka stanu prawnego	13
2.2. Charakterystyka uwarunkowań ekonomiczno-organizacyjnych	18
2.3. Istotne ustalenia kontroli	21
2.3.1. W Ministerstwie Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa	21
2.3.2. W Ministerstwie Finansów	30
2.3.3. W Banku Rozwoju Budownictwa Mieszkaniowego „Bud-Bank” S.A.	34
2.3.4. W Fundacji na Rzecz Kredytu Hipotecznego	39
3. OPIS POSTĘPOWANIA KONTROLNEGO I DZIAŁAŃ PODJĘTYCH PO ZAKOŃCZENIU KONTROLI	42

ZAŁĄCZNIK

Wykaz podstawowych aktów prawnych

CZĘŚĆ OGÓLNA
Charakterystyka kontroli

I. CZĘŚĆ OGÓLNA

1.1. Charakterystyka kontroli

Nr kontroli doraźnej 90/97/S/96/007

Nazwa kontroli - „**Funkcjonowanie Funduszu Hipotecznego oraz dysponowanie środkami pomocowymi, związanymi z obsługą Funduszu**”.

Kontrola została podjęta przez Najwyższą Izbę Kontroli na wniosek Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 sierpnia 1996 r. znak: GWC/45-58/96, skierowany do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Kontrola przeprowadzona została w okresie od 5 września do 15 listopada 1996 roku i obejmowała okres od 1994 r. do 31 sierpnia 1996 r.

Celem kontroli była ocena funkcjonowania i wykorzystania kredytów z Funduszu Hipotecznego oraz dysponowania środkami pomocowymi związanymi z obsługą Funduszu, a w szczególności ocena:

- 1) wykorzystania kredytów z Funduszu Hipotecznego oraz obciążeń budżetu państwa wynikających z obsługi tego Funduszu,
- 2) efektywność działań zainteresowanych jednostek organizacyjnych, związanych z funkcjonowaniem Funduszu Hipotecznego.

Kontrola przeprowadzona została w:

- 1) Ministerstwie Finansów,
- 2) b. Ministerstwie Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa,
- 3) Banku Rozwoju Budownictwa Mieszkaniowego „Bud-Bank” S.A.,
- 4) Fundacji na Rzecz Kredytu Hipotecznego.

Tematyka kontroli obejmowała:

- 1) w Ministerstwie Finansów, w b. Ministerstwie Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa oraz w Banku Rozwoju Budownictwa Mieszkaniowego „Bud-Bank” S.A. - ustalenie stopnia wykorzystania kredytów zagranicznych i kosztów poniesionych w związku z tym przez budżet państwa oraz zbadanie efektów podejmowanych działań związanych z wdrożeniem i funkcjonowaniem Funduszu Hipotecznego,
- 2) w Fundacji na Rzecz Kredytu Hipotecznego - zbadanie efektów podejmowania statutowych zadań Fundacji.

Kontrolę w Ministerstwie Finansów, w b. Ministerstwie Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa i w Banku Rozwoju Budownictwa Mieszkaniowego „Bud-Bank” S.A. przeprowadzono pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności, zaś w Fundacji na Rzecz Kredytu Hipotecznego pod względem legalności i rzetelności.

W kontroli uczestniczyły Departamenty NIK: Ochrony Środowiska i Budownictwa oraz Finansów i Bankowości.

Nie wystąpiły przypadki odmowy podpisania protokołu kontroli.

Obok wyników ww. kontroli w informacji wykorzystano także materiały z następujących kontroli NIK:

- 1) kontroli dotyczącej rozliczenia zadłużenia państwa, koordynowanej przez były Zespół Finansów i Budżetu NIK na przełomie 1993 i 1994 r.; w ramach tej kontroli ówczesny Zespół Państwowego Przemysłu i Handlu NIK przeprowadził m.in. kontrole w Ministerstwie Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa i w Banku Rozwoju Budownictwa Mieszkaniowego „Bud-Bank” SA,¹

¹ Informacja o wynikach kontroli „Rozliczenie zadłużenia państwa, NIK listopad 1994 r.

CZĘŚĆ OGÓLNA

Charakterystyka kontroli

2) kontroli dotyczącej gospodarowania składnikami majątkowymi przekazanymi Fundacji na Rzecz Kredytu Hipotecznego ze źródeł publicznych w latach 1992-1993, przeprowadzonej w I kwartale 1994 r. w Fundacji przez były Zespół Spółdzielczości NIK².

Wykorzystano także informację zbiorczą o wynikach kontroli NIK w latach 1991-96 pt. „Fundusze celowe w systemie budżetowym państwa”, opracowaną w listopadzie 1996 roku.

Ponadto zapoznano się z materiałami z kontroli wewnętrznej b. Ministerstwa Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa, przeprowadzonej w II kwartale 1996 r. przez komórkę kontrolną tego ministerstwa.

Skalę analizowanych zjawisk określono przy pomocy zbiorów danych statystycznych GUS.

Wszystkie kwoty pieniężne zawarte w niniejszej informacji, wyrażone zostały w złotych po denominacji. Wydatki dewizowe podano wg kursów obowiązujących w dniu regulowania zobowiązań.

W niniejszej informacji zastosowano następujące skróty:

- 1) **MBOiR lub Bank Światowy** - Międzynarodowy Bank Odbudowy i Rozwoju,
- 2) **EBOiR** - Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju,
- 3) **USA ID** - Agencja ds. Rozwoju Międzynarodowego USA,
- 4) **Biuro** - b. Biuro Projektu Finansowania Budownictwa Mieszkaniowego,
- 5) **Bud-Bank** - Bank Rozwoju Budownictwa Mieszkaniowego „Bud-Bank” S.A.,
- 6) **MGPiB** - byłe Ministerstwo Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa,
- 7) **MF** - Ministerstwo Finansów,
- 8) **UMiRM** - Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast,
- 9) **Fundacja** - Fundacja na Rzecz Kredytu Hipotecznego,
- 10) **NBP** - Narodowy Bank Polski,
- 11) **PKO bp** - Powszechna Kasa Oszczędności - Bank Państwowy w Warszawie,
- 12) **Projekt** - Projekt Rządu Polskiego i Banku Światowego Finansowania Budownictwa .. Mieszkaniowego lub Projekt Finansowania Budownictwa Mieszkaniowego,
- 13) **CFRNiT** – Centralny Fundusz Rozwoju Nauki i techniki
- 14) **JPY** - jeny japońskie.

² Informacja o wynikach kontroli „Gospodarowanie składnikami majątkowymi przekazanymi Fundacji ze źródeł publicznych w latach 1992-93, NIK, wrzesień 1994 r.

1.2. Synteza ustaleń kontroli i ocena kontrolowanej działalności

W latach 1990-92, tj. w okresie poprzedzającym zaciągnięcie kredytów zagranicznych i utworzenie Funduszu Hipotecznego, pogłębiała się w kraju tendencja coraz mniejszych ilości oddawanych mieszkań. Wobec braku długoterminowego kapitału bankowego i środków budżetowych nie stworzono w tych latach, odpowiedniego, preferencyjnego systemu finansowania budownictwa mieszkaniowego. W powstałej sytuacji zrodziła się koncepcja utworzenia w Polsce, wzorem państw zachodnich, Funduszu Hipotecznego, składającego się ze środków budżetowych i środków pochodzących z kredytów zagranicznych, którego celem byłoby kredytowanie budownictwa mieszkaniowego w warunkach gospodarki rynkowej, poprzez udzielanie średnioterminowych kredytów budowlanych dla inwestorów budujących mieszkania na sprzedaż i długoterminowych kredytów hipotecznych na zakup nowo wybudowanych mieszkań i domów. Zakładano, że wkład własny kredytobiorców wynosił będzie co najmniej 25 % wartości inwestycji.

1. W dniu 6 listopada 1990 r. Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów powołał zespół roboczy, który miał przedstawić propozycje „rozwiązań eliminujących rozbieżności zasad finansowania budownictwa mieszkaniowego w 1991 r.”.

Zespół roboczy, przy współpracy ekspertów Banku Światowego oraz ministerstw: GPiB i MF, jak również NBP i PKO bp, opracował w latach 1990-92 Projekt Rządu Polskiego i Banku Światowego dla Finansowania Budownictwa Mieszkaniowego w Polsce. Projekt opracowano w formie umów kredytowych z zagranicznymi instytucjami finansowymi, związanych z planowanym utworzeniem Funduszu Hipotecznego (str. 30).

Zespół roboczy przekształcił się następnie w „Zespół Projektu Rządu Polskiego i Banku Światowego dla Finansowania Budownictwa Mieszkaniowego w Polsce”, który występował także pod nazwą „Międzynarodowy Zespół Konsultacyjny ds. Projektu Banku Światowego dla Finansowania Budownictwa Mieszkaniowego w Polsce” działający w Urzędzie Rady Ministrów, a następnie w „Biuro Projektu Finansowania Budownictwa Mieszkaniowego” - usytuowane organizacyjnie w Fundacji na Rzecz Kredytu Hipotecznego, ustanowionej przez Ministra Finansów w imieniu Skarbu Państwa.

Biuro Projektu Finansowania Budownictwa Mieszkaniowego powołane zostało formalnie dopiero w dniu 7 lutego 1994 r. decyzją Ministra GPiB, jako zespół doradczy Ministra. Przedtem Biuro, przekształcone z Zespołu Projektu, działało w ramach Fundacji wykonując wyłącznie funkcje eksperckie. Zadania Biura, polegające m.in. na przygotowaniu odpowiednich instrumentów prawnych i organizacyjnych, związanych z wdrożeniem Projektu, do czasu zakończenia kontroli nie zostały wykonane (str. 29).

Na działalność Biura poniesiono, w okresie objętym kontrolą, tj. od dnia 1.01.1994 do 31.08.96 r., wydatki w wysokości 1.161 tys. zł (str. 28, 29, 32 i 33).

Na wydatki te składały się:

- 1) wynagrodzenie dla konsultantów, finansowane z grantu japońskiego - ok. 795 tys. zł. (31.784.807 JPY),
- 2) koszty osobowe oraz koszty personelu pomocniczego biura, zaliczone w ciężar kosztów Funduszu Hipotecznego finansowego z budżetu państwa - 366 tys. zł.

Ponadto w okresie od początku funkcjonowania Biura w ramach Fundacji, a przedtem Zespołu Projektu, do dnia 31.12.1993 r., wydatkowano na usługi konsultantów realizowane przez Biuro kwotę

CZĘŚĆ OGÓLNA

Synteza ustaleń kontroli i ocena kontrolowanej działalności

pochodzącą z grantu japońskiego w wysokości ok. 1.718 tys. zł. (68.727.046 JPY), a także nie rozliczoną część kwoty 120 tys. zł przekazanej z CFRNiT – jako wkład strony polskiej w realizację Projektu.

Decyzją Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast Biuro zakończyło działalność z dniem 31 stycznia 1997 roku (str. 29).

2. Głównym celem Projektu była pomoc dla Rządu RP (kredytobiorcy) w restrukturyzacji systemu finansowania budownictwa mieszkaniowego oraz we wdrożeniu efektywnego, opartego na zasadach rynkowych, systemu kredytowania budownictwa mieszkaniowego.

Podstawowe założenia Projektu określono w opracowaniu przekazanym Bankowi Światowemu przez Ministra GPiB w dniu 2 marca 1992 r., pt. „Polityka Finansowania Budownictwa Mieszkaniowego” (str. 21).

Założenia te, ujęte następnie w umowach kredytowych z zagranicznymi instytucjami finansowymi, polegały na:

- 1) zobowiązaniu strony polskiej m.in. do zreformowania systemu finansowania budownictwa mieszkaniowego, opracowania mechanizmów prawnych realizacji Projektu, w tym przepisów dotyczących gospodarki gruntami i rozwoju mieszkalnictwa oraz wspomagania władz lokalnych w przedmiotowym zakresie, utworzenia Funduszu Hipotecznego w Bud-Banku - który będzie odpożyczał środki finansowe z tego Funduszu innym bankom uczestniczącym w Projekcie, a także powołanie Biura i powierzenie mu zadań polegających na zarządzaniu, koordynacji i nadzorze nad realizacją Projektu,
- 2) zobowiązaniu kredytodawców do udzielenia Polsce kredytów na zasilenie finansowe Funduszu Hipotecznego, a także do udzielenia pomocy technicznej we wdrażaniu Projektu.

Zobowiązania strony polskiej zostały wykonane, w tym w zakresie powołania Funduszu Hipotecznego w Bud-Banku oraz powołania Biura, przy czym Biuro to powołane zostało formalnie dopiero w dniu 7 lutego 1994 r. decyzją Ministra GPiB, jako zespół doradczy Ministra.

Kredytodawcy natomiast zaoferowali Polsce kredyty w wysokości równowartości 292 mln dolarów USA, a także pomoc finansową i techniczną we wdrażaniu Projektu.

3. Rząd RP przewidywał postawienie do dyspozycji Funduszu Hipotecznego środków finansowanych stanowiących równowartość 425 mln dolarów USA (str. 21, 23).

Na kwotę tą składały się następujące środki:

- 1) 200 mln dolarów USA z kredytu MBOiR, w ramach umowy podpisanej w dniu 21 grudnia 1992 r. przez Kazimierza Dziewanowskiego b. ambasadora RP w USA, działającego jako przedstawiciel Rządu RP, w oparciu o upoważnienie Rady Ministrów uchwałą RM Nr 57/92 z dnia 27 maja 1992 r. (str. 21 - 22),
- 2) równowartość 200 mln dolarów USA ze środków budżetowych wniesionych przez stronę polską - jako część wymaganego umową z MBOiR udziału budżetu państwa; udział ten uzupełniony został 67 mln dolarów USA z kredytu EBOiR, w ramach umowy podpisanej w dniu 22 grudnia 1992 r. przez Andrzeja Bratkowskiego b. Ministra GPiB, w oparciu o upoważnienie Rady Ministrów udzielona uchwałą RM Nr 65/92 z dnia 22 czerwca 1992 roku (str. 23),
- 3) 25 mln dolarów USA w ramach możliwych do zaciągnięcia na amerykańskim rynku kapitałowym w ramach kredytów gwarantowanych przez Rząd USA, reprezentowany przez USA ID, w efekcie umowy podpisanej w dniu 9 listopada 1992 r. przez Andrzeja Bratkowskiego b. Ministra GPiB, w oparciu o upoważnienie Rady Ministrów uchwałą RM Nr 58/92 z dnia 27 maja 1992 r.

Na tej podstawie w dniu 6 grudnia 1993 r. Ryszard Wilczyński, przedstawiciel MF - pełnomocnik Rządu RP, podpisał umowę ze wskazanym przez USA ID amerykańskim bankiem komercyjnym Bear, Stearns & Co. Inc, o zaciągnięcie kredytu w wysokości 10 mln dolarów USA (str. 22, 23).

Rada Ministrów, zgodnie z treścią ww uchwał, powierzyła wykonanie umów kredytowych Ministrowi GPiB, w porozumieniu z Ministrem Finansów (str. 21,22 - 23).

Faktycznie do dyspozycji Funduszu Hipotecznego postawiono kwotę stanowiącą równowartość 277 mln dolarów USA pochodzących z kredytów zagranicznych (str. 24, 31).

CZĘŚĆ OGÓLNA

Synteza ustaleń kontroli i ocena kontrolowanej działalności

4. Uruchomienie kredytów z Funduszu Hipotecznego nastąpiło dopiero w dniu 23 kwietnia 1993 r. poprzez zrefinansowanie pierwszego kredytu na rzecz Banku PKO bp, jako banku uczestniczącego w Projekcie. Do dnia 31 sierpnia 1996 r. do Programu przystąpiło 15 banków uczestniczących, z których tylko 4 działały aktywnie, tj.: Bank Inicjatyw Społeczno - Ekonomicznych S.A. w Warszawie, Górnośląski Bank Gospodarczy S.A. w Katowicach, Powszechny Bank Gospodarczy S.A. w Łodzi i Gospodarczy Bank Wielkopolski S.A. w Poznaniu.

Do dnia 31 sierpnia 1996 r. banki uczestniczące w Projekcie udzieliły 336 kredytów mieszkaniowych z Funduszu Hipotecznego na sumę 21.655 tys.zł, z czego wypłaciły kredytobiorcom 13.780 tys.zł w ramach 238 kredytów (str. 37).

Należy nadmienić, że Bank PKO bp, który pierwotnie uczestniczył w Projekcie i pobrał pierwsze środki z Funduszu Hipotecznego uruchamiając przez to koszty obsługi kredytów zagranicznych, a następnie zrezygnował z pobierania dalszych środków i uruchomił kredyty mieszkaniowe z własnych środków, udzielił do dnia 31.07.96 r. 19.280 kredytów na sumę 546.166 tys. zł. (str. 32, 38, 39).

5. Z kredytów zagranicznych w wysokości 277 mln. dolarów USA wykorzystano, do dnia 31 sierpnia 1996 r., zaledwie 13.637 tys. dolarów USA, tj. 4,9 %, w tym z kredytu z MBOiR - 2.007 tys. dolarów USA, tj. 1 %, a z kredytu z EBOiR - 1.630 tys. dolarów USA, tj. 2.4 %; kredyt z amerykańskiego banku komercyjnego, gwarantowany przez USA ID, w wysokości 10 mln dolarów USA strona polska wykorzystwała w 100 % (str. 24, 31, 35).

6. Minister Finansów, pełniąc wiodącą rolę przy sporządzaniu Projektu, nie przeprowadził analizy popytu na środki finansowe pochodzące z kredytów zagranicznych, związanych z Funduszem Hipotecznym (str. 32).

7. Mimo niskiego wykorzystania środków pochodzących z tych kredytów, MGPIB i MF dopiero po ponad 2,5 roku od podpisania umów kredytowych przystąpiło do redukcji ich wysokości (str. 25, 26, 27).

Redukcja kredytów, do czasu zakończenia kontroli NIK, przebiegała w sposób następujący:

- 1) w dniu 6 lipca 1995 r. zredukowano kredyt z MBOiR z 200 mln dolarów USA do 50 mln dolarów USA, zaś 28 czerwca 1996 r. o dalsze 30 mln dolarów USA, do kwoty 20 mln dolarów USA,
- 2) w dniu 24 sierpnia 1995 r. zredukowano kredyt z EBOiR, z 67 mln dolarów USA do 17 mln dolarów USA, zaś w dniu 25 września 1996 r. strony ostatecznie anulowały kredyt do wysokości jego wykorzystania, tj. 1.630 tys. dolarów USA.

8. Z tytułu zaciągniętych kredytów strona polska poniosła koszty obsługi, które wg stanu na dzień 31 sierpnia 1996 r. wyniosły 4.101 tys. dolarów USA, tj. 30,8 % wykorzystanych kwot tych kredytów, w tym:

- | | | |
|---|---|-------------------------|
| 1) opłaty za gotowość od niepobranej kwoty kredytów | - | 2.247 tys. dolarów USA, |
| 2) odsetki od pobranej kwoty kredytów | - | 1.632 tys. dolarów USA, |
| 3) inne opłaty | - | 222 tys. dolarów USA |

Umowy o udzielenie stronie polskiej kredytów na wspieranie budownictwa mieszkaniowego zakładały, że od momentu uruchomienia kredytów strona polska będzie ponosiła opłaty za postawienie kredytów do dyspozycji, tzw. opłaty za gotowość (str. 27, 28, 30, 31).

CZĘŚĆ OGÓLNA

Synteza ustaleń kontroli i ocena kontrolowanej działalności

9. Na mocy uchwał Walnego Zgromadzenia Akcjonariuszy Bud-Banku, podjętych w dniu 25 kwietnia 1992 r. bank ten stał się zarządcą Funduszu Hipotecznego, z zadaniem odpożyczania środków finansowych z tego Funduszu bankom uczestniczącym w Projekcie i stopniowego zaniechania działalności komercyjnej. Jak wykazała kontrola, po ponad czteroletnim okresie działalności, tj. do dnia 31.08.1996 r. wielkość akcji kredytowej z Funduszu Hipotecznego stanowiła tylko 15,7 % wartości kredytów ogółem Bud-Banku, zaś udział przychodów z tytułu kredytów z tego Funduszu w przychodach ogółem Bud-Banku stanowił 5,9 % (str. 34).

Ustalenia kontroli wykazały, że Bud-Bank, wspólnie z Biurem, podejmował działania promujące Fundusz Hipoteczny, w tym w szczególności szkolenia pracowników banków uczestniczących w Projekcie.

Bud-Bank nie ponosił faktycznej odpowiedzialności za wykorzystanie środków kredytowych, postawionych do dyspozycji stronie polskiej, nie posiadał tych środków na swoim rachunku, nie ponosił opłaty za gotowość i nie był władny zmienić warunki umów o korzystanie przez stronę polską z kredytów. Bud-Bank nie posiadał również zorganizowanej sieci banków uczestniczących, które byłyby przygotowane do udzielania kredytów.

Dopiero w lipcu 1995 r., na wniosek Bud-Bank, w porozumieniu z MGPIB i MF, uproszczono procedury i poprawiono warunki udzielania kredytów oraz rozszerzono zakres funkcjonowania Funduszu Hipotecznego. Nie przyczyniło się to jednak do istotnego zwiększenia popytu na kredyty hipoteczne.

Powierzenie Bud-Bankowi roli zarządzającego Funduszem Hipotecznym, w gruncie rzeczy sprowadzało się do roli pośrednika w pożyczaniu pieniędzy bankom uczestniczącym i pobieraniu marży z tego tytułu; całe ryzyko kredytowe obciążało banki uczestniczące.

Bud-Bank w sposób niewłaściwy określał coroczne zapotrzebowanie na środki finansowe związane z realizacją Projektu. MGPIB i MF planów nie weryfikowano. W praktyce okazało się, że wykorzystanie środków w formie wypłacanych kredytów w latach 1994 i 1995 wynosiło odpowiednio 1,4 % i 4,8 % w stosunku do kwot zapisanych w ustawach budżetowych (str. 39).

10. Zasadniczymi przyczynami niskiego wykorzystania środków z Funduszu Hipotecznego była zbyt wysoka cena kredytów oferowanych z tego Funduszu, konieczność ponoszenia dodatkowych kosztów związanych z udziałem w operacjach kredytowych Bud-Banku, jako zarządcy Funduszu i banków uczestniczących, udzielających kredytów osobom zainteresowanym, a także uciążliwe i nie dostosowane do realiów polskich procedury udzielania i spłaty tych kredytów (str. 37, 38).

MGPIB podejmowało, w okresie objętym kontrolą, działania mające na celu zwiększenie stopnia wykorzystania środków z Funduszu Hipotecznego, polegające m.in. na:

- 1) zastąpieniu podstawowej stopy oprocentowania - jako stopy kredytu refinansowego NBP, stopą kredytu redyskontowego NBP, a następnie stopą równą średniej arytmetycznej z nominalnych rentowności 13-tygodniowych bonów skarbowych z przetargów, które odbyły się w okresie obliczeniowym (w ciągu jednego miesiąca kalendarzowego),
- 2) zwiększeniu do 100 %, wobec pierwotnych 80 %, udziału środków Funduszu Hipotecznego w kredytach udzielanych przez banki uczestniczące,
- 3) uzyskaniu możliwości refinansowania kredytów przeznaczonych na zakup mieszkań na rynku wtórnym, ze środków kredytów gwarantowanych przez USA ID,
- 4) zwiększeniu dopuszczalnej powierzchni jednostkowej kredytowanych mieszkań,
- 5) obniżeniu marży Bud-Banku,
- 6) uproszczeniu procedury udzielania i spłaty kredytów z Funduszu Hipotecznego.

Działania te nie doprowadziły jednak do istotnego zwiększenia popytu na kredyty z tego Funduszu (str. 30).

CZĘŚĆ OGÓLNA

Synteza ustaleń kontroli i ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli na podstawie kontroli przeprowadzonej na przełomie 1993 i 1994 roku pt. „Rozliczenie zadłużenia państwa”, zwracała uwagę m.in. na niskie wykorzystanie kredytów z Funduszu Hipotecznego oraz niedostateczne uwzględnienie w umowach kredytowych obowiązujących w Polsce przepisów prawa bankowego.

W okresie po uruchomieniu Funduszu Hipotecznego w kilku dużych bankach posiadających sieć oddziałów w kraju, w tym w szczególności w Banku PKO bp, wystąpiła nadpłynność środków finansowych - co pozwoliło na uruchomienie kredytów mieszkaniowych w tych bankach na znacznie korzystniejszych warunkach.

11. Rząd RP uzyskał na wdrożenie Projektu bezzwrotną pomoc finansową rządu japońskiego oraz EBOiR, w łącznej wysokości ok. 1.039 tys. dolarów USA oraz pomoc techniczną od kredytodawców, w formie konsultacji i doradztwa (str. 28, 29, 32 i 33).

Bezzwrotna pomoc finansowa obejmowała:

1) grant rządu japońskiego przyznany w dniu 28 marca 1991 r. w formie bezzwrotnej pomocy finansowej, w wysokości 119 mln JPY, tj. ok. 1 mln dolarów USA, realizowany przez MBOiR;

Według stanu na dzień 31 sierpnia 1996 r. wykorzystanie środków grantu japońskiego wynosiło 105.014.560 JPY, co stanowi 88,2 % deklarowanej bezzwrotnej pomocy, w tym wydatki na zakup sprzętu biurowego i komputerowego dla Fundacji i MGPIB - 4.502.707 JPY i usługi konsultantów - 100.511.853 JPY realizowane przez Biuro, tj. odpowiednio 4,3 % i 95,7 % wykorzystanej kwoty.

Zasady dysponowania środkami finansowymi z grantu japońskiego uregulowane zostały dopiero w dniu 18 marca 1994 r., na wniosek Ministra GPIB, w drodze porozumienia zawartego między Ministrem Finansów i Ministrem GPIB w sprawie upoważnienia ministra GPIB do dysponowania grantem japońskim. Do tego czasu środki finansowe z tego grantu w wysokości 69.864.126 JPY, tj. 58,7 % całości grantu, wykorzystane zostały przez Fundację i działające nieformalnie w jej ramach Biuro, za zgodą Ministra Finansów, głównie na eksperckie prace konsultantów - które nie przyczyniły się do skutecznego wdrożenia Projektu.

2) bezzwrotną pomoc EBOiR, przyznaną w dniu 16 lipca 1996 r., realizowaną przez francuski bank „Credit Foncier de France” w wysokości 28.838 ECU, tj. ok. 39 tys. dolarów USA, wydatkowaną w całości na zakup sprzętu komputerowego, fotokopiarki, faxu i samochodu osobowego z przeznaczeniem dla Biura.

12. Zaangażowanie środków budżetu państwa w Fundusz Hipoteczny i jego obsługą do dnia 31 sierpnia 1996 r. wynosiło kwotę ok. 23.452,5 tys. zł. (str. 34, 35, 36).

Na kwotę tą składało się:

1) równowartość złotówkowa kwoty 7.330 mln dolarów USA (ok. 12.107,7 tys. zł.) przekazana w 1993 r. z budżetu MGPIB do Bud-Banku jako zaliczka, przeznaczona na wypłaty kredytów refinansowych bankom uczestniczącym w Projekcie oraz kwota 4.49,8 tys. zł. przekazana również z budżetu MGPIB do Bud-Banku, przeznaczona na refinansowanie bankom uczestniczącym w Projekcie udzielonych przez nie kredytów,

2) równowartość złotówkowa kwoty 4.101 tys. dolarów USA (ok. 6.725 tys. zł.) stanowiącej koszty obsługi zaciągniętych kredytów zagranicznych.

Ponadto, na wniosek Ministra Finansów, z budżetu państwa - ze środków CFRNiT - w dniu 31.12.1990 r. przekazana została kwota 120 tys. zł., na konto Zespołu Projektu Rządu Polskiego i Banku Światowego dla Finansowania Budownictwa Mieszkaniowego, jako wkład strony polskiej w realizację Projektu.

13. Fundacja na Rzecz Kredytu Hipotecznego ustanowiona została w dniu 22 marca 1991 r. przez Ministra Finansów działającego w imieniu Skarbu Państwa. Zgodnie ze statutem Fundacji jej zadaniem jest m.in. opracowanie i wdrożenie Projektu. Tymczasem Projekt opracowany został przez wspomniany na wstępie zespół roboczy powołany decyzją Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów.

CZĘŚĆ OGÓLNA

Synteza ustaleń kontroli i ocena kontrolowanej działalności

Zdaniem NIK brak było uzasadnienia do powołania Fundacji wobec faktu, iż zadania, które ta jednostka miała wykonywać, powierzono przedtem zespołowi roboczemu (str. 33, 39, 40).

Minister Finansów przeznaczył na rzecz Fundacji środki finansowe i majątkowe będące w dyspozycji Zespołu Projektu Rządu Polskiego i Banku Światowego dla Finansowania Budownictwa Mieszkaniowego w Polsce. Szef Projektu, powołany przez Ministra Finansów, przekazał na rzecz Fundacji kwotę ok. 62 tys. zł. ze środków przekazanych Zespołowi Projektu w dniu 31.12.1990 r. na wniosek Ministra Finansów z dnia 18.12.1990 r. z CFRNiT w wysokości 120 tys. zł. (1,2 mld starych zł.). Pozostałe środki finansowe, w wysokości ok. 58 tys. zł. wykorzystane zostały przez Zespół Projektu i dotychczas nie zostały rozliczone (str. 33, 39, 41).

Minister Finansów, po podpisaniu w dniu 28 marca 1991 r. umowy w sprawie grantu japońskiego, jako odbiorca środków grantu, upoważnił Szefa Projektu, pełniącego jednocześnie funkcję Prezesa Fundacji od dnia 11 maja 1991 r. do dnia 27 maja 1992 r., do dysponowania środkami grantu w wysokości 119 mln JPY, tj. ok. 1 mln dolarów USA, przy czym od dnia 1 grudnia 1991 r. do dnia 18 marca 1994 r. środkami grantu dysponował Szef Projektu - Dyrektor Biura, nowo powołany przez ówczesnego Wicepremiera, Ministra Finansów, na wniosek Ministra GPiB (str. 33).

Wyniki kontroli wykazały, że Fundacja (i działające w jej strukturze Biuro), wyczerpała swój majątek i środki finansowe udostępnione przez fundatora - Ministra Finansów, nie osiągając celów założonych w statucie Fundacji. Fundacja nie opracowała i nie wdrożyła rozwiązań finansowania budownictwa, rolnictwa, przemysłu i handlu i innych dziedzin gospodarki w oparciu o instrument kredytu hipotecznego, a także nie opracowała i nie wdrożyła Projektu Rządu Polskiego i Banku Światowego dla Finansowania Budownictwa Mieszkaniowego w Polsce w oparciu o instrument kredytu hipotecznego (str. 40, 41).

Minister Finansów nie wykonał ustaleń po kontroli NIK, dotyczących Fundacji, przeprowadzonej na przełomie 1993 i 1994 r. oraz w 1996 r. w zakresie:

1) rozliczenia przekazanej w dniu 31.12.1990 r. przez Prezydium Komitetu do Spraw Nauki i Postępu Technicznego przy Radzie Ministrów, ze środków CFRNiT kwoty 120 mld zł na rzecz Międzynarodowego Zespołu Konsultacyjnego ds. Projektu Banku Światowego dla Finansowania Budownictwa Mieszkaniowego w Polsce³, w tym kwoty 62 tys. zł, stanowiącej dotację dla Fundacji na realizację Projektu,

2) dokonania merytorycznej oceny funkcjonowania Fundacji (str. 41).

Realizując ustalenia kontroli NIK z 1994 r. Minister Finansów przeprowadził natomiast, na wniosek Ministra GPiB, działania zmierzające do rozgraniczenia pod względem formalno-majątkowym działalności Zespołu Projektu (Biura) oraz Fundacji (str. 33).

14. Minister GPiB podejmował w okresie objętym kontrolą, działania związane wdrażaniem i funkcjonowaniem Funduszu Hipotecznego, w tym działania związane z formalnym powołaniem Biura, określeniem zasad dysponowania środkami finansowymi z grantu japońskiego, racjonalnym wykorzystaniem kredytów zagranicznych, dotyczące zwłaszcza potanienia kredytów i uproszczenia procedur ich udzielania. Minister GPiB spowodował także przeprowadzenie kontroli wewnętrznej, dotyczącej funkcjonowania Funduszu Hipotecznego. Działania te nie przyniosły jednak oczekiwanych rezultatów merytorycznych (str. 29, 30).

W ocenie NIK zaciągnięcie przez Rząd RP kredytów zagranicznych w wysokości 277 mln. dolarów USA, celem uruchomienia Funduszu Hipotecznego, było nieracjonalne.

Wyniki kontroli wykazały, że podpisanie umów kredytowych z zagranicznymi instytucjami finansowymi nie zostało poprzedzone odpowiednim rozeznaniem przez MF i MGPiB popytu na tego rodzaju kredyty, a także rozeznaniem, jakie warunki prawne, ekonomiczne i organizacyjne winny

³ Kwotą tą dysponował Zespół Rządu Polskiego i Banku Światowego dla Finansowania Budownictwa Mieszkaniowego.

CZĘŚĆ OGÓLNA
Synteza ustaleń kontroli i ocena kontrolowanej działalności

zostać spełnione aby tego rodzaju kredyty mogły być konkurencyjne na krajowym rynku kredytów mieszkaniowych.

W podpisanych umowach kredytowych usankcjonowano wysoką cenę i skomplikowane procedury udzielania i spłaty kredytów oferowanych przez zagraniczne instytucje finansowe, a także nie podjęto w porę negocjacji zmierzających do zmiany tych warunków i redukcji wysokości kredytów.

MGPiB, odpowiedzialne wspólnie z MF za właściwą realizację umów kredytowych, nie wdrożyło szeroko nowych systemów finansowania budownictwa mieszkaniowego opartych o kredyty hipoteczne, mimo upływu ponad 4 lat od podpisania umów.

Bud-Bank nie został przygotowany do skutecznego zarządzania Funduszem Hipotecznym, dysponował zbyt małym kapitałem finansowym i nie posiadał zorganizowanej sieci banków uczestniczących, które byłyby przygotowane do udzielania kredytów hipotecznych.

Fundacja tylko w niewielkim stopniu realizowała swoje cele statutowe związane z Projektem. Do dnia 7 lutego 1994 r. tj. do czasu formalnego powołania Biura decyzją Ministra GPiB, Fundacja stanowiła tylko osłonę dla działalności Biura, wykorzystującego środki finansowe przekazane przez Ministra Finansów (fundatora).

Pomimo dwukrotnych wystąpień pokontrolnych NIK, po kontrolach przeprowadzonych na przełomie 1993 i 1994 r. oraz w 1996 r., Minister Finansów nie spowodował rozliczenia 120 tys. zł, przekazanych w dniu 31.12.1990 r. z CFRNiT na konto Międzynarodowego Zespołu Konsultacyjnego ds. Projektu Banku Światowego dla Finansowania Budownictwa Mieszkaniowego w Polsce.

Zagraniczne środki pomocowe w wysokości ok. 1.039 tys. dolarów USA, wykorzystane zostały głównie na ekspertyzy sporządzane przez konsultantów krajowych i zagranicznych i nie przyczyniły się do wdrożenia Projektu.

CZĘŚĆ OGÓLNA

Uwagi i wnioski

1.3. Wnioski

Zdaniem NIK, niezależnie od konieczności realizacji wniosków przyjętych przez jednostki skontrolowane, zdaniem NIK istnieje potrzeba podjęcia działań o szerszym charakterze, a mianowicie:

1. Zawieranie przez Rząd RP zagranicznych umów kredytowych winno być poprzedzone przeprowadzeniem analizy potrzeb na środki finansowe z kredytów zagranicznych, w tym analiz wykonywanych przez co najmniej dwa niezależne źródła wyłonione wg zasad określonych w ustawie o zamówieniach publicznych.

2. Analiza realizacji zagranicznych umów kredytowych należy przeprowadzać co najmniej co pół roku i w przypadku odstępstw od założonych harmonogramów ich realizacji - podejmować stosowne działania.

3. Rozważenie ograniczenia kosztów obsługi kredytów zagranicznych, m.in. poprzez anulowanie kredytu z MBOiR, względnie renegocjację warunków udzielonego kredytu lub ograniczenie jego poziomu do wysokości faktycznych potrzeb na 1997 rok.

4. Dla poprawy sytuacji w zakresie finansowania budownictwa mieszkaniowego celowym byłoby rozważenie możliwości włączenia Bud-Banku do jednej ze skonsolidowanych grup bankowych⁴. Umożliwiłoby to Bud-Bankowi nie tylko pełnienie roli banku odpowiadającego środki finansowe na kredyty mieszkaniowe udzielane następnie przez banki uczestniczące w Projekcie, ale również pełnienie roli edukacyjnej wobec systemu bankowego w zakresie udzielania kredytów hipotecznych, a także m.in.:

1) bezpośrednie udzielanie osobom prawnym i fizycznym kredytów hipotecznych,

2) dostęp do środków na finansowanie bieżącej działalności kredytowej, tańszych niż środki pozyskiwane dotychczas przez Bud-Bank,

3) wzmocnienie pozycji na rynku wystandaryzowanych kredytów hipotecznych, dzięki możliwości dostępu do grupy bankowej, do której włączony mógłby być Bud-Bank,

4) uzyskanie rzeczywistej specjalizacji w kierunku bankowości hipotecznej, a w rezultacie przekształcenie w bank hipoteczny,

5) racjonalizację kosztów działalności operacyjnej dzięki uzyskaniu np. wsparcia administracyjnego i informatycznego ze strony grupy bankowej.

5. Niezbędne jest lepsze i pełne zabezpieczenie interesów Skarbu Państwa w fundacjach, w których Minister Skarbu Państwa jest fundatorem. Ponadto należy dokonać merytorycznej oceny funkcjonowania Fundacji oraz ponownie rozważyć, wobec niezrealizowania celów i zadań statutowych oraz wyczerpania środków finansowych i majątku Fundacji, celowość jej istnienia.

⁴ Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast w stanowisku przedłożonym w styczniu 1997 r. do rozpatrzenia przez Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów zasugerowała włączenie Bud-Banku do holdingu Banku Polska Kasa Opieki SA w Warszawie - Grupy PeKaO SA

II. CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA

2.1. Charakterystyka stanu prawnego

Zakres, zadania i kompetencje kierowników jednostek objętych kontrolą, w sprawach dotyczących funkcjonowania Funduszu Hipotecznego oraz dysponowania środkami pomocowymi związanymi z obsługą Funduszu, wynikają z następujących aktów prawnych:

1. Ustawy z dnia 29 grudnia 1982 r. o urzędzie Ministra Finansów oraz urzędach i izbach skarbowych⁵. Zgodnie z art. 1 ustawy, Minister Finansów jest naczelnym organem administracji państwowej kierującym sprawami finansowymi gospodarki narodowej oraz oddziałującym na jej funkcjonowanie i rozwój, stosownie do potrzeb społecznych i gospodarczych, zgodnie z polityką Państwa.

Do zakresu działania Ministra Finansów należy m.in.:

- 1) opracowywanie bilansu finansowego Państwa, budżetu Państwa oraz planu obrotów płatniczych z zagranicą, planu bilansu płatniczego, a także sprawowania pieczy nad ich realizacją,
- 2) opracowania planu finansowego Państwa oraz dokonywanie analiz sytuacji finansowej Państwa,
- 3) ustalania zasad ewidencji majątku, należności i zobowiązań Skarbu Państwa,
- 4) opracowania i koordynowania realizacji polityki dewizowej, kredytowej i płatniczej w obrotach z zagranicą oraz organizowania w tym zakresie współpracy z zagranicą,
- 5) obsługi długów państwowych - art. 2 pkt 1-2, 10, 13 i 15 ustawy.

2. Ustawy z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędzie Ministra Finansów oraz urzędach i izbach skarbowych.⁶ Zgodnie z art. 1 ustawy, do zadań Ministra Finansów należy inicjowanie polityki państwa w zakresie finansów publicznych i jej realizacja oraz zapewnienie koordynacji działań w sprawach gospodarowania publicznymi środkami finansowymi.

Do zakresu działania Ministra Finansów należy m.in.:

- 1) zapewnianie realizacji dochodów i wydatków budżetu państwa oraz wykonywanie kontroli w tym zakresie,
- 2) realizacja polityki zaciągania długu publicznego, w tym opracowywanie polityki emisji oraz warunków emisji skarbowych papierów wartościowych przeznaczonych na rynek krajowy lub zagraniczne rynki finansowe, a także zasad organizacji rynku pierwotnego i wtórnego skarbowych papierów wartościowych oraz zasad i warunków zaciągania przez państwo kredytów i pożyczek,
- 3) ustalanie zasad ewidencji należności i zobowiązań Skarbu Państwa oraz ich obsługa i dochodzenie, w zakresie nie przypisanym innym organom,
- 4) udzielanie poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa, ich ewidencja i obsługa w zakresie wynikającym z odrębnych przepisów,
- 5) współudział w opracowywaniu i koordynowaniu realizacji polityki dewizowej, kredytowej i płatniczej w obrotach z zagranicą oraz współudział w organizowaniu współpracy z zagranicą, w tym z międzynarodowymi organizacjami i instytucjami finansowymi, a także opracowywanie zasad i warunków konwersji zagranicznych długów państwowych - art. 2 pkt 2-4, 7-8 i 10 ustawy.

Ponadto przepis art. 3 ust. 1 pkt 9 ustawy nałożył na Ministra Finansów obowiązek współdziałania z innymi naczelnymi i centralnymi organami administracji rządowej w realizowaniu zadań Rady Ministrów w sprawach tworzenia systemu finansowania i kredytowania budownictwa mieszkaniowego.

3. Ustawy z dnia 23 października 1987 r. o utworzeniu urzędu Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa⁷. Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 2 lit. c-f i pkt 3 ustawy, do zadań Ministra GPiB należała realizacja polityki państwa w zakresie gospodarki przestrzennej, gospodarki mieszkaniowej i komunalnej,

⁵ (tj. Dz.U. z 1994 r. Nr 106, poz. 511, zm.: z 1995 r., Nr 142, poz. 702)

⁶ (Dz.U. Nr 106, poz. 489)

⁷ (Dz.U. Nr 33, poz. 173, zm.: z 1989 r., Nr 30, poz. 163)

CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA

Charakterystyka stanu prawnego

budownictwa i inwestycji w stosunku do wszystkich podmiotów gospodarczych, niezależnie od form własności, a w szczególności:

- 1) prognozowanie zapotrzebowania na grunty przeznaczone pod budownictwo mieszkaniowe,
- 2) ustalanie zasad pozyskiwania i gospodarowania gruntami pod budownictwo,
- 3) współdziałanie w projektowaniu zasad ustalania lokalizacji inwestycji,
- 4) tworzenie warunków do sprawnego i efektywnego funkcjonowania gospodarki przestrzennej, komunalnej i mieszkaniowej oraz budownictwa, m.in. poprzez inicjowanie i współdziałanie w opracowaniu zasad kredytowania i finansowania budownictwa mieszkaniowego.

4. Ustawa z dnia 5 stycznia 1991 r. Prawo budżetowe⁸. Zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 8 i 14 ww ustawy, wydatkami budżetu państwa są m.in.: odsetki od zaciągniętych kredytów i od papierów wartościowych Skarbu Państwa, odsetki od otrzymanych kredytów zagranicznych.

Minister Finansów, zgodnie z art 24 ustawy, prowadzi ewidencję:

- 1) należności Skarbu Państwa z tytułu udzielonych kredytów zagranicznych oraz należności wynikających z udzielonych pożyczek i poręczeń,
- 2) zobowiązań Skarbu Państwa wynikających z zaciągniętych kredytów krajowych i zagranicznych, udzielonych poręczeń oraz wykupu wyemitowanych papierów wartościowych.

W myśl art. 23 Prawa budżetowego, Rada Ministrów lub Minister Finansów mogą udzielać poręczenia spłat ze środków budżetu państwa części lub całości kredytu bankowego oraz odsetek, do łącznej kwoty określonej w ustawie budżetowej.

Jednocześnie, zgodnie z treścią art. 39 ust. 2 ww ustawy, Minister Finansów sprawuje ogólną kontrolę realizacji dochodów i wydatków budżetu państwa.

5. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach⁹. Zgodnie z art. 1 ww ustawy, fundacja może być ustanowiona dla realizacji zgodnych z podstawowymi interesami Rzeczypospolitej Polskiej celów społecznie lub gospodarczo użytecznych, w szczególności takich, jak: ochrona zdrowia, rozwój gospodarki i nauki, oświata i wychowanie, kultura i sztuka, opieka i pomoc społeczna, ochrona środowiska i zabytków.

Fundacje mogą ustanawiać osoby fizyczne, niezależnie od ich obywatelstwa i miejsca zamieszkania, bądź osoby prawne mające siedziby w Polsce lub za granicą - art. 2 ust. 1 ustawy.

Oświadczenie woli o ustanowieniu fundacji powinno być złożone w formie aktu notarialnego, a w oświadczeniu tym fundator powinien wskazać cele fundacji oraz składniki majątkowe przeznaczone na jego realizację - art. 3 ust. 1 i 2 ustawy.

Fundator ustala statut Fundacji, określający jej nazwę, siedzibę i majątek, cele, zasady, formy i zakres działalności fundacji, skład i organizację zarządu, sposób powoływania oraz obowiązki i uprawnienia tego organu i jego członków - art. 5 ust. 1 ustawy. Fundator może odstąpić od osobistego ustalenia statutu i upoważnić do jego ustalenia inną osobę fizyczną lub prawną - art. 6 ust. 1 ustawy.

Fundacja uzyskuje osobowość prawną z chwilą wpisania do rejestru fundacji, prowadzonego przez Sąd Rejonowy dla Miasta Stołecznego Warszawy - art. 7 ust. 1 i 2 ustawy

Właściwy minister lub wojewoda może wystąpić do sądu o uchylenie uchwały zarządu fundacji, pozostającej w rażącej sprzeczności z jej celem albo z postanowieniami statutu fundacji lub z przepisami prawa - art. 13 ustawy.

W razie osiągnięcia celu, dla którego fundacja została ustanowiona lub w razie wyczerpania środków finansowych i majątku fundacji - fundacja podlega likwidacji w sposób wskazany w jej statucie. Jeżeli statut nie przewiduje likwidacji fundacji lub jego postanowienia w tym przedmiocie nie są wykonywane, w przypadkach wymienionych wyżej organ, o którym mowa w art. 13 ustawy, zwraca się do sądu o likwidację fundacji - art. 15 ust. 1 i 2 ustawy.

6. Ustawa z dnia 14 grudnia 1990 r. o zniesieniu i likwidacji niektórych funduszy¹⁰. Zgodnie z art. 1 ust. 1 ww ustawy, zniesiono z dniem 1 stycznia 1991 r. szereg funduszy, w tym Centralny Fundusz Rozwoju Nauki i Techniki.

⁸ (tj. Dz.U. z 1993 r. Nr 72, poz. 344, zm.: z 1994 r. Nr 76, poz. 344, Nr 121, poz. 591 i Nr 133, poz. 685, z 1995 r. Nr 78, poz. 390, Nr 124, poz. 601 i Nr 132, poz. 640, z 1996 r. Nr 89, poz. 402, Nr 106, poz. 496, Nr 132, poz. 624 i Nr 139, poz. 647)

⁹ (j.t. Dz.U. z 1991 r. Nr 46, poz. 203)

¹⁰ (Dz.U. Nr 89, poz. 517)

CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA

Charakterystyka stanu prawnego

Zadania finansowane ze środków zniesionych funduszy będą finansowane odpowiednio ze środków budżetu państwa lub budżetów gmin, stosownie do przepisów prawa budżetowego i innych ustaw - art. 2 ustawy.

Nie wykorzystane środki pieniężne, wierzytelności i pozostałe składniki majątkowe oraz zobowiązania zniesionych funduszy, z wyłączeniem Funduszu Socjalnego Wsi, podlegają przekazaniu, według stanu na dzień 31 grudnia 1990 r., na rzecz jednostek dysponujących rachunkami dochodów odpowiednio budżetu państwa lub budżetów gmin, przewidzianych na finansowanie zadań zniesionych funduszy. Przekazanie powinno nastąpić w terminie 5 dni od dnia sporządzenia przez dysponenta funduszu sprawozdania finansowego za rok 1990. Minister Finansów, w razie wątpliwości rozstrzyga, która z jednostek przejmie nie wykorzystane środki pieniężne, wierzytelności i pozostałe składniki majątkowe oraz zobowiązania zniesionego funduszu - art. 3 ust. 1-3 ustawy.

Zgodnie z art. 4 ustawy Minister Finansów, w porozumieniu z właściwymi ministrami, do dnia 31 marca 1991 r. może przeznaczyć majątek funduszu podlegającego zniesieniu, po odliczeniu środków na wykonanie zaciągniętych przez fundusz zobowiązań, jako:

- 1) udział kapitałowy Skarbu Państwa w banku w formie spółki, podejmującym kredytowanie działalności realizowanej dotychczas przez fundusz
- 2) środki na ustanowienie lub zasilenie fundacji, mającej na celu sfinansowanie działalności realizowanej dotychczas przez fundusz.

7. Dekret z dnia 30 listopada 1945 r. o języku państwowym i języku urzędowania rządowych i samorządowych władz administracyjnych¹¹. Zgodnie z art. 1 ww dekretu, językiem państwowym Rzeczypospolitej Polskiej jest język polski. W języku państwowym urzędują wszystkie rządowe i samorządowe władze i urzędy administracyjne.

8. Uchwała Rady Państwa i Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 1968 r. w sprawie zawierania i wypowiedzania umów międzynarodowych /niepublikowana/. Zgodnie z par. 16 ww uchwały, Rada Ministrów zatwierdza międzynarodowe umowy rządowe, na wniosek właściwego ministra, za pośrednictwem Ministra Spraw Zagranicznych. Do wniosku należy dołączyć wymaganą liczbę egzemplarzy odpisów polskiego tekstu umowy lub tłumaczeń jej tekstu na język polski oraz uzasadnienia.

Akty prawne kreujące Fundusz Hipoteczny, stanowią trzy następujące uchwały Rady Ministrów:

1. Uchwała Nr 57/92 z dnia 27 maja 1992 r. (niepublikowana) w sprawie zatwierdzenia umowy między Rzeczpospolitą Polską, a Międzynarodowym Bankiem Odbudowy i Rozwoju o udzieleniu kredytu na uruchomienie Funduszu Kredytu Hipotecznego - akceptująca zakres i zasady postanowień zawartych w umowie między RP i MBOiR o udzielenie kredytu w walutach obcych, o równowartości 200 mln USD, na uruchomienie Funduszu Kredytu Hipotecznego.¹²

Uchwała RM upoważniała Kierownika MGPIB lub osobę przez niego wyznaczoną, do podpisania, w imieniu Rady Ministrów, umowy kredytowej z MBOiR.

Umowa kredytowa, zawarta w oparciu o upoważnienie wynikające z ww uchwały RM, w dniu 21 grudnia 1992 r. pomiędzy Rzeczpospolitą Polską i Międzynarodowym Bankiem Odbudowy i Rozwoju ustaliła następujące, podstawowe warunki uzyskiwania kredytów z Funduszu Hipotecznego:

1. Udzielanie średnioterminowych kredytów dla inwestorów, spłacanych w całości w momencie zakończenia inwestycji mieszkaniowej i sprzedaży mieszkań, przy czym:
 - 1) kredyty przeznaczono na inwestycje, których realizacja prowadzi do wybudowania mieszkań w co najmniej 60 % sprzedanych na drodze przedsprzedaży określonym nabywcom (gospodarstwom domowym), kwalifikującym się do uzyskania kredytu z Funduszu Hipotecznego na zakup tych mieszkań,
 - 2) wielkość budowanych mieszkań nie przekracza jednostkowo 100 m²,
 - 3) zakończenie inwestycji nastąpi w ciągu 24 miesięcy,
 - 4) wysokość kredytu nie przekracza 75 % szacunkowych, łącznych kosztów inwestycji.

¹¹ (Dz.U. Nr 57, poz. 324)

¹² Instytucję hipoteki reguluje ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz.U. Nr 19, poz. 147, zm. z 1991 r. Nr 22 poz. 92 i Nr 115, poz. 496, z 1994 r. Nr 85, poz. 388, z 1996 r. Nr 107, poz. 499); art. 65 ust. 1 ww ustawy stanowi, że w celu zabezpieczenia oznaczonej wierzytelności można dochodzić zaspokojenia z nieruchomości bez względu na to, czyją stała się własnością i z pierwszeństwem przed wierzycielami osobistymi właściciela nieruchomości.

CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA

Charakterystyka stanu prawnego

2. Udzielanie długoterminowych kredytów dla gospodarstw domowych, na pokrycie kosztów budowy lub zakupu mieszkań, przy czym:

- 1) wysokość kredytu nie może przekraczać 36-krotnego dochodu miesięcznego gospodarstwa domowego,
- 2) miesięczna spłata kredytu nie może być niższa niż 25 % dochodu gospodarstwa domowego,
- 3) wielkość jednostki mieszkaniowej nie przekracza 100 m².

Wykonanie umowy Rada Ministrów powierzyła Kierownikowi MGPIB, w porozumieniu z Ministrem Finansów¹³.

2. Uchwała Nr 58/92 z dnia 27 maja 1992 r. (niepublikowana) w sprawie zatwierdzenia umowy pomiędzy Rzeczpospolitą Polską, a Stanami Zjednoczonymi Ameryki o wdrażaniu pomocy dla sektora mieszkaniowego - akceptująca zakres i zasady pomocy dla sektora mieszkaniowego w Polsce, określone w umowie między RP a Stanami Zjednoczonymi Ameryki.

Uchwała RM upoważniła Kierownika MGPIB, lub osobę przez niego wyznaczoną, do podpisania, w imieniu Rady Ministrów umowy ze Stanami Zjednoczonymi Ameryki oraz dokonania wszelkich czynności, w tym do zawarcia umów o pożyczkę i umów o wypłatach i przekazywaniu środków - w zakresie wynikającym z umowy o wdrażaniu pomocy dla sektora mieszkaniowego. Czynności te Kierownik MGPIB obowiązany był podejmować we współdziałaniu z Ministrem Finansów lub osoba przez niego wyznaczoną.

Umowa zawarta w oparciu o upoważnienie wynikające z ww uchwały RM, w dniu 9 listopada 1992 r. pomiędzy Rzeczpospolitą Polską i Stanami Zjednoczonymi Ameryki, dotycząca wdrożenia pomocy dla sektora mieszkaniowego, ustaliła podstawowe warunki udzielania kredytów z Funduszu Hipotecznego podobne do warunków, jakie określiła w tym zakresie umowa z MBOiR.

3. Uchwała Nr 65/92 z dnia 22 czerwca 1992 r. (niepublikowana) w sprawie zatwierdzenia umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Europejskim Bankiem Odbudowy i Rozwoju o pożyczkę na finansowanie budownictwa mieszkaniowego - akceptująca zakres i zasady realizacji zawarte w umowie między rządem RP a EBOiR o pożyczkę w wysokości 67 mln dolarów amerykańskich na finansowanie budownictwa mieszkaniowego.

Uchwała upoważniała Kierownika MGPIB, lub osobę przez niego wyznaczoną, do podpisania, w imieniu Rady Ministrów, umowy o pożyczkę z EBOiR.

Zgodnie z umową kredytową, zawartą w oparciu o upoważnienie wynikające z ww uchwały RM, w dniu 22 grudnia 1992 r., między Europejskim Bankiem Odbudowy i Rozwoju i Rzeczpospolitą Polską, zaciągnięto kredyt w wysokości 67 mln dolarów USA, w celu uzupełnienia środków budżetowych wniesionych przez stronę polską - jako część wymaganego umową z MBOiR udziału budżetu państwa w Funduszu Hipotecznym.

Wykonanie umowy Rada Ministrów powierzyła Kierownikowi MGPIB, w porozumieniu z Ministrem Finansów.

¹³ Umowy te zostały w wyniku negocjacji zmienione, zarówno co do wysokości kredytów zagranicznych jak i warunków udzielania kredytów z Funduszu Hipotecznego (patrz str. 25, 26, 27, 29, 30)

CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA

Charakterystyka uwarunkowań ekonomiczno-organizacyjnych

2.2. Charakterystyka uwarunkowań ekonomiczno-organizacyjnych

Sytuację mieszkaniową w Polsce w ostatnich latach charakteryzuje malejąca tendencja ilości oddawanych mieszkań. Niedobór mieszkań w stosunku do liczby odrębnych gospodarstw domowych i rodzin szacuje się na 1,2 - 1,4 mln mieszkań, z czego 3/4 przypada na miasta. Sytuacja taka powstała w wyniku stałego spadku budowy nowych mieszkań, datującego się od 1980 r., kiedy to po raz ostatni wybudowano ponad 200 tys. mieszkań i związana jest z głębokim spadkiem budownictwa mieszkaniowego w latach dziewięćdziesiątych.

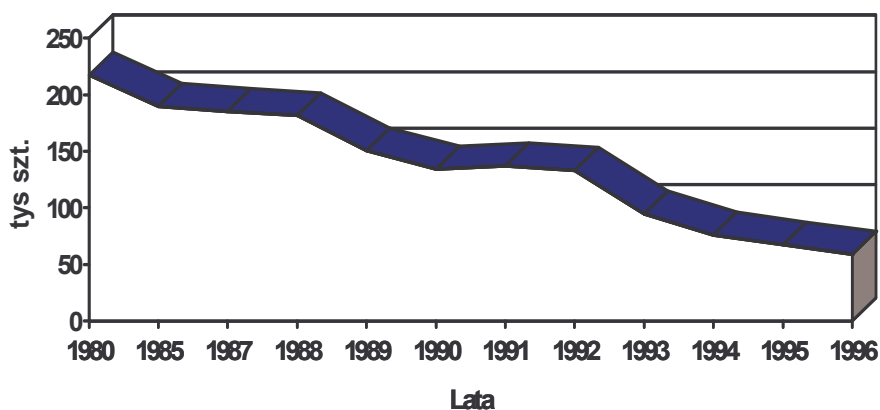
W 1996 r. wybudowano zaledwie 59 tys. mieszkań, co stanowi 1/5 liczby mieszkań wybudowanych w najlepszym pod tym względem roku 1978. Na 1000 mieszkańców wybudowano w 1996 r. zaledwie 1,5 mieszkania, podczas gdy w latach 70-tych wskaźnik ten wynosił 6,2 mieszkania. Największy spadek ilości oddawanych mieszkań nastąpił w budownictwie spółdzielczym i zakładowym. Spółdzielnie wybudowały w 1996 r. - 21,7 tys. mieszkań, tj. 1/4 mieszkań budowanych przez ten sektor średniorocznie w latach 80, kiedy to budowano średniorocznie w tym sektorze około 90 tys. mieszkań. Zakłady pracy wybudowały w 1996 r. - 2,5 tys. mieszkań, tj. niespełna 8 % budowanych średniorocznie przez zakłady pracy w latach 80 - tych.

Najmniejszy spadek nastąpił w budownictwie indywidualnym. W 1996 r. wybudowano tym systemem 31,9 tys. mieszkań, tj. o ok. 40 % mniej niż w latach 80 - tych, kiedy budowano średniorocznie ok. 55,5 tys. mieszkań.

Budownictwo komunalne przez cały czas było bardzo małe, stanowiąc od 2 do 5 % budownictwa mieszkaniowego ogółem.

Liczbę oddanych mieszkań do użytku w latach 1980-1996 ilustruje rys. nr 1

LICZBA MIESZKAŃ ODDANYCH DO UŻYTKU W LATACH 1980-1996



Z corocznym spadkiem liczby oddawanych mieszkań kontrastowała wzrastająca liczba mieszkań w budowie. W 1994 r. mieszkań w budowie było 509,8 tys., w tym w budownictwie indywidualnym 463,6 tys., w 1995 r. w budowie było już 537,7 tys. mieszkań, w tym 496,1 tys. mieszkań budowanych indywidualnie. Z ponad 578,8 tys. nie ukończonych mieszkań na koniec 1996 r., 535,8 tys. to mieszkania budowane indywidualnie¹⁴.

Główną przyczyną regresu w budownictwie mieszkaniowym jest pogorszenie warunków finansowych. Przed 1990 r. mieszkania budowano, korzystając z długoterminowych, nisko oprocentowanych kredytów, częściowo umarzanych.

Ustawa z dnia 28 grudnia 1989 r. o uporządkowaniu stosunków kredytowych¹⁵, zmieniła te warunki w sposób zasadniczy. Uchyliła preferencje w zakresie dostępu do kredytów i wprowadziła stosowanie zmiennej, bardzo wysokiej stopy oprocentowania, kształtowanej przez sytuację na rynku finansowym. Ponadto wstrzymano udzielanie inwestorom budownictwa mieszkaniowego kredytów

¹⁴ dane z Biuletynu Statystycznego - GUS Nr 2 z 1997 r., tabela nr 33 - Mieszkania - str. 107

¹⁵ (Dz.U. Nr 74, poz. 440, zm.: z1992 r., Nr 21, poz. 85 i z 1993 r., Nr 40, poz. 81)

CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA

Charakterystyka uwarunkowań ekonomiczno-organizacyjnych

długoterminowych, przechodząc na kredyty średnioterminowe, z terminem spłaty w okresie maksimum 6 miesięcy od oddania inwestycji do użytku.

Następnie ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o zmianie ustawy Prawo budżetowe oraz niektórych innych ustaw¹⁶ uchyliła zasadę umarzania części kredytów zaciągniętych przed 1990 r. na zadania budownictwa mieszkaniowego nie rozliczone do 31 marca 1992 roku. Wzrosły również ceny gruntów i robót budowlanych. W wyniku tych zmian wzrosły bardzo wysoko koszty budowy mieszkań, przekraczając możliwości finansowe rodzin o niskich, a nawet średnich dochodach. W tej sytuacji podejmowano działania mające na celu złagodzenie warunków budowy i utrzymania mieszkań, między innymi poprzez ograniczenie wysokości odsetek wymaganych do bieżącej spłaty (część nie spłaconą wykupuje przejściowo budżet państwa). Wprowadzono również zasadę udzielania premii gwarancyjnych od oszczędności zgromadzonych na książeczkach mieszkaniowych i ich wypłacania w okresie realizacji inwestycji, umożliwiając finansowanie części kosztów budowy mieszkań środkami ludności, a także odpisy podatkowe części kosztów pozyskiwania i remontów mieszkań.

Aby zlikwidować istniejący niedobór mieszkań i poprawić jakość zabudowy trzeba przez co najmniej 15 lat budować 10 mieszkań na 1000 mieszkańców, czyli ok. 380 tys. mieszkań rocznie.

W warunkach transformacji ustrojowej poddanie mieszkalnictwa działaniom praw rynkowych wymagało podjęcia przez organy państwowe, odpowiedzialne za rozwój budownictwa mieszkaniowego działań w trzech głównych obszarach, tj.:

- 1) wdrożenia zmian prawno-instytucjonalnych, pozwalających na prawidłowe funkcjonowanie praw rynkowych,
- 2) wprowadzenia systemów finansowania i kredytowania budownictwa mieszkaniowego w warunkach rynkowych,
- 3) zahamowania spadkowych tendencji, a następnie wzrost efektów rzeczowych w budownictwie mieszkaniowym.

Od początku lat 90 - tych kolejne Rządy RP opracowywały założenia polityki mieszkaniowej, jednocześnie podejmując działania doraźne.

W listopadzie 1994 r. Sejm przyjął przedłożone przez Rząd RP Założenia Polityki Mieszkaniowej Państwa zgłaszając postulaty dalszego ich uzupełnienia. Węzłowymi problemami tych założeń są:

- 1) reforma organizacji budownictwa mieszkaniowego,
- 2) zmiana systemów finansowania budownictwa mieszkaniowego,
- 3) program społecznego budownictwa mieszkaniowego,
- 4) program renowacji i modernizacji istniejących zasobów mieszkaniowych.

Realizacja założeń przebiega z opóźnieniem w stosunku do założonego harmonogramu.

¹⁶ (Dz.U. Nr 21, poz. 85)

CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA

Charakterystyka uwarunkowań ekonomiczno-organizacyjnych

Istotne ustalenia kontroli

Ustawa z dnia 4 października 1991 r. o zmianie niektórych warunków przygotowania inwestycji budownictwa mieszkaniowego w latach 1991-1995 oraz o zmianie niektórych ustaw¹⁷ wprowadziła przepisy szczególne, upraszczając proces przygotowania terenów i realizacji inwestycji mieszkaniowych. Okres funkcjonowania ustawy już minął, a efekty rzeczowe wykazują, że nie wpłynęła ona na pobudzenie budownictwa mieszkaniowego.

Ustawa z dnia 1 marca 1996 r. o udzielaniu dotacji z budżetu Państwa na przygotowanie gruntów przeznaczonych pod budownictwo mieszkaniowe¹⁸, wprowadziła zasadę, w myśl której te gminy, których rady gmin podjęły do 31 grudnia 1995 r. uchwały o ustaleniu wielkości gruntów przeznaczonych na zaspokajanie potrzeb kandydatów do spółdzielni mieszkaniowych, zamierzających podjąć we własnym zakresie budowę domu jednorodzinnego lub wspólną budowę domu wielorodzinnego, mogą otrzymać w latach 1996-1997 dotację na ten cel.

W związku z likwidacją kredytów długoterminowych na finansowanie zadań budownictwa mieszkaniowego rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 1 października 1991 r. w sprawie zasad i trybu wykupienia należności banków z tytułu odsetek od kredytów mieszkaniowych¹⁹, wprowadzono długoterminowy kredyt hipoteczny udzielany osobom fizycznym. Osoby te mogły sfinansować wykup mieszkania zbudowanego za kredyt średnioterminowy lub z innych środków. Kredyt został uruchomiony z dniem 1 czerwca 1992 r. Początkowo banki mogły udzielać kredytu do wysokości 36-krotności miesięcznego dochodu gospodarstwa domowego kredytobiorcy, a od 1 października 1992 r. zwiększono wymiar udzielonych kredytów do 47-krotności miesięcznych dochodów gospodarstwa domowego kredytobiorcy. Jednocześnie ustanowiono zasady przejściowego wykupu przez budżet państwa należności banków z tytułu odsetek od kredytów hipotecznych, ograniczając wymiar spłat rat kredytu i odsetek od kredytów przez kredytobiorców do 25 % dochodów jego gospodarstwa domowego.

Brak wystarczającego kapitału bankowego i dostatecznych środków budżetowych oraz potrzeba rozwinięcia instytucji kredytu długoterminowego, zabezpieczonego hipoteką, a w dalszej kolejności tworzenia pierwotnego i wtórnego rynku hipotecznego, który stanowiłby ważny element rynku kapitałowego, skłonił organy państwowe, odpowiedzialne za rozwój budownictwa mieszkaniowego, do szukania zagranicznych źródeł finansowania rozwoju budownictwa mieszkaniowego.

¹⁷ (Dz.U. Nr 103, poz. 446)

¹⁸ (Dz.U. Nr 44, poz. 190)

¹⁹ (Dz.U. Nr 94, poz. 423)

2.3. Istotne ustalenia kontroli

2.3.1. W b. Ministerstwie Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa

1. Jako Projekt Finansowania Budownictwa Mieszkaniowego uznano w MGPIB²⁰ treść umów kredytowych z zagranicznymi instytucjami finansowymi, związanych z planowanym utworzeniem Funduszu Hipotecznego.

Głównym celem Projektu była pomoc dla Rządu RP (kredytobiorcy) w restrukturyzacji systemu finansowania budownictwa mieszkaniowego oraz we wdrożeniu efektywnego, opartego na zasadach rynkowych, systemu kredytowania budownictwa mieszkaniowego.

Podstawowe założenia Projektu określono w opracowaniu przekazanym Bankowi Światowemu przez Ministra GPIB w dniu 2 marca 1992 r. pt. „Polityka Finansowania Budownictwa Mieszkaniowego”. Założenia te, zawarte następnie w umowach kredytowych z zagranicznymi instytucjami finansowymi, polegały na:

- 1) zobowiązaniu strony polskiej m.in. do: zreformowania systemu finansowania budownictwa mieszkaniowego, opracowania mechanizmów prawnych realizacji Projektu, w tym przepisów dotyczących gospodarki gruntami i rozwoju mieszkalnictwa oraz wspomagania władz lokalnych w przedmiotowym zakresie, utworzenia Funduszu Hipotecznego w Bud-Banku - który odpożyczał będzie środki finansowe z tego Funduszu innym bankom uczestniczącym w Projekcie, a także powołania Biura i powierzenia mu zadań polegających na zarządzaniu, koordynacji i nadzorze nad realizacją Projektu,
- 2) zobowiązaniu kredytodawców zagranicznych, do udzielenia Polsce kredytów na zasilenie finansowe Funduszu Hipotecznego, a także do udzielenia pomocy technicznej we wdrożeniu Projektu.

Wyniki kontroli wykazały, że zobowiązania strony polskiej zostały wykonane, w tym w zakresie powołania Funduszu Hipotecznego w Bud-Banku oraz powołania Biura, przy czym Biuro to powołane zostało formalnie dopiero w dniu 7 lutego 1994 r. decyzją Ministra GPIB, jako zespół doradczy Ministra (przedtem nieformalnie działało w ramach Fundacji) i pełniło wyłącznie funkcje eksperckie. Działania dotyczące zreformowania systemu finansowania budownictwa mieszkaniowego oraz opracowania mechanizmów prawnej realizacji Projektu podjęto, ale nie w pełni zrealizowano.

Kredytodawcy natomiast zaoferowali Polsce kredyty w wysokości 292 mln dolarów USA, z czego Rząd RP zaciągnął kredyty w wysokości 277 mln. dolarów USA, a także pomoc finansową i techniczną we wdrażaniu Projektu.

2. Rada Ministrów uchwałą nr 57/92 z dnia 27 maja 1992 r. (niepublikowana) w sprawie zatwierdzenia umowy między Rzeczpospolitą Polską i Międzynarodowym Bankiem Odbudowy i Rozwoju o udzielenie kredytu na uruchomienie Funduszu Kredytu Hipotecznego - zaakceptowała zakres i zasady postanowień zawartych w umowie między RP i MBOiR o udzielenie kredytu w walutach obcych o równowartości 200 mln dolarów USA, na uruchomienie Funduszu Kredytu Hipotecznego.

W uzasadnieniu do ww uchwały RM określono m.in., że:

- 1) „Projekt Rządu Polskiego i Banku Światowego przygotowuje uruchomienie Funduszu Kredytu Hipotecznego ze środków Banku Światowego w kwocie 200 mln dolarów oraz równoważnej kwoty z budżetu państwa”,
- 2) „Projekt został przygotowany przez Biuro Finansowania Budownictwa Mieszkaniowego przy współpracy ekspertów Banku Światowego oraz Ministerstw: GPIB, Finansów, jak również Narodowego Banku Polskiego i PKO bp”,
- 3) „Umowa zostanie podpisana po zaakceptowaniu przez Radę Ministrów RP oraz zarząd Banku Światowego. Planuje się, że pierwsze kredyty powinny być dostępne we wrześniu br.”,
- 4) „Środki uzyskane z Banku Światowego oraz budżetu Państwa utworzą Fundusz Kredytu Hipotecznego, który będzie udostępniał te środki uczestniczącym bankom komercyjnym. W pierwszym etapie przewiduje się udział banku PKO BP, a następnie Fundusz będzie się starał o uczestnictwo w Projekcie także innych banków. Fundusz Kredytu Hipotecznego umiejscowiony będzie w Banku Rozwoju Budownictwa Mieszkaniowego S.A.”
- 5) „Projekt będzie koordynowany i nadzorowany przez Biuro Finansowania Budownictwa Mieszkaniowego, które zostało utworzone w celu opracowania programu projektu oraz przygotowania prac technicznych niezbędnych do podpisania umowy i wdrożenia projektu.”

²⁰ Wyniki kontroli wykazały, że podobne stanowisko zajęło w tej sprawie MF

CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA

Istotne ustalenia kontroli

6) „Przewiduje się, że do Funduszu Kredytu Hipotecznego będą wpływały wszystkie środki finansowe przeznaczone na kredyty mieszkaniowe pochodzące z budżetu państwa oraz przyszłych umów kredytowych zawartych pomiędzy Rządem RP i zagranicznymi instytucjami finansowymi”;

7) „Przewiduje się, że ze środków Funduszu Kredytu Hipotecznego udzielane będą dwa rodzaje kredytów:

1. średnioterminowy kredyt budowlany dla inwestorów, spłacany w całości w momencie zakończenia budowy i sprzedaży mieszkań;

2. długoterminowy kredyt hipoteczny dla gospodarstw domowych na pokrycie kosztów uzyskania mieszkania.”;

8) „Kredyty budowlane i hipoteczne będą zabezpieczane na finansowej nieruchomości (ziemi i budynkach)”

Na podstawie ww uchwały RM, w dniu 21 grudnia 1992 r. Kazimierz Dziewanowski b. ambasador RP w USA, działający jako przedstawiciel Rządu RP i Wiceprezydent Departamentu Europy i Azji Środkowej MBOiR podpisali umowę kredyt równowartości 200 mln dolarów USA na realizację Projektu (termin spłaty - 15 lat, 4 lata karencji),

Wykonanie umowy Rada Ministrów powierzyła Kierownikowi MGPIB w porozumieniu z Ministrem Finansów.

3. Rada Ministrów uchwałą nr 58/92 z dnia 27 maja 1992 r. (niepublikowana) w sprawie zatwierdzenia umowy pomiędzy Rzeczpospolitą Polską, a Stanami Zjednoczonymi Ameryki o wdrażaniu pomocy dla sektora mieszkaniowego - zaakceptowała zakres i zasady pomocy dla sektora mieszkaniowego w Polsce, określone w umowie między RP, a Stanami Zjednoczonymi Ameryki.

W uzasadnieniu do uchwały RM określono m.in., że:

1) „We wrześniu 1991 r. Rząd Stanów Zjednoczonych Ameryki przeznaczył 25 mln dolarów na Program Gwarancji Kredytowych dla Budownictwa Mieszkaniowego w Polsce. Cele programu dotyczą trzech obszarów:

1. racjonalizacji systemu finansowania i kredytowania budownictwa mieszkaniowego opartego o średnioterminowe kredyty budowlane udzielane inwestorom prywatnym, spółdzielniom i spółkom oraz długoterminowe kredyty hipoteczne na zakup mieszkań udzielane na zasadach umożliwiających ich spłacanie,

2. wspieranie nowych rozwiązań w procesie projektowania i realizacji budownictwa mieszkaniowego,

3. szkolenia wszystkich uczestników programu, w tym: pracowników bankowych, inwestorów bezpośrednich i pośrednich, pracowników samorządów lokalnych oraz ostatecznych kredytobiorców”;

2) „Prace przygotowawcze do uruchomienia Programu Gwarancji wykonało Biuro Finansowania Budownictwa Mieszkaniowego we współpracy z pracownikami Ministerstw: GPiB, Finansów, NBP, PKO bp jak również ekspertów zagranicznych. Biuro będzie odpowiedzialne za wdrożenie, koordynację i nadzór programów realizowanych we współpracy z Bankiem Światowym, Agencją Rozwoju Międzynarodowego oraz EBOiR”;

3) „W obu programach tj. Banku Światowego oraz gwarancji kredytowych Rządu USA - ekwiwalent złotówkowy środków finansowych otrzymanych z pożyczek zagranicznych wpłynie do Funduszu Hipotecznego utworzonego w Banku Rozwoju Budownictwa Mieszkaniowego S.A.”.

Uchwała RM upoważniła Kierownika MGPIB lub osobę przez niego wyznaczoną, do podpisania, w imieniu Rady Ministrów, umowy ze Stanami Zjednoczonymi Ameryki oraz dokonania wszelkich czynności, w tym do zawarcia umów o pożyczkę i umów o wypłatach i przekazywaniu środków, w zakresie wynikającym z umowy o wdrażaniu pomocy dla sektora mieszkaniowego. Czynności te Kierownik MGPIB obowiązany był podejmować we współdziałaniu z Ministrem Finansów lub osobą przez niego wyznaczoną.

Na podstawie upoważnienia zawartego w ww uchwale RM, w dniu 9 listopada 1992 r. ówczesny Minister GPiB - Andrzej Bratkowski, reprezentujący Rząd RP i przedstawiciel Rządu USA, Ambasador USA w Polsce, podpisali umowę dot. wdrożenia pomocy dla sektora mieszkaniowego, poprzez zapewnienie Rządowi RP gwarancji spłaty kredytów do łącznej wysokości 25 mln dolarów USA, jakie Rząd RP zaciągnie na amerykańskim rynku kapitałowym, zaś w dniu 6 grudnia 1993 r. Ryszard Wilczyński - pełnomocnik Rządu RP i jednocześnie przedstawiciel Ministra Finansów podpisał umowę z przedstawicielem wskazanego przez USA ID - amerykańskiego banku komercyjnego Bear, Stearns & Co. Inc. o zaciągnięciu kredytu w wysokości 10 mln dolarów USA, tj. 40 % kwoty gwarantowanej przez USA ID²¹.

²¹ dalszych kredytów w ramach umowy z USA ID, do czasu zakończenia kontroli, nie zaciągano

CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA

Istotne ustalenia kontroli

4. Rada Ministrów uchwalała nr 65/92 z dnia 22 czerwca 1992 r. (niepublikowana) w sprawie zatwierdzenia umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej, a Europejskim Bankiem Odbudowy i Rozwoju o pożyczkę na finansowanie budownictwa mieszkaniowego - zaakceptowała zakres i zasady realizacji zawarte w umowie między Rządem RP a EBOiR o pożyczkę w wysokości 67 mln dolarów USA na finansowanie budownictwa mieszkaniowego.

W uzasadnieniu do uchwały RM określono m.in., że

1) „Przedstawiona umowa z Europejskim Bankiem jest ściśle związana z umową z Bankiem Światowym. Środki uzyskane z tej pożyczki zostaną wpłacone do Funduszu jako część wymaganego w projekcie z Bankiem Światowym, udziału budżetu”,

2) „Europejski Bank Rozwoju i Odbudowy udzieli dotacji na pomoc techniczną w postaci sprzętu oraz doradztwa technicznego konsultantów USA, zastępując środki budżetu państwa (termin spłaty - 15 lat, 5 lat karencji).

Na podstawie ww uchwały RM, w dniu 22 grudnia 1992 r. ówczesny Minister GPiB, Andrzej Bratkowski, reprezentujący Rząd RP i Wiceprezes ds. Bankowości Inwestycyjnej EBOiR podpisali umowę kredytu pt. „Projekt Finansowania Budownictwa Mieszkaniowego” w wysokości 67 mln dolarów USA.

Kwota zaciągniętego kredytu stanowiła uzupełnienie wymaganego umową z MBOiR udziału budżetu państwa w Funduszu Hipotecznym, który miał wynosić równowartości złotówką 200 mln dolarów USA.

Rada Ministrów powierzyła wykonanie umowy Kierownikowi MGPIB, w porozumieniu z Ministrem Finansów.

5. Minister GPiB zawarł, w sprawach dotyczących funkcjonowania Funduszu Hipotecznego, następujące umowy i porozumienia:

1) umowę z Bud-Bankiem z dnia 15 kwietnia 1993 r., w której Bud-Bank m.in. zobowiązał się zarządzać środkami Funduszu Hipotecznego, zgodnie z celami i zasadami określonymi w umowach kredytowych z zagranicznymi instytucjami finansowymi, a Minister GPiB do przekazania Bud-Bankowi równowartości złotówkowej kwoty 7.330 tys. dolarów USA, z przeznaczeniem na utworzenie Funduszu; równowartość złotówkowa kwoty 7.330 tys. dolarów USA, tj. 12.107 tys. zł. przekazana została Bud-Bankowi z budżetu MGPIB w dwóch ratach, w marcu i w kwietniu 1993 roku,

2) umowę z Bud-Bankiem z dnia 3 grudnia 1993 r., w której Bud-Bank zobowiązał się realizować Projekt zgodnie z umowami kredytowymi z zagranicznymi instytucjami finansowymi, a Minister GPiB do sukcesywnego przekazywania na Fundusz Hipoteczny środków pochodzących z kredytów gwarantowanych przez USA ID,

3) porozumienie z Bud-Bankiem z dnia 18 marca 1994 r., na mocy którego Minister GPiB upoważnił Bud-Bank do finansowania w ciężar kosztów Funduszu Hipotecznego uzasadnionych kosztów rzeczowych oraz kosztów osobowych personelu pomocniczego Biura; w okresie objętym kontrolą koszty te wyniosły 366 tys. zł.,

4) porozumienie z Ministrem Finansów z dnia 18 marca 1994 r., w sprawie upoważnienia Ministra GPiB do dysponowania środkami grantu japońskiego, przyjętego przez Ministra Finansów w 1991 roku za pośrednictwem MBOiR, w wysokości 119 mln JPY, tj. ok. 1 mln dolarów USA, przeznaczonymi na pomoc techniczną w zakresie budownictwa mieszkaniowego;

Minister GPiB przejął środki w wysokości 49.135.874 JPY (według wyciągu z konta bankowego z dnia 28 lutego 1994 r.), a wykorzystanie środków z tego grantu na dzień 31 sierpnia 1996 r. wynosiło 105.015.560 JPY, tj. 88,2 %.

6. W wyniku kontroli ustalono, że podpisanie umów kredytowych z zagranicznymi instytucjami finansowymi nie zostało poprzedzone odpowiednim rozeznaniem, co do popytu na tego rodzaju kredyty, a także rozpoznaniem, jakie warunki prawne, ekonomiczne i organizacyjne winny zostać spełnione, aby tego rodzaju kredyty mogły być konkurencyjne na rynku kredytów mieszkaniowych w Polsce.

7. Z ustaleń kontroli wynika, że na ogólną sumę kredytów zaciągniętych w zagranicznych instytucjach finansowych wynoszącą 277 mln dolarów USA pobrano do dnia 31 sierpnia

CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA

Istotne ustalenia kontroli

1996 r. kwotę 13.637 tys. dolarów USA, tj. 4,9 % zaciągniętych kredytów zagranicznych, związanych z Funduszem Hipotecznym, w tym:

- 1) z kredytu MBOiR pobrano kwotę w wysokości 2.007 tys. dolarów USA, tj. 1 % pierwotnej kwoty umownej,
- 2) z kredytu z EBOiR pobrano kwotę 1.630 tys. dolarów USA, tj. 2,4 %; taką samą kwotę przyjęto w rozliczeniu końcowym tego kredytu, na dzień 25 września 1996 roku,
- 3) kredyt z amerykańskiego banku komercyjnego, gwarantowany przez USA ID, w wysokości 10 tys. dolarów USA wykorzystano w 100 %.

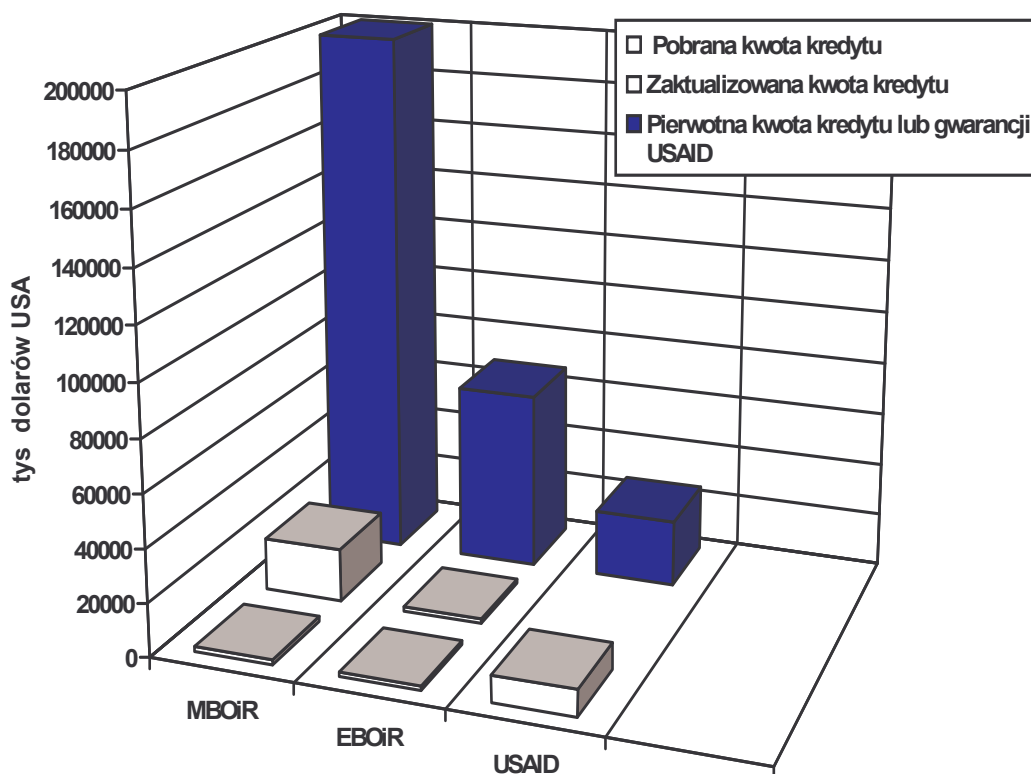
Jako podstawowe przyczyny tak niskiego wykorzystania środków z kredytów zagranicznych, MGPIB wskazuje:

- 1) słabe przygotowanie oraz opóźnienia we wdrażaniu Projektu,
- 2) wysokie oprocentowanie kredytów oraz nieopłacalność korzystania przez banki ze środków Funduszu Hipotecznego, „droższych” od środków własnych banków,
- 3) nadpłynność finansową banków (zwłaszcza dużych) i wynikający stąd brak zainteresowania banków korzystaniem z zewnętrznych źródeł zasilania kapitałowego,
- 4) wymagane przez kredytodawców, skomplikowane procedury udzielania i spłaty kredytów,
- 5) zbyt słaba aktywność Biura i Bud-Banku, w zakresie promocji Projektu.

Wielkość wykorzystania kredytów zagranicznych według stanu na dzień 31 sierpnia 1996 r., ilustruje rys. 2.

Rys 2

WYKORZYSTANIE KREDYTÓW ZAGRANICZNYCH WEDŁUG STANU NA DZIEŃ 31 SIERPNIA 1996 ROKU.



8. W związku z niskim wykorzystaniem środków z kredytów zagranicznych, na wniosek Ministra GPiB, po ponad 2,5 rocznym okresie od podpisania umów, przystąpiono do redukcji ich wysokości, i tak:

CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA

Istotne ustalenia kontroli

1) w dniu 6 lipca 1995 r. zmniejszono wysokość kredytu z MBOiR do 200 mln dolarów USA do 50 mln dolarów USA, zaś w dniu 28 czerwca 1996 r. o dalsze 30 mln dolarów USA, do kwoty 20 mln dolarów USA,

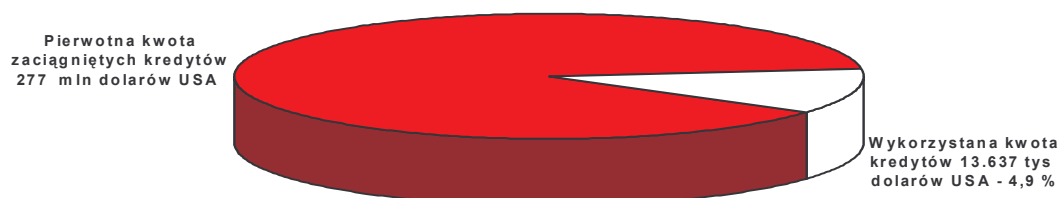
2) w dniu 24 sierpnia 1995 r. zmniejszono wysokość kredytu z EBOiR o 67 mln dolarów USA do 17 mln dolarów USA, zaś w dniu 25 września 1996 r. strony anulowały kredyt do wysokości jego wykorzystania, tj. 1.630 tys. dolarów USA.

W latach 1992 -1996 na łączną kwotę 277 mln dolarów USA zawartych umów kredytowych z zagranicznymi instytucjami finansowymi, z przeznaczeniem na zasilenie Funduszu Hipotecznego, zredukowano jej wielkość, według stanu na dzień 31 sierpnia 1996 r., o kwotę 245,37 mln dolarów USA, co stanowi 88,58 % pierwotnej wysokości kredytów.

Stopień redukcji kredytów zagranicznych według stanu na dnia 31 sierpnia 1996 r. ilustruje rys. 3.

Rys. 3

STOPIEŃ REDUKCJI KREDYTÓW ZAGRANICZNYCH, WEDŁUG STANU NA DZIEŃ 31 SIERPNIA 1996 ROKU.



Redukcja kredytów zagranicznych, a także podejmowane działania zmierzające do zwiększenia popytu na kredyty z Funduszu Hipotecznego, przyczyniły się relatywnie do poprawy stopnia wykorzystania zaciągniętych kredytów zagranicznych.

Wykorzystanie kredytów związanych z Funduszem Hipotecznym na koniec 1994 i 1995 r. oraz do dnia 31 sierpnia 1996 r. ilustruje tabela 1.

Tabela 1

WYKORZYSTANIE KREDYTÓW ZWIĄZANYCH Z FUNDUSZEM HIPOTECZNYM NA KONIEC 1994 ROKU I 1995 ROKU ORAZ DO DNIA 31 SIERPNIA 1996 ROKU

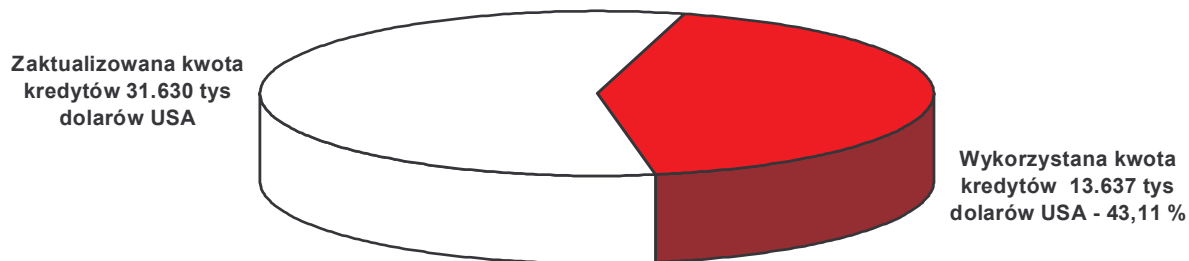
Źródło kredytów	Procent wykorzystania uaktualnionej kwoty kredytu		
Data rozliczenia	31.12.1994 r.	31.12.1995 r.	31.08.1996 r.
MBOiR	0,5	2,01	10,04
EBOiR	1,00	49,25	100,00
Bear, Stearns & Co. Inc.	100,00	100,00	100,00
Razem	4,22	14,81	43,11

Wykorzystanie uaktualnionej kwoty kredytów według stanu na dzień 31 sierpnia 1996 r. ilustruje rys. 4

Rys. 4

CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA
Istotne ustalenia kontroli

**WYKORZYSTANIE UAKTUALNIONEJ KWOTY KREDYTÓW,
WEDŁUG STANU NA DZIEŃ 31 SIERPNIA 1996 ROKU**



9. Ustalenia kontroli wykazały, że koszty obsługi kredytów zagranicznych związanych z Funduszem Hipotecznym, według stanu na dzień 31 sierpnia 1996 r., przedstawiały się następująco:

1) koszty obsługi kredytu z MBOiR - 1.431 tys. dolarów USA, co stanowiło 71,3 % pobranej kwoty, w tym z tytułu:

a) opłaty za gotowość od niepobranej kwoty kredytu - 1.301 tys. dolarów USA, b) odsetek od pobranej kwoty kredytu - 130 tys. dolarów USA,

2) koszty obsługi kredytu z EBOiR - 1.124 tys. dolarów USA, co stanowiło 69 % pobranej kwoty, w tym z tytułu:

a) opłaty za gotowość od niepobranej kwoty kredytów - 946 tys. dolarów USA, b) odsetek od pobranej kwoty kredytu - 178 tys. dolarów USA,

zaś koszty końcowe, po rezygnacji z tego kredytu w dniu 26 września 1996 r., wyniosły - 1.280 tys. dolarów USA, w tym: opłaty za gotowość od niepobranej kwoty kredytu - 1.011 tys. dolarów USA, odsetki od pobranej kwoty kredytu - 269 tys. dolarów USA.

3) koszty obsługi umowy z USA ID i kredytu z banku komercyjnego Bear, Stearns & Co. Inc. - 1.546 tys. dolarów USA, tym z tytułu:

a) odsetki od pobranej kwoty kredytu - 1.324 tys. dolarów USA,

b) opłaty gwarancyjne dla USA ID - 100 tys. dolarów USA,

c) opłata gwarancyjna dla kredytodawcy - 122 tys. dolarów USA.

Z tytułu zaciągniętych kredytów strona polska poniosła łącznie koszty obsługi, według stanu na dzień 31 sierpnia 1996 r. w wysokości 4.101 tys. dolarów USA, tj. 30,8 % wykorzystania kwot tych kredytów, w tym:

1) opłaty za gotowość od niepobranej kwoty kredytów - 2.247 tys. dolarów USA,

2) odsetki od pobranej kwoty kredytów - 1.632 tys. dolarów USA,

3) inne opłaty - 222 tys. dolarów USA,

a według stanu na dzień 25 września 1996 r. (po anulowaniu kredytu EBOiR) koszty te wyniosły 4.362 tys. dolarów USA, tj. 31,9 % wykorzystania kwot tych kredytów.

Porównanie kosztów obsługi kredytów zagranicznych, w stosunku do wykorzystanych kwot kredytów według stanu na dzień 25 września 1996 r. ilustruje rys. 5.

Rys. 5

**KOSZTY OBSŁUGI KREDYTÓW ZAGRANICZNYCH W STOSUNKU DO
WYKORZYSTANYCH KWOT KREDYTÓW, WEDŁUG STANU NA DZIEŃ 25 WRZEŚNIA
1996 ROKU.**

CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA

Istotne ustalenia kontroli



10. Rząd RP uzyskał na wdrożenie Projektu bezzwrotną pomoc finansową rządu japońskiego oraz EBOiR, w łącznej wysokości 1.039 tys. dolarów USA oraz pomoc techniczną od kredytodawców, w formie konsultacji i doradztwa.

Bezzwrotna pomoc finansowa obejmowała:

1) grant rządu japońskiego przyznany w dniu 28 marca 1991 r. w formie bezzwrotnej pomocy finansowej, w wysokości 119 mln JPY, tj. ok. 1 mln dolarów USA, realizowany przez MBOiR;

Według stanu na dzień 31 sierpnia 1996 r. wykorzystanie środków grantu japońskiego wynosiło 105.014.560 JPY, co stanowi 88,2 % deklarowanej bezzwrotnej pomocy, w tym wydatki na zakup sprzętu biurowego i komputerowego dla Fundacji i MGPIB - 4.502.707 JPY i usługi konsultantów - 100.511.853 JPY realizowane przez Biuro, tj. odpowiednio 4,3 % i 95,7 % wykorzystanej kwoty;

Ustalenia kontroli wykazały, że zasady dysponowania środkami finansowymi z grantu japońskiego uregulowane zostały dopiero w dniu 18 marca 1994 r., na wniosek Ministra GPIB, w drodze porozumienia zawartego między Ministrem Finansów i Ministrem GPIB w sprawie upoważnienia Ministra GPIB do dysponowania grantem japońskim. Do tego czasu środki finansowe z tego grantu w wysokości 69.864.156 JPY, tj. 58,7 % całości grantu, wykorzystane zostały przez Fundację i działające nieformalnie w jej ramach Biuro, za zgodą Ministra Finansów, głównie na eksperckie prace konsultantów - które nie przyczyniły się do skutecznego wdrożenia Projektu;

2) bezzwrotną pomoc EBOiR, przyznaną w dniu 16 lipca 1996 r., realizowaną przez francuski bank „Credit Foncier de France” w wysokości 28.838 ECU, tj. ok. 39 tys. dolarów USA, wydatkowaną w całości na zakup sprzętu z przeznaczeniem dla Biura.

Wyniki kontroli wykazały, że umowę w sprawie zakupu i wykorzystania sprzętu z 16 lipca 1996 r. podpisaną w imieniu Ministra GPIB przez byłego Sekretarza Stanu w tym Ministerstwie - Józefa Kalisza i przedstawiciela francuskiego banku „Credit Foncier de France” z siedzibą w Paryżu, 19 Rue des Capucines, strona francuska zobowiązała się do sfinansowania zakupu sprzętu dla MGPIB z przeznaczeniem dla Biura na kwotę 28.838 ECU. Za ww. kwotę zakupiono dla Biura sprzęt komputerowy, fotokoparkę, fax i samochód osobowy z przeznaczeniem dla tego Biura.

11. Biuro powołane zostało formalnie dopiero w dniu 7 lutego 1994 r. decyzją Ministra GPIB, jako zespół doradczy Ministra. Przedtem Biuro, przekształcone z Zespołu Projektu, działało w ramach Fundacji wykonując wyłącznie funkcje eksperckie.

W wyniku kontroli ustalono, że nie zostały określone szczegółowe zasady działania Biura, dotyczące m.in.: zasad zatrudniania konsultantów i personelu pomocniczego, ponoszenia wydatków i współpracy z partnerami, w tym z MGPIB. MGPIB zawarło umowy z konsultantami pracującymi w Biurze, z których wynikała zapłata należności za pracę w dolarach USA - bez posiadania zezwolenia dewizowego.

Zadania Biura, polegające m.in. na przygotowaniu odpowiednich instrumentów prawnych i organizacyjnych, związanych z wdrożeniem Projektu, do czasu zakończenia kontroli nie zostały wykonane.

Na działalność Biura poniesiono, w okresie objętym kontrolą, wydatki w wysokości 1.161 tys. zł., w tym na:

1) wynagrodzenie dla konsultantów oraz zakup sprzętu, finansowane z grantu japońskiego - ok. 795 tys. zł. (31.784.807 JPY),

CZEŚĆ SZCZEGÓŁOWA

Istotne ustalenia kontroli

2) koszty osobowe oraz koszty personelu pomocniczego Biura, zaliczone w ciężar kosztów Funduszu Hipotecznego finansowanego z budżetu państwa - 366 tys. zł.

Ponadto, w okresie od początku funkcjonowania Biura w ramach Fundacji, a przedtem Zespołu Projektu, do dnia 31.12.1993 r. - wydatkowano na usługi konsultantów realizowane przez Biuro kwotę pochodzącą z grantu japońskiego w wysokości ok. 1.718 tys. zł. (68.727.046 JPY), a także nierozliczoną część z kwoty 120 tys. zł, przekazanej zCFRNiT - jako wkład strony polskiej w realizację Projektu.

Decyzją Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast Biuro zakończyło działalność z dniem 31 stycznia 1997 roku.

12. Ustalenia kontroli wykazały, że w MGPIB sprawie wdrażania i funkcjonowania Funduszu Hipotecznego nie nadano właściwej rangi. Z regulaminu organizacyjnego Ministerstwa wynikały, w zakresie spraw związanych z Funduszem Hipotecznym, zadania, dotyczące:

- 1) tworzenia systemu finansowania i kredytowania budownictwa mieszkaniowego (Departament Polityki Mieszkaniowej),
- 2) inicjowania i koordynowania współpracy z zagranicą w ramach umów dwustronnych i wielostronnych, zawieranych na szczeblu rządowym i resortowym (Departament Współpracy z Zagranicą),
- 3) prowadzenia obsługi merytorycznej i organizacyjnej kredytów Banku Światowego, Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju oraz innych banków, w zakresie dotyczącym Ministerstwa (Departament Współpracy z Zagranicą, a od 19.06.1995 r. Departament Budżetowy).

W regulaminie organizacyjnym MHPiB barak było uregulowań w zakresie zadań dotyczących realizacji Projektu, nadzoru nad Biurem oraz obsługi umów związanych z pomocą zagraniczną.

W praktyce działalność MGPIB dotycząca Funduszu Hipotecznego ograniczała się do obsługi umów kredytowych, związanych z Funduszem, przez Departament Budżetowy (w Departamencie sprawami tymi zajmowały się bezpośrednio dwie osoby, zatrudnione na stanowisku wicedyrektora departamentu i inspektora).

13. MGPIB podejmowało, w okresie objętym kontrolą, działania mające na celu zwiększenie stopnia wykorzystania środków z Funduszu Hipotecznego, polegające m.in. na:

- 1) zastąpieniu Podstawowej Stopy Oprocentowania - jako stopy kredytu refinansowego NBP, stopą kredytu redyskontowego NBP, a następnie stopą równą średniej arytmetycznej z nominalnych rentowności 13-tygodniowych bonów skarbowych z przetargów, które odbyły się w okresie obliczeniowym (w ciągu jednego miesiąca kalendarzowego),
- 2) zwiększeniu do 100 %, wobec pierwotnych 80 %, udziału środków Funduszu Hipotecznego w kredytach udzielanych przez banki uczestniczące, a także uzyskaniu możliwości refinansowania kredytów przeznaczonych na zakup mieszkań na rynku wtórnym, ze środków kredytów gwarantowanych przez USA ID,
- 3) zwiększeniu dopuszczalnej powierzchni jednostkowej kredytowanych mieszkań,
- 4) obniżeniu marży Bud-Banku,
- 5) uproszczeniu procedury udzielania i spłaty kredytów z Funduszu Hipotecznego.

Działania te nie doprowadziły jednak do istotnego zwiększenia popytu na kredyty z tego Funduszu. MGPIB nie stworzyło, wspólnie z MF, właściwych zasad funkcjonowania Funduszu Hipotecznego w warunkach konkurencji na rynku kredytów mieszkaniowych, a decyzje w sprawie redukcji wysokości kredytów z zagranicznych instytucji finansowych podjęto zbyt późno.

14. Ministrami GPIB w okresie kontrolowanym byli: od 12 stycznia 1991 r. do 23 grudnia 1991 r. - Adam Glapiński, od 23 grudnia 1991 r. do 11 lipca 1992 r. - Andrzej Diakonow (Kierownik MGPIB), od 11 lipca 1992 r. do 26 października 1993 r. - Andrzej Bratkowski, zaś od 27 października 1993 r. do czasu zakończenia kontroli - Barbara Blida.

Odpowiedzialnymi za opracowanie i wdrożenie reform systemu kredytów mieszkaniowych, w tym także uruchomienie kredytu hipotecznego, byli: Irena Herbst - Sekretarz Stanu w okresie od 15 lipca 1992 r., a następnie Podsekretarz Stanu w tym MGPIB w okresie od 6 grudnia 1993 r. do 29 lutego 1996 r., Jerzy Radko - Podsekretarz Stanu w MGPIB w okresie od 15 marca 1996 r. do 31 maja 1996 r. i Tomasz Jórdeczka - Podsekretarz Stanu w MGPIB w okresie od 1 czerwca 1996 r. do czasu zakończenia kontroli.

CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA

Istotne ustalenia kontroli

2.3.2. W Ministerstwie Finansów

1. Wyniki kontroli wykazały, że w dniu 6 listopada 1990 r. Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów powołał zespół roboczy, który miał przedstawić propozycje „rozwiązań eliminujących rozbieżności zasad finansowania budownictwa mieszkaniowego w 1991 roku”.

Zespół roboczy, przy współpracy ekspertów Banku Światowego oraz ministerstw: GPiB i MF, jak również NBP i PKO bp, opracował w latach 1990-92 Projekt Rządu Polskiego i Banku Światowego dla Finansowania Budownictwa Mieszkaniowego w Polsce. Projekt opracowano w formie umów kredytowych z zagranicznymi instytucjami finansowymi, związanych z planowanym utworzeniem Funduszu Hipotecznego.

Zespół roboczy przekształcił się następnie w „Zespół Projektu Rządu Polskiego i Banku Światowego dla Finansowania Budownictwa Mieszkaniowego w Polsce”, który występował także pod nazwą „Międzynarodowy Zespół Konsultacyjny ds Projektu Banku Światowego dla Finansowania Budownictwa Mieszkaniowego w Polsce” - działający w Urzędzie Rady Ministrów, a następnie w „Biuro Projektu Finansowania Budownictwa Mieszkaniowego” - usytuowane organizacyjnie w Fundacji.

2. Rząd RP zatwierdził następujące umowy kredytowe z zagranicznymi instytucjami finansowymi, związane z Funduszem Hipotecznym:

1) umowę z dnia 21 grudnia 1992 r., zawartą między Rzeczpospolitą Polską, a Międzynarodowym Bankiem Odbudowy i Rozwoju, o udzielenie kredytu w walutach obcych, o równowartości 200 mln dolarów USA, na uruchomienie Funduszu Kredytu Hipotecznego - zatwierdzonej uchwałą Rady Ministrów Nr 57/92 z dnia 27 maja 1992 r.; do dnia 31.08.1996 r. pobrano kwotę kredytu w wysokości 2.007 tys. dolarów USA, tj. ok. 1 % pierwotnej kwoty umownej, a koszty obsługi kredytu wniosły 1.431 tys. dolarów USA, tj. 71,3 % pobranej kwoty, w tym z tytułu:

- a) opłaty za gotowość od niepobranej kwoty kredytu - 1.301 tys. dolarów USA,
- b) odsetek od pobranej kwoty kredytu - 130 tys. dolarów USA;

W związku z niskim wykorzystaniem kredytu, na wniosek Ministra GPiB, po ponad 2,5 rocznym okresie od podpisania umów, w dniu 6 lipca 1995 r. zmniejszono kredyt z MBOiR do 50 mln dolarów USA, zaś w dniu 28 czerwca 1996 r. o dalsze 30 mln. dolarów USA, do kwoty 20 mln dolarów USA,

2) umowę z dnia 9 listopada 1992 r., zawartą między Rzeczpospolitą Polską, a Stanami Zjednoczonymi Ameryki o wdrażaniu pomocy dla sektora mieszkaniowego, poprzez zapewnienie Rządowi RP gwarancji spłaty kredytów do łącznej wysokości 25 mln dolarów USA, jakie Rząd RP zaciągnie na amerykańskim rynku kapitałowym - zatwierdzonej uchwałą Rady Ministrów Nr 58/92 z dnia 27 maja 1992 r.; do dnia 31.08.1996 r. zawarto umowę z dnia 6 grudnia 1993 r. ze wskazanym przez USA ID amerykańskim bankiem komercyjnym o zaciągnięcie kredytu w wysokości 10 mln dolarów USA, który wykorzystano w 100 %, w tym na zasilenie Funduszu Hipotecznego kwotą stanowiącą równowartość dolarową 4.099,7 tys. zł.;

Koszty obsługi kredytu wyniosły 1.546 tys. dolarów USA, w tym z tytułu:

- a) odsetek od pobranej kwoty kredytu - 1.324 tys. dolarów USA,
- b) opłaty gwarancyjnej dla USA ID - 100 tys. dolarów USA,
- c) opłaty gwarancyjnej dla kredytodawcy - 122 tys. dolarów USA,

3) umowę z dnia 22 grudnia 1992 r., zawartą między Rządem Rzeczpospolitej Polskiej, a Europejskim Bankiem Odbudowy i Rozwoju, o pożyczkę na finansowanie budownictwa mieszkaniowego w wysokości 67 mln dolarów USA, przeznaczoną na uzupełnienie wymaganego umową z MBOiR udziału budżetu państwa w Funduszu Hipotecznym (który miał wynosić równowartość złotówkową 200 mln dolarów USA) - zatwierdzonej uchwałą Rady Ministrów Nr 65/92 z dnia 22 czerwca 1992 r.; do dnia 31.08.1996 r. pobrano kwotę 1.630 tys. dolarów USA, tj. 2,4 % pierwotnej kwoty umownej, a koszty obsługi kredytu wyniosły 1.124 tys. dolarów USA, tj. 69 % pobranej kwoty, w tym z tytułu:

- a) opłaty za gotowość od niepobranej kwoty kredytu - 946 tys. dolarów USA,
- b) odsetek od pobranej kwoty kredytu - 178 tys. dolarów USA;

W dniu 24 sierpnia 1995 r. zmniejszono wysokość kredytu z EBOiR o 50 mln dolarów USA, zaś w dniu 26 września 1996 r. strony anulowały kredyt do wysokości jego wykorzystania, tj. 1.630 tys. dolarów USA.

CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA

Istotne ustalenia kontroli

Wykonanie umów Rada Ministrów powierzyła Kierownikowi MGPIB, w porozumieniu z Ministrem Finansów.

Na ogólną sumę zaciągniętych kredytów zagranicznych, wynoszącą 277 mln dolarów USA, pobrano do dnia 31.08.1996 r. kwotę 13.637 tys. dolarów USA, tj. 4,9 % zaciągniętych kredytów, a koszty obsługi, jakie strona polska poniosła z tytułu zaciągniętych kredytów wyniosły 4.101 tys. dolarów USA, tj. 30,8 % wykorzystanych kwot tych kredytów..

3. Wyniki kontroli wskazują, że Minister Finansów, pełniąc wiodącą rolę przy sporządzaniu Projektu (powołanie szefa zespołu roboczego, a następnie Szefa Zespołu Projektu i Dyrektora Biura do 1994 r., powołanie Fundacji), nie przeprowadził analizy popytu na środki finansowe pochodzące z kredytów związanych z Funduszem Hipotecznym.

W czasie negocjacji warunków umów z MBOiR i z EBOiR kierownictwo PKO bp zgłaszało zastrzeżenia, dotyczące m.in.:

- 1) korzystania z pozabankowego zasilania kapitałowego w warunkach wysokiej nadpłynności środków w PKO bp, występującej od 1991 r.,
- 2) wysokiej ceny tego kredytu (przekraczającej od 6 do 8 punktów procentowych koszty pozyskania środków przez PKO bp), zwłaszcza w warunkach braku popytu na kredyty mieszkaniowe po cenie rynkowej.

Z ustaleń kontroli wynika, że PKO bp, który pierwotnie uczestniczył w Projekcie i pobrał pierwsze środki z Funduszu Hipotecznego, uruchamiając przez to koszty obsługi kredytów zagranicznych, a następnie zrezygnował z pobierania dalszych środków i uruchomił kredyty mieszkaniowe z własnych środków - udzielił do dnia 31 lipca 1996 r. 19.280 kredytów na sumę 546.166 tys. zł.

4. Ustalenia kontroli wykazały, że umowy kredytowe z zagranicznymi instytucjami finansowymi zawarto wyłącznie w języku angielskim. Nie uwzględniało to postanowień art. 1 dekretu z dnia 30 listopada 1945 r. o języku państwowym i języku urzędowania rządowych i samorządowych władz administracyjnych²², zgodnie z którym językiem państwowym Rzeczypospolitej Polskiej jest język polski i w języku tym urzędują wszystkie rządowe i samorządowe władze i urzędy administracyjne.

5. W dniu 28 marca 1991 r. podpisana została umowa grantu japońskiego. Umowę podpisali: w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej - Radca Finansowy Ambasady RP w Waszyngtonie - Krzysztof Krowacki, a w imieniu MBOiR - Administrator funduszy grantu dostarczonych przez Japonię.

Zgodnie z umową Rząd Japonii udostępnił, za pośrednictwem MBOiR, środki bezzwrotnej pomocy finansowej w wysokości 119.000.000 JPY, tj. ok. 1 mln dolarów USA, z przeznaczeniem na pomoc techniczną dla sektora budownictwa mieszkaniowego, w tym na:

- 1) usługi konsultantów - 115.000.000 JPY,
- 2) sprzęt komputerowy - 4.000.000 JPY.

Zgodnie z umową, „pomoc techniczna składa się z następującego wsparcia technicznego dla Odbiorcy (Ministra Finansów RP):

- a) zdefiniowanie właściwych prawnych i normatywnych ram pracy dla sektora budownictwa mieszkaniowego w zorientowanym rynkowo systemie;
- b) wzmocnienie polityki budownictwa mieszkaniowego, między innymi systemu finansowania;
- c) wzmocnienie instytucjonalnych możliwości władz samorządowych w zakresie administracji, finansowania i rozwoju urbanistycznego miast”.

Termin realizacji umowy ustalono na 31 grudnia 1993 r., a następnie przedłużony do 31 grudnia 1997 r.

Wyniki kontroli wykazały, że do dnia 31 sierpnia 1996 r. wykorzystanie środków grantu japońskiego wynosiło 105.014.560 JPY, co stanowi 88,25 % deklarowanej bezzwrotnej pomocy, w tym wydatki na zakup sprzętu biurowego i komputerowego dla Fundacji na Rzecz Kredytu Hipotecznego i MGPIB - 4.502.707 JPY i usługi konsultantów - 100.511.853 JPY realizowane przez Biuro, tj. odpowiednio 4,3 % i 95,7 % wykorzystanej kwoty.

Zasady dysponowania środkami finansowymi z grantu japońskiego uregulowane zostały dopiero w dniu 18 marca 1994 r., na wniosek Ministra GPIB, w drodze porozumienia zawartego między Ministrem Finansów i Ministrem GPIB w sprawie upoważnienia Ministra GPIB do dysponowania

²² Patrz przypis 11

CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA

Istotne ustalenia kontroli

środkami grantu japońskiego. Do tego czasu środki finansowe z tego grantu, w wysokości 69.864.156 JPY, tj. 58,7 % całości grantu, wykorzystane zostały przez Fundację i działające nieformalnie w jej ramach Biuro, za zgodą Ministra Finansów, głównie na eksperckie prace konsultantów - które nie przyczyniły się do skutecznego wdrożenia Projektu.

Minister Finansów, po podpisaniu umowy grantu japońskiego, upoważnił Szefa Projektu, pełniącego jednocześnie funkcję Prezesa Fundacji od dnia 11 maja 1991 r. do dnia 27 maja 1992 r., do dysponowania środkami grantu, przy czym od dnia 1 grudnia 1991 r. do dnia 18 marca 1994 r. środkami grantu dysponował Szef Projektu - Dyrektor Biura, nowo powołany przez ówczesnego Ministra Finansów, na wniosek Ministra GPIB (Szef Projektu - Dyrektor Biura pobierał w tym okresie wynagrodzenie, w wysokości 2.500 dolarów USA miesięcznie).

6. W wyniku kontroli ustalono, na wniosek ówczesnego Ministra Finansów - Leszka Balcerowicza z dnia 19 grudnia 1990 r., były Wiceprezes Rady Ministrów - Przewodniczący Komitetu ds Nauki i Postępu Technicznego przy Radzie Ministrów - Jan Jankowski, przekazał w dniu 31 grudnia 1990 r. z likwidowanego Centralnego Funduszu Rozwoju Nauki i Techniki, do dyspozycji Szefa Projektu, na konto Międzynarodowego Zespołu Konsultacyjnego ds Projektu Banku Światowego dla Finansowania Budownictwa Mieszkaniowego w Polsce, kwotę 120 tys. zł. - jako środki będące wkładem strony polskiej do realizacji Projektu, z przeznaczeniem na zakup niezbędnego wyposażenia i oprogramowania komputerowego oraz na szkolenie polskiego personelu w zakresie budownictwa mieszkaniowego.

7. W dniu 22 marca 1991 r. ówczesny Wicepremier, Minister Finansów - Leszek Balcerowicz, działając w imieniu Skarbu Państwa, ustanowił Fundację na Rzecz Kredytu Hipotecznego, rejestrując ją w dniu 11 maja 1991 r. w Sądzie Rejonowym dla m.st. Warszawa.

Zgodnie z aktem notarialnym o powołaniu Fundacji oraz jej statutem, zadaniem Fundacji jest m.in. opracowanie i wdrożenie Projektu. Tymczasem Projekt opracowany został przez zespół roboczy, powołany w dniu 6 listopada 1990 r. przez Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów. Wobec faktu iż zadania, które Fundacja miała wykonać, powierzono przedtem zespołowi roboczemu - brak było uzasadnienia do powołania Fundacji.

Minister Finansów przeznaczył na rzecz Fundacji, zgodnie z aktem notarialnym Fundacji z dnia 22 marca 1991 r., środki finansowe i majątkowe, będące w dyspozycji Zespołu Projektu, a także ustanowił Prezesem Fundacji Szefa Zespołu Projektu, który na mocy tego aktu umocowany został do pełnienia wszelkich formalności w postępowaniu rejestrowym, a w szczególności do określenia wysokości środków finansowych i majątkowych przeznaczonych na Fundację.

Szef Zespołu Projektu przekazał w dniu 13 czerwca 1991 r. na rzecz Fundacji kwotę 62.021,90 zł., ze środków przekazanych Zespołowi Projektu w dniu 31 grudnia 1990 r. z Centralnego Funduszu Rozwoju Nauki i Techniki

8. Wyniki kontroli wykazały, że księgi rachunkowe Fundacji, za okres od 22 czerwca 1991 r. do 14 czerwca 1993 r., prowadzone były nierzetelnie.

Na przykład w ewidencji kont syntetycznych za 1993 r. nie figuruje kwota 62.021,90 zł. przekazana na konto Fundacji, co stanowi naruszenie postanowień § 7 i § 13 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 stycznia 1991 r. w sprawie zasad prowadzenia rachunkowości²³.

Od ponad 3 lat od daty powstania ww nieprawidłowości, Zarząd Fundacji nie podjął żadnych działań celem jej wyjaśnienia.

9. W okresie objętym kontrolą Ministrami Finansów byli: od 12 września 1989 r. do 23 grudnia 1991 r. - Leszek Balcerowicz, od 23 grudnia 1991 r. do 28 lutego 1992 r. - Karol Lutkowski, od 28 lutego 1992 r. do 5 czerwca 1992 r. - Andrzej Olechowski, od 11 lipca 1992 r. do 26 października 1993 r. - Jerzy Osiatyński, od 26 października 1993 r. do 8 lutego 1994 r. - Marek Borowski, zaś od 28 kwietnia 1994 r. do czasu zakończenia kontroli - Grzegorz Kołodko.

Z ramienia tego Ministerstwa bezpośrednio zagadnienia, dot. zadłużenia zagranicznego i kredytami zagranicznymi nadzorowali: od 4 stycznia 1989 r. do 23 sierpnia 1991 r. Podsekretarz Stanu - Janusz Sawicki, od 12 listopada 1993 r. do 8 lutego 1994 r. Minister Finansów - Marek Borowski, od 1 czerwca 1994 r. do 1 października 1995 r. Podsekretarz Stanu - Ryszard Michalski, zaś od 29 grudnia 1995 r. do czasu zakończenia kontroli - Krzysztof Kalicki.

²³ (Dz.U. Nr 10, poz. 35, zm.: z 1991 r. Nr 124, poz. 554, z 1992 r. Nr 96, poz. 467, z 1993 r. Nr 46, poz. 208)

CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA

Istotne ustalenia kontroli

2.3.3. W Banku Rozwoju Budownictwa Mieszkaniowego „Bud-Bank” S.A.

1. Na mocy uchwał Walnego Zgromadzenia Akcjonariuszy Bud-Banku, podjętych w dniu 25 kwietnia 1992 r. bank ten stał się zarządcą Funduszu Hipotecznego, z zadaniem odpożyczania środków finansowych z tego Funduszu bankom uczestniczącym w Projekcie, z zamiarem stopniowego ograniczenia własnej działalności komercyjnej.

Bud-Bank jest spółką akcyjną z udziałem Skarbu Państwa w wysokości 69,52 %, w tym m.in. MGPIB - 68,31 %, co miało wpływ na wybór tego banku jako zarządcy Funduszu Hipotecznego.

Wyniki kontroli wykazały, że po 3,5 latach w działalności Bud-Banku, wg. stanu na dzień 31 sierpnia 1996 r., wielkość akcji kredytowej Funduszu Hipotecznego stanowiła tylko 15,71 % wartości kredytów ogółem Bud-Banku, zaś udział przychodów z tytułu kredytów z Funduszu Hipotecznego w przychodach ogółem Bud-Banku stanowił 5,9 %, a udział zysku netto Funduszu Hipotecznego w zysku netto ogółem Bud-Banku wynosił 11,09 %, co wskazuje, że powierzoną rolę banku odpożyczającego środki finansowe Bud-Bank realizuje w niewielkim stopniu.

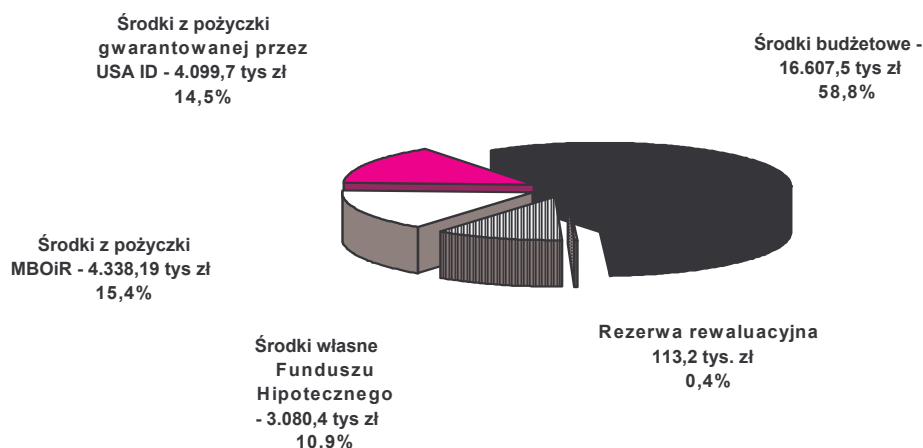
2. Z bilansu Funduszu Hipotecznego na 31 sierpnia 1996 r. którego suma stanowiła kwotę 28.239,0 tys. zł wynika następująca struktura środków:

1) środki budżetowe	-	16.607,5 tys. zł, w tym:
a) zaliczka MGPIB przekazana do Bud-Banku	-	12.107,7 tys. zł,
b) środki z kredytu EBOiR	-	2.040,9 tys. zł,
c) środki budżetowe na refinansowanie kredytów przekazane z MGPIB do Bud-Banku	-	2.458,9 tys. zł.
2) środki własne Funduszu Hipotecznego	-	3.080,4 tys. zł,
3) środki z kredytu gwarantowanego przez USA ID	-	4.099,7 tys. zł,
4) środki z kredytu MBOiR	-	4.338,2 tys. zł,
5) rezerwa rewaluacyjna ²⁴	-	113,2 tys. zł.

Strukturę finansową Funduszu Hipotecznego według stanu na dzień 31 sierpnia 1996 r. ilustruje rys.

Rys. 6

STRUKTURA FINANSOWA FUNDUSZU HIPOTECZNEGO, WEDŁUG STANU NA DZIEŃ 31 SIERPNIA 1996 ROKU.



²⁴ rezerwa wynikająca z przeszacowania środków trwałych zakupionych z Funduszu Hipotecznego

CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA

Istotne ustalenia kontroli

3. Umową z dnia 15 kwietnia 1993 r. podpisaną z upoważnienia ówczesnego Ministra GPIB - Andrzeja Bratkowskiego przez byłą Sekretarz Stanu w tym ministerstwie - Irenę Herbst i Prezesa Zarządu Bud-Banku - Marka Wąsowicza, MGPIB m.in.:

1) powierzyło zarządzanie Funduszem Hipotecznym Bud-Bankowi, przekazując środki budżetowe na uruchomienie i wdrożenie Funduszu Hipotecznego w wysokości 12.107,7 tys. zł, (tj. równowartości 7.330 tys. dolarów USA), z przeznaczeniem na wypłaty kredytów refinansowych bankom uczestniczącym, do rozliczenia Bud-Banku,

2) zobowiązało się do każdorazowego przekazania środków z rachunków pożyczek zagranicznych oraz ze środków budżetowych do Funduszu Hipotecznego celem zrefinansowania bankom uczestniczącym w Projekcie kredytów udzielonych indywidualnym kredytobiorcom;

Wyniki kontroli wykazały, że do dnia 31.08.1996 r. przekazano:

a) środki z kredytu z MBOiR w kwocie	-	4.338,1 tys. zł.,
b) środki z budżetu MGPIB	-	4.499,8 tys. zł., w tym
2.040,9 tys. zł. jako równowartość złotówkowa wykorzystanego kredytu z EBOiR.		

4. Umową z dnia 3 grudnia 1993 r. podpisaną przez Minister GPIB - Barbarę Blidę i Prezesa Zarządu Bud-Banku - Marka Wąsowicza MGPIB m.in. zobowiązało się do każdorazowego przekazania środków z pożyczki gwarantowanej przez USA ID, celem zrefinansowania bankom uczestniczącym w Projekcie kredytów udzielonych indywidualnym kredytobiorcom; do dnia 31.08.1996 r. przekazano 4.099,7 tys. zł.

5. Koszty funkcjonowania Funduszu Hipotecznego w Bud-Banku wyniosły, w kontrolowanym okresie, kwotę 7.040 tys. zł., w tym koszty:

1) funkcjonowania Bud-Banku, związane z zarządzaniem Funduszem Hipotecznym - 6.674 tys. zł.,

2) rzeczowe oraz koszty osobowe personelu pomocniczego Biura, finansowane ze środków Funduszu Hipotecznego - 366 tys. zł.

6. Ustalenia kontroli wykazały, że zaangażowanie środków budżetu państwa w Fundusz Hipoteczny do dnia 31 sierpnia 1996 r. wynosiło kwotę 23.452 tys. zł., w tym:

1) kwota 12.107,7 tys. zł. (ok. 7.330 ml dolarów USA), stanowiąca pierwotne środki przekazane z budżetu MGPIB do Bud-Banku, na uruchomienie Funduszu Hipotecznego, 2) kwota 4.499,8 tys. zł. przekazana z budżetu MGPIB do Bud-Banku jako uzupełnienie kredytów zagranicznych,

3) równowartość złotówkowa kwoty 4.101 tys. dolarów USA (ok. 6.725 tys. zł.) stanowiąca koszty obsługi zaciągniętych kredytów zagranicznych,

Ponadto, na wniosek Ministra Finansów, przekazano ze środków CFRNiT 120 tys. zł na konto Międzynarodowego Zespołu Konsultacyjnego ds Projektu Banku Światowego dla Finansowania Budownictwa Mieszkaniowego w Polsce, jako wkład strony polskiej w realizację Projektu.

7. W związku z pomyślnym rozwojem akcji kredytowej, środki przekazane na uruchomienie Funduszu Hipotecznego przez MGPIB lokowane były w papierach wartościowych Skarbu Państwa i NBP.

Dochody ogółem uzyskane w tego tytułu w okresie od 1993 r. do 31 sierpnia 1996 r. wynosiły 12.881,9 tys. zł. i były przeznaczone na pokrycie kosztów funkcjonowania Funduszu Hipotecznego i zwiększenie środków tego Funduszu.

8. Bud-Bank od przekazanych środków finansowych z pożyczek MBOiR i USA ID przekazywał na rachunek budżetu państwa odsetki od tych środków, według stopy procentowej równej aktualnej Podstawowej Stopie Oprocentowania, w ustalonych terminach.

9. Wyniki kontroli wykazały, że uruchomienie kredytów z Funduszu Hipotecznego nastąpiło dopiero w dniu 23 kwietnia 1993 r. poprzez zrefinansowanie pierwszego kredytu na rzecz Banku PKO bp, jako banku uczestniczącego w Projekcie. Do 31 sierpnia 1996 r. do Projektu przystąpiło 15 banków

CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA

Istotne ustalenia kontroli

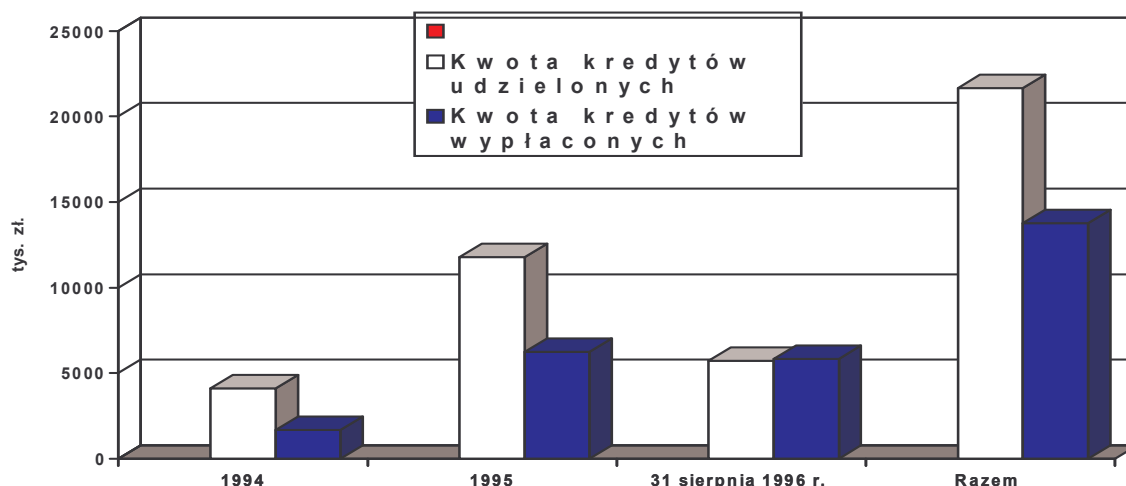
uczestniczących, z których tylko 4 działały aktywnie, tj.: Bank Inicjatyw Społeczno - Ekonomicznych S.A. w Warszawie, Górnośląski Bank Gospodarczy S.A. w Katowicach, Powszechny Bank Gospodarczy S.A. w Łodzi i Gospodarczy Bank Wielkopolski S.A. w Poznaniu.

Do dnia 31 sierpnia 1996 r. Bud-Bank udzielił bankom uczestniczącym 101 kredytów budowlanych i 235 kredytów hipotecznych na kwotę 21.655 tys. zł, co w stosunku do planu wynoszącego 47.459 tys. zł stanowiło 45,6 %, przy czym wykorzystanie środków finansowych w formie kredytów wypłaconych bankom uczestniczącym dotyczyło zaledwie 68 kredytów budowlanych i 170 kredytów hipotecznych na kwotę 13.780 tys. zł.

Stan kredytów z Funduszu Hipotecznego, udzielonych i wypłaconych bankom uczestniczącym przez Bud-Bank, do dnia 31 sierpnia 1996 r. obrazuje rys. nr 8

Rys. 7

STAN KREDYTÓW Z FUNDUSZU HIPOTECZNEGO, UDZIELONYCH I WYPŁACONYCH PRZEZ BUD-BANK DO DNIA 31 SIERPNIA 1996 ROKU



10. Według Bud-Banku przyczynami niskiego wykorzystania środków z Funduszu Hipotecznego, były w szczególności:

1) wysokie koszty pozyskiwania kredytów refinansowych z Bud-Banku przez banki uczestniczące w Projekcie; koszty te (w wysokości stopy kredytu redyskontowego NBP²⁵, powiększonej o marżę Bud-Banku) były wyższe od kosztu pieniądza pozyskiwanego przez te banki na rynku krajowym, co powodowało w ocenie zainteresowanych banków, że kredyty mieszkaniowe, refinansowane ze środków Funduszu Hipotecznego były nieatrakcyjne,

2) utrzymywanie się od początku uruchomienia Funduszu Hipotecznego nadwyżki środków własnych w największych bankach w Polsce, przez co niektóre banki, zakwalifikowane jako banki uczestniczące w Projekcie, zaczęły udzielać własnych kredytów mieszkaniowych, często opartych na podobnych zasadach co kredyty mieszkaniowe z Funduszu Hipotecznego.

3) narzucone przez kredytodawców zagranicznych w umowach kredytowych wymogi proceduralne, dotyczące udzielania i zabezpieczenia kredytów, nie dostosowane do wymogów i potrzeb inwestorów budowlanych oraz banków uczestniczących w Projekcie; w lipcu 1995 r., w wyniku negocjacji umów kredytowych z zagranicznymi instytucjami finansowymi, uproszczono procedury i warunki udzielania

²⁵ stopa redyskontowa każdorazowo ustalana przez Prezesa NBP wynosiła do 10.05.1994 r. - 29,425 % w stosunku rocznym, a następnie, w rezultacie działań interwencyjnych MGPIB oraz Bud-Banku, od 11.05.1994 r. - 28 %, od 20.02.1995 r. - 31 %, od 26.05.1995 r. - 27 %, od 15.09.1995 r. - 25 %, od 5.01.1996 r. - 23 %, od 16.07.1996 r. - 22 %

CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA

Istotne ustalenia kontroli

kredytów oraz rozszerzono zakres działania Funduszu Hipotecznego i jego dostępność dla potencjalnych klientów, m.in. poprzez:

- a) zwiększenie normatywu powierzchni użytkowej jednostki mieszkalnej do finansowania kredytem z Funduszu Hipotecznego,
- b) wprowadzenie możliwości finansowania kredytem hipotecznym dokończenia budowy mieszkań, a nie jak poprzednio, tylko zakupu gotowych mieszkań,
- c) rezygnację z ustanowienia hipoteki na wierzytelności hipotecznej przy kredytach budowlanych,
- d) dopuszczenie zaliczkowych wypłat z kredytu budowlanego i jego refinansowania na zakup materiałów przy budownictwie jednorodzinnym,
- e) rozszerzenie definicji dochodów gospodarstwa domowego, przyjmowanych do ustalania kwoty kredytu i kwoty pierwszej spłaty tego kredytu,
- 4) trudności wynikające ze specyfiki kredytu podwójnie indeksowanego (banki nie osiągają dodatniego wyniku kasowego w pierwszych latach spłaty kredytu, tj. przy braku dynamicznego rozwoju portfela kredytów hipotecznych podwójnie indeksowanych ujemny wynik finansowy może utrzymywać się nawet przez kilkuletni okres),
- 5) brak zainteresowania inwestorów polskich kredytami hipotecznymi, w związku z nieuregulowanymi stosunkami prawnymi terenów pod budownictwo mieszkaniowe, w tym m.in. z brakiem aktów własności nieruchomości i hipotek, wynikających z braku ksiąg wieczystych.

Wymienione wyżej przyczyny spowodowały, że pomimo poniesionych znacznych nakładów finansowych, szerokiej akcji marketingowej i promocyjnej²⁶ i szkoleniowej, Bud-Bank pozyskał do Projektu tylko 15 banków uczestniczących, z czego tylko 4 banki (Gospodarczy Bank Wielkopolski S.A. w Poznaniu, Bank Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych S.A. w Warszawie, Górnośląski Bank Gospodarczy S.A. w Katowicach i Powszechny Bank Gospodarczy S.A. w Łodzi) działały aktywnie.

11. Do uczestnictwa w Projekcie nie przystąpił Bank PKO bp, który w okresie powierzenia Bud-Bankowi funkcji zarządcy Funduszu Hipotecznego był głównym akcjonariuszem Bud-Banku (wg stanu na dzień 31 grudnia 1994 r. posiadał 44,19 % akcji).

Wyniki kontroli wykazały, że PKO bp w pierwszej fazie realizacji Projektu zrefinansował w Bud-Banku pierwszy kredyt hipoteczny ze środków Funduszu Hipotecznego, spełniające przez to wymogi warunkujące realizację umowy kredytowej z MBOiR, a następnie zrezygnował z pobierania dalszych środków i uruchomił kredyty mieszkaniowe z własnych środków.

W okresie od 1 stycznia 1994 r. do 30 czerwca 1996 r. PKO bp udzielił 19.280 kredytów mieszkaniowych na sumę 546.166,6 tys. zł, w tym:

- | | | |
|---------------------|---|---|
| 1) osobom prawnym | - | 190 kredytów na kwotę 117.902 tys. zł, |
| 2) osobom fizycznym | - | 19.090 kredytów na kwotę 428.264 tys. zł. |

12. W latach 1994-1996 MGPIB na podstawie zapotrzebowań Bud-Banku, corocznie zgłaszało do MF zapotrzebowanie na środki dla Funduszu Hipotecznego w budżecie Państwa w łącznej wysokości 298.500 tys. zł i tak: w 1994r. - 78.000 tys. zł, w 1995 r. - 170.000 tys. zł i w 1996 r. - 50.500 tys. zł.

Banki uczestniczące w Projekcie przekazywały do Bud-Banku zbyt optymistyczne plany wykorzystania środków finansowych z Funduszu Hipotecznego. Bud-Bank planów tych nie weryfikował, a jedynie ujmował je w planie zbiorczym, przekazywanym do MGPIB.

W ustawach budżetowych na lata 1994, 1995, 1996 uchwalono środki²⁷ w łącznej wysokości 252.400 tys. zł, w tym w: 1994 r. - 78.000 tys. zł, tj. 100 % zgłoszonych potrzeb, 1995 r. - 123.900 tys. zł, tj. 72,4 % potrzeb, 1996 r. - 50.500 tys. zł, tj. 100 %. Wykorzystanie środków zaplanowanych w budżecie Państwa było w tym okresie niewielkie i wynosiło: w 1994 r. - 1.076 tys. zł, tj. 1,38 %, w 1995 r. - 5.891 tys. zł, tj. 4,75 %, zaś na 30 czerwca 1996 r. - 3.926 tys. zł, tj. 7,77 %

2.3.4. W Fundacji na Rzecz Kredytu Hipotecznego

1. Fundacja ustanowiona została w dniu 22 marca 1991 r. na wniosek Ministra Finansów (Fundatora), działającego w imieniu Skarbu Państwa. Minister Finansów przeznaczył na rzecz Fundacji, zgodnie z

²⁶ nakłady na marketing i promocję kredytów budowlanych i hipotecznych poniesione przez Bud-bank w okresie od 1 stycznia 1994 r. do 31 sierpnia 1996 r. wyniosły 605,8 tys. zł.

²⁷ środki Funduszu Hipotecznego były ujmowane w części 18 budżetu państwa „Ministerstwo Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa”, w rubryce „dotacje i subwencje”

CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA

Istotne ustalenia kontroli

aktem notarialnym Fundacji z dnia 22 marca 1991 r., środki finansowe i majątkowe, będące w dyspozycji Zespołu Projektu Rządu Polskiego i Banku Światowego dla Finansowania Budownictwa Mieszkaniowego w Polsce, a także ustanowił Prezesem Fundacji Szefa Zespołu Projektu, który na mocy tego aktu umocowany był do pełnienia wszelkich formalności w postępowaniu rejestrowym, a w szczególności określenia wysokości środków finansowych i majątkowych przeznaczonych na Fundację, jak również dokonywania ewentualnych modyfikacji projektu statutu Fundacji.

Szef Zespołu Projektu przekazał na rzecz Fundacji kwotę 62.021,9 zł. ze środków przekazanych Zespołowi Projektu (na konto utworzone dla Międzynarodowego Zespołu Konsultacyjnego ds. Projektu Banku Światowego dla Finansowania Budownictwa Mieszkaniowego w Polsce) w dniu 31.12.1990 r. na wniosek Ministra Finansów z dnia 19.12.1990 r. z Centralnego Funduszu Rozwoju Nauki i Techniki, w wysokości 120 tys. zł. - jako środki będące wkładem strony polskiej do realizacji Projektu w zakresie rozwoju sektora budownictwa mieszkaniowego, z przeznaczeniem na zakup niezbędnego wyposażenia i oprogramowania komputerowego oraz na szkolenie polskiego personelu w zakresie budownictwa mieszkaniowego.

2. Zgodnie z aktem notarialnym o powołaniu Fundacji oraz statutem Fundacji, jej celem jest wprowadzenie do systemu finansowo-bankowego i prawno-instytucjonalnego długoterminowego instrumentu kredytu w oparciu o zastaw hipoteczny oraz rozpowszechnienie stosowania tego instrumentu w gospodarce polskiej, a dwa spośród trzech wymienionych w tych dokumentach zadań, to:

- 1) opracowanie i wdrożenie Projektu Rządu Polskiego i Banku Światowego dla Finansowania Budownictwa Mieszkaniowego w Polsce w oparciu o instrument kredytu hipotecznego,
- 2) opracowanie i wdrożenie rozwiązań finansowania budownictwa, rolnictwa, przemysłu, handlu i innych dziedzin gospodarki w oparciu o instrument kredytu hipotecznego.

Wyniki kontroli wykazały, że działalność Fundacji w latach 1991-31.08.1996 r. sprowadzała się przede wszystkim do:

- 1) koordynowania szkoleń pracowników polskich banków w zachodnioeuropejskich bankach hipotecznych, na temat rynku kapitałowego i kredytu hipotecznego,
- 2) wydania i rozpowszechniania publikacji pt. „Kredyt Hipoteczny w Polsce - Doświadczenia i Perspektywy” oraz przetłumaczenia i rozpowszechnienia tekstu Dorocznego Raportu 1993-94 Europejskiej Federacji Hipotecznej,
- 3) przygotowania projektu na opracowanie i wydanie podręcznika dla kredytobiorców pt. „Jak kupić mieszkanie/dom z kredytem hipotecznym w Polsce”,
- 4) uruchomienia (dopiero w 1995 r.) prac rozpoznawczo-badawczych dotyczących potrzeby opracowania i zrealizowania projektu badania popytu na długoterminowe kredyty hipoteczne.

Zadania Fundacji wynikające ze statutu, dotyczące opracowania i wdrożenia Projektu Rządu Polskiego i Banku Światowego dla Finansowania Budownictwa Mieszkaniowego w Polsce, nie zostały zrealizowane.

Jak wynika z uzasadnień do uchwał RM w sprawie zatwierdzenia umów kredytowych, związanych z Funduszem Hipotecznym, z dnia 27 maja 1992 r., Nr 57/92 i 58/92 i z dnia 22 czerwca 1992 r. Nr 65/92 - wspomniany wyżej Projekt opracował zespół roboczy, powołany w dniu 6 listopada 1990 r. przez Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów, przy współpracy ekspertów Banku Światowego oraz ministerstw: GPiB i MF, jak również NBP i PKO bp.

Brak było uzasadnienia do powołania Fundacji wobec faktu, iż zadania, które ta jednostka miała wykonać, powierzono przedtem zespołowi roboczemu.

3. Działalność Fundacji finansowana była głównie z funduszu własnego przekazanego przez Ministra Finansów (fundatora) i ze środków grantu japońskiego oraz z dochodów pochodzących ze zbycia majątku Fundacji - zakupionego przede wszystkim ze środków budżetowych.

W latach 1991-1995 Fundacja wydatkowała na swoją działalność 388.527 zł., zamykając corocznie swoją działalność ujemnym wynikiem finansowym, pokrywanym ze środków z lat poprzednich, tj. przede wszystkim z kapitału własnego Fundacji przekazanej przez fundatora, gdyż Fundacja nie prowadziła działalności gospodarczej.

4. Na podstawie umowy użyczenia z dnia 27 września 1994 r. Fundacja oddała bezpłatnie do Biura sprzęt o wartości 38.104 zł. na okres do 31 grudnia 1995 r.

Do czasu zakończenia kontroli część sprzętu była dalej bezpłatnie używana przez Biuro; strony nie przedłużyły terminu użyczenia sprzętu i nie ustaliły ewentualnej odpłatności za jego używanie.

CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA

Istotne ustalenia kontroli

5. W wyniku kontroli ustalono, że księgi rachunkowe w okresie od dnia 22 czerwca 1991 r. do dnia 14 czerwca 1993 r. prowadzone były nierzetelnie. Na przykład, w ewidencji kont syntetycznych za 1991 r. na figuruje kwota 62.021,9 zł., przekazana na konto Fundacji przelewem z dnia 13 czerwca 1991 r. z konta Nr 1603-550677-132, o nazwie „Projekt Rządu Polskiego i Banku Światowego” prowadzonego w Banku PKO bp X Oddziale w Warszawie - co stanowi naruszenie przepisów o rachunkowości.

6. Z ustaleń kontroli wynika, że wyczerpano środki finansowe i majątek Fundacji, gdyż, według stanu na dzień 31 sierpnia 1996 r. kapitał własny Fundacji wynosił - 11.838,12 zł, środki pieniężne wynosiły - 10.996,21 zł., zaś wartość środków trwałych, wartości niematerialnych i prawnych oraz wyposażenia wynosiła - 12.871,42 zł., a wynik finansowy zamknął się stratą w wysokości 21.799,95 zł.

7. NIK przeprowadziła w Fundacji na Rzecz Kredytu Hipotecznego również kontrolę na początku 1994 r. i wystosowała do byłego Sekretarza Stanu - kierującego MF wystąpienie pokontrolne, wnosząc m.in. o:

1) spowodowanie rozliczenia Fundacji z przekazanej dotacji w wysokości 62.021,90 zł, przeznaczonej na realizację programu rozwoju sektora budownictwa mieszkaniowego we współpracy z Bankiem Światowym,

2) spowodowanie rozliczenia przekazanej przez Prezydium Komitetu do Spraw Nauki i Postępu Technicznego przy Radzie Ministrów ze środków Centralnego Funduszu Rozwoju Nauki i Techniki kwoty 120.000 zł na rzecz Międzynarodowego Zespołu Konsultacyjnego do Spraw Projektu Banku Światowego Finansowania Budownictwa Mieszkaniowego w Polsce,

3) dokonania merytorycznej oceny funkcjonowania Fundacji.

Wyniki kontroli przeprowadzonej w 1996 r. wykazały, że do dnia 31 sierpnia 1996 r. ww. wnioski NIK nie zostały w pełni zrealizowane.

III. POSTĘPOWANIE POKONTROLNE I DZIAŁANIA PODJĘTE PO ZAKOŃCZENIU KONTROLI

Najwyższa Izba Kontroli przekazała cztery wystąpienia pokontrolne, zawierające oceny kontrolowanej działalności, wynikające z ustaleń zawartych w protokołach kontroli, a także uwagi i wnioski w sprawie ich usunięcia. Wystąpienia pokontrolne skierowano do:

- 1) Ministrów: Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa oraz Finansów,
- 2) Prezesów: Bud-Banku oraz Fundacji.

Minister Finansów oraz Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast²⁸ zgłosili do Kolegium Najwyższej Izby Kontroli, zastrzeżenia do ocen, uwag i wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych. W związku ze zgłoszeniem ww zastrzeżeń po upływie ustawowego terminu - Sekretarz Kolegium NIK poinformował Ministra Finansów oraz Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, o odmowie przyjęcia przedmiotowych zastrzeżeń.

Zastrzeżenia i uwagi zgłoszone przez Prezesa UMiRM oraz MF, wykorzystane zostały przy opracowywaniu niniejszej informacji.

W wystąpieniach pokontrolnych NIK wnioskowała m.in. o uporządkowanie i usprawnienie działania jednostek organizacyjnych mających wpływ na funkcjonowanie Funduszu Hipotecznego oraz dysponowanie środkami pomocowymi, związanymi z tym Funduszem.

W wystąpieniu pokontrolnym do **Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa** wnioskowano m.in. o:

- 1) rozważenie sprawy uregulowania statusu formalno-prawnego Funduszu Hipotecznego jako państwowego funduszu celowego,
- 2) rozważenie, w porozumieniu z Ministrem Finansów, zmiany warunków finansowych wobec kredytów udzielanych z Funduszu, a także wynegocjowania dalszego uproszczenia procedur udzielania i spłaty kredytów z Funduszu Hipotecznego i warunków finansowych udzielania tych kredytów - umożliwiających konkurencyjność kredytów udzielanych z tego Funduszu na rynku kredytów mieszkaniowych w Polsce,
- 3) wyjaśnienie spraw dotyczących zakresu zadań i odpowiedzialności Biura oraz braku zezwoleń dewizowych na zawarcie umów o pracę z konsultantami zatrudnionymi w tym Biurze, z których wynika płatność w dolarach USA.

W wystąpieniu pokontrolnym do **Ministra Finansów** wnioskowano m.in. o:

- 1) rozważenie ustanowienia warunków finansowych, wobec kredytów udzielanych z Funduszu Hipotecznego, umożliwiających skuteczne konkurowanie na rynku kredytów mieszkaniowych w Polsce,
- 2) zawieranie umów z partnerami zagranicznymi w językach urzędowych, z uwzględnieniem języka polskiego,
- 3) rozważenie, wobec niezrealizowania celów i zadań statutowych oraz wyczerpania środków finansowych i majątku Fundacji, spowodowania jej likwidacji,
- 4) wykonania zaleceń pokontrolnych NIK przekazanych do Ministerstwa Finansów w 1994 r., w tym:
 - a) spowodowania rozliczenia Fundacji z przekazanych środków budżetowych w wysokości 62.021,90 zł, przeznaczonych na realizację programu rozwoju sektora budownictwa mieszkaniowego we współpracy z Bankiem Światowym i partnerami zagranicznymi,
 - b) spowodowania rozliczenia przekazanej przez Prezydium Komitetu ds. Nauki i Postępu Technicznego przy Radzie Ministrów, ze środków Centralnego Funduszu Rozwoju Nauki i Techniki kwoty 120.000 zł na rzecz Międzynarodowego Zespołu Konsultacyjnego do Spraw Projektu Banku Światowego dla Finansowania Budownictwa Mieszkaniowego w Polsce.

W wystąpieniu pokontrolnym do **Prezesa Bud-Banku** wnioskowano m.in. o:

²⁸ zgodnie z art. 33a ust. 1 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zmianie niektórych ustaw normujących funkcjonowanie gospodarki i administracji publicznej /Dz. U. Nr 106, poz. 496/.

CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA

Istotne ustalenia kontroli

- 1) negocjowanie z Ministrem Finansów, za pośrednictwem Prezesa UMiRM, wysokości Podstawowej Stopy Procentowej kredytów z Funduszu Hipotecznego, jako ważnego elementu przy pozyskiwaniu dużych banków do uczestnictwa w Projekcie,
- 2) określanie przez Bud-Bank, jako zarządcę Funduszu Hipotecznego, realnego zapotrzebowania na środki dla tego Funduszu,
- 3) zgłaszanie do Prezesa UMiRM dalszych wniosków do negocjacji z zagranicznymi instytucjami finansowymi, w celu łagodzenia wymagań i uproszczenia procedur udzielania kredytów z Funduszu Hipotecznego.

W wystąpieniu pokontrolnym do **Prezesa Fundacji** wnioskowano m.in. o:

- 1) rozważenie wnioskowania do Rady Programowej Fundacji o jej likwidację - wobec wyczerpania środków finansowych i majątku Fundacji,
- 2) uporządkowania spraw formalno-prawnych, związanych z użyczeniem sprzętu dla Biura,
- 3) rozliczenie, w porozumieniu z Ministrem Finansów:
 - a) kwoty 62.021,90 zł., przekazanej na konto Fundacji z konta „Projektu Rządu Polskiego i Banku Światowego dla Finansowania Budownictwa Mieszkaniowego w Polsce”,
 - b) kwoty 120 tys. zł, stanowiącej początkowy kapitał własny Fundacji.

Z odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne wynika, że:

Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast (prawny następca kontrolowanych zagadnień w MGPIB) poinformowała m.in., że:

- 1) brak jest zasadności ustalenia Funduszu Hipotecznego, jako państwowego funduszu celowego,
- 2) mimo negatywnego stanowiska Ministra Finansów co do propozycji dalszego obniżenia cen środków oferowanych przez Fundusz Hipoteczny, przewiduje kontynuowanie działań zmierzających w tym kierunku; w dniu 30 grudnia 1996 r. aneksem do umowy z MBOiR uproszczono procedury udzielania kredytów z Funduszu Hipotecznego,
- 3) UMiRM prowadzi dalsze rozmowy na temat przyszłości pożyczki z MBOiR z przedstawicielami Ministra Finansów, Prezesa Narodowego Banku Polskiego, Ministra Skarbu Państwa i Bud-Banku,
- 4) Biuro Projektu Finansowania Budownictwa Mieszkaniowego zakończyło działalność z końcem stycznia 1997 r.

Minister Finansów poinformował m.in., o ocenie zasadności ustanowienia Funduszu Hipotecznego, jako państwowego funduszu celowego, proponując pozostawienie go w aktualnej formie, jako fundusz bankowy w Bud-Banku, a ponadto, że:

- 1) nie widzi możliwości dalszego obniżania stóp procentowych stosowanych jako stopy preferencyjne dla odpożyczanych środków przez Bud-Bank, bankom uczestniczącym w Projekcie, gdyż w ocenie Ministerstwa Finansów tego rodzaju interwencjonizm państwa szkodziłby rynkowi kredytowania, stawiając w uprzywilejowanej sytuacji banki korzystające z refinansowania udzielonych przez siebie kredytów ze środków Funduszu Hipotecznego i zakłócałby mechanizm niezależnego ustalania przez rynek wysokości stóp procentowych kredytów,
- 2) przy podpisywaniu umów międzynarodowych kieruje się postanowieniami § 29 pkt. 4 zarządzenia Prezesa Rady Ministrów z 14 lutego 1969 r. w sprawie form umów międzynarodowych /nie publikowane/, które dopuszcza w szczególnie uzasadnionych przypadkach sporządzanie umów tylko w jednym języku o charakterze międzynarodowym, tj. angielskim, francuskim lub rosyjskim.

Prezes Bud-Banku powiadomił, że:

- 1) propozycje łagodzenia wymagań związanych z uzyskiwaniem i spłatą kredytów z Funduszu Hipotecznego i uproszczenia związanych z tym procedur, zgłaszane są do UMiRM i MF na bieżąco; niektóre propozycje Bud-Banku zostały uwzględnione w podpisanym w dniu 30 grudnia 1996 r. aneksie do umowy kredytowej z MBOiR,
- 2) Bud-Bank podjął i będzie nadal podejmował działania zmierzające do wynegocjowania z MF, za pośrednictwem UMiRM, poziomu Podstawowej Stopy Procentowej, umożliwiającego pozyskanie dla Projektu kolejnych banków uczestniczących, co może skutkować większym wykorzystaniem środków finansowych z Funduszu Hipotecznego.

Prezes Fundacji poinformowała m.in., że:

- 1) sprawa likwidacji Fundacji, wobec wyczerpania jej środków finansowych i majątku, była dwukrotnie wnioskowana przez Zarząd (w listopadzie i w grudniu 1996 r.) do Rady Programowej Fundacji; Rada Programowa Fundacji w głosowaniu odrzuciła te wnioski,
- 2) uporządkowanie spraw dotyczących użyczenia sprzętu dla Biura znajduje się w końcowej fazie załatwiania,

CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA

Istotne ustalenia kontroli

3) w zakresie rozliczeń kwot 120 tys. zł i 62.021,90 zł. - Fundacja zwróciła się do MF o udostępnienie dokumentów będących w dyspozycji tego Ministerstwa, związanych z ww operacjami finansowymi.

Warszawa, dnia 03 lipca 1997 r.

Dyrektor Departamentu
Ochrony Środowiska i Budownictwa

Andrzej Głowacki

Akceptuję
WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Zbigniew Wesołowski

ZATWIERDZAM
PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Janusz Wojciechowski

Załącznik Nr 1

WYKAZ PODSTAWOWYCH AKTÓW PRAWNYCH

1. Ustawa z dnia 5 stycznia 1991 r. - Prawo budżetowe (tj. Dz.U. z 1993 r. Nr 72, poz. 344, zm.: z 1994 r., Nr 76, poz. 344, Nr 121, poz. 591 i Nr 133, poz. 685, z 1995 r., Nr 78, poz. 390, Nr 124, poz. 601 i Nr 132, poz. 640, z 1996 r. Nr 89, poz. 402, Nr 106, poz. 496, Nr 132, poz. 624 i Nr 139, poz. 647 oraz z 1997 r. Nr 45, poz. 348).
2. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (Dz.U. z 1991 r. Nr 46, poz. 2-3).
3. Ustawa z dnia 23 października 1987 r. o utworzeniu urzędu Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa (Dz.U. Nr 33, poz. 173, zm.: z 1989 r. Nr 30, poz. 163).
4. Ustawa z dnia 29 grudnia 1982 r. o urzędzie Ministra Finansów oraz o urzędach i izbach skarbowych (tj. Dz.U. z 1994 r. Nr 106, poz. 511, zm.: z 1995 r. Nr 142, poz. 702).
5. Ustawa z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędzie Ministra Finansów oraz urzędach i izbach skarbowych (Dz.U. Nr 106, poz. 489).
6. Ustawa z dnia 14 grudnia 1990 r. o zniesieniu i likwidacji niektórych funduszy (Dz.U. Nr 89, poz. 517, zm. z 1995 r. Nr 133, poz. 654).
7. Ustawa z dnia 28 grudnia 1989 r. o uporządkowaniu stosunków kredytowych (Dz.U. Nr 74, poz. 440, zm.: z 1992 r. Nr 21, poz. 85 i z 1993 r. Nr 40, poz. 81).
8. Ustawa z dnia 1 marca 1996 r. o udzielaniu dotacji z budżetu państwa na przygotowanie gruntów przeznaczonych pod budownictwo mieszkaniowe (Dz.U. Nr 44, poz. 190).
9. Ustawa z dnia 4 października 1991 r. o zmianie niektórych warunków przygotowania inwestycji budownictwa mieszkaniowego w latach 1991-95 oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 103, poz. 446).
10. Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o zmianie ustawy - Prawo budżetowe oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 21, poz. 85).

CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA

Istotne ustalenia kontroli

11. Dekret z dnia 30 listopada 1945 r. o języku państwowym i języku urzędowania rządowych i samorządowych władz administracyjnych (Dz.U. Nr 57, poz. 324).
12. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 października 1991 r. w sprawie zasad i trybu wykupienia należności banków z tytułu odsetek od kredytów mieszkaniowych (Dz.U. Nr 94, poz. 423).
13. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 15 stycznia 1991 r. w sprawie zasad prowadzenia rachunkowości (Dz.U. Nr 10, poz. 35, zm.: z 1991 r. Nr 124, poz. 554. z 1992 r. Nr 96, poz. 476, z 1993 r. Nr 46, poz. 208).
14. Uchwała Rady Państwa i Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 1968 r. w sprawie zawierania i wypowiedzania umów międzynarodowych (niepublikowana).
15. Uchwała Nr 57/92 Rady Ministrów z dnia 27 maja 1992 r. w sprawie zatwierdzenia umowy między Rzeczpospolitą Polską a Międzynarodowym Bankiem Odbudowy i Rozwoju o udzieleniu kredytu na uruchomienie Funduszu Kredytu Hipotecznego (niepublikowana).
16. Uchwała Nr 58/92 z dnia 27 maja 1992 r. w sprawie zatwierdzenia Umowy pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a Stanami Zjednoczonymi Ameryki o wdrażaniu pomocy dla sektora mieszkaniowego (niepublikowana).
17. Uchwała Nr 65/92 Rady Ministrów z dnia 22 czerwca 1992 r. w sprawie zatwierdzenia umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Europejskim Bankiem Odbudowy i Rozwoju o pożyczkę na finansowanie budownictwa mieszkaniowego (niepublikowana).