



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Krzysztof Kwiatkowski

KIN – 4101-009-01/2014

P/14/046

WYSTĄPIENIE
POKONTROLNE

**Tekst ostateczny wystąpienia pokontrolnego ujednolicony
na podstawie Uchwały Kolegium Najwyższej Izby Kontroli
z dnia 25 lutego 2015 roku**

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/046 – „Koordynacja polityki rodzinnej w Polsce”. Okres objęty kontrolą 2012 – 2014 (I półrocze).
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Infrastruktury
Kontroler	Ryszard Ostaszewski, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr 85910 z dnia 5 września 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1)
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, 00-926 Warszawa, ul. Wspólna 2/4 ¹ (zwane dalej „Ministerstwem”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pani Maria Wasiak, Minister Infrastruktury i Rozwoju ² (zwana dalej: Ministrem). (dowód: akta kontroli str. 3 i 207)

II. Ocena kontrolowanej działalności³

Ocena ogólna

Minister Infrastruktury i Rozwoju⁴ w ramach swoich kompetencji podejmował działania mające na celu wprowadzenie instrumentów oddziałujących prorozwojowo na sferę budownictwa mieszkaniowego. Minister, realizował swoje zadania na podstawie celów i kierunków działań, określonych m.in. w „Strategii Rozwoju Kraju 2020”⁵, jak również „Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020”⁶.

Wprowadzone przez Ministra Infrastruktury i Rozwoju rozwiązania w formie programów „Rodzina na swoim”, „Mieszkanie dla Młodych” czy wsparcie dla gmin w realizacji lokali socjalnych, zdaniem NIK w niewystarczającym stopniu wpływały na poprawę sytuacji mieszkaniowej rodzin. Na zmniejszenie deficytu mieszkaniowego w Polsce wynoszącego w badanym okresie, wg. szacunków Ministra, ponad 500 tys. mieszkań, wpływa przede wszystkim liczba nowych mieszkań oddanych corocznie do użytkowania. W latach 2012 – 2014 (I półrocze), efekty wprowadzonych instrumentów tj. „Rodzina na swoim” i „Mieszkanie dla Młodych” przyczyniły się do obniżenia deficytu mieszkaniowego jedynie o około 43,2 tys. mieszkań.

Minister nie zrealizował w pełni zadań, do których był zobowiązany. W badanym okresie nie wprowadził rozwiązań pozwalających na zwiększenie dostępności mieszkań na wynajem w ramach budownictwa społecznego, co zdaniem NIK, mogło niekorzystnie

¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 listopada 2013 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju oraz zniesienia Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej (Dz. .U. z 2013 r., poz. 1390).

² Do dnia 22 września 2014 r, Ministrem Infrastruktury i Rozwoju była Pani Elżbieta Bieńkowska.

³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

⁴ Do dnia 27 listopada 2013 r. Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej – minister właściwy w sprawach budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa.

⁵ Uchwała nr 157 Rady Ministrów z dnia 25 września 2012 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Kraju 2020, (M. P. z 2012 r., poz. 882).

⁶ Uchwała nr 104 Rady Ministrów z dnia 18 czerwca 2013 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020., (M. P. z 2013 r., poz. 640).

wpłynąć na dostępność mieszkań na wynajem o umiarkowanym czynszu, a tym samym zmniejszenie deficytu mieszkaniowego. Pomimo znowelizowania w 2009 r. przepisów „Rozdziału 2a Kredyty udzielane przez Bank Gospodarstwa Krajowego w ramach realizacji programów rządowych popierania budownictwa mieszkaniowego”, ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego⁷ i podejmowanych prób wznowienia realizacji budownictwa społecznego czynszowego, Minister w ciągu 5 lat nie doprowadził do skutecznego opracowania rządowego programu i reaktywacji tej formy wspierania budownictwa. W związku z powyższym na rynku mieszkaniowym powstała luka, w segmencie społecznego budownictwa czynszowego (lokale mieszkalne na wynajem o umiarkowanym czynszu).

W ocenie NIK, Minister w niewystarczającym stopniu wykorzystał wyniki przeprowadzonych analiz i monitoringu dotyczących funkcjonowania systemu wsparcia gmin, w tworzeniu lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych. Dostępne środki budżetu państwa w tym zakresie nie zostały w pełni wykorzystane.

Podejmowane przez Ministra inicjatywy w zakresie wspierania mieszkalnictwa oraz poszerzania kręgu odbiorców (rodzin) korzystających z ulg w ramach kolejowych przewozów pasażerskich w latach 2012-2014 (I półrocze) doprowadziły do:

- udzielenia w okresie od 1 stycznia 2007 r. do 30 czerwca 2014 r. dopłat do 191.902 kredytów, w ramach programu finansowego wsparcia rodzin i innych osób w nabywaniu własnego mieszkania⁸ – program Rodzina na Swoim (RnS),
- wypłaty finansowego wsparcia w okresie od 1 stycznia 2014 r. do 30 czerwca 2014 r. dla 3.120 rodzin na kwotę 69.751 tys. zł w nabyciu pierwszego mieszkania przez ludzi młodych tzw. „Mieszkanie dla Młodych”⁹ (MdM),
- udzielenia wsparcia dla gmin na kwotę 347.521 tys. zł w okresie od 1 stycznia 2010 r. do 30 czerwca 2014 r. do tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych¹⁰,
- wypłacenia kwoty 1.703.053 tys. zł w okresie od 1 stycznia 2010 r. do 30 czerwca 2014 r., dotacji przedmiotowych na wyrównanie przewoźnikom kolejowym utraconych przychodów z tytułu honorowania ustawowych uprawnień do ulgowych przejazdów. W ramach stosowanych ulg transportowych przewieziono 352.216.910 pasażerów¹¹ w tym: dzieci, dzieci niepełnosprawnych, opiekunów dzieci niepełnosprawnych, młodzieży i studentów i innych osób uprawnionych.

⁷ Dz. U. z 2013 r. poz. 255.

⁸ Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o finansowym wsparciu rodzin i innych osób w nabywaniu własnego mieszkania (Dz. U. z 2012 r. poz. 90 ze zm.).

⁹ Ustawa z dnia 27 września 2013 r. o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez młodych ludzi (Dz. U. z 2013 r. poz. 1304, ze zm.).

¹⁰ Ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 251, poz. 1844 ze zm.).

¹¹ Wykazano liczbę pasażerów przewiezionych ogółem z ulgą. Przewoźnicy kolejowi w rozliczeniach nie wyodrębniają jakiej grupy uprawnionych dokonali sprzedaży biletów.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Programowanie i jakość zarządzania instrumentami wspierania rodziny

1.1. Identyfikacja problemów i strategii działań

Opis stanu faktycznego

W latach 2012 – 2014 Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, a następnie Minister Infrastruktury i Rozwoju, był właściwy w sprawach gospodarki mieszkaniowej i transportu.

Podstawowe problemy związane z likwidacją deficytów ilościowych w segmencie mieszkań własnościowych, lokali socjalnych i mieszkań przeznaczonych na wynajem, a także związanych z obniżeniem kosztów budowy mieszkań, określone zostały w dokumencie definiującym politykę mieszkaniową państwa pt. „Główne problemy, cele i kierunki programu wspierania rozwoju budownictwa mieszkaniowego do 2020 roku”¹². W dokumencie zwrócono uwagę na niską dostępność mieszkań oraz problemy gospodarstw domowych, które nie mogą zaspokoić swych potrzeb mieszkaniowych samodzielnie. Oszacowano, że faktyczny deficyt mieszkaniowy wynosi ok. 1,4-1,5 mln mieszkań. Stwierdzono również, że przedsięwzięcia wymagające największej pomocy budżetowej, tj. budownictwo socjalne i budownictwo społeczne, finansowane są na minimalnym poziomie. Na lata 2011-2020 wyznaczono cele wiążące się m.in. z likwidacją deficytów ilościowych w segmencie: lokali socjalnych i mieszkań przeznaczonych dla osób wymagających innej społecznej pomocy mieszkaniowej, jak również wprowadzenie efektywnych form podaży mieszkań dostępnych cenowo w segmencie mieszkań na wynajem oraz budownictwie własnościowym.

Dokument, zgodnie z decyzją Rady Ministrów, nie zawierał liczbowych parametrów stopnia realizacji celów. Dla uzyskania danych niezbędnych do parametryzacji celu związanego z likwidacją deficytów ilościowych m.in. w segmencie lokali socjalnych, Minister podjął współpracę z Głównym Urzędem Statystycznym, w wyniku której od 2012 r. podawane są dane dotyczące liczby mieszkań socjalnych, a od 2015 r. GUS publikować będzie dane dotyczące liczby gospodarstw domowych, oczekujących na najem mieszkań z gminnego zasobu mieszkaniowego, w tym lokali socjalnych. Zgodnie z wyjaśnieniami Ministra, dopiero analiza ww. danych pozwoli na przyjęcie założeń dotyczących określenia wskaźników, pozwalających na ocenę stopnia likwidacji deficytów ilościowych we wskazanych segmentach.

(dowód: akta kontroli str. 589-645 i 1777)

W badanym okresie prowadzone były analizy sytuacji demograficznej kraju, które wskazywały na przyczyny niekorzystnych zmian zachodzących w tej sferze. W „Raportie Strategicznym 2012”¹³, w podrozdziale „Trendy rozwojowe i wyzwania dla gospodarki Polski po 2012 r.”, zwrócono uwagę na fakt wyczerpywania się prostych rezerw wzrostu (starzenie się społeczeństwa) i perspektywę spadku potencjalnego tempa wzrostu polskiej gospodarki. Stwierdzono również, że w najbliższych latach działania prorozwojowe powinny zmierzać do pobudzenia wzrostu demograficznego i podnoszenia stopy zatrudnienia, zwiększania kapitału społecznego i intelektualnego oraz innowacyjności.

¹² Opracowany w związku z rezolucją przyjętą przez Sejm RP w dniu 19.02.2010 r. w sprawie Rozwoju Budownictwa Mieszkaniowego na lata 2010 – 2020 i przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 30 listopada 2010 r. Druk Sejmowy nr 3725 www.sejm.gov.pl.

¹³ Opracowanie MIR w związku z realizacją wymogu art. 29 ust. 2 Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. http://www.mir.gov.pl/rozwoj_regionalny/Ewaluacja_i_analizy/Raporty_o_rozwoju.

Wg wyjaśnień Ministra, wyniki przygotowywanego „Przeгляdu Regionalnego za 2013 r.” przedstawiają m.in. informację, że w Polsce od lat dziewięćdziesiątych XX wieku, następował spadek dzietności kobiet, który wiąże się z wydłużonym okresem zdobywania wykształcenia, wiedzy i zawodu. Niska dzietność kobiet w 2012 r. (współczynnik dzietności wyniósł 1,3 wobec 1,4 w 2011 r.), dłuższy przeciętny okres życia dla kobiet i mężczyzn oraz systematyczny spadek udziału osób w wieku przedprodukcyjnym, a także migracje zagraniczne przyczyniły się do dalszego pogłębiania niekorzystnych zjawisk w sferze demograficznej.

(dowód: akta kontroli str. 664-665)

Z Narodowego Spisu Powszechnego wynika, że na koniec marca 2011 r. statystyczny deficyt mieszkaniowy w Polsce wyniósł 1.039,3 tys. mieszkań. Wg. Ministra, biorąc pod uwagę, że w okresie od kwietnia 2011 do września 2014 r. wybudowano 501,6 tys. mieszkań, przy założeniu stałej liczby gospodarstw domowych w tym okresie, wysokość statystycznego deficytu mieszkaniowego na koniec września 2014 r. zmniejszyła się o ok. 50% i kształtowała się na poziomie ok. 540 tys. mieszkań.

(dowód: akta kontroli str. 1745)

„Główne problemy, cele i kierunki programu wspierania rozwoju budownictwa mieszkaniowego do 2020 roku” i przeprowadzone przez Ministra analizy, stały się podstawą przy formułowaniu zadań z zakresu polityki mieszkaniowej w „Strategii Rozwoju Kraju 2020”¹⁴, przyjętej przez Radę Ministrów w dniu 25 września 2012 r. Rozwinięcie spraw poświęconych polityce mieszkaniowej zostało przedstawione w „Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020”¹⁵ (SRKL), w której zostały ujęte sprawy mieszkaniowe w następujących celach:

- Cel szczegółowy 1: Wzrost zatrudnienia.
Kierunek interwencji: Zwiększenie mobilności przestrzennej pracowników i osób poszukujących pracy.
- Cel szczegółowy 2: Wydłużenie okresu aktywności zawodowej i zapewnienie efektywnego funkcjonowania osób starszych.
Kierunek interwencji: Zwiększenie dostępności mieszkań, w tym w ramach wynajmu.
- Cel szczegółowy 3: Poprawa sytuacji osób i grup zagrożonych wykluczeniem z rynku pracy.
Kierunek interwencji: Zwiększenie dostępności mieszkań, w tym poprzez rozbudowę systemu najmu oraz rozwój mieszkalnictwa społecznego, przy założeniu, że będzie ono formą doraźnego i ograniczonego czasowo wsparcia osób w trudnej sytuacji materialnej.

W strategii przedstawiono również propozycje działań w ujęciu cyklu życia. Sprawy mieszkaniowe znalazły się w ramach cyklu „Aktywność zawodowa, uczenie się dorosłych i rodzicielstwo”. Zaproponowane tam działania, odnosiły się do spraw mieszkaniowych w następujący sposób:

1. Zwiększenie dostępności mieszkań jako element polityki demograficznej, poprzez zaproponowanie nowego instrumentu finansowego wsparcia młodych ludzi w nabywaniu własnego mieszkania, z wbudowanymi elementami preferującymi osoby zakładające i powiększające rodzinę.

¹⁴ M.P. z dnia 7 sierpnia 2013 r. poz. 640.

¹⁵ Uchwała Rady Ministrów z dnia 18 czerwca 2013 r. (M.P. z 2013 r. poz. 640).

2. Zapobieganie wykluczeniu społecznemu w aspekcie mieszkaniowym. Dotyczy to głównie osób najuboższych, ale także osób znajdujących się w szczególnej sytuacji życiowej (ze względu np. na wiek, niepełnosprawność, sytuację rodzinną) mających problem z samodzielnym zaspokojeniem potrzeb mieszkaniowych na akceptowalnym poziomie.
3. Wsparcie mobilności terytorialnej poprzez odpowiednie elementy polityki mieszkaniowej w zakresie najmu, co pozwoli na zwiększenie dostępności mieszkań do wynajęcia okazjonalnego i długookresowego.

(dowód: akta kontroli str. 663-682)

W dniu 4 czerwca 2014 r. Komitet Koordynacyjny ds. Polityki Rozwoju¹⁶ przyjął „Dokument implementacyjny Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020” Narzędzia realizacji SRKL 2020”. W ramach tego dokumentu przyjęto, że cele polityki mieszkaniowej realizowane będą za pomocą narzędzi przewidujących podjęcie m.in.: zwiększenie dostępności mieszkań jako elementu polityki demograficznej, zapobieganie wykluczeniu społecznemu w aspekcie mieszkaniowym, a także stworzenia realnego rynku mieszkań na wynajem, w tym nowego modelu budowy społecznego budownictwa na wynajem. Ponadto, w dokumencie implementacyjnym określono, że w latach 2016 – 2020 podjęte zostaną działania w zakresie stworzenia lepszych warunków dla rozwoju budownictwa mieszkaniowego poprzez zapewnienie uzbrojonych gruntów – wsparcie inwestycji gminnych dotyczących infrastruktury technicznej towarzyszącej mieszkalnictwu. Stan docelowy w 2020 r. został określony za pomocą wskaźnika, który powinien wynieść 386 mieszkań na 1000 mieszkańców. Według danych Głównego Urzędu Statystycznego¹⁷ wskaźnik ten w 2013 r. wynosił 359,9 mieszkań.

Pozostałe cele ujęte w ww. dokumentach strategicznych rządu nie zostały sparametryzowane liczbowo, co uniemożliwia ocenę stopnia ich realizacji w poszczególnych latach.

(dowód: akta kontroli str. 233-240; 249-250; 295, 671-676, 815-823, 837-839, 1445-1471, 1741-1742, 1757, 1763)

Minister wyjaśnił, że w związku z przyjętym przez Radę Ministrów¹⁸ założeniem, że „Strategia Rozwoju Kraju 2020” będzie realizowana przez strategie nie ograniczające się do pojedynczych sektorów i dziedzin życia społeczno – gospodarczego, Minister nie podejmował działań zmierzających do przyjęcia odrębnej strategii dotyczącej mieszkalnictwa.

(dowód: akta kontroli str. 1753-1788)

¹⁶ Organ opiniodawczo-doradczy Prezesa Rady Ministrów, powołany na podstawie ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712, ze zm.).

¹⁷ <http://stat.gov.pl>.

¹⁸ Uchwała nr 157 Rady Ministrów z dnia 25 września 2012 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Kraju 2020., M. P. z 2012 r., poz. 882.

1.2. Planowanie i realizacja działań

W badanym okresie, podstawowymi dokumentami na podstawie których Minister planował i realizował zadania z zakresu polityki mieszkaniowej były: „Strategia Rozwoju Kraju 2020”, jak również „Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020”. Realizacja celów i kierunków zdefiniowanych ww. strategiach, następowała poprzez kontynuowanie rozwiązań sprzyjających rozwojowi budownictwa mieszkaniowego, tj.:

- funkcjonujący od 2004 r. (łącznie z okresem pilotażu) instrument wspierający tworzenie przez gminy lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych,
- program finansowy wsparcia rodzin i innych osób w nabyciu własnego mieszkania „Rodzina na swoim” (RnS),
- program pomocy państwa w nabywaniu pierwszego mieszkania przez młodych ludzi „Mieszkanie dla młodych” (MdM),
- rozwiązania regulujące zasady ochrony praw lokatorów w kontekście eliminacji ryzyka najmu¹⁹,
- system dodatków mieszkaniowych²⁰.

Planowane wdrożenie nowych zasad budownictwa społecznego na wynajem, w miejsce zlikwidowanego w 2009 r. Krajowego Funduszu Mieszkaniowego²¹ (KFM), w okresie objętym kontrolą nie zostało zakończone.

Podjęta w 2010 r. próba wdrożenia przez Ministra nowych zasad nie była skuteczna. Minister dopiero w dniu 18 września 2014 r. tj. po 5 latach od likwidacji KFM, skierował kolejny wniosek dotyczący projektu ustawy o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz niektórych innych ustaw o umieszczenie inicjatywy legislacyjnej w wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów. Założono, że nowy program będzie jednym z instrumentów lokalnej polityki mieszkaniowej gmin, oferując preferencyjne finansowanie przedsięwzięć społecznego budownictwa czynszowego skierowanego do inwestorów działających w oparciu o zawartą z gminą umowę. Adresatami budowanych mieszkań będą osoby o umiarkowanych dochodach, w szczególności rodziny z dziećmi. Termin przedłożenia projektu pod obrady Rady Ministrów, zgodnie z wyjaśnieniami Ministra, nastąpi w I kwartale 2015 r. Ponadto, w latach 2016-2020 przewiduje się podjęcie działań w zakresie stworzenia realnego rynku mieszkań na wynajem oraz znalezienie nowego modelu budowy i wykorzystania mieszkań społecznych (w tym mieszkań należących do samorządów gminnych), tak aby służyły one przede wszystkim obywatelom, którzy czasowo nie są w stanie zapewnić sobie mieszkania.

(dowód: akta kontroli str. 295, 1741, 1763)

¹⁹ W ustawie z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego - Dz. U. z 2014 r. poz. 150, wprowadzono regulacje najmu okazjonalnego obejmujące umowy najmu zawierane przez osoby fizyczne i wprowadzające uproszczone procedury eksmisji z lokalu. Z dniem 1 stycznia 2010 r. wprowadzono jedną 8,5% stawkę ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych od uzyskiwanych przez osoby fizyczne przychodów z tytułu najmu. Z prowadzonego monitoringu (dane publikowane przez Ministerstwo Finansów) wynika, że w 2012 r. spośród podatników opodatkowanych w formie ryczałtu ewidencjonowanego 2.608 dokonało zgłoszenia umowy najmu okazjonalnego, zaś w grupie podatników opodatkowanych wg skali podatkowej takiego zgłoszenia dokonało 485 podatników. W 2013 r. 3.549 podatników dokonało zgłoszenia spośród podatników opodatkowanych w formie ryczałtu ewidencjonowanego, natomiast 629 podatników opodatkowanych wg skali podatkowej.

²⁰ Od 2004 r. realizowane wyłącznie jako zadanie własne gminy.

²¹ Ustawą z dnia 2 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielonych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne, ustawy o Banku Gospodarstwa Krajowego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 65, poz. 545); W uzasadnieniu ustawy wskazano, że w celu zapewnienia bardziej efektywnego systemu wspierania budownictwa mieszkaniowego umożliwiającego BGK realizację programu rządowego ze środków własnych banku, zlikwidowano KFM i przekazano aktywa netto tego Funduszu na fundusz statutowy BGK.

W okresie objętym kontrolą instrumentem finansowym w zakresie transportu wspierającym rodziny były rozwiązania uregulowane ustawą z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego²² realizowane przez uprawnionych przewoźników, w ramach których Minister udzielał dotacji przedmiotowych na wyrównanie przewoźnikom kolejowym utraconych przychodów z tytułu honorowania ustawowych uprawnień do ulgowych przejazdów m.in.: dla dzieci niepełnosprawnych i ich opiekunów, dla dzieci w odpowiednich przedziałach wiekowych, młodzieży i studentów.

(dowód: akta kontroli str. 789)

1.3. Współpraca z partnerami

Opis stanu faktycznego

Ministerstwo w zakresie polityki rodzinnej współpracowało z Ministerstwem Pracy i Polityki Społecznej (MPIPS) oraz Ministerstwem Edukacji Narodowej (MEN). Współpraca ta dotyczyła w szczególności:

1. Opracowania zakresu i realizacji wsparcia w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013 (PO KL). MPIPS uczestniczyło w opracowaniu PO KL i jego zmianach, a także w opracowaniu i modyfikowaniu zapisów Szczegółowego Opisu Priorytetów PO KL m.in. dotyczących polityki rodzinnej.
2. Prac programowych z udziałem MPIPS odnośnie wsparcia Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) w perspektywie finansowej 2014-2020, w szczególności w zakresie Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój (PO WER), w którym przewidziano działania mające wspomóc reformy systemowe m.in. w obszarach dotyczących polityki rodzinnej.

MPIPS i MEN wspierały również Ministerstwo w procesie koordynacji zakresu wsparcia i sposobów jego realizacji w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych (RPO), dla których Instytucjami Zarządzającymi są samorządy województw.

3. Opiniowania:
 - aktów prawnych i zmian w tych aktach, powiązanych z zakresem interwencji Europejskiego Funduszu Społecznego (np. ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy²³, ustawa o pomocy społecznej²⁴, ustawa o systemie oświaty²⁵);
 - sprawozdań z realizacji ustaw, np.: sprawozdania z realizacji ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej²⁶, ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3²⁷;
 - dokumentów programowych związanych z zakresem wsparcia EFS takich jak: Krajowy Program Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu 2020. Nowy wymiar aktywnej integracji²⁸.

(dowód: akta kontroli str. 35-36)

²² Dz. U. z 2012 r. poz. 1138, ze zm.

²³ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2013 r., poz. 674 ze zm.).

²⁴ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2013 r., poz. 182 ze zm.).

²⁵ Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.).

²⁶ Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodzin i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2013 r., poz. 135 ze zm.).

²⁷ Ustawa z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do 3 lat (Dz. U. z 2013 r., poz. 1457).

²⁸ M. P. z 2014 r., poz. 787.

Minister w ramach konsultacji projektu ustawy o zmianie ustawy o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez młodych ludzi, wystosował w sierpniu 2014 r. informacje do 66 organizacji, związków i stowarzyszeń o możliwości składania uwag do ww. projektu. Projekt ten był również konsultowany z pracodawcami i związkami zawodowymi.

(dowód: akta kontroli str. 815-823)

1.4. Skargi i wnioski wskazujące na niewłaściwe funkcjonowanie instrumentów wspierania rodziny

Opis stanu faktycznego

Rozpatrywane w latach 2012-2014 w Ministerstwie, skargi z zakresu mieszkalnictwa i komunikacji, dotyczyły indywidualnych rozstrzygnięć w sprawach ulg na przejazdy transportem komunikacji zbiorowej, udzielania dofinansowania w ramach MdM oraz pomocy mieszkaniowej w gminach.

(dowód: akta kontroli str. 1349-1443)

1.5. Rozwiązania prorodzinne wprowadzone w Ministerstwie

W Ministerstwie funkcjonowały następujące rozwiązania ułatwiające godzenie obowiązków służbowych z opieką nad dziećmi:

- zgodnie z § 17 ust. 20 Regulaminu pracy w Ministerstwie, na uzasadniony wniosek pracownika, zaopiniowany pozytywnie przez kierownika komórki organizacyjnej, w której wykonuje on pracę, dyrektor generalny może wyrazić zgodę na indywidualny rozkład czasu pracy pracownika. Ustalono, że w I połowie 2014 r., 248 pracowników wykonywało pracę w ramach indywidualnego rozkładu czasu pracy, w tym 83 osoby były związane z opieką nad dziećmi do lat 6.
- w 2012 r. zorganizowano pokój dla rodzica z dzieckiem. Pokój ten służy pracownikom Ministerstwa i ich dzieciom, które w danym dniu nie mogą skorzystać z opieki przedszkolnej/szkolnej lub ze strony innego członka rodziny; pokój przystosowany był dla dzieci w różnym wieku.

Niezależnie od powyższego, funkcjonował również pokój wypoczynkowy dla kobiet ciężarnych i matek karmiących.

(dowód: akta kontroli str. 41, 119 i 649)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

Minister nie opracował programów rządowych wspierania budownictwa mieszkaniowego oraz nie przygotował projektu aktów wykonawczych, zgodnie z art. 15a oraz art. 15b ust. 2 i 3 ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego²⁹, do czego był zobowiązany poprzez nowe uregulowania prawne wprowadzone ustawą z dnia 2 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielonych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne, ustawy o Banku Gospodarstwa Krajowego oraz niektórych innych ustaw³⁰. Zmiany te dotyczyły udzielania kredytów przez Bank Gospodarstwa Krajowego w ramach realizacji programów rządowych popierania budownictwa mieszkaniowego na wynajem - art. 15a ust. 1 ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego.

²⁹ Dz. U. z 2013 r., poz. 255.

³⁰ Dz. U. Nr 65, poz. 545, wygaśnięcie ustawy z dniem 30.09.2009 r.

2. Działania na rzecz zapewnienia i podnoszenia skuteczności oraz efektywności realizowanych instrumentów wspierania rodziny

2.1. Wzmocnienie samodzielności mieszkaniowej młodych rodzin

Opis stanu faktycznego

Minister, w badanym okresie, realizując zadania w zakresie wspierania mieszkalnictwa, podejmował inicjatywy wspomagające rozwój budownictwa mieszkaniowego, poprzez kontynuację już wprowadzonych instrumentów, ich modyfikację i wprowadzanie nowych programów jak „Rodzina na swoim” i „Mieszkanie dla Młodych”. Podstawowym założeniem wdrażanych instrumentów było ich prorozwojowe oddziaływanie na sektor budownictwa i pobudzenie rozwoju gospodarczego. Zawierały one również elementy spójne z polityką rodzinną rządu.

Założeniem programu „Rodzina na swoim” (RnS) było m.in.: udzielanie finansowego wsparcia w formie dopłat do oprocentowania kredytów³³, rodzinom (małżeństwom lub osobom samotnie wychowującym dzieci) nieposiadającym własnego mieszkania, a tym samym pomoc w dążeniu do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych przez nabycie własności lub budowę mieszkania lub domu jednorodzinnego o przeciętnym standardzie powierzchniowym i cenowym. Program ten, wykorzystywany był przez objęte min osoby do zaspokojenia ich potrzeb mieszkaniowych, tak na rynku pierwotnym, jak i rynku wtórnym. Transakcje realizowane na rynku wtórnym stanowiły większość inwestycji na które udzielane były, w ramach tego programu, kredyty objęte prawem do dopłat. Udział tych transakcji w latach 2012-2013 wyniósł ok. 44,7% ogólnej liczby udzielonych kredytów preferencyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 663-682)

Działania w zakresie monitorowania programu RnS oraz uzyskiwanych efektów prowadzone były do końca 2012 r., tj. ostatniego roku przyjmowania wniosków o kredyt preferencyjny. Instrumentami monitorowania programu były okresowe informacje przekazywane przez Bank Gospodarstwa Krajowego w formie elektronicznej w cyklu dekadowym; informacja dotycząca monitoringu stanu środków Funduszu Dopłat, przekazywane przez BGK w formie elektronicznej w cyklu miesięcznym; informacje o realizacji planu finansowego Funduszu Dopłat za poszczególne kwartały danego roku, przekazywane przez BGK w cyklu kwartalnym; kwartalne informacje o finansowym wsparciu udzielonym ze środków Funduszu Dopłat.

Po zakończeniu przyjmowania wniosków o kredyt preferencyjny została dokonana analiza funkcjonowania programu. Efektem tej analizy był przygotowany przez Ministra dokument przyjęty w dniu 29 marca 2013 r. przez Radę Ministrów pt. „Informacja o realizacji rządowego programu preferencyjnych kredytów mieszkaniowych „Rodzina na swoim”. W dokumencie m.in. stwierdzono, że w latach 2007-2012 udzielono 181.563 kredytów preferencyjnych, z czego 55,25% dotyczyła transakcji na rynku wtórnym.

(dowód: akta kontroli str. 165 i 1241-1247)

Pomimo dużego zainteresowania ze strony beneficjentów RnS rynkiem wtórnym nieruchomości, Minister na etapie prowadzonych prac nad rządowym projektem ustawy o zmianie ustawy o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania skierowanym do prac w Sejmie RP w dniu 17 lutego 2011 r. (druk sejmowy nr 3899),

³³ Zasady stosowania dopłat do oprocentowania kredytów udzielanych na zakup lokalu mieszkalnego, budowę i zakup domu jednorodzinnego albo wniesienie wkładu budowlanego do spółdzielni mieszkaniowej, zostały określone w ustawie z dnia 8 września 2006 r. o finansowym wsparciu rodzin i innych osób w nabywaniu własnego mieszkania (Dz. U. z 2012 r., poz. 90, ze zm.).

W toku kontroli ustalono, że dopiero po 5 latach od likwidacji Krajowego Funduszu Mieszkaniowego (KFM)³¹ podjęto kolejną próbę³² reaktywacji rządowego programu wsparcia społecznego budownictwa czynszowego w oparciu o preferencyjny kredyt BGK. Brak stosownego rozporządzenia uniemożliwił przeprowadzenie akcji udzielania kredytów towarzystwom budownictwa społecznego i spółdzielniom mieszkaniowym przez BGK.

Minister wyjaśnił, że w 2014 r. przygotowano i przeprowadzono konsultacje robocze założeń programu wsparcia społecznego budownictwa czynszowego. Program ten powinien zostać uruchomiony w 2015 r. Minister wystąpił we wrześniu 2014 r. o włączenie do wykazu prac legislacyjnych rządu m.in. projektu ustawy o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz niektórych innych ustaw.

(dowód: akta kontroli str. 295, 671-676, 837-839)

Ocena cząstkowa

Zagadnienia dotyczące polityki mieszkaniowej państwa nie były zdefiniowane w całości w programach rządowych. Minister realizował swoje zadania w zakresie polityki mieszkaniowej na podstawie celów i kierunków działań określonych m.in. w „Strategii Rozwoju Kraju 2020”, jak również „Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020”.

Minister nie zrealizował w pełni zadań do których był zobowiązany. W badanym okresie nie wprowadził rozwiązań pozwalających na zwiększenie dostępności mieszkań na wynajem w ramach budownictwa społecznego, co zdaniem NIK, mogło wpłynąć negatywnie na dostępność mieszkań na wynajem o umiarkowanym czynszu, a tym samym zmniejszenie deficytu mieszkaniowego.

³¹ W uzasadnieniu ustawy z dnia 2 kwietnia 2009 r. wskazano, że w celu zapewnienia bardziej efektywnego systemu wspierania budownictwa mieszkaniowego umożliwiającego BGK realizację programu rządowego ze środków własnych banku, zlikwidowano KFM i przekazano aktywa netto tego Funduszu na fundusz statutowy BGK.

³² W kwietniu 2010 r. Kierownictwo Ministerstwa Infrastruktury przyjęło projekt założeń projektu ustawy o społecznym zasobie mieszkań czynszowych, społecznych grupach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw, a we wrześniu 2010 r. skierowano do uzgodnień międzyresortowych projekt rozporządzenia Rady Ministrów wypełniający delegacje zawarte w art. 15b ust. 2 i 3 ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego.

zapropował wyłączenie możliwości finansowania kredytem preferencyjnym transakcji mieszkaniowych realizowanych na rynku wtórnym nieruchomości. Wynikało to z zagrożenia płynności finansowej budżetu państwa i konieczności ograniczenia deficytu finansów publicznych. W efekcie prowadzonych prac legislacyjnych, odstąpiono od propozycji wyłączenia finansowania transakcji dokonywanych na rynku wtórnym, a także poszerzono katalog beneficjentów programu, jednocześnie decydując o stopniowym wyhamowaniu programu i wygaszeniu akcji składania wniosków o udzielenie kredytu do końca 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 241-271)

W okresie objętym kontrolą ww. wymieniona ustawa nie była nowelizowana w zakresie podstawowych zasad jej funkcjonowania. Dokonane zmiany były wynikiem konieczności dostosowania ustawy do zmian wynikających z innych aktów prawnych m.in. w związku ze zmianą nazwy działu administracji rządowej na: „budownictwo, lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo”³⁴.

(dowód: akta kontroli str. 890-892)

Dla programu RnS środki finansowe planowane były na podstawie wniosków składanych w latach 2007-2012. Kwota dopłat do oprocentowania kredytów preferencyjnych w programie RnS, wypłacona w latach 2010-2014 (I półrocze) wyniosła 2.336.443,9 tys. zł. Ustalono, że potrzeby finansowe związane z funkcjonowaniem programu RnS, były uwzględniane w pełnym zakresie w projektach ustawy budżetowej na rok 2012, 2013 i 2014.

(dowód: akta kontroli str. 203-205, 569-571 i 1769)

Zadania w zakresie programu mieszkaniowego polegającego na finansowym wsparciu rodzin i innych osób w nabywaniu własnego mieszkania „Rodzina na swoim”, realizowane były z wydatków budżetu państwa - część 18 *Budownictwo, lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo*. W latach 2012 – 2014 w ramach tych środków zostały określone mierniki stopnia realizacji celów na poziomie zadań, podzadań i działań układu zadaniowego.

Planowane wartości mierników: „*Liczba lokali mieszkalnych, które w danym roku zostały objęte rządowymi programami wsparcia budownictwa własnościowego lub czynszowego (w szt.)*” oraz „*Liczba preferencyjnych kredytów mieszkaniowych udzielonych w danym roku (w szt.)*” w poszczególnych latach okresu objętego kontrolą, osiągnęły na wyższym poziomie od zakładanego. I tak:

- w 2012 r. miernik „*Liczba lokali mieszkalnych, które w danym roku zostały objęte rządowymi programami wsparcia budownictwa własnościowego lub czynszowego (w szt.)*” osiągnął wartość 45.792 szt., przy zakładanej wielkości 13.000 szt., tj. 352%
- w 2013 r. miernik „*Liczba mieszkań, które w danym roku zostały objęte rządowymi programami wsparcia budownictwa mieszkaniowego (w szt.)*” osiągnął wartość 51.565 szt. przy zakładanej wielkości 8.900 szt., tj. 579%, a miernik „*Liczba preferencyjnych kredytów mieszkaniowych udzielonych w danym roku (w szt.)*” wyniósł 10.592 szt. przy zakładanej wielkości 8.000 szt., tj. 132%.

³⁴ Ustawa z dnia 13 lipca 2012 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2012 r., poz. 951).

- na 2014 r. nie zaplanowano wartości miernika dotyczącego dopłat do oprocentowania preferencyjnych kredytów mieszkaniowych udzielanych na zakup własnego mieszkania z powodu wygaszania programu RnS.

Wielkość mierników na 2012 r. była planowana w kwietniu 2011 r. Miernik ustalony na 2012 r. (13.000 szt.) uwzględniał wyłącznie transakcje zawierane na rynku pierwotnym w związku z zakładanymi zmianami ustawowymi. W trakcie prac legislacyjnych, projekt uległ modyfikacjom, z których najważniejsza dotyczyła utrzymania finansowania transakcji zawieranych na rynku wtórnym, stanowiących ok. 56,5% umów kredytowych dotychczas zawartych w ramach programu. Zmiany te spowodowały, że liczba udzielonych kredytów znacznie przekroczyła wcześniejsze prognozy. Ponadto wpływ na znaczne przekroczenie miernika miał również wzrost zainteresowania programem, spowodowany podjęciem decyzji o zakończeniu z dniem 31 grudnia 2012 r. przyjmowania przez banki wniosków o kredyt preferencyjny w ramach programu RnS. Natomiast w 2013 r. przekroczenie wartości mierników wynikało z czynników rynkowych, tj. większej od planowanej liczby udzielonych preferencyjnych kredytów.

(dowód: akta kontroli str. 798-803)

Po zakończeniu przyjmowania wniosków w ramach programu RnS, od 1 stycznia 2014 r. Minister, na podstawie ustawy z dnia 27 września 2013 r. o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez młodych ludzi,³⁵ wdrożył nowy program MdM. Program łączył cele polityki mieszkaniowej z celami polityki rodzinnej, ze szczególnym uwzględnieniem działań ułatwiających młodym ludziom podjęcie decyzji o założeniu lub rozwoju rodziny. W programie MdM, pomoc państwa umożliwia nabycie własnego mieszkania przez małżeństwa, osoby samotnie wychowujących dzieci i osoby samotne, dla których będzie to pierwsze mieszkanie i nie przekroczą wieku 35 lat (w przypadku małżeństw liczy się wiek młodszego małżonka). Finansowe wsparcie w formie dofinansowania wkładu własnego otrzymują osoby, które zaciągnęły kredyt o określonych w ustawie parametrach na podstawie umowy zawartej z bankiem uczestniczącym w programie, na nabycie nowo wybudowanego lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego od osoby, która wybudowała mieszkanie w ramach prowadzonej działalności gospodarczej. Cena zakupu nie może przekraczać określonego w ustawie limitu, a powierzchnia użytkowa przekraczać wielkości 75 m² dla lokalu mieszkalnego i 100 m² dla domu jednorodzinnego, oraz odpowiednio 85 m² i 110 m² w przypadku, gdy nabywca w dniu złożenia wniosku wychowuje przynajmniej troje dzieci. Podstawowy wymiar dofinansowania wkładu własnego wynosi 10% kwoty bazowej ustalonej w oparciu o średnią wartość odtworzeniową mieszkania, a w przypadku, gdy nabywca w dniu złożenia wniosku wychowuje przynajmniej jedno dziecko, wymiar wsparcia jest zwiększony do 15%. Dodatkowe wsparcie w formie spłaty części kredytu mogą uzyskać nabywcy z tytułu urodzenia lub przysposobienia trzeciego lub kolejnego dziecka w okresie 5 lat od dnia uzyskania własności mieszkania objętego wsparciem. Wymiar tego dofinansowania wynosi 5% kwoty bazowej. W programie MdM ujęto elementy związane z polityką rodzinną, tj. zwiększenia wielkości dofinansowania wkładu własnego w przypadku rodzin posiadających co najmniej jedno dziecko, dodatkowe wsparcie w formie spłaty części zadłużenia kredytu w przypadku rodzin, którym urodzi się trzecie lub kolejne dziecko. Z programu wyłączono jednak możliwość zakupu mieszkania na rynku wtórnym, co zgodnie z wyjaśnieniami Ministra, spowodowane było potrzebą wydatkowania środków z budżetu państwa na

³⁵ Dz. U. poz. 1304, ze zm.

przedsięwzięcia zwiększające efekty nowego budownictwa, a także wpływające na obniżenie deficytu mieszkań i generowanie nowych miejsc pracy.

(dowód: akta kontroli str. 213, 219-221, 481-565)

Instrumentami monitorowania programu MdM, w okresie objętymi kontrolą, były informacje przekazywane Ministrowi przez BGK w zakresie:

- stanu płynności programu MdM, przekazywane codziennie,
- stanu środków Funduszu Dopłat, przekazywana w cyklu miesięcznym,
- poziomu wykorzystania maksymalnego, rocznego limitu środków przeznaczonych na finansowe wsparcie,
- realizacji planu finansowego Funduszu Dopłat za poszczególne kwartały danego roku,
- dekadowe i kwartalne informacje o finansowym wsparciu udzielonym w ramach programu MdM.

(dowód: akta kontroli str. 167, 1269-1266 i 1759)

W okresie objętym kontrolą, zmiana w ustawie z dnia 27 września 2013 r. o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez młodych ludzi była wynikiem konieczności jej dostosowania do zmian wynikających z innych aktów prawnych. Zmiana ta wynikała z ustawy z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw³⁶ i zlikwidowała automatyczną ścieżkę podwyższania podatku VAT w przypadku przekroczenia wskaźników długu publicznego, poprzez uchylenie art. 21 ust. 4 pkt. 2 i 3 oraz ust. 5 pkt. 2 i 3 ustawy z dnia 27 września 2013 r. o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez młodych ludzi, które odnosiły się do algorytmu liczenia wysokości zwrotu osobom fizycznym części wydatków poniesionych na zakup materiałów budowlanych.

(dowód: akta kontroli str. 890-892)

Dla potrzeb prowadzonych analiz, programu MdM, BGK zaczął podawać m.in. strukturę beneficjentów wsparcia według stanu cywilnego i liczby dzieci wychowywanych przez beneficjentów programu. Dane te wskazywały, że w ramach programu tylko niewielki odsetek beneficjentów wychowuje 2 i więcej dzieci. Ustalenie to było jedną z przyczyn propozycji nowelizacji ustawy zwiększającej preferencje dla rodzin wielodzietnych. W dniu 18 sierpnia 2014 r. Minister przesłał propozycję nowelizacji ustawy regulującej funkcjonowanie programu do konsultacji społecznych, a w dniu 5 listopada 2014 r. projekt ten skierował do konsultacji międzyresortowych.

(dowód: akta kontroli str. 815-823, 1445-1471)

Analiza czynników wpływających na wyniki programu odbywała się również poprzez ocenę treści pism kierowanych do Ministerstwa, skrzynkę kontaktową, a także z rozmów telefonicznych dotyczących realizacji programu oraz uczestnictwa w spotkaniach i konferencjach. W ramach powyższej analizy zidentyfikowano główne problemy, tj.:

- dotyczące małej podaży mieszkań spełniających warunki programu MdM,
- dotyczące popytu na mieszkania, związane głównie z niewystarczającymi dochodami potencjalnych beneficjentów programu,

³⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 1608.

- związane z interpretacją zapisów programu MdM.

W celu zwiększenia podaży mieszkań, w projekcie nowelizacji ustawy o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez młodych ludzi, zaproponowano umożliwienie ubiegania się o wsparcie przez członków spółdzielni mieszkaniowych, które budują mieszkania w oparciu o umowę na budowę lokalu i wpłatę wkładu budowlanego. Ponadto, prowadzono działania mające na celu ujednoczenie sposobu określania przez poszczególnych wojewodów wskaźników przeliczeniowych kosztu odtworzenia 1 m² powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych, będącego podstawą ustalania limitów cen w programie „Mieszkanie dla młodych”. Efektem współpracy z wojewodami oraz Głównym Urzędem Statystycznym było opracowanie „Wytucznych do określania wysokości wskaźnika przeliczeniowego kosztu odtworzenia 1 m² powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych”, które zostały przekazane wojewodom pismem z dnia 14 sierpnia 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 803-805)

Zadania w zakresie programu mieszkaniowego polegającego na pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez młodych ludzi „Mieszkanie dla Młodych” realizowane były z wydatków budżetu państwa - część 18 *Budownictwo, lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo*.

Dla programu MdM, uruchomionego 1 stycznia 2014 r., kwota zasilenia Funduszu Dopłat w 2014 r. została przyjęta w budżecie państwa, zgodnie z maksymalnym limitem środków (do wysokości którego może być wypłacone z Funduszu nabywcom wsparcie z tytułu dofinansowania wkładu własnego oraz dodatkowe finansowe wsparcie), tj. 600 mln zł. W pierwszym półroczu 2014 r., finansowe wsparcie programu MdM, wyniosło 69.751,3 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 569-571, 573, 203-205)

W 2014 r. w ramach tych środków zostały określone mierniki stopnia realizacji celów na poziomie zadań, podzadań i działań układu zadaniowego.

W ramach realizacji budżetu zadaniowego zostały określone mierniki stopnia realizacji celów, w tym dla programów RnS, MdM, termomodernizacji i remontów oraz społecznego budownictwa czynszowego. Zaplanowany w budżecie zadaniowym na rok 2014 miernik:

- „*Liczba mieszkań, które w danym roku zostały objęte rządowymi programami wsparcia budownictwa mieszkaniowego (w szt.)*”, wskazujący liczbę mieszkań objętych wsparciem w ramach rządowego programu „Mieszkanie dla Młodych” oraz liczbę mieszkań znajdujących się w budynkach objętym wsparciem ze środków Funduszu Termomodernizacji i Remontów w wysokości 94.000 szt., wykonany został w I półroczu 2014 r. na poziomie 65.907 szt., tj. 70,11% planowanej wartości miernika;

- „*Liczba lokali mieszkalnych, które w danym roku zostały objęte rządowymi programami wsparcia budownictwa własnościowego lub czynszowego (w szt.)*” na koniec I półrocza 2014 r. wyniosła 3.130 szt. przy przewidywanym wykonaniu wartości miernika na koniec roku budżetowego w wysokości 10.726 szt., tj. 29%.

Zgodnie z wyjaśnieniami Ministra, w programie MdM, którego efekty stanowią jedynie część miernika – „*Liczba mieszkań, które w danym roku zostały objęte rządowymi programami wsparcia budownictwa mieszkaniowego*”, ustalonego na poziomie zadania

i podzadania, liczba mieszkań objęta dofinansowaniem będzie niższa niż planowana przy założeniu wyczerpania całego limitu środków. W pierwszych miesiącach funkcjonowania programu popyt na środki był relatywnie niewielki i nawet przy zakładanym znacznym wzroście liczby i kwoty wypłat dofinansowania wkładu własnego w II półroczu 2014 r., ostateczny wynik nie osiągnie wartości planowanych.

(dowód: akta kontroli str. 798-803)

2.2. Zapewnienie godziwych warunków mieszkaniowych osobom, w tym rodzinom najbiedniejszym

Instrument finansowego wsparcia tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych został wprowadzony w 2007 r. Celem programu było zwiększenie tempa przyrostu liczby lokali i pomieszczeń służących zaspokajaniu potrzeb najuboższych. W przygotowaniu i wdrożeniu programu korzystano z doświadczeń wynikających z ustawy z dnia 29 kwietnia 2004 r. o finansowym wsparciu tworzenia w latach 2004-2006 lokali socjalnych, noclegowni i domów dla bezdomnych³⁷.

Prace nad przygotowaniem projektu ustawy zostały poprzedzone analizą sytuacji mieszkaniowej w zakresie oddziaływania projektowanych rozwiązań na rozwój budownictwa mieszkaniowego dla najuboższych. W czerwcu 2005 r. przygotowany został przez Instytut Rozwoju Miast raport z realizacji pilotażowego programu wsparcia budownictwa socjalnego.

(dowód: akta kontroli str. 377-480, 971)

W przypadku programu finansowego wsparcia tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych zakres adresatów instrumentu wsparcia, jak również kryteria i zasady udzielania finansowego wsparcia z Funduszu Dopląt, zdefiniowano w oparciu o analizę realizacji pilotażowego programu wsparcia budownictwa socjalnego. Istotną podstawą dla prac było opracowanie naukowe Instytutu Rozwoju Miast (IRM) pn. "Kierunki rozwoju państwowych instrumentów wsparcia budownictwa dla najuboższych w oparciu o doświadczenia tzw. Programu pilotażowego i badania IRM".

(dowód: akta kontroli str. 221 i 377-480)

Dla programu finansowego wsparcia tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych, instrumentami monitorowania były dokumenty i okresowe informacje BGK dotyczące realizacji wydatków w ramach środków Funduszu Dopląt (plany finansowe, informacje o realizacji planu, informacje okresowe o efektach programu i kwalifikacjach wniosków o wsparcie w ramach półrocznych edycji realizacji programu wsparcia). Przekazywane przez BGK dokumenty, zawierające informacje dotyczące realizacji programu wsparcia budownictwa socjalnego były wykorzystywane w ramach planowania wydatków na następny rok budżetowy.

(dowód: akta kontroli str. 167-169, 888)

Ministerstwo na podstawie danych z monitoringu przygotowało w październiku 2013 r. „Informację o realizacji programu finansowego wsparcia budownictwa socjalnego”. W informacji przytoczono m.in. wyniki badań ankietowych przeprowadzonych w 2012 r. wśród samorządów gminnych, dotyczące zarządzania przez gminy mieszkaniowym

³⁷ Dz. U. Nr 145, poz. 1533, ze zm. Ustawa utraciła moc z dniem 31.12.2006 r.

zasobem komunalnym i popytu na mieszkania. Ankiety wypełniły 53 gminy, dysponujące w 2011 r. ok. 417 tys. mieszkań komunalnych, co stanowiło 42,3% całości zasobu mieszkań komunalnych w Polsce. Na podstawie analizy danych, przy ekstrapolacji wyników na całość zasobu, zapotrzebowanie na mieszkania gminne wynosi ok. 135 tys., w tym na mieszkania komunalne oczekuje ok. 56,1 tys. gospodarstw domowych, a na wynajem lokali socjalnych ok. 79 tys. gospodarstw domowych. Ponadto w informacji wskazano m.in., że w roku 2012 r., przewidziano zasilenie programu wsparcia budownictwa socjalnego kwotą z budżetu państwa w wysokości 120 mln zł, natomiast zapotrzebowanie wynikające ze złożonych wniosków wyniosło ok. 97,8 mln zł, co oznacza, że gminy nie w pełni wykorzystały przeznaczone środki na ten cel.

(dowód: akta kontroli str. 173-203)

Wyniki prowadzonego monitoringu funkcjonowania programów realizujących cele Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020, nie były przekazywane do Ministerstwa Pracy i Polityki Socjalnej (MPiPS), odpowiedzialnego za całość realizacji tej strategii. W ocenie Ministra, MPiPS miał możliwość zapoznania się w wynikami przeprowadzonych analiz na etapie międzyresortowych prac związanych z opracowywanymi dokumentami rządowymi. W przypadku rozpatrywanych instrumentów dotyczyło to m.in. uczestnictwa w uzgodnieniach międzyresortowych przygotowanej z przedłożenia rządowego nowelizacji ustawy o finansowym wsparciu rodzin i innych osób w nabywaniu własnego mieszkania, jak również projektu ustawy o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez ludzi młodych.

(dowód: akta kontroli str. 1077-1079, 1082-1085)

W okresie objętym kontrolą, ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych³⁸ nie była nowelizowana w zakresie podstawowych zasad jej funkcjonowania. Zmiana w ww. ustawie polegała na zmianie nazwy działu administracji rządowej na: „budownictwo, lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo”.

(dowód: akta kontroli str. 890-892)

Zadania w zakresie finansowego wsparcia tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych, realizowane były z wydatków budżetu państwa - część 18 *Budownictwo, lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo*. Środki budżetu państwa na zasilenie Funduszu Dopłat z którego BGK finansuje powyższe zadanie, planowane były na podstawie wyników poprzednich edycji składania wniosków o finansowe wsparcie z budżetu państwa, jak również wyniki ankiet przeprowadzonych przez BGK wśród potencjalnych beneficjentów programu. W latach 2010-2014 (I półrocze), finansowe wsparcie udzielone na podstawie ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych (program budownictwa socjalnego), wyniosło 347.521,5 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 203-205, 569-571)

W latach 2012 – 2014 w ramach tych środków zostały określone mierniki stopnia realizacji celów, na poziomie zadań, podzadań i działań układu zadaniowego.

³⁸ Dz. U. z 2006 r., Nr 251, poz. 1844 ze zm.

Efektywność wydatkowanych środków mierzono w badanym okresie przy użyciu następujących mierników:

- w 2012 r. miernik: „Liczba lokali i miejsc noclegowych tworzonych w ramach rządowego programu budownictwa dla najuboższych (w szt.)” planowany w wysokości 3.900 szt., osiągnął na koniec roku poziom jedynie 2.013 szt., tj. 52%
- w 2013 r. miernik:
 - „Liczba lokali i miejsc noclegowych tworzonych w ramach rządowego programu budownictwa dla najuboższych (w szt.)” osiągnął wartość 1.855 szt. przy zakładanej wielkości 2.000 szt., tj. 93%,
 - „Liczba inwestycji podejmowanych w celu zwiększenia liczby lokali mieszkalnych i miejsc w noclegowniach i domach dla bezdomnych w ramach rządowego programu wsparcia budownictwa dla najuboższych (w szt.)” wyniósł 125 szt., przy zakładanej wielkości 115 szt., tj. 109%,
 - „Stopień wykorzystania kwoty przeznaczonej na realizację wsparcia budownictwa dla najuboższych w roku budżetowym, zgodnie z przedsięwzięciami zakwalifikowanymi do wsparcia (w %), wyniósł 89%

W "Informacji o realizacji planu finansowego Funduszu Dopłat za 2013 r." BGK przedstawił dane z realizacji zadań w programie finansowego wsparcia budownictwa socjalnego, z której wynikało że, złożonych zostało ogółem 137 wniosków, z czego 125 spełniało warunki formalne. Wnioski te uzyskały wsparcie finansowe w wysokości 80.175 tys. zł. Na realizację programu w 2013 r. zaplanowano środki z budżetu państwa w wysokości 90 mln zł oraz dodatkowo uzyskano kwotę w wysokości 6.172 tys. zł z tytułu zwolnionych środków w I półroczu 2013 r.

- na 2014 r. miernik:
 - „Liczba lokali i miejsc noclegowych tworzonych w ramach rządowego programu budownictwa dla najuboższych (w szt.)”, zaplanowano na poziomie 1.750, natomiast wartość osiągnięta na koniec I półrocza 2014 r. – 1.082 szt., tj. 62%,
 - „Liczba inwestycji podejmowanych w celu zwiększenia liczby lokali mieszkalnych i miejsc w noclegowniach i domach dla bezdomnych (w szt.)”, został określony na poziomie 112 szt., a wartość osiągnięta na koniec I półrocza 2014 r. wyniosła 79 szt., tj. 70%. Z uwagi na możliwość wystąpienia wyższego popytu na finansowe wsparcie, wynikającego z wniosków złożonych do BGK w ramach I edycji programu w 2014 r. skorygowano, przewidywane wykonanie wartości miernika na koniec roku budżetowego do wysokości 140 szt.

W "Informacji o realizacji planu finansowego Funduszu Dopłat za I półrocze 2014 r." dane z realizacji zadań w programie finansowego wsparcia budownictwa socjalnego przedstawiały się następująco: złożonych zostało ogółem 90 wniosków, z czego 79 spełniało warunki formalne, wnioski te uzyskały wsparcie finansowe w wysokości 52,414 tys. zł. Na realizację programu w 2014 r. zaplanowano środki w wysokości 80 mln zł oraz uzyskano dodatkowo kwotę w wysokości 27.211 tys. zł z tytułu nadwyżek środków z 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 1044, 1106)

Minister wyjaśnił, że negatywne odchylenia od planowanych wartości mierników w latach 2012 - 2013 i nie w pełni wykorzystane przez gminy środki z budżetu państwa przeznaczone na finansowe wsparcie budownictwa socjalnego, w głównej mierze uwarunkowane było podejmowanymi przez beneficjentów decyzjami o rezygnacji lub przesunięciu w czasie realizacji planowanych inwestycji.

Z analizy ankiet, kierowanych do jednostek samorządu terytorialnego wynikało, że barierami w ubieganiu się o finansowe wsparcie były również: niewystarczająca ilość własnych środków finansowych, niski udział wsparcia finansowego w całkowitym koszcie przedsięwzięcia oraz niepewność, co do uzyskania wsparcia.

Wicedyrektor Departamentu Mieszkalnictwa wyjaśnił również, że prowadzone bieżące oceny programu mogą być w przyszłości podstawą do przygotowania propozycji zmian ustawowych, służących zwiększeniu skali prowadzonych przez samorządy przedsięwzięć, w przypadku zdiagnozowania barier w realizacji programu.

(dowód: akta kontroli str. 167-169, 798-803, 888, 1753-1761)

System dodatków mieszkaniowych jest elementem polityki mieszkaniowej państwa. Został wprowadzony w celu stworzenia warunków do sprawnego funkcjonowania gospodarki mieszkaniowej oraz oparcia jej na racjonalnych ekonomicznie zasadach. W tym celu m.in. gminy wyposażone zostały w prawo ustalania wysokości czynszu w komunalnych zasobach mieszkaniowych, zaś gospodarstwom domowym o niskich dochodach zagwarantowana została pomoc finansowa w formie dodatku mieszkaniowego na pokrycie części wydatków związanych z zajmowanym lokalem. Zgodnie z art. 9a ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych³⁹, wypłata dodatków mieszkaniowych jest zadaniem własnym gminy. Ministerstwo analizuje poziom wydatków gmin na dodatki mieszkaniowe opierając się na danych z Głównego Urzędu Statystycznego. Wydatki te w 2010 r. wyniosły 866 mln zł, w 2011 r. 884 mln zł i w 2012 r. 930 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 793)

Informacje dotyczące funkcjonowania systemu dodatków mieszkaniowych publikowane są corocznie przez GUS (dane dotyczące wypłacanych przez gminy dodatków mieszkaniowych, w tym kwoty wypłacanych dodatków i ich liczba z uwzględnieniem struktury własnościowej mieszkań). Ponadto, informacje o dodatkach mieszkaniowych są zawarte w opracowywanym corocznie, na zlecenie Ministerstwa, monitoringu za dany rok pt. „Informacje o mieszkalnictwie”. Coroczny materiał informacyjny obejmuje m.in. wyniki badań przeprowadzanych w miastach reprezentujących wszystkie 16 województw. Na podstawie ww. informacji dokonywane są bieżące oceny funkcjonowania systemu dodatków mieszkaniowych, które nie wykazały zakłóceń i problemów.

(dowód: akta kontroli str. 1207-1209 i 1275-1299)

W latach 2012 – 2014, ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych była dwukrotnie nowelizowana. Pierwsza nowelizacja dotyczyła zmiany nazw działów administracji rządowej, a druga (dokonana na podstawie ustawy z dnia 26 lipca 2013 r. o zmianie ustawy - Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw⁴⁰), wprowadziła nowy instrument finansowego wsparcia w ponoszeniu przez osoby fizyczne kosztów energii elektrycznej w postaci dodatku energetycznego.

(dowód: akta kontroli str. 785)

³⁹ Dz. U. z 2013 r. , poz. 966 ze zm.

⁴⁰ Dz. U. z 2013 r., poz. 984.

Obecnie podjęte w Ministerstwie prace nad projektem założeń projektu ustawy o dodatkach mieszkaniowych będą miały wyłącznie charakter porządkujący i nie będą dotyczyły modyfikacji systemu dodatków mieszkaniowych.

(dowód: akta kontroli str. 1775-1788)

Opis stanu
faktycznego

2.3. Mieszkania na wynajem

W okresie objętym kontrolą Minister nie wdrożył nowych rozwiązań dla systemu budownictwa społecznego na wynajem, co zostało opisane szczegółowo w pkt 1.2 Planowanie i realizacja zadań. Niezależnie od działań Ministra, BGK (w ramach własnej inicjatywy) w porozumieniu z Ministrem Finansów utworzył „Fundusz Mieszkań na Wynajem”, którego głównym celem był wzrost wartości jego aktywów. W założeniach przyjęto, że działalność Funduszu przyczyni się do zwiększenia mobilności Polaków. Osiągnięcie celów Funduszu będzie możliwe poprzez inwestowanie w rynek mieszkaniowy, gdzie jest on najbardziej rozwinięty, płynny i dojrzały. Do dnia 10 października 2014 r. podmiot zarządzający Funduszem nie dokonał żadnej inwestycji.

(dowód: akta kontroli str. 651-659)

2.4. Ulgi transportowe

W zakresie ulg transportowych Minister planował i rozliczał wydatki na dotacje przedmiotowe dla przewoźników kolejowych, w celu wyrównania przewoźnikom utraconych przychodów z tytułu obowiązujących ustawowych uprawnień do ulgowych przejazdów, na podstawie ustawy z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego⁴¹. Ustalono, że monitoring w zakresie dotacji przedmiotowych prowadzony był w aspekcie finansowym. Dotacje przedmiotowe planowane były w budżecie państwa, zgodnie ze składanymi przez przewoźników kolejowych potrzebami w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 111)

W ramach rozpoczętych prac nad nowelizacją ustawy z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego Ministerstwo podjęło próbę wprowadzenia ulgi dla rodziców/opiekunów dzieci wychowywanych w rodzinach wielodzietnych - tzw. Karta Dużej Rodziny. Efektem tych prac było przekazanie przez Ministra we wrześniu 2013 r. propozycji dotyczącej ulg przejazdowych środkami publicznego transportu zbiorowego kolejowego w wysokości 37% dla rodziców posiadaczy ogólnopolskiej Karty Dużej Rodziny na przejazdy w pociągach osobowych, pociągach pospiesznych i ekspresowych na podstawie biletów jednorazowych. Oszacowano, że skutki finansowe dla budżetu państwa będą kształtowały się na poziomie 150 mln zł w skali roku. Jednak w związku z trudną sytuacją finansów publicznych, Ministerstwo przekazało w 2014 r. do MPiPS nową propozycję wprowadzenia ustawowej ulgi dla rodziców i ich małżonków w wymiarze 37% na przejazdy środkami publicznego transportu zbiorowego kolejowego w pociągach osobowych, pospiesznych i ekspresowych na podstawie biletów jednorazowych oraz 49% na przejazdy środkami publicznego transportu zbiorowego kolejowego w pociągach osobowych i pospiesznych na podstawie imiennych biletów miesięcznych. Oszacowane skutki finansowe dla budżetu państwa wyniosły 51,7 mln zł w skali roku. Projekt ustawy o Karcie Dużych Rodzin po konsultacjach

⁴¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 1138 ze zm.

społecznych i uzgodnieniach międzyresortowych został w dniu 4 listopada 2014 r. skierowany przez MPiPS do rozpatrzenia przez stały komitet Rady Ministrów.

(dowód: akta kontroli str. 19-21 i 1473-1481)

Środki na dofinansowanie krajowych przewozów pasażerskich w celu wyrównania przewoźnikom kolejowym utraconych przychodów z tytułu obowiązujących ustawowo uprawnień do ulgowych przejazdów, o których mowa w ustawie z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego, umieszczone są w strukturze budżetu zadaniowego w działaniu 19.2.3.1. pn. „Wspieranie przewoźników kolejowych z tytułu obowiązujących ustawowo ulg taryfowych”, w podzadaniu 19.2.3. pn. „Finansowanie usług publicznych i inwestycji taborowych w pasażerskim transporcie kolejowym”, w ramach zadania 19.2. pn. „Transport kolejowy”, które jest częścią funkcji 19 pn. „Infrastruktura transportowa”. Dla ww. działania 19.2.3.1. przypisano cel pn. „Zwiększenie dostępności transportu kolejowego”, a stopień realizacji przedmiotowego celu mierzony jest za pomocą miernika rezultatu pn. „Praca przewozowa w milionach pasażerokilometrów”.

Na 2012 rok wartość wykonana przedmiotowego miernika wyniosła 5.163, wobec planowanej na etapie tworzenia materiałów do ustawy budżetowej na 2012 r. wartości 5.968. Mniejsze od zakładanego wykonanie miernika na koniec 2012 roku wynikało ze spadku przewozów pasażerskich spowodowanych zamykaniem niektórych linii kolejowych oraz zmianami w rozkładzie jazdy.

Na 2013 rok wartość wykonana przedmiotowego miernika wyniosła 5.082, wobec planowanej na etapie tworzenia materiałów do ustawy budżetowej na 2013 r. wartości 6.363. Główne czynniki, które wpłynęły w 2013 roku na negatywne odchylenie od planowanej wartości miernika to: trwające i przedłużające się prace modernizacyjne na liniach kolejowych przekładające się na wydłużenia czasu podróży; niskie maksymalne prędkości na wielu liniach kolejowych; częste zmiany rozkładu jazdy oraz likwidacja połączeń. Wartość planowana ww. miernika na 2014 r. na poziomie działania 19.2.3.1. pn. „Wspieranie przewoźników kolejowych z tytułu obowiązujących ustawowo ulg taryfowych” wynosi 5.750.

(dowód: akta kontroli str. 789)

W okresie 2010 – 2014 (I półrocze) kwota dotacji przedmiotowych na wyrównanie przewoźnikom kolejowym utraconych przychodów z tytułu honorowania ustawowych uprawnień do ulgowych przejazdów wyniosła 1.703.053 tys. zł. W ramach stosowanych ulg transportowych przewieziono 352.216.910 pasażerów, w tym dzieci, dzieci niepełnosprawnych, opiekunów dzieci niepełnosprawnych, młodzieży i studentów i innych osób uprawnionych.

(dowód: akta kontroli str. 15-17)

Ocena cząstkowa

Z uwagi na brak sparametryzowania w dokumentach strategicznych rządu celów⁴² działania dla Ministra odnoszących się do kwestii prorodzinnych m.in. w zakresie polityki mieszkaniowej, Minister monitorował efektywność realizowanych i wdrożonych instrumentów za pomocą mierników określanych corocznie w ramach budżetu zadaniowego Ministerstwa. Nie wszystkie jednak mierniki zostały w pełni wykonane, w szczególności dotyczące zapewnienia godziwych warunków mieszkaniowych osobom najbardziej potrzebującym. Zdiagnozowanie barier występujących przy realizacji programu wsparcia gmin w tworzeniu mieszkań socjalnych, nie został w pełni wykorzystane.

⁴² Jedynie określono wskaźnik liczby mieszkań ogółem na 1000 mieszkańców, który ma w 2020 r. wynieść 386 mieszkań.

IV. Uwagi i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że dla skutecznej realizacji celów związanych z polityką mieszkaniową, zawartych w „Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020”, wskazanym byłoby opracowanie, zgodnie z art. 15 ust.4 pkt 2 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju⁴³, rządowego programu popierania budownictwa mieszkaniowego. Zdaniem NIK, program powinien spełniać wymogi określone art. 17 ust. 1 ww. ustawy i zawierać m.in. sposób monitorowania i oceny stopnia osiągnięcia celu głównego i celów szczegółowych, plan finansowy oraz podstawowe założenia systemu jego realizacji.

Wnioski
pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴⁴, wnosi o:

1. Zintensyfikowanie działań w zakresie reaktywacji społecznego budownictwa czynszowego i wznowienia jego funkcjonowania w planowanym terminie.
2. Przyspieszenie prac nad wprowadzeniem rozwiązań systemowych pozwalających na większe wsparcie gmin w tworzeniu lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych.
3. Przygotowanie rządowego programu popierania budownictwa mieszkaniowego.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ust. 1 i 3 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.


Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania
uwag i wykonania
wniosków

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

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

Warszawa, dnia 11 grudnia 2014 r.

Dyrektor
Departamentu Infrastruktury
Najwyższej Izby Kontroli
Tomasz Emiljan



podpis

**Tekst ostateczny wystąpienia pokontrolnego ujednolicony
na podstawie Uchwały Kolegium Najwyższej Izby Kontroli
z dnia 25 lutego 2015 roku**

⁴³ Dz. U. z 2014 r., poz. 1649.

⁴⁴ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

