



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

KGP.410.007.04.2017
P/17/020

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 56 92, F +48 22 444 55 94
kgp@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/020 – Rozwój sektora odnawialnych źródeł energii
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Kontroler	Artur Witek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KGP/83/2017 z dnia 22 września 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1)
Jednostka kontrolowana	Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, ul. Konstruktorska 3A, 02-673 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Kazimierz Kujda, Prezes Zarządu od 18 grudnia 2015 r., poprzednio Małgorzata Skucha Prezes Zarządu od 1 stycznia 2013 r. do 18 grudnia 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 2)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Prowadzone przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej² projekty wsparcia dla odnawialnych źródeł energii³ cieszyły się dużym zainteresowaniem inwestorów. Nabory wniosków realizowane były w oparciu o procedury jawne, przejrzyste i niedyskryminujące. W zawieranych umowach wsparcia określano precyzyjnie rodzaj przedsięwzięcia, w tym wielkość mocy produkcyjnej, jak i oczekiwany efekt ekologiczny. Mimo prawidłowej realizacji tych działań, NFOŚiGW nie zrealizował jednak programów priorytetowych wsparcia odnawialnych źródeł energii na poziomach zaplanowanych wielkości. W badanym okresie wykonanie przyjętego przez NFOŚiGW planu wydatków dotyczących programów priorytetowych dotyczących OZE w poszczególnych latach kształtowało się na poziomie 60,1% w 2015 r., 21,1% w 2016 r. W I połowie 2017 r. wykonano 16,5% planu na 2017 r. Wprowadzone w wyniku przeglądu w 2016 r. zmiany programów priorytetowych nie skutkowały poprawą wskaźników realizacji planów. Niskie wskaźniki realizacji programów w przeważającej mierze były wynikiem wpływu czynników niezależnych od NFOŚiGW, w tym działań wnioskodawców, z uwagi na braki formalno-prawne dokumentacji aplikacyjnej i problemy z zapewnieniem wkładu własnego. Z tych względów większość złożonych wniosków nie mogła być rozpatrzona pozytywnie. Negatywny wpływ na realizację programów miały również zmiany regulacji prawnych powodujące brak stabilności obowiązujących przepisów, jak i niepewność w zakresie warunków, form i intensywności potencjalnego wsparcia. Dodatkowym czynnikiem negatywnie oddziałującym na realizację projektów była długotrwałość rozpatrywania wniosków

¹ 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.

² Dalej: NFOŚiGW.

³ Dalej: OZE.

(od dziewięciu do 376 dni ponad przyjętą czasochłonność) w ponad 60% rozpatrywanych przez NFOŚiGW wniosków. Wynikała ona przede wszystkim ze wstrzymania negocjacji i ocen wniosków w związku z prowadzonym w I połowie 2016 r. przeglądem programów, jak i długotrwałych negocjacji prowadzonych w toku naboru wniosków dla banków, co skutkowało m.in. tym, że dwie umowy na kwotę 40 mln zł z przyczyn niezależnych od NFOŚiGW zawarto po ponad roku, a innych osiem umów na kwotę prawie 8,5 mln zł z opóźnieniem przekraczającym 100 dni.

Zakres realizacji projektów OZE ze wsparciem udzielonym przez NFOŚiGW w badanym okresie może okazać się niewystarczający dla osiągnięcia celów określonych w Krajowym Planie Działania⁴, zakładającym osiągnięcie 15% udziału energii z OZE w 2020 r.

(dowód: akta kontroli str. 152, 154, 193, 194, 185, 461-464)

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Cele i mechanizmy wspierania rozwoju OZE

1.1. Wspieranie projektów z zakresu OZE w realizacji celów KPD

Opis stanu
faktycznego

1.1.1. NFOŚiGW realizował politykę ekologiczną wynikającą z KPD w oparciu o programy priorytetowe⁵ opracowywane na podstawie prowadzonych analiz w zakresie potrzeb środowiskowych i dostępnych źródeł finansowania. W badanym okresie NFOŚiGW prowadził nabór wniosków o dofinansowanie następujących przedsięwzięć:

- systemy fotowoltaiczne,
- pozyskiwanie energii z wód geotermalnych,
- małe elektrownie wodne,
- źródła ciepła opalane biomasą,
- biogazownie rolnicze,
- wytwarzanie energii elektrycznej z wysokosprawnej kogeneracji na biomasę,
- budowa sieci energetycznych w celu przyłączenia źródeł wytwórczych energii wiatrowej.

(dowód: akta kontroli str. 149, 151, 152)

1.1.2. W badanym okresie NFOŚiGW na wspomaganie rozwoju OZE wypłacił 405 008 tys. zł, z tego w 2015 r. – 271 874 tys. zł, w 2016 r. – 105 389 tys. zł i w I półroczu 2017 r. – 27 745 tys. zł, realizując 62 umowy z beneficjentami (w tym 51 zawartych przed 2015 r.). Środki wydatkowano w ramach pięciu głównych programów priorytetowych:

1. BOCIAN Rozproszone odnawialne źródła energii w kwocie 22 601 tys. zł,
2. Prosument – linia dofinansowania z przeznaczeniem na zakup i montaż mikroinstalacji odnawialnych źródeł energii w kwocie 136 488 tys. zł,
3. System zielonych inwestycji⁶. Część 2. Biogazownie rolnicze w kwocie 127 178 tys. zł,

⁴ Dalej: KPD.

⁵ Programy priorytetowe, zgodnie z metodyką przygotowania oferty programowej NFOŚiGW, pełnią funkcję uzupełniającą finansowanie projektów realizowanych w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 oraz innych programów finansowanych ze środków UE.

⁶ GIS – Green Investment Scheme.

4. System zielonych inwestycji (GIS). Część 4. Budowa, rozbudowa i przebudowa sieci elektroenergetycznych w celu umożliwienia przyłączenia źródeł wytwórczych energii wiatrowej (OZE) w kwocie 21 814 tys. zł,
5. Wspieranie rozproszonych, odnawialnych źródeł energii. Program dla przedsięwzięć dla odnawialnych źródeł energii i obiektów wysokosprawnej kogeneracji w kwocie 93 387 tys. zł,
6. Programy sprzed 2010 r. w łącznej kwocie 3 540 tys. zł,
7. Kwoty przeznaczone na wspomaganie rozwoju OZE stanowiły 7% środków wydatkowanych przez NFOŚiGW w badanym okresie (5 750 000 tys. zł) i pochodziły z realizowanych wpływów z opłat zastępczych, ze sprzedaży jednostek przyznanej emisji gazów cieplarnianych i z funduszu podstawowego.

(dowód: akta kontroli str. 149, 152, 230)

1.1.3. Planowane do finansowania przedsięwzięcia dotyczące OZE w układzie wyżej wymienionych programów priorytetowych miały zabezpieczone środki finansowe na ich realizację, z podziałem na dotacje i pożyczki. Odpowiednio w 2015 r. 189 077 tys. zł i 263 006 tys. zł, w 2016 r. 118 830 tys. zł i 379 531 tys. zł i w I półroczu 2017 r. 49 036 tys. zł i 119 235 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 149, 191, 153, 154)

1.1.4. W analizowanych latach NFOŚiGW wspierał rozwój rozproszonych odnawialnych źródeł energii (w tym również rozwój mikro- i małych instalacji tzw. prosumenckich). Możliwością ubiegania się o dofinansowanie objęte były:

1. *Program priorytetowy Bocian*, uruchomiony w 2014 r., skierowany do przedsiębiorców – budowa, rozbudowa lub przebudowa instalacji OZE, obejmował m.in.:

- elektrownie wiatrowe o mocy od 40 kWe do 3 MWe;
- systemy fotowoltaiczne o mocy od 40 kWp do 1 MWp⁷;
- pozyskiwanie energii z wód geotermalnych o mocy od 5 MWt do 20 MWt;
- źródła ciepła opalane biomasą o mocy od 300 kWt do 20 MWt;
- wielkoformatowe kolektory słoneczne wraz z akumulatorem ciepła o mocy od 300 kWt+3MWt do 2 MWt+20 MWt;
- biogazownie rozumiane jako obiekty wytwarzania energii elektrycznej lub ciepła z wykorzystaniem biogazu rolniczego o mocy od 40 kWe do 2 MWe.

2. *Program priorytetowy Prosument*, uruchomiony w 2014 r., skierowany do jednostek samorządu terytorialnego, WFOŚiGW i banków - zakup i montaż małych instalacji i mikroinstalacji odnawialnych źródeł energii do produkcji energii elektrycznej lub ciepła wykorzystujących:

- źródła ciepła opalane biomasą, pompy ciepła oraz kolektory słoneczne o zainstalowanej mocy cieplnej do 300 kWt,
- systemy fotowoltaiczne, małe elektrownie wiatrowe, oraz układy mikrokogeneracyjne (w tym mikrobiogazownie) o zainstalowanej mocy elektrycznej do 40 kWe, dla potrzeb budynków mieszkalnych jednorodzinnych lub wielorodzinnych.

⁷ Moc instalacji fotowoltaicznej - moc określona dla warunków STC (Standard Test Conditions). Moc instalacji PV podaje się w Watt-pikach [Wp]. W uproszczeniu moc instalacji wyrażona w Wp to moc maksymalna instalacji.

3. *Program priorytetowy poprawa jakości powietrza – Część 1. Energetyczne wykorzystanie zasobów geotermalnych - nierealizowany (w ramach naboru 2016/2017 nie wpłynął żaden wniosek):*

- budowa nowej, rozbudowa lub modernizacja istniejącej ciepłowni/elektrociepłowni geotermalnej;
- modernizacja lub rozbudowa istniejących źródeł wytwarzania energii o ciepłownię/elektrociepłownię geotermalną;
- wykonanie lub rekonstrukcja otworu, z zastrzeżeniem, że nie kwalifikuje się wykonanie otworu badawczego.

4. *Program priorytetowy: System zielonych inwestycji (GIS), Część 2. Biogazownie rolnicze (nabory realizowane przed 2015 r. dla przedsiębiorców):*

- budowa, rozbudowa lub przebudowa obiektów wytwarzania energii elektrycznej lub ciepła z wykorzystaniem biogazu rolniczego;
- budowa, rozbudowa lub przebudowa instalacji wytwarzania biogazu rolniczego celem wprowadzenia go do sieci gazowej dystrybucyjnej i bezpośredniej.

5. *Program priorytetowy: System zielonych inwestycji (GIS), Część 3. Elektrociepłownie i ciepłownie na biomasę (nabory realizowane przed 2015 r. dla przedsiębiorców):*

- budowa, przebudowa lub rozbudowa obiektów wytwarzania energii elektrycznej lub ciepłej (kogeneracja) z zastosowaniem wyłącznie biomasy (źródła rozproszone o nominalnej mocy cieplnej poniżej 20 MWt).

6. *Program priorytetowy: System zielonych inwestycji (GIS) Część 4. Budowa, rozbudowa, przebudowa sieci elektroenergetycznych w celu przyłączenia źródeł wytwórczych energetyki wiatrowej (nabory realizowane przed 2015 r. dla przedsiębiorców):*

- przedsięwzięcia dotyczące budowy, rozbudowy lub przebudowy sieci elektroenergetycznej w celu umożliwienia przyłączenia do KSE⁸ źródeł wytwórczych wytwarzających energię elektryczną z energetyki wiatrowej (OZE).

(dowód: akta kontroli str. 149, 153-156)

1.1.5. W badanym okresie w ramach realizowanych naborów ciągłych do NFOŚiGW wpłynęło 110 wniosków o dofinansowanie zadań inwestycyjnych w zakresie OZE na łączną kwotę 560 618 tys. zł. Naboru wniosków dokonywano w ramach listy jedenastu szczegółowych programów priorytetowych. W oparciu o złożone wnioski NFOŚiGW podpisał 27 nowych umów i dwa aneksy do umów na łączną kwotę dofinansowania 206 057,8 tys. zł⁹ (36,8% wartości złożonych wniosków), jak również dwa aneksy do umów z lat 2013-2014. Z powyższych 27 umów, 26 zawartych zostało w ramach programu Prosument (14 z jst, 10 z WFOŚiGW i dwie z bankami), a jedna w ramach programu Bocian. Nie rozpatrzono 62 wniosków na łączną kwotę dofinansowania 308 662 tys. zł, z czego 54 niekompletne wnioski zostały odrzucone, a osiem wycofano. Pozostałe 17 wniosków na łączną kwotę 120 018 tys. zł oczekiwało na załatwienie, w tym 14 wniosków zarejestrowanych i trzy w trakcie oceny. Nabory wniosków realizowane były w oparciu o procedury jawne, przejrzyste i niedyskryminujące. W regulaminach

⁸ Krajowy System Energetyczny.

⁹ Pierwotnie wnioskowana kwota 131 663,9 tys. zł, zwiększona w umowach 49/2015/P i 50/2015/D z BOŚ.

określone zostały m.in. kryteria wyboru wniosków, jak i procedura odwoławcza. Dokumentacja dla poszczególnych naborów dostępna była na stronie internetowej nfosigw.gov.pl.

Wiceprezes Zarządu NFOŚiGW¹⁰ wskazał, że wnioski odrzucone, miały braki formalne w dokumentacji aplikacyjnej, w tym przede wszystkim:

- brak promesy koncesji adekwatnej do wielkości mocy źródła lub ważnej koncesji URE,
- brak warunków przyłączenia do sieci energetycznej w zakresie wprowadzania energii do KSE lub ważnej umowy o przyłączenie do sieci elektroenergetycznej,
- brak umów wstępnych lub umów potwierdzających dostawę substratów,
- brak dokumentów potwierdzających prawo do dysponowania nieruchomościami, na których będzie realizowane przedsięwzięcie.

Powyższe braki były powodem dla którego ponad połowa złożonych wniosków nie została przyjęta do rozpatrzenia przez NFOŚiGW.

Główne działania w zakresie wsparcia rozproszonych odnawialnych źródeł energii w analizowanym okresie realizowane były w ramach programu Bocian i programu Prosument. Łączny budżet tych programów wynosił 1 370 mln zł, w wyniku przeprowadzonego przeglądu programów w 2016 r. obniżony do 910 mln zł. Łącznie zaalokowano kwotę 375,6 mln zł w ramach tego budżetu, co oznacza wykorzystanie dostępnych środków w ramach tych programów na poziomie 41,3%. Taki wskaźnik wykorzystania dostępnych środków wynikał z braków formalnych w dokumentacji aplikacyjnej. Pomimo dużego zainteresowania inwestorów uzyskaniem wsparcia, gdyż tylko w ramach dwóch naborów¹¹ do programu Bocian złożone zostały 94 wnioski na kwotę 610 mln zł, ostatecznie zawartych zostało osiem umów na kwotę 63,7 mln zł, głównie ze względu na formalne braki w większości wniosków. Oznacza to, że finalizacja dofinansowaniem objęła poniżej 10% zgłaszanych wniosków. W konsekwencji realizacja wydatków dotyczących programów priorytetowych dotyczących OZE w 2015 r. wyniosła 271 874 tys. zł, tj. 60,1% wielkości planowanej i odpowiednio w 2016 r. 105 389 tys. zł, tj. 21,2%, a za I półrocze 2017 r. 27 745 tys. zł, tj. 16,5%.

Uwagę zwraca słabe zainteresowanie programem Prosument w ścieżce dedykowanej jednostkom samorządu terytorialnego. Z gminami w całym kraju zawarto jedynie 32 umowy, a wiele wniosków było źle przygotowanych, nie spełniały wymogów formalnych. Według wyjaśnień¹² Wiceprezesa NFOŚiGW jednostki samorządu terytorialnego nie posiadały odpowiednio wykwalifikowanych kadr, co skutkowało (w związku z licznymi odwołaniami) przewlekłością postępowań, jak i rezygnacją mieszkańców z umów zawieranych z gminami. W ocenie¹³ NFOŚiGW gminy bardzo słabo były przygotowane do obsługi finansowania zewnętrznego.

Opracowane plany na 2016 i 2017 r. zakładające realizację umów¹⁴ z BOŚ SA, w badanym okresie zostały zrealizowane, lecz wobec długotrwałości działań związanych z ich przygotowaniem (umowy zostały zawarte w sierpniu 2017 r.),

¹⁰ Pismo znak: NFOŚiGW-DU.0910.43.2017.2, NFOŚiGW-17-81830 z dnia 13.10.2017 r.

¹¹ W ramach programu Bocian w I naborze w 2014 r. zawarto 7 umów na łączną kwotę pożyczek 55 400 tys. zł, a w II naborze jedną umowę na kwotę 8 300 tys. zł, w III naborze w 2016 r. nie zawarto żadnej umowy.

¹² Pismo znak: NFOŚiGW-DU.0910.43..2017.2, NFOŚiGW-17-81830 z dnia 13.10.2017 r.

¹³ Pismo znak: NFOŚiGW-DU.0910.43..2017.5, NFOŚiGW-17-90707 z dnia 20.11.2017 r.

¹⁴ Umowy zawarte z BOŚ S.A. na udostępnienie środków i przyznanie limitu środków na udzielanie kredytów bankowych wraz z dotacją w ramach Części 3b. programu priorytetowego SYSTEM – Wspieranie działań ochrony środowiska i gospodarki wodnej realizowanych przez partnerów zewnętrznych Część 3. Prosument – linia dofinansowania z przeznaczeniem na zakup i montaż mikroinstalacji OZE do kwoty 40 mln zł.

realizacja planu była opóźniona. Czas realizacji projektów realizowanych w ramach umów zawieranych z gminami ulegał wydłużaniu, co powodowało przesuwanie wypłat środków na kolejne miesiące. Wskazywano również na słabe przygotowanie gmin do obsługi finansowania zewnętrznego. Natomiast niskie zainteresowanie programem *Poprawa jakości powietrza. Część 1. Efektywne wykorzystanie zasobów geotermalnych* wynikało z tego, że program ten przewidywał dofinansowanie w formie pożyczki, podczas gdy konkurs ogłoszony w ramach Poddziałania 1.1.1. POliŚ zakładał wsparcie w formie dotacji do 50% kosztów kwalifikowalnych. W zakresie programów System zielonych inwestycji (GIS) część 2. i 4. powodem niższej od planowanej realizacji wydatków był brak rozstrzygnięcia prawnego w zakresie systemu wsparcia (system aukcyjny). W konsekwencji część beneficjentów rezygnowała z realizacji przedsięwzięć¹⁵ w zakresie GIS część 2., a w części umów dokonywano przesunięcia wypłat środków na kolejne lata.

Niższe wykonanie wypłat pożyczek i dotacji było również efektem ukierunkowania NFOŚiGW na zwiększenie efektywności wydatkowanych środków oraz uzyskania efektów satysfakcjonujących i adekwatnych do poniesionych nakładów. Przeprowadzony w 2016 r. przegląd programów priorytetowych wykazał, że w programie Prosument koszty osiągnięcia jednostkowego efektu ekologicznego były zbyt wysokie i dlatego podjęto decyzję o zamknięciu programu. Wysokie koszty wynikały m.in. z konieczności przygotowania dokumentacji podatkowej.

Na niższą niż planowana wypłatę pożyczek w programie Prosument w 2015 r. miała wpływ realizacja programu wdrażanego przez wojewódzkie fundusze, który stanowił konkurencyjną ofertę wobec NFOŚiGW. Dla przeciwdziałania takim zjawiskom w sierpniu 2015 r. wprowadzono instrukcję „Tworzenie oraz zatwierdzanie programu priorytetowego obowiązującego w NFOŚiGW”. Nakładała ona obowiązek prowadzenia konsultacji programu z zewnętrznymi interesariuszami programu, w tym z WFOŚiGW¹⁶. Pomimo podjęcia działań w tym zakresie nie wyeliminowano całkowicie zjawiska prowadzenia równolegle konkurencyjnych programów. Wdrożony w drugiej połowie 2016 r. program *Poprawa jakości powietrza, Część 1. Efektywne wykorzystanie zasobów geotermalnych* przewidywał dofinansowanie w formie pożyczki. W trakcie tego naboru, w związku z wydaniem rozporządzenia¹⁷ Ministra Energii z dnia 23 listopada 2016 r., ogłoszony został równolegle konkurs w ramach Podzadania 1.1.1¹⁸ Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko pozwalający uzyskać wsparcie w formie dotacji do 50% kosztów kwalifikowanych, w ramach którego złożono 14 wniosków. W konsekwencji spowodowało to brak zainteresowania wnioskodawców programem pożyczkowym.

(dowód: akta kontroli str. 149, 156, 157, 174, 175, 184, 185, 195-200, 232, 515)

1.1.6. Według Wiceprezesa NFOŚiGW¹⁹, z uwagi na fakt, że analizowane programy wsparcia rozwoju rozproszonych odnawialnych źródeł energii nie zostały zakończone, nie została przeprowadzona pełna ocena ich skuteczności. Dokonywane oceny odnosiły się do osiągniętych efektów w zakresie umów realizowanych i już zakończonych. W wyniku przeprowadzonego w 2016 r. przeglądu programów priorytetowych podjęto decyzję o zamknięciu programu

¹⁵ W zakresie programu priorytetowego System zielonych inwestycji (GIS) część 2. Biogazownie rolnicze. Planowane na podstawie harmonogramu wypłat dla 15 przedsięwzięć zrealizowano jedynie w przypadku 10. Pozostałe pięć projektów nie zostało zrealizowanych i umowy o dofinansowanie zostały wypowiedziane.

¹⁶ Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

¹⁷ Rozporządzenie Ministra Energii z dnia 23 listopada 2016 r. w sprawie udzielania pomocy publicznej na projekty inwestycyjne w zakresie budowy lub przebudowy jednostek wytwarzających energię z OZE w ramach POliŚ 2014-2020 (Dz.U. z 2016 r., poz. 1941).

¹⁸ Wspieranie inwestycji dotyczących wytwarzania energii z odnawialnych źródeł energii wraz z podłączeniem tych źródeł do sieci dystrybucyjnej/przesyłowej.

¹⁹ Pismo znak: NFOŚiGW-DU.0910.43.2017.2, NFOŚiGW-17-81830 z dnia 13.10.2017 r.

Prosument, z uwagi na wysokie koszty osiągnięcia jednostkowego efektu ekologicznego, zwrócono również uwagę na wysokie koszty obsługi programu w związku z koniecznością prowadzenia dokumentacji podatkowej.

Z uwagi na fakt, że ustawa o OZE nie została notyfikowana, powodowało to niepewność co do warunków, form i intensywności potencjalnego wsparcia. W konsekwencji inwestorzy nie mogli opracować wiarygodnych prognoz ekonomicznych koniecznych dla zbilansowania finansowego inwestycji.

Realizacja naborów w 2015 i 2016 r. prowadzona była z opóźnieniem wynikającym z przebudowy systemu wsparcia OZE polegającym na przejściu z systemu zielonych certyfikatów na system aukcyjny. Konsekwencją tego była niestabilność prawna w branży OZE, jak i brak możliwości utworzenia przez wnioskodawców wiarygodnych prognoz ekonomicznych z uwzględnieniem potencjalnych warunków i poziomu wsparcia. Utrudniona była wiarygodna ocena rentowności instalacji OZE przez NFOŚiGW, gdyż założenia przedstawiane we wnioskach o dofinansowanie będą możliwe do zweryfikowania dopiero po wygraniu przez wnioskodawcę aukcji organizowanej przez URE.

(dowód: akta kontroli str. 149, 157, 158)

1.2. Przebieg procedur kwalifikowania wniosków o pomoc w zakresie OZE

Opis stanu faktycznego

1.2.1. Kwalifikacja wniosków o pomoc w zakresie OZE realizowane były w trybie naboru ciągłego. W badanym okresie prowadzono dwa nabory dla programu Bocian: od 17 kwietnia do 29 grudnia 2015 r. i od 15 lutego do 20 maja 2016 r., w ramach programu Prosument jeden nabór dla jednostek samorządu terytorialnego od 10 sierpnia 2015 r. do 30 czerwca 2016 r., jeden nabór dla WFOŚiGW od 10 sierpnia 2015 r. do 30 czerwca 2016 r. i dwa nabory dla banków od 2 do 30 stycznia 2015 r. i od 3 sierpnia do 30 września 2015 r., a także jeden nabór w ramach programu *Poprawa jakości powietrza – Energetyczne wykorzystanie zasobów geotermalnych* od 8 sierpnia 2016 r. do 30 czerwca 2017 r. Terminy, sposób składania i rozpatrywania wniosków określone były w ogłoszeniach o naborze wniosków lub regulaminie naboru zamieszczanym na stronie internetowej NFOŚiGW.

(dowód: akta kontroli str. 139, 149, 158)

1.2.2. Przy udzielaniu dofinansowania na podstawie programów priorytetowych nabory wniosków, jak i zasady oceny projektów oparte były na jawnych, przejrzystych i niedyskryminujących procedurach. Dokumentacja konkursowa zawierała regulamin określający m.in. kryteria wyboru projektu i szczegóły procedury odwoławczej. NFOŚiGW nie prowadził bazy zapytań kierowanych głównie telefonicznie. Wnioskodawcy mieli możliwość wcześniejszego zapoznania się z wymaganiami konkursowymi. W regulaminach określone zostały m.in. kryteria wyboru wniosków jak i procedura odwoławcza. Dokumentacja dla poszczególnych naborów, w tym wzory umów, dostępna była na stronie internetowej nfosigw.gov.pl. W badanym okresie wpłynęła jedna skarga na opieszałość NFOŚiGW w związku z wnioskiem o dofinansowanie przedsięwzięcia realizowanego w ramach programu Bocian. Skargę rozpatrzono, nie uznano jej za zasadną, podtrzymano decyzję o negatywnej ocenie wniosku, złożono zaproszenie do udziału w II naborze wniosków.

(dowód: akta kontroli str. 149, 159, 160, 465, 484-487)

1.2.3. W badanym okresie w ramach realizowanych naborów ciągłych wpłynęło do NFOŚiGW 110 wniosków o dofinansowanie zadań inwestycyjnych w zakresie OZE w łącznej kwocie 560 618 tys. zł. W oparciu o złożone wnioski NFOŚiGW podpisał

27 nowych umów i cztery aneksy do umów (do dwóch umów zawartych w 2014 r. i do dwóch umów zawartych w 2015 r.) na łączną kwotę dofinansowania 206 631 tys. zł (36,9% wartości wnioskowanej), nie rozpatrzono 62 wniosków na łączną kwotę dofinansowania 308 662 tys. zł, z czego 54 niekompletne wnioski zostały odrzucone, a osiem wycofano. Pozostałe 17 wniosków na łączną kwotę 120 018 tys. zł oczekiwało na załatwienie, w tym 14 wniosków zarejestrowanych i trzy w trakcie oceny. Ogółem zawarto 27 nowych umów²⁰ na łączną kwotę 206 057,8 tys. zł, w tym z tytułu 11 umów zawartych na kwotę 141 085,2 tys. zł wydatkowano 106 482,9 tys. zł. Z tytułu pozostałych 16 umów na łączną kwotę 64 972,6 tys. zł w badanym okresie nie dokonywano płatności.

(dowód: akta kontroli str. 195-200, 433-442)

1.2.4. Na 29 rozpatrywanych wniosków w badanym okresie w 18, których wnioskowana kwota dofinansowania wyniosła 61 154,8 tys. zł, zalecane terminy rozpatrywania wniosków zostały przekroczone. Zgodnie z Podręcznikiem Procedur²¹ zalecano rozpatrywanie wniosków w procedurze naboru ciągłego w terminach nieprzekraczających 109 dni od złożenia wniosku do podpisania umowy. W odniesieniu do 18 wniosków spośród rozpatrywanych w badanym okresie przekroczone zakładane terminy od 9 do 376 dni. Według²² Wiceprezesa NFOŚiGW bezpośredni wpływ na przekroczenie zalecanego terminu miał przegląd programów priorytetowych dokonywany w pierwszej połowie 2016 r. w celu sprawdzenia ich efektywności, wskutek czego wstrzymane zostały prowadzone negocjacje i oceny wniosków. Natomiast przy dwóch umowach z BOŚ, których okres rozpatrywania był najdłuższy (podpisane 28 sierpnia 2017 r.) głównym powodem były negocjacje zmiany warunków udostępniania środków, jak i oczekiwanie (do 11 maja 2017 r.) na wydanie interpretacji indywidualnej przez Izbę Skarbową w sprawie wystawiania formularzy PIT 8C.

Stwierdzone opóźnienia przy zawieraniu ww. dwóch umów z BOŚ (164/2017/D i 165/2017/P) wyniosły odpowiednio: 375 i 376 dni roboczych. Według ww. wyjaśnień, w trakcie naboru dla banków w ramach programu priorytetowego, BOŚ złożył dwa wnioski na udostępnienie środków w celu udzielenia kredytów bankowych (25,6 mln zł) i dotacji (14,4 mln zł). Przed zawarciem umów udostępnienia środków BOŚ wystąpił z propozycjami zmian wzorów umów udostępnienia środków. Zmiany dotyczyły między innymi lokowania zaliczek. Negocjacje z BOŚ dotyczyły również obowiązku wystawiania formularzy PIT 8C. W tej sprawie Zarząd NFOŚiGW wystąpił do Izby Skarbowej o wydanie interpretacji indywidualnej ws. obowiązku wystawiania formularzy PIT 8C. Okres oczekiwania na interpretację wpłynął na opóźnienie w zawieraniu umów i w konsekwencji na opóźnienie w wykonaniu planu. Według wyjaśnienia prowadzone przez NFOŚiGW działania, które zadecydowały o opóźnieniu w zawarciu ww. umów miały za zadanie usprawnienie procesu współpracy z bankiem i zapewnienie należytej staranności procedowania zgodnie z przepisami prawa.

(dowód: akta kontroli str. 195-200, 242, 246-249, 461-464)

1.3. Prawidłowość zabezpieczenia realizacji celów w umowach dotyczących wsparcia OZE

Opis stanu faktycznego

1.3.1. W warunkach szczegółowych zawieranych umów określano precyzyjnie rodzaj przedsięwzięcia, w tym wielkość mocy produkcyjnej, jak i oczekiwany efekt

²⁰ Do dwóch nowych umów nr: 49/2015/P i 50/2015/D zawarto także aneksy.

²¹ Podręcznik Procedur dofinansowania przedsięwzięcia ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, zatwierdzony Uchwałą nr B/16/29/2013 Zarządu NFOŚiGW z dnia 03.04.2013 r.

²² Pismo znak: NFOŚiGW-DU.0910.43..2017.7, NFOŚiGW-17-940247 z dnia 28.11.2017 r.

ekologiczny. Zawierane umowy gwarantowały trwałość przedsięwzięcia, w szczególności trwałość efektów: rzeczowego i ekologicznego. Przez cały okres trwałości przedsięwzięcia beneficjenci zobowiązani byli składać do NFOŚiGW stosowne raporty roczne o trwałości tych efektów, jak i wszelkie informacje dotyczące pogorszenia lub utraty trwałości przedsięwzięcia.

Stosowane zasady zabezpieczenia dla umów o dofinansowanie określone w procedurach wewnętrznych określały w sposób szczegółowy formy i sposób zabezpieczeń. Standardowym zabezpieczeniem wierzytelności z umowy o dofinansowanie był weksel własny „in blanco” beneficjenta wraz z deklaracją wekslową. Przy podwyższonym ryzyku wykonalności i trwałości przedsięwzięcia lub zwrotu środków NFOŚiGW mógł stosować m.in.: notarialne oświadczenie o poddaniu się rygorowi egzekucji w myśl art. 777 § 1 pkt 4, 5 lub 6 k.p.c., poręczenie wekslowe (awal), cesję wierzytelności, hipotekę, zastaw, blokadę środków na rachunku bankowym.

Przedsięwzięcia z zakresu OZE realizowane były głównie w formule „project finance” wskazującej na podwyższone ryzyko z uwagi na to, że podmiot utworzony został specjalnie w celu realizacji przedsięwzięcia, który nie rozpoczął działalności operacyjnej, bądź prowadził działalność gospodarczą w innej dziedzinie niż charakter przedsięwzięcia zgłoszonego we wniosku o dofinansowanie.

(dowód: akta kontroli str. 162, 163, 250, 251, 380-382)

1.3.2. Warunki udzielanej pomocy wskazywane były w programach priorytetowych, w których definiowano m.in. formę wsparcia, intensywność dofinansowania, wysokość oprocentowania i maksymalny okres udzielania pożyczek.

Negocjacje podlegały *Warunki Szczegółowe* umowy o dofinansowanie, w których określano m.in.: sposób i termin potwierdzenia efektu ekologicznego, zabezpieczenia i okres spłaty pożyczki.

W badanym okresie nie zawierano umów dotyczących programów GIS, przy zawieraniu których wymagane było prowadzenie całego procesu negocjacji²³.

(dowód: akta kontroli str. 150, 164)

1.3.3. Obowiązujące procedury określały liczbę dni od decyzji Zarządu NFOŚiGW o przyznaniu dofinansowania do zawarcia umowy o dofinansowanie. Nie określały liczby dni od zakończenia oceny wniosków do daty zawarcia umowy. Pięć umów dla programu Bocian w 2015 r. zawieranych było po 40, 44, 46, 58 i 72 dniach od daty zakończenia oceny wniosków.

W zakresie programu Prosument ustalanie procedury zawierania umów z ostatecznymi inwestorami należało do pośrednika (WFOŚiGW lub banku). Procedury ubiegania się i wykonania umowy o kredyt wraz z dotacją, na których opierały się umowy z pośrednikami, nie regulowały powyższych terminów. Pośrednicy działali na podstawie umów cywilno-prawnych zawartych z NFOŚiGW na udzielanie kredytów wraz z dotacją dla beneficjentów Prosumenta. Umowy te nie zawierały zapisów określających liczbę dni od zakończenia oceny wniosków do daty zawarcia umowy z beneficjentem.

(dowód: akta kontroli str. 150, 164, 165)

1.3.4. Warunki wypłat środków w ramach programów wdrażanych bezpośrednio przez NFOŚiGW były określone dla wszystkich beneficjentów, ustalone na podstawie sytuacji finansowej beneficjenta, formuły realizacji inwestycji, a także zależne od sytuacji prawnej obowiązującej na rynku OZE. W programach

²³ Umowy poprzedzone negocjacjami zawarte były w ramach 3. Części programu GIS, zawartych do 30 czerwca 2014 r.

wdrażanych przez pośredników (Prosument) za ustalenie warunków wypłat odpowiadali pośrednicy właściwi dla danej ścieżki, tj. WFOŚiGW lub bank.

Uruchamianie środków następowało zgodnie z *Warunkami Szczegółowymi* umowy, w których m.in. w oparciu o ustanowione zabezpieczenia określano harmonogramem wypłat.

(dowód: akta kontroli str. 150, 165, 388-392)

1.4. Prawidłowość kontroli wykorzystania środków

Opis stanu
faktycznego

1.4.1. NFOŚiGW opracował procedury kontroli wykonania inwestycji w ich trakcie i po zakończeniu. W programach wdrażanych bezpośrednio przez NFOŚiGW warunki kontroli wydatkowania środków były znane wnioskodawcom na etapie składania wniosków. Kontrola realizacji umowy przewidywała przedkładanie przez beneficjentów poświadczonych za zgodność z oryginałem kopii faktur lub innych dokumentów księgowych, protokołów odbioru robót. NFOŚiGW uprawniony był w każdym czasie do żądania od beneficjenta informacji i dokumentacji dotyczących beneficjenta i realizowanych przedsięwzięć, a także żądania udostępnienia miejsca realizacji przedsięwzięcia w celu dokonania oględzin i przeprowadzenia kontroli. NFOŚiGW prowadził kontrole samodzielnie i przez podmioty zewnętrzne. W przypadku programów wdrażanych przez pośredników za kontrolę odpowiedzialny był pośrednik (Program Prosument w ścieżce wdrażanej za pośrednictwem banków i WFOŚiGW). Zarówno WFOŚiGW, jak i bank²⁴, w ramach swoich działań, zobowiązani byli do prowadzenia kontroli prawidłowości realizacji przedsięwzięcia i wykorzystania środków z udzielonego dofinansowania.

Kontrole wykonania inwestycji (pełna, uproszczona i trwałości) prowadzone były w miejscu realizacji inwestycji. W badanym okresie przeprowadzono 43 kontrole na miejscu²⁵. Do przeprowadzenia przedmiotowych kontroli NFOŚiGW posiadał szczegółowe instrukcje²⁶.

Podpisywane umowy o dofinansowanie pozwalały NFOŚiGW na dokonywanie kontroli zarówno w trakcie ich realizacji, jak i w okresie trwałości przedsięwzięć. Brak trwałości przedsięwzięcia skutkował po stronie beneficjenta obowiązkiem zwrotu pożyczki.

Nadzór nad realizacją umów dotyczących OZE realizowany był w oparciu o prowadzony monitoring:

- harmonogramów rzeczowo-finansowego i płatności,
- składanych wniosków o płatność,
- rozliczenia rzeczowego projektu,
- sprawozdania z trwałości projektu,
- terminowości spłat pożyczki.

(dowód: akta kontroli str. 139, 150, 166, 167, 517-520)

1.4.2. Poza egzekucją kar umownych nie stosowano przewidzianych sankcji dotyczących możliwości zawieszenia wypłat pożyczki, jak i wypowiedzenia i rozwiązania umowy, zwrotu pożyczki. W badanym okresie naliczono

²⁴ Bank lub jego przedstawiciel zobowiązani byli do przeprowadzenia kontroli co najmniej 15% przedsięwzięć realizowanych w danym roku objętych wnioskiem o wypłatę.

²⁵ Kontrole umów, w których beneficjentem są gminy będą kontrolowane po zakończeniu realizacji inwestycji, w trakcie okresu trwałości przedsięwzięć.

²⁶ Instrukcje: 1) Kontrola w miejscu realizacji przedsięwzięć finansowanych ze środków statutowych NFOŚiGW, MF EOG i NMF oraz GIS - kontrola trwałości., 2) Kontrola w miejscu realizacji przedsięwzięć finansowanych ze środków statutowych NFOŚiGW, MF EOG i NMF oraz GIS – kontrola uproszczona, 3) Kontrola w miejscu realizacji przedsięwzięć finansowanych ze środków statutowych NFOŚiGW, MF EOG i NMF oraz GIS - kontrola pełna.

i wyegzekwowano od dziewięciu beneficjentów odsetki karne w łącznej kwocie 23,5 tys. zł z tytułu opóźnienia w spłatach pożyczek.

(dowód: akta kontroli str. 150, 167, 227, 235-242)

1.4.3. Na podstawie danych uzyskanych w zakresie efektów zakończonych umów stwierdzono, że w badanym okresie rozliczonych zostało pod względem rzeczowym 128 umów dla których wykazano łączną moc zainstalowaną OZE 43 MW mocy cieplnej i 57 MW mocy elektrycznej, a także moc przyłączonych elektrowni wiatrowych (w oparciu o wykonane w ramach projektów OZE przyłącza energetyczne) określona została na 142 MW mocy elektrycznej. Pod względem ekologicznym rozliczonych zostało 100 umów. W rozliczeniu tym wykazano wielkość produkcji uzyskanej z oddanych do użytku nowych obiektów OZE. Przyczyniły się one do zwiększenia produkcji energii cieplnej o 511 400 (GJ/rok), zwiększenia produkcji energii elektrycznej o 146 912 (MWh/rok), jak również wprowadzenia do KSE energii elektrycznej wytworzonej przez przyłączane elektrownie wiatrowe 311 385 (MWh/rok). Ponadto ze środków UE dwa projekty realizowane w ramach PO LiŚ 2007-2013, których ostatnie płatności w kwocie 3 911, 4 tys. zł realizowane były w badanym okresie i osiągnęły 1,69 MW mocy energii cieplnej i 1,68 MW mocy energii elektrycznej. Efektów ekologicznych tych przedsięwzięć do czasu zakończenia kontroli nie określono (wielkość produkcji uzyskanej w ciągu roku).

(dowód: akta kontroli str. 150, 168, 185-187, 243, 244)

1.4.4. NFOŚiGW prowadził działania dla skutecznego zaalokowania dostępnych środków europejskich na działania OZE i nie uruchamiał konkurencyjnych instrumentów wsparcia ze swoich środków. Dlatego dokonanie weryfikacji przez NFOŚiGW założeń programu priorytetowego *Poprawa jakości powietrza. Część 1. Efektywne wykorzystanie zasobów geotermalnych* wdrożonego w drugiej połowie 2016 r. - będzie możliwe po wyczerpaniu wsparcia ze środków PO LiŚ poddziałania 1.1.1. Podkreślenia wymaga też fakt, że w rejestrze ryzyk dla programu Bocian wyróżniono, jako jeden z zasadniczych obszarów ryzyka – konkurowanie wsparcia ze wsparciem oferowanym w ramach środków unijnych.

(dowód: akta kontroli str. 150, 157, 169)

Ustalone
nieprawidłowości

Przyjęte w Podręczniku procedur terminy rozpatrywania wniosków zalecały, aby nie przekraczano łącznie 109 dni od przyjęcia wniosku do podpisania umowy. Stwierdzone 18 umów zawartych z opóźnieniem przekraczającym wskazane terminy, przy jednocześnie wysokim wskaźniku wniosków nie przyjętych (56,4%) powodowało, że efektywne wykorzystanie zaplanowanych środków na wsparcie OZE w badanym okresie było niskie.

(dowód: akta kontroli str. 461-464)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie, pomimo stwierdzonej nieprawidłowości związanej ze stwierdzonymi opóźnieniami przy zawieraniu umów.

2. Wykorzystanie środków z opłat zastępczych na rozwój OZE

Opis stanu
faktycznego

2.1. W badanym okresie łączne wpływy na zobowiązania wieloletnie „OZE i efektywność energetyczna” wyniosły 2 747 447 tys. zł, a przychody z tytułu sprzedaży jednostek przyznanej emisji gazów cieplarnianych i innych substancji oraz opłat i kar za korzystanie ze środowiska wyniosły 971 269 tys. zł. W poszczególnych latach wyniosły odpowiednio: 876 422 tys. zł i 360 508 tys. zł w 2015 r., 940 676 tys. zł i 326 637 tys. zł w 2016 r. i 930 349 tys. zł i 284 124 tys. zł w I półroczu 2017 r. Wydatkowane środki na dofinansowanie OZE wyniosły łącznie

405 008 tys. zł (10,9% przychodów), a w poszczególnych latach odpowiednio: 271 874 tys. zł (22,0%), 105 398 tys. zł (8,3%) i 27 745 tys. zł (2,3%). Środki gromadzone przez NFOŚiGW z tytułu zobowiązania wieloletniego OZE i efektywność energetyczna w badanym okresie systematycznie rosły i wg stanu na początek 2017 roku w stosunku do 2015 r. wzrosły o 1 159 975,5 tys. zł (58%) i wynosiły 3 158 510,7 tys. zł. Wydatkowanie środków realizowane było w oparciu o *Plan działalności* na każdy rok budżetowy przy uwzględnieniu limitów wynikających z Planu finansowego stanowiącego część Planu działalności. Proces planowania wydatków na finansowanie ochrony środowiska oparty był na zarządzaniu przez programy priorytetowe, w których dokonywano określenia alokacji środków na wydatki służące ochronie środowiska na lata w perspektywie wymaganej dla opracowania projektu Planu finansowego NFOŚiGW. Pośrednikami w dystrybucji środków NFOŚiGW były wojewódzkie fundusze ochrony środowiska, jak i bank (Bank Ochrony Środowiska SA). Przydział środków dla poszczególnych odbiorców dofinansowania odbywał się w oparciu o postępowanie określone w podręczniku procedur dofinansowania przedsięwzięcia²⁷. Wielkości wydatków zapisane w planach okazały się niemożliwe do osiągnięcia. Realizacja wypłat pożyczek i dotacji na niskim poziomie²⁸ wynikała m.in. z odstąpienia w 2016 r. od dalszego naboru wniosków do realizacji programu Prosument wdrażanego przez partnerów zewnętrznych (WFOŚiGW i BOŚ SA) w zakresie zakupu i montażu mikroinstalacji OZE.

(dowód: akta kontroli str. 150, 169, 421, 521)

2.2. NFOŚiGW nie występował do Ministra Środowiska o zmniejszenie wysokości zobowiązania wieloletniego „OZE i efektywność energetyczna”, dlatego też nie dokonywano księgowania zmniejszającego stan środków przedmiotowego zobowiązania.

(dowód: akta kontroli str. 150, 169)

2.3. Finansowanie wykazanych przedsięwzięć z zakresu OZE w badanym okresie odbywało się głównie ze środków zgromadzonych na zobowiązaniu wieloletnim „OZE i efektywność energetyczna”, na którym gromadzono środki pozyskiwane przez NFOŚiGW z tytułu opłat zastępczych i kar na podstawie ustaw o: efektywności energetycznej i odnawialnych źródłach energii oraz Prawa energetycznego. A także środków na rachunku klimatycznym z tytułu sprzedaży przyznanych jednostek emisji gazów cieplarnianych, jak i opłat i kar za korzystanie ze środowiska i sporadycznie w ramach środków funduszu podstawowego. Zaplanowane wydatki na dofinansowanie OZE miały pokrycie w bieżących źródłach finansowania²⁹, stanowiły one odpowiednio 36,5%, 40,1% i 13,9% przychodów, a zrealizowane zostały na znacznie niższym poziomie, tj. 22,0%, 8,3% i 2,3%.

(dowód: akta kontroli str. 150, 170, 185)

2.4. Wolne - niewykorzystane bieżąco środki przyjmowane były przez Ministerstwo Finansów w depozyt. Odsetki od oprocentowania środków wieloletnich (lokaty overnight, lokaty terminowe), jak również odsetki od pożyczek wypłacanych w ramach poszczególnych zobowiązań wieloletnich zwiększały przychody finansowe NFOŚiGW zasilając fundusz podstawowy NFOŚiGW. Kwota uzyskana z tytułu odsetek od lokat utworzonych w badanym okresie wyniosła łącznie 178 068,6 tys. zł, w tym z tytułu lokat dokonywanych na środkach zobowiązania wieloletniego „OZE

²⁷ Podręcznik procedur dofinansowania przedsięwzięcia ze środków NFOŚiGW zatwierdzony Uchwałą nr B/16/29/2013 Zarządu NFOŚiGW z dnia 3.04.2013 r.

²⁸ W 2015 r. - 60,1%, w 2016 r. - 21,1% i I połowie 2017 r. - 16,5%.

²⁹ Przychody na rachunku OZE i efektywność energetyczna 876 422 tys. zł w 2015 r., 940 676 tys. zł w 2016 r. i 930 349 tys. zł w I półroczu 2017 r. Przychody na rachunku klimatycznym 360 508 tys. zł w 2015 r., 326 637 tys. zł w 2016 r. i 284 124 tys. zł w I połowie 2017 r.

i efektywność energetyczna” kwotę 99 403, tys. zł, co stanowiło 55,8% wszystkich lokat NFOŚiGW.

(dowód: akta kontroli str. 150, 170, 228, 229)

2.5. Prowadzenie sprawozdawczości z wykorzystania środków określał § 26 pkt 3.3. Regulaminu organizacyjnego Biura NFOŚiGW. Departament Planowania i Sprawozdawczości co miesiąc przekazywał Zarządowi, a kwartalnie Radzie Nadzorczej NFOŚiGW, sprawozdanie z realizacji Planu działalności obejmujące m.in. dokonywane wypłaty, podpisane umowy, przychody, koszty, wynik finansowy, wydatki zobowiązań wieloletnich. Ponadto każdego roku sporządzane było Sprawozdanie z działalności NFOŚiGW za dany rok budżetowy, w którym przedstawiano m.in. wpływy i wydatki środków finansowych na zobowiązania wieloletnie OZE, jak również wielkość wypłat w układzie poszczególnych programów priorytetowych oraz osiągnięte efekty środowiskowe.

(dowód: akta kontroli str. 150, 171, 324-369, 393-432)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę na niski poziom realizacji zaplanowanych wydatków na OZE w badanym okresie, przy jednoczesnej malejącej tendencji ich udziału w źródłach finansowania.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

IV. Uwagi

Efektywny popyt w stosunku do zgłaszanych wniosków na realizację projektów OZE redukowany był w wyniku niespełniania przez inwestorów kryteriów przyznawania dofinansowania zadań inwestycyjnych określonych przez NFOŚiGW, w tym m.in. zapewnienia wkładu własnego. Istotnym czynnikiem ryzyka był brak notyfikacji ustawy o OZE, co powodowało brak stabilności obowiązujących przepisów jak i niepewność w zakresie warunków, form i intensywności potencjalnego wsparcia. Poza powyższymi problemami na których rozwiązanie NFOŚiGW miał ograniczony wpływ, stwierdzono opóźnienia w rozpatrywaniu przyjętych wniosków świadczące o tym, że postępowanie NFOŚiGW na tym etapie wymaga poprawy.

Realizowane programy: Prosument (przez NFOŚiGW i WFOŚiGW), Poprawa jakości powietrza, Poddziałanie 1.1.1 POLiŚ prowadzone były we wzajemnej konkurencji ofert, w konsekwencji powodowało to zmniejszenie lub całkowity brak zainteresowania wnioskodawców programem pożyczkowym.

Realizacja zaplanowanych wydatków na OZE była niska, a ich udział w źródłach finansowania w badanym okresie wykazywał tendencję malejącą. NIK zwraca uwagę, że działania podejmowane przez NFOŚiGW poprzez realizację programów priorytetowych w zakresie OZE dla osiągnięcia celów określonych w Krajowym Planie Działania zakładającym osiągnięcie 15% udziału energii z OZE w 2020 r., mogą okazać się niewystarczające.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 *ustawy z dnia 24 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli*³⁰ 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 dyrektora Departamentu Gospodarki, Skarbu państwa i Prywatyzacji 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 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 25 stycznia 2018 r.

Kontroler
Artur Witek
Główny specjalista kp.
/-/

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Gospodarki,
Skarbu Państwa i Prywatyzacji

Dyrektor
Sławomir Grzelak

/-/

³⁰ Dz.U. z 2017 r., poz. 524. Dalej: *ustawa o NIK*.