



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Środowiska

KSI.410.001.05.2015

P/15/001

Tekst jednolity*

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

***Uwzględniono zmiany wprowadzone Uchwałą Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 2 czerwca 2015 r.**

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2014 r. - wykonanie planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Środowiska
Kontrolerzy	1. Jolanta Zielińska, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 92786 z dnia 9 stycznia 2015 r.; (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Elżbieta Browińska, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 92784 z dnia 9 stycznia 2015 r.; (dowód: akta kontroli str. 3-4) 3. Jerzy Bazylewicz, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 92785 z dnia 9 stycznia 2015 r.; (dowód: akta kontroli str. 5-6)
Jednostka kontrolowana	Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, ul. Konstruktorska 3A, 02-673 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Małgorzata Skucha, Prezes Zarządu NFOŚiGW od dnia 1 stycznia 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 10)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena	W ocenie ¹ Najwyższej Izby Kontroli wykonanie w 2014 r. planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej ² było zgodne z przyjętymi założeniami w ustawie budżetowej. Środki własne Narodowego Funduszu oraz funduszy europejskich stanowiły istotne wsparcie finansowe dla beneficjentów realizujących zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości wskazują, że system kontroli zarządczej nie był w pełni skuteczny i efektywny. Ustalone w ramach tego systemu mechanizmy kontroli nie stanowiły wystarczającej odpowiedzi na ryzyko wystąpienia nieprawidłowości.
Uzasadnienie oceny	Rzetelnie zaplanowano i zrealizowano przychody, które ewidencjonowano i lokowano zgodnie z obowiązującymi przepisami. Sprawozdania w zakresie operacji finansowych (Rb-N i Rb-Z) oraz sprawozdanie Rb-BZ2 z wykonania planu finansowego państwowej osoby prawnej w układzie zadaniowym, sporządzone zostały na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej. W toku kontroli stwierdzono m.in. następujące nieprawidłowości polegające na: - ewidencjonowaniu dowodów księgowych w księgach rachunkowych z naruszeniem przepisów ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości³ (uor); - nierzetelnym przeprowadzaniu kontroli merytorycznej dokumentów finansowo-księgowych; - niezidentyfikowaniu ryzyka związanego ze zmianą sposobu dokumentowania przez beneficjentów rozliczenia środków otrzymanych na realizację zadań, co spowodowało, że nie zostały wzmocnione mechanizmy kontroli zarządczej w celu zminimalizowania skutków tego ryzyka;

¹ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 roku Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria dla oceny pozytywnej i negatywnej stosuje się ocenę opisową.

² zwanego dalej „NFOŚiGW”, „Narodowym Funduszem” lub „NF”

³ Dz.U. z 2013 r., poz.330 z późn. zm.

- objęciu beneficjentów, stanowiących grupę podwyższonego ryzyka, nieadekwatną do poziomu tego ryzyka liczbą kontroli terenowych, w których badane były dokumenty finansowo-księgowe;
- rozliczeniu i przekazywaniu kolejnych transz dotacji wykonawcy, który nie uwzględnił uwag Narodowego Funduszu;
- sfinansowaniu ze środków NFOŚiGW realizacji programu telewizyjnego, w którym prezentowane były nazwy firm;
- rozliczeniu transzy dotacji, pomimo że przedłożone do rozliczenia wydatki były niezgodne z harmonogramem rzeczowo-finansowym;
- wzroście w porównaniu do 2013 r. liczby umów nierozliczonych pod względem uzyskanego efektu ekologicznego, w szczególności w dziedzinie ochrony atmosfery.

W toku kontroli stwierdzono również, że ze środków funduszu podstawowego wydatkowano w 2014 r. w formie dotacji o 158% więcej niż zasilające ten fundusz uzyskane przychody z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska. Był to kolejny rok, w którym wypłaty z funduszu podstawowego były wyższe od wpływów. W ocenie NIK kontynuacja takiego kierunku może zagrażać utrzymaniu płynności finansowej tego funduszu. Poza tym w 2014 r. wskaźnik proporcji finansowania pożyczkowego do dotacyjnego, po niewielkim wzroście w roku ubiegłym, znów uległ obniżeniu.

III. Wyniki kontroli

1. Proces planowania i zmian w planie przychodów/kosztów/wydatków

Opis stanu
faktycznego

Uchwalony przez Radę Nadzorczą w dniu 9 sierpnia 2013 r.⁴ projekt planu finansowego NFOŚiGW na 2014 r. został sporządzony zgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 13 czerwca 2013 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2014⁵ (zwanym dalej „notą budżetową”).

Plan finansowy (zwany dalej „planem”) według ustawy budżetowej na rok 2014 z dnia 24 stycznia 2014 r.⁶ określał: przychody ogółem w kwocie 1.542.881,0 tys. zł, w tym dotacje z budżetu państwa 79.771,0 tys. zł; koszty ogółem 2.241.114,0 tys. zł; wynik netto (strata) – 698.233 tys. zł. W trakcie 2014 r. plan finansowy nie był zmieniany.

(dowód: akta kontroli str. 1689-1716, 2830-2843)

NIK po kontroli wykonania planu finansowego NFOŚiGW w 2012 r., jak również w 2013 r. wnosila do Ministra Finansów o rozważenie możliwości ujednolicenia zakresu danych ujmowanych corocznie w tabeli planu finansowego NFOŚiGW, stanowiącej załącznik do ustawy budżetowej.

W formularzu PF-OSPR „Projekt planu finansowego agencji wykonawczej, instytucji gospodarki budżetowej oraz niektórych osób prawnych zaliczanych do sektora finansów publicznych z dodatkowymi informacjami uzupełniającymi”, stanowiącym załącznik nr 59 do noty budżetowej, wprowadzone zostały zmiany umożliwiające podanie poszczególnych rodzajów przychodów z prowadzonej działalności. Możliwość prezentacji środków przyznanych innym podmiotom została zapewniona w części F formularza, zamiast jak dotychczas w części A tego dokumentu. Natomiast poprzez ujęcie pozycji „Należności” (poz. I.1.2 i poz. X.1.2) jako składnika środków obrotowych, Minister Finansów wskazał jednoznacznie, że w tej pozycji mają zostać ujęte tylko należności krótkoterminowe, obejmujące ogół należności z tytułu dostaw i usług oraz całość lub część należności z innych tytułów niezaliczonych do aktywów finansowych, a które stają się wymagalne w ciągu 12 miesięcy od dnia bilansowego (art. 3 ust. 1 pkt 18c ustawy uor). Przyjęcie takiego rozwiązania pozostawało w sprzeczności z art. 400q ust. 4 pkt. 6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – *Prawo ochrony środowiska*⁷ (zwana dalej „ustawą POŚ”), zgodnie z którym Narodowy Fundusz i wojewódzkie fundusze wyodrębniają w rocznych planach finansowych stan należności i zobowiązań na początek i koniec roku. Również zgodnie z art. 31 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych*⁸ jednostki, o których mowa w art. 30 ust. 1 (państwowe i samorządowe osoby prawne) wyodrębniają w planach finansowych stan należności i zobowiązań na początek i koniec roku. Należy zwrócić uwagę, że taki sam układ został utrzymany w notce budżetowej na 2015 r.

Jakkolwiek NFOŚiGW za pośrednictwem Ministra Środowiska⁹ w ramach uzgodnień międzyresortowych projektu noty budżetowej na rok 2015, zgłaszał uwagi co do zaproponowanej w przedmiotowym dokumencie prezentacji należności, to uwagi te nie zostały uwzględnione przez Ministra Finansów.

W związku z tym w planie finansowym Narodowego Funduszu należności według stanu na początek roku i na koniec roku były prezentowane tylko w zakresie należności krótkoterminowych, tj. w kwocie odpowiednio 870.405,6 tys. zł i 870.329,8 tys. zł. Tym samym sytuacja finansowa jednostki została zniekształcona, bowiem w planie finansowym nie były prezentowane należności długoterminowe (m.in. pożyczki) w łącznej kwocie ponad 4.400.000,0 tys. zł. Brak tych danych w przedmiotowym planie finansowym w kontekście

⁴ Uchwała Nr 111/13 w sprawie uchwalenia projektu Planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej na 2014 rok oraz Planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w układzie zadaniowym na rok budżetowy 2014 oraz na lata 2015-2016.

⁵ Dz.U. z 2013 r., poz. 702.

⁶ Dz.U. z 2014 r., poz. 162.

⁷ Dz.U. z 2013 r., poz. 1232 z późn. zm.

⁸ Dz.U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.

⁹ Pismo Ministra Środowiska z dnia 30 maja 2014 r. (znak DP-0231-324/21898/AKO/14) w sprawie zgłoszenia uwag do projektu rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2015.

obowiązku wykazania wszystkich zobowiązań (tj. zobowiązań krótkoterminowych, długoterminowych i rezerw na zobowiązania) powoduje, że wartość informacyjna planu finansowego jednostki, w układzie zatwierdzonym przez Ministra Finansów, jest ograniczona. Dla zachowania możliwości zbilansowania posiadanych aktywów z pasywami przy zachowaniu prezentacji w planie finansowym tylko należności krótkoterminowych, zobowiązania powinny być prezentowane tylko w zakresie zobowiązań krótkoterminowych.

(dowód: akta kontroli str. 1689-1716, 3265-3274)

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów działająca z upoważnienia Ministra Finansów wyjaśniła m.in., że „zarówno zakres danych jak i sposób ich prezentacji w drukach noty budżetowej jest zdeterminowany zakresem informacji wykorzystywanych w procesie konstruowania ustawy budżetowej (czego konsekwencją jest taki zakres i kształt pozyskiwanych danych, który uwzględnia roczność budżetu), ale również wymogami procesu jej wykonywania.”

(dowód: akta kontroli str. 4906-4909)

Według planu działalności NFOŚiGW¹⁰ przyjęto, że ze środków własnych Narodowego Funduszu oraz obsługiwanych środków zagranicznych, m.in. Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Norweskiego Mechanizmu Finansowego (MF EOG i NMF) oraz w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (PO IiŚ), finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej wyniesie łącznie 6.121.100,0 tys. zł, w tym m.in. 1.168.530,0 tys. zł finansowanie pożyczkowe.

(dowód: akta kontroli str. 3088-3120, 4139-4217)

Środki własne na finansowanie zadań zaplanowano w łącznej kwocie 3.290.260,0 tys. zł, z tego finansowanie dotacyjne wyniesie 2.121.730,0 tys. zł, a finansowanie pożyczkowe – 1.168.530,0 tys. zł. Oznaczało to akceptację tendencji zwiększania udziału finansowania bezzwrotnego w stosunku do finansowania zwrotnego. W 2013 r. planowany udział finansowania zwrotnego ze środków własnych NFOŚiGW wyniósł 37,5%, a na 2014 r. zaplanowano udział finansowania zwrotnego na poziomie 35,5% środków własnych NFOŚiGW przeznaczonych na realizację zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Zwiększenie planowanego udziału finansowania dotacyjnego spowodowane było przeznaczeniem środków pochodzących ze sprzedaży jednostek przyznanej emisji gazów cieplarnianych i innych substancji (GIS) na realizację zadań termomodernizacyjnych realizowanych głównie przez jednostki budżetowe (wzrost ok. 230 mln zł). Zabezpieczono także środki na finansowanie inwestycji w ramach programu wieloletniego „Program budowy Zbiornika Wodnego Świnna Poręba w latach 2006–2015”¹¹.

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej planowania nie stwierdzono nieprawidłowości.

NIK zwraca uwagę, że w 2014 r. proporcje finansowania zwrotnego do bezzwrotnego nie zbliżyły Narodowego Funduszu do osiągnięcia w roku 2016 r. wskaźnika 65/35, tj. do założeń przyjętych w Strategii działania NFOŚiGW na lata 2013–2016 z perspektywą do 2020 r.¹² (dalej zwaną „Strategią Narodowego Funduszu”), a dotyczących dążenia do znaczącego zwiększenia udziału finansowania zwrotnego w stosunku do bezzwrotnego. Opracowana *Prognoza płynności finansowej Narodowego Funduszu w latach 2014–2017* także nie przewiduje osiągnięcia zakładanego rezultatu. W dokumencie tym wskazano, że aktualne programy priorytetowe nie pozwalają na realizację celu określonego w Strategii Narodowego Funduszu oraz Planu finansowego na lata 2014–2017.

Prezes Zarządu NFOŚiGW wyjaśniła, że szacunkowa struktura planowanych wypłat w przekroju form dofinansowania w 2014 r. wyniosła: wypłaty w formie bezzwrotnej – 63%, wypłaty w formie zwrotnej 37%. Częściowo zadania realizowane przez NFOŚiGW, finansowane w formach bezzwrotnych, wynikają bezpośrednio z ustaw, umów międzynarodowych oraz z przekazania ich do realizacji przez urzędy centralne.

¹⁰ Uchwalony przez Radę Nadzorczą w dniu 21 stycznia 2014 r. – zgodnie z art. 400h ust. 2 pkt 4 ustawy POŚ.

¹¹ Ustawa z dnia 4 marca 2005 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „Program budowy Zbiornika Wodnego Świnna Poręba w latach 2006-2015” (Dz.U. Nr 94, poz. 784 z późn. zm.)

¹² Zatwierdzona przez Radę Nadzorczą w dniu 29 września 2012 r.

Zdaniem NIK, w związku z tendencją ograniczania źródeł przychodów Narodowego Funduszu, szczególnego znaczenia nabiera dążenie do zwiększenia pożyczkowego finansowania zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

(dowód: akta kontroli str. 3088-3120, 4139-4217, 4606-4621)

2. Rzetelność sprawozdań

2.1. Kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych.

Opis stanu
faktycznego

Badaniem objęto rzetelność sporządzenia sprawozdań Rb-N¹³ i Rb-Z¹⁴ za poszczególne kwartały 2014 r. Zostały one sporządzone w terminach określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych¹⁵, rzetelnie pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, a kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

(dowód: akta kontroli str. 2256-2283, 2289-2300, 2801-2807)

2.2. Zgodność danych ujętych w sprawozdaniu budżetowym w układzie zadaniowym z ewidencją księgową (dane w sprawozdaniu Rb-BZ2)

Opis stanu
faktycznego

Sprawozdanie Rb-BZ2 zostało sporządzone rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym oraz przekazane w terminie określonym w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym¹⁶. Kwoty kosztów, wykazane w sprawozdaniu, były zgodne z danymi wynikającymi z ksiąg rachunkowych.

Na wniosek Departamentu Ekonomicznego Ministerstwa Środowiska sprawozdanie roczne Rb-BZ2 było korygowane. Korekta dotyczyła mierników dla najniższego poziomu klasyfikacji zadaniowej, tj. działań, w zakresie zmian: nazwy miernika dla działania 19.3.2.2. oraz wartości miernika dla działania 12.4.2.1.

(dowód: akta kontroli str. 2887-2900, 3801-4138, 4303, 4331-4332, 5182-5185)

Zagadnienie zastosowania, dla zadania 12.7W, w sprawozdaniu rocznym Rb-BZ2 odmiennej nazwy miernika niż został określony w dokumencie Rady Ministrów *Planowanie w układzie zadaniowym na 2014 r.* zostało opisane w punkcie 5.7 niniejszego wystąpienia.

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki, dotyczącej zgodności z ewidencją księgową danych ujętych w sprawozdaniach kwartalnych w zakresie operacji finansowych oraz sprawozdaniu budżetowym w układzie zadaniowym, nie stwierdzono nieprawidłowości.

3. Księgi rachunkowe

Opis stanu
faktycznego

W NFOŚiGW procedury kontroli zarządczej stanowiły m.in.: instrukcja *Sporządzania, obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych w Biurze Narodowego Funduszu*¹⁷ oraz *Zasady (polityka) rachunkowości*¹⁸, spełniające wymagania określone w art. 10 ust. 1 uor.

(dowód: akta kontroli str. 801-843, 948-1074)

W NFOŚiGW funkcjonował, zatwierdzony do stosowania przez Zarząd NFOŚiGW, system księgowości komputerowej SAP, który zaktualizowano w 2012 r. Zasady ochrony danych oraz systemu ich przetwarzania określone zostały w dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości. System księgowości komputerowej spełniał wymagania określone w uor, tj. zapewniał:

- ciągłość numeracji zapisów w dzienniku oraz ustalenie osoby odpowiedzialnej za treść zapisu (art. 14 ust. 4 uor);

¹³ Rb-N – kwartalne sprawozdanie o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych.

¹⁴ Rb-Z – kwartalne sprawozdanie o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń.

¹⁵ Dz. U. z 2014 r., poz. 1773.

¹⁶ Dz. U. Nr 298, poz. 1766.

¹⁷ Aktualizowana w dniu 12 grudnia 2014 r.

¹⁸ Aktualizowane w dniu 29 października 2014 r.

- kontrolę kompletności i poprawności zapisów, w tym poprawności sekwencji dat: operacji gospodarczej, dowodu i zapisu księgowego (art. 23 ust. 2 uor);
- trwałość zapisów (art. 23 ust. 1 uor).

(dowód: akta kontroli str. 2253-2255)

W NFOŚiGW inwentaryzacja składników majątkowych za 2014 r. została przeprowadzona i rozliczona zgodnie z przepisami uor, obowiązującymi *Zasadami (polityką) rachunkowości*, jak również z uchwałą Zarządu NFOŚiGW¹⁹.

(dowód: akta kontroli str. 1080-1185, 1842-1843)

Badaniu poddano rzetelność opracowania zestawienia dotyczącego wykonania w 2014 r. *Planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej*²⁰. W wyniku kontroli stwierdzono, że zostało sporządzone zgodnie z układem określonym w załączniku nr 14 do *ustawy budżetowej na rok 2014*, rzetelnie, wykazane kwoty były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Także w sporządzonym *Sprawozdaniu finansowym Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej za rok obrotowy 01.01.2014 r. – 31.12.2014 r.* wykazano kwoty zgodne z ewidencją księgową. Biegły rewident, po zbadaniu powyższego sprawozdania finansowego NFOŚiGW, wydał opinię bez zastrzeżeń.

(dowód: akta kontroli str. 2827-2829, 4309-4321, 4631-4684)

Szczegółowym badaniem²¹ objęto łącznie 107 dowodów i odpowiadających im zapisów księgowych na kontach rozrachunków krajowych, jak również dotacji i pożyczek udzielonych przez NFOŚiGW w 2014 r. Łączna wartość operacji udokumentowanych zbadanymi dowodami księgowymi wyniosła 588.029,1 tys. zł, z tego: 80 dowodów na łączną kwotę 574.142,4 tys. zł – wylosowanych metodą monetarną MUS²² oraz 27 dowodów na łączną kwotę 13.886,7 tys. zł – wybranych metodami niestatystycznymi²³. Kontrola wykazała, że wszystkie zbadane dowody księgowe zostały zaksięgowane do właściwego roku i okresu sprawozdawczego, kwoty ujęte w księgach rachunkowych były zgodne z dowodami księgowymi. Opóźnienia w ich księgowaniu nie wystąpiły.

(dowód: akta kontroli str. 387-392, 1075-1078, 1865, 2849)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki, dotyczącej ksiąg rachunkowych, stwierdzono iż w 12 spośród 107 zbadanych dowodów księgowych, tj. w 11,2%²⁴, na łączną kwotę 11.289,7 tys. zł, wystąpiły nieprawidłowości polegające na:

- 1) wprowadzeniu do ksiąg rachunkowych dokumentów księgowych z błędem w dacie dowodu, co było niezgodne z art. 23 ust. 2 pkt 2 uor. Nieprawidłowość stwierdzono w 7 dowodach²⁵ (6,5% badanych dowodów) na łączną kwotę 8.557,2 tys. zł;
- 2) dokonaniu nierzetelnego sprawdzenia pod względem zgodności z warunkami umów dokumentów rozliczeniowych przedkładanych przez beneficjenta i stanowiących podstawę wypłaty środków. Nieprawidłowość stwierdzono przy wypłatach środków na podstawie 5 dowodów²⁶ (4,7% badanych dowodów).

¹⁹ Uchwała Nr A/51/1/2014 z dnia 14 listopada 2014 r.

²⁰ Będącego elementem *Sprawozdania z działalności Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej* za kolejny rok, przekazywanego do MŚ i MF do dnia 25 kwietnia roku następnego po roku sprawozdawczym, zgodnie z terminem określonym w §10 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 listopada 2010 r. w sprawie gospodarki finansowej Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej i wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej (Dz. U. Nr 226, poz. 1479).

²¹ Badanie przeprowadzono przy użyciu narzędzia informatycznego – programu informatycznego *Pomocnik kontrolera* – 5.5.

²² MUS (ang. Monetary Unit Sampling) – dobór próby metodą monetarną. Prawdopodobieństwo wylosowania dowodu księgowego jest proporcjonalne do wartości operacji udokumentowanej tym dowodem.

²³ W wyniku przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych oraz badania celowego dowodów księgowych badanych umów.

²⁴ Po kontroli NIK *Wykonanie budżetu państwa w 2013 r. – wykonanie planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska* stwierdzono nieprawidłowości (więcej niż jedna nieprawidłowość w dowodach) łącznie w 11,7% zbadanych dowodów.

²⁵ Dotyczących wypłat z umów: 802/2013/WF/US; 465/2013/D; 829/2012/D; 330/2014/D oraz faktur: FV 25/01/14; FV 9450194000; FV 10/2014/NFOŚiGW, z tego: 6 dowodów wykryto w próbie dobranej celowo i 1 dowód w próbie dobranej losowo.

²⁶ Dotyczących wypłat z umów: 625/2012/D (2 transze wypłat na podstawie 2 dowodów); 330/2014/D; 276/2014/D; 371/2011/D, z tego: 2 dowody wykryte w próbie dobranej celowo i 3 dowody w próbie dobranej losowo.

Kontrola wykazała, że dokonano wypłat transz na łączną kwotę 2.732,5 tys. zł na podstawie Wniosków o wypłatę, których trzy załączniki nie zawierały wymaganego przypisania do numeru Wniosku, stając się tym samym uniwersalnymi załącznikami tego beneficjenta i stanowiąc zagrożenie ich niewłaściwego wykorzystania.

Było to niezgodne z postanowieniami umowy, tj. ze wzorem *Wniosku o wypłatę środków* określonym w umowie oraz z obowiązującą procedurą *Sporządzanie, obieg i kontrola dokumentów finansowo-księgowych w Biurze Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej rozdział III str. 5 Kontrola dokumentów finansowo-księgowych*.

Stwierdzone nieprawidłowości świadczą również o niewystarczająco funkcjonujących mechanizmach kontroli zarządczej przy zatwierdzaniu dowodów księgowych oraz wprowadzaniu ich do *Dziennika dokumentów*.

(dowód: akta kontroli str. 398-400, 1186- 1200, 1801-1841b)

Przyczynami powyższych nieprawidłowości, jak wyjaśnili pracownicy odpowiedzialni za ich powstanie, były m.in. pomyłki pisarskie i przeoczenia.

(dowód: akta kontroli str. 1847-1859)

W świetle powyższych ustaleń, należy stwierdzić, iż nie został zrealizowany wniosek NIK z kontroli *Wykonania w 2013 r. planu finansowego NFOŚiGW*, dotyczący zapewnienia poprawności formalnej zapisów w *Dzienniku dokumentów* oraz kontroli bieżącej dowodów księgowych.

(dowód: akta kontroli str. 1840-1841)

Prezes Zarządu NFOŚiGW wyjaśniła m.in., że: „ (...) Wskazane w kontroli uchybienia miały charakter incydentalny. (...) W celu zapewnienia poprawności formalnej zapisów księgowych oraz prawidłowej i rzetelnej kontroli bieżącej dowodów księgowych – zalecenia pokontrolne NIK (...) zostały przeanalizowane pod kątem przestrzegania obowiązujących w tym zakresie regulacji i procedur. (...) Departament Księgowości i Rozliczeń zorganizował spotkania szkoleniowo-konsultacyjne dla pracowników NFOŚiGW uczestniczących w procesie rozliczania pożyczek i dotacji. (...) W opiniach niezależnych biegłych rewidentów do sprawozdań finansowych (...) stwierdzana jest prawidłowość prowadzonych ksiąg rachunkowych. W świetle powyższego stwierdzenie o niezrealizowaniu wniosku NIK (...) dotyczącego zapewnienia poprawności formalnej zapisu w *Dzienniku dokumentów* oraz kontroli bieżącej dowodów księgowych - jest dla Departamentu Księgowości i Rozliczeń krzywdzące.”

(dowód: akta kontroli str. 3035-3059)

Poza tym stwierdzono, że system finansowo-księgowy (FK) nie weryfikował poprawności zapisu w polu – *Data księgowania* i w polu – *Data dokumentu* w przypadku księgowania dokumentów HD²⁷ i HP²⁸.

W trakcie kontroli NIK, wprowadzono zmianę w systemie FK, umożliwiającą weryfikację poprawności zapisu w przypadku księgowania dokumentów HD i HP.

(dowód: akta kontroli str. 2885-2886, 4304-4307)

NIK nie podziela stanowiska Prezesa NFOŚiGW o krzywdzącym charakterze stwierdzenia niezrealizowania wniosku NIK, biorąc pod uwagę wyżej opisane nieprawidłowości, w tym wprowadzenie dopiero, w trakcie kontroli, zabezpieczenia w systemie finansowo-księgowym uniemożliwiającego błędne wpisywanie dat księgowania i dokumentu.

4. Wykonanie przychodów/kosztów/wydatków

4.1. Wykonanie przychodów

Opis stanu
faktycznego

Przychody NFOŚiGW w 2014 r. zrealizowano w wysokości 1.869.084,1 tys. zł, tj. w 121,1% planu według ustawy budżetowej. Uzyskane przychody w porównaniu do 2013 r. były wyższe o 640.389,9 tys. zł, tj. o 52,1%.

²⁷ Dotyczących wypłacanych dotacji.

²⁸ Dotyczących wypłacanych pożyczek.

Źródłem przychodów były:

- przychody z prowadzonej działalności – w kwocie 1.534.686,4 tys. zł, tj. 126,9% planu. W stosunku do 2013 r. były one wyższe o 654.493,9 tys. zł, tj. o 74,4% i stanowiły 82,1% przychodów ogółem;
- dotacje z budżetu państwa²⁹ – w kwocie 80.238,9 tys. zł, tj. 100,6% planu. W stosunku do 2013 r. były one wyższe o 37.527,7 tys. zł, tj. o 87,9% i stanowiły 4,3% przychodów ogółem,
- pozostałe przychody (głównie odsetki) – w kwocie 254.158,8 tys. zł, tj. 100,3% planu. W porównaniu do 2013 r. były one niższe o 51.631,7 tys. zł, tj. o 16,9% i stanowiły 13,6% przychodów ogółem.

Przyczyną wykonania przychodów w kwocie wyższej od planowanej było uzyskanie:

- a) dotacji z budżetu państwa w kwocie wyższej (o 467,9 tys. zł) w związku z przekazaniem płatności końcowych przez Komisję Europejską, stanowiących podstawę wyliczenia należnej korekty systemowej³⁰ dla beneficjentów środków³¹;
- b) wyższych przychodów z tytułu:
 - opłat wynikających z ustawy z dnia 20 stycznia 2005 r. o *recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji*³², uzyskanych w wyniku wzrostu liczby samochodów sprowadzanych do Polski;
 - opłat zastępczych i kar wynikających z ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – *Prawo energetyczne*³³, uzyskanych w wyniku wpływu opłat zastępczych w zakresie odnawialnych źródeł energii, m.in. z uwagi na uiszczenie opłaty zastępczej przez podmioty a nie poprzez umorzenie świadectw pochodzenia energii ze źródeł odnawialnych, pomimo nadpodaży „zielonych certyfikatów”;
 - opłat zastępczych i kar wynikających z ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o *efektywności energetycznej*³⁴ na skutek niższej, niż planowano, realizacji wartości wydanych świadectw efektywności energetycznej³⁵.

(dowód: akta kontroli str. 1234-1235, 1242-1243, 1800, 2827-2829, 2832-2843, 3121)

W wyniku wprowadzenia, na wniosek NIK, do umów z beneficjentami zapisów zapewniających przekazywanie do NFOŚiGW pożytków z tytułu odsetek od środków wypłacanych w formie zaliczek – w 2014 r. uzyskano przychody w łącznej kwocie 3.178,5 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 1774-1779)

Kwotę środków pozostających do dyspozycji NFOŚiGW stanowiły (oprócz uzyskanych wpływów z tytułu opłat i kar środowiskowych w kwocie 1.534.686,4 tys. zł) przede wszystkim środki uzyskane z oprocentowania pożyczek, lokat i rachunków bankowych (244.012,9 tys. zł); środki dotacji budżetowej (80.238,9 tys. zł); spłaty pożyczek i zmniejszenie salda pożyczek na zachowanie płynności finansowej (821.894,7 tys. zł).

W 2014 r. NFOŚiGW dysponował na działalność statutową kwotą 7.095.378,6 tys. zł, uwzględniającą źródła wpływów (2.709.706,8 tys. zł) jak również stan środków pieniężnych i papierów wartościowych na początek roku (4.385.671,8 tys. zł). W porównaniu do 2013 r. stan tych aktywów był niższy o 187.906,2 tys. zł. W 2014 r. NFOŚiGW uzyskał nadwyżkę wpływów nad wydatkami (2.690.455,5 tys. zł) w kwocie 19.251,3 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 3121-3122)

²⁹ Na zadania realizowane przez NFOŚiGW ze środków UE.

³⁰ „Korekta systemowa” – to 2% środków z Funduszu Spójności i Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, należnych danemu beneficjentowi (po rozliczeniu przez Komisję Europejską). Jest ona refundowana z rezerwy celowej budżetu państwa. Refundacja dotyczy jedynie tej części korekty, która wynika z uchybień instytucji państwowych, tj. braku zgodności prawa polskiego (ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – *Prawo zamówień publicznych* – Dz.U. z 2013 r., poz. 907 z późn. zm.) z prawem unijnym.

³¹ opisanych w części 5.9. niniejszego wystąpienia pokontrolnego

³² Dz.U. z 2015 r., poz. 140.

³³ Dz.U. z 2012 r., poz. 1059 z późn. zm.

³⁴ Dz.U. Nr 94, poz. 551 z późn. zm.

³⁵ powyższe opłaty zostały ujęte w pozycji *Pozostałe opłaty i składki* (pozycja II.1.5. Planu finansowego)

Należności ogółem, według stanu na 31 grudnia 2014 r., wyniosły 5.366.299,8 tys. zł i w porównaniu do 2013 r. były wyższe o 0,4% (o 19.174,0 tys. zł.) Stan należności długoterminowych wyniósł 4.495.970,0 tys. zł i w porównaniu do 2013 r. był wyższy o 0,4%. Należności krótkoterminowe wyniosły 870.329,8 tys. zł i były o 75,8 tys. zł niższe od stanu tej kategorii należności na koniec 2013 r.

W kwocie należności ogółem dominującą pozycję stanowiły należności z tytułu udzielonych pożyczek w kwocie 5.327.751,4 tys. zł, (tj. 99,3% należności ogółem). Stan należności z tytułu pożyczek był wyższy o 33.331,9 tys. zł, tj. o 0,6%, od stanu na koniec 2013 r., w związku z dokonaniem wyższych, niż w 2013 r., wypłat w formie pożyczek.

(dowód: akta kontroli str. 4464-4465, 2827-2829)

Według stanu na dzień 31 grudnia 2014 r. liczba umów trudnych³⁶ wyniosła 33 i w porównaniu do 2013 r. wzrosła o dziewięć³⁷. Należności z tytułu tych umów wyniosły 79.830,9 tys. zł, tj. o 20,1% więcej niż w 2013 r. (o 13.325,7 tys. zł). W 2014 r. odzyskano kwotę 1.812,2 tys. zł, z tego: w efekcie egzekucji komorniczej – 25,7 tys. zł oraz wpłat na podstawie zawartych ugód i działań przedegzekucyjnych – 1.786,5 tys. zł. Wskaźnik umów trudnych na koniec 2014 r. wyniósł 1,48% (wzrost o 0,23%). Zwiększenie liczby umów trudnych w 2014 r. w porównaniu do 2013 r. wynikało m.in. z niezakończenia przedsięwzięć i nieosiągnięcia efektów ekologicznych określonych w sześciu umowach³⁸, niedochowania wymaganego umową³⁹ okresu trwałości projektu w związku z podjęciem procesów upadłościowych i likwidacyjnych oraz uznania, przez NFOŚiGW, tylko części środków pochodzących z umorzenia pożyczki w ramach rozliczenia umowy umorzeniowej⁴⁰.

(dowód: akta kontroli str. 13-26, 4606-4621)

Zaległości 713 podmiotów (o 180 mniej niż w 2013 r.) z tytułu opłat eksploatacyjnych i koncesyjnych, na podstawie ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – *Prawo geologiczne i górnicze*⁴¹ (zwanej dalej „ustawą PGG”), wyniosły 61.686,4 tys. zł (o 37,9% więcej niż w 2013 r.). Tak znaczący wzrost zaległości wynikał przede wszystkim z zaległych opłat dotyczących dwóch przedsiębiorców wydobywających kopaliny bez wymaganej koncesji (łącznie 14.552,9 tys. zł). W celu wyegzekwowania należności, w 2014 r. wysłano 527 upomnień do 279 dłużników na łączną kwotę należności głównej 7.169,5 tys. zł, z czego uregulowano 1.734,9 tys. zł. Ponadto wystawiono 347 tytułów wykonawczych do 141 dłużników na łączną kwotę należności głównej 7.491,8 tys. zł, z czego uregulowano 1.283,2 tys. zł.

Według stanu na dzień 31 grudnia 2014 r., nie wystąpiły przedawnienia w zakresie opłat, których termin płatności upłynął w 2009 r. W 2014 r. dokonano odpisów z tytułu opłat eksploatacyjnych⁴², których termin upłynął w latach 2002–2008 w łącznej kwocie 431,2 tys. zł.

³⁶ Umowy trudne – według Instrukcji postępowania z umowami trudnymi w NFOŚiGW:

- a) umowa pożyczki, w której zaległość w spłacie kapitału przekracza okres 90 dni od terminu określonego w harmonogramie spłat,
- b) umowa pożyczki, w której zaległość w spłacie odsetek umownych przekracza okres 120 dni od terminu określonego w harmonogramie spłat,
- c) umowa pożyczki, dotacji i umowa umorzeniowa, która została wypowiedziana na podstawie uchwały Zarządu NFOŚiGW,
- d) wierzytelności objęte postępowaniem upadłościowym, układowym lub likwidacyjnym,
- e) umowa pożyczki, dotacji i umowa umorzenia, w przypadku której – w momencie zamykania rzeczowo-ekologiczno-finansowego w NFOŚiGW – powzięto wiedzę o zdarzeniu powodującym powstanie należności wobec NFOŚiGW,
- f) umowa pożyczki, dotacji i umowa umorzeniowa, która została rozliczona i zamknięta rzeczowo, ekologicznie i finansowo (w tym zwolniono zabezpieczenia) w przypadku, gdy na skutek kontroli przeprowadzonej u beneficjenta przez uprawnione jednostki NFOŚiGW powzięto informację o nienależnym wykonaniu jej postanowień przez beneficjenta, powodującym powstanie należności wobec NFOŚiGW,
- g) umowa lokaty bankowej, w której termin zwrotu środków finansowych NFOŚiGW został przekroczony lub upłynął.

³⁷ na łączną kwotę 15.052,6 tys. zł.

³⁸ umowy nr: 431/2009/D, 432/2009/D, 560/2011/D, 44/2011/D, 124/2011/P, 88/2012/D.

³⁹ 716/2006/D, PL033/E1/2.1.6/010/09.

⁴⁰ 35/2011/U.

⁴¹ Dz.U. z 2015 r., poz. 196.

⁴² dotyczących pięciu podmiotów.

W 2014 r. NFOŚiGW podejmował działania w celu wyegzekwowania zaległości z tytułu opłat eksploatacyjnych i koncesyjnych, w tym wobec wyżej opisanych dwóch przedsiębiorców⁴³.

Zaległości 24 podmiotów z tytułu opłaty, na podstawie ustawy z dnia 28 kwietnia 2011 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych⁴⁴ wyniosły 26,0 tys. zł (w 2013 r. zaległości nie wystąpiły).

W 2014 r. udzielono ulg w spłacie opłat wynikających z ustawy PGG na łączną kwotę 865,4 tys. zł, z tego na wnioski dłużników 824,8 tys. zł oraz z urzędu 40,6 tys. zł. Zbadano wnioski dłużnika o umorzenie zaległej opłaty – w największej wysokości, wynoszącej 775,8 tys. zł, tj. 89,7% wartości udzielonych ulg. Nie stwierdzono nieprawidłowości w udzieleniu ulgi dłużnikowi. Ponadto, w 2014 r. łącznie 12 dłużnikom umorzono z urzędu 0,1 tys. zł, z tytułu zaległych opłat za wprowadzanie dwutlenku węgla (CO₂) do powietrza.

(dowód: akta kontroli str. 3123-3258, 3275-3278, 4532-4603, 6117)

4.2. Gospodarowanie wolnymi środkami

Opis stanu faktycznego

W 2014 r. NFOŚiGW założył w Banku Gospodarstwa Krajowego – zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 15 kwietnia 2011 r. w sprawie wolnych środków niektórych jednostek sektora finansów publicznych przyjmowanych przez Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie⁴⁵ – 8.421 lokat. Na początek 2014 r. stan wolnych środków, przekazanych w zarządzanie lub depozyt u Ministra Finansów, wynosił 4.166.451,0 tys. zł, a według stanu na dzień 31 grudnia 2014 r. był wyższy o 0,7% i wyniósł 4.193.742,9 tys. zł. Przychody z papierów wartościowych oraz oprocentowania lokat i rachunków bankowych wyniosły 109.366,0 tys. zł, tj. o 27,1% mniej niż w 2013 r. Wartość papierów dłużnych Skarbu Państwa z terminami wykupu do 25 kwietnia 2015 r., według stanu na dzień 31 grudnia 2014 r., wyniosła 199.494,3 tys. zł.

Dokonywanie lokat i przekazywanie w zarządzanie wolnych środków nie stanowiło zagrożenia dla terminowej realizacji zadań NFOŚiGW.

(dowód: akta kontroli str. 637-641, 2827-2829, 3295-3296, 4631-4684)

4.3. Wykonanie kosztów

Opis stanu faktycznego

W 2014 r. poniesiono koszty ogółem w kwocie 1.817.415,1 tys. zł, niższej o 18,9% od planowanej w ustawie budżetowej. W porównaniu do 2013 r. były one niższe o 25.518,9 tys. zł, tj. o 1,4%. Powodem poniesienia kosztów niższych od planowanych było m.in.:

- przesunięcie w ramach programu priorytetowego *Budowa, przebudowa i odbudowa obiektów hydrotechnicznych* wypłat środków (85.000,0 tys. zł⁴⁶) z uwagi na m.in. opóźnienia rozstrzygnięć przetargów;
- uzyskanie oszczędności w toku realizacji przedsięwzięć finansowanych w ramach programu *System zielonych inwestycji (GIS-Green Investment Scheme)*⁴⁷ część 5) *Zarządzanie energią w budynkach wybranych podmiotów sektora finansów publicznych* oraz GIS część 1) *Zarządzanie energią w budynkach użyteczności publicznej* (łącznie 144.000,0 tys. zł), w wyniku m.in. przesunięcia terminów rozliczenia przedsięwzięć na 2015 r. realizowanych przez pjb; oszczędności w kosztach realizacji przedsięwzięć oraz zwrotów zaliczek pobranych przez pjb;
- rezygnacja beneficjentów, z powodu braku ustawy OZE, z realizacji przedsięwzięć – finansowanych w ramach programu GIS część 2) *Biogazownie rolnicze* (57.000,0 tys. zł);

⁴³ Wystawiając, po prawomocnych rozstrzygnięciach sądowych, tytuły wykonawcze skierowane do właściwych Naczelników Urzędów Skarbowych.

⁴⁴ Dz.U. Nr 122, poz. 695 z późn. zm.

⁴⁵ Dz.U., Nr 81, poz. 443

⁴⁶ Według dokumentacji źródłowej dane podane w pełnych tys. zł.

⁴⁷ Dalej zwany GIS.

- opóźnienia w realizacji przedsięwzięć, finansowanych w ramach programu GIS część 6) SOWA (51.000,0 tys. zł), z powodu przedłużających się procedur przetargowych.

Dominującą pozycję w kosztach ogółem stanowiły koszty realizacji zadań w kwocie 1.732.116,7 tys. zł (95,3% kosztów ogółem), w tym środki przekazane innym podmiotom⁴⁸ w kwocie 1.731.754,4 tys. zł.

Koszty funkcjonowania, poniesione m.in. na utrzymanie organów i Biura NFOŚiGW, wyniosły 84.608,3 tys. zł (4,7% kosztów ogółem).

(dowód: akta kontroli str. 2827-2843)

Opis stanu
faktycznego

4.3.1. Koszty funkcjonowania

Koszty funkcjonowania w 2014 r. w kwocie 84.608,3 tys. zł, stanowiły 85,8% planu i w porównaniu do 2013 r. były wyższe o 534,8 tys. zł, tj. o 0,6%. Dominującą pozycję w tej grupie kosztów stanowiły: (70,3%) wynagrodzenia (osobowe i bezosobowe) w wysokości 59.514,5 tys. zł (99,5% planu); (11,1%) składki (na ubezpieczenie społeczne oraz składki na Fundusz Pracy) w kwocie 9.389,2 tys. zł (99,7% planu).

Niższe od planowanego wykonanie kosztów funkcjonowania było spowodowane m. in.: przesunięciem organizacji i obsługi konferencji międzynarodowych na lata 2015–2016. Przesunięto również realizację kolejnego etapu budowy zintegrowanej platformy informatycznej i tym samym niższe od planowanych były koszty amortyzacji. Niższe były także koszty podróży służbowych pracowników NFOŚiGW w związku z przekazaniem⁴⁹ do wfośigw zadań związanych z przeprowadzaniem kontroli terenowych.

(dowód: akta kontroli str. 1844-1846c, 2250-2251, 2830-2847)

Przeciętne zatrudnienie w NFOŚiGW w 2014 r. wyniosło 548 osób⁵⁰ i w porównaniu do 2013 r. wzrosło o 16 osób. Prezes Zarządu NFOŚiGW wyjaśniła, że: „Na 2014 r. założono, przy utrzymaniu poziomu kosztów wynagrodzeń i ich pochodnych, wzrost zatrudnienia średniorocznie o 16 etatów i plan ten nie został przekroczony. Wzrost przeciętnego zatrudnienia w NFOŚiGW w 2014 r. w stosunku do przeciętnego zatrudnienia w 2013 r. wynikał z potrzeb zabezpieczenia zasobów do realizacji nowej perspektywy finansowej UE na lata 2014 – 2020 oraz zagwarantowania dostępności pracowników wynikającej z nowelizacji Kodeksu pracy. W szczególności dotyczy zatrudnienia na zastępstwo pracowników nieobecnych z powodu wypełniania funkcji rodzicielskich (...).”

(dowód: akta kontroli str. 2288, 3035-3059)

Zaplanowana na 2014 r. kwota wynagrodzeń⁵¹ w wysokości 59.800 tys. zł nie przekraczała wielkości wynagrodzeń zaplanowanych na 2013 r. i nie była zmieniana. Koszty wynagrodzeń wyniosły 59.514,5 tys. zł, tj. 99,5% kwoty planowanej, w tym wynagrodzenia bezosobowe – 1.220,8 tys. zł, tj. 81,4% kwoty planowanej. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w 2014 r. wyniosło 8.093,9 zł i w porównaniu do 2013 r. było niższe o 124,3 zł.

NIK, po kontroli Wykonanie w 2013 r. planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, wnioskowała m.in. o zwalnianie ustępujących członków Zarządu NFOŚiGW ze świadczenia pracy po uprzednim wykorzystaniu urlopu wypoczynkowego. W 2014 r. jeden ustępujący członek Zarządu NFOŚiGW nie był zwolniony ze świadczenia pracy i wykorzystał przysługujący urlop wypoczynkowy.

(dowód: akta kontroli str. 1079, 2245-2249, 2288, 2827-2829)

⁴⁸ Obejmujące bezzwrotne finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, m.in.: finansowanie dotacyjne, umorzenia pożyczek oraz dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych.

⁴⁹ Na podstawie Porozumienia w sprawie powierzenia niektórych czynności w ramach Krajowego Systemu Zielonych Inwestycji z dnia 4 września 2013 r.

⁵⁰ W przeliczeniu na pełne etaty.

⁵¹ Osobowych i bezosobowych.

Opis stanu
faktycznego

4.3.2. Koszty realizacji zadań

Koszty realizacji zadań w 2014 r. wyniosły 1.732.116,7 tys. zł i były niższe w porównaniu do 2013 r. o 12.328,8 tys. zł, tj. o 0,7%, a także niższe od planowanych o 389.613,3 tys. zł, tj. o 18,4%.

Innym podmiotom przekazano w formie dotacji kwotę 1.731.754,5 tys. zł, niższą o 387.642,6 tys. zł od planowanej (81,7% planu). W porównaniu do 2013 r. była ona niższa o 12.132,6 tys. zł, tj. o 0,7%.

Poniesienie niższych kosztów od planowanych wynikało z niepełnej realizacji wypłat w ramach czterech programów priorytetowych (szczegółowy opis w pkt 4.3 niniejszego wystąpienia pokontrolnego). Środki na dotacyjne finansowanie przedsięwzięć wykorzystano na:

- realizację inwestycji i zakupów inwestycyjnych – 1.060.917,1 tys. zł, więcej o 66.175,8 tys. zł, tj. o 6,7%, w porównaniu do 2013 r.;
- na zadania bieżące – 644.232,8 tys. zł, mniej o 79.652,7 tys. zł, tj. o 11,0% w porównaniu do 2013 r.;
- dopłaty do oprocentowania odsetek od kredytów w kwocie 26.604,5 tys. zł, wyższej o 1.344,3 tys. zł, tj. o 5,3%, w porównaniu do 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 2827-2843, 5674-5678)

Największy wzrost finansowania bezzwrotnego (dotacyjnego) ogółem w 2014 r. nastąpił w ramach korekty systemowej dla przedsięwzięć ISPA/FS 2000–2006 i PO IiŚ – wydatkowano 65.788,0 tys. zł, o 36.891,7 tys. zł, tj. więcej o 127,5% niż w 2013 r., co wynikało głównie z przekazania przez KE płatności końcowych dla większej niż zakładano liczby projektów.

Największy spadek tej formy finansowania nastąpił w dziedzinie *Ekspertyzy i prace naukowo-badawcze* – wydatkowano 73.978,9 tys. zł, tj. o 89.508,0 tys. zł (54,7%) mniej niż w 2013 r. Wynikało to przede wszystkim z faktu sfinansowania w 2013 r. organizacji Konferencji COP 19 w kwocie 94.093,7 tys. zł. Natomiast przyczyną niższego od planowanego (o 16,9%) wykorzystania środków na finansowanie bezzwrotne projektów w ramach tej dziedziny były: zwroty środków z tytułu nadpłaconych zaliczek, zmniejszenie kosztów realizacji zadań w wyniku rozstrzygnięć przetargowych oraz rezygnacja beneficjentów z realizacji części zadań.

(dowód: akta kontroli str. 4625, 5679-5683)

Na finansowanie pożyczkowe w 2014 r. wykorzystano 855.137,8 tys. zł, tj. 73,2% planu. Było ono o 193.686,4 tys. zł (18,5%) niższe w porównaniu do 2013 r. Największy spadek wystąpił:

- w ramach *Wsparcia działań ochrony środowiska i gospodarki wodnej realizowanych przez WFOŚiGW*, w którym udzielono pożyczek na kwotę 86.102,2 tys. zł, co stanowiło jedynie 19,0% kwoty pożyczek udzielonych w 2013 r.;
- w dziedzinie *Ochronie klimatu i atmosfery*, w ramach której udzielono pożyczek na kwotę 253.551,2 tys. zł, tj. o 36.705,8 tys. zł (12,6%) mniej niż w 2013 r.

Wykonanie planu udzielania pożyczek w poszczególnych dziedzinach wyniosło od 48,8% do 80,4%.

Dyrektor Departamentu Planowania i Sprawozdawczości NFOŚiGW wyjaśnił, że spadek wysokości udzielanych pożyczek w ramach *Ochrony klimatu i atmosfery* wynikał głównie z niższego poziomu wypłat w formie zwrotnej w ramach programu priorytetowego *GIS*, które spowodowane było opóźnieniami rozstrzygnięć postępowań przetargowych (głównie na skutek protestów i odwołań w ramach „części 6) SOWA – Energooszczędne oświetlenie uliczne”) oraz niepewnością inwestycyjną w zakresie przedsięwzięć dla odnawialnych źródeł energii, trudności beneficjentów w zakresie zbilansowania finansowego inwestycji oraz rezygnacji beneficjentów z realizacji przedsięwzięć w ramach części 2) „*Biogazownie rolnicze*”.

Na umorzenia pożyczek i kredytów w 2014 r. wydatkowano 6.473,7 tys. zł, tj. o 8,8% mniej niż w 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 4628, 5468-5473)

Na realizację zadań państwowych jednostek budżetowych, poprzez rezerwę celową budżetu państwa poz. 59, przekazano środki w kwocie 527.731,4 tys. zł, niższej o 216.394,6 tys. zł, tj. o 29,1% od planu. Najmniej środków na finansowanie zadań pjb, tj. 73.978,9 tys. zł (83,1% planu) wykorzystano w ramach programu *Wsparcie Ministra Środowiska w zakresie realizacji polityki ekologicznej państwa Część 1) Ekspertyzy, opracowania, realizacja zobowiązań międzynarodowych*. Przyczyną niewydatkowania środków, w zaplanowanej wysokości, na realizację zadań pjb poprzez rezerwę celową było m.in. otrzymanie, przez NFOŚiGW, zwrotu niewykorzystanych przez pjb środków. Kwota środków przekazanych w 2014 r. poprzez rezerwę celową była wyższa o 113.570,7 tys. zł, tj. o 27,4%, w porównaniu do 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 5674-5684)

Średni czas obsługi Wniosków pjb, które wpłynęły do NFOŚiGW w 2014 r. liczony od daty przyjęcia Wniosku do podpisania umowy wyniósł 225 dni⁵² i był o 42,0% krótszy niż w 2013 r.

Spośród 252 Wniosków państwowych jednostek budżetowych, które wpłynęły w 2014 r. podpisano 109 umów na dofinansowanie zadań pjb, na łączną kwotę 600.745,4 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 5679-5688, 5729-5743)

4.3.3. Udzielanie zamówień publicznych

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto cztery postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego oraz dwa postępowania przeprowadzone w procedurze rozeznania rynku⁵³ o łącznej wartości zawartych umów wynoszącej 8.971,7 tys. zł. Zostały one przeprowadzone zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – *Prawo zamówień publicznych*⁵⁴ oraz procedur wewnętrznych NFOŚiGW.

(dowód: akta kontroli str. 2706-2800, 3501-3800, 5279- 5332)

4.4. Zobowiązania

Opis stanu faktycznego

Zobowiązania ogółem na koniec 2014 r. wyniosły 47.870,1 tys. zł i były niższe o 18,2% w porównaniu do 2013 r. Główną pozycję stanowiły rozliczenia międzyokresowe⁵⁵ wynoszące 21.955,5 tys. zł, które w porównaniu do 2013 r. były niższe o 33,4%. Na koniec 2014 r. nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

(dowód: akta kontroli str. 3264, 4637-4638)

Według sprawozdania finansowego, NFOŚiGW na koniec 2014 r., posiadał zobowiązania warunkowe (pozabilansowe) wynoszące 5.180.216,3 tys. zł (o 1,3% wyższe niż w 2013 r.), z tego z tytułu zawartych umów 5.106.942,8 tys. zł oraz dofinansowania przedsięwzięć przed zawarciem umów na kwotę 73.273,5 tys. zł (zgodnie z decyzją Zarządu i Rady Nadzorczej NFOŚiGW). Na koniec 2014 r. nie wystąpiły zobowiązania warunkowe z tytułu udzielonych promes.

(dowód: akta kontroli str. 4657-4658, 4685)

4.5. Majątek NFOŚiGW⁵⁶

Opis stanu faktycznego

Stan majątku NFOŚiGW (aktywów) na początek 2014 r. wyniósł 10.659.034,0 tys. zł, a na koniec 2014 r. – 10.700.082,0 tys. zł, tj. więcej o 41.048,0 tys. zł (o 0,4 %). Stan funduszu na koniec 2014 r. wyniósł 10.652.211,0 tys. zł i był wyższy o 51.669,0 tys. zł (o 0,5 %) od stanu na koniec 2013 r. Zwiększenie stanu funduszu było spowodowane dodatnim wynikiem finansowym w 2014 r. Z opinii i raportu z badania sprawozdania finansowego przez

⁵² Średni czas obsługi wniosków wyrażono w dniach kalendarzowych.

⁵³ wewnętrzna procedura NFOŚiGW dotycząca zamówień nieobjętych przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych* (Dz. U. z 2013 r. Nr 907 z późn. zm.).

⁵⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 907 z późn. zm.

⁵⁵ Z tytułu darowizn majątku rzeczowego oraz należności wynikających z ustaw: PGG i o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych.

⁵⁶ Dane zawarte w punkcie 4.5 niniejszego wystąpienia pokontrolnego pochodzą ze sprawozdania finansowego, które zostało sporządzone w pełnych tysiącach złotych.

niezależnego biegłego rewidenta wynikało m. in., że „(...) rok obrotowy obejmujący okres od 1.01.2014 r. do 31.12.2014 r. Jednostka zakończyła dodatnim wynikiem finansowym w wysokości 51,7 mln PLN – aczkolwiek – z uwagi na statutowe zadania postawione przez Funduszem – wynik finansowy nie pełni w Jednostce podstawowego miernika efektywności działalności (...)”. Należności na koniec 2014 r. wyniosły 5.366.300,0 tys. zł i stanowiły 50,2% aktywów, w tym z tytułu pożyczek i kredytów 5.327.751,0 tys. zł (49,8% aktywów). Zobowiązania na koniec 2014 r. stanowiły 0,5% pasywów. Stan środków pieniężnych i papierów wartościowych Skarbu Państwa na koniec 2014 r. wyniósł 4.404.922,0 tys. zł i był wyższy niż na koniec 2013 r. o 19.251,0 tys. zł, tj. o 0,4 %.

(dowód: akta kontroli str. 2827-2829, 4631-4684)

Ustalone
nieprawidłowości i
uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki, dotyczącej wykonania przychodów/kosztów/wydatków stwierdzono następującą nieprawidłowość.

Wpływy z tytułu opłat zastępczych wynikających z art. 12 ust.1 pkt 2 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o efektywności energetycznej⁵⁷ w planie finansowym Narodowego Funduszu na 2014 r. ujęte zostały w pozycji II.1.5 *Pozostałe opłaty i składki* w kwocie 150.000 tys. zł. Natomiast wykonane wpływy były, w miesięcznych sprawozdaniach z realizacji głównych wielkości Planu działalności NFOŚiGW⁵⁸ w 2014 r., prezentowane w pozycji II.1.4 Planu finansowego *Opłaty zastępcze i kary wynikające z ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne*. W 2014 r. wpływy z tego tytułu wyniosły 454.028,6 tys. zł

W trakcie kontroli NIK wprowadzono korektę w prezentacji wykonania tych wpływów, doprowadzając tym samym do zgodności z planem finansowym.

(dowód: akta kontroli str. 1234-1235, 1242-1243, 2991-2993, 3259-3263)

Zastępca Prezesa Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił, że w przekazanej uprzednio tabeli przedstawiającej wykonanie Planu finansowego Narodowego Funduszu za 2014 r. wg danych nieostatecznych, w kolumnie 5 zastosowano uproszczenie prezentacyjne skutkujące wykazaniem łącznej kwoty przychodów Narodowego Funduszu wynikających z ustawy – *Prawo energetyczne* i ustawy o efektywności energetycznej.

(dowód: akta kontroli str. 2991-2993, 3259-3263)

5. Udzielanie dofinansowania na realizację zadań

Opis stanu
faktycznego

Według danych Departamentu Planowania i Sprawozdawczości (DPiS) w 2014 r. do NFOŚiGW wpłynęło 2.458 Wniosków, tj. o 1.283 mniej (34,3%) niż w 2013 r., na kwotę 5.653.129,5 tys. zł, tj. o 4.203.018,3 tys. zł (42,6%) mniej niż w 2013 r. Wartość kosztorysowa przedsięwzięć, których dotyczyły Wnioski wynosiła 14.840.761,1 tys. zł, tj. o 4.595.361,7 tys. zł (23,6%) mniej niż w 2013 r. Według wyjaśnień Dyrektora DPiS przyczyną złożenia przez beneficjentów mniejszej liczby Wniosków było m.in. zakończenie perspektyw finansowych: PO LiŚ 2007–2013 i MF EOG i NMF 2009–2014.

(dowód: akta kontroli str. 5468-5475, 5691)

Kontroli poddano 742 Wnioski⁵⁹, z których:

- 38, tj. 5,1% zarejestrowanych było niezgodnie z kolejnością ich wpływu. W 2013 r. stwierdzono 6,9% takich Wniosków;
- 29 Wniosków, tj. 3,9% zarejestrowanych było z opóźnieniem w stosunku do trzydniowego terminu określonego w *Podręczniku procedur dofinansowania przedsięwzięcia ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej*. Z opóźnieniem wynoszącym do 22 dni roboczych zarejestrowano 11 Wniosków, w tym z opóźnieniem do 2 dni – 7 Wniosków, a z opóźnieniem powyżej 22 dni – 18 Wniosków. Maksymalne opóźnienie wniosło 117 dni. W 2013 r. stwierdzono 4,2% Wniosków zarejestrowanych z opóźnieniem, a maksymalne opóźnienie rejestracji Wniosku wyniosło 197 dni roboczych.

⁵⁷ Dz.U. Nr 94, poz. 551.

⁵⁸ gdzie prezentowana jest także realizacja Planu finansowego

⁵⁹ W procedurze naboru ciągłego.

(dowód: akta kontroli str. 5692-5718)

W toku weryfikacji w Narodowym Funduszu odrzuconych zostało 476 Wniosków, tj. o 3,0% więcej niż w 2013 r., głównie z przyczyn niespełniania wymogów formalnych.

Szczegółowym badaniem objęto pięć Wniosków, wybranych losowo z populacji Wniosków odrzuconych z przyczyn formalnych lub z powodu wyczerpania kwoty alokacji.

(dowód: akta kontroli str. 5744-5786)

W 2014 r. NFOŚiGW zawarł ogółem 2.580 umów, tj. o 29,8% więcej niż w 2013 r., na łączną kwotę 4.266.871,3 tys. zł, tj. o 21,0% mniej niż w 2013 r. Wartość kosztorysowa zadań objętych przedmiotowymi umowami wyniosła 13.066.616,3 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 5685)

W 2014 r. Narodowy Fundusz nadal nie posiadał zintegrowanej platformy informatycznej, umożliwiającej obsługę Wniosków o dofinansowanie i zawartych umów. Kontynuowano, podjętą w 2013 r., budowę tej platformy w zakresie obsługi związanej z funkcjonowaniem NFOŚiGW. W 2014 r. opóźnieniu uległa realizacja umowy w zakresie usług wdrożeniowych poszczególnych elementów platformy z przyczyn leżących po stronie wykonawcy. Poniesione wydatki⁶⁰ wyniosły 2.542,5 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 3279-3500a)

Ustalone
nieprawidłowości i
uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki, dotyczącej udzielania dofinansowania na realizację zadań, stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Analiza treści programu telewizyjnego zrealizowanego w ramach przedsięwzięcia „*Ekodomy i nie domy. Budownictwo energooszczędne ma sens! Cykl ogólnopolskich audycji telewizyjnych*”⁶¹ wykazała m.in., że beneficjent nie uwzględnił wszystkich uwag NFOŚiGW kierowanych w trakcie uzgodnień. Uwagi dotyczyły m.in. usunięcia nazw producentów urządzeń (piec oraz pompa ciepła) związanych tematycznie z programem. Poza wskazanymi przez Narodowy Fundusz przypadkami lokowania produktu, w programie widoczne były także nazwy:
 - producenta elementów wentylacji oraz producenta dociepleń – związanych bezpośrednio z tematem programu,
 - producentów firm produkujących urządzenia używane w produkcji prezentowanej w programie,
 - innych firm niezwiązanych z tematem programu – nazwy i logotypy firm widoczne w programie w czasie przeprowadzania sondy ulicznej.

Zastępca Dyrektora Departamentu Ochrony Przyrody i Edukacji Ekologicznej (DOPiEE) NFOŚiGW⁶² stwierdziła, że nie są znane jej powody nieuwzględnienia przez beneficjenta wszystkich uwag NFOŚiGW. Natomiast w zakresie akceptacji rozliczeń składanych przez beneficjenta wskazała, że „*Karty akceptacji rozliczeń zostały podpisane na podstawie dostarczonych przez Beneficjenta prawidłowych, właściwie opisanych dowodów księgowych, potwierdzających wydatki poniesione na realizację rozliczanych działań oraz sprawozdań merytorycznych stwierdzających wykonanie poszczególnych elementów przedsięwzięcia. Każdorazowo wypłaty poprzedzane były kolaudacjami poszczególnych odcinków programu z udziałem Eksperta merytorycznego ds. budownictwa energooszczędnego z NFOŚiGW oraz Eksperta zewnętrznego NFOŚiGW ds. telewizyjnych i filmowych. Ze względu na liczne uwagi do poszczególnych odcinków oraz długotrwały, udokumentowany w teczce merytorycznej sprawy proces kolaudacji poprawionych lub częściowo poprawionych materiałów przyjęto, że podstawą do akceptacji rozliczeń będzie oświadczenie Beneficjenta o uwzględnieniu w poszczególnych odcinkach programu wszystkich uwag merytorycznych komisji kolaudacyjnej oraz zatrudnionego przez Beneficjenta eksperta. (...) Zgodnie z zasadą domniemania dobrej wiary wyrażoną w*

⁶⁰ Po uwzględnieniu kar umownych w kwocie 348,5 tys. zł.

⁶¹ Na podstawie umowy dotacji nr 340/2013/Wn50/EE-FI/KU/D z dnia 17 czerwca 2013 r.

⁶² Koordynator projektu kierująca uwagi do wykonawcy była w trakcie kontroli na urlopie macierzyńskim. Pytania skierowano do Zastępcy Dyrektora Departamentu dokonującej akceptacji rozliczeń składanych przez beneficjenta.

art. 7 Kodeksu cywilnego (...), przyjęto za prawdziwe informacje zawarte w oświadczeniach. Zatem nie było podstaw do niezaakceptowania wypłat kolejnych transz dotacji.”

W sprawie nazw i logo firm pojawiających się w przedmiotowym programie Zastępca Dyrektora DOPiEE wyjaśniła, iż „Już podczas pierwszej kolaudacji, która odbyła się w siedzibie NFOŚiGW w dniu 08.08.2013 r. zwrócono uwagę na pojawiające się w dalszym planie logotypy lub nazwy firm komercyjnych np. w trakcie sond w przedmiotowej sprawie. Ustalono, że zamiarem realizatorów nie była w żaden sposób promocja podmiotów komercyjnych. W swych działaniach twórcy nie odnoszą się słownie ani graficznie do będących w tle banków i innych podmiotów. Należy przy tym podkreślić, że np. sonda uliczna z natury ma wiele ograniczeń, ponieważ rozmówcy niechętnie zgadzają się na wypowiedź, a tym bardziej na kadrowanie i szukanie przestrzeni nie obciążonej znakami komercyjnymi, zwłaszcza w centrach miast gdzie poszukuje się rozmówców. Autorzy programu w żaden sposób nie nawiązują do towarów i usług firm widniejących w tle. W powyższych wyjaśnieniach Zastępca Dyrektora Departamentu powołując się na postanowienia art. 4 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji⁶³ wskazała, że „w przypadku stosowania przez producenta materiału filmowego ukrytego przekazu jak również lokowania produktu jest jego celowe działanie. Tymczasem w niniejszym przypadku, nie można mówić o celowym działaniu producenta, a jedynie niezależnych od niego okolicznościach..., które sprawiły, że usunięcie pewnych znaków komercyjnych nie było zasadne ze względu na walory estetyczno-artystyczne oraz jej autentyczność. Wymienione... logotypy/nazwy firm nie były nadeksponowane, zatem nie uznano ich za niedozwoloną kryptoreklamę. Należy także zwrócić uwagę, że wszystkie odcinki programu „Ekodomy i nie domy”, zgodnie z zawartą umową, były emitowane przez 51 telewizji lokalnych. Nadawcy telewizyjni mają własne, wewnętrzne standardy kolaudacji materiałów przed emisją, co dodatkowo zabezpiecza przed niedozwoloną kryptoreklamą.”

(dowód: akta kontroli str. 2435-2564)

W ocenie NIK, powoływanie się na oświadczenia beneficjenta w sprawie uwzględnienia zgłaszanych uwag, bez ich weryfikacji było działaniem nierzetelnym. Ponieważ prezentowanie nazw firm w programie dofinansowanym ze środków NFOŚiGW, zarówno związanych jak i niezwiązanych tematycznie z programem, mogło wpływać na zachowania rynkowe odbiorców programu. Poza tym firmy, których nazwy i logotypy były prezentowane w programie, uzyskały pomoc – nawet jeżeli była ona niezamierzona.

2. W NFOŚiGW zaakceptowane zostało częściowe rozliczenie⁶⁴ umowy dotacji nr 453/2013/Wn-03/OA-TR-ZI/D na dofinansowanie przedsięwzięcia „Termomodernizacja obiektów użyteczności publicznej w Lublinie”, pomimo że rozliczenie to było niezgodne z aktualnym harmonogramem rzeczowo-finansowym w pozycjach:

- nr 31 – Modernizacja i regulacja węzła, demontaż i montaż nowych urządzeń. W sprawozdaniu wpisano moc wymiennika c.o. 220 kW, natomiast wg aktualnego harmonogramu moc wymiennika c.o. powinna wynosić 339,3 kW;
- nr 33 – Modernizacja i regulacja instalacji c.o., demontaż i montaż nowej instalacji c.o. i grzejników (162 szt.), montaż zaworów i głowic termostatycznych (162 szt.), montaż zaworów odcinających powrotnych (162 szt.), montażu rur stalowych d=18-54 mm, 1680 mb. Natomiast wg aktualnego harmonogramu, powyższe zadanie obejmowało montaż po 156 szt. grzejników, zaworów i głowic termostatycznych oraz zaworów odcinających powrotnych, a także montaż rur stalowych d=15-65 mm, o dł. 2650 mb.

Na zadanie określone w poz. 31 harmonogramu wydatkowano 54,3 tys. zł, a na zadanie z poz. 33 wydatkowano 238,6 tys. zł. Ogólna suma rozliczenia wypłacona beneficjentowi wyniosła 934,3 tys. zł.

Zdaniem pracowników NFOŚiGW, akceptujących powyższe rozliczenie pod względem merytorycznym, pozycje i zakres rzeczowy formalnie odpowiadały warunkom umowy i HRF⁶⁵. Podczas analizy dokumentów różnice w parametrach urządzeń w poz. 31 i 33 harmonogramu nie zostały zakwestionowane i rozliczenie zostało zaakceptowane. Dopiero po zaakceptowaniu rozliczenia różnice zostały zidentyfikowane i w trybie roboczym podjęto działania zmierzające do wyjaśnienia rozbieżności. Powyższe zmiany nie miały wpływu na

⁶³ Dz. U. z 2011 r. Nr 43, poz. 226 z późn. zm.

⁶⁴ Złożone pismem zn IR-IS-II.042.11.2014 z dnia 12 maja 2014 r.

⁶⁵ Harmonogram rzeczowo-finansowy.

osiągnięcie efektu ekologicznego, dlatego NFOŚiGW decyzją nr R/152/2015 dokonał ich akceptacji.

Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Departamentu Ochrony Klimatu „(...) Pozycje i ogólny zakres rzeczowy rozliczenia formalnie odpowiadały warunkom umowy i harmonogramowi rzeczowo-finansowemu, rozliczenie zostało zaakceptowane na kwotę 934 341,75 zł, którą przelano w dniu 21.05.2014 r. Po wypłacie środków NFOŚiGW został zidentyfikowany fakt, iż w zaakceptowanych dokumentach rozliczeniowych (sprawozdaniu) w poz. 31 i 33 wystąpiły różnice w parametrach urządzeń w stosunku do harmonogramu rzeczowo-finansowego ustalonego w umowie dotacji. W trybie roboczym podjęto działania zmierzające do wyjaśnienia przez beneficjenta rozbieżności (...). Dalsza korespondencja beneficjenta w sprawie... umożliwiła podjęcie decyzji R/152/2015 z dnia 27.01.2015 r., w wyniku której nastąpiła akceptacja zmian (w tym w poz. 31 i 33) w harmonogramie rzeczowo-finansowym przedsięwzięcia. Nadmieniam, że wykazane niedopatrzenie nie wpłynęło na prawidłowość realizacji przedsięwzięcia.”

(dowód: akta kontroli str. 566-600, 2301-2434)

W ocenie NIK, zaakceptowanie zmian w harmonogramie po ponad siedmiu miesiącach od daty zaakceptowania rozliczenia i dokonania wypłaty środków wskazuje na niewłaściwe funkcjonowanie mechanizmów kontroli zarządczej w zakresie rozliczania umów. Mechanizmy te nie stanowią wystarczającej odpowiedzi na ryzyko wystąpienia nieprawidłowości w tym zakresie.

3. W wyniku badania procesu rejestracji Wniosków na próbie 742 Wniosków, które wpłynęły w 2014 r. do NFOŚiGW w procedurze naboru ciągłego, ustalono że:

- 1) 38 Wniosków, tj. 5,1%, zarejestrowanych było niezgodnie z kolejnością ich wpływu;
- 2) 29 Wniosków, tj. 3,9%, zarejestrowanych było z opóźnieniem w stosunku do terminu (trzy dni) ustalonego w procedurach kontroli zarządczej⁶⁶.

Prezes Zarządu NFOŚiGW wyjaśniła, że przypadki rejestracji Wniosków w kolejności niezgodnej z kolejnością ich wpływu dotyczyły:

- rejestracji Wniosków o zmianę warunków dofinansowania umowy, które wpływały bezpośrednio do komórek ekologicznych, gdyż sporządzane były w formie pisma, a nie na formularzu Wniosku,
- przypadków aktualizacji Wniosku już istniejącego – Wnioski te były rejestrowane jako nowe, a dopiero po interwencji pracownika merytorycznego przekształcane były na aktualizacje,
- rejestracji Wniosków równocześnie przez dwóch pracowników kancelarii.

Opóźnienie w rejestracji tych Wniosków spowodowane było faktem, iż Wnioski tzw. aneksowe podlegają rejestracji dopiero po zgłoszeniu dokonanym przez pracownika merytorycznego prowadzącego sprawę.

(dowód: akta kontroli str. 5692-5718)

NIK zwraca uwagę, że w 2014 r. ze środków NFOŚiGW, w ramach programu priorytetowego „Wsparcie realizacji Polityki Ekologicznej Państwa przez Ministra Środowiska Cz. 1 – Ekspertyzy i prace badawcze wskazane przez Ministra Środowiska”, sfinansowana została w kwocie 2.232,2 tys. zł realizacja projektu „GreenEvo – Akcelerator Zielonych Technologii edycja V, VI, VII”. Środki na wykonanie tego zadania zostały przekazane, poprzez rezerwę celową poz. 59, dysponentowi części 41–Środowisko, tj. Ministrowi Środowiska. Podstawowym celem projektu GreenEvo jest wspieranie aktywności międzynarodowej firm uczestników i eksportu polskich technologii. Tym samym finansowanie tego projektu ze środków rezerwy celowej poz. 59 jest niezgodne z celem jej utworzenia, którym jest zgodnie z art. 410c ustawy – Prawo ochrony środowiska dofinansowanie realizowanych przez pjb zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Należy również zaznaczyć, że wypłata środków na wykonanie projektu GreenEvo była klasyfikowana, wg układu budżetu zadaniowego, w zadaniu 12.7- Zintegrowane

⁶⁶ W Podręczniku procedur dofinansowania przedsięwzięcia ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (zwany dalej Podręcznikiem).

działania na rzecz ochrony środowiska. Dla tego zadania ustalony był miernik „wzrost redukcji ścieków oczyszczonych zgodnie z wymogami Dyrektywy 91/271/EWG (w RLM – rzeczywistej liczbie mieszkańców)”⁶⁷. Określony w ten sposób miernik wskazuje, że wykonanie projektu GreenEvo nie ma wpływu na osiągnięcie celu zadania 12.7, bowiem celem tego zadania jest zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego kraju i tworzenie podstaw do zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego oraz kształtowanie świadomości ekologicznej mieszkańców.

(dowód: akta kontroli str. 2565-2705, 5245-5251)

6. Wykonanie zadań

6.1. Wykonanie zadań wynikających z ustawy POŚ – osiągnięte efekty rzeczowe i ekologiczne z umów realizowanych przez NFOŚiGW

Opis stanu faktycznego

W NFOŚiGW w 2014 r. na finansowanie zadań wynikających z ustawy POŚ wykorzystano 5.893.461,6 tys. zł, tj. więcej o 322.363,4 tys. zł, (o 5,8%) w porównaniu do 2013 r. Kwota ta była natomiast o 227.636,1 tys. zł (o 3,7%) niższa od ujętej w Planie działalności NFOŚiGW na 2014 r., z tego:

- 1) ze środków NFOŚiGW wydatkowano 2.587.254,5 tys. zł, tj. 43,9% finansowania ogółem, o 206.014,8 tys. zł, tj. o 7,4%, więcej niż w 2013 r., w tym:
 - w formie **pożyczek inwestycyjnych** wypłacono beneficjentom kwotę 855.137,8 tys. zł, niższą o 313.392,2 tys. zł, tj. o 26,8% od ujętej w planie działalności i niższą o 193.686,1 tys. zł, tj. o 18,5% od wykonania w 2013 r. Najwięcej - 372.277,0 tys. zł, tj. 43,5% kwoty pożyczek ogółem, wypłacono w dziedzinie *Ochrona powierzchni ziemi*. W porównaniu do 2013 r. wypłaty wzrosły o 67,3%, ale wykonanie planu 2014 r. zrealizowano na poziomie 80,4%.
Łącznie ze środków zobowiązań wieloletnich, w 2014 r. wypłacono pożyczki w kwocie 481.743,5 tys. zł, więcej o 85.513,0 tys. zł, tj. o 20,7%, niż w 2013 r.
Udział finansowania zwrotnego w stosunku do bezzwrotnego w 2014 r. wyniósł 33,1% i był niższy od planowanego o 2,4%. Wśród czynników, które w największym stopniu przyczyniły się do nieosiągnięcia zakładanego wskaźnika było kontynuowanie finansowania programu wieloletniego *Program budowy zbiornika wodnego Świnna Poręba*. Zakończenie realizacji tej inwestycji została przesunięta na 2015 r. Poza tym znacznie bardziej ograniczone, niż zakładano na etapie planowania, były możliwości dofinansowania pożyczkowego przedsięwzięć służących produkcji energii ze źródeł odnawialnych lub poprawie efektywności energetycznej, głównie w efekcie wejścia w życie od lipca 2014 r. zmienionych przepisów w zakresie pomocy publicznej oraz braku ustawy o odnawialnych źródłach energii. Największe odchylenia w zrealizowanych wypłatach zwrotnych w porównaniu do planu wystąpiły w dziedzinie ochrony i kształtowaniu wartości przyrodniczych i krajobrazowych – 48,8% oraz w ograniczeniu emisji zanieczyszczeń do powietrza – 53,9% planowanej kwoty.
 - w formie **finansowania bezzwrotnego** wypłacono 1.731.754,5 tys. zł, z tego 1.204.023,1 tys. zł stanowiły środki przekazywane bezpośrednio na rachunki beneficjentów, a 527.731,4 tys. zł – środki dla pjb, przekazywane poprzez rezerwę celową poz. 59. Kwota wypłacona w tej formie finansowania była w porównaniu do 2013 r. niższa o 12.132,4 tys. zł, tj. o 0,7%.
Na finansowanie przedsięwzięć realizowanych w częściach 22-Gospodarka wodna 883.056,5 tys. zł, tj. 51,0% finansowania bezzwrotnego ogółem.
Z funduszu podstawowego Narodowego Funduszu na dotacje wydatkowano 855.295,6 tys. zł. Mniej o 111.269,4 tys. zł, tj. o 11,5% niż w 2013 r., ale więcej o 524.317,1 tys. zł, tj. o 158,4% od uzyskanych przychodów (z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska) zasilających ten fundusz w 2014 r.

⁶⁷ Miernik określony w dokumencie „Planowanie działań w układzie zadaniowym na rok 2014.

- 2) ze środków **funduszy europejskich**, obsługiwanych przez Narodowy Fundusz wypłacono łącznie kwotę 3.306.207,1 tys. zł, wyższą o 528.378,3 tys. zł, tj. o 19,0% niż w 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 4604, 4622-4649, 4990-4991)

6.2. Rozliczanie efektów rzeczowych i ekologicznych

Opis stanu
faktycznego

Według stanu na 3 marca 2015 r., umów nierozliczonych rzeczowo lub ekologicznie, z terminem zakończenia do 31 grudnia 2014 r. było łącznie 150, tj. o 5 (3,4%) więcej niż w 2013 r. Łączna kwota tych umów wynosiła 694.220,3 tys. zł, i była wyższa o 340.678,5 tys. zł (96,4%) w porównaniu do 2013 r.

Umów nierozliczonych rzeczowo było 39, tj. o 78 mniej niż w 2013 r., w tym 18 w dziedzinie *Ochrona atmosfery*. Umów nierozliczonych pod względem ekologicznym było 130, tj. o 59 więcej niż w 2013 r., w tym 105 w dziedzinie *Ochrona atmosfery*.

Umowy nierozliczone rzeczowo stanowiły 6,9% umów, dla których termin osiągnięcia efektu rzeczowego planowano do dnia 31 grudnia 2014 r.

Umowy nierozliczone pod względem ekologicznym stanowiły 22,4% umów, dla których termin potwierdzenia osiągnięcia efektu ekologicznego planowany był do końca 2014 r.

Umowy w dziedzinie *Ochrona atmosfery* stanowiły największą liczbę wśród umów nierozliczonych rzeczowo i ekologicznie.

(dowód: akta kontroli str. 5787-5806)

Ustalane
nieprawidłowości i
uwagi

W wyniku badania pięciu umów⁶⁸, których przedmiotem było sporządzenie raportu, stwierdzono, że określenie efektu ekologicznego było tożsame z określeniem efektu rzeczowego, bądź te same dokumenty (w całości lub części) potwierdzały osiągnięcie efektu rzeczowego i ekologicznego.

Uchwałą Zarządu NFOŚiGW⁶⁹ powołano zespół roboczy *do spraw opracowania jednolitego systemu ewidencjonowania efektów ekologicznych i rzeczowych*, przy założeniu konieczności zmiany obecnie funkcjonującej metodyki ewidencji efektów oraz uproszczenia procesów bezpośrednio związanych z ich rejestrowaniem. W harmonogramie realizacji projektu określono termin jego wykonania na 6 lutego 2015 r., który został przedłużony dnia 1 lipca 2015 r.

Jako oczekiwane efekty wynikające z realizacji projektu określono opracowanie:

- wspólnej dla całego NFOŚiGW listy efektów (WLE) i zasad jej tworzenia i modyfikacji;
- metodyki liczenia efektów, wskazanych w WLE;
- procesów związanych z ewidencją i raportowaniem efektów.

Wśród niedoskonałości obowiązującego rozwiązania NFOŚiGW zidentyfikował m.in.

- brak pełnego katalogu definicji i metodyk liczenia efektów;
- ścisłe powiązanie efektów rzeczowych i ekologicznych;
- konieczność określania dla wszystkich umów efektu ekologicznego (nawet w przypadku niemożliwości określenia dla niektórych projektów poprawnie definiowanych efektów ekologicznych);
- stosowanie logicznych, nie podlegających mierzeniu efektów.

W Karcie Informacyjnej Projektu określono produkty przejściowe, tj. raport stanu faktycznego ewidencji efektów w Narodowym Funduszu i możliwe jego rozwiązania oraz koncepcję ewidencji efektów. Do dnia zakończenia kontroli sporządzone zostały projekty ww. produktów przejściowych. W projekcie raportu zawarta została propozycja odejścia – w uzasadnionych przypadkach – od obligatoryjnego określania wielkości efektu ekologicznego we wszystkich realizowanych umowach i przedstawianie efektu rzeczowego jako efektu wiodącego. Takie podejście winno być poprzedzone analizą i dobrze uzasadnione.

(dowód: akta kontroli str. 4854-4900, 5276-5278)

⁶⁸ Z których dokonano wypłat w 2014 r., tj. umowy nr: 195/2013/D, 820/2014/D, 901/2012/D, 525/2011/D, 713/2012/D.

⁶⁹ Nr B/35/2/2014 z dnia 4 lipca 2014 r.

NIK zauważa, że wyżej przywołana koncepcja odejścia od określania efektu ekologicznego w niektórych realizowanych umowach miałyby, w pełni uzasadnione, zastosowanie w przypadku umów zawartych w celu sporządzania raportów, ekspertyz, opracowań itp., czego przykładem są wyżej opisane umowy, których przedmiotem było sporządzenie raportu.

6.3. Prowadzenie przez NFOŚiGW działalności propagującej możliwości uzyskania pomocy finansowej

Opis stanu faktycznego

W 2014 r. działania informacyjne i promocyjne prowadzono w formie:

- punktu informacyjnego oraz spotkań informacyjnych i promocyjnych dotyczących oferty programowej, skierowanych do potencjalnych beneficjentów;
- publikacji (wydano 11 pozycji, z tego 4 foldery, 3 przewodniki, 1 książka, 3 ulotki);
- szkoleń i warsztatów w ramach propagowania dobrych praktyk w zakresie rozpowszechniania wiedzy na temat możliwości ubiegania się o dofinansowanie ze środków NFOŚiGW;
- prezentacji produktów na stronach internetowych, w tym m.in. informacji o możliwości dofinansowania w ramach programów priorytetowych oraz informacji przedstawiających wybrane projekty dofinansowane ze środków NFOŚiGW w zakładce – *Aktualności*;
- informacji prasowych dotyczących bieżącej działalności i aktualnej oferty NFOŚiGW;
- patronatów honorowych, podczas których prezentowana była oferta programowa i finansowa NFOŚiGW.

(dowód: akta kontroli str. 710, 712, 728-757)

6.4. Wydatkowanie w 2014 r. środków zobowiązań wieloletnich⁷⁰ i *Rachunku klimatycznego*

Opis stanu faktycznego

W 2014 r. wypłaty dotacji ze środków zobowiązań wieloletnich wyniosły 782.205,5 tys. zł, tj. więcej o 167.327,2 tys. zł (27,2%) niż w 2013 r., a wypłaty pożyczek – 481.743,5 tys. zł, tj. o 82.513,0 tys. zł (20,7%) więcej niż w 2013 r.

Na koniec 2014 r. na koncie zobowiązań wieloletnich pozostawała ogółem kwota 3.496.248,9 tys. zł, tj. 79,4% stanu środków pieniężnych i papierów wartościowych Skarbu Państwa, niższa o 21.073,0 tys. zł (0,6%) w stosunku do 2013 r. Najwięcej środków pozostawało w ramach zobowiązania *OZE i efektywność energetyczna* w kwocie 1.998.535,2 tys. zł oraz zobowiązania *Gospodarowanie odpadami* w kwocie 1.048.991,6 tys. zł, w tym z opłat wynikających z ustawy o *recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji* – 1.019.712,7 tys. zł.

Po kontroli wykonania planu finansowego Narodowego Funduszu w 2013 r., NIK sformułowała wniosek dotyczący podjęcia działań zmierzających do maksymalnego wykorzystania środków zobowiązań wieloletnich. W celu realizacji tego wniosku w NFOŚiGW podjęto działania m.in. usprawniające proces refundacji wypłat ze środków zobowiązań wieloletnich. Wskazano także, że z przedmiotowych środków mogą być realizowane przedsięwzięcia w ramach dwóch celów środowiskowych, tj.:

- 1) wspieranie poprawy efektywności energetycznej oraz wspieranie rozwoju odnawialnych źródeł energii oraz budowy lub przebudowy sieci służących przyłączaniu tych źródeł (art. 401c ust. 5 ustawy POŚ),
- 2) dofinansowanie przedsięwzięć w zakresie gospodarowania odpadami (art. 401c ust. 9 ustawy POŚ).

W efekcie podjętych decyzji na wskazane wyżej zadania wykorzystano 85.978,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 27-34, 639, 2827-2829, 4604-4605)

⁷⁰ Art. 401c ust. 10 ustawy POŚ.

Rachunek klimatyczny

Według stanu na początek 2014 r. na Rachunku klimatycznym pozostawały środki w kwocie 351.484,8 tys. zł. W trakcie roku pula środków do wykorzystania zwiększyła się o 28.962,7 tys. zł, m.in. z tytułu odsetek bankowych. Z przedmiotowego rachunku wykorzystano w 2014 r. 97.249,4 tys. zł, m.in. na wypłatę dotacji dla beneficjentów, na zadania KOSZI⁷¹. Tym samym stan środków na koniec 2014 r. wyniósł 283.198,1 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 5638)

W 2014 r. zakończono realizację projektów finansowanych ze środków dwóch umów zawartych z Międzynarodowym Bankiem Odbudowy i Rozwoju działającym w charakterze powiernika drugiej transzy Hiszpańskiego Funduszu Węglowego oraz powiernika Window 2 Funduszu Węglowego dla Europy. Łączne wydatki poniesione w 2014 r. w ramach powyższych umów wyniosły 25.511,7 tys. zł. Nie wykorzystano środków w kwocie 173,3 tys. zł, w tym środki w kwocie 167,4 tys. zł zostaną wykorzystane, zgodnie z roboczymi ustaleniami z przedstawicielami Banku Światowego, w ramach pomocy technicznej do 31 grudnia 2016 r.,

Dla pozostałych pięciu umów ostateczny termin wydatkowania środków określony został do 31 grudnia 2015 r. Według stanu na koniec 2014 r. w ramach poszczególnych umów wypłacono od 11% do 100% kwot dotacji. Stan wdrożenia przedmiotowych umów na koniec 2014 r. był następujący:

- 1) umowa z listopada 2009 r. zawarta z Europejskim Bankiem Odbudowy i Rozwoju działającym na rzecz Rządu Hiszpanii – zaawansowanie wypłat dotacji na koniec 2014 r. wyniosło 37%, do wykorzystania pozostaje kwota 69.550,0 tys. zł. Strona Polska nie ma możliwości wykorzystać wszystkich środków w terminie określonym umową. Zrealizowano programy zazielenienia: w ciepłowniach i elektrociepłowniach (środki zaalokowane w jedno przedsięwzięcie zostały w całości wypłacone, a przedsięwzięcie zostało ukończone); w biogazowniach rolniczych (środki zaalokowane w cztery przedsięwzięcia zostały wypłacone w całości, a przedsięwzięcia zostały ukończone). Natomiast w ramach budowy i modernizacji sieci elektroenergetycznych celem podłączenia nowych farm wiatrowych z 16 przedsięwzięć zakończono tylko cztery. Przeprowadzony w marcu 2015 r. przegląd realizacji 12 projektów wykazał, że do końca 2015 r. nie zostanie zakończonych pięć projektów, a stan realizacji czterech przedsięwzięć stwarza zagrożenie niedotrzymania terminu zakończenia. Według wyjaśnień beneficjentów przyczyną opóźnień było:
 - uzależnienie rozpoczęcia realizacji inwestycji i możliwości pozyskania finansowego zbilansowania inwestycji od wygrania aukcji OZE,
 - trwające postępowania sądowe w sprawie zaskarżanych decyzji administracyjnych lub w sprawie uzyskania dostępu do gruntów.

W ramach uzgodnień z Ministerstwem Środowiska NFOŚiGW zaproponował w ramach działań naprawczych wystąpienie do Kupującego o wydłużenie o 2 lata terminu zakończenia przedsięwzięć oraz wypłaty dofinansowania. Według stanu na dzień zakończenia kontroli działania te były w trakcie uzgodnień z MŚ.

- 2) umowa z maja 2010 r. zawarta z Europejskim Bankiem Odbudowy i Rozwoju działającym na rzecz Rządu Irlandii – zaawansowanie wypłat dotacji na koniec 2014 r. wyniosło 73%. Strona Polska, mimo znacznego zaawansowania realizacji umowy, nie ma możliwości wykorzystać wszystkich środków w terminie określonym umową. W przypadku jednego z czterech pozostałych do zakończenia przedsięwzięć graniczny termin zakończenia, tj. 30 czerwca 2015 r., jest niemożliwy do dotrzymania. W uzgodnieniu z Ministerstwem Środowiska zaplanowano wystąpienie do Kupującego o alokację niewykorzystanej kwoty w projekty zakończone oraz refinansowane z Rachunku Klimatycznego środków, które NFOŚiGW wypłacił na dofinansowanie takich projektów ze środków własnych. Według stanu na dzień zakończenia kontroli działania te były w trakcie uzgodnień z MŚ.

⁷¹ Ustawa z dnia 17 lipca 2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji (Dz.U. Nr 130, poz. 1070) określiła zasady funkcjonowania Krajowego systemu zielonych inwestycji (ang. Green Investment Scheme – GIS) powierzając zarządzanie Krajowym systemem zielonych inwestycji Krajowemu operatorowi systemu zielonych inwestycji (KOSZI). Funkcje KOSZI pełnił NFOŚiGW.

- 3) Umowa z listopada 2012 r. zawarta z Bankiem Światowym działającym w charakterze powiernika drugiej transzy Hiszpańskiego Funduszu Węglowego Europy – zaawansowanie wypłat dotacji na koniec 2014 r. wynosiło 63%. W celu zagospodarowania uwolnionych środków powstałych w wyniku realokacji projektów zakończonych, jak również powstałych oszczędności przetargowych, został ogłoszony konkurs Termo VI. Umowy w ramach tego konkursu zostały zawarte w IV kwartale 2014 r. Zgodnie z warunkami umów dotacji beneficjenci zostali zobowiązani do zrealizowania inwestycji w ciągu jednego okresu budowlanego, jednak istnieje ryzyko niedotrzymania terminu realizacji projektów, a w związku z tym niewydatkowania środków. Zapisy umowy sprzedaży jednostek AAU przewidują możliwość wydłużenia terminu wydatkowania środków – nieprzekraczalny termin określono w umowie jako 30 czerwca 2018 r. W związku z powyższym, po uzgodnieniu z Ministerstwem Środowiska, rozpoczęto robocze rozmowy z Kupującym odnośnie możliwości wydłużenia terminu wydatkowania środków do 31 grudnia 2016 r. Według stanu na dzień zakończenia kontroli planowane były dalsze uzgodnienia na spotkaniu przewidzianym w maju 2015 r.
- 4) umowa z października 2012 r. zawarta z Ministerstwem Rolnictwa, Żywności i Środowiska reprezentującym Rząd Hiszpanii – zaawansowanie wypłat dotacji na koniec 2014 r. wynosiło 11%. Z uwagi na istniejące ryzyko niewykorzystania środków do 31 grudnia 2015 r., NFOŚiGW zaproponował realokację niezagospodarowanej kwoty w programie SOWA na dofinansowanie przedsięwzięć w programie GAZELA, które uzyskało akceptację Ministra Środowiska oraz Rządu Hiszpanii⁷².
- 5) Umowa z listopada 2012 r. zawarta z Bankiem Światowym na rzecz Funduszu Węglowego dla Europy – w ramach umowy wypłacono 100,0% środków, a projekty realizowane w ramach umowy zostały zakończone.

(dowód: akta kontroli str. 1537-1582, 4475-4531, 5638-5673)

Finansowanie zadań Krajowego Ośrodka Bilansowania i Zarządzania Emisjami (KOBiZE)

Ze środków handlu uprawnieniami do emisji finansowane były przez NFOŚiGW zadania Krajowego Ośrodka Bilansowania i Zarządzania Emisjami (KOBiZE), na podstawie porozumienia zawartego z Ministrem Środowiska i Instytutem Ochrony Środowiska – Państwowym Instytutem Badawczym. Porozumienie obejmowało lata 2013–2014, określono w nim finansowanie zadań KOBiZE w maksymalnej kwocie 37.504,7 tys. zł, w tym 18.751,1 tys. zł w 2014 r. Do końca 2014 r. wykorzystano 27.231,6 tys. zł (72,6% planowanych kosztów), w tym 14.349,0 tys. zł (76,5% planowanych kosztów) w 2014 r.

Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Departamentu Księgowości i Rozliczeń niższe niż zakładano wydatki na finansowanie KOBiZE wynikały z:

- racjonalnej gospodarki środkami publicznymi – podejmowano działania mające na celu usprawnienie procedur, zmniejszenie ryzyka działalności i redukcję kosztów funkcjonowania – dokonywano okresowych przeglądów kosztów zadań KOBiZE, zweryfikowano wielkość zatrudnienia, procedury zakupu materiałów i usług związanych z KOBiZE oraz wymiany sprzętu komputerowego;
- specyfiki zadań realizowanych przez KOBiZE – część z nich *„jest podejmowanych po spełnieniu ustawowych przesłanek, których wystąpienie w trakcie sporządzania planu, jest trudne do przewidzenia”* – jak wyjaśnił Kierownik Wydziału Opłat i Pozostałych Przychodów. Zadania te obejmowały m.in. analizy prognoz zmian aktywności czy sporządzenia krajowego planu redukcji emisji, wykonywanego na wypadek przekroczenia lub spodziewanego przekroczenia pułapów emisji. Inne zadania realizowane były w ramach współpracy z Ministerstwem Środowiska oraz innymi organami administracji publicznej, których intensywność i nakłady pracy wynikają ze specyfiki negocjacji międzynarodowych dotyczących ochrony klimatu.

⁷² Programy: SOWA i GAZELA były realizowane w ramach powyższej umowy. W programie priorytetowym SOWA łączna kwota udzielonego dofinansowania w formie dotacji wyniosła 86.881,8 tys. zł Kwota dostępna 120.000,0 tys. zł. W programie GAZELA łączna kwota wnioskowanego dofinansowania w formie dotacji wyniosła 336,3 mln zł i przekraczała dostępną alokację o kwotę 40 mln zł.

W każdym roku objętym ww. porozumieniem, Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy (IOŚ – PIB) składał do NFOŚiGW roczne sprawozdania z realizacji zadań KOBiZE. Ponadto NFOŚiGW przeprowadził w 2014 r. kontrolę w IOŚ – PIB, w wyniku której stwierdzono poprawność działań KOBiZE. W dniu 19 lutego 2015 r. podpisano porozumienie⁷³ w sprawie finansowania zadań KOBiZE w 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 5589-5637)

6.5. Finansowanie kapitałowe

Opis stanu
faktycznego

NFOŚiGW, według stanu na 31 grudnia 2014 r., posiadał akcje i udziały w 31 spółkach⁷⁴, tj. w jednej spółce portfela strategicznego⁷⁵ (Bank Ochrony Środowiska S.A.), w pięciu spółkach portfela podstawowego oraz w 25 spółkach tzw. portfela resztówek o łącznej wartości ewidencyjnej netto 936.561,9 tys. zł.⁷⁶

W 2014 r. nie planowano i nie dokonywano zakupów akcji i udziału w spółkach, jak również nie zbywano posiadanych przez NFOŚiGW akcji i udziałów. Natomiast podjęto kroki w celu zbycia akcji Krajowej Agencji Poszanowania Energii S.A. (zwanej dalej „KAPE S.A.”)⁷⁷. W tym celu dokonano oszacowania wartości rynkowej ww. spółki i rozpoczęto proces jej sprzedaży.

O działalności ekonomiczno-finansowej spółek portfela strategicznego i podstawowego Zarząd Narodowego Funduszu był informowany w 2014 r. poprzez swoich przedstawicieli w radach nadzorczych.

Analiza spółek portfela strategicznego i podstawowego, w których NFOŚiGW był zaangażowany kapitałowo na łączną kwotę 328.813,8 tys. zł, wykazała, że w pięciu z nich prognozowano zysk na dzień 31 grudnia 2014 r., a w jednej (KAPE S.A.) stratę w wysokości 373,0 tys. zł. W żadnej ze spółek portfela strategicznego, podstawowego, jak i portfela resztówek nie wypłacono dywidendy za 2013 r.

*Strategia Kapitałowa NFOŚiGW na lata 2013-2016 z perspektywą do 2020 r.*⁷⁸ została zmieniona⁷⁹. Według uzasadnienia do uchwały jednym z powodów była konieczność uszczegółowienia w *Strategii* działań wobec KAPE S.A.

(dowód: akta kontroli str. 5333-5447)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej wykonywania zadań stwierdzono nieprawidłowość.

W 2014 r. w porównaniu do 2013 r. nastąpił o 83,1% wzrost liczby umów nierozliczonych pod względem ekologicznym. Największy przyrost liczby nierozliczonych umów (o 288,8%) wystąpił w dziedzinie *Ochrona atmosfery*. Od 2005 r. NIK formułuje wnioski dotyczące rozliczania na bieżąco efektów rzeczowych i ekologicznych osiągniętych w wyniku realizacji umów dotacji i pożyczek.

Prezes Zarządu NFOŚiGW wyjaśniła, że przyczyną nierozliczenia umów było m.in. składanie przez beneficjentów niewłaściwie opracowanej dokumentacji lub składanie jej nieterminowo. Natomiast wzrost liczby umów niezakończonych pod względem ekologicznym w dziedzinie *Ochrona atmosfery* wynikał głównie z kumulacji prac w Departamencie Ochrony Klimatu.

⁷³ Porozumienie nr 48/2015/Wn50/OA-PO-HE/D.

⁷⁴ Według stanu na dzień 31 grudnia 2013 r. NFOŚiGW posiadał akcje i udziały w 32 spółkach. W dniu 7 sierpnia 2014 r. Zakłady Aparatury Chemicznej „APC – METALCHEM” S.A. zostały wykreślone z KRS.

⁷⁵ Uchwałą nr A/55/4/2013 Zarządu NFOŚiGW z dnia 17.12.2013 r. przyjęto „Strategię Kapitałową NFOŚiGW na lata 2013-2016 z perspektywą do 2020 r.”, w której dokonano nowego podziału spółek na portfele: strategiczny – obejmujące podmioty wchodzące w skład struktury kapitałowej NFOŚiGW, podstawowy – w których zaangażowanie wynika z zastosowania instrumentu finansowania projektów w formie nabycia akcji czy udziałów i resztówki, których zaangażowanie wynika z konwersji wierzytelności, które powstały z tytułu niewniesionych opłat i niezapłaconych kar za gospodarcze korzystanie ze środowiska.

⁷⁶ Zaangażowanie kapitałowe NFOŚiGW we wszystkich spółkach wynosiło 335.032,7 tys. zł, co stanowiło 3,2% funduszu własnego.

⁷⁷ Uchwałą z dnia 21 sierpnia 2014 r., nr A/37/3/2014 Zarząd NFOŚiGW wyraził zgodę na rozpoczęcie procesu sprzedaży 2.100 akcji spółki KAPE S.A.

⁷⁸ Przyjęta uchwałą nr A/55/4/2013 Zarządu NFOŚiGW z dnia 17.12.2013 r.

⁷⁹ Uchwałą nr A/37/1/2014 Zarządu NFOŚiGW z dnia 21.08.2014 r.

Podane przez Prezesa Zarządu NFOŚiGW wyjaśnienie, w ocenie NIK, świadczy o nie w pełni skutecznych mechanizmach kontroli zarządczej.

NIK zwraca uwagę, że 2014 r. był kolejnym rokiem, w którym z funduszu podstawowego wypłacono więcej środków w formie dotacji niż uzyskano przychodów tego funduszu z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska.

W ocenie NIK wykorzystanie w 2014 r. na finansowanie bezzwrotne mniejszej kwoty z funduszu podstawowego w porównaniu do 2013 r. jest właściwym, choć daleko niewystarczającym, kierunkiem zmian. Utrzymujące się, kolejny rok, wydatki na dotacje z tego funduszu powyżej uzyskanych przychodów stwarzają ryzyko utraty płynności finansowej NFOŚiGW w zakresie funduszu podstawowego.

7. Realizacja budżetu zadaniowego

Opis stanu
faktycznego

W związku z realizacją 11 zadań, 20 podzadań i 40 działań, w ramach trzech funkcji państwa, NFOŚiGW poniósł koszty w kwocie ogółem 1.817.415,1 tys. zł, stanowiącej 81,1% kwoty ujętej w planie finansowym w układzie zadaniowym⁸⁰ zgodnym z *ustawą budżetową na rok 2014*.

Do poszczególnych zadań i podzadań w ramach funkcji 12 – *Środowisko* i funkcji 19 – *Infrastruktura transportowa* wyznaczono cele oraz określono mierniki umożliwiające ocenę stopnia realizacji zaplanowanego celu. Do ustalenie planowanych wartości mierników przyjęto dane tylko w zakresie umów planowanych do zakończenia w 2014 r.

Dla zadania 12.7. *W Zintegrowane działania na rzecz ochrony środowiska* określono miernik o nazwie *Liczba dodatkowych osób korzystających z ulepszonego oczyszczania ścieków (RLM)*. Miernik ten był stosowany przez NFOŚiGW również w sprawozdaniu Rb-BZ2 półrocznym i rocznym z wykonania planu finansowego państwowej osoby prawnej w układzie zadaniowym. Natomiast w dokumencie *Planowanie w układzie zadaniowym na rok 2014. Rada Ministrów. Warszawa, wrzesień 2013* zapisano, że „Zadanie 12.7. realizowane jest również przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, dla którego działalności przyjęto miernik pn. *Wzrost redukcji ładunku ścieków oczyszczonych zgodnie z wymogami Dyrektywy 91/271/EWG (w RLM – rzeczywistej liczbie mieszkańców)*. Planowana wartość miernika na 2014 r. wynosi 39.349 RLM, natomiast na lata 2015-2016 kształtuje się (odpowiednio) na poziomie 111.690 RLM oraz 304.219 RLM.

Prezes Zarządu NFOŚiGW w wyjaśnieniach podała m.in., że „w sprawozdaniu Rb-BZ2 (...) przyjęto nazwę miernika, jaka została zwarta w Planie finansowym Narodowego i Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w układzie zadaniowym na rok budżetowy 2014 oraz na lata 2015–2016 (...). Taki też plan został przekazany do Ministerstwa Środowiska. W wyniku prac związanych z konsolidacją budżetów i planów w Ministerstwie Środowiska i Ministerstwie Finansów powstał dokument „Planowanie w układzie zadaniowym na 2014 rok”. W tym dokumencie została użyta nazwa miernika, niezgodna z materiałami jakie Narodowy Fundusz przekazał do dysponenta. NFOŚiGW nie dysponuje informacjami dlaczego na etapie prac konsolidacyjnych została przyjęta inna nazwa miernika i czym była spowodowana”. Planowana wartość miernika określona w planie NFOŚiGW była zgodna z wartością zawartą w ww. dokumencie Rady Ministrów i wyniosła 39.349 RLM.

W NFOŚiGW w 2014 r. sporządzono szczegółową listę umożliwiającą przyporządkowanie programów priorytetowych NFOŚiGW do poszczególnych działań klasyfikacji zadaniowej.

NIK w *Informacji o wynikach kontroli wykonania planu finansowego NFOŚiGW w 2012 r.* wносиła do Ministra Środowiska o ujednolicenie kodów klasyfikacji zadaniowej obowiązujących Narodowy Fundusz oraz pozostałe jednostki podległe lub nadzorowane przez Ministra Środowiska.

⁸⁰ Uchwała Nr 111/13 Rady Nadzorczej NFOŚiGW z dnia 9 sierpnia 2013 r.

Prace nad aktualizacją katalogu funkcji, zadań, podzadań i działań w zakresie jednolitego kodu zadaniowego dla pjb i NFOŚiGW trwały do stycznia 2015 r.

Badaniem kontrolnym w zakresie jednolitego kodu zadaniowego objęto osiem wniosków, w tym:

- trzy wnioski o uruchomienie środków z rezerwy celowej (poz. 59) w 2014 r. – stwierdzono, że dwa z nich zawierały odmienne kody klasyfikacji zadaniowej, określone przez wnioskodawców, niż przyporządkowane przez NFOŚiGW i wynikające z planu finansowego NFOŚiGW w układzie zadaniowym;
- pięć wniosków o uruchomienie środków z rezerwy celowej (poz. 59) w 2015 r. – trzy z nich zawierały taką samą klasyfikację zadaniową, określoną przez wnioskodawcę i NFOŚiGW.; na jednym wniosku NFOŚiGW nie określił kodów klasyfikacji zadaniowej; a jeden wniosek został sklasyfikowany przez NFOŚiGW w ramach funkcji 12, tj. odmiennie niż to wynikało z kodów klasyfikacji zadaniowej określonych przez wnioskodawcę (kwota została zakwalifikowana do funkcji 18 – *Sprawiedliwość*)⁸¹.

Dyrektor Departamentu Ochrony i Gospodarowania Wodami wyjaśniła m.in., że w procedurze „Rozpatrywanie wniosków o przekazanie środków na realizację zadań państwowych jednostek budżetowych” brak jest zapisów dotyczących umieszczenia przez NFOŚiGW klasyfikacji zadaniowej Funduszu”.

Na realizację zadań, podzadań, działań poniesiono koszty w wysokości od 12,6% do 262,3% zaplanowanych. Poniesienie 12,6% zaplanowanych kosztów na realizację działania 12.2.1.3 *Programy ochrony powietrza* wynikało z mniejszego niż zakładano zapotrzebowania beneficjentów na środki NFOŚiGW i pozyskiwaniem ich z województw w związku ze zmianą ustawy – *Prawo ochrony środowiska* wprowadzającą odpowiedzialność marszałków województw za wdrażanie programów ochrony powietrza oraz otrzymywaniem przez nich środków z budżetu państwa. Koszty działania 12.5.3.8 Program wieloletni „Program budowy Zbiornika Wodnego Świnna Poręba w latach 2006-2011” zostały przekroczone o 162,3% w związku ze zmianą harmonogramu rzeczowo-finansowego, dokonaną w wyniku nowelizacji ustawy o ustanowieniu programu wieloletniego „Program budowy Zbiornika Wodnego Świnna Poręba w latach 2006-2011”.

Mierniki zostały wykonane na poziomie od 7,6% do 1550,0% zaplanowanych. Wykonanie miernika⁸² zadania 12.5 *Gospodarowanie zasobami wodnymi* na poziomie 7,6% planu wynikało m.in. z konieczności przesunięcia środków z innych inwestycji z zakresu gospodarki wodnej na dofinansowanie budowy zbiornika wodnego Świnna Poręba, powodując zmniejszenie uzyskiwanego efektu w 2014 r. oraz zmian w harmonogramach prac w wyniku rozstrzygniętych przetargów na roboty. W przypadku działania 12.4.2.1 *Gospodarowanie odpadami komunalnymi* przekroczenie zaplanowanej wartości miernika⁸³ wynikało z zaliczenia realizacji efektów z poprzedniego okresu.

(dowód: akta kontroli str. 1689, 1713-1714, 2892-2893, 4686-4700, 4723-4759, 5245-5251)

Ustalone
nieprawidłowości i
uwagi

W zrealizowanym planie finansowym NFOŚiGW w układzie zadaniowym brak było pełnej korelacji poniesionych kosztów w 2014 r. z osiągniętymi wartościami mierników. Wynikało to z realizacji przez NFOŚiGW wielu umów o charakterze wieloletnim, których efekt jest osiągany po zakończeniu inwestycji, a wydatki są ponoszone przez cały okres trwania umowy⁸⁴. I tak:

⁸¹ Wniosek ten wpłynął do NFOŚiGW w dniu 19 stycznia 2015 r., tj. przed dokonanymi uzgodnieniami z Ministerstwem Środowiska dotyczącymi doprowadzenia do zgodności planu wydatków w układzie zadaniowym NFOŚiGW oraz Ministra Środowiska.

⁸² Liczba osób objętych ochroną przeciwpowodziową (liczba osób).

⁸³ Lista zrealizowanych przedsięwzięć w danym roku (szt.).

⁸⁴ Np. zadanie 12.5. W *Gospodarowanie zasobami wodnymi* zostało wykonane w 114,7%, tj. 351.123,1 tys. zł przy równoczesnym osiągnięciu wartości miernika (liczba osób objętych ochroną przeciwpowodziową) w zaledwie 7,6% planu. W 2014 r. nastąpił znaczący wzrost wydatków związany z przyjęciem, przez NFOŚiGW, zadań do realizacji wynikających z wejścia w życie nowelizacji ustawy o ustanowieniu programu wieloletniego *Program budowy Zbiornika Wodnego Świnna Poręba w latach 2006-2015*, natomiast efekt, tj. 150.000 osób objętych ochroną przeciwpowodziową, zostanie osiągnięty w 2015 r. Konieczność zapewnienia finansowania realizacji ww. zadania w wyniku przesunięcia środków z innych inwestycji z zakresu gospodarki wodnej spowodowała dodatkowe zmniejszenie uzyskanego efektu (wartości miernika) w 2014 r.

- w zadaniu 12.2.W *Poprawa jakości powietrza i przeciwdziałanie zmianom klimatu* – wykonanie wyniosło 452.411,3 tys. zł, tj. 58,6% planu, a miernik⁸⁵ został zrealizowany w 30,3% głównie z powodu przekazywania przez beneficjentów wadliwych dokumentów potwierdzających osiągnięcie efektu;
- w zadaniu 12.7.W *Zintegrowane działania na rzecz ochrony środowiska* wykazywanie – wykonanie wyniosło 47.870,1 tys. zł, tj. 74,7% planu; natomiast miernik⁸⁶ został przekroczony o 95,9% (o 37716 RLM) w wyniku zintensyfikowania działań mających na celu przyspieszenie procesu zamykania i rozliczania umów zawartych z beneficjentami;
- w zadaniu 12.1. W *Kształtowanie bioróżnorodności* poniesienie niższych niż – wykonanie wyniosło 140.589,8 tys. zł, tj. 84,2% planu, a miernik⁸⁷ został zrealizowany w 45,7% ze względu na przesunięcie na kolejne lata przewidywanego terminu zakończenia niektórych umów realizujących duże wartości miernika, głównie w zakresie programu priorytetowego *Ochrona obszarów i gatunków cennych przyrodniczo*, gdzie NFOŚiGW wyraził zgodę na przedłużenie realizacji projektów dotyczących inwentaryzacji ornitologicznej obszarów Natura 2000.

(dowód: akta kontroli str. 1689, 1713-1714, 2892-2893, 4686-4700, 4723-4759, 5245-5251)

W ocenie NIK, brak korelacji wypłat środków i osiąganych wartości mierników w danym roku budżetowym, w ramach realizacji budżetu zadaniowego, negatywnie wpływa na przejrzystość budżetu w układzie zadaniowym.

8. Realizacja programów współfinansowanych środkami zagranicznymi przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej

Opis stanu faktycznego

Według art. 191 ust. 1. ustawy o finansach publicznych instytucja, z którą beneficjent zawarł umowę o dofinansowanie projektu, przekazuje dysponentowi części budżetowej lub do zarządu województwa, w terminie do 5 dnia każdego miesiąca, zbiorcze harmonogramy wydatków wynikających z podpisanych umów.

W 2014 r. NFOŚiGW przekazywał harmonogramy w ramach środków MF EOG i NMF oraz I, II, III, IV osi PO LiŚ do Ministra Środowiska oraz IX osi PO LiŚ do Ministra Gospodarki.

Harmonogram płatności w ramach I, II, III i IV osi PO LiŚ za kwiecień 2014 r. został przekazany Ministrowi Środowiska w dniu 6 maja 2014 r. Według wyjaśnień Dyrektora Departamentu Planowania i Sprawozdawczości opóźnienie spowodowane było długim weekendem majowym. Dzień 2 maja 2014 r. był dniem wolnym od pracy, w związku z czym pierwszym dniem pracującym po zakończeniu poprzedniego miesiąca był dzień 5 maja, w którym harmonogram został opracowany.

Nie sporządzano harmonogramu płatności w ramach ISPA/Funduszu Spójności 2000–2006. Plan dotyczący wypłat środków Funduszu Spójności w 2014 r., w ujęciu rocznym, zawarty był w Planie działalności NFOŚiGW na 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 5468-5470)

Podstawą ustalania terminów płatności w harmonogramach były m.in. informacje zawarte w „Planie wystąpień o środki płatności”, „Harmonogramie realizacji projektu” i „Planie finansowania projektu”, informacje z departamentów nadzorujących realizację poszczególnych projektów, ich prognozy oraz korespondencja z instytucjami nadrzędnymi, listy zamknięcia otrzymywane z Komisji Europejskiej.

Prognozy płatności w ramach ww. programów były przysyłane do instytucji pośredniczących (Ministerstwo Środowiska i Ministerstwo Gospodarki). Współpraca NFOŚiGW z Ministrem Środowiska w powyższym zakresie polegała na określeniu przez Ministra wzoru zbiorczych harmonogramów płatności w ramach PO LiŚ i MF EOG i NMF oraz na przewodnictwie Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Środowiska w Radzie Nadzorczej NFOŚiGW, która

⁸⁵ Ograniczenie lub uniknięcie emisji dwutlenku węgla (Mg/rok).

⁸⁶ liczba dodatkowych osób korzystających z ulepszanego oczyszczania ścieków (RLM).

⁸⁷ suma zasięgów powierzchniowych zrealizowanych działań służących ochronie i kształtowaniu wartości przyrodniczych i krajobrazowych (ha).

zatwierdza plan działalności NFOŚiGW, określający harmonogramy wypłat w ramach FS w 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 5453-5460)

W toku kontroli Wniosek⁸⁸ o wypłatę środków z rezerwy celowej dla beneficjenta realizującego projekt z udziałem środków Funduszu Spójności na kwotę 3.707,3 tys. zł. Płatność została dokonana zgodnie z procedurami określonymi w umowie dotacji celowej nr 42/DE/2014 z dnia 17 kwietnia 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 758-782, 4768-4808, 5451-5452, 5476-5489)

W 2014 r. na finansowanie zadań realizowanych z udziałem środków europejskich wykorzystano łącznie kwotę 3.540.674,5 tys. zł, tj. 60,1% wszystkich wypłat zrealizowanych przez NFOŚiGW w 2014 r. w kwocie 5.893.461,6 tys. zł, w tym 3.306.207,1 tys. zł (93,4%) stanowiły środki funduszy europejskich, a 234.467,4 tys. zł (6,6%) stanowiły środki NFOŚiGW na współfinansowanie w ramach tzw. „wkładu własnego”.

Wypłacona w 2014 r. kwota środków funduszy europejskich była wyższa o 16,8% od wartości planowanych i o 19,0% wyższa od wypłat w 2013 r. Ze środków europejskich wykorzystano m.in.:

- 2.915.975,2 tys. zł ze środków w ramach PO liŚ, tj. o 380.269,0 tys. zł (15%) więcej niż planowano,
- 320.464,0 tys. zł w ramach ISPA, tj. o 225.090,9 tys. zł (236%) więcej niż planowano.

Wypłacona w 2014 r. ze środków własnych NFOŚiGW kwota 234.477,4 tys. zł na współfinansowanie projektów realizowanych z udziałem środków europejskich była niższa o 11.843,0 tys. zł (4,8%) od wydatków na ten cel w 2013 r. Z kwoty tej wykorzystano:

- 119.511,5 tys. zł na finansowanie pożyczkowe, tj. o 6.679,8 tys. zł (5,9%) więcej niż w 2013 r.,
- 114.955,9 tys. zł na finansowanie dotacyjne, tj. o 18.532,9 tys. zł (13,9%) mniej niż w 2013 r.

Według wyjaśnień Dyrektora Departamentu Planowania i Sprawozdawczości NFOŚiGW przekroczenie planowanej wartości wydatków w ramach Funduszu Spójności wynikało z przekazania przez Komisję Europejską kwot płatności końcowych dla większej niż zakładano liczby projektów oraz wypłaty środków beneficjentom z płatności końcowych przekazanych w 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 4622-4628, 5493-5498)

Ze środków PO liŚ w kwocie 2.915.975,2 tys. zł przekazano w ramach:

- Priorytetu I – 1.299.021,7 tys. zł, tj. 108,3% wartości planowanej (1.200.000,0 tys. zł) oraz 97,4% środków przekazanych w 2013 r.,
- Priorytetu II – 951.254,9 tys. zł, tj. 153,4% wartości planowanej (620.053,2 tys. zł) oraz 325,0% środków przekazanych w 2013 r.,
- Priorytetu III – 223.612,8 tys. zł, tj. 81,3% wartości planowanej (275.123,0 tys. zł) oraz 69,7% środków przekazanych w 2013 r.,
- Priorytetu IV – 138.946,3 tys. zł, tj. 92,6% wartości planowanej (150.000,0 tys. zł) oraz 75,1% środków przekazanych w 2013 r.

Według udzielonych wyjaśnień przekroczenie wydatków w ramach I i II Priorytetu wynikało z przyspieszenia realizacji umów. Niewykonanie planu wydatków w ramach Priorytetu III również wynikało z przyspieszenia, mającego miejsce w 2013 r. Część wypłat, w związku z przyznaniem dodatkowych środków przez Ministerstwo Środowiska, została zrealizowana w 2013 r., przez co zmniejszeniu uległy kwoty przekazane beneficjentom w 2014 r. Niewykonanie planu wydatków w ramach Priorytetu IV wynikało z aktualizacji harmonogramów przez beneficjentów oraz rozwiązania siedmiu umów o dofinansowanie.

(dowód: akta kontroli str. 4622-4628, 5493-5498)

NFOŚiGW, jako Instytucja Pośrednicząca II stopnia, realizował zadania związane z 90 projektami dofinansowanymi z Funduszu Spójności o łącznych wydatkach kwalifikowanych

⁸⁸ Tj. jedyny wniosek z listopada 2014 r.

4.287.214,8 tys. euro, z których do dnia 31 grudnia 2014 r. wypłacił beneficjentom 92,1% przyznanej alokacji środków (2.624.068,8 tys. euro).

W 2014 r. NFOŚiGW w ramach FS przekazał beneficjentom kwotę 76.490,4 tys. euro, natomiast środki przekazane przez KE w 2014 r. wyniosły 48.200,4 tys. euro. Płatności końcowe w łącznej kwocie 48.200,4 tys. euro dotyczyły 19 projektów. Do końca 2014 r. 69 z 90 powyższych projektów otrzymało płatność końcową z KE.

Według wyjaśnień Dyrektora Departamentu Planowania i Sprawozdawczości NFOŚiGW powodem niepełnego wykorzystania przyznanych środków było:

- zawarcie kontraktów na kwoty poniżej kwot wydatków zapisanych w decyzjach,
- przeniesienie do następnej perspektywy finansowej dwóch zadań przewidzianych do realizacji w ramach projektów z lat 2000–2006,
- korekty systemowe nałożone na 89 projektów,
- korekty indywidualne polegające na kwalifikacji wydatków przez KE.

Dla 69 projektów rozliczonych przez KE do końca 2014 r. kwota niewykorzystanych środków wyniosła 36.797 tys. euro.

(Dowód: akta kontroli str. 5493-5504)

Z limitu przyznanego przez Ministra Środowiska na płatności w ramach budżetu środków europejskich na rzecz beneficjentów MF EOG i NMF, w łącznej kwocie 71.079,6 tys. zł, wypłacono 68.335,0 tys. zł, tj. 96,1%.

Niepełne wykorzystanie środków MF EOG stwierdzono w programie PL02, w ramach którego NFOŚiGW w 2014 r. wypłacił kwotę 10.267,4 tys. zł, tj. 79,5% limitu przyznanego przez Ministra Środowiska w kwocie 12.918,9 tys. zł. Wynikało to m.in. z wydłużonego procesu podpisywania umów z beneficjentami oraz wstrzymania części planowanych wypłat z powodu niedostarczenia przez beneficjentów pełnej dokumentacji dotyczącej rozliczenia wypłaconych wcześniej zaliczek.

(dowód: akta kontroli str. 4622-4628, 5550, 5505-5507)

W NFOŚiGW dokonano oceny występujących zagrożeń oraz zidentyfikowano m.in. następujące ryzyka dla wykorzystania dostępnej alokacji w ramach PO LiŚ:

- możliwość niewykorzystania środków z powodu niepełnej kontraktacji (460 mln zł w ramach I priorytetu PO LiŚ) oraz niewykorzystania środków z rezerwy inwestycyjnej (ok. 44 mln zł w ramach I priorytetu PO LiŚ);
- oszczędności powstające w trakcie realizacji projektów;
- opóźnienia w realizacji projektów stwarzające ryzyko niezakończenia ich do końca 2015 r.;
- ryzyko nieosiągnięcia zakładanych efektów ekologicznych.

(dowód: akta kontroli str. 5520-5542)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w powyższym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

8.1. Zadania finansowane dotacjami z budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

Dotacje z budżetu państwa wykorzystane zostały w wysokości 80.238,9 tys. zł, tj. 100,6% planu (kwota ta była wyższa od wykonania w 2013 r. o 37.527,7 tys. zł, tj. o 87,9%) na zadania realizowane przez NFOŚiGW ze środków UE, z tego:

- korekta systemowa⁸⁹ została wypłacona beneficjentom w kwocie 65.787,9 tys. zł, wyższej o 5.968,9 tys. zł, tj. 110,0% planu (59.819 tys. zł), z tego 65.694,6 tys. zł w ramach FS⁹⁰ i 93,3 tys. zł w ramach PO LiŚ⁹¹); rozliczenie wykorzystanych środków zostało przyjęte przez Instytucję Pośredniczącą;

⁸⁹ „Korekta systemowa” – to 2% środków z Funduszu Spójności i Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, należnych danemu beneficjentowi (po rozliczeniu przez Komisję Europejską). Jest ona refundowana z rezerwy celowej budżetu państwa. Refundacja dotyczy jedynie tej części korekty, która wynika z uchybień instytucji państwowych, tj. braku zgodności prawa polskiego (ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych – Dz.U. z 2013 r., poz. 907 z późn. zm.) z prawem unijnym.

⁹⁰ na poczet uzupełnienia dofinansowania dla 36 projektów na podstawie umowy dotacji celowej nr 42/DE/2014 (wraz z sześcioma aneksami) zawartej pomiędzy NFOŚiGW a Ministrem Środowiska.

- pomoc techniczna – NFOŚiGW (jako *Instytucja Wdrażająca* w ramach PO LiŚ jest jednocześnie beneficjentem programu operacyjnego *Pomoc Techniczna*⁹²) otrzymał w 2014 r. refundację poniesionych wydatków w kwocie 12.842,4 tys. zł⁹³, tj. 97,9% planu (13.112 tys. zł), o 972,5 tys. zł, tj. o 7,0% mniej niż w 2013 r. (13.814,9 tys. zł);
- pomoc techniczna dla projektów realizowanych ze środków MF EOG i NMF (koszty zarządzania) wraz z dotacjami Funduszu Współpracy Dwustronnej (FWD) dla Operatora Programu⁹⁴ w 2014 r. wyniosła 1.608,6 tys. zł⁹⁵, tj. 23,5% planu (6.840 tys. zł). Otrzymano środki z MF EOG i NMF. Ze względu na opóźnienie we wdrażaniu działania w ramach FWD, Operator Programu, nie poniósł żadnych kosztów objętych dotacjami.

(dowód: akta kontroli str. 710, 712-720, 758-800, 1244-1254, 1583-1619, 2831, 2842-2843, 4764-4830, 4839-4841)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej finansowania zadań dotacjami z budżetu państwa nie stwierdzono nieprawidłowości.

8.2. Realizacja kosztów na cele i zadania inne niż ujęte w planie finansowym

Opis stanu
faktycznego

Na mocy porozumień z Ministrem Środowiska i Ministrem Gospodarki NFOŚiGW pełni rolę Instytucji Wdrażającej dla Funduszu Spójności 2000–2006 oraz dla osi I–IV i IX PO LiŚ. Na mocy porozumień zawartych z Ministrem Środowiska Narodowy Fundusz realizował także zadania w ramach NMF i MF EOG.

Ponadto NFOŚiGW pełnił funkcję Krajowej Instytucji Wdrażającej Instrument Finansowy LIFE+ w perspektywie 2007–2013, wydając w 2014 r. kwotę 34.731,2 tys. zł. W *Programie działań na rzecz środowiska i klimatu LIFE (2014–2020)*, będącym kontynuacją LIFE+, NFOŚiGW pełni rolę *Krajowego Punktu Kontaktowego LIFE*.

(dowód: akta kontroli str. 4625, 4629-4684, 5520-5539, 5543-5554, 6120-6136)

8.3. Forma i częstotliwość sprawozdań z przebiegu i wykonania zadań lub innych materiałów przedkładanych przez Prezesa Zarządu NFOŚiGW Ministrowi Środowiska

Opis stanu
faktycznego

Zarząd NFOŚiGW przedłożył Radzie Nadzorczej trzy kwartalne sprawozdania z realizacji planu finansowego i planu działalności oraz projekt sprawozdania rocznego.

Zarząd NFOŚiGW przedkładał także Ministrowi Środowiska informacje kwartalne o realizacji planu finansowego w zakresie projektów z udziałem środków UE, wpływów i wydatków zobowiązań wieloletnich oraz informacje o realizacji przedsięwzięć zamawianych przez Ministra Środowiska.

Ponadto, NFOŚiGW terminowo przedkładał Ministrowi Środowiska informacje zbiorcze, wymagane art. 400 k ust. 2 pkt 5 ustawy POŚ, jak również *Sprawozdanie z działalności NFOŚiGW w 2013 r.*

NFOŚiGW przekazywał Ministrowi Środowiska na bieżąco informacje dotyczące realizacji zadań finansowanych ze środków zagranicznych i innych strumieni finansowych. Ponadto, informował o finansowaniu pjb.

⁹¹ w celu sfinansowania wydatków uznanych za niekwalifikowalne w trzech projektach Priorytetu IX PO LiŚ na podstawie umowy dotacji celowej Nr IV/00525/P/90011/2000/14/DFE zawartej pomiędzy NFOŚiGW a Ministrem Gospodarki.

⁹² na podstawie czterech umów zawartych przez NFOŚiGW z Ministrem Środowiska (nr: UDA POIS.15-2/13-01-00 i UDA POIS.15-2/15-01-00) i z Ministrem Gospodarki (nr: UDA POIS.15-4/13-01-00, UDA POIS.15-4/15-01-00).

⁹³ bez uwzględnienia zwrotu dokonanego w 2014 r. na kwotę 4,8 tys. zł.

⁹⁴ W celu sfinansowania, nie więcej niż 85% wydatków kwalifikowalnych z zakresu kosztów zarządzania związanych z wdrażaniem Programów: PL02, PL03 i PL04 na podstawie umowy dotacji celowej nr 56/DE/2014 zawartej pomiędzy NFOŚiGW a Skarbem Państwa - Ministrem Środowiska.

⁹⁵ po uwzględnieniu zwrotu dokonanego w 2015 r. dotacji przeznaczonej na finansowanie kosztów zarządzania związanych z wdrażaniem Programu PL04 w kwocie 188,6 tys. zł, z tego 83,0 tys. zł – zwrot niewykorzystanej dotacji oraz 105,6 tys. zł zwrot zatrzymanej kwoty z tytułu nierozliczonej faktury.

(dowód: akta kontroli str. 710-711, 720-723, 1201-1243, 4629-4630, 4997-4999)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w ww. opisanym obszarze nie stwierdzono nieprawidłowości.

9. Inne ustalenia kontroli

9.1. Zwrot nadpłat za brak sieci

Opis stanu
faktycznego

NFOŚiGW jest beneficjentem opłat za brak sieci zbierania pojazdów wycofanych z eksploatacji. W 2014 r. NFOŚiGW dokonał zwrotu nadpłat za brak sieci⁹⁶ pięciu podmiotom w łącznej wysokości 22.902,0 tys. zł (bez odsetek). Zgodnie z Porozumieniem⁹⁷, NFOŚiGW będzie dokonywał ewentualnych zwrotów równowartości wpłat (bez odsetek) na dochody budżetu państwa, co przyczyni się do zmniejszenia przyszłych obciążeń budżetu państwa, związanych z decyzjami GIOŚ. Od dnia 24 grudnia 2014 r. NFOŚiGW nie dokonywał, na podstawie zawartego Porozumienia, zwrotów równowartości kwot nadpłat wynikających z decyzji GIOŚ określających wysokość nadpłat.

(dowód: akta kontroli str. 711, 723-727, 1636, 1646-1675, 1773, 2284-2287, 4760-4763)

9.2. Realizacja zobowiązań Polski wynikających z członkostwa w organizacjach/umowach międzynarodowych, za które odpowiada Minister Środowiska w dziedzinach gospodarki wodnej i ochrony środowiska

Opis stanu
faktycznego

W wystąpieniu pokontrolnym, skierowanym w związku z kontrolą pn. *Wykonanie przez państwowe jednostki budżetowe zadań dofinansowanych z rezerwy celowej utworzonej w budżecie państwa na podstawie ustawy – Prawo ochrony środowiska*⁹⁸, NIK stwierdziła, że obowiązek opłacania składek do organizacji międzynarodowych wynika z członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w tych organizacjach i nie mieści się w katalogu zadań możliwych do sfinansowania ze środków NFOŚiGW, określonych w art. 400a ustawy – Prawo ochrony środowiska.

Stwierdzono, że zostały zawarte dwie umowy pomiędzy NFOŚiGW a Skarbem Państwa – Ministerstwem Środowiska na realizację zadania pn. *Realizacja zobowiązań finansowych Polski wynikających z członkostwa w organizacjach międzynarodowych, za które odpowiada Minister Środowiska w dziedzinach gospodarki wodnej i ochrony środowiska*, tj.

- umowa z dnia 28 października 2013 r., na podstawie której opłacono składki⁹⁹ w kwocie 38.197,3 tys. zł. Środki NFOŚiGW zostały wskazane, jako źródło finansowania składek w art. 28 ustawy z dnia 8 listopada 2013 r. o *zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej*¹⁰⁰;
- umowa z dnia 26 czerwca 2014 r. na kwotę dofinansowania 39.537,0 tys. zł, z przeznaczeniem na opłacenie składek członkowskich¹⁰¹ na rok 2015. Pismem z dnia 10 marca 2015 r. Prezes Zarządu NFOŚiGW poinformowała Ministra Środowiska o wstrzymaniu wypłaty zaliczki w kwocie 30.787,0 tys. zł do czasu potwierdzenia – w kontekście wyżej przywołanego wystąpienia pokontrolnego NIK – pozostawiania zakresu ww. umowy bez zmian.

Do dnia zakończenia niniejszej kontroli, Minister Środowiska nie przedstawił Prezesowi Zarządu NFOŚiGW swojego stanowiska w tej sprawie.

(dowód: akta kontroli str. 2901-2990)

⁹⁶ Opłaty naliczane na podstawie przepisów ustawy z dnia 20 stycznia 2005 r. o *recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji*.

⁹⁷ Podpisany w dniu 24 grudnia 2014 r. pomiędzy Ministrem Środowiska, GIOŚ oraz NFOŚiGW w sprawie *zasad dokonywania zwrotu kwot nadpłat powstałych w wyniku dokonywania opłaty nienależnej lub w nadmiernej wysokości przez podmiot zobowiązany do zapewnienia sieci zbierania pojazdów*.

⁹⁸ P/14/057.

⁹⁹ Wynikające z przynależności do umowy/organizacji międzynarodowej: EUMETSAT, Konwencja Helsińska, Protokół Montrealski, Europejska Agencja Kosmiczna (ESA).

¹⁰⁰ Dz.U. z 2013 r., poz. 1645.

¹⁰¹ EUMETSAT, Konwencja Helsińska, Protokół Montrealski, Europejska Agencja Kosmiczna (ESA).

9.3. Inwestycje wieloletnie

Opis stanu
faktycznego

W 2014 r. NFOŚiGW finansował realizację trzech następujących inwestycji gospodarki wodnej.

1. Budowa stopnia wodnego Malczyce na rzece Odrze – inwestycję rozpoczęto w 1997 r. NFOŚiGW finansował budowę od 2000 r. w ramach jednorocznych umów. W 2014 r. nakłady na budowę wyniosły 63.343,0 tys. zł, tj. 100% dotacji udzielonej przez NFOŚiGW¹⁰². W 2014 r. harmonogram rzeczowo-finansowy umowy był zmieniany dwukrotnie, głównie z powodu zmian kolejności robót wynikających z konieczności zachowania ciągłości technologicznej i organizacyjnej budowy, z powykonawczego obmiaru robót oraz opóźnień wynikających z przedłużających się uzgodnień administracyjnych.

Planowany na 2015 r. koniec budowy został przełożony na 2019 r., z powodu aktualizacji zbiorczego zestawienia kosztów¹⁰³, dokonanej z konieczności uwzględnienia wymogów decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach¹⁰⁴ oraz zmian projektowych wynikających z ustalenia nowego poziomu przepływu¹⁰⁵. W wyniku aktualizacji zbiorczego zestawienia kosztów wartość kosztorysowa inwestycji wzrosła z 822.428,0 tys. zł do 1.414.552,6 tys. zł. Decyzję o konieczności aktualizacji zbiorczego zestawienia kosztów inwestor – Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Gliwicach podjął w 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 5810-5935)

2. Budowa Polderu Racibórz – rozpoczęta w 2008 r. NFOŚiGW rozpoczął finansowanie tej inwestycji w 2014 r., zaliczką w kwocie 100,0 tys. zł, na podstawie umowy dotacji zawartej w 2013 r.¹⁰⁶.

Harmonogram rzeczowo-finansowy inwestycji zmieniany był w 2014 r. dwukrotnie, stosownie do postępu prac. W trakcie kontroli, przeprowadzonej przez NFOŚiGW w październiku 2014 r., stwierdzono m.in. opóźnienie w realizacji kontraktu wynoszące około roku, problemy z wykonaniem Projektów Wykonawczych, a także zidentyfikowano zagrożenie wykorzystania przewidzianej na 2015 r. zaliczki w kwocie 161.770,0 tys. zł. W związku z powyższym w dniu 5 lutego 2015 r. zmieniono harmonogram realizacji omawianej inwestycji – przesunięto wypłaty przewidziane na 2015 r. w kwocie 161.770,0 tys. zł na lata następne objęte umową, tj. 2016–2017.

Pierwotnie termin zakończenia inwestycji zakładano na 2015 r. W umowie dotacji z NFOŚiGW termin zakończenia inwestycji ustalono na 2017 r. W związku z problemami w realizacji inwestycji (konflikt pomiędzy Inżynierem Kontraktu, Wykonawcą i Inwestorem) niepotwierdzonym terminem zakończenia jest rok 2018.

(dowód: akta kontroli str. 5810-5838, 5936-5989)

3. Budowa zbiornika wodnego Świnna Poręba – inwestycja rozpoczęta w 1986 r., a planowany termin jej zakończenia to 2015 r.¹⁰⁷. NFOŚiGW finansuje ww. inwestycję od 2000 r. Umowa na finansowanie inwestycji w 2014 r.¹⁰⁸ została zawarta w dniu 24 marca 2014 r. na kwotę 150.000,0 tys. zł¹⁰⁹.

Harmonogram rzeczowo-finansowy tej umowy zmieniany był w 2014 r. trzykrotnie, w tym raz w związku z podpisaniem aneksu, którym zwiększono kwotę dofinansowania w 2014 r. do 210.000,0 tys. zł. Pozostałe zmiany polegały na dostosowaniu harmonogramu do zrealizowanych prac oraz kwoty wynikającej z przeprowadzonego postępowania

¹⁰² Na podstawie umowy nr 282/2014/Wn-01/GW-RR/D z dnia 16 maja 2014 r.

¹⁰³ Zbiorcze Zestawienie Kosztów zostało zatwierdzone przez Prezesa KZGW w dniu 7 listopada 2014 r.

¹⁰⁴ Decyzja Burmistrza Miasta i Gminy Wołów zn. WIR.ET.7625/20/7,08/06 z dnia 22 stycznia 2009 r., w której pokreślone zostały środowiskowe uwarunkowania zgody na realizację przedsięwzięcia pn. „Budowa stopnia wodnego Malczyce na rzece Odrze w km 300 w rejonie wsi Rzeczyca, gm. Środa Śląska, Wołów i Brzeg Dolny”.

¹⁰⁵ Nowy poziom przepływu wynikał z modernizacji Wrocławskiego Węzła Wodnego.

¹⁰⁶ Umowa dotacji nr 345/2013/Wn-12/GW-ZB/D z dnia 17 czerwca 2013 r. obejmująca finansowanie inwestycji dotacją NFOŚiGW w łącznej kwocie 369.635,2 tys. zł w latach 2013-2017. Szacunkowy koszt realizacji zadania wynosił 936.675,2 tys. zł. Pozostałe wydatki zostały sfinansowane przez Bank Światowy w kwocie 25,5 mln zł oraz Bank Rozwoju Rady Europy w kwocie 102,0 mln zł.

¹⁰⁷ Zgodnie z ustawą z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie ustawy o ustanowieniu programu wieloletniego „Program budowy Zbiornika Wodnego Świnna Poręba w latach 2006-2011” (Dz.U. z 2013 r., poz. 1653).

¹⁰⁸ Umowa nr 138/2014/Wn-06/GW-ZB/D.

¹⁰⁹ Całość kwoty 150.000,0 tys. zł stanowiły koszty kwalifikowane i w całości miały być finansowane dotacją NFOŚiGW. W harmonogramie rzeczowo-finansowym do umowy ujęto również finansowanie w 2015 r. w kwocie 80.800,0 tys. zł.

o udzielenie zamówienia publicznego. RZGW w Krakowie złożył rozliczenie umowy dotacji na kwotę 209.998,1 tys. zł.

Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Departamentu Ochrony i Gospodarowania Wodami w NFOŚiGW, do dnia zakończenia kontroli NFOŚiGW nie miał możliwości rozliczenia końcowego umowy, ze względu na różnice między zakresem rzeczowym zawartym w obowiązującym harmonogramie, a zakresem rzeczowym wykazanym przez beneficjenta w złożonym rozliczeniu końcowym¹¹⁰. Zamknięcie rzeczowe umowy i rozliczenie końcowe będzie możliwe dopiero po akceptacji przesłanej w dniu 4 marca 2015 r., aktualizacji harmonogramu, która jest uwarunkowana dodatkowymi wyjaśnieniami ze strony RZGW w Krakowie, akceptacji zrealizowanego zakresu rzeczowego ze strony Prezesa KZGW oraz pozytywnego wyniku kontroli terenowej¹¹¹.

(dowód: akta kontroli str. 5810-5838, 5999-6088)

9.4. Weryfikacja dokumentów rozliczeniowych

Opis stanu
faktycznego

Stwierdzono, że w przypadku finansowania przedsięwzięć:

- ze środków krajowych (pożyczki, dotacje, w tym współfinansowanie PO liŚ);
- ze środków krajowych dla państwowych jednostek budżetowych (pjb);
- w ramach LIFE+ oraz LIFE;
- w ramach Systemu Zielonych Inwestycji (GIS);

NFOŚiGW odstąpił od obowiązku przedkładania przez beneficjentów poświadczonych kopii faktur i innych dowodów księgowych potwierdzających poniesione koszty. Beneficjenci, stosownie do zapisów umów, przedkładali zbiorcze zestawienia bez konieczności jednoczesnego składania do NFOŚiGW, wraz z wnioskiem¹¹² o wypłatę środków, rozliczenie środków, kopii dokumentów rozliczeniowych wymienionych w tym zestawieniu.

We wzorach umów przedsięwzięć finansowanych z ww. środków wskazano, że na każde żądanie NFOŚiGW beneficjent okaże prawidłowo opisane dokumenty źródłowe prezentowane w zestawieniu faktur i innych dowodów księgowych potwierdzających poniesione koszty.

(dowód: akta kontroli str. 393-397, 844-947, 1860-1864, 1866-2175, 2177-2244, 2252, 2851-2884, 4218-4302)

Kontrolą objęto działania NFOŚiGW prowadzone w 2014 r. w celu weryfikacji dokumentów rozliczeniowych prezentowanych w zestawieniu faktur i innych dowodów księgowych potwierdzających poniesione koszty. Kontrola wykazała, że w 2014 r. na podstawie obowiązującego zestawienia faktur lub równoważnych dokumentów księgowych potwierdzających poniesione koszty (bez konieczności równoczesnego przedłożenia kopii dowodów wykazanych w zestawieniu), wypłacono środki w łącznej wysokości 970.166,7 tys. zł łącznie na podstawie 808 umów, z tego:

- 26 umów finansowanych w ramach Instrumentu Finansowego LIFE+;
- 161 umów finansowanych w ramach Systemu Zielonych Inwestycji;
- 98 umów dotyczących dofinansowania pjb;
- 523 umów pożyczek i dotacji, w tym współfinansowanie PO liŚ, finansowanych ze środków krajowych.

(dowód: akta kontroli str. 2808-2817)

Ustalone
nieprawidłowości i
uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej weryfikacji dokumentów rozliczeniowych przedkładanych przez beneficjenta stwierdzono następujące nieprawidłowości.

1. NFOŚiGW odstępując od obowiązku przedkładania przez beneficjentów kopii faktur

¹¹⁰ Pismem z dnia 4 marca 2015 r. RZGW w Krakowie złożył aktualizację harmonogramu. NFOŚiGW pismem z dnia 23 marca 2015 r. zwrócił się do RZGW o wyjaśnienia w sprawie aktualizacji HRF.

¹¹¹ NFOŚiGW w dniach 24-27 marca 2015 r. przeprowadził kontrolę budowy Zbiornika Świnna Poręba w zakresie prac będących przedmiotem omawianej umowy. Do dnia zakończenia kontroli (10.04.2015 r.) nie zostały opracowane wyniki kontroli.

¹¹² W formie ustalonego wzoru bądź pisma beneficjenta.

i innych dowodów księgowych potwierdzających poniesione koszty, nie rozpoznał i nie zdefiniował ryzyka związanego ze zmianą sposobu dokumentowania rozliczenia poniesionych kosztów. W ślad za tym nie wzmocnił stosownych mechanizmów kontroli zarządczej w celu zminimalizowania skutków wystąpienia nieprawidłowości. I tak:

- nie zwiększył liczby kontroli terenowych umów/projektów u beneficjentów;
- nie wykorzystał wizytacji w terenie jako narzędzia do sprawdzenia u beneficjenta prawidłowości dokumentów źródłowych.

Odstąpienie od obowiązku przedkładania przez beneficjenta kopii dowodów i innych dokumentów księgowych potwierdzających poniesione koszty, w ocenie NIK, spowodowało pojawienie się ryzyka ujęcia w zestawieniach niewłaściwych dowodów. Tym samym wystąpiło ryzyko rozliczenia umów i dokonywania wypłat na podstawie dokumentów obarczonych błędami.

Wprawdzie wprowadzono do umów zapisy, że na każde żądanie NFOŚiGW beneficjent jest obowiązany okazać dokumenty potwierdzające poniesione koszty, ale – co wymaga podkreślenia – w praktyce żądanie ich następowało, w świetle udzielonych wyjaśnień Prezes Zarządu w „(...) sytuacji podejrzenia błędów, w szczególności dotyczących nieprawidłowości w kwalifikowaniu kosztów lub jakichkolwiek innych sytuacjach, które zdaniem koordynatora lub innych osób uczestniczących w procesie akceptacji dokumentów rozliczeniowych podwyższają ryzyko występowania nieprawidłowości na dokumentach rozliczeniowych (...)”.

Zatem, w przypadku braku jakichkolwiek podejrzeń przez koordynatora bądź innych osób akceptujących dokumenty rozliczeniowe/zbiorcze zestawienia przedkładane przez beneficjenta – NFOŚiGW nie żądał przedstawienia kopii dokumentów będących podstawą ich sporządzenia. Brak takich podejrzeń nie gwarantuje jednak, że dokumenty te są prawidłowe i prawidłowo opisane.

Ponadto, wskazane w wyjaśnieniu Prezesa Zarządu NFOŚiGW przesłanki do żądania dokumentów będących podstawą wypłaty środków/ich rozliczeń wprowadzają element dowolności w postępowaniu przy wypłacie oraz rozliczeniu transz środków.

Stwierdzono, że w 2014 r. spośród 808 umów, z których wypłacono środki na podstawie przedłożonego zestawienia faktur lub równoważnych dokumentów księgowych potwierdzających poniesione koszty – jedynie w przypadku 41 umów (tj. 5,1%) skierowano do beneficjenta żądania (łącznie 71) do przedłożenia dokumentów stanowiących podstawę sporządzenia tego zestawienia.

Prezes Zarządu NFOŚiGW wyjaśniła, że „NFOŚiGW wprowadził zestawienie dokumentów rozliczeniowych jako podstawę do wypłaty środków z umów o dofinansowanie w oparciu o dotychczasowe doświadczenia przy ich rozliczaniu. Wskazywały one bowiem na znikome ryzyko zaistnienia nieprawidłowości przy zastosowaniu takiej metody. Uzasadnieniem słuszności takiego podejścia był fakt, iż w wyniku przeprowadzonych w 2013 r. kontroli w miejscu realizacji przedsięwzięć nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie dokumentów księgowych. Podobne rezultaty w powyższym obszarze przyniosły również analogiczne kontrole terenowe, wykonane rok później, w 2014 r. W celu dodatkowego zabezpieczenia prawidłowości rozliczeń, do umowy o dofinansowanie zostały wprowadzone zapisy stwarzające NFOŚiGW możliwość żądania dokumentów rozliczeniowych od beneficjenta w dowolnym momencie. Wprowadzono także obowiązek kontrolowania prawidłowości dokumentów rozliczeniowych do procedur kontroli przedsięwzięć w miejscu ich realizacji.”

(dowód: akta kontroli str. 322-359, 1860, 1866-2175, 2818-2826, 2850-2884, 4418-44204910-4918)

Liczba kontroli terenowych projektów/umów, w ramach których badano dokumenty finansowo-księgowe w 2014 r. zmniejszyła się w porównaniu do 2013 r. W 2014 r. właściwe

departamenty kontrolne NFOŚiGW i wfośigw przeprowadziły łącznie 187 kontroli terenowych¹¹³, z tego:

- 151 kontroli przeprowadził NFOŚiGW, tj. o 56 kontroli mniej (o 27,1%) niż w 2013 r.;
- 36 kontroli przeprowadziły wfośigw.

Tym samym w 2014 r., w porównaniu do 2013 r., zmniejszyła się o 20 liczba (tj. o 9,7%) przeprowadzonych kontroli umów/projektów, obejmujących kontrolę dokumentów finansowo-księgowych.

Kontrolą objęto dokumenty finansowo-księgowe na łączną kwotę 232.814,7 tys. zł, co stanowiło jedynie 24,0% kwoty środków wypłaconych w 2014 r. Pozostałe środki (737.352,0 tys. zł) wypłacono/rozliczono na podstawie wtórnych dowodów, tj. zestawień faktur i innych dowodów księgowych potwierdzających poniesione koszty.

W toku kontroli ustalono, że w 2014 r. dokonano wypłat środków na podstawie dokumentów wtórnych w przypadku 81,8% umów – umów tych nie objęto żadną kontrolą, sprawdzeniem dokumentów finansowo-księgowych. Badanie źródłowych dokumentów finansowo-księgowych objęto 13,1% umów.

Biorąc pod uwagę strukturę kontroli terenowych, tj. liczbę kontroli przeprowadzonych w poszczególnych grupach beneficjentów stwierdzono, że NFOŚiGW w organizacjach pozarządowych (stowarzyszeniach, fundacjach) przeprowadził 15,2% kontroli (samodzielnie, a wspólnie z wfośigw – 12,3% kontroli). Najwięcej – 41,7% kontroli NFOŚiGW przeprowadził wspólnie z wfośigw w grupie beneficjentów należących do sektora finansów publicznych (w grupie tej NFOŚiGW samodzielnie przeprowadził 37,0% kontroli). W związku z faktem, że ryzyko wystąpienia nieprawidłowości w wydatkowaniu środków publicznych w przypadku beneficjentów należących do sektora finansów publicznych jest niskie, w ocenie NIK, większą liczbą kontroli terenowych należałoby objąć innych beneficjentów, należących do grupy podmiotów o podwyższonym ryzyku wystąpienia nieprawidłowości w zakresie realizacji umów.

Dyrektor Departamentu Kontroli Przedsięwzięć wyjaśnił m.in., że w 2014 r. skupiono się przede wszystkim na kontrolach terenowych projektów finansowanych z innych źródeł, w tym ze środków kończącego się PO IiŚ 2007–2013. Kontrole te angażują znacznie większe zasoby kadrowe. Spowodowało to spadek łącznej liczby przeprowadzonych kontroli terenowych w 2014 r. w porównaniu do 2013 r. Stwierdził również, że 2013 r. charakteryzował się wzrostem kontroli terenowych w porównaniu do 2012 r., wynikającym z obowiązku przeprowadzenia przez NFOŚiGW, przed dokonaniem końcowego rozliczenia i wypłaty środków dotyczących projektów finansowanych w ramach programów priorytetowych dotyczących GIS, kontroli terenowych tych projektów.

(dowód: akta kontroli str. 2808-2809, 4308-4308a, 4322-4330, 4333-4339, 4340-4352, 4353- 4356, 4357-4360, 4424-4450, 5001-5003, 5019-5078)

Dopiero w trakcie kontroli NIK wprowadzono¹¹⁴ obowiązek kontroli dokumentów rozliczeniowych w czasie wizytacji terenowych (realizowanych przez koordynatorów projektów).

Prezes Zarządu NFOŚiGW wyjaśniła m.in., że podczas wizytacji nie dokonywano badania dowodów księgowych, ale wprowadzony do umów o dofinansowanie zapis mówiący, iż na każde żądanie NFOŚiGW beneficjent okaże dokumenty wskazane w umowie o dofinansowanie – daje prawo do badania dowodów księgowych.

Ustalono, że z prawa żądania od beneficjentów dokumentów źródłowych skorzystano tylko w przypadku 5,1% umów, na podstawie których wypłacono środki w 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 2808-2809, 4910-4918, 5018, 5081-5181)

¹¹³Planowanych i dodatkowych/rezerwowych, przeprowadzonych na podstawie *Porozumienia w sprawie powierzenia niektórych czynności w ramach Krajowego Systemu Zielonych Inwestycji* zawartego w dniu 4 września 2013 r. pomiędzy NFOŚiGW i wfośigw (z wyłączeniem dwóch wfośigw).

¹¹⁴Regulaminem organizacyjnym Biura Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej zmienionym Uchwałą nr A/13/1/2015 Zarządu NFOŚiGW z dnia 30 marca 2015 r.

2. W załącznikach do wzorów umów nie uwzględniono informacji o numerze umowy i nazwy przedsięwzięcia. Skutkowało to brakiem możliwości jednoznacznego przyporządkowania załącznika do właściwej umowy. Dotyczyło to wzorów:
- Umowy o dofinansowanie w formie dotacji przedsięwzięcia realizowanego w ramach IF LIFE+¹¹⁵ – w 4 załącznikach oraz Umowy o realizację zadania państwowej jednostki budżetowej zakwalifikowanego do dofinansowania w ramach programu priorytetowego współfinansowanie LIFE+ – w jednym załączniku;*
 - Umowy o realizację zadania państwowej jednostki budżetowej zakwalifikowanego do dofinansowania w – 4 załącznikach;*
 - Umowy o dofinansowanie w formie dotacji oraz Umowy o dofinansowanie w formie pożyczki – w 3 załącznikach.*

Brak powyższych danych identyfikacyjnych, w ocenie NIK, stwarza ryzyko dowolnego wykorzystania tych dokumentów.

Prezes Zarządu NFOŚiGW wyjaśniła m.in., iż trwają prace nad aktualizacją *Podręcznika Procedur Współfinansowania Projektów Programu LIFE*. Planowane zmiany obejmują wymóg wpisywania na każdym załączniku numeru umowy, której dotyczy oraz nazwy przedsięwzięcia. W czasie kontroli NIK wprowadzono¹¹⁶ do załączników do wzorów *Umowy o dofinansowanie w formie dotacji*, *Umowy o dofinansowanie w formie pożyczki* numer umowy i *Umowy o realizację zadania państwowej jednostki budżetowej zakwalifikowanego do dofinansowania* numer umowy umożliwiające identyfikację poszczególnych załączników z właściwą umową.

(dowód: akta kontroli str. 201-321, 844-947, 1866-2244, 2818-2824, 4218-4302, 5004-5017)

NIK zwraca również uwagę, że NFOŚiGW nie wprowadził do wewnętrznych regulacji obowiązku weryfikacji faktur lub innych równoważnych dokumentów księgowych o równowartości minimum 10% kosztów kwalifikowanych przedsięwzięcia, w związku z realizacją umów o dofinansowanie w formie dotacji i pożyczki, pomimo że zamiar wprowadzenia takiego obowiązku został podany w uzasadnieniu do uchwały Zarządu NFOŚiGW¹¹⁷ z dnia 6 czerwca 2013 r.

Prezes Zarządu NFOŚiGW wyjaśniła m.in., że: „(...) zasadnym stało się odstępianie od wcześniej zaproponowanego obligatoryjnego obowiązku weryfikacji faktur lub innych równoważnych dokumentów księgowych o równowartości minimum 10% wartości kosztów kwalifikowanych przedsięwzięcia. (...) Mając na uwadze dbałość o wydatkowanie środków publicznych oraz konieczność zachowania podstawowych standardów bezpieczeństwa ich gospodarowaniem (...) wypracowano następujący mechanizm kontroli prawidłowości wydatkowania środków:

- weryfikacja prawidłowości danych wykazanych w dokumentach rozliczeniowych w oparciu o przedstawione przez beneficjenta dokumenty (faktury lub równoważne dokumenty księgowe) prowadzona jest w sytuacji podejrzenia błędów (...),
- w przypadku stwierdzenia istotnych błędów w dokumentach rozliczeniowych, przedsięwzięcie takie obejmowane jest wzmożoną kontrolą, a w uzasadnionych przypadkach szczegółową kontrolą terenową,
- (...) koordynator może zainicjować kontrolę przedsięwzięcia w momencie powzięcia jakiegokolwiek informacji wskazującej na zagrożenie realizacji przedsięwzięcia lub jakichkolwiek innych nieprawidłowości dotyczących przedsięwzięcia”.

W związku z udzieleniem ww. wyjaśnień, na pytanie „Na czym polegała wzmożona kontrola, przez kogo i gdzie była wykonywana, w jaki sposób została udokumentowana?” Prezes Zarządu NFOŚiGW wyjaśniła m.in., że: „(...) Wzmożona kontrola dotyczy tych rozliczeń, w ramach których stwierdzono istotne błędy, i które wymagają w tym zakresie poprawy. Kontrola taka wykonywana jest przede wszystkim przez pracownika właściwej komórki zgłaszającej uwagi i koordynatora umowy. Polega głównie na weryfikacji przesłanych

¹¹⁵ Wzoru obowiązującego od dnia 29 maja 2014 r.

¹¹⁶ Uchwałą Zarządu NFOŚiGW Nr B/7/35/2015 z dnia 16 lutego 2015 r. oraz Decyzją Dyrektora Biura Nr 10/DB/2015 z dnia 20 marca 2015 r.

¹¹⁷ Nr B/29/29/2013.

wyjaśnień i poprawionego rozliczenia. (...) Kontrola jest dokumentowana w formie korespondencji z beneficjentem. (...)” Natomiast w sprawie podania liczby przedsięwzięć objętych w 2014 r. taką wzmożoną kontrolą Prezes Zarządu wyjaśniła, że: „W 2014 r. przeprowadzono jedną kontrolę w Wydziale Edukacji Ekologicznej i w dwóch przypadkach objęto "wzmożoną" kontrolą wnioski o płatność w Departamencie Ochrony i Gospodarowania Wodami.”

Zdaniem NIK powyższe wyjaśnienia, w szczególności informacja o częstotliwości stosowania wymienionych mechanizmów kontroli prawidłowości wydatkowania środków, wskazują na brak systemowego podejścia, a stosowane działania mają charakter doraźny. Tym samym nie można uznać, że równoważą one obowiązek weryfikacji faktur lub innych dokumentów księgowych o równowartości minimum 10% kosztów kwalifikowanych przedsięwzięcia, w związku z realizacją umów o dofinansowanie w formie dotacji i pożyczki.

W ocenie NIK, opisana wyżej nieprawidłowość dotycząca niezdefiniowania ryzyk w obszarze prawidłowości wydatkowania środków przez beneficjentów w związku z wprowadzonymi zmianami, zmniejszenie liczby kontroli terenowych umów/projektów u beneficjentów, niewykorzystanie wizytacji terenowych do kontroli dokumentów źródłowych, a także rezygnacja z obowiązku weryfikacji faktur lub innych równoważnych dokumentów księgowych o równowartości minimum 10% kosztów kwalifikowalnych przedsięwzięcia – stanowi zagrożenie wydatkowania środków publicznych na podstawie dokumentów rozliczeniowych beneficjenta sporządzonych niezgodnie z postanowieniami umów lub niespełniających wymogów określonych w uor.

(dowód: akta kontroli str. 201-321, 2818-2826)

9.5. Rezygnacja beneficjentów z pożyczek po wykorzystaniu dotacji

Opis stanu faktycznego

W wyniku kontroli stwierdzono, że w 2014 r. w NFOŚiGW pięć podmiotów wypowiedziało umowy pożyczki¹¹⁸ na łączną kwotę 100.367,0 tys. zł (wzrost w porównaniu do 2013 r. o kwotę 95.927,7 tys. zł, tj. o 2.160,9%) na realizację przedsięwzięć, które były jednocześnie dofinansowane, przez NFOŚiGW, w formie dotacji. Do końca 2014 r. wypłacono łącznie 1.946,7 tys. zł (w 2013 r. – 8.684,3 tys. zł) z umów dotacji zawartych na łączną kwotę 7.350,1 tys. zł (w 2013 r. – 8.684,3 tys. zł) i stanowiących montaż finansowy wraz z umowami pożyczkowymi. Rada Nadzorcza zarekomendowała¹¹⁹ Zarządowi NFOŚiGW m.in.:

- wypracowanie mechanizmów prawnych i finansowych zniechęcających Beneficjentów NFOŚiGW do wypowiedzania – po wykorzystaniu dotacji – umów pożyczkowych;
- uatrakcyjnienia oferty pożyczkowej tak, aby była bardziej konkurencyjna w stosunku do oferty rynkowej.

Realizując ww. rekomendacje, Zarząd NFOŚiGW podjął uchwałę¹²⁰, wprowadzającą, do wzorów umów o dofinansowanie w formie pożyczki/dotacji, zapisy o karach umownych, w przypadku m.in. wypowiedzenia umowy o dofinansowanie przez beneficjenta.

Prezes Zarządu NFOŚiGW w wyjaśnieniach podała, że bez wprowadzenia zmian do zapisów ustawy – Prawo ochrony środowiska nie jest możliwe zobowiązanie beneficjenta do ponoszenia dodatkowych kosztów.

W ramach uatrakcyjnienia oferty pożyczkowej wprowadzono m.in. obniżone stawki oprocentowania, zachowując w części możliwość umorzenia kwot, zaoferowano stosunkowo długie okresy dofinansowania, rozszerzono zakres potencjalnych wnioskodawców, a także wprowadzono ofertę pożyczkową do programów dotychczas nie posiadających takiej formy (Edukacja Ekologiczna, Współfinansowanie Programu Life).

(dowód: akta kontroli str. 3035-3059, 4452-4463)

Ponadto w toku kontroli zbadano sposób realizacji umowy¹²¹, zawartej na dofinansowanie przedsięwzięcia pn. „Dobry wiatr dla regionów – ogólnopolska kampania informacyjno–

¹¹⁸ Nr 911/2012, nr 559/2011, nr 456/2013, nr 496/2012, nr 306/2012.

¹¹⁹ Protokół Nr 14/14 z posiedzenia RN w dniu 18 listopada 2014 r.

¹²⁰ Nr B/7/35/2015 z dnia 16 lutego 2015 r.

edukacyjna”. W ramach tej umowy opracowana została broszura pn. „Energetyka wiatrowa – Fakty”. Przedsięwzięcie było zgodne z listą priorytetową programów NFOŚiGW oraz spełniało wymagania określone w obowiązujących zasadach udzielania dofinansowania ze środków NFOŚiGW i w kryteriach wyboru przedsięwzięć finansowanych ze środków NFOŚiGW. Umowa była realizowana w ramach *Przeciwdziałania zmianom klimatu. Działanie 1) Programy w zakresie aktywnej edukacji ekologicznej oraz kampanie informacyjno-edukacyjne*. Koszt przygotowania oraz publikacji broszury wyniósł 8.925 zł i w całości został pokryty, w formie dotacji, przez NFOŚiGW. Przed podjęciem decyzji o wypłacie środków pracownicy NFOŚiGW zgłosili merytoryczne uwagi, które zostały uwzględnione. Poza tym NFOŚiGW poinformował beneficjenta w dniu 14 kwietnia 2014 r. o „konieczności przedstawienia treści broszury do akceptacji w ostatecznej formie, przed przekazaniem jej do publikacji (wraz z okładką).

(dowód: akta kontroli str. 3035-3059, 4913-4989, 5186-5236)

10. Kontrola zarządcza

Opis stanu faktycznego

W 2014 r. Zespół Audytu Wewnętrznego przeprowadził, zgodnie z planem, dwa audyty dotyczące: *Finansowania przedsięwzięć gospodarki wodnej oraz Finansowania przedsięwzięć ochrony klimatu i atmosfery ze środków krajowych*. Sformułowano 15 zaleceń, z czego cztery zrealizowano, trzy są w trakcie realizacji, a osiem przekazano do realizacji. Zespół Kontroli Wewnętrznej przeprowadził, zgodnie z planem, cztery kontrole dotyczące: *prawidłowości realizacji procedur dotyczących sporządzania, obiegu i kontroli dokumentów księgowych w Biurze Narodowego Funduszu, prowadzenia przez komórki ekologiczne dokumentacji projektów dofinansowanych ze środków NFOŚiGW, prawidłowości stosowania zabezpieczeń wierzytelności NFOŚiGW wynikających z umów o dofinansowanie przedsięwzięć oraz postępowania przy udzielaniu dopłat ze środków NFOŚiGW w 2012 r. do oprocentowania kredytów bankowych oraz do kredytów na kolektory słoneczne, w kontekście realizacji przez banki obowiązków wynikających z umów o współpracy*. W przyjętych przez Zarząd NFOŚiGW raportach z kontroli sformułowano 16 zaleceń, z czego cztery zrealizowano, a 12 było w trakcie realizacji.

W 2014 r. Minister Środowiska przeprowadził w NFOŚiGW kontrolę systemową PO liŚ – wszystkie zalecenia wynikające z tej kontroli zostały wdrożone lub częściowo wdrożone do realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 38-200, 601-636, 643, 6089-6096)

W dniu 9 lutego 2015 r. Prezes Zarządu NFOŚiGW złożyła oświadczenie o stanie kontroli zarządczej za rok 2014 z informacją, że „(...) w ograniczonym stopniu funkcjonowała adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza”. Zastrzeżenia odnoszące się do kontroli zarządczej dotyczyły: zgodności działań z procedurami wewnętrznymi, głównie w zakresie terminowości i właściwego dokumentowania działań; skuteczności i efektywności działania, głównie w zakresie czasu dokonywania ocen wniosków oraz negocjacji z wnioskodawcami.

W 2014 r. zrealizowano działania deklarowane w oświadczeniu za 2013 r., tj.: wprowadzono instrukcję „Model Eksploatacji Systemów Informatycznych” zawierający regulacje w zakresie bezpieczeństwa informacji elektronicznej¹²²; skrócono o osiem dni średni czas obsługi wniosków o dofinansowanie od ich złożenia do podpisania umowy przez NFOŚiGW; wprowadzono obowiązek tworzenia rejestru ryzyk przy tworzeniu planu działalności oraz jego przeglądu co najmniej przy sprawozdaniu z realizacji planu, zobowiązano właścicieli ryzyka do ciągłego monitorowania ryzyka, wprowadzono rejestr ryzyk na poziomie NFOŚiGW; sformułowano i przekazano do realizacji zalecenia po przeprowadzonych audytach/kontrolach, a ponadto audytorzy/kontrolerzy prowadzą okresowy monitoring ich realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 35-36, 642-709)

¹²¹ Nr 188/2014/Wn50/EE-EE/ku/D z dnia 11 kwietnia 2014 r.

¹²² Decyzja nr 48/DB/2014 Dyrektora Biura Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej z dnia 30 grudnia 2014 r. w sprawie zatwierdzenia instrukcji „Model Eksploatacji Systemów Informatycznych”.

Ustalono
nieprawidłowości i
uwagi

Ustalono i opisane w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym nieprawidłowości wskazują, że funkcjonujące w kontrolowanej jednostce mechanizmy kontroli zarządczej nie stanowiły wystarczającej odpowiedzi na ryzyko wystąpienia nieprawidłowości, szczególnie w obszarze związanym z weryfikacją dokumentów rozliczeniowych.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹²³, wnosi o:

- 1) zapewnienie poprawności formalnej zapisu w *Dzienniku dokumentów* jak również kontroli bieżącej dowodów księgowych;
- 2) wprowadzenia przy każdorazowej wypłacie, rozliczenia transz środków na podstawie zestawienia obowiązku weryfikacji dokumentów źródłowych, tj. faktur lub innych równoważnych dokumentów księgowych o równowartości minimum 10% kosztów kwalifikowalnych przedsięwzięcia wykazywanych w danym zestawieniu;
- 3) zwiększenie liczby kontroli terenowych u beneficjenta (obejmujących badanie dowodów finansowo-księgowych), w szczególności w jednostkach innych niż pjb;
- 4) wprowadzenie do załączników we wzorach *Umowy o dofinansowanie w formie dotacji przedsięwzięcia realizowanego w ramach IF LIFE+* oraz *Umowy o realizację zadania państwowej jednostki budżetowej zakwalifikowanego do dofinansowania w ramach programu priorytetowego współfinansowanie LIFE+* danych pozwalających na ich identyfikację z umową;
- 5) podjęcie działań zmierzających do maksymalnego wykorzystania środków zobowiązań wieloletnich;
- 6) doprowadzenie do całkowitego wyeliminowania opóźnień w zakresie rejestracji Wniosków;
- 7) rzetelne rozliczanie rzeczowe umów dotacji pod względem zgodności z HRF;
- 8) udzielanie dofinansowania na zadania realizowane przez Ministra Środowiska w ramach zakresu zadań przewidzianego w funkcji 12 – Środowisko klasyfikacji budżetu zadaniowego;
- 9) wzmocnienie mechanizmów kontroli zarządczej minimalizującej ryzyko wystąpienia nieprawidłowości związanych ze zmianą sporządzania dokumentacji rozliczeniowej dotacji przez beneficjentów;
- 10) zintensyfikowanie działań w zakresie opracowania i wdrożenia zintegrowanego systemu informatycznego oraz nowego systemu rozliczania efektów rzeczowych i ekologicznych.

Ponadto, NIK po raz kolejny wnosi o doprowadzenie do bieżącego rozliczania efektów ekologicznych osiąganych w wyniku realizacji umów dotacji i pożyczek.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

¹²³Dz. U. z 2012 r., poz. 82 z późn. zm.

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 14 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 29 kwietnia 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Środowiska

Dyrektor
Anna Krzywicka

.....
podpis

Kontrolerzy:

Jolanta Zielińska
główny specjalista k.p.

.....
podpis

Elżbieta Browińska
główny specjalista k.p.

.....
podpis

Jerzy Bazylewicz
główny specjalista k.p.

.....
podpis