



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Środowiska

Tekst jednolity*

KSI.410.001.02.2016

P/16/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

*** Uwzględniono zmiany wprowadzone Uchwałą Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 3 czerwca 2016 r. oraz sprostowano, w trybie art. 35c ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, oczywiste omyłki pisarskie w wystąpieniu pokontrolnym.**

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2015 r. – wykonanie planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Środowiska
Kontrolerzy	1. Maria Kowalska, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 96891 z dnia 8 stycznia 2016 r.; (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Jolanta Zielińska, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 96892 z dnia 8 stycznia 2016 r.; (dowód: akta kontroli str. 3-4) 3. Elżbieta Browińska, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 96894 z dnia 8 stycznia 2016 r.; (dowód: akta kontroli str. 7-8) 4. Agnieszka Kołakowska, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 96905 z dnia 16 marca 2016 r.; (dowód: akta kontroli str. 6267-6268) 5. Grzegorz Bąk, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 96893 z dnia 8 stycznia 2016 r.; (dowód: akta kontroli str. 5-6) 6. Krzysztof Nowek, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 96900 z dnia 15 lutego 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 6269-6270)
Jednostka kontrolowana	Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (dalej: „NFOŚiGW”, „NF” lub „Narodowy Fundusz”), ul. Konstruktorska 3A, 02-673 Warszawa.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Kazimierz Kujda (od dnia 18 grudnia 2015 r.). Do dnia 18 grudnia 2015 r. funkcję Prezesa Zarządu pełniła Małgorzata Skucha. (dowód: akta kontroli str. 6272, 6275, 6279)

II. Wprowadzenie

NFOŚiGW finansował przedsięwzięcia z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej w ramach Listy programów priorytetowych na 2015 r.¹ obejmującej 21 programów pogrupowanych w czterech dziedzinach: Ochrona i zrównoważone gospodarowanie zasobami wodnymi (2 programy), Racjonalne gospodarowanie odpadami i ochrona powierzchni ziemi (3), Ochrona atmosfery (4), Ochrona różnorodności biologicznej i funkcji ekosystemów (1), oraz grupa projektów międzydziedzinowych (11).

Kontrolą objęto następujący zakres:

- proces planowania i zmian w planie przychodów/kosztów/wydatków oraz ich wykonanie,
- rzetelność sprawozdań i ksiąg rachunkowych,
- udzielanie dofinansowania na realizację zadań oraz realizacja zadań przez NFOŚiGW,

¹ Zatwierdzonej Uchwałą Rady Nadzorczej nr 111/14, z dnia 10.06.2014 r. zmienioną Uchwałą Rady Nadzorczej nr 85/15, z dnia 25.08.2015 r. oraz Uchwałą Rady Nadzorczej nr 114/15, z dnia 28.10.2015 r.

- realizacja wniosków pokontrolnych NIK sformułowanych w wyniku kontroli wykonania planu finansowego NFOŚiGW oraz innych kontroli.

Przychody NFOŚiGW w 2015 r. zrealizowano w wysokości 2.289.455,2 tys. zł, tj. w 136,1% planu według ustawy budżetowej na rok 2015² (dalej „ustawa budżetowa”). Uzyskane przychody w porównaniu do 2014 r. były wyższe o 420.371,1 tys. zł, tj. o 22,5%.

W 2015 r. poniesiono koszty ogółem w kwocie 1.708.837,9 tys. zł, w tym koszty realizacji zadań stanowiły 1.602.446,7 tys. zł, a koszty funkcjonowania 86.124,5 tys. zł.

W 2015 r. ze środków zobowiązań wieloletnich wypłacono 1.832.843,7 tys. zł, w tym pożyczek – 1.140.892,5 tys. zł (62,2% całości wypłaconych środków), dotacji – 691.951,2 tys. zł (37,8%). Na koniec 2015 r. na koncie zobowiązań wieloletnich pozostawała ogółem kwota 3.666.943,3 tys. zł.

W związku z realizacją planu finansowania ochrony środowiska NFOŚiGW przekazał środki własne w łącznej wysokości 3.440.713,9 tys. zł, z tego w formie finansowania zwrotnego – 1.838.267,2 tys. zł (53,4% całości wypłaconych środków), bezzwrotnego – 1.602.446,7 tys. zł (46,6%).

W przypadku zobowiązań warunkowych³, według stanu na koniec 2015 r., proporcja zobowiązań z tytułu pożyczek (1.246.838,8 tys. zł) do dotacji (1.705.387,9 tys. zł) uległa odwróceniu w porównaniu do stanu na koniec 2014 r. (zobowiązania z tytułu: pożyczek – 2.483.201,1 tys. zł, dotacji – 2.090.410,6 tys. zł) i wyniosła 42,2%/57,8% (54,3%/45,7% w 2014 r.).

Dotacje z budżetu państwa wykorzystane zostały w wysokości 96.927,0 tys. zł na dokonanie wypłat korekt systemowych i pomocy technicznej.

W NFOŚiGW w 2015 r. na finansowanie zadań wynikających z ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 – *Prawo ochrony środowiska*⁴ (dalej „POŚ”) wykorzystano 6.432.568,8 tys. zł.

III. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli⁵ wykonanie w 2015 r. planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej było zgodne z przyjętymi założeniami w ustawie budżetowej. Stwierdzono, że nie zostały zrealizowane wnioski pokontrolne, o realizację których NIK wnioskowała w latach ubiegłych⁶. Dotyczy to przede wszystkim: zintensyfikowania działań w zakresie opracowania i wdrożenia zintegrowanego systemu informatycznego oraz nowego systemu rozliczania efektów rzeczowych i ekologicznych; podjęcia działań zmierzających do maksymalnego wykorzystania środków zobowiązań wieloletnich; doprowadzenia do wyeliminowania zaległości i opóźnień w zakresie rejestracji wniosków.

W ocenie NIK niska skuteczność działań prowadzących do realizacji wniosków pokontrolnych NIK i tym samym wyeliminowania nieprawidłowości we wskazanych obszarach działalności NFOŚiGW wskazuje na nieefektywność ustalonego w NFOŚiGW systemu kontroli zarządczej.

Uzasadnienie oceny

Do końca 2015 r. Narodowy Fundusz nie wdrożył nowego systemu rozliczania efektów rzeczowych i ekologicznych. W konsekwencji w dalszym ciągu występują nieprawidłowości w zakresie definiowania i rozliczania umów pod względem rzeczowym i ekologicznym. W ocenie NIK, Narodowy Fundusz nie zadbał o odpowiednie przygotowanie do realizacji projektu pn. *Budowa Zintegrowanej Platformy Informatycznej* oraz nie zapewnił skutecznego nadzoru nad jego realizacją. Stwierdzono nierzetelną realizację przez NFOŚiGW postanowień ugody do wypowiedzianej umowy umorzeniowej⁷, a także

² Ustawa budżetowa z dnia 15 stycznia 2015 r. (Dz.U. poz. 153 z późn. zm.).

³ Z tytułu zawartych umów oraz po decyzji Zarządu i Rady Nadzorczej przed zawarciem umów.

⁴ Dz.U. z 2013 r., poz. 1232 z późn. zm.

⁵ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 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.

⁶ Zarówno po kontroli wykonania planu finansowego NFOŚiGW, jak i innych.

⁷ Ugoda zawarta w dniu 13 maja 2009 r. z Gminą Kędzierzyn-Koźle.

nie skutecznosc dzialan celem zawarcia z Polska Akademia Nauk ugody do wypowiedzianej w 2013 r. umowy dotacji. Nalezy rowniez wskazac na niekorzystne zjawisko polegajace na wzroscie, na koniec 2015 r., zobowiazan warunkowych z tytulowi dofinansowania przedsiwziec ekologicznych przed zawarciem umowy w formie dotacji o 738,5%, w porownaniu do 2014 r.

Ponadto stwierdzono m.in.:

- niezapewnienie skutecznego systemu weryfikacji przyjmowanych dokumentow finansowych od podmiotow ubiegajacych sie i objetych dofinansowaniem;
- nierzetelne przeprowadzanie kontroli merytorycznej dokumentow finansowo-księgowych;
- niewykorzystywanie zawartych w umowach cywilnoprawnych instrumentow prawnych w celu efektywniejszego wykorzystania srodkow publicznych i dbalosci o jakosc wykonywanego przedmiotu umowy;
- nieobjęcie państwowych jednostek budżetowych oraz trzech instytutow badawczych, obowiazkiem przedkladania do weryfikacji dokumentow źródlowych o równowartosci minimum 10% kosztow kwalifikowanych przedsiwziecia;
- nieobjęcie beneficjentow, stanowiących grupe podwyższonego ryzyka, adekwatna do poziomu tego ryzyka liczba kontroli terenowych, w których badane byly dokumenty finansowo-księgowo;
- niewykorzystanie w pełni wizytacji terenowych do weryfikacji źródlowych dokumentow rozliczeniowych,
- zaleglosci i opoznienia w zakresie rejestracji wnioskow.

NIK zwraca uwage, ze w 2015 r. ze srodkow NF, poprzez rezerwe celowa poz. 59 – *Dofinansowanie zadan z zakresu ochrony srodowiska i gospodarki wodnej* oplacano skladki do organizacji miedzynarodowych oraz finansowano wydatki na realizacje projektu GreenEvo w łącznej wysokosci 41.963,7 tys. zł. NIK podtrzymuje swoje stanowisko, ze wydatki te nie byly zgodne z celem utworzenia wyzej wskazanej rezerwy. Uwagi NIK dotycza rowniez wykorzystania srodkow zobowiazan wieloletnich, z których w 2015 r. dokonano wprawdzie wypłat wyzszych niz w 2014 r., jednak na koniec 2015 r. na koncie zobowiazan wieloletnich pozostawala ogolem kwota 3.666.943,3 tys. zł, tj. wyzsza o 170.694,3 tys. zł (4,9%) w stosunku do 2014 r. Nalezy zauwazyc, ze podobnie jak w 2014 r. rowniez na koniec 2015 r. odnotowany zostal wzrost kwoty zaleglosci w przychodach NFOŚiGW z tytulowi oplat eksploatacyjnych i koncesyjnych. Oznacza to, ze podejmowane dzialania NFOŚiGW w celu egzekwowania tych naleznosci, jak rowniez wspolpraca m.in. z organami koncesyjnymi w tym zakresie, nie byly wystarczajace. Nalezy zauwazyc, ze w 2015 r. po raz pierwszy od kilku lat finansowanie zadan w formie zwrotnej bylo wyzsze od finansowania bezzwrotnego. Trend ten zaznaczyl sie w zakresie angazowania srodkow wlasnych NF oraz zobowiazan wieloletnich. Niestety wystapilo jednak niekorzystne zjawisko przewagi finansowania bezzwrotnego nad finansowaniem zwrotnym w zakresie zobowiazan warunkowych, wynikajacych z decyzji Zarzadu i Rady Nadzorczej przed zawarciem umow.

Sprawozdania w zakresie operacji finansowych (Rb-N i Rb-Z) sporzadzone zostaly na podstawie danych wynikajacych z ewidencji księgowej. Prawidlowo ewidencjonowano dowody księgowe w księgach rachunkowych. Objete badaniem wlasne wydatki inwestycyjne i zakupy inwestycyjne zostaly zrealizowane zgodnie z umowami, a nabyte produkty byly wykorzystane w biezacej dzialalnosci NFOŚiGW. Zwiększono łączna liczbe kontroli terenowych przeprowadzonych u beneficjenta, w których badano dokumenty księgowe. Rzetelnie zaplanowano i zrealizowano przychody, które ewidencjonowano i lokowano zgodnie z obowiazujacymi przepisami. Pozytywnie nalezy ocenic wprowadzenie skutecznosci rozwiązani przeciwdziałajacych rozwiazywaniu umow pozyczek przez beneficjentow, po wykorzystaniu srodkow z umow dotacji.

IV. Wyniki kontroli

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

Opis stanu
faktycznego

Uchwalony przez Radę Nadzorczą w dniu 8 sierpnia 2014 r.⁸ projekt planu finansowego NFOŚiGW na 2015 r. został zmieniony uchwałą Rady Nadzorczej z dnia 19 sierpnia 2014 r.⁹ Zmiana spowodowana była m.in. niewłaściwym sposobem prezentacji wydatków związanych z kosztami Krajowego Operatora Systemu Zielonych Inwestycji (KOSZI). Projekt planu finansowego NFOŚiGW na 2015 r. został sporządzony zgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 17 czerwca 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2015¹⁰ (dalej „nota budżetowa”).

Plan finansowy według ustawy budżetowej, zwany dalej „planem”, określał: przychody ogółem w kwocie 1.682.069,0 tys. zł, w tym dotacje z budżetu państwa 61.666,0 tys. zł; koszty ogółem 2.220.320,0 tys. zł; wynik netto (strata) – 538.251,0 tys. zł. W trakcie 2015 r. plan finansowy nie był zmieniany.

(dowód: akta kontroli str. 1161-1249, 1251-1277)

W planie działalności NFOŚiGW¹¹ 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 Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (PO IiŚ), finansowanie w 2015 r. ochrony środowiska i gospodarki wodnej łącznie wyniesie 6.356.000,0 tys. zł, w tym m.in. 1.400.000,0 tys. zł finansowanie pożyczkowe.

(dowód: akta kontroli str. 1251-1277)

Na finansowanie zadań ze środków własnych zaplanowano łączną kwotę 3.500.000,0 tys. zł (3.290.260,0 tys. zł w 2014 r.), z tego na finansowanie pożyczkowe – 1.400.000,0 tys. zł (1.168.530,0 tys. zł w 2014 r.), finansowanie dotacyjne – 2.100.000,0 tys. zł (2.121.730,0 tys. zł w 2014 r.). Procentowy udział finansowania zwrotnego i bezzwrotnego ze środków własnych NFOŚiGW zaplanowano odpowiednio w 40,0% i 60,0% (35,5% i 64,5% w 2014 r.).

Rada Nadzorcza NFOŚiGW, w dniu 28 lipca 2015 r., uchwaliła¹² aktualizację *Strategii działania Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej na lata 2013–2016 z perspektywą do 2020 r.* Powodem aktualizacji był trwający proces przygotowania perspektywy finansowej Unii Europejskiej 2014–2020 oraz brak ostatecznych rozwiązań instytucjonalnych w tym obszarze. Aktualizacja *Strategii NFOŚiGW* została opracowana z uwzględnieniem m.in. postanowień Umowy Partnerstwa¹³, PO IiŚ 2014–2020, a także Regionalnych Programów Operacyjnych 2014–2020, dokumentów przyjętych przez Komisję Europejską w 2014 r.

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W obszarze dotyczącym planowania nie stwierdzono nieprawidłowości. NIK zwraca jednak uwagę że:

1. W *Strategii działania Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej na lata 2013-2016 z perspektywą do 2020 r.*¹⁴ przewidywano m.in. dążenie do znaczącego zwiększenia udziału finansowania zwrotnego w ramach środków własnych. W roku 2016 udział ten miał wynieść 65%, a w 2020 r. – 80%. Natomiast w aktualizacji

⁸ Uchwała Nr 131/14 w sprawie uchwalenia projektu Planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej na 2015 rok oraz Planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w układzie zadaniowym na rok budżetowy 2015 oraz na lata 2016-2017.

⁹ Uchwała Nr 143/14 w sprawie zmiany projektu Planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej na 2015 rok.

¹⁰ Dz.U. poz. 825.

¹¹ Uchwalony przez Radę Nadzorczą w dniu 27 stycznia 2015 r. – zgodnie z art. 400h ust. 2 pkt 4 ustawy POŚ.

¹² Uchwała nr 73/15 Rady Nadzorczej z dnia 28 lipca 2015 r.

¹³ Art. 5 punkt 9a ustawy z dnia 6 grudnia 2008 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2014 r., poz. 1649 z późn. zm.) umowa partnerstwa – umowa określająca uwarunkowania, cele i kierunki wykorzystania środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, przygotowana z udziałem partnerów społecznych i gospodarczych oraz zatwierdzona przez Komisję Europejską.

¹⁴ Przyjętej uchwałą nr 138/12 Rady Nadzorczej z dnia 22 września 2012 r.

*Strategii*¹⁵ wprowadzono zapis o dążeniu do osiągnięcia w 2016 r. udziału finansowania zwrotnego ze środków własnych na poziomie 55%, a w 2020 r. – 70%. W nowelizacji *Strategii*, do wyliczenia udziału finansowania zwrotnego w ramach środków własnych, przyjęto wysokość dotacji pomniejszoną o dotacje, których realizacja przez NFOŚiGW wynika z wypełniania zobowiązań ustawowych lub umownych o charakterze redystrybucyjnym. W ocenie NIK, wprowadzona zasada wyłączenia kwot dotacji¹⁶ powoduje zniekształcenie faktycznej proporcji wydatków zwrotnych do bezzwrotnych. W szczególności, że na koniec 2015 r., wystąpiło niepokojące zjawisko gwałtownego wzrostu zobowiązań warunkowych w kategorii dotacji.

Według wyjaśnień Prezesa Zarządu NFOŚiGW weryfikacja oczekiwanego udziału finansowania zwrotnego w strukturze finansowania ochrony środowiska nastąpiła po analizie obserwowanego trendu zwiększania poziomu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego (jst) i ich związków, który „ograniczy w przyszłości zdolność samorządów do zaciągania zobowiązań pożyczkowych, co stanowi przesłankę do wskazania, że w początkowym okresie wdrażania Strategii NFOŚiGW, tj. w latach 2013–2014 wystąpiły niekorzystne uwarunkowania w sektorze finansów publicznych ograniczające możliwości jego zadłużania w przyszłości”.

NIK zwraca uwagę, że wartości wskaźnika stanowią istotny element procesu planowania działalności NFOŚiGW i mają bezpośredni wpływ na zachowanie płynności, szczególnie w ramach funduszu podstawowego NF. Obniżenie zakładanego, na 2016 r., wskaźnika udziału finansowania pożyczkowego w strukturze wypłat środków własnych, może stanowić dodatkowe ryzyko utraty płynności finansowej, w związku z dokonaniem w 2015 r. wydatków dotacyjnych „szywnych”¹⁷ w łącznej wysokości¹⁸ 632.298 tys. zł. Należy przy tym wziąć pod uwagę, że wyłączenie wydatków „szywnych” z puli środków dotacyjnych, która służy wyliczeniu powyższego wskaźnika, powoduje automatyczne zwiększenie udziału finansowania zwrotnego w finansowaniu zadań ze środków własnych NFOŚiGW.

(dowód: akta kontroli str. 1466-1500, 5141-5156)

Należy zauważyć, że w *Prognozie płynności finansowej Narodowego Funduszu w latach 2014–2017*¹⁹ poziom płynności określony został w 2016 r. na najniższym poziomie dla wszystkich trzech wariantów rozpatrywanych w *Prognozie*. Również w raporcie z badania sprawozdania finansowego przez niezależnego biegłego rewidenta odnotowano, że „wskaźniki płynności uległy obniżeniu w badanym okresie”. Chociaż poziom tych wskaźników, według raportu biegłego rewidenta, utrzymuje się w granicach znacznie wyższych od powszechnie uznawanych za optymalne (wskazujących na nadpłynność), to jednak należy wziąć pod uwagę, że wskaźnik ten jest zawyżony stanem środków na zobowiązaniach wieloletnich. Uzyskanie zakładanego udziału finansowania zwrotnego może być, zdaniem NIK, zagrożone ze względu na wzrost zobowiązań warunkowych²⁰ z tytułu przewidywanego udzielenia dofinansowania w formie dotacji do kwoty 158.824,5 tys. zł, tj. wzrost o 738,5% w porównaniu do 2014 r. Na koniec 2015 r. zobowiązania warunkowe przed zawarciem umów dotacji stanowiły 79,5% całości tych zobowiązań.

(dowód: akta kontroli str. 1466-1500, 3133-3192)

2. NIK zwraca uwagę na zbyt zachowawcze szacowanie, w kolejnym roku budżetowym, przychodów z tytułu opłat zastępczych i kar wynikających z ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o efektywności energetycznej²¹, tj. na poziomie 55,1% wykonania tych przychodów w 2014 r. (250.000,0 tys. zł) oraz 41,2% wykonania w 2015 r. Jednocześnie NIK przyjmuje do wiadomości, że pomimo współpracy NFOŚiGW z Urzędem Regulacji

¹⁵ Uchwałą nr 73/15 Rady Nadzorczej NFOŚiGW z dnia 28 lipca 2015 r.

¹⁶ Posiadających status zobowiązań ustawowych lub umownych o charakterze redystrybucyjnym.

¹⁷ Według przedłożonych danych.

¹⁸ Ze wszystkich źródeł finansowania.

¹⁹ Będącej przedmiotem informacji Zarządu dla Rady Nadzorczej NFOŚiGW (materiał do punktu 4 posiedzenia Rady Nadzorczej w dniu 21 stycznia 2014 r.).

²⁰ Wynikających z decyzji Zarządu i Rady Nadzorczej przed zawarciem umowy dotacji.

²¹ Dz.U. z 2015 r. poz. 2167 z późn. zm.

Energetyki trudności w planowaniu przychodów z powyższego źródła spowodowane były m.in. brakiem wiarygodnych danych.

(dowód: akta kontroli str. 2450-2452, 3738-3746)

2. Rzetelność sprawozdań

2.1. Kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych.

Opis stanu
faktycznego

Badaniem objęto rzetelność sporządzenia sprawozdań Rb-N²² i Rb-Z²³ za poszczególne kwartały 2015 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 finansowych²⁴, rzetelnie pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, a kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Nie dokonywano korekt powyższych sprawozdań.

(dowód: akta kontroli str. 1888-1889, 2004-2152, 2180-2183, 3084)

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 (w wersji elektronicznej), określonym w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym²⁵. Kwoty kosztów, wykazane w sprawozdaniu, były zgodne z danymi wynikającymi z ksiąg rachunkowych.

(dowód: akta kontroli str. 4308, 5358-5397, 7027)

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 Narodowym Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej dotyczących funkcjonowania organów i Biura oraz Zasady (polityka) rachunkowości*²⁶, spełniające wymagania określone w art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości²⁷ (uor).

(dowód: akta kontroli str. 1501-1594)

W NFOŚiGW funkcjonował, zatwierdzony do stosowania przez Zarząd NFOŚiGW, system księgowości komputerowej SAP. 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);
- 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. 1885-1887)

²² Rb-N – kwartalne sprawozdanie o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych.

²³ Rb-Z – kwartalne sprawozdanie o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń.

²⁴ Dz.U. z 2014 r., poz. 1773.

²⁵ Dz.U. Nr 298, poz. 1766.

²⁶ Aktualizowane w dniu 26 października 2015 r.

²⁷ Dz.U. z 2013 r., poz. 330 z późn. zm.

W NFOŚiGW inwentaryzacja składników majątkowych za 2015 r. została przeprowadzona i rozliczona zgodnie z przepisami uor, obowiązującymi *Zasadami (polityką) rachunkowości*, jak również z uchwałami Zarządu NFOŚiGW²⁸.

(dowód: akta kontroli str. 1890-2003, 2179)

Badanie prawidłowości przekazania Ministrowi Środowiska i Ministrowi Finansów sprawozdania z wykonania rocznego planu finansowego wykazało, że Zarząd NFOŚiGW w dniu 20 kwietnia 2015 r. przyjął²⁹ *Sprawozdanie z wykonania planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w 2014 r.*, które zostało następnie przekazane ministrom w układzie i terminie zgodnym z 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 wodnej³⁰.

(dowód: akta kontroli str. 2450-2470)

Kontroli poddano również rzetelność opracowania zestawienia dotyczącego wykonania w 2015 r. *Planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej*³¹. W wyniku kontroli stwierdzono, że zostało ono sporządzone zgodnie z układem określonym w załączniku nr 14 (tabela 11) do *ustawy budżetowej na rok 2015*, 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 2015* wykazano kwoty zgodne z ewidencją księgową. Biegły rewident, po zbadaniu powyższego sprawozdania finansowego NFOŚiGW, wprowadził do niego jedną korektę (która została uwzględniona) i wydał opinię³² bez zastrzeżeń.

(dowód: akta kontroli str. 2369-2449, 2450-2453, 2467-2468, 2471-2482, 3100-3105, 3133-3192, 5031-5039)

Szczegółowym badaniem³³ objęto łącznie 210 dowodów i odpowiadających im zapisów księgowych na kontach rozrachunków krajowych, jak również dotacji i pożyczek udzielonych przez NFOŚiGW w 2015 r. Łączna wartość operacji udokumentowanych zbadanymi dowodami księgowymi wyniosła 1.130.518,0 tys. zł, z tego: 130 dowodów na łączną kwotę 1.101.277,7 tys. zł – wylosowanych metodą monetarną MUS³⁴ oraz 80 dowodów na łączną kwotę 29.240,3 tys. zł – wybranych metodami niestatystycznymi³⁵. Kontrola wykazała, że wszystkie zbadane dowody księgowe zostały zaksięgowane do właściwego okresu sprawozdawczego, kwoty ujęte w księgach rachunkowych były zgodne z dowodami księgowymi, nie wystąpiły opóźnienia w ich księgowaniu jak również nie dokonano płatności przed upływem wymaganego terminu.

Ponadto, w wyniku badania dowodów księgowych stwierdzono, że dla przedsięwzięć/umów, dla których wprowadzono³⁶ obowiązek przedkładania poświadczonych za zgodność kopii faktur lub innych równoważnych dokumentów księgowych o najwyższej wartości kosztów kwalifikowanych (odpowiadających min. 10% kosztów kwalifikowanych) spośród wykazanych w ich zbiorczym zestawieniu – takie dokumenty były do NFOŚiGW przekazane, dotyczyły właściwych umów, spełniały wymogi uor i były prawidłowo opisane (m.in. zawierały informację o sfinansowaniu ze środków NFOŚiGW).

(dowód: akta kontroli str. 2153-2172, 2186-2187, 2312-2322, 3110-3112, 5048-5049)

²⁸ Uchwały Nr A/48/3/2015 z dnia 26 października 2015 r. oraz A/55/1/2015 z dnia 3 grudnia 2015 r.

²⁹ Uchwałą nr B/20/2/2015.

³⁰ Dz.U. Nr 226, poz. 1479.

³¹ Będącego elementem *Sprawozdania z działalności Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej za kolejny rok*.

³² W dniu 18 marca 2016 r.

³³ Badanie przeprowadzono przy użyciu narzędzia informatycznego – programu informatycznego *Pomocnik kontrolera* – 5.5.

³⁴ MUS (ang. Monetary Unit Sampling) – dobór próby metodą monetarną. Prawdopodobieństwo wylosowania dowodu księgowego jest proporcjonalne do wartości operacji udokumentowanej tym dowodem.

³⁵ W wyniku przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych oraz badania celowego dowodów księgowych badanych umów.

³⁶ Decyzją Nr 44/DB/2015 Dyrektora Biura z dnia 16 października 2015 r. oraz decyzją Dyrektora Biura Nr 46/DB/2015 z dnia 13 listopada 2015 r.

Został zrealizowany wniosek NIK sformułowany w wystąpieniu pokontrolnym po kontroli wykonania w 2014 r. planu finansowego Narodowego Funduszu dotyczący wprowadzenia danych identyfikacyjnych umowy na załącznikach do *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+*. Ponadto, zrealizowano wniosek dotyczący zapewnienia poprawności formalnej zapisu w *Dzienniku dokumentów*.

(dowód: akta kontroli str. 1595-1677, 3110-3112)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki, dotyczącej prowadzenia ksiąg rachunkowych stwierdzono, iż w 12 spośród 210 zbadanych dowodów księgowych, tj. w 5,7%³⁷, na łączną kwotę 292,2 tys. zł, wystąpiły nieprawidłowości (więcej niż jedna nieprawidłowość w kilku dowodach) polegające na:

- 1) Przyjęciu dowodu zawierającego błąd w opisie operacji, co było niezgodne z art. 21 ust. 1 pkt 3 uor, a także z art. 22 ust. 1 uor, który stanowi, że dowody księgowe powinny być rzetelne, to jest zgodne z rzeczywistym przebiegiem operacji gospodarczej, którą dokumentują.

Powyższa nieprawidłowość dotyczyła wszystkich 12 faktur na łączną kwotę 292,2 tys. zł, za wykonanie w 2015 r. usługi utrzymania porządku i czystości w siedzibie NFOŚiGW³⁸, znajdującej się w Warszawie przy ul. Konstruktorskiej oraz ul. Brackiej, na podstawie których dokonano wypłaty (po odliczeniu kar umownych) w łącznej wysokości 284,8 tys. zł. Faktury w opisie operacji na dowodzie księgowym zawierały jedynie zapis o wykonaniu usługi „*Sprzątanie pomieszczeń Zleceniodawcy przy ul. Konstruktorskiej w Warszawie*”, pomimo że dotyczyły również wykonania usługi: utrzymania porządku i czystości na terenie posesji przy ul. Konstruktorskiej oraz wykonanie takich samych usług w budynkach i na terenie posesji NFOŚiGW przy ul. Brackiej.

(dowód: akta kontroli str. 2203-2234)

Kierownik Wydziału Administracyjnego NFOŚiGW zeznał m.in., że zapis związany z opisem operacji nie stwarzał problemu w zrozumieniu operacji, niemniej od stycznia 2016 r. zapis ten został rozszerzony zgodnie z prośbą NFOŚiGW.

W czasie kontroli NIK³⁹, skierowano do Wykonawcy umowy zalecenie wystawienia faktur z następującym opisem operacji: „*Świadczenie usług utrzymania porządku i czystości w siedzibie NFOŚiGW przy ul. Konstruktorskiej 1, 1a, 3a oraz przy ul. Brackiej 4 za miesiąc ... - dotyczy umowy Nr 2014/0201/NFK z dnia 29 maja 2014 r.*”

W dniu 31 marca 2016 r. do NFOŚiGW wpłynęła od Wykonawcy niniejszej umowy faktura za wykonanie usługi, która w opisie operacji zawierała prawidłowy zapis.

(dowód: akta kontroli str. 3086-3091, 3106-3107, 3130-3132)

- 2) Nierzetelnym przeprowadzeniu kontroli merytorycznej siedmiu faktur (spośród 12 wskazanych powyżej), na łączną kwotę 170,4 tys. zł, tj. dokonaniu błędnego opisu merytorycznego faktur za wykonane usługi.

Kontrola wykazała, że w opisie merytorycznym sześciu faktur⁴⁰, potwierdzającym sprawdzenie dowodów księgowych (art. 21 ust. 1 pkt 6 uor) pod kątem m.in. zgodności z umową, nie było zapisów o wykonaniu usługi utrzymania porządku na terenie posesji NFOŚiGW przy ul. Konstruktorskiej oraz ul. Brackiej, pomimo że usługa taka była wykonana. Natomiast w opisie merytorycznym jednej faktury⁴¹ brak było zapisu o wykonaniu w budynku i na terenie posesji NFOŚiGW przy ul. Brackiej, jakiegokolwiek z usług określonych w umowie.

³⁷ Po kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2014 r. – wykonanie planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej stwierdzono nieprawidłowości w 11,2% zbadanych dowodów.

³⁸ Realizowanej na podstawie umowy 2014/201/NFK z dnia 29 maja 2014 r.

³⁹ W dniu 22 marca 2016 r.

⁴⁰ Nieprawidłowość ta dotyczy faktur: 660/12/2015, 548/10/2015, 427/08/215, 367/07/2015, 145/03/2015, 026/01/2015.

⁴¹ 085/02/2015.

Na podstawie wskazanych siedmiu faktur dokonano wypłat (po odliczeniu kar umownych) w łącznej wysokości 167,5 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 2203-2205, 2209-2211, 2215-2219, 2228-2234)

Stwierdzone nieprawidłowości świadczą również o niewystarczająco funkcjonujących mechanizmach kontroli bieżącej przy zatwierdzaniu dowodów księgowych.

Kierownik Wydziału Administracyjnego NFOŚiGW zeznał w dniu 17 marca 2016 r. m.in., że „Opis na tych fakturach był skrótowy, nie odnosił się do całego zakresu usług, ale zawsze przytaczał, że dokument jest wystawiony zgodnie umową z dnia 29 maja 2014 r. nr 2014/201/NFK. Nie miałem świadomości, że opis, który odwołuje się do umowy jest niezgodny z ustawą o rachunkowości, gdyż spełnia wszelkie wymogi obowiązujące w NFOŚiGW i ustawie, która ściśle tego nie precyzuje. W związku z pojawiającymi się wątpliwościami kontrolera NIK przesłałem maila do pracowników Wydziału Administracyjnego z określeniem z jakich składników winien składać się opis na dokumencie księgowym.”

Z przedłożonej przez Kierownika Wydziału Administracji, w czasie przesłuchania, informacji przekazanej w dniu 11 marca 2016 r. do pracowników Wydziału Administracji NFOŚiGW wynika, że zalecono m.in.: „W opisie faktury przedstawić dokładnie parametry umowy zlecenia lub zamówienia (datę, numer), której dotyczy wydatek oraz wskazywać dokładny przedmiot umowy, zakres zlecenia, lub zdefiniowane zapotrzebowanie.”

W sprawie braku sprawowania skutecznej kontroli bieżącej dowodów księgowych Kierownik Wydziału Administracyjnego zeznał, iż w świadomości pracowników NFOŚiGW pozostawało, że faktury te są właściwe, tj. zgodne z umową i obowiązującymi przepisami.

(dowód: akta kontroli str. 2272-2276, 3086-3091)

W świetle powyższych ustaleń należy stwierdzić, iż nie zrealizowano wniosku pokontrolnego NIK z kontroli Wykonania w 2014 r. planu finansowego NFOŚiGW w części dotyczącej zapewnienia kontroli bieżącej dowodów księgowych.

Główna Księgowa NFOŚiGW wyjaśniła, że:

„Powyższe nieprawidłowości nastąpiły przez przeoczenie, co w przypadku tak licznych księgowi i obsługi dużej liczby faktur mogło się zdarzyć. W celu przypomnienia o konieczności właściwej obsługi dowodów księgowych wysłaliśmy do kierowników wszystkich komórek organizacyjnych NFOŚiGW zalecenie: rzetelnego ich opisu potwierdzającego wykonanie zapisów umowy lub zamówienia oraz przyjmowanie jedynie prawidłowo wystawionych faktur.”

Zalecenie takie zostało skierowane do kierowników komórek organizacyjnych NFOŚiGW w dniu 6 kwietnia 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 3128-3129, 5029)

4. Wykonanie przychodów/kosztów/wydatków

4.1. Wykonanie przychodów

Opis stanu faktycznego

Przychody NFOŚiGW w 2015 r. zrealizowano w kwocie 2.289.455,2 tys. zł, tj. w 136,1% planu. Uzyskane przychody w porównaniu do 2014 r. były wyższe o 420.371,1 tys. zł, tj. o 22,5%.

Źródłem przychodów były:

- przychody z prowadzonej działalności – w kwocie 1.955.149,9 tys. zł, tj. 149,1% planu. W stosunku do 2014 r. były one wyższe o 420.463,5 tys. zł, tj. o 27,4% i stanowiły 85,4% przychodów ogółem;
- dotacje z budżetu państwa⁴² – w kwocie 96.927,0 tys. zł, tj. 157,2% planu. W stosunku do 2014 r. były one wyższe o 16.688,1 tys. zł, tj. o 20,8% i stanowiły 4,2% przychodów ogółem;

⁴² Na zadania realizowane przez NFOŚiGW ze środków UE.

- pozostałe przychody (głównie odsetki) – w kwocie 237.378,3 tys. zł, tj. 76,9% planu. W porównaniu do 2014 r. były one niższe o 16.780,5 tys. zł, tj. o 6,6% i stanowiły 10,4% przychodów ogółem.

Przyczyną wykonania przychodów w kwocie wyższej od planowanej było uzyskanie:

- a) dotacji z budżetu państwa w kwocie wyższej o 35.261,0 tys. zł, w związku ze znacząco wyższym od zakładanego pozyskaniem z Komisji Europejskiej płatności końcowych dla projektów realizowanych z Funduszu Spójności w 2015 r. oraz przekazaniem płatności końcowych przez Komisję Europejską, stanowiących podstawę wyliczenia należnej korekty systemowej⁴³ dla beneficjentów środków;
- b) wyższych przychodów z tytułu m.in.:
 - opłat zastępczych i kar wynikających z ustawy o efektywności energetycznej na skutek niższej, niż planowano, realizacji wartości wydanych świadectw efektywności energetycznej⁴⁴ – wykonanie w kwocie 606.760,2 tys. zł, tj. 242,7% planu;
 - opłat wynikających z ustawy z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji⁴⁵, uzyskanych w wyniku wzrostu liczby sprowadzanych do Polski samochodów oraz braku wejścia w życie nowelizacji tej ustawy⁴⁶ – wykonanie w kwocie 426.446,4 tys. zł, tj. 164,0% planu, co stanowiło 28,1% przychodów z prowadzonej działalności.

(dowód: akta kontroli str. 2450-2452; 3488-3496, 5801-5843)

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 2015 r. uzyskano przychody w łącznej kwocie 1.422,3 tys. zł, w tym wpłaty pożytków na *Rachunek klimatyczny* wyniosły 2,7 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 1151-1156)

Kwotę środków pozostających do dyspozycji NFOŚiGW stanowiły (oprócz uzyskanych wpływów z tytułu opłat i kar środowiskowych w kwocie 1.936.289,8 tys. zł) przede wszystkim środki uzyskane z oprocentowania pożyczek, lokat i rachunków bankowych (213.141,3 tys. zł); środki dotacji budżetowej (96.927,0 tys. zł); spłaty pożyczek i zmniejszenie salda pożyczek na zachowanie płynności finansowej (1.209.232,4 tys. zł).

W 2015 r. NFOŚiGW dysponował, na działalność statutową kwotą 7.927.259,8 tys. zł, uwzględniającą źródła wpływów (3.522.336,7 tys. zł), jak również stan środków pieniężnych i papierów wartościowych na początek roku (4.404.923,1 tys. zł). W porównaniu do 2014 r. stan tych aktywów był wyższy o 831.881,2 tys. zł. W wyniku realizacji wpływów i wydatków stan środków pieniężnych na koniec 2015 r. wyniósł 4.199.014,1 tys. zł i był niższy o 205.909,0 tys. zł, tj. o 4,7%, od stanu na początek roku.

W 2015 r. NFOŚiGW zrealizował wydatki w kwocie 3.728.245,7 tys. zł, tj. o 1.037.790,2 tys. zł wyższej niż w 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 1449-1450)

Należności ogółem, według stanu na 31 grudnia 2015 r., wyniosły 6.190.123,5 tys. zł i w porównaniu do 2014 r. były wyższe o 15,4% (o 823.823,7 tys. zł.). Stan należności długoterminowych wyniósł 5.396.323,8 tys. zł i w porównaniu do 2014 r. był wyższy o 20,0%. Należności krótkoterminowe wyniosły 793.799,7 tys. zł i były o 76.530,1 tys. zł niższe od stanu tej kategorii należności na koniec 2014 r.

⁴³ „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 2015 r. poz. 2164) z prawem unijnym.

⁴⁴ W przeliczeniu na toe – tony oleju ekwiwalentnego.

⁴⁵ Dz.U. z 2015 r., poz. 140 z późn. zm.

⁴⁶ Zakładającej, od dnia 1 stycznia 2015 r., likwidację opłaty recyklingowej (w wysokości 500 zł za każdy pojazd) i wprowadzającej opłatę depozytową (w wysokości 400 zł za każdy pojazd).

W kwocie należności ogółem dominującą pozycję stanowiły należności z tytułu udzielonych pożyczek w kwocie 6.163.689,8 tys. zł, (tj. 99,6% należności ogółem). Stan należności z tytułu pożyczek był wyższy o 835.938,4 tys. zł, tj. o 15,7% od stanu na koniec 2014 r., w związku z dokonaniem wyższych, niż w 2014 r., wypłat w formie pożyczek.

(dowód: akta kontroli str. 3133-3192, 4500)

Zaległości 490 podmiotów (o 223 mniej niż w 2014 r.) z tytułu opłat eksploatacyjnych i koncesyjnych, na podstawie ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – *Prawo geologiczne i górnicze* (dalej „PGG”)⁴⁷, wyniosły 70.706,2 tys. zł (o 14,6% więcej niż w 2014 r.). Wzrost zaległości spowodowany został przede wszystkim ustaleniem zaległej opłaty eksploatacyjnej za wydobywanie kopaliny bez koncesji⁴⁸ w łącznej kwocie 15.592,1 tys. zł, w tym dla NFOŚiGW w kwocie 6.236,9 tys. zł oraz przyrostem odsetek za zwłokę od zaległej opłaty eksploatacyjnej za wydobywanie kopaliny bez koncesji przez jednego dłużnika w kwocie 1.069,6 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 3348-3390, 4328-4370)

W celu wyegzekwowania należności, w 2015 r. wysłano 478 upomnień do 256 dłużników na łączną kwotę należności głównej 25.525,9 tys. zł, z czego uregulowano 1.878,9 tys. zł. Ponadto wystawiono 282 tytuły wykonawcze do 128 dłużników na łączną kwotę należności głównej 22.838,3 tys. zł, z czego uregulowano 1.053,0 tys. zł.

Według stanu na 31 grudnia 2015 r., wystąpiły przedawnienia w kwocie 3,4 tys. zł w zakresie opłat, których termin płatności upłynął w 2010 r. W 2015 r. dokonano odpisów z tytułu opłat eksploatacyjnych i opłat koncesyjnych⁴⁹, których termin upłynął w latach 2001–2009 w łącznej kwocie 813,1 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 3348-3390)

Zaległości 19 podmiotów z tytułu opłaty, na podstawie ustawy z dnia 12 czerwca 2015 r. *o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych*⁵⁰ wyniosły 15,1 tys. zł.

W celu wyegzekwowania należności, w 2015 r. do dłużników wysłano 22 pisma, w tym upomnienia. W rezultacie powyższych działań zaległości, w porównaniu ze stanem na koniec 2014 r. zmniejszyły się o kwotę 10,9 tys. zł, tj. o 41,9%.

W 2015 r. udzielono ulg w spłacie opłat wynikających z ustawy PGG na łączną kwotę 1.530,2 tys. zł, z tego na wniosek trzech dłużników 830,7 tys. zł oraz z urzędu 699,5 tys. zł (406 decyzji). W 2015 r. Prezes Zarządu NFOŚiGW wydał jedną decyzję⁵¹ o umorzeniu zaległej opłaty wraz z odsetkami oraz dwie decyzje⁵², w których rozłożył na raty zaległą opłatę wraz z odsetkami za zwłokę. Zbadano wniosek dłużnika o umorzenie zaległej opłaty wraz z odsetkami na łączną kwotę 1,1 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 3403-3404, 3408-3432, 3487, 4098, 4099, 4277)

Umowy trudne⁵³

Na koniec 2015 r. liczba umów trudnych wyniosła 32, tj. o jedną mniej w porównaniu do 2014 r. Należności z tytułu tych umów wyniosły 76.182,1 tys. zł, tj. o 4,6% mniej niż w 2014 r. (o 3.648,9 tys. zł). W 2015 r. odzyskano kwotę 3.141,4 tys. zł, z tego: w efekcie egzekucji komorniczej – 72,7 tys. zł, wpłat na podstawie zawartych ugód i działań negocjacyjnych – 1.086,2 tys. zł oraz z masy upadłości – 1.982,5 tys. zł. Wskaźnik umów

⁴⁷ Dz.U. z 2015 r., poz. 196 z późn. zm.

⁴⁸ Decyzją Starosty Kutnowskiego z dnia 16 grudnia 2014 r.

⁴⁹ Dotyczących szesnastu podmiotów.

⁵⁰ Dz.U. poz. 1223 z późn. zm.

⁵¹ Z dnia 14 grudnia 2015 r.

⁵² Z dnia 4 listopada 2015 r. i 18 grudnia 2015 r.

⁵³ Według *Instrukcji postępowania z umowami trudnymi w NFOŚiGW* umowa trudna to zawarta przez NFOŚiGW z beneficjentem umowa dotacji, pożyczki lub umorzeniowa spełniająca co najmniej jeden z następujących warunków: 1) zaległość w spłacie kapitału przekracza okres 90 dni od terminu określonego w harmonogramie spłat; 2) zaległość w spłacie odsetek umownych przekracza okres 120 dni od terminu określonego w harmonogramie spłat; 3) została wypowiedziana na podstawie uchwały Zarządu NFOŚiGW; 4) w okresie jej obowiązywania beneficjent objęty został postępowaniem upadłościowym, układowym lub likwidacyjnym.

trudnych na koniec 2014 r. wyniósł 1,2% (spadek o 0,25%). W 2015 r. zakończono postępowanie wobec dwóch dłużników⁵⁴.

(dowód: akta kontroli str. 6282-6310)

Badaniem szczegółowym objęto trzy umowy trudne, z tytułu których łączna kwota należności wynosiła 8.130,3 tys. zł, tj. 10,7% należności z tytułu wszystkich umów trudnych:

- wypowiedzianą umowę umorzeniową (nr 89/2003/Wn-8/OW-KM/U z dnia 30 grudnia 2003 r.), do której zawarto ugodę z Gminą Kędzierzyn-Koźle (nr 1 z dnia 13 maja 2009 r., zmienioną aneksem nr 1/U z dnia 6 marca 2012 r.) w sprawie przeznaczenia całości długu (2.754,8 tys. zł) na przedsięwzięcie pn. „Uzupełnienie kanalizacji ściekowej na obszarze gminy”, z zastrzeżeniem, że kwota ta nie będzie przekraczała 25% kwot, które Gmina przeznaczy ze środków własnych na realizację przedsięwzięcia (planowany koszt przedsięwzięcia określono na 13.774 tys. zł);
- wypowiedzianą (na podstawie uchwały nr B/35/21/2013 Zarządu NFOŚiGW z dnia 5 lipca 2013 r.) umowę dotacji (nr 88/2012/Wn07/OA-TR-ZI/D z dnia 2 lutego 2012 r. z późniejszymi zmianami) zawartą z Polską Akademią Nauk na realizację przedsięwzięcia pn. „Wykonanie termomodernizacji następujących budynków: Budynek oranżerii w Jabłonnie k/Warszawy ul. Modlińska 105, budynek Domu Rencisty PAN w Konstancinie – Jeziornie ul. Chodkiewicza 3/5, budynek „D” w Warszawie ul. Ks. Trojdena 4” na kwotę 1.501,2 tys. zł;
- umowę pożyczki (nr 431/1993/W-45/OW-Os/P z dnia 9 listopada 1993 r.) udzieloną przez Narodowy Fundusz Spółce Wodno-Ściekowej „Strzegomka” w Żarowie na zadanie pn. *Budowa oczyszczalni ścieków z dwoma kolektorami tranzytowymi w Żarowie* na kwotę 3.874,3 tys. zł (stanowiącą wierzytelność bezsporną). NFOŚiGW zawarł ugody z poręczycielami – Gminą Żarów i Gminą Jaworzyna Śląska. Stwierdzono, że Gmina Jaworzyna Śląska na bieżąco regulowała swoje zobowiązania, natomiast Gmina Żarów do końca 2015 r. dokonała spłaty 32 rat kapitału, z czego 21 rat z opóźnieniem. W przypadku dziewięciu rat opóźnienie przekroczyło 30 dni. W odniesieniu do przyczyn nieskorzystania przez NFOŚiGW z określonego, w § 7 zawartej z Gminą Żarów ugody (ze zmianami), prawa do wypowiedzenia tej ugody za wcześniejszym zawiadomieniem, w przypadku gdy opóźnienie w spłatach przekroczy 30 dni i tym samym rezygnacji z dochodzenia od Gminy całej kwoty objętej wypowiedzeniem umowy pożyczki wraz z należnymi z tego tytułu odsetkami ustawowymi, Zastępca Dyrektora Departamentu Analiz Finansowych NFOŚiGW wyjaśniła m.in. że z uwagi na trudną i pogarszającą się od 2005 r. sytuację finansową Gminy Żarów (*Gmina utraciła płynność finansową, jej konta zostały zablokowane przez komornika, a Prezes Rady Ministrów powołał komisarza*), wypowiedzenie ugody nie dawało gwarancji natychmiastowego odzyskania całości długu wraz z odsetkami ustawowymi, a narażałoby NFOŚiGW na konieczność wypłaty na rzecz komornika zaliczki na poczet kosztów postępowania egzekucyjnego i to bez możliwości określenia terminu jej zwrotu przez Gminę na rzecz NFOŚiGW. (...) za opóźnienie Gminy Żarów w spłacie rat kapitałowych NFOŚiGW naliczał odsetki jak od zaległości podatkowych, a Gmina Żarów te odsetki płaciła.

Do dnia 4 marca 2016 r. NFOŚiGW naliczył odsetki za opóźnienie w spłacie rat kapitału w kwocie 29,3 tys. zł. NFOŚiGW kierował również wezwania do zapłaty w związku z opóźnieniami w zapłacie kwot należnych NFOŚiGW.

(dowód: akta kontroli str. 6311-6544)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W przypadku dwóch z trzech zbadanych umów trudnych stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Nierzetelną realizację przez NFOŚiGW postanowień ugody, zawartej z Gminą Kędzierzyn-Koźle, do wypowiedzianej umowy umorzeniowej.

NFOŚiGW nie realizował określonego w ugodzie obowiązku akceptacji propozycji zadań realizowanych w ramach tzw. *Przedsięwzięcia Kompleksowego* (tj. przedsięwzięcia

⁵⁴ Którzy uregulowali całość zobowiązań.

określonego w ugodzie), które były przedkładane przez Gminę corocznie, jak również nie zgłaszał uwag do przedkładanych przez Gminę informacji nt. realizacji zadań, pomimo istotnych rozbieżności w stosunku do uprzednio przedłożonych propozycji. Rozbieżności te polegały na wykazywaniu zadań, które nie były ujęte w planie oraz braku odniesienia do wszystkich zaplanowanych zadań. Nieodniesienie się przez NFOŚiGW do przedkładanych przez Gminę corocznie propozycji zadań planowanych do realizacji oraz informacji nt. ich wykonania, w ocenie NIK, może skutkować brakiem porozumienia stron ugody w zakresie kwalifikowania 25% kwot, które Gmina przeznaczy ze środków własnych na realizację przedsięwzięcia. W szczególności, że Gmina już w 2010 r. wniosowała o uznanie kwoty 2.768,2 tys. zł (wydatkowanej w 2009 r.), jako kwoty w wysokości 2.754,8 tys. zł pochodzącej z umorzenia. Dokumentowane przez Gminę wydatki nie obejmowały jednak wydatków ze środków własnych. NFOŚiGW z jednej strony nie zgłaszał jakichkolwiek uwag do przedkładanych przez Gminę kosztów, a z drugiej strony w dokumentacji wewnętrznej stwierdzał, że „(...) na dzień dzisiejszy (30 listopada 2011 r.) Gmina wydatkowała już całą kwotę pochodzącą z umorzenia kredytu, tj. 2.754,8 tys. zł, nie spełniony został jedynie warunek odnośnie udziału środków własnych w finansowaniu przedsięwzięcia objętego ugodą”.

Zastępca Dyrektora Departamentu Analiz Finansowych wyjaśniła m.in., że z ugody nie wynika obowiązek potwierdzania przez NFOŚiGW akceptacji zadań zaproponowanych przez Gminę Kędzierzyn-Koźle, ani formy w jakiej czynność taka miałaby być dokonana.

NIK stwierdza, że obowiązek akceptacji propozycji zadań realizowanych przez Gminę w ramach przedsięwzięcia określonego w ugodzie oraz informacji nt. realizacji tych zadań *expressis verbis* wynika z warunków zawartej ugody. Należy również wskazać, że zgodnie z § 1 ust. 3 ugody (ze zmianami), niezaakceptowanie przez Narodowy Fundusz propozycji zadań oraz informacji nt. ich realizacji stanowi podstawę do uchylecia ugody.

(dowód: akta kontroli str. 6418-6466)

2. Działania NFOŚiGW mające na celu zawarcie z Polską Akademią Nauk ugody do wypowiedzianej (uchwałą Zarządu NFOŚiGW z dnia 5 lipca 2013 r.) umowy dotacji były nieskuteczne.

Od dnia 5 marca 2014 r. prowadzono rozmowy z PAN celem zawarcia ugody. W dniu 17 grudnia 2015 r. Zarząd NFOŚiGW (uchwałą nr B/65/2/2015) wyraził zgodę na zawarcie takiej ugody. W terminie 30 dni od dnia wejścia w życie uchwały (tj. od dnia 17 grudnia 2015 r.) ugoda nie została zawarta. Pomimo to Zastępca Prezesa Zarządu NFOŚiGW 3 lutego 2016 r., tj. w dwa dni po utracie mocy wskazanej uchwały w sprawie wyrażenia zgody na zawarcie ugody z PAN, podjął decyzję o ponownym przedłożeniu sprawy ugody Zarządowi NF. Należy podkreślić, że w trwającym ponad dwa lata procesie negocjacji PAN dokonywał zmiany ustalonych warunków ugody, a zawarcie ugody na warunkach określonych w uchwale Zarządu NFOŚiGW z dnia 17 grudnia 2015 r. było niemożliwe z uwagi na nierozstrzygnięcie kwestii kwalifikowalności VAT-u. Pomimo to NFOŚiGW nie wezwał PAN do zapłaty należnej kwoty (1.501,15 tys. zł wraz z odsetkami podatkowymi w wysokości 536,36 tys. zł – na dzień 31 grudnia 2015 r. oraz 561,36 tys. zł – na dzień 1 marca 2016 r.).

Zastępca Prezesa Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił m.in. że „(...) decyzja o dalszym procedowaniu w sprawie ugody z PAN stanowiła kontynuację podjętych wcześniej zaawansowanych działań. Treść ugody została uzgodniona, jednak kwestia formalna uzgodnienia kwalifikowalności VAT uniemożliwiła jej zawarcie w terminie obowiązywania uchwały (skorygowane dokumenty wpłynęły po terminie ważności uchwały). W związku ze zmianą Zarządu podjęto decyzję o przedstawieniu sprawy nowo powołanemu Zarządowi NFOŚiGW.

W kwestii braku decyzji o wezwaniu PAN do zapłaty należnej kwoty, w sytuacji gdy do zawarcia ugody nie doszło, Zastępca Prezesa Zarządu wyjaśnił, że „PAN nie został wezwany do zapłaty, ponieważ nadal istniała możliwość zawarcia ugody. Po otrzymaniu korekty dokumentów w dniu 05.02.2016 r. można było zawrzeć ugodę na warunkach określonych w Uchwale Zarządu z 17.12.2015 r. Ponieważ ważność uchwały wygasa podjęta została decyzja o ponownym skierowaniu sprawy do decyzji Zarząd NFOŚiGW. Planowane jest rozpatrzenie sprawy przez Zarząd NFOŚiGW w dniu 24.03.2016 r.”.

NIK ustaliła, że w dniu 24 marca 2016 r. sprawa zawarcia umowy z PAN-em nie była przedmiotem obrad Zarządu NFOŚiGW.

W związku z powyższym Zastępca Prezesa Zarządu wyjaśnił, że „w najbliższy czwartek – 14 kwietnia projekt umowy zostanie przedstawiony Zarządowi. Jeżeli nie zostanie przyjęty to nastąpi wypowiedzenie umowy”.

(dowód: akta kontroli str. 6311-6418, 6984-6985)

Wobec wyżej wskazanych nieprawidłowości, w ocenie NIK, wnioski ujęte w Informacji NIK⁵⁵: „Skuteczne wyegzekwowanie zaległości z tytułu opłat eksploatacyjnych i koncesyjnych oraz zaległości wynikających z umów trudnych” nie został zrealizowany.

4.2. Gospodarowanie wolnymi środkami

Opis stanu
faktycznego

W 2015 r. NFOŚiGW prowadził 70 rachunków bankowych, w tym 16 rachunków w walucie obcej (USD, EUR) oraz 20 rachunków nie podlegających konsolidacji.

NFOŚiGW założył w BGK – zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 11 grudnia 2014 r. w sprawie wolnych środków niektórych jednostek sektora finansów publicznych przyjmowanych przez Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie⁵⁶ – 8.656 lokat (wzrost o 235 lokat, tj. o 2,8% w porównaniu do 2014 r.) na łączną wartość 105.734.930,5 tys. zł (wzrost o 5.489.407,7 tys. zł, tj. o 5,5% w porównaniu do 2014 r.). Na początek 2015 r. stan wolnych środków, przekazanych w depozyt u Ministra Finansów, wyniósł 4.193.742,9 tys. zł (wzrost o 27.291,9 tys. zł w porównaniu do stanu na początek 2014 r.), a według stanu na dzień 31 grudnia 2015 r. był niższy o 0,04% (o 1.671,5 tys. zł) i wyniósł 4.192.071,4 tys. zł. Przychody z papierów wartościowych oraz oprocentowania lokat wyniosły 75.500,9 tys. zł, tj. o 31,0% mniej niż w 2014 r.

Dokonywanie lokat wolnych środków nie stanowiło zagrożenia dla terminowej realizacji zadań NFOŚiGW. Stwierdzono jednak, że NFOŚiGW, w trakcie 2015 r., zerwał dwie lokaty.

(dowód: akta kontroli str. 1159-1160, 1278-1426; 1976-1980, 3716-3726, 5245-5264)

4.3. Wykonanie kosztów

Opis stanu
faktycznego

W 2015 r. poniesiono koszty ogółem w kwocie 1.708.837,9 tys. zł, niższej o 23% od planowanej. W porównaniu do 2014 r. były one niższe o 108.577,2 tys. zł, tj. o 6%. Głównym powodem poniesienia kosztów niższych od planowanych były różnice w wykonaniu kosztów realizacji zadań (patrz pkt. 4.3.2 wystąpienia pokontrolnego).

Dominującą pozycję w kosztach ogółem stanowiły koszty realizacji zadań w kwocie 1.602.446,7 tys. zł (93,8% kosztów ogółem), w tym środki przekazane innym podmiotom w kwocie 1.602.070,7 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 3133-3192, 5859-5862)

4.3.1. Koszty funkcjonowania

Opis stanu
faktycznego

Koszty funkcjonowania w 2015 r. w kwocie 86.124,5 tys. zł, stanowiły 86,5% planu i w porównaniu do 2014 r. były wyższe o 1.516,2 tys. zł, tj. o 1,8%. Dominującą pozycję w tej grupie kosztów stanowiły: (68,7%) wynagrodzenia (osobowe i bezosobowe) w wysokości 59.131,0 tys. zł (95,5% planu); (11,9%) składki (na ubezpieczenie społeczne oraz składki na Fundusz Pracy) w kwocie 10.271,4 tys. zł (95,5% planu). Pozostałe koszty na kwotę 20.266,7 tys. zł (1,2% kosztów ogółem) obejmowały m.in. koszty związane z ugodą sądową (4.289,9 tys. zł), odpisy aktualizujące wartość inwestycji (12.000 tys. zł).

Niższe od planowanego wykonanie kosztów funkcjonowania było spowodowane m.in.: opóźnieniem we wdrażaniu nowej perspektywy finansowej 2014–2020; rezygnacją z umowy najmu powierzchni biurowej; niższym od zakładanego zapotrzebowaniem na obsługę umów na świadczenie pomocy prawnej.

(dowód: akta kontroli str. 2450-2452, 2467-2468, 2902, 2938-2940, 2966-2967, 3133-3192)

⁵⁵ Informacja NIK – „Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2014 r. planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej” Warszawa czerwiec 2015 r.

⁵⁶ Dz.U. poz. 1864.

Przeciętne zatrudnienie w NFOŚiGW w 2015 r. wyniosło 554 osób⁵⁷ i w porównaniu do 2014 r. wzrosło o 6 osób (tj. o 1,1%). Wzrost w 2015 r. przeciętnego zatrudnienia o sześć osób wiązał się z zakresem realizowanych przez NFOŚiGW zadań.

Zaplanowana na 2015 r. kwota wynagrodzeń⁵⁸ w wysokości 60.400,0 tys. zł przekraczała wielkości wynagrodzeń zaplanowanych na 2014 r. i nie była zmieniana. Koszty wynagrodzeń wyniosły 59.131,0 tys. zł, tj. 97,9% kwoty planowanej, w tym wynagrodzenia bezosobowe – 843,2 tys. zł, tj. 56,2% kwoty planowanej. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto⁵⁹ w 2015 r. wyniosło 7.897,2 zł i w porównaniu do 2014 r. było niższe o 196,7 zł, ale wynagrodzenie brutto Zarządu NFOŚiGW wzrosło o 850,0 zł. Przyczyną powyższego było wypłacanie poborów odchodzącym trzem członkom Zarządu NFOŚiGW w okresie wypowiedzenia i jednoczesnym uzupełnieniu składu o nowych członków. Wzrost wysokości wynagrodzeń Zarządu w 2015 r. w stosunku do 2014 r. wynikał również ze zmian wysokości wynagrodzenia oraz ze zmiany składu Zarządu w 2014 r. Odwołani w 2015 r. członkowie Zarządu wykorzystali w okresie wypowiedzenia przysługujący urlop wypoczynkowy.

(dowód: akta kontroli str. 2898-2937)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W zakresie kosztów funkcjonowania nie stwierdzono nieprawidłowości.

NIK zwraca uwagę, że NFOŚiGW nie wykorzystał możliwości, wynikającej z postanowień umowy⁶⁰, tj. wypowiedzenia jej wobec zaistnienia ku temu przesłanek. Tym samym sfinansowano ze środków publicznych usługi świadczone przez Wykonawcę na niskim poziomie jakości ich wykonania. Ponadto, NFOŚiGW w tej umowie określił – zdaniem NIK – zbyt niskie kary umowne w stosunku do wartości przedmiotu umowy, co skutkowało utratą motywacyjnego charakteru tych kar.

(dowód: akta kontroli str. 2188-2202)

Kontrola wykazała, że w czasie obowiązywania umowy (według stanu na dzień 2 marca 2016 r.) NF zgłosił pisemnie do Wykonawcy łącznie 34 reklamacje z tytułu nienależytego wykonania przedmiotu umowy lub reklamacje na czynność tego samego rodzaju, tj. przekraczając o 24 liczbę reklamacji uprawniającą NFOŚiGW do natychmiastowego wypowiedzenia umowy.

(dowód: akta kontroli str. 2188-2202)

Kierownik Wydziału Administracyjnego zeznał m.in., że „(...) Każda reklamacja zgłaszana pisemnie do wykonawcy była usuwana w terminach przewidzianych umową. Decydując się na dalsze kontynuowanie tej umowy, tj. jej nierozwiązanie, podjęliśmy czynności związane z nadzorem nad usługami, nie zamykając sobie ścieżki związanej z jej rozwiązaniem. Aby odpowiednio przygotować postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na świadczenie usług utrzymania czystości i porządku należało odpowiednio zabezpieczyć czas niezbędny do przygotowania postępowania wykonując analizę dotychczasowych warunków umowy, dotychczasowych i planowanych potrzeb związanych z postępowaniem (plany wynajęcia nowej powierzchni biurowej, oddanie w wynajem budynku przy ul. Brackiej). Liczba sprawdzanych codziennie czynności realizowanych przez wykonawcę była efektem dyscyplinowania wykonawcy.”

(dowód: akta kontroli str. 3085-3093)

NFOŚiGW naliczył kary umowne, z tytułu powyższej umowy, które były potrącane z 12 miesięcznych wynagrodzeń na 21 wynagrodzeń wypłaconych Wykonawcy w czasie obowiązywania umowy. Przy wartości miesięcznego wynagrodzenia wynoszącego 24,3 tys. zł, maksymalna kwota odliczonych kar wyniosła (zgodnie z umową) 0,8 tys. zł, stanowiąc jedynie 3,3% miesięcznego wynagrodzenia.

W umowie ustalono wysokość stawki miesięcznej kary za nienależyte wykonanie przedmiotu umowy na maksymalnym poziomie 0,15% wynagrodzenia całkowitego brutto

⁵⁷ W przeliczeniu na pełne etaty.

⁵⁸ Osobowych i bezosobowych.

⁵⁹ W przeliczeniu na jeden etat (lub na jednego pełnozatrudnionego).

⁶⁰ Nr 2014/201/NFK z dnia 29 maja 2014 r. na świadczenie usług utrzymania porządku i czystości w siedzibie NFOŚiGW dotyczącej kosztów Biura NFOŚiGW.

wartości umowy (586.798,4 zł, tj. 586,8 tys. zł), co daje kwotę 880,20 zł (0,8 tys. zł), odliczanej od miesięcznego wynagrodzenia.

Zatem od trzeciej reklamacji składanej w ciągu jednego miesiąca Wykonawca płacił stałą kwotę kary umownej w maksymalnej wysokości 880,20 zł, tj. 0,8 tys. zł, bez względu na liczbę reklamacji zgłoszonych przez NFOŚiGW. W 2015 r. łączna wysokość kar odliczonych od dziewięciu miesięcznych wynagrodzeń wyniosła 7,3 tys. zł, w tym aż w siedmiu miesiącach naliczono maksymalne kary.

(dowód: akta kontroli str. 2188-2202)

Dyrektor Biura NFOŚiGW wyjaśnił m.in., że: „(...) istotą zapisów dotyczących kar umownych w zawartej umowie jest dyscyplinowanie Wykonawcy w oparciu o składane reklamacje na każdą z elementarnych czynności, składających się na daną usługę, wchodzącą w zakres umowy. Wysokość kar zawartych w istotnych postanowieniach umowy i w samej umowie oraz ich górne granice zostały ustalone na takim poziomie, aby nie naruszać elementarnych zasad równowagi stron w tym zasad uczciwości wobec strony słabszej, a więc Wykonawcy. Umowa przewiduje stopniowanie kar, z wypowiedzeniem umowy włącznie, jako rozwiązaniem ostatecznym w szczególnych okolicznościach.

(dowód: akta kontroli str. 2272-2276)

4.3.2. Koszty realizacji zadań

Opis stanu
faktycznego

Koszty realizacji zadań w 2015 r. wyniosły 1.602.446,7 tys. zł i były niższe w porównaniu do 2014 r. o 129.670,0 tys. zł, tj. o 7,5%, a także niższe od planowanych o 497.553,3 tys. zł, tj. o 23,7%. Podmiotom zewnętrznym przekazano w formie dotacji kwotę 1.602.070,7 tys. zł, tj. niższą o 497.340,3 tys. zł od planowanej (76,3% planu). W porównaniu do 2014 r. była ona niższa o 129.683,7 tys. zł, tj. o 7,5%. Poniesienie niższych kosztów od planowanych wynikało przede wszystkim ze zmniejszenia wypłat lub niezrealizowania planu w ramach pięciu programów priorytetowych, m.in. z powodu opóźnień w realizacji przedsięwzięć, dotyczących realizacji projektów OZE; w związku z przesunięciem terminów realizacji zadań w ramach zawartych umów, a także nieuzyskaniem akceptacji Ministra Środowiska dla niektórych wniosków o dofinansowanie; z rezygnacji ze współpracy jednego z banków oraz opóźnień w realizacji przedsięwzięć w części dotyczącej inwestycji energooszczędnych w małych i średnich przedsiębiorstwach, niższego niż zakładano zainteresowania programem dla budowy domów energooszczędnych oraz braku promocji programu ze strony banków; a także opóźnień rozstrzygnięć przetargowych wynikających z braku spełnienia wymogów ustawowych przez wnioskodawców dopłat do demontażu pojazdów.

(dowód: akta kontroli str. 3133-3192, 6037-6046)

Ze środków krajowych na dotacyjne finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej wykorzystano kwotę 1.517.082,5 tys. zł, tj. 73,8% kwoty zaplanowanej na 2015 r. oraz 91,1% wykonania w 2014 r. Niższe wykonanie wynikało ze zmniejszenia wypłat lub niezrealizowania planu w ramach pięciu wskazanych programów priorytetowych.

Nie wykorzystano zaplanowanych na 2015 r. środków krajowych na dotacyjne finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej w zakresie *Doradztwa energetycznego*. Zaplanowana na ten cel kwota 6.000,0 tys. zł, nie została wykorzystana z powodu późniejszego niż zakładano wdrożenia programu przez Ministerstwo Gospodarki. Z kolei w zakresie *Korekty systemowej dla przedsięwzięć ISPA/FS* wykorzystano kwotę 81.425,5 tys. zł, tj. o 51.531,5 tys. zł więcej niż zaplanowano (172,4%).

Największy wzrost dotacyjnego finansowania ochrony środowiska i gospodarki wodnej ze środków krajowych w 2015 r. w porównaniu do 2014 r. nastąpił w ramach *GEKON – Generator Koncepcji Ekologicznych*, tj. o 299,8% więcej oraz w przypadku *Umorzenia pożyczek i kredytów* – o 256,6% więcej. Dysproporcja w wydatkowaniu środków w latach 2014 i 2015 wynika z odmiennych stadiów wdrażania projektów finansowanych w tym programie priorytetowym.

Największy spadek dotacyjnego finansowania ochrony środowiska i gospodarki wodnej ze środków krajowych w 2015 r. w porównaniu do 2014 r. nastąpił w przypadku *Zapobiegania klęskom żywiołowym i poważnym awariom oraz usuwania ich skutków* – wydatkowano 39.523,3 tys. zł, tj. o 59.919,0 tys. zł (60,3%) mniej niż w 2014 r. (z powodu ograniczenia

środków dotacyjnych w NFOŚiGW i obniżenia budżetu tego programu) oraz w przypadku *Ekologicznych form transportu Część 1) żegluga śródlądowa* – wydatkowano 1.500,0 tys. zł, tj. o 2.000,0 tys. zł (57,1%) mniej niż w 2014 r. – z powodu m.in. coraz mniejszego zapotrzebowania na środki, zgłaszanego przez Ministra Transportu.

(dowód: akta kontroli str. 5844-5873)

Na finansowanie pożyczkowe w 2015 r. wykorzystano 1.838.267,2 tys. zł, tj. 131,3% planu oraz o 983.129,4 tys. zł, tj. 115% więcej w porównaniu do 2014 r.

W porównaniu do 2014 r. największy wzrost finansowania pożyczkowego odnotowano w przypadku dziedzin: *Zapobieganie klęskom żywiołowym i poważnym awariom oraz usuwanie ich skutków* – o 460,9% (z powodu zapotrzebowania środków dla IMiGW – PIB⁶¹, z przeznaczeniem na finansowanie zadania współfinansowanego z III osi PO liŚ – „METEO RISK System numerycznego prognozowania pogody i przewidywania zagrożeń meteorologicznych”), *Wsparcie działań ochrony środowiska i gospodarki wodnej realizowanych przez WFOŚiGW* – o 263,7% (w związku z zapotrzebowaniem wfośigw na środki finansowe przeznaczane na finansowanie przedsięwzięć proekologicznych w województwach), *Ochrona powierzchni ziemi* – o 240,7% (w związku ze zwiększonym zapotrzebowaniem głównie w ramach programu priorytetowego „Racjonalna gospodarka odpadami”).

(dowód: akta kontroli str. 5844-5873)

Na realizację zadań państwowych jednostek budżetowych, poprzez rezerwę celową budżetu państwa poz. 59, przekazano środki w kwocie 411.853,2 tys. zł, tj. 95,1% planu. Wykonanie planu finansowania pjb za pośrednictwem rezerwy celowej według poszczególnych dziedzin wynosiło od 21,8% planu (*Zapobieganie i likwidacja poważnych awarii i ich skutków*) do 133,1% (*Ochrona atmosfery i klimatu*). Kwota środków przekazanych w 2015 r. poprzez rezerwę celową była niższa o 115.878,2 tys. zł (22%), w porównaniu do 2014 r. z powodu realizacji mniejszej liczby oraz mniejszej wartości realizowanych umów przez pjb.

Największy spadek finansowania pjb za pośrednictwem rezerwy celowej w porównaniu do 2014 r. nastąpił w dziedzinach: *Zapobieganie i likwidacja poważnych awarii i ich skutków* (o kwotę 28.832,4 tys. zł, tj. o 76,4%), *Geologia i górnictwo* (o kwotę 2.398,5 tys. zł, tj. o 74,7%).

W przypadku sześciu z 10 dziedzin nastąpił wzrost środków przekazanych pjb za pośrednictwem rezerwy celowej w porównaniu do 2014 r. – od 112,9% wykonania w 2014 r. (*Edukacja ekologiczna*) do 166,5% wykonania w 2014 r. (*Ochrona przyrody i krajobrazu*).

(dowód: akta kontroli str. 5844-5873)

Średni czas obsługi wniosków pjb, które wpłynęły do NFOŚiGW w 2015 r., liczony od daty przyjęcia wniosku do podpisania umowy, wyniósł 162 dni⁶² i był o 28,0% krótszy niż w 2014 r. (225 dni).

Spośród 232 wniosków państwowych jednostek budżetowych, które wpłynęły w 2015 r., podpisano 98 umów na dofinansowanie ich zadań, na łączną kwotę 143.632,8 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 2687-2689, 2948-2965)

4.3.3. Udzielanie zamówień publicznych

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto trzy postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego oraz jedno postępowanie przeprowadzone w procedurze rozeznania rynku⁶³ o łącznej wartości zawartych umów 5.592,4 tys. zł brutto. Zostały one przeprowadzone zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – *Prawo zamówień publicznych*⁶⁴ oraz procedur wewnętrznych NFOŚiGW.

(dowód: akta kontroli str. 9-774, 2892-2897)

⁶¹ Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej – Państwowy Instytut Badawczy.

⁶² Średni czas obsługi wniosków wyrażono w dniach kalendarzowych.

⁶³ Wewnętrzna procedura NFOŚiGW dotycząca zamówień nieobjętych przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – *Prawo zamówień publicznych* (Dz. U. z 2013 r. Nr 907 ze zm.).

⁶⁴ Dz.U. z 2015 r., poz. 2164.

4.4. Zobowiązania

Opis stanu
faktycznego

Zobowiązania ogółem na koniec 2015 r. wyniosły 70.380,6 tys. zł i były wyższe o 47,0% w porównaniu do 2014 r. Główną pozycję stanowiły zobowiązania krótkoterminowe wynoszące 36.535,4 tys. zł, które w porównaniu do 2014 r. były wyższe o 206,4%. Wzrost zobowiązań krótkoterminowych spowodowany został przede wszystkim zawarciem umowy z beneficjentem. Wzrost zobowiązań z tytułu dostaw towarów i usług o 83,2%, tj. do kwoty 513,2 tys. zł w porównaniu do 2014 r., wynikał z realizacji umów zawartych przez NFOŚiGW dotyczących Biura (wpływ do NFOŚiGW faktur od kontrahentów w ostatnich dniach 2015 r.). Na koniec 2015 r. nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

(dowód: akta kontroli str. 3133-3192, 4278, 4284-4288)

Według sprawozdania finansowego, NFOŚiGW na koniec 2015 r., posiadał zobowiązania warunkowe (pozabilansowe) wynoszące 3.446.017,5 tys. zł (o 33,5% niższe niż w 2014 r.), z tego z tytułu zawartych umów 3.178.174,5 tys. zł (o 37,8% niższe niż w 2014 r.) oraz dofinansowania przedsięwzięć przed zawarciem umów na kwotę 267.843,0 tys. zł (zgodnie z decyzją Zarządu oraz po i przed decyzją Rady Nadzorczej NFOŚiGW). Wzrost zobowiązań warunkowych z tytułu dofinansowania przedsięwzięć ekologicznych przed zawarciem umowy nastąpił zarówno z tytułu pożyczek (o 100,7% w porównaniu do 2014 r.) jak i w przypadku dotacji (o 738,5% w porównaniu do 2014 r.). Zobowiązania warunkowe przed zawarciem umów dotacji posiadające status po decyzji Zarządu i po decyzji Rady Nadzorczej stanowiły 79,5% całości tych zobowiązań.

Wzrost zobowiązań warunkowych, które nie stały się zobowiązaniami umownymi wynikał z przyjęcia wniosków o dużej kwocie dofinansowania, np. wniosek na kwotę 61,9 mln. zł w ramach programu priorytetowego Gazela.

Na koniec 2015 r. nie wystąpiły zobowiązania warunkowe z tytułu udzielonych promes.

(dowód: akta kontroli str. 3133-3192, 3992, 5141-5156)

4.5. Majątek NFOŚiGW⁶⁵

Opis stanu
faktycznego

Stan majątku NFOŚiGW (aktywów) na początek 2015 r. wyniósł 10.700.082,0 tys. zł, a na koniec 2015 r. – 11.303.209,0 tys. zł, tj. więcej o 603.127,0 tys. zł (o 5,6 %). Stan funduszu na koniec 2015 r. wyniósł 11.232.828,0 tys. zł i był wyższy o 580.617,0 tys. zł (o 5,5 %) od stanu na koniec 2014 r. Zwiększenie stanu funduszu było spowodowane dodatnim wynikiem finansowym w 2015 r. Z opinii i raportu z badania sprawozdania finansowego przez niezależnego biegłego rewidenta wynikało m.in., że „(...) pozytywne zmiany w wyniku działalności finansowej wpłynęły na wypracowanie zysku brutto na poziomie 580,6 mln PLN.” (...). Należności na koniec 2015 r. wyniosły 6.190.124,0 tys. zł i stanowiły 54,8% aktywów, w tym z tytułu pożyczek i kredytów 6.163.690,0 tys. zł (54,5% aktywów). Zobowiązania na koniec 2015 r. stanowiły 0,6% pasywów. Stan środków pieniężnych i papierów wartościowych Skarbu Państwa na koniec 2015 r. wyniósł 4.199.014,0 tys. zł i był niższy niż na koniec 2014 r. (4.404.922,0 tys. zł) o 206.530,0 tys. zł, tj. o 4,7 %.

(dowód: akta kontroli str. 2450-2452, 2467-2468, 3133-3192)

4.5.1. Wydatki inwestycyjne własne i zakupy inwestycyjne własne

Opis stanu
faktycznego

W 2015 r. w NFOŚiGW zrealizowano wydatki inwestycyjne i zakupy inwestycyjne w łącznej kwocie 3.590,4 tys. zł, z tego wydatki w kwocie 331,4 tys. zł (29,5% planu po zmianach⁶⁶) oraz zakupy w kwocie 3.259,0 tys. zł (90,0% planu po zmianach).

Na niższe od planowanego wykorzystanie wydatków inwestycyjnych miało wpływ m.in.:

- nieprzeprowadzenie modernizacji budynku NFOŚiGW przy ul. Brackiej, z powodu planowanego wynajmu budynku;

⁶⁵ Dane zawarte w punkcie 4.5 niniejszego wystąpienia pokontrolnego pochodzą ze sprawozdania finansowego, które zostało sporządzone w pełnych tysiącach złotych.

⁶⁶ Wydatki inwestycyjne własne i zakupy inwestycyjne były realizowane w oparciu o *Plan wydatków i zakupów inwestycyjnych (własnych) NFOŚiGW na 2015 r.*

- wykonanie modernizacji budynku przy ul. Konstruktorskiej 1a na poziomie 1,9% planu po zmianach, w związku z koniecznością powtórzenia unieważnionego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, co skutkowało przesunięciem rozliczenia wykonanych prac na 2016 r.;
- wykonanie modernizacji budynku przy ul. Konstruktorskiej 1 na poziomie 62,2% planu po zmianach, m.in. z powodu rezygnacji z przebudowy pomieszczeń;
- wdrożenie nowych i rozbudowa istniejących systemów informatycznych na poziomie 63,2% planu po zmianach z powodów m.in. rezygnacji z zakupu i wdrożenia systemu do obsługi obiegu kancelaryjnego wraz z dedykowanymi⁶⁷ urządzeniami na rzecz zakupu dostępnego na rynku gotowego oprogramowania, a także przeniesienia części zadań do realizacji na 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 2332-2345, 2348-2350, 3094-3097)

Badaniem objęto wydatek inwestycyjny w wysokości 119,9 tys. zł, dotyczący rozbudowy *Generatora wniosków o dofinansowanie* o możliwość składania wniosków ze środków w ramach PO LiŚ, będącego jednym z elementów umowy⁶⁸ zawartej w dniu 17 października 2014 r. na świadczenie usług wsparcia i rozwoju dla aplikacji (systemów informatycznych). W czasie kontroli NIK umowa ta była w czasie realizacji.

Stwierdzono, że zgodnie z postanowieniami niniejszej umowy wydatkowano środki na zakup modułu rozbudowującego funkcjonalność *Generatora wniosków o dofinansowanie*. Moduł ten był wykorzystywany w sposób ciągły, wspierając bieżącą podstawową działalność NFOŚiGW. Został prawidłowo wprowadzony do ewidencji wartości niematerialnych systemu FK SAP. P.o. Dyrektora Departamentu Rozwoju Systemów Informatycznych NFOŚiGW wyjaśnił m.in., że utworzono⁶⁹ ponad 300 wniosków o dofinansowanie w ramach perspektywy finansowej PO LiŚ 2014–2020 z wykorzystaniem powyższej funkcjonalności *Generatora wniosków*, z czego ponad 180 wniosków przyjęto w NFOŚiGW do dalszej realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 3032-3083, 3107-3109c)

Ponadto, zbadano zakupy inwestycyjne w łącznej wysokości 53,7 tys. zł, dotyczące nabycia: skanera z przystawką flatbed i drukarek wielofunkcyjnych⁷⁰; komputerów stacjonarnych oraz monitorów LCD⁷¹. Kontrola wykazała, że urządzenia te zostały prawidłowo wprowadzone do ewidencji środków trwałych, przekazano je do użytkowania i były w bieżącej eksploatacji.

Objęte badaniem zakupy inwestycyjne i wydatek inwestycyjny były ujęte w *Planie wydatków i zakupów inwestycyjnych (własnych)* na 2015 r., umowy dotyczące zakupu tych urządzeń i usługi były zawarte przez Głównego Księgowego NFOŚiGW⁷². Faktury potwierdzające dokonanie zakupu i poniesienia wydatku były zaakceptowane przez Głównego Księgowego NFOŚiGW, bądź osoby przez niego upoważnione, nie było przypadku dokonania płatności przed upływem terminu zapłaty.

(dowód: akta kontroli str. 2186-2187, 2332-2345, 3098-3099, 3193-3196)

Ustalone
nieprawidłowości i
uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki, dotyczącej wykonania przychodów/kosztów/wydatków stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Decyzję o umorzeniu zaległości w kwocie 1.068,65 zł wydano w dniu 14 grudnia 2015 r., tj. prawie po 9 miesiącach od zawiadomienia dłużnika o zakończeniu postępowania dotyczącego wskazanego wniosku. Na wniosek dłużnika z dnia 22 września 2014 r. w sprawie umorzenia zaległości z tytułu opłaty eksploatacyjnej za wydobywanie kopalin za II i III kwartał 2010 r. ze złoża Wyszonki Błonie II, NFOŚiGW po rozpatrzeniu

⁶⁷ Dedykowane - dostosowane do potrzeb zamawiającego, tj. NFOŚiGW.

⁶⁸ Umowa nr 2014/0383/NFK.

⁶⁹ Według stanu na dzień 23 marca 2016 r.

⁷⁰ Zakup zrealizowany w listopadzie 2015 r., na podstawie umowy Nr 2015/0286/NFK z dnia 10 listopada 2015 r.

⁷¹ Zakup zrealizowany w grudniu 2015 r., na podstawie umowy Nr 2015/0329/NFK z dnia 9 grudnia 2015 r.

⁷² Jako jednego z dwóch reprezentantów NFOŚiGW.

wniosku, pismem z dnia 17 marca 2015 r. zawiadomił wnioskodawcę o zakończeniu postępowania w sprawie umorzenia zaległości wraz z odsetkami.

Zastępca Dyrektora Departamentu Księgowości i Rozliczeń wyjaśnił, że wydanie decyzji zostało wydłużone z uwagi na złożoność przedmiotowej sprawy wymagającej dokonania szczegółowej analizy skutków prawnych przeniesienia koncesji oraz późniejszych działań organu kontroli ustalania opłat eksploatacyjnych. Dodatkowo, analizie poddano podnoszony przez Stronę argument powstania zaległości wskutek wycofania z obrotu prawnego decyzji Starosty Wysokomazowieckiego. Wyjaśnienia w tej sprawie z dłużnikiem oraz organem koncesyjnym prowadzono w formie telefonicznej.

Kontrolującym nie przedstawiono jednak żadnych materiałów potwierdzających wyżej opisane działania.

(dowód: akta kontroli str. 3420-3425, 4099, 4277, 4290-4291)

Zdaniem NIK, zwłoka w wydaniu decyzji i nieudokumentowanie prowadzonych czynności było działaniem nierzetelnym.

2. W wyniku przeprowadzonej analizy dokumentacji wymaganej i składanej przez wnioskodawców, stwierdzono, że NFOŚiGW przyjmował (jako załącznik do wniosku o dofinansowanie) sprawozdania finansowe wnioskodawcy⁷³ sporządzone na podstawie danych z bufora, świadczące, że księgi rachunkowe nie były prowadzone bieżąco, tj. nie spełniały wymogów określonych w art. 24 ust. 5 ustawy o rachunkowości. Pomimo tego, NFOŚiGW zawarł z wnioskodawcą co najmniej cztery umowy⁷⁴. Ponadto stwierdzono przyjęcie przez NFOŚiGW dokumentacji finansowej⁷⁵ za 2012 r., stanowiącej załącznik do dwóch wniosków o dofinansowanie różnych przedsięwzięć jednego wnioskodawcy, zawierające rozbieżne dane, np. suma bilansowa w bilansie zawierającym dane z bufora wyniosła 1.749,6 tys. zł, a według bilansu – 1.510,9 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 3840-3884, 3915-3990, 4225-4258)

Dyrektor Departamentu Ochrony Przyrody i Edukacji Ekologicznej wyjaśnił, że: „*sprawozdania finansowe były weryfikowane pod kątem formalnym, tj. sprawdzano czy dostarczono odpowiednie sprawozdania (za właściwe lata) i czy są to kopie potwierdzone za zgodność z oryginałem. (...) Umowy to projekty nieinwestycyjne, dofinansowane w formie dotacji, nie podlegały zatem, zgodnie z obowiązującymi procedurami, ocenie finansowej. Sprawozdania miały znaczenie pomocnicze, informacyjne (np. wynik finansowy itp.). Od 2014 r. (...) Departament w ocenie kondycji finansowej wnioskodawcy korzysta z zatwierdzonego przez Zarząd NFOŚiGW oświadczenia wnioskodawcy (samoocena finansowa). W 2015 r. odstąpiono od wymogu dostarczania dokumentów finansowych (sprawozdania finansowe lub inne tego typu dokumenty) dla wniosków z zakresu edukacji ekologicznej, z wyjątkiem wniosków o dofinansowanie w formie pożyczki lub wniosków dotyczących przedsięwzięć inwestycyjnych, które podlegają ocenie finansowej*”.

(dowód: akta kontroli str. 3784-3839)

W ocenie NIK składana, zgodnie z wymogami określonymi przez NF, przez beneficjentów dokumentacja finansowa, w tym sprawozdania finansowe powinna podlegać weryfikacji. Wyniki tej weryfikacji powinny być brane pod uwagę, przy ocenie wiarygodności danego beneficjenta. Skoro finansujący żąda złożenia określonych dokumentów, to ich poprawność powinna być zweryfikowana. W przeciwnym wypadku powstaje pytanie, po co finansujący żąda dokumentów, których następnie nie wykorzystuje, m.in. do oceny sytuacji finansowej wnioskodawcy. Poza tym złożenie przez beneficjenta sprawozdania finansowego zawierającego dane z bufora jest jednoznaczne z niezłożeniem wymaganego dokumentu, należy bowiem podkreślić, że dokument zawierający dane z bufora nie może być uznany za sprawozdanie finansowe. Tym samym stanowi to podstawę do negatywnej oceny wniosku o dofinansowanie wobec niezłożenia wymaganych dokumentów.

(dowód: akta kontroli str. 3977, 4137)

⁷³ Fundacji Instytut na rzecz Ekorozwoju za lata 2011–2013.

⁷⁴ Nr 165/2013/D, 175/2013/D, 243/2015/D, 546/2015/D.

⁷⁵ Bilansu oraz rachunku zysków i strat.

Poza tym, zdaniem NIK, odstąpienie od oceny sytuacji finansowej beneficjentów, aplikujących o dofinansowanie projektów nieinwestycyjnych, może doprowadzić do przyznawania dotacji podmiotom znajdującym się w złej kondycji finansowej i niegwarantującym właściwego wykorzystania i rozliczenia otrzymanych środków. Tym samym istnieje niebezpieczeństwo angażowania przez NF środków, których wykorzystanie nie przyniesie oczekiwanych efektów. Trudno bowiem za wiarygodne uznać podmioty, które nie sporządzają sprawozdań finansowych i nie prowadzą rachunkowości zgodnie z przepisami określonymi w ustawie o *rachunkowości*.

5. Udzielanie dofinansowania na realizację zadań

Opis stanu faktycznego

W 2015 r. Narodowy Fundusz dokonał wypłat na podstawie 2.962 umów na łączną kwotę 6.432.568,8 tys. zł, z tego kwotę 3.440.713,7 tys. zł stanowiły środki krajowe (2.545 umów), a 2.991.855,1 tys. zł – środki europejskie (na sfinansowanie 417 umów).

Ponadto, łączna kwota zrealizowanych płatności i zatwierdzonych wniosków pjb (z uwzględnieniem dokonanych zwrotów) w ramach środków europejskich PL02, PL03, PL04 wyniosła 172.648,5 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 3643-3644)

Według danych Departamentu Planowania i Sprawozdawczości (DPiS) w 2015 r. do NFOŚiGW wpłynęło 2.068 wniosków, tj. o 390 mniej (o 15,9%) niż w 2014 r. (2.458) na kwotę 3.997.271,3 tys. zł, tj. o 1.655.858,2 tys. zł (o 29,3%) mniej niż w 2014 r. (5.653.129,5 tys. zł). Wartość kosztorysowa przedsięwzięć, objętych wnioskami wynosiła 16.507,9 tys. zł, tj. o 1.667,1 tys. zł (o 23,6%) więcej niż w 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 2941, 2943-2947)

W wyniku kontroli 668 wniosków⁷⁶ stwierdzono, że system SAP został rozbudowany o możliwość ewidencjonowania wniosków państwowych jednostek budżetowych wraz z kodem klasyfikacji zadaniowej wskazanym przez wnioskodawcę. Tym samym zrealizowano wniosek zawarty w Informacji NIK⁷⁷.

(dowód: akta kontroli str. 2633-2689, 3645-3650, 4501-4525)

W toku weryfikacji w NFOŚiGW odrzuconych zostało 520 wniosków, tj. o 9,25% więcej niż w 2014 r. (476 wniosków), głównie z przyczyn niespełniania wymogów formalnych. W wyniku szczegółowego badania przyczyn odrzucenia wniosków (na próbie pięciu, losowo wybranych wniosków), nie stwierdzono nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 2690-2891)

W 2015 r. NFOŚiGW zawarł ogółem 1.680 umów, tj. o 900 mniej (o 34,9%) niż w 2014 r. (2.580), na łączną kwotę 2.157.279,5 tys. zł, tj. o 2.109.591,8 tys. zł mniej (o 49,4%) niż w 2014 r. (4.266.871,3 tys. zł). Wartość kosztorysowa zadań objętych przedmiotowymi umowami wyniosła 10.937.916,8 tys. zł, tj. o 2.128,7 tys. zł (o 16,3%) mniej niż w 2014 r. (13.066.616,3 tys. zł).

Według wyjaśnień Dyrektora DPiS złożenie w 2015 r. przez beneficjentów mniejszej liczby wniosków oraz zawarcie mniejszej liczby umów niż w 2014 r. spowodowane było spadkiem liczby składanych wniosków wynikającym z zakończenia okresu wdrażania projektów współfinansowanych środkami UE z PO liŚ 2007–2013, jak również z kończeniem wypłat środków z zamykanych umów sprzedaży przyznanych jednostek emisji gazów cieplarnianych i innych substancji.

(dowód: akta kontroli str. 2942-2947)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki, dotyczącej udzielania dofinansowania na realizację zadań, stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Nie zrealizowano wniosku pokontrolnego dotyczącego doprowadzenia do całkowitego wyeliminowania opóźnień w zakresie rejestracji wniosków.

⁷⁶ W procedurze naboru ciągłego.

⁷⁷ „Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2014 r. planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej” Warszawa czerwiec 2015 r.

W wyniku badania procesu rejestracji wniosków o dofinansowanie, które wpłynęły w 2015 r. do NFOŚiGW w procedurze naboru ciągłego, stwierdzono, że z 688 wniosków:

- a) 72 wnioski, tj. 10,5% zarejestrowanych w 2015 r. było niezgodnie z kolejnością ich wpływu; w 2014 r. stwierdzono 5,1% takich przypadków;
- b) 51, tj. 7,4% zostało złożonych do systemu LSI z opóźnieniem w stosunku do 3-dniowego terminu ustalonego w Podręczniku procedur⁷⁸; w 2014 r. stwierdzono 3,9% wniosków zarejestrowanych z opóźnieniem.

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

- rejestracji wniosków o zmianę warunków dofinansowania umowy, tzw. „wnioski aneksowe”, które wpływały bezpośrednio do komórek ekologicznych, gdyż sporządzane były w formie pisma, a nie na formularzu wniosku; opóźnienie w rejestracji tych wniosków spowodowane było faktem, iż wnioski tzw. aneksowe podlegają rejestracji dopiero po zgłoszeniu dokonanych przez pracownika merytorycznego prowadzącego sprawę;
- rejestracji wniosków równocześnie przez dwóch pracowników kancelarii, a system nadaje numer wniosku automatycznie po jego zarejestrowaniu.

(dowód: akta kontroli str. 2633-2689)

NIK zwraca uwagę, że w 2015 r. ze środków NF, poprzez rezerwę celową poz. 59, sfinansowane zostały składki do organizacji międzynarodowych w kwocie 39.537,0 tys. zł oraz realizacja projektu GreenEvo w kwocie 2.426,7 tys. zł.

Po kontroli wykonania planu finansowego NFOŚiGW w 2014 r. NIK uznała finansowanie tych wydatków z rezerwy celowej poz. 59 za niezgodne z celem jej utworzenia. Projekt GreenEvo, decyzją Ministra Środowiska, został z końcem 2015 r. zamknięty. Natomiast składki do organizacji międzynarodowych w dalszym ciągu mają być finansowane ze środków NF, poprzez rezerwę celową poz. 59 (zgodnie z art. 10 ustawy z dnia 28 grudnia 2015 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2016⁷⁹).

(dowód: akta kontroli str. 5965-6036, 6055-6103, 6211-6266)

6. Wykonanie zadań

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

Opis stanu faktycznego

W NFOŚiGW w 2015 r. na finansowanie zadań wynikających z ustawy POŚ wykorzystano 6.432.568,8 tys. zł, tj. więcej w porównaniu do kwoty ujętej w *Planie działalności NFOŚiGW na 2015 r.* o 76.568,8 tys. zł (1,2%) oraz więcej o 539.107,2 tys. zł (9,1%) w porównaniu do wykonania w 2014 r. W ramach kwoty 6.432.568,8 tys. zł wydatkowano:

- 1) 3.440.713,9 tys. zł ze środków NFOŚiGW, tj. 53,5% finansowania ogółem i o 853.459,4 tys. zł, tj. o 33%, więcej niż w 2014 r., w tym:
 - w formie **pożyczek inwestycyjnych** wypłacono beneficjentom kwotę 1.838.267,2 tys. zł, wyższą o 438.267,2 tys. zł, tj. o 31,3% od ujętej w planie działalności i wyższą o 983.129,4 tys. zł, tj. o 115% od wykonania w 2014 r. Najwięcej – 896.181,0 tys. zł, tj. 48,8% kwoty pożyczek ogółem, wypłacono w dziedzinie *Ochrona powierzchni ziemi*. Łącznie ze środków zobowiązań wieloletnich, w 2015 r. wypłacono pożyczki w kwocie 1.140.892,5 tys. zł, więcej o 659.149 tys. zł, tj. o 136,8%, niż w 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 5844)

- w formie **finansowania bezzwrotnego** wypłacono 1.602.446,7 tys. zł (76,3% planu), z tego 1.190.593,5 tys. zł stanowiły środki przekazywane bezpośrednio na rachunki

⁷⁸ Podręcznik procedur dofinansowania przedsięwzięcia ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (dalej „Podręcznik”).

⁷⁹ Dz.U. poz. 2199.

beneficjentów, a 411.853,2 tys. zł – środki dla pjb, przekazywane poprzez rezerwę celową poz. 59. Kwota wypłacona w tej formie była w porównaniu do 2014 r. niższa o 129.670 tys. zł, tj. o 7,5%.

- 2) ze środków **funduszy europejskich**, obsługiwanych przez Narodowy Fundusz wypłacono łącznie kwotę 2.991.854,9 tys. zł (104,8% planu), niższą o 314.352,2 tys. zł, tj. o 9,5% niż w 2014 r.

W związku z realizacją planu finansowania ochrony środowiska NFOŚiGW przekazał środki własne w łącznej wysokości 3.440.713,9 tys. zł, z tego w formie finansowania zwrotnego – 1.838.267,2 tys. zł (53,4% wypłaconych środków), bezzwrotnego – 1.602.446,7 tys. zł (46,6%). Tym samym finansowanie bezzwrotne wyniosło o 1,6 punktu procentowego więcej od wartości wskazanej w zaktualizowanej *Strategii* dla roku 2016 bez wyłączeń wynikających z wypełniania przez NFOŚiGW zobowiązań ustawowych lub umownych o charakterze redystrybucyjnym.

(dowód: akta kontroli str. 3133-3192, 3485, 6047-6053, 5844-5873, 5150, 7056-7062)

Ustalone
nieprawidłowości i
uwagi

NIK zwraca uwagę, że w 2015 r. z funduszu podstawowego NF wypłacono 1.733.159,2 tys. zł, tj. więcej niż uzyskano wpływów (1.474.806,5 tys. zł). W konsekwencji był to kolejny rok, w którym wydatki przekroczyły wpływy (w 2015 r. o 17,5%).

6.2. Rozliczanie efektów rzeczowych i ekologicznych

Opis stanu
faktycznego

W dniu 1 października 2015 r. Zarząd przyjął *Informację dla Zarządu NFOŚiGW w sprawie przyjęcia opracowania „Ewidencja efektów ekologicznych i rzeczowych – diagnoza stanu obecnego” oraz „Koncepcji ewidencji efektów środowiskowych” wykonanych w ramach pracy zespołu roboczego powołanego uchwałą Zarządu NFOŚiGW nr B/35/22014 z dnia 4 lipca 2014 r. w celu opracowania jednolitego systemu ewidencjonowania efektów ekologicznych i rzeczowych.*

W *Informacji* wskazano, że rozpoczęcie projektu zaplanowano na 7 lipca 2014 r., a zakończenie na 6 lutego 2015 r. Decyzjami Komitetu Sterującego termin zakończenia projektu został wydłużony do 1 lipca 2015 r., a następnie do końca lipca 2015 r. pod warunkiem zakończenia procesu konsultacji w Ministerstwie Środowiska i wfośigw. Uwagi Ministerstwa Środowiska zostały przekazane do NFOŚiGW w sierpniu 2015 r. i były na tyle istotne, że ponownie przebudowano listę efektów środowiskowych. Spowodowało to niedochowanie założonego terminu zakończenia projektu.

W *Ewidencji efektów ekologicznych i rzeczowych – diagnoza stanu obecnego* do wad obecnie obowiązującego rozwiązania zaliczono m.in. brak katalogu definicji efektów i metodyk ich liczenia; obowiązkowe, ścisłe powiązanie efektów rzeczowych i ekologicznych; konieczność określania dla wszystkich umów efektu ekologicznego (nawet w przypadku braku możliwości określenia dla niektórych projektów poprawnie definiowanych efektów ekologicznych); rejestrowanie cech projektów jako efektów ekologicznych (logicznych, niemierzalnych).

W *Koncepcji* założono wprowadzenie zmian, dotyczących m.in. odejścia od zasady określania efektu ekologicznego dla każdego projektu; modyfikacji listy efektów; wprowadzenia jednej wspólnej listy efektów (bez podziału na dziedziny); uwzględnienia na liście efektów wskaźników realizacji PO liŚ 2014–2020 oraz MF EOG i NMF.

W *Koncepcji* wskazano etapy jej wdrożenia w strukturach NFOŚiGW, obejmujące m.in. uruchomienie funkcjonalności ewidencji efektów w zakresie systemu informatycznego oraz zmian proceduralnych (w tym aktualizację zapisów podręczników oraz wzorów dokumentów w zakresie przyjętych w *Koncepcji* rozwiązań).

W wyniku kontroli stwierdzono, że w systemie informatycznym wdrożono hierarchiczność i agregowanie efektów, rozszerzono zakres dat wniosku o dofinansowanie (i umowy) o datę osiągnięcia efektu, wprowadzono nowe listy efektów. W zakresie zmian proceduralnych dostosowano Instrukcję programów priorytetowych do zaproponowanych w *Koncepcji* zmian.

Według stanu na dzień 3 marca 2016 r. liczba umów niezakończonych rzeczowo (z terminem zakończenia do 31 grudnia 2015 r.) wyniosła 39 na kwotę 35.605,9 tys. zł (tyle

samo co w 2014 r.). Liczba umów nierozliczonych ekologicznie wynosiła 25 (tj. o 105 mniej niż w 2014 r.), na łączną kwotę 14.812,4 tys. zł. Najwięcej umów niezakończonych rzeczowo i ekologicznie stwierdzono w ramach dziedziny *Ochrona przyrody* – 16 niezakończonych rzeczowo i 21 niezakończonych pod względem ekologicznym. Natomiast liczba umów niezakończonych rzeczowo i ekologicznie wyniosła 18 na łączną kwotę 9.513,9 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 6545-6655, 6798-6983)

Ustalone
nieprawidłowości i
uwagi

1. Do końca 2015 r. nie wdrożono nowego systemu rozliczania efektów rzeczowych i ekologicznych. Tym samym nie zrealizowano, sformułowanego w wyniku kontroli *Wykonania planu finansowego NFOŚiGW w 2014 r.* wniosku o zintensyfikowanie działań w zakresie opracowania i wdrożenia nowego systemu rozliczania efektów rzeczowych i ekologicznych.

NIK stwierdziła, że przyjęte w „*Koncepcji ewidencji efektów środowiskowych*” etapy jej implementacji w struktury NFOŚiGW nie zostały w pełni zrealizowane, tj. nie wprowadzono listy cech projektu, nie przetestowano istniejącej funkcjonalności rejestrowania cech, nie przeprowadzono planowanych zmian proceduralnych (w tym nie zaktualizowano *Podręcznika procedur dofinansowania przedsięwzięcia ze środków NFOŚiGW*). Ponadto *Koncepcja* została przyjęta przez Zarząd NFOŚiGW bez harmonogramu wdrażania przyjętych w niej rozwiązań.

Dyrektor Departamentu Planowania i Sprawozdawczości wyjaśnił m.in. że: „(...) *Zwłoka w pracach wynika z równoległego prowadzenia przez Departament Rozwoju Systemów Informatycznych szeregu prac (...) Przygotowany został projekt aktualizacji podręcznika, jednakże nie został on do dnia dzisiejszego zaakceptowany.*”. Dyrektor stwierdził również, że: „(...) *zawarty w Koncepcji plan wdrożenia stanowi więc drogowskaz dalszych czynności do wykonania, bez wskazania terminów ich realizacji.*”.

Prezes Zarządu wyjaśnił, że: „(...) *Koncepcja została przyjęta bez planu wdrażania gdyż jej implementacja jest skomplikowana i wymaga zmian w wielu aspektach działalności Funduszu. Koncepcja nie jest instrukcją, tylko pomysłem na działanie systemu i z tego powodu jest wdrażana stopniowo w powiązaniu z innymi zmianami w Funduszu takimi jak: rozwój systemu informatycznego, przeglądy programów priorytetowych, zmiany strategii. Od zmian w tych dokumentach i systemach zależą więc terminy wdrożenia poszczególnych rozwiązań zawartych w Koncepcji (...).*”.

W związku z powyższymi wyjaśnieniami skierowano zapytanie do Prezesa Zarządu czy fakt, że wdrożenie *Koncepcji* jest procesem skomplikowanym, skorelowanym z innymi obszarami działalności NFOŚiGW i powodującym konieczność równoczesnych zmian innych obszarów działalności NFOŚiGW, nie jest wystarczającym uzasadnieniem do opracowania szczegółowego planu/harmonogramu jej wdrożenia.

W kwestii ewentualnego opracowania szczegółowego planu/harmonogramu wdrożenia *Koncepcji* Prezes Zarządu NF stwierdził, że „*1 października 2015 roku Koncepcja została przyjęta bez szczegółowego Planu wdrożenia, jednakże ogólne zalecania zostały sprecyzowane przez Zarząd m.in., aby od 1 stycznia dla nowych naborów wniosków stosowana była nowa Lista efektów. To zalecenie zostało wykonane. Podczas trwającej aktualizacji programów priorytetowych wskaźniki osiągnięcia celu są dostosowywane do nowej listy. W systemie informatycznym zostały wdrożone zasady hierarchiczności efektów ekologicznych. Trwają prace nad rejestracją cech projektów oraz nad zmianą „Zasad dofinansowania przedsięwzięć” oraz „Podręcznika procedur dofinansowania przedsięwzięcia ze środków NFOŚiGW”. Uzgodniono nowy kształt grupy roboczej, która ma potwierdzić zasadność i kompletność listy efektów zawartej w Koncepcji i zaopiniować Instrukcje ewidencji efektów środowiskowych, nad którą prace się rozpoczynają. Planowane zakończenie prac nad wdrożeniem Koncepcji zależy więc od uzgodnienia kształtu „Zasad...” i „Podręcznika...” (kwiecień 2016 r.), zakończenia prac informatycznych i aktualizacji wszystkich programów priorytetowych (lipiec 2016 r.). Zakłada się więc, co do zasady, że wnioski napływające w 2016 r. będą w zakresie efektów ewidencjonowane wg wskazań wynikających z Koncepcji. Dodatkowo prace nad kształtem listy, jej*

dostosowywaniem do zgłaszanych potrzeb będą prowadzone na bieżąco. Zasadniczo proponowane rozwiązania są wdrażane wykorzystując obecne rozwiązania informatyczne i proceduralne. Jeżeli jednak będą one zmienione (uruchomienie zintegrowanej platformy informatycznej, zarządzanie procesowe) to zakłada się bieżące weryfikowanie proponowanych rozwiązań do zasad i możliwości systemów informatycznych”.

(dowód: akta kontroli str. 4308-4326, 5141-5156, 6545-6618, 6798-6983)

2. W wyniku szczegółowego badania 22 z 82 umów nierozliczonych ekologicznie⁸⁰ (według stanu na dzień 22 stycznia 2016 r.) stwierdzono następujące nieprawidłowości w zakresie definiowania oraz rozliczania efektów ekologicznych:
 - ustanawianie niemierzalnych efektów ekologicznych (np. podwyższenie poziomu świadomości ekologicznej społeczeństwa; ochrona przyrody i leśnictwo). Równocześnie w umowach nie określano wskaźników realizacji przyjętych efektów oraz nie wskazywano precyzyjnego zakresu efektu ekologicznego możliwego do uzyskania⁸¹;
 - definiowanie efektów ekologicznych nieadekwatnych do przedmiotu i zakresu danej umowy, np. przedmiotem umowy było wykonanie dokumentacji modernizacji Muzeum Przyrodniczo-Leśnego w Białowieckim Parku Narodowym, a efekt ekologiczny oznaczono jako ochrona przyrody i leśnictwo. W umowie nie określono w jaki sposób wykonanie przedmiotu umowy przyczyni się do realizacji wskazanego efektu ekologicznego⁸²;
 - rozliczanie efektów ekologicznych pomimo niewskazania przez beneficjenta sposobu uzyskania zakładanego efektu ekologicznego⁸³, np. w sprawozdaniu opisowym z realizacji przedsięwzięcia zadeklarowano osiągnięcie efektu ekologicznego polegającego na podwyższeniu poziomu świadomości ekologicznej społeczeństwa na podstawie wyników ankiet ewaluacyjnych przeprowadzonych wśród uczestników wskazanych przez beneficjenta konferencji, webinarów, zajęć i spotkań informacyjnych. Oznacza to, że uznano, iż sama deklaracja o podwyższeniu poziomu świadomości ekologicznej, nieoprzemyta uprzednim badaniem poziomu świadomości ekologicznej tej grupy stanowiła wystarczającą przesłankę do uznania, że osiągnięto założony efekt ekologiczny;
 - brak odniesienia w sprawozdaniu końcowym (stanowiącym jeden z dokumentów potwierdzających osiągnięcie efektu ekologicznego) do oznaczonego efektu ekologicznego⁸⁴.

Dyrektor Departamentu Ochrony Przyrody i Edukacji Ekologicznej wyjaśnił, że: „(...) określenie efektu ekologicznego w umowach jest zdefiniowane „obowiązującą w NFOŚiGW listą zdefiniowanych standardowych efektów rzeczowych i ekologicznych przewidzianych dla przedsięwzięć realizowanych w ramach środków NFOŚiGW, opracowanych w systemie LSI. Wybierając konkretne efekty rzeczowe, specyficzne dla danej umowy, otrzymuje się wygenerowaną przez system LSI listę efektów ekologicznych obowiązkowych lub opcjonalnych, z których można wybrać efekty adekwatne do realizowanej umowy w systemie binarnym (tak lub nie). Nie ma możliwości zwymiarowania efektu ekologicznego” (...).

⁸⁰ Z terminem rozliczenia tych umów do dnia 31 grudnia 2015 r.

⁸¹ Dotyczy umowy nr 963/2012/Wn-11/OP-PO-EF/D z dnia 19 grudnia 2012 r.; umowy nr 467/2011/Wn-07/OP-PO-PS/D z dnia 28 października 2011 r.; umowy nr: 578/2009/Wn-50/OP-PO-LF/D z dnia 5 listopada 2009 r. oraz umowy nr 541/2009/Wn-50/OP-PO-LF/D z dnia 22 października 2009 r.; umowy nr 130/2014/D z dnia 20 marca 2014 r.; umowy nr 175/2013/D z dnia 25 kwietnia 2013 r.; umowy nr 447/2011/D z dnia 30 października 2011 r.; umowy nr 611/2011/D z dnia 28 grudnia 2011 r.; umowy nr 7/2013/D z dnia 14 stycznia 2013 r.

⁸² Dotyczy umowy nr 13/2013/Wn-10/OP-IN-PS/D z dnia 22 stycznia 2013 r.; umowy nr 575/2011/Wn-10/OP-PO-EB/D z dnia 20 grudnia 2011 r.; umowy nr 61/2013/Wn-10/OP-IN-PS/D; umowy nr 765/2014/Wn-09/OP-IN-PN/P z dnia 13 listopada 2014 r.

⁸³ Dotyczy umowy nr 195/2014/Wn-50/EE-ee/D z dnia 10 kwietnia 2014 r.; umowy nr 4/2014/Wn-50/EE-EE/D z dnia 9 stycznia 2014 r.

⁸⁴ Dotyczy umowy nr 458/2009/Wn-50/OP-WK-LF/D z dnia 24 września 2009 r.; umowy nr 388/2013/Wn50/EE-EE/KU/D z dnia 14 czerwca 2013 r.; umowy nr 271/2014/Wn-50/EE-EE/D z dnia 13 maja 2014 r. ; umowy nr 165/2013/D z dnia 23 kwietnia 2013 r.; umowy nr 182/2013/D z dnia 25 kwietnia 2013 r.

W sprawie zdefiniowania niezwymiarowanych efektów ekologicznych oraz niedokonywania zmian listy efektów ekologicznych (np. poprzez rozszerzenie listy efektów ekologicznych o określone odpowiednimi miernikami efekty), wobec niewystarczającego i nieadekwatnego zasobu tych efektów, Prezes Zarządu NF wyjaśnił, że: „W NFOŚiGW istnieją katalogi efektów ekologicznych i rzeczowych, które służą jako baza efektów do wykorzystania podczas składania wniosków, podejmowania decyzji i podpisywania umów. Obowiązujące katalogi wskazują na możliwość stosowania efektów ekologicznych niemierzalnych, głównie dla przedsięwzięć dla których określenie wiarygodnego efektu mierzalnego jest trudne lub niemożliwe. Nowa lista efektów, jaka obowiązuje od naborów ogłaszanych po 1 stycznia 2016 roku nie zawiera już efektów niezwymiarowanych, a więc niemożliwe jest podawanie efektu określonego jednostką miary tak/nie. Ma to swoje konsekwencje w tym, że dla niektórych umów nie będzie możliwe określenie efektu ekologicznego, a więc rolę efektu wiodącego przyjmie efekt rzeczowy np. dla ekspertyz i prac naukowo-badawczych. Lista ta będzie podlegała ciągłym zmianom w zależności od zapotrzebowania NFOŚiGW i zmiany kierunków działania. Nad zmianami listy opiekę sprawuje koordynator efektów środowiskowych.”.

(dowód: akta kontroli str. 4308-4326, 6619-6655, 6774-6797, 6997-7000)

3. W wyniku badania procesu zamykania i rozliczania umów pod względem rzeczowym oraz ekologicznym stwierdzono, że w przypadku jednej z umów⁸⁵ nie podjęto żadnych działań w celu przypomnienia beneficjentowi o zbliżającym się terminie przedłożenia dokumentów potwierdzających osiągnięcie efektu ekologicznego. Działaniami takimi nie podjęto także po upływie określonego w umowie terminu przedłożenia tych dokumentów. Zaniechanie to stanowiło niewykonanie obowiązków określonych w Podręczniku procedur dofinansowania przedsięwzięcia ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

Dyrektor Departamentu Ochrony Przyrody i Edukacji Ekologicznej wyjaśnił, że: „przyczyną było duże obciążenie koordynatora w realizacji bieżących zadań w tym okresie, które spowodowało utrudnienie monitorowania na bieżąco przedmiotowej sprawy, co wpłynęło na przeoczenie faktu nieotrzymania dokumentacji potwierdzającej osiągnięcie efektu ekologicznego”.

(dowód: akta kontroli str.6774-6797)

4. Do jednej z umów⁸⁶ nie wprowadzono zmian warunków jej realizacji, dokonanych przez upoważnionych członków Zarządu. Polegały one m.in. na przedłużeniu terminu realizacji projektu oraz dokonaniu zmiany terminu osiągnięcia efektu rzeczowego i ekologicznego.

Dyrektor Departamentu Ochrony Przyrody i Edukacji Ekologicznej wyjaśnił, że przyczyną było przeoczenie związane z dużym obciążeniem koordynatora wynikającym z realizacji bieżących i dodatkowych zadań. Ponadto, monitorowanie tej sprawy utrudniała zwiększona nieobecność koordynatora wynikająca z pobytu w szpitalu i zwolnień lekarskich.

Kwestia nieterminowego rozliczania rzeczowego i ekologicznego umów, wynikająca m.in. z braku należytej staranności w realizacji procesu rozliczenia przez koordynatorów, błędnego interpretowania zapisów regulacji wewnętrznych przez koordynatorów, obciążenia pracą bieżącą, została także wskazana w Raporcie z kontroli wewnętrznej dotyczącej terminowości zamykania umów pod względem rzeczowym i ekologicznym⁸⁷.

W odniesieniu do planowanych działań w ramach kontroli zarządczej Prezes Zarządu NF stwierdził, że (...) NFOŚiGW prowadzi systematyczne działania, których efektem ma być podniesienie terminowości zamykania umów, a tym samym ograniczenie liczby umów niezakończonych rzeczowo lub ekologicznie. Działania te będą obejmowały: monitoring zamykania umów w systemie IT, generowanie przez niego komunikatów przypominających

⁸⁵ Dotyczy umowy nr 963/2012/Wn-11/OP-PO-EF/D z dnia 19.12.2012 r.

⁸⁶ Dotyczy umowy nr 467/2011/Wn-07/OP-PO-PS/D z dnia 28 października 2011 r. o współfinansowanie wydatków kwalifikowalnych projektu realizowanego w ramach V priorytetu POIiŚ pn. Utworzenie i prowadzenie Centrum CITES na terenie Miejskiego Ogrodu Zoologicznego w Warszawie do kwoty 338.884 zł

⁸⁷ W wyniku kontroli sformulowano zalecenie dopełnienia nadzoru nad procesem rozliczania i rejestrowania danych w systemach informatycznych w zakresie efektów rzeczowych i ekologicznych oraz przeszkolenia pracowników w zakresie regulacji wewnętrznych dotyczących rozliczania rzeczowego i ekologicznego umowy.

kierującym komórkami organizacyjnymi o zbliżających się terminach zamknięcia umów oraz działania wykonywane przez nadzorujących członków Zarządu. (...) w budowanej Zintegrowanej Platformie Informatycznej zaplanowana jest dodatkowo rozbudowa funkcji wsparcia informatycznego, m.in. w zakresie bieżącego monitoringu terminowości zamykania umów oraz skutecznej realizacji obowiązujących planów zastępstw, rozwiązania przypominające koordynatorom o konieczności aktualizacji danych, zbliżających się terminach zamknięcia umów, prosta weryfikacja błędów poprzez ograniczenia co do wprowadzonych wartości. Zakończenie więc prac nad tym systemem, przeprowadzenie szkoleń pracowników oraz uczulenie kadry kierowniczej w zakresie nadzoru nad zamykaniem i rozliczaniem umów będzie stanowiło podstawę do uporządkowania tego tematu. (...)”.

(dowód: akta kontroli str. 4308-4326, 6774-6797, 6992-6996, 7001-7026)

6.3. Budowa Zintegrowanej Platformy Informatycznej

Opis stanu
faktycznego

Kontynuowane w 2015 r. prace w zakresie budowy Zintegrowanej Platformy Informatycznej (ZPI) nie zostały zakończone. Tym samym nie zrealizowano wniosku pokontrolnego NIK (sformułowanego w wyniku kontroli wykonania planu finansowego NFOŚiGW w 2014 r.) o zintensyfikowanie działań w zakresie opracowania i wdrożenia zintegrowanego systemu informatycznego.

(dowód: akta kontroli str. 5401-5664)

Ustalone
nieprawidłowości i
uwagi

W ocenie NIK Narodowy Fundusz nie zadbał o odpowiednie przygotowanie realizacji projektu pn. *Budowa Zintegrowanej Platformy Informatycznej*, a także nie zapewnił skutecznego nadzoru nad jego realizacją. Ocenę tę potwierdzają wyniki przeprowadzonego w styczniu 2016 r. zadania audytowego, a także wstępne wyniki audytu zewnętrznego⁸⁸.

W latach 2013–2015 (do dnia 31 grudnia 2015 r.) NFOŚiGW w związku z realizacją projektu wydatkował kwotę 4.167,3 tys. zł. Pomimo zaplanowanego pierwotnie na styczeń 2016 r. zakończenia jego realizacji, według stanu na dzień 25 listopada 2015 r., wykonanie zadań oszacowano na poziomie 56%, wykorzystanie środków na poziomie 58%, a opóźnienie zadań w stosunku do pierwotnego planu na 135 dni. Stwierdzono, że opóźnienie siedmiu z dziewięciu realizowanych zadań projektowych wynosiło od 62 do 236 dni, tylko dwa zadania zostały wykonane w terminie, a ustalenie terminów pozostałych trzech zadań (z ogółem 12) nastąpi po zakończeniu realizowanych zadań. Komitet Sterujący formułując, w ramach sprawowanego nadzoru nad realizacją projektu, zalecenia i zadania do realizacji ograniczał się m.in. do aktualizacji harmonogramów, nie diagnozując przyczyn powstania opóźnień i nie dążył do wypracowania działań zaradczych. W latach 2013–2014 NFOŚiGW nie definiował ryzyk związanych z realizacją ZPI. Dopiero w wykazie ryzyk zmaterializowanych w 2015 r. wskazano na brak terminowego zakończenia projektu ZPI. Ponadto, w latach 2013–2015 nie przeprowadzano audytów ani kontroli wewnętrznych dotyczących przygotowania i realizacji tego projektu. W wyniku przeprowadzonego w styczniu 2016 r. zadania audytowego pn. *Ocena funkcjonowania systemu bezpieczeństwa informacji w NFOŚiGW* stwierdzono m.in., że projekt nie daje wystarczającej gwarancji realizacji swoich celów w sposób efektywny i skuteczny. Wynika to przede wszystkim z błędów popełnionych przy jego przygotowaniu, których nie usunięto w trakcie realizacji projektu. W wyniku audytu zdefiniowano największe zastrzeżenia związane z przygotowaniem projektu oraz realizacją projektu. W przedłożonym Prezesowi Zarządu NF sprawozdaniu z audytu sformułowano sześć rekomendacji, m.in. powołanie nowego projektu budowy Platformy Informatycznej obsługującej potrzeby NFOŚiGW, uwzględniając zastrzeżenia związane z aktualnie realizowanym projektem. W wyniku audytu stwierdzono również, że nie określono szczegółowego zakresu, budżetu i planu projektu; struktura projektu nie była zgodna z wymogami Prince2; kwestie komunikacji, zarządzania zmianą, złożoności migracji usług były niedoszacowane; mimo formalnego powołania ok. 100 osobowego zespołu projektowego. Niektórzy jego członkowie

⁸⁸ W wyniku audytu zewnętrznego przedstawiono wstępne raporty końcowe z: 1) oceny procesu realizacji umów oraz oceny stanu realizacji ZPI; 2) audytu sprzętu i oprogramowania dostarczonego w ramach projektu ZPI; 3) oceny Koncepcji Wdrażania ZPI.

w niewielkim stopniu włączali się w projekt; raporty okresowe nie dawały prawidłowego obrazu stanu projektu.

W odniesieniu do stosowanych mechanizmów weryfikacji przedkładanych przez Kierownika Projektu informacji nt. stanu realizacji ZPI w raportach okresowych; niewyegzekwowania przez Komitet Sterujący rzetelnych informacji nt. projektu; nieokreślenia budżetu całości projektu; powołania tak dużego (ok. 100-osobowego zespołu projektowego) oraz wyników audytu wewnętrznego Prezes Zarządu NF wyjaśnił m.in., że *W trakcie realizacji projektu Komitet nie zlecił żadnych działań członkom tego Zespołu. (...) Komitet Sterujący uznawał wyjaśnienia udzielane przez Kierownika Projektu za wystarczające. (...) Ostateczne koszty zostaną oszacowane po zakończeniu audytów i wdrożeniu rekomendacji z nich wynikających. (...) W ramach projektu zostały powołane zespoły robocze dla poszczególnych wyodrębnionych obszarów. Ich skład wynikał z różnorodności i skomplikowania zagadnień, jakimi zajmuje się Fundusz. Korzystne dla jakości było, aby w pracach projektowych polegających na przygotowaniu specyfikacji wymagań funkcjonalnych uczestniczyła możliwie szeroka grupa osób z różnych komórek organizacyjnych Funduszu. (...) udział w pracach poszczególnych członków Zespołów Roboczych zależał od ich wiedzy, doświadczenia i czasu, jaki mogli poświęcić na prace na rzecz Projektu. (...) Rekomendacje zawarte w Raporcie z audytu zaczęto realizować od dnia 03.03.2016 r. Planowane jest zrealizowanie wszystkich zawartych w Raporcie rekomendacji audytu”.*

Przewodniczący Komitetu Sterującego wyjaśnił m.in., że *„Założenia systemu, (...), nie zostały przygotowane poprawnie. Na etapie przygotowania projektu nastąpiło ograniczenie jego budżetu do stopnia, który powodował, że realizacja na podstawie przyjętych założeń była nierealna. (...) Ponadto Komitet Sterujący składał się z członków Zarządu i to z perspektywy czasu wydaje się błędem. W mojej ocenie jeden członek Zarządu powinien być przewodniczącym Komitetu Sterującego, a pozostali pełnić monitoring. (...) W mojej ocenie należało jednak jeszcze utworzyć organ monitorujący realizację projektu. (...) Komitet Sterujący podczas posiedzeń dopytywał o zagrożenia realizacji projektu budowy ZPI. Z perspektywy czasu można jednak mieć zarzuty do sposobu wyjaśniania przyczyn opóźnień. (...)”.*

(dowód: akta kontroli str. 5401-5664, 6984-6985)

6.4. Prowadzenie przez NFOŚiGW działalności propagującej możliwości uzyskania pomocy finansowej

Opis stanu faktycznego

W aktualizacji *Strategii działania Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej na lata 2013–2020 z perspektywą do 2020 r.*⁸⁹ określono m.in., że *„ważne jest aby beneficjenci mieli stały dostęp do najświeższych informacji, wytycznych i procedur, dlatego też prowadzone będą szkolenia dla wnioskodawców i beneficjentów, również za pomocą elektronicznych form przekazu.”.*

(dowód: akta kontroli str. 1493)

Na podstawie przyjętego przez Zarząd NFOŚiGW⁹⁰ planu działań marketingowych, w 2015 r. działania informacyjne i promocyjne prowadzono m.in. w formie: punktu informacyjnego oraz wydarzeń branżowych i promocyjno-informacyjnych; szkoleń i spotkań informacyjnych dla wnioskodawców i beneficjentów korzystających z oferty krajowej i funduszy europejskich; prezentacji produktów na stronie internetowej NFOŚiGW, w tym m.in. oferty programowej 2015–2020; konferencji prasowych, wywiadów i opinii skierowanych do mediów, uczestnictwa ekspertów NFOŚiGW w programach edukacyjnych w TVP, realizowanych na zamówienie Ministerstwa Środowiska.

Prowadzone działania miały na celu przede wszystkim promocję oferty NFOŚiGW (2015–2020), promocję roli oraz działań prowadzonych przez NFOŚiGW w ramach PO liś 2014–2020, wprowadzenia trzech nowych narzędzi marketingowych.

(dowód: akta kontroli str. 1453-1465, 3655-3669, 4280-4283)

⁸⁹ Uchwalonej przez Radę Nadzorczą NFOŚiGW w dniu 28 lipca 2015 r. (nr 73/15).

⁹⁰ W dniu 15 stycznia 2015 r.

Z realizacji planu działań marketingowych w 2015 r. sporządzono, w dniu 22 lutego 2016 r., informację dla Zarządu NFOŚiGW, która do dnia zakończenia kontroli nie została zaakceptowana przez Dyrektora Departamentu Strategii i Komunikacji oraz nie została przedłożona Zarządowi NFOŚiGW.

(dowód: akta kontroli str. 3655-3700, 5141-5156)

6.5. Wydatkowanie w 2015 r. środków zobowiązań wieloletnich⁹¹ i *Rachunku klimatycznego*

Opis stanu
faktycznego

W 2015 r. wypłaty dotacji ze środków zobowiązań wieloletnich wyniosły 691.951,2 tys. zł, tj. mniej o 90.254,3 tys. zł (11,5%) niż w 2014 r., a wypłaty pożyczek – 1.140.892,5 tys. zł, tj. o 659.149 tys. zł (136,8%) więcej niż w 2014 r.

Na koniec 2015 r. na koncie zobowiązań wieloletnich pozostawała ogółem kwota 3.666.943,3 tys. zł, tj. 87,3% stanu środków pieniężnych i papierów wartościowych Skarbu Państwa, wyższa o 170.694,3 tys. zł (4,9%) w stosunku do 2014 r. Najwięcej środków pozostawało w ramach zobowiązania *OZE i efektywność energetyczna* w kwocie 2.304.548,9 tys. zł oraz *Gospodarowanie odpadami* – 830.912,3 tys. zł.

Po kontroli wykonania planu finansowego Narodowego Funduszu w 2013 r. i 2014 r., NIK sformułowała wniosek dotyczący podjęcia działań zmierzających do maksymalnego wykorzystania środków zobowiązań wieloletnich. W ramach realizacji wniosku NFOŚiGW w 2015 r. zrealizował m.in. następujące działania:

- zdecydował o udzieleniu dofinansowania ze środków zobowiązań wieloletnich dla 189 wniosków na łączną kwotę 976.124,8 tys. zł, z czego w 2015 r. podpisano umowy na łączną kwotę 975.752,0 tys. zł, a w 2016 r. zawarto jedną umowę na kwotę 372,8 tys. zł;
- Zarząd NFOŚiGW podjął uchwały w sprawie udzielenia dopłat do demontażu pojazdów wycofanych z eksploatacji oraz dofinansowania gmin w zakresie zbierania pojazdów wycofanych z eksploatacji na łączną kwotę 160.770 tys. zł.

W efekcie wykonanie wypłat środków zobowiązań wieloletnich w 2015 r. wyniosło 1.832.843,7 tys. zł i było wyższe niż w 2014 r. o 568.894,7 tys. zł (45%).

(dowód: akta kontroli str. 5844-5873, 6047-6053, 6055-6066, 6121-6123)

Rachunek klimatyczny

Na Rachunku klimatycznym, według stanu na dzień 1 stycznia 2015 r., pozostawały środki w kwocie 302.058,5 tys. zł⁹². W trakcie roku pula środków do wykorzystania zwiększyła się o 4.306,9 tys. zł, w tym z tytułu odsetek bankowych o kwotę 3.590 tys. zł, natomiast w tym samym okresie wykorzystano 141.257,4 tys. zł, m.in. na wypłatę dotacji dla beneficjentów na realizację przedsięwzięć z zakresu zazieleniania (138.523,4 tys. zł), na zadania KOSZI⁹³ (2.728 tys. zł). Stan środków na koniec 2015 r. wyniósł 165.108 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 6054)

Na koniec 2015 r. czynnych⁹⁴ było dziewięć z 11 umów zawartych w latach 2009–2015 na sprzedaż jednostek AAU⁹⁵. W przypadku dwóch umów (z Europejskim Bankiem Odbudowy i Rozwoju działającym na rzecz Rządu Hiszpanii oraz na rzecz Rządu Irlandii) Minister Środowiska informował Kupującego o braku możliwości wydatkowania środków. W przypadku umowy na rzecz rządu Irlandii uzgodniono plan naprawczy, a w przypadku

⁹¹ Art. 401c ust. 10 ustawy POŚ.

⁹² Z tym zastrzeżeniem, że kwota ta w przypadku Włoch uwzględnia sumę wpływów środków na rachunek w roku 2015.

⁹³ Ustawa z dnia 17 lipca 2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji (Dz.U. z 2015 r. poz. 2273 z późn. zm.) określiła zasady funkcjonowania Krajowego systemu zielonych inwestycji (ang. Green Investment Scheme – GIS) powierzając zarządzanie Krajowym systemem zielonych inwestycji Krajowemu operatorowi systemu zielonych inwestycji (KOSZI). Funkcję KOSZI pełnił NFOŚiGW.

⁹⁴ W tym jedna umowa nierozliczona oraz osiem umów, w ramach których dokonywano w 2015 r. przepływów pieniężnych.

⁹⁵ Zawartych przez Ministra Środowiska, reprezentującego Skarb Państwa Rzeczypospolitej Polskiej, z: Europejskim Bankiem Odbudowy i Rozwoju (działającym na rzecz Rządu Hiszpanii, Irlandii), Międzynarodowym Bankiem Odbudowy i Rozwoju (działającym w charakterze powiernika drugiej transzy Hiszpańskiego Funduszu Węglowego i powiernika Windows 2 Funduszu Węglowego dla Europy), Ministerstwem Rolnictwa, Żywności i Środowiska Hiszpanii, reprezentującym Rząd Hiszpanii, Ministerstwem Środowiska, Łądu i Morza reprezentującym Rząd Włoch.

umowy na rzecz rządu Hiszpanii, według stanu na dzień 8 marca 2016 r., plan działań był negocjowany.

(dowód: akta kontroli str. 6055-6112, 6120)

Finansowanie zadań Krajowego Ośrodka Bilansowania i Zarządzania Emisjami (KOBIZE)

W 2015 r. zadania Krajowego Ośrodka Bilansowania i Zarządzania Emisjami (KOBIZE) były finansowane przez NFOŚiGW ze środków handlu uprawnieniami do emisji, na podstawie Porozumienia z dnia 19 lutego 2015 r. zawartego z Ministrem Środowiska i Instytutem Ochrony Środowiska – Państwowym Instytutem Badawczym⁹⁶.

Zgodnie z Porozumieniem wysokość środków przeznaczonych przez NFOŚiGW na realizację zadań objętych Porozumieniem nie mogła przekroczyć kwoty 16.340,2 tys. zł. W 2015 r. wypłacono kwotę 14.298,0 tys. zł (w formie czterech zaliczek), która została rozliczona na kwotę 13.908,2 tys. zł, tj. 97,3% wypłaconych środków. Instytut przedłożył NFOŚiGW roczne sprawozdanie z realizacji zadań w terminie określonym w Porozumieniu. W sierpniu 2015 r. NFOŚiGW przeprowadził kontrolę realizacji Porozumienia, w wyniku której nie stwierdzono zagrożeń w realizacji przedsięwzięcia. W dniu 8 marca 2016 r. zawarto Porozumienie⁹⁷ w sprawie finansowania zadań KOBIZE w 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 6055-6066, 6113-6120)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

NIK zwraca uwagę, że pomimo podjętych przez NFOŚiGW działań celem wykorzystania środków zobowiązań wieloletnich i wykonania w 2015 r. wypłat wyższych niż w 2014 r. o kwotę 568.894,7 tys. zł – to jednak na koniec 2015 r. na koncie zobowiązań wieloletnich pozostawała ogółem kwota 3.666.943,3 tys. zł, tj. wyższa o 170.694,3 tys. zł (4,9%) w stosunku do 2014 r.

6.6. Finansowanie kapitałowe

Opis stanu
faktycznego

NFOŚiGW, według stanu na dzień 31 grudnia 2015 r., posiadał akcje i udziały w 27 spółkach⁹⁸, tj. w jednej spółce portfela strategicznego⁹⁹ (Bank Ochrony Środowiska S.A.), w pięciu spółkach portfela podstawowego oraz w 21 spółkach tzw. portfela resztówek o łącznej wartości ewidencyjnej netto 934.491,9 tys. zł¹⁰⁰.

W 2015 r. nie planowano i nie dokonywano zakupów akcji i udziałów w spółkach, jak również nie zbywano posiadanych przez NFOŚiGW akcji i udziałów. Natomiast kontynuowano działania w celu zbycia akcji Krajowej Agencji Poszanowania Energii S.A. (zwanej dalej „KAPE S.A.”)¹⁰¹. Proces sprzedaży tych akcji zakończony w dniu 2 lipca 2015 r.¹⁰² bez wyboru oferty został ponownie wszczęty w dniu 13 sierpnia 2015 r.¹⁰³. W obu przypadkach dotyczyło to zbycia 2.100 akcji o wartości 1.000 zł każda.

⁹⁶ Porozumienie nr 48/2015/Wn50/OA-PO-HE/D, zmienione aneksem nr 1/444 z dnia 30 grudnia 2015 r. Konieczność zawarcia aneksu wynikała z nowelizacji ustawy z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (Dz.U. poz. 1223, obowiązującej od dnia 9 września 2015 r.), która rozszerzyła katalog zadań KOBIZE (przy jednoczesnym wprowadzeniu zmiany mechanizmu ich finansowania) o zadanie pn.: „Przygotowywanie projektów raportów w zakresie wypełniania zobowiązań wynikających z Konwencji Klimatycznej i Protokołu z Kioto zgodnie z wymogami zawartymi w wytycznych określonych w przepisach prawa Unii Europejskiej lub umowach międzynarodowych”. W celu możliwości sfinansowania nowego zadania (zaplanowanego na kwotę 281,2 tys. zł) w ramach Porozumienia obowiązującego w 2015 r. niezbędnym było wprowadzenie odpowiednich zapisów do porozumienia w formie aneksu.

⁹⁷ Porozumienie nr 33/2016/Wn50/OA-po-he/D

⁹⁸ Według stanu na dzień 31 grudnia 2014 r. NFOŚiGW posiadał akcje i udziały w 31 spółkach. W 2015 r. z KRS zostały wykreślone: Lubelskie Huty Szkła S.A., ZWC „Wistom”, Huta Gliwice S.A. oraz Radomski Zakład Przemysłu Skurzanego Radoskór S.A. odpowiednio w dniach: 05.02., 25.05., 01.07. oraz 20.07.

⁹⁹ 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.

¹⁰⁰ Zaangażowanie kapitałowe NFOŚiGW we wszystkich spółkach wynosiło 923.143.286,2 tys. zł, co stanowiło 8,2% funduszu własnego.

¹⁰¹ 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.

¹⁰² Uchwałą z dnia 2 lipca 2015 r., nr A/29/2/2015 Zarząd NFOŚiGW odstąpił od negocjacji i zakończył proces sprzedaży bez wyboru oferty.

O działalności ekonomiczno-finansowej spółek portfela strategicznego i podstawowego Zarząd Narodowego Funduszu był informowany w 2015 r. poprzez swoich przedstawicieli w radach nadzorczych.

Analiza spółek portfela strategicznego i podstawowego, w których NFOŚiGW był zaangażowany kapitałowo na łączną kwotę 923.143,3 tys. zł (według wartości ewidencyjnej), wykazała, że w sześciu z nich prognozowano zysk na dzień 31 grudnia 2015 r., w tym w jednej z nich (KAPE S.A.) zysk w wysokości 1.134,8 tys. zł (podczas gdy na koniec 2014 r. zanotowano stratę w wysokości 264,5 tys. zł). W odniesieniu do KAPE S.A. wartość dotychczasowych odpisów aktualizacyjnych (łącznie z odpisami na dzień 31.12.2015 r.) wynosiła 1.205,4 tys. zł i kształtowała się na takim samym poziomie jak na koniec 2014 r. Dyrektor Analiz Finansowych wyjaśnił, iż: „mimo osiągnięcia przez Spółkę wysokiego wyniku finansowego i tym samym zniwelowania strat z lat ubiegłych jej kapitał podstawowy jest nadal zmniejszony, ponieważ nie ma pewności, czy Spółka w kolejnych latach utrzyma dodatni wynik finansowy.”.

W żadnej ze spółek portfela strategicznego, podstawowego, jak i portfela resztówek nie wypłacono dywidendy za 2014 r.

Strategia Kapitałowa NFOŚiGW na lata 2013–2016 z perspektywą do 2020 r.¹⁰⁴ została zmieniona¹⁰⁵. Według uzasadnienia do uchwały jednym z powodów była konieczność uszczegółowienia w Strategii działań wobec KAPE S.A.

Wnioskowana przez Ministerstwo Środowiska w wystąpieniu pokontrolnym¹⁰⁶ analiza w zakresie możliwości wycofania kapitałowego ze spółek portfela kapitałowego (spółek geotermalnych), w nawiązaniu do wcześniej przeprowadzonego przez NFOŚiGW procesu sprzedaży (w 2012 r.) potwierdziła brak ekonomicznego uzasadnienia podjęcia decyzji o wycofaniu kapitałowym z wskazanych spółek ze względu na zbyt niskie ceny proponowane przez potencjalnych inwestorów.

W dniu 31 grudnia 2015 r. zakończony został audyt wewnętrzny w BOŚ S.A., w którym większościowym akcjonariuszem jest NFOŚiGW. W wyniku audytu sformułowano wnioski w obszarze działań podejmowanych przez Radę Nadzorczą i Zarząd BOŚ S.A. oraz Zarząd NFOŚiGW (w tym m.in. istnienie przesłanek wskazujących na sprawowanie raczej biernego, mało skutecznego nadzoru Rady Nadzorczej w stosunku do Zarządu Banku), regulacji wewnętrznych obowiązujących w NFOŚiGW (w tym m.in. brak aktualizacji Strategii Kapitałowej w kwestii ew. planu dokapitalizowania Spółki BOŚ S.A., pomimo zaplanowania odpowiedniej kwoty na rok 2016.).

W związku z tym, Zarząd NFOŚiGW podjął decyzję o przeprowadzeniu audytu zewnętrznego. Z raportu z dnia 8 marca 2016 r. wynikały dwie podstawowe konkluzje: 1) trudno byłoby przyjąć, że nadzór i zarząd Portfelem Strategicznym w latach 2008–2015 sprawowany był poprawnie; 2) w odniesieniu do Zarządu NFOŚiGW brak jest podstaw do przypisania odpowiedzialności karnej z tytułu wyrządzenia szkody majątkowej NFOŚiGW wobec sposobu konstrukcji stosownych przepisów karnych.

(dowód: akta kontroli str. 775-1150, 2501-2632, 3513-3615, 4501-4525, 5051-5140)

7. Realizacja budżetu zadaniowego

Opis stanu faktycznego

W związku z realizacją 11 zadań, 23 podzadań i 54 działań, w ramach trzech funkcji państwa, poniesiono koszty w kwocie ogółem 1.708.837,2 tys. zł, stanowiącej 77,0% kwoty ujętej w planie¹⁰⁷ zgodnym z ustawą budżetową na 2015 r.

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. Natomiast do działania 12.5.3.8 Program wieloletni „Program budowy Zbiornika Wodnego Świnna Poręba w latach 2006–2015” ustalono

¹⁰³ Uchwałą z dnia 13.08.2015 r., nr A/35/3/2015 Zarząd NFOŚiGW wyraził zgodę na przeprowadzenie sprzedaży akcji KAPE S.A.

¹⁰⁴ Przyjęta uchwałą nr A/55/4/2013 Zarządu NFOŚiGW z dnia 17.12.2013 r.

¹⁰⁵ Uchwałą nr A/37/1/2014 Zarządu NFOŚiGW z dnia 21.08.2014 r.

¹⁰⁶ Wystąpienie pokontrolne Ministerstwa Środowiska znak BKA-I-0941-6/24386/15/MW z dnia 1.07.2015 r.

¹⁰⁷ uchwalonym uchwałą Nr 131/14 Rady Nadzorczej NFOŚiGW z dnia 8 sierpnia 2013 r.

miernik pn. „liczba ludności objętej środkami ochrony przeciwpowodziowej (tys. os.)”, którego stosowanie nie pozwalało na bieżącą ocenę stopnia realizacji zaplanowanego celu, co zostało szczegółowo opisane w części *Ustalone nieprawidłowości i uwagi*.

(dowód: akta kontroli str. 5382-5386)

Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 17 czerwca 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2015¹⁰⁸, na wszystkich poziomach klasyfikacji zadaniowej w zakresie funkcji 22 – *Planowanie strategiczne oraz obsługa administracyjna i techniczna* nie wskazano celów i mierników. Wartości mierników dotyczyły umów zakończonych w 2015 r., dla których efekty ekologiczne i rzeczowe zostały osiągnięte.

W NFOŚiGW w 2015 r. sporządzono szczegółową listę umożliwiającą przyporządkowanie programów priorytetowych NFOŚiGW do poszczególnych działań klasyfikacji zadaniowej.

Na realizację zadań, podzadań i działań, dla których określone zostały mierniki, poniesiono koszty w wysokości od 23,2% do 531,1% zaplanowanych. Poniesienie 23,2% zaplanowanych kosztów na realizację działania 12.4.2.2.W *Likwidacja źródeł negatywnego wpływu odpadów na środowisko* wynikało z urealnienia danych oszacowanych na podstawie złożonych wniosków o dofinansowanie i realizacji wypłat dla prowadzonych umów. Koszty podzadania 12.2.1 *Ochrona powietrza* zostały przekroczone o 431,1% w związku z wykonaniem dodatkowych trzech programów ochrony powietrza oraz realizacją dwóch działań nieplanowanych, tj. 12.2.1.1. *Zarządzanie jakością powietrza* (klasyfikacja zgodna z dokonaną przez beneficjenta) oraz 12.2.1.2. *Ograniczenie emisji zanieczyszczeń* – dofinansowanie przedsięwzięcia związanego z wypełnianiem zobowiązań wynikających z Konwencji w sprawie transgranicznego zanieczyszczania powietrza na dalekie odległości wraz z protokołami (Konwencja Genewska) oraz termomodernizacja obiektów należących do Komendy Wojewódzkiej Policji we Wrocławiu.

(dowód: akta kontroli str. 4308, 5382-5397, 7027-7055)

Wartości mierników zostały osiągnięte na poziomie od 0,0% do 579,1% zaplanowanych. Nieosiągnięcie wartości miernika¹⁰⁹ podzadania 12.7.3. *Wsparcie rozbudowy infrastruktury ochrony środowiska* spowodowane zostało przesunięciem terminu realizacji projektów na 2016 r. oraz przesyłania dokumentów potwierdzających osiągnięcie efektu dla umów z datą potwierdzenia 31 grudnia 2015 r. w I kwartale 2016 r. Nieosiągnięta została również wartość miernika¹¹⁰, ustalona dla działania 12.5.3.8. *Program wieloletni „Program budowy Zbiornika Wodnego Świnna Poręba w latach 2006–2015”*. Osiągnięcie wartości ustalonego miernika było bowiem możliwe tylko w przypadku zakończenia i potwierdzenia osiągnięcia efektu rzeczowego i ekologicznego inwestycji. Przekroczenie planowanej wartości miernika o 479,1% podzadania 12.4.2.W *Przedsięwzięcia w zakresie gospodarki odpadami* nastąpiło w wyniku rozliczenia projektu Remondis Gliwice, dotyczącego wzorcowego selektywnego zbierania odpadów komunalnych, gdzie uzyskano wyższy od zakładanego efekt ekologiczny.

(dowód: akta kontroli str. 5382-5397, 7027-7055)

Przyczyną poniesienia kosztów poniżej wielkości ujętych w planie było m.in.:

- w zadaniu 12.2.W *Poprawa jakości powietrza i przeciwdziałanie zmianom klimatu* – wykonanie wyniosło 476.994,3 tys. zł, tj. 67,9% planu, a wartość miernika¹¹¹ została osiągnięta w 66,0%, głównie z powodu konieczności dostosowania treści programu priorytetowego „ProsumenT” do regulacji wynikających z ustawy o OZE. Dodatkowo część beneficjentów zrezygnowała z dofinansowania lub wystąpiła o zmniejszenie kwoty dofinansowania;
- w zadaniu 12.6.W *Kontrola, monitoring środowiska i przeciwdziałanie zagrożeniom środowiska* – wykonanie wyniosło 130.567,3 tys. zł, tj. 74,6% planu, a wartość

¹⁰⁸ Dz.U. poz. 825.

¹⁰⁹ Przepustowość urządzeń/obiektów poddanych modernizacji (RLM).

¹¹⁰ Liczba ludności objętej środkami ochrony przeciwpowodziowej (tys. os.).

¹¹¹ Ilość ograniczonej lub unikniętej emisji dwutlenku węgla (Mg/rok).

miernika¹¹² została osiągnięta w 52,0%, głównie z powodu rezygnacji beneficjenta z umowy na zadanie *Informatyczny system osłony kraju przed nadzwyczajnymi zagrożeniami* (planowana kwota 27,9 mln zł); przeniesienia środków do wypłaty na lata późniejsze, rezygnacji beneficjentów z części płatności po rozstrzygnięciu przetargów.

(dowód: akta kontroli str. 5337-5352, 5382-5396, 7027-7055)

Ustalone
nieprawidłowości i
uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej realizacji budżetu zadaniowego stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W NFOŚiGW stosowany był miernik *Liczba ludności objętej środkami ochrony przeciwpowodziowej (tys. os.)*” dla działania 12.5.3.8. – Program wieloletni „Program budowy zbiornika wodnego Świnna Poręba w latach 2006–2015”, uniemożliwiający faktyczną ocenę postępu lub stopnia realizacji celu działania w przyjętej (rocznej) perspektywie czasowej, a więc niewłaściwy na poziomie działania.

Zgodnie z definicją, określoną w rozporządzeniu Ministra Finansów w sprawie *szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2015*, miernik jako „stopień realizacji celu działalności państwa”¹¹³ powinien „umożliwić rzetelne i obiektywne określanie stopnia realizacji celów” (ust. 79 pkt 6). Natomiast „za wartość docelową miernika uznaje się wartość miernika, którą zamierza się osiągnąć w danym roku budżetowym poprzez realizację danego (...) działania”. (ust. 80 pkt 3).

Przedmiotowy miernik nie spełniał wskazanych wymogów, ponieważ faktyczna jego wartość będzie znana dopiero po zakończeniu budowy zbiornika. W rocznym sprawozdaniu RB-BZ2, NFOŚiGW wykazał, iż nie osiągnięto planowanej wartości miernika, tj. 150 tys. osób objętych środkami ochrony przeciwpowodziowej. Tym samym NFOŚiGW, jako finansujący tę inwestycję, nie wykazuje żadnych efektów uzyskanych ze środków przeznaczonych na budowę zbiornika Świnna Poręba.

(dowód: akta kontroli str. 5384)

Prezes Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił m.in., że „miernik, jaki został wybrany przez NFOŚiGW dla tego działania, jest najistotniejszym wskaźnikiem osiągnięcia celu dla realizowanego przedsięwzięcia. Celem budowy zbiornika wodnego Świnna Poręba jest ochrona przed powodzią zarówno ludzi jak i ich majątku. (...) Efekt taki został więc przedstawiony zarówno w umowie o dofinansowanie projektu, jak i przyjęty jako miernik budżetu zadaniowego. Wartość jego zostanie osiągnięta na koniec realizacji inwestycji, a jakiegokolwiek jego stopniowanie byłoby kłopotliwe lub fałszowało rzeczywistość. (...) Miernik ten przedstawia rzeczywistą wartość (nieplanowaną do osiągnięcia w przyszłości), jest policzalny, mamy wpływ na jego wykonanie i jest określony w czasie. Jego główną wadą jest brak corocznego przedstawiania efektu, jednak taka sytuacja ma miejsce dla wszystkich realizowanych grup przedsięwzięć wieloletnich”.

(dowód: akta kontroli str. 5384, 7056-7062)

W ocenie NIK, ustalony miernik dla działania 12.5.3.8. nie umożliwia faktycznej wymiernej oceny postępu lub stopnia realizacji celu działania w przyjętej perspektywie czasowej. Z tego względu, zdaniem NIK, miernik należy ustalić w taki sposób, aby posiadał on wszystkie cechy określone w wyżej przywołanym rozporządzeniu Ministra Finansów.

W NFOŚiGW w układzie budżetu zadaniowego brak było pełnej korelacji poniesionych kosztów w 2015 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 umowy bądź projekty zostały zakończone w 2015 r., ale termin potwierdzenia efektu ekologicznego dla tych projektów został określony w 2016 r.¹¹⁴. W ocenie NIK zjawisko to negatywnie wpływa na przejrzystość budżetu w układzie zadaniowym.

¹¹² Liczba nowych lub zmodernizowanych stanowisk pomiarowych i innych narzędzi w zakresie monitoringu (szt.).

¹¹³ Załącznik nr 71, rozdział 6 ust. 76, pkt 7.

¹¹⁴ np. zadanie 12.1.W Kształtowanie bioróżnorodności zostało wykonane w 79,2%, tj. 144.582,7, tys. zł przy równoczesnym osiągnięciu wartości miernika (suma zasięgów powierzchniowych zrealizowanych działań służących ochronie

Zgodnie z pkt 79 ppkt 6h, ujętym w rozdziale 6 szczegółowych zasad opracowywania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2015, stanowiących załącznik nr 71 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 17 czerwca 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2015, jedną z cech mierników powinna być szybkość pozyskania, tj. mierniki powinny umożliwiać sprawozdanie z wykonania ich wartości docelowych co najmniej w terminach wynikających z przepisów dotyczących sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym.

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

Opis stanu
faktycznego

NFOŚiGW, na mocy porozumień z Ministrem Środowiska i Ministrem Gospodarki, pełni rolę Instytucji Wdrażającej dla Funduszu Spójności 2000–2006 oraz dla osi I–IV i IX PO IiŚ. 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 2015 r. kwotę 40.555 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. 3133-3192, 5844-5873)

W 2015 r. na finansowanie zadań realizowanych z udziałem środków europejskich wykorzystano łącznie kwotę 4.207.134,1 tys. zł, tj. 65,4% wszystkich wypłat zrealizowanych przez NFOŚiGW w 2015 r. w kwocie 6.432.568,8 tys. zł, w tym 2.991.854,9 tys. zł (71,1%) stanowiły środki funduszy europejskich, a 1.215.279,2 tys. zł (28,9%) stanowiły środki NFOŚiGW na współfinansowanie w ramach tzw. „wkładu własnego”.

Wypłacona w 2015 r. kwota środków funduszy europejskich była wyższa o 4,8% od wartości planowanych i o 9,5% (314.352,2 tys. zł) niższa od wypłat w 2014 r. Ze środków europejskich wykorzystano m.in.:

- 2.509.554,7 tys. zł w ramach PO IiŚ, tj. o 66.123,3 tys. zł (o 2,6%) mniej niż planowano,
- 324.396,3 tys. zł w ramach ISPA, tj. o 264.396,3 tys. zł (o 440,7%) więcej niż planowano (w związku z szybszym rozliczeniem i przekazaniem przez KE płatności końcowych dla beneficjentów).

W 2015 r. ze środków własnych NFOŚiGW na współfinansowanie projektów realizowanych z udziałem środków europejskich wydatkowano środki w łącznej wysokości 1.212.956,0 tys. zł, tj. wyższe o 978.488,6 tys. zł (o 417,3%) od wydatków na ten cel w 2014 r. Z kwoty tej wykorzystano:

- 1.047.120,9 tys. zł na finansowanie pożyczkowe, tj. o 927.609,4 tys. zł (o 776,2%) więcej niż w 2014 r.,
- 165.835,1 tys. zł na finansowanie dotacyjne, tj. 144,3% kwoty wydatkowanej w 2014 r. (114.955,9 tys. zł).

Dyrektor Departamentu Planowania i Sprawozdawczości NFOŚiGW wyjaśnił, że wyższe wykonanie w ramach ISPA wynikało z szybszego niż przewidywano rozliczania projektów i przekazywania przez Komisję Europejską płatności końcowych dla beneficjentów. Wyższe wykonanie finansowania pożyczkowego wynika z przyspieszenia składania wniosków o płatność przez beneficjentów PO IiŚ w ramach części współfinansowania II osi PO IiŚ ze środków krajowych, terminowego wystąpienia z wnioskami o płatność przez beneficjentów realizujących inwestycje ze środków krajowych oraz z prefinansowania ze środków Narodowego Funduszu projektów przygotowujących się do aplikowania o środki UE w ramach PO IiŚ perspektywy 2014-2020. Wyższe wykonanie finansowania dotacyjnego

i kształtowaniu wartości przyrodniczych i krajobrazowych (ha)) tylko w 58,4% planu. W 2015 r. zakończone zostały dwa projekty, ale termin potwierdzenia osiągnięcia efektu ekologicznego dla tych projektów został określony na koniec marca 2016 r.; zadanie 12.5 Gospodarowanie zasobami wodnymi zostało wykonane w 78,9%, tj. 289.515,7 tys. zł przy równoczesnym osiągnięciu miernika (liczba osób objętych ochroną przeciwpowodziową (tys. zł)) zaledwie w 6,1% planu, spowodowane głównie opóźnieniem realizacji projektu Budowa zbiornika przeciwpowodziowego Świnna Poręba", co zostało oddzielnie opisane w niniejszym Wystąpieniu pokontrolnym.

wynika m.in. z wypłat w 2015 r. na rzecz projektu Zintegrowana gospodarka wodno-ściekowa w dorzeczu Parsęty (wypłaty na rzecz tego projektu nie były dokonywane w 2014 r. oraz wyższych wypłat na współfinansowanie LIFE+ wynikających z realizacji harmonogramów umów.

(dowód: akta kontroli str.5844-5873)

Ze środków w ramach PO liŚ w kwocie 2.509.554,7 tys. zł przekazano:

- Priorytetu I – 1.034.711,5 tys. zł, tj. 82,8% wartości planowanej (1.250.000,0 tys. zł) oraz 79,7% środków przekazanych w 2014 r.,
- Priorytetu II – 937.035,9 tys. zł, tj. 127,7% wartości planowanej (733.678,0 tys. zł) oraz 98,5% środków przekazanych w 2014 r.,
- Priorytetu III – 165.169,2 tys. zł, tj. 85,1% wartości planowanej (194.000,0 tys. zł) oraz 73,9% środków przekazanych w 2014 r.,
- Priorytetu IV – 165.688,1 tys. zł, tj. 104,9% wartości planowanej (158.000,0 tys. zł) oraz 119,2% środków przekazanych w 2014 r.,
- Priorytetu IX – 206.950 tys. zł, tj. 86,2% wartości planowanej (240.000,0 tys. zł) oraz 68,3% środków przekazanych w 2014 r.

Według wyjaśnień udzielonych przez Dyrektora Departamentu Planowania i Sprawozdawczości NFOŚiGW przekroczenie wydatków w ramach II i IV Priorytetu wynikało z zaktualizowania harmonogramów realizacji projektów, a co za tym idzie szybszego dokonania wypłat środków. Niższe wykonanie I i III Priorytetu PO liŚ wynika z oszczędności w projektach oraz związane jest z rozliczeniem końcowym projektów, a co za tym idzie przesunięciem wypłat na 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 5844-5873)

Z limitu przyznanego przez Ministra Środowiska na płatności w ramach budżetu środków europejskich na rzecz beneficjentów MF EOG i NMF, w łącznej kwocie 220.000,0 tys. zł, wypłacono 157.670,9 tys. zł, tj. 71,7%.

Niepełne wykorzystanie środków MF EOG i NMF związane jest z wydłużeniem wydatkowania środków, część beneficjentów przeniosła wypłaty na lata 2016–2017.

(dowód: akta kontroli str. 5853, 5855-5873)

Ustalone
nieprawidłowości i
uwagi

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 96.927,0 tys. zł, tj. 157,2% planu (kwota ta była wyższa od wykonania w 2014 r. o 16.688,0 tys. zł, tj. o 20,8%) na zadania realizowane przez NFOŚiGW ze środków UE, z tego:

- korekta systemowa¹¹⁵ została wypłacona beneficjentom w kwocie 83.040,9 tys. zł, wyższej o 46.230,9 tys. zł, tj. 225,6% planu (36.810 tys. zł), z tego 81.425,5 tys. zł w ramach Funduszu Spójności (dalej „FS”)¹¹⁶ i 1.615,4 tys. zł w ramach PO liŚ¹¹⁷; rozliczenie wykorzystanych środków zostało przyjęte przez Instytucję Pośredniczącą;
- pomoc techniczna – NFOŚiGW (jako *Instytucja Wdrażająca* w ramach PO liŚ jest jednocześnie beneficjentem programu operacyjnego *Pomoc Techniczna*¹¹⁸) otrzymał

¹¹⁵ „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 ze zm.) z prawem unijnym.

¹¹⁶ na poczet uzupełnienia dofinansowania dla 20 projektów na podstawie umowy dotacji celowej nr 40/DE/2015 (wraz z pięcioma aneksami) zawartej pomiędzy NFOŚiGW a Ministrem Środowiska.

¹¹⁷ na poczet uzupełnienia dofinansowania dla 2 projektów na podstawie umowy dotacji celowej nr 48/DE/2015 zawartej pomiędzy NFOŚiGW a Ministrem Środowiska.

¹¹⁸ na podstawie dwóch umów zawartych przez NFOŚiGW z Ministrem Środowiska (nr: UDA POIS.15-2/15-01-00 ze zm.) i z Ministrem Gospodarki (nr UDA POIS.15-4/15-01-00 ze zm.).

w 2015 r. refundację poniesionych wydatków w kwocie 12.243,0 tys. zł, tj. 91,5% planu (13.378 tys. zł), o 599,4 tys. zł, tj. o 4,7% mniej niż w 2014 r. (12.842,4 tys. zł);

- pomoc techniczna dla projektów realizowanych ze środków: MF EOG i NMF (koszty zarządzania), Funduszu Małych Grantów (FMG) wraz z dotacjami Funduszu Współpracy Dwustronnej (FWD) dla Operatora Programu¹¹⁹ w 2015 r. wyniosła 1.862,5 tys. zł, tj. 50,0% planu (3.729 tys. zł).

Dotacje celowe z budżetu państwa wykorzystane zostały w wysokości 96.927 tys. zł, tj. 157,2% planu, w tym dotacje celowe na finansowanie projektów z udziałem środków UE – wydatki bieżące zrealizowano w łącznej kwocie 13.886 tys. zł, tj. 55,9% planowanych, a majątkowe w wysokości 83.041 tys. zł, tj. 225,6% planowanych.

Na niskie wykorzystanie powyższej dotacji celowej na finansowanie projektów z udziałem środków UE decydujący wpływ miał fakt, iż zaplanowane na 2015 r. w wysokości 7.749 tys. zł przychody na pokrycie kosztów w ramach projektu „Ogólnopolski system wsparcia doradczego dla sektora publicznego, mieszkaniowego oraz przedsiębiorstw w zakresie efektywności energetycznej oraz OZE” w ogóle nie zostały zrealizowane. Zgodnie z pismem Ministerstwa Gospodarki¹²⁰ NF zobowiązany został do złożenia dokumentacji aplikacyjnej w terminie do dnia 15 grudnia 2015 r. NF złożył wniosek o dofinansowanie w dniu 18 listopada 2015 r., ocena została dokonana w dniu 1 marca 2016 r., a umowę podpisano w dniu 3 marca 2016 r. Spowodowało to brak wykorzystania środków w 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 2450-2452, 2467-2468, 2968-3000, 3133-3192, 3201-3300, 3501-3512, 3616-3629)

Ustalono
nieprawidłowości i
uwagi

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

8.2. 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 zadań ujętych na liście przedsięwzięć Ministra Środowiska.

Ponadto, NFOŚiGW terminowo przedkładał Ministrowi Środowiska informacje zbiorcze, wymagane art. 400k ust. 2 pkt 5 ustawy POŚ, jak również *Sprawozdanie z działalności NFOŚiGW w 2014 r.*

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

(dowód: akta kontroli str. 3490-3496, 3630-3640)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w opisanym obszarze nie stwierdzono nieprawidłowości.

¹¹⁹ 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 416/DE/2015 zawartej pomiędzy NFOŚiGW a Skarbem Państwa - Ministrem Środowiska.

¹²⁰ Pismo znak DFE-II-6360-10-3/4/15 z dnia 9 listopada 2015 r.

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. Zgodnie z *Porozumieniem* (podpisanym w dniu 24 grudnia 2014 r. pomiędzy Ministrem Środowiska, GIOŚ oraz NFOŚiGW)¹²¹. NFOŚiGW będzie dokonywał ewentualnych zwrotów równowartości nadpłat (bez odsetek) na dochody budżetu państwa, co przyczyni się do zmniejszenia przyszłych obciążeń budżetu państwa, związanych z decyzjami GIOŚ. W 2015 r. do NFOŚiGW nie wpłynęły żadne decyzje Głównego Inspektora Ochrony Środowiska w sprawie nadpłat w opłacie za brak sieci. W związku z uchwaleniem ustawy z dnia 27 maja 2015 r. o *zmianie ustawy o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji oraz niektórych innych ustaw*¹²², od 1 stycznia 2016 r. wszedł w życie art. 17 lit. b zmienionej ustawy¹²³, który reguluje kwestię zwrotu kwot nadpłat należnych do końca 2015 r. wraz z należnym oprocentowaniem. NFOŚiGW, po konsultacjach z Ministerstwem Środowiska, nie będzie wypowiadał przedmiotowego *Porozumienia* w celu utrzymania w obrocie prawnym postanowienie § 2¹²⁴ tego *Porozumienia*.

(dowód: akta kontroli str. 3301-3342, 4289)

9.2. Inwestycje wieloletnie

Opis stanu
faktycznego

W 2015 r. NFOŚiGW finansował realizację trzech następujących inwestycji gospodarki wodnej:

1. *Budowa stopnia wodnego Malczyce na rzece Odrze* – w 2015 r. realizację inwestycji dofinansowano kwotą 40.600 tys. zł, a w latach 1997–2014 na realizację inwestycji NFOŚiGW przekazał środki w łącznej wysokości 653.313,3 tys. zł.

W czerwcu 2015 r. NFOŚiGW przeprowadził kontrolę realizacji inwestycji, w wyniku której stwierdzono m.in., że w latach 2011–2015 beneficjent nie ustalał z wykonawcą harmonogramów robót. W wyniku kontroli sformułowano zalecenie uzgadniania na początku roku kalendarzowego zakresu robót do wykonania w danym roku (stosownie do postanowień aneksu zawartego z wykonawcą robót), a także wnioskowano o przesłanie do NFOŚiGW uzgodnionego z wykonawcą zakresu robót na 2015 r. RZGW we Wrocławiu poinformował o wdrożeniu zaleceń pismem z dnia 24 listopada 2015 r., tj. w terminie ustalonym przez NFOŚiGW.

W wyniku kontroli sformułowano również wątpliwości dotyczące prawidłowej realizacji umowy podstawowej, zmiany harmonogramu rzeczowo-finansowego oraz zmiany sposobu rozliczania umowy. Stwierdzono błędy w zarządzaniu projektem, dotyczące braku prawidłowego nadzoru nad wykonawcą robót. O powyższych wynikach kontroli oraz wątpliwościach co do możliwości dalszego dofinansowania zadania NFOŚiGW informował Ministra Środowiska w maju i wrześniu 2015 r.¹²⁵

W związku z brakiem zabezpieczenia środków na dokończenie inwestycji (do dnia zakończenia niniejszej kontroli) NFOŚiGW, na prośbę RZGW we Wrocławiu, wyraził zgodę

¹²¹ 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.

¹²² Dz.U. poz. 933.

¹²³ Ustawy z dnia 20 stycznia 2005 r. o *recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji* (Dz.U. z 2015 r. poz. 140, z późn. zm.).

¹²⁴ Postanowienie § 2 *Porozumienia* wyłączyło zastosowanie *Porozumienia* do zwróconej, w dniu 17 lutego 2014 r., kwoty zwrotu nadpłat.

¹²⁵ W odpowiedzi na pismo Sekretarz Stanu w Ministerstwie zaproponowała podjęcie następujących działań: pokrycie kosztów planowanych do realizacji w 2015 r. prac w limicie wydatków przewidzianych na rok 2015 przez NFOŚiGW w ramach programu priorytetowego „Budowa, przebudowa i odbudowa obiektów hydrotechnicznych”; wspólne wystąpienie wraz z Ministrem Środowiska do Prezesa UZP z prośbą o zajęcie stanowiska lub wyrażenie opinii odnośnie do możliwości dalszej realizacji przedsięwzięcia na podstawie kolejnego aneksu do obecnej umowy; podjęcie działań związanych z inwentaryzacją dotychczas przeprowadzonych prac i określeniem aktualnej kwoty środków niezbędnych do zakończenia realizacji projektu; w przypadku braku kontynuacji umowy z wykonawcą zabezpieczenie środków na utrzymanie budowy. NFOŚiGW wraz z Ministerstwem Środowiska przesłali pismo do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych z prośbą o zajęcie stanowiska lub wyrażenie opinii odnośnie do możliwości dalszej realizacji przedsięwzięcia na podstawie kolejnego aneksu do obecnej umowy. W opinii Prezesa UZP nie ma wystarczających podstaw uzasadniających wystąpienie przez Prezesa UZP z powództwem o unieważnienie zmian przedmiotowej umowy w sprawie zamówienia publicznego w trybie art. 144a ust. 1 pkt 2 ustawy Pzp.

na przesunięcie terminu przedłożenia dokumentów osiągnięcia efektu ekologicznego zadania na dzień 30.06.2021 r. Ponadto, RZGW we Wrocławiu złożył wniosek na kwotę 8.307,0 tys. zł z przeznaczeniem na utrzymanie istniejącego stanu budowy oraz przeprowadzenie inwentaryzacji. W wyniku ustaleń pomiędzy Ministerstwem Środowiska a NF ustalono, że NF, ze względu na trudną sytuację finansową, może wyasygnować w 2016 r. kwotę 2 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 5855-5691, 6037-6046)

2. *Budowa Polderu Racibórz* – w 2015 r. realizację inwestycji dofinansowano kwotą 41.500,0 tys. zł. Łączna wysokość środków przekazanych przez NFOŚiGW na tę inwestycję wyniosła 41.600,0 tys. zł.

W listopadzie 2015 r. została przeprowadzona kontrola realizacji przedsięwzięcia, w wyniku której stwierdzono m.in., że jego realizacja jest opóźniona, a termin osiągnięcia efektu rzeczowego, ustalony na 30 listopada 2017 r., nie zostanie dotrzymany. W wyniku kontroli sformułowano zalecenie wyjaśnienia i uzgodnienia z NFOŚiGW zaistniałych zmian dotyczących opóźnienia w realizacji przedsięwzięcia. Z przedstawionej przez RZGW w Gliwicach informacji wynika m.in., że przyczyną niedotrzymania ustalonego terminu zakończenia przedsięwzięcia na dzień 30 listopada 2017 r. będzie konieczność wykonania uzupełniających badań geotechnicznych i opracowania uzupełniającej dokumentacji geotechnicznej, zmiany sposobu posadowienia budowli przelewowo-spustowej oraz wzmocnienia podłoża pod budowlę.

W dniu 23 listopada 2015 r. została zawarta umowa pomiędzy NFOŚiGW oraz RZGW w Gliwicach dotycząca przygotowania projektu pozakonkursowego (pre-umowa), w której jako przewidywaną datę zakończenia realizacji projektu, tj. uzyskanie pozwolenia na użytkowanie inwestycji, wskazano II kwartał 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 5692-5800, 6037-6046)

3. *Budowa zbiornika wodnego Świnna Poręba* – w 2015 r. przedsięwzięcie zostało dofinansowane kwotą 80.800,0 tys. zł, która do dnia 31 marca br. nie została rozliczona, m.in. z powodu niewyjaśnienia przez beneficjenta niezgodności realizacji umowy z harmonogramem rzeczowo-finansowym oraz nieprzedłożenia wyjaśnień dotyczących sporu z jedną z firm. Łączna wysokość środków przekazanych przez NFOŚiGW wyniosła 1.038,5 mln zł.

W 2015 r. Departament Kontroli Przedsięwzięć NFOŚiGW przeprowadził trzy kontrole realizacji przedsięwzięcia¹²⁶. W wyniku dwóch z nich wnioskowano o zaktualizowanie i uzgodnienie z NFOŚiGW harmonogramu rzeczowo-finansowego oraz wyjaśnienie zaistniałych odstępstw. RZGW w Krakowie poinformował o stanie wdrożenia zaleceń z opóźnieniem w stosunku do terminu wskazanego przez NFOŚiGW.

Inwestycja nie została ukończona w terminie określonym w ustawie¹²⁷, tj. w 2015 r. Do dnia zakończenia kontroli (11 kwietnia 2016 r.) nie było zapewnionych środków na sfinansowanie prac, niezbędnych do zakończenia inwestycji. Prezes Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił, że NFOŚiGW nie uczestniczy w pracach nad ustaleniem zasad i form sfinansowania końcowych prac dotyczących budowy Zbiornika, w tym również osuwisk. Równocześnie w marcu 2016 r. RZGW w Krakowie przekazało do NF wnioski o dofinansowanie przedsięwzięcia dotyczącego wykonania projektu robót geologicznych, dokumentacji geologiczno-inżynierskiej oraz projektu budowlanego dla potrzeb stabilizacji/zabezpieczenia osuwiska na terenie Świnnej Poręby z programu priorytetowego nr 2.3.3 „*Geologia i górnictwo Część 3) Przeciwdziałanie osuwiskom ziemi i likwidowanie ich skutków dla środowiska*”. O możliwości aplikowania o środki w ramach wskazanego programu priorytetowego Minister Środowiska informował Prezesa KZGW już w lipcu 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 5665-5854, 6037-6046)

¹²⁶ W dniach 16-19 czerwca; 22-25 września 2015 r. oraz 1–4 grudnia 2015 r.

¹²⁷ Ustawa z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie ustawy o ustanowieniu programu wieloletniego „Program budowy Zbiornika Wodnego Świnna Poręba w latach 2006-2015” (Dz.U. poz. 1653).

Ustalone
nieprawidłowości i
uwagi

NIK zwraca uwagę, że NF brak możliwości finansowania zakończenia inwestycji wieloletniej pn. *Budowa stopnia wodnego Malczyce na rzece Odrze* uzasadnia trudną sytuacją finansową, podczas gdy równocześnie nie żądał zwrotu środków z wypowiedzianych umów dotacji (tzw. umów trudnych).

9.3. Weryfikacja dokumentów rozliczeniowych

Opis stanu
faktycznego

Najwyższa Izba Kontroli, po kontroli wykonania w 2014 r. planu finansowego Narodowego Funduszu, w wystąpieniu pokontrolnym¹²⁸ i informacji z tej kontroli¹²⁹ w zakresie dotyczącym weryfikacji dokumentów rozliczeniowych wniosowała do Prezesa Zarządu NFOŚiGW m.in. o:

1. „(...) wprowadzenie 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; zwanym dalej „obowiązkiem weryfikacji dokumentów źródłowych”.
2. zwiększenie liczby kontroli terenowych u beneficjenta (obejmujących badanie dowodów finansowo-księgowych), w szczególności w jednostkach innych niż pjb;
3. maksymalne wykorzystywanie wizytacji terenowych, jako dodatkowego (poza kontrolami terenowymi i weryfikacją określonej próby dokumentów źródłowych w siedzibie NFOŚiGW) mechanizmu kontroli do sprawdzenia u beneficjentów prawidłowości dokumentów źródłowych.(...)”.

Kontrola wykazała, że w październiku 2015 r. decyzją Dyrektora Biura¹³⁰ wprowadzono zmiany w wewnętrznych procedurach i wzorach umów o dofinansowanie stosowanych w NFOŚiGW, nakładające na beneficjenta obowiązek przedkładania do wniosku o wypłatę środków kopii faktur lub równoważnych dokumentów księgowych o najwyższej wartości kosztów kwalifikowanych spośród wykazanych w ich zbiorczym zestawieniu, opiewających na sumę min. 10% kosztów kwalifikowanych. Powyższy obowiązek dotyczy przedsięwzięć finansowanych ze środków: krajowych (pożyczki, dotacje¹³¹); w ramach LIFE i LIFE+ oraz Systemu Zielonych Inwestycji (GIS).

(dowód: akta kontroli str. 1678-1682, 3197)

Ponadto, w listopadzie 2015 r., decyzją Dyrektora Biura NFOŚiGW¹³² wprowadzono zmianę do decyzji wydanej w październiku 2015 r., skutkującą zwolnieniem z wymogu dostarczania do NFOŚiGW faktur i dowodów księgowych o najwyższej wartości kosztów kwalifikowanych, opiewających na sumę min. 10% kosztów kwalifikowanych dla następujących podmiotów: IMGW-PIB¹³³ w ramach finansowania zadań państwowej służby hydrologiczno-meteorologicznej, PIG-PIB¹³⁴ w ramach finansowania zadań państwowej służby geologicznej i państwowej służby hydrogeologicznej jak również IOŚ-PIB¹³⁵ w ramach finansowania zadań KOBIZE.

(dowód: akta kontroli str. 1882a-1882c, 5026-5028, 5040)

Ustalone
nieprawidłowości i
uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej realizacji wniosków pokontrolnych NIK z kontroli wykonania planu finansowego NFOŚiGW w 2014 r., sformułowanych w wystąpieniu pokontrolnym i informacji stwierdzono niepełną ich realizację w zakresie:

1. Wprowadzenia, przy każdorazowej wypłacie, rozliczenia transz środków na podstawie zestawienia obowiązku weryfikacji dokumentów źródłowych.
Stwierdzono, że w przypadku finansowania przedsięwzięć ze środków krajowych na podstawie umów zawartych z trzema wymienionymi powyżej instytucjami badawczymi

¹²⁸ Jednolity tekst wystąpienia pokontrolnego wpłynął do NFOŚiGW w dniu 15 czerwca 2015 r.

¹²⁹ Informacja wpłynęła do NFOŚiGW w dniu 17 czerwca 2015 r.

¹³⁰ Decyzja Dyrektora Biura Nr 44/DB/2015.

¹³¹ Z wyłączeniem umów na współfinansowanie projektów PO IiŚ, dla których dowody księgowe były przekazywane do NFOŚiGW i podlegały kontroli przy realizacji umowy o dofinansowanie ze środków PO IiŚ przy sprawdzaniu kosztów kwalifikowanych.

¹³² Decyzją Dyrektora Biura NFOŚiGW Nr 46/DB/2015.

¹³³ Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej – Państwowy Instytut Badawczy.

¹³⁴ Państwowy Instytut Geologiczny – Państwowy Instytut Badawczy.

¹³⁵ Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy.

oraz z państwowymi jednostkami budżetowymi nie wprowadzono obowiązku weryfikacji dokumentów źródłowych przy każdorazowej wypłacie i rozliczeniu transz środków.

(dowód: akta kontroli str. 2173-2174, 1678-1682, 1882a-1882c)

W przekazanym przez Kierownika Zespołu Kontroli Wewnętrznej zestawieniu *System finansowania przedsięwzięć w NFOŚiGW w zależności od strumienia finansowania w 2015 r.*¹³⁶ przy finansowaniu ze środków krajowych państwowych jednostek budżetowych wskazano m.in., że:

„(...) zadania realizowane przez pjb mają swoją specyfikę. Z reguły realizowane są przez jednego wykonawcę, dlatego zestawienia faktur obejmują najczęściej jedną, a czasem zaledwie kilka pozycji. Dodatkowo przeprowadzane są kontrole terenowe projektów przez Departament Kontroli Przedsięwzięć, obejmujące również sprawdzenie źródłowych dokumentów rozliczeniowych. Na ich podstawie można stwierdzić, że nie występuje podwyższone ryzyko nieprawidłowości w dokumentach rozliczeniowych. Finansowanie zadań pjb odbywa się za pośrednictwem budżetu państwa, zatem wypłata środków podlega dodatkowym kontrolom zewnętrznym na poszczególnych szczeblach realizacji procesu.”

(dowód: akta kontroli str. 2173-2174)

W ocenie NIK, fakt realizacji zadania pjb z reguły przez jednego wykonawcę i występowanie najczęściej jednopozycyjnego lub kilkupozyycyjnego zestawienia dowodów księgowych (stanowiących potwierdzenie poniesionych kosztów) nie wyklucza, iż źródłowe dokumenty rozliczeniowe mogą zawierać błędy.

Jak m.in. podano w uzasadnieniu do przywołanej powyżej Decyzji Dyrektora Biura z listopada 2015 r., w wyniku której trzy instytuty badawcze nie dostarczały do NFOŚiGW faktur i dowodów księgowych o wartości min. 10% kosztów kwalifikowanych: *„(...) W ramach finansowania KOBiZE (...) wpływające do NFOŚiGW rozliczenie poniesionych kosztów jest zaakceptowane już pod względem rzeczowym i finansowym przez Ministra Środowiska. Z uwagi na rodzaj podmiotów oraz charakter finansowanych zadań, a także fakt, że umowy zawierane z tymi podmiotami podlegają regularnym kontrolom przez NFOŚiGW, wydaje się być uzasadnionym pozostawienie dotychczasowej formy rozliczania na podstawie zestawień.”*

(dowód: akta kontroli str. 1882a-1882c)

Zaznaczyć należy, że NFOŚiGW w 2015 r. przeprowadził 12 kontroli (w czasie których badano po jednej umowie) powyższych instytutów badawczych, z tego: 10 PIG–PIB, po jednej kontroli w IOŚ–PIB i IMGW–PIB, podczas gdy w 2015 r. na finansowanie zadań ustawowych tych podmiotów wypłacono środki w ramach 80 umów.

(dowód: akta kontroli str. 3113-3126a, 4526-4667)

To, że finansowanie pjb odbywa się za pośrednictwem budżetu państwa i wypłata środków podlega dodatkowym kontrolom zewnętrznym jak również fakt (w przypadku finansowania zadań ustawowych IOŚ–PIB) akceptacji pod względem rzeczowym i finansowym przez Ministra Środowiska, w ocenie NIK, nie zwalnia w żaden sposób NFOŚiGW z konieczności bezpiecznego wydatkowania środków publicznych, tj. m.in. z objęcia pjb i powyższych instytutów badawczych (przy każdorazowej wypłacie, rozliczeniu transz) obowiązkiem weryfikacji dokumentów źródłowych.

Również Kierownik Zespołu Kontroli Wewnętrznej NFOŚiGW wyraził pogląd¹³⁷, iż: *„Brak weryfikacji dokumentów źródłowych a przynajmniej ich części, generuje poważne ryzyko zakwalifikowania nieuzasadnionych kosztów, a co za tym idzie nieefektywnego wydawania środków publicznych na cele związane z ochroną środowiska i gospodarką wodną.”*

(dowód: akta kontroli str. 4501-4525, 5030)

Prezes Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił m.in., że: pjb i trzy powyższe instytuty badawcze to jednostki o obniżonym ryzyku wystąpienia nieprawidłowości, a ich działalność oraz sposób

¹³⁶ Z dnia 10 marca 2016 r.

¹³⁷ W Informacji dla Zarządu NFOŚiGW w sprawie realizacji wniosków pokontrolnych Najwyższej Izby Kontroli sformułowanych w 2015 r., przyjętej przez Zarząd NFOŚiGW w dniu 7 kwietnia 2016 r.

finansowania i rozliczania podlega dodatkowym kontrolom zewnętrznym, w tym również przez NIK. Stwierdził również, że powielanie takich samych bądź podobnych kontroli przez różne organy bądź jednostki nie jest dobrą praktyką w administracji. Obowiązek finansowania omawianych instytucji oraz pjb w znacznym zakresie obejmuje finansowanie działalności, co niejednokrotnie generuje bardzo dużą liczbę dowodów księgowych; przy tym dowody te obejmują m.in. wydatki związane z wynagrodzeniami pracowników, które to dane, ze względu na ustawową ochronę, powinny podlegać uprzedniej anonimizacji przez dofinansowany podmiot. Ponadto dodał, iż jednostki te funkcjonują w reżimie ustawy – Prawo zamówień publicznych, a pjb także ustawy o finansach publicznych, co przyczynia się do zapewnienia bezpieczeństwa wydatkowania środków publicznych. Sposób rozliczeń pjb nie był, w ramach prowadzonych kontroli NIK, wskazywany jako niewłaściwy czy generujący ryzyka, nie zostały sformułowane wnioski o rozszerzenie zakresu rozliczenia o weryfikację dowodów księgowych przy każdej wypłacie.

(dowód: akta kontroli str. 3113-3126a)

Należy podkreślić, że właśnie w ubiegłorocznej kontroli wykonania planu finansowego NFOŚiGW taki wniosek został sformułowany i dotyczył wszystkich podmiotów rozliczających się na podstawie zbiorczych zestawień źródłowych dokumentów rozliczeniowych.

2. Zwiększenia liczby kontroli terenowych u beneficjenta (obejmujących badanie dowodów finansowo-księgowych), w szczególności w jednostkach innych niż pjb.

Kontrola wykazała, że w 2015 r. w porównaniu do 2014 r. nastąpiło zmniejszenie liczby przeprowadzonych¹³⁸ kontroli terenowych u beneficjenta¹³⁹: innych (kościół i związki wyznaniowe, lasy państwowe, parki narodowe, szpitale) – o 19 kontroli (spadek o 51,4%); organizacji pozarządowych (stowarzyszenia, fundacje) – o 3 kontrole (spadek o 13,0%). Podkreślenia wymaga fakt, że nastąpił spadek liczby kontroli powyższych podmiotów przeprowadzonych już po wpływie wystąpienia pokontrolnego NIK, w którym wnioskowano o zwiększenie takich kontroli.

Wprawdzie w 2015 r. w porównaniu do 2014 r. zwiększyła się o 56 (29,9%) łączna liczba przeprowadzonych kontroli terenowych (obejmujących badanie dowodów finansowo-księgowych), jednakże biorąc pod uwagę strukturę podmiotów objętych kontrolami terenowymi, NIK ponownie zauważa, iż najliczniej kontrolowaną w 2015 r. grupą beneficjentów były jednostki należące do sektora finansów publicznych (52,3%), co stanowi wzrost o 10,6 pkt % w porównaniu do 2014 r. Zaznaczyć również należy, iż w strukturze kontroli terenowych, kontrole innych beneficjentów stanowiły 7,4% przeprowadzonych kontroli (spadek aż o 12,4 pkt % w porównaniu do 2014 r.) a kontrole organizacji pozarządowych 8,2% (spadek o 4,1 pkt % w porównaniu do 2014 r.).

Prezes Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił m.in., że wniosek ten został wdrożony – wzrosła ogólna liczba kontroli terenowych projektów. Kontrole realizowano na podstawie zgłoszeń komórek ekologicznych z uwzględnieniem m.in. liczby realizowanych projektów, etapów ich realizacji i problemów w ich prowadzeniu. Skutkowało to zróżnicowaniem liczby przedsięwzięć i kategorii beneficjentów zgłaszanych do kontroli, czego efektem było zmniejszenie w 2015 r. w porównaniu do 2014 r. liczby kontroli u beneficjentów: organizacji pozarządowych i innych.

(dowód: akta kontroli str. 3113-3126)

Ryzyko wystąpienia nieprawidłowości w wydatkowaniu środków publicznych przez beneficjentów należących do sektora finansów publicznych jest niskie, zatem zasadnym było objęcie większą liczbą kontroli terenowych innych beneficjentów, należących do grupy podmiotów o podwyższonym ryzyku wystąpienia nieprawidłowości przy realizacji umów – o czym NIK informowała już w wystąpieniu pokontrolnym¹⁴⁰ oraz informacji o wynikach kontroli wykonania w 2014 r. planu finansowego NFOŚiGW¹⁴¹.

¹³⁸ Kontrole były przeprowadzone przez właściwy departament kontrolny NFOŚiGW i wfośigw.

¹³⁹ Obejmujących badanie dowodów finansowo-księgowych.

¹⁴⁰ Strona 34 wystąpienia pokontrolnego.

¹⁴¹ Strona 13 informacji.

Zdaniem NIK, powinien być zachowany wzrost liczby przeprowadzonych kontroli terenowych, nie tylko w zakresie ich wielkości bezwzględnej, ale również w zwiększeniu ich liczby we wszystkich grupach beneficjentów, w szczególności innych niż pjb.

(dowód: akta kontroli str. 2185, 2483-2500, 3001-3031)

3. Maksymalnego wykorzystywania wizytacji terenowych, jako dodatkowego (poza kontrolami terenowymi i weryfikacją określonej próby dokumentów źródłowych w siedzibie NFOŚiGW) mechanizmu kontroli do sprawdzenia u beneficjentów prawidłowości dokumentów źródłowych.

Kontrola wykazała, że w 2015 r. przeprowadzono łącznie 64 wizytacje terenowe u beneficjenta¹⁴². Stwierdzono, że spośród 25¹⁴³ wizytacji terenowych, przeprowadzonych od dnia 1 kwietnia 2015 r., które, zdaniem NIK, można było wykorzystać również do weryfikacji źródłowych dokumentów rozliczeniowych prezentowanych w zestawieniu faktur i innych dowodów księgowych potwierdzających poniesione koszty (jak również innych dowodów księgowych potwierdzających poniesione koszty) – jedynie w czasie 9 wizytacji¹⁴⁴ (36,0%) przeprowadzono taką weryfikację.

Nie wykorzystano zatem w pełni dodatkowego mechanizmu kontroli do sprawdzenia u beneficjentów prawidłowości źródłowych dokumentów rozliczeniowych.

W przekazanym przez Kierownika Zespołu Kontroli Wewnętrznej NFOŚiGW „Zestawieniu wizytacji terenowych przeprowadzonych w 2015 r. przez pracowników NFOŚiGW (poza kontrolami terenowymi przeprowadzonymi wspólnie z właściwym departamentem kontrolnym NFOŚiGW), w czasie których przeprowadzono weryfikację dokumentów rozliczeniowych (...)”¹⁴⁵ dla finansowania ze środków krajowych państwowych jednostek budżetowych w kolumnie Uwagi podano, że:

„Przeprowadzono 45 wizytacji (od 01.04.15 r., w większości w III i IV kwartale) dla 31 umów (przynajmniej jednokrotnie), podczas których nie przeprowadzono weryfikacji źródłowych dokumentów rozliczeniowych. Wizytowanie przedsięwzięć pjb polega przede wszystkim na uczestnictwie przedstawiciela Narodowego Funduszu (koordynatora lub/i kierownika komórki organizacyjnej) w komisyjnym odbiorze pracy, posiedzeniu Komitetu Sterującego, czasem też udziale np. w organizowanej w ramach realizacji umowy konferencji podsumowującej. Zadania pjb mają swoją specyfikę, gdyż z reguły realizowane są przez jednego wykonawcę, toteż zestawienia faktur obejmują najczęściej jedną, a czasem zaledwie kilka pozycji. W przypadku zadań finansowanych za pośrednictwem rezerwy celowej budżetu państwa dla państwowych jednostek budżetowych, beneficjentami umów były następujące pjb: Ministerstwo Środowiska, Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej, Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska, Główny Inspektorat Ochrony Środowiska, co wpływało na duży stopień zaufania i wysoką jakość dokumentów rozliczeniowych. Dodatkowo przeprowadzane są kontrole terenowe projektów przez Departament Kontroli Przedsięwzięć, obejmujące również sprawdzenie źródłowych dokumentów rozliczeniowych. Na ich podstawie można stwierdzić, że nie występuje podwyższone ryzyko nieprawidłowości w dokumentach rozliczeniowych.”

(dowód: akta kontroli str. 1678-1713, 2175-2178, 2351-2367, 3198-3200)

Fakt realizacji zadania pjb z reguły przez jednego wykonawcę i występowanie najczęściej jednopozycyjnego lub kilkupozycyjnego zestawienia dowodów księgowych stanowiących potwierdzenie poniesionych kosztów nie wyklucza, iż źródłowe dokumenty rozliczeniowe są obciążone błędami.

¹⁴² Związane z realizacją programów/umów finansowanych ze środków: GIS, LIFE+, środków krajowych (pożyczki, dotacje, w tym na współfinansowanie PO LiŚ) oraz środków krajowych na finansowanie państwowych jednostek budżetowych (pjb).

¹⁴³ Z wyłączeniem:

— czterech wizytacji, tj. trzech, w czasie których nie były kontrolowane źródłowe dokumenty rozliczeniowe, gdyż beneficjenci sami przesyłają kopie tych dokumentów do NFOŚiGW oraz jednej przeprowadzonej w kilku stacjach hydrogeologicznych, podczas gdy dokumenty źródłowe znajdowały się w siedzibie PIG-PIB w Warszawie,

— 35 wizytacji pjb finansowanych na podstawie umów z dziedziny ekspertyz i prac naukowo-badawczych, w czasie których nie było jeszcze dokumentów księgowych.

¹⁴⁴ W 2014 r. nie przeprowadzono żadnych wizytacji terenowych, w których weryfikowano źródłowe dokumenty rozliczeniowe.

¹⁴⁵ Z dnia 10 marca 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 2271)

Wykorzystanie wizytacji do ich sprawdzenia (mimo dużego stopnia zaufania do beneficjentów i wysokiej jakości dokumentów rozliczeniowych oraz przeprowadzenia 23 kontroli terenowych, w czasie których badano źródłowe dokumenty rozliczeniowe) jest, zdaniem NIK, jak najbardziej uzasadnione, zważywszy na niewielką pracochłonność takiej weryfikacji (mała liczba źródłowych dowodów księgowych).

Ponadto, w powyższym zestawieniu dla przeprowadzonych dwóch wizytacji dla przedsięwzięć finansowanych ze środków LIFE+ podano następujące uzasadnienie braku sprawdzenia źródłowych dokumentów rozliczeniowych, tj. m.in.: *„Wizytacja związana była z wizytą monitorującą przedstawicieli KE w miejscu realizacji przedsięwzięć. Wizyta monitorująca KE w projektach LIFE+ ma ustalony przebieg (...) uzgodniony wcześniej z Beneficjentem. Ze względu na krótki czas trwania wizytacji, napięty program spotkania i konieczność dostosowania się do harmonogramu KE, nie było możliwości dokonania weryfikacji dokumentów rozliczeniowych”*. Fakt przeprowadzenia wizytacji w związku z wizytą monitorującą przedstawicieli KE, nie wyklucza, w ocenie NIK, takiego jej zorganizowania, który uwzględniłby również czas potrzebny na weryfikację źródłowych dokumentów rozliczeniowych przez pracownika NFOŚiGW i uzgodnienie z beneficjentem ostatecznego przebiegu wizytacji. Wypłata środków na podstawie źródłowych dowodów rozliczeniowych obarczonych błędami skutkuje przecież zwrotem środków do UE.

Zatem, maksymalne wykorzystanie wizytacji do weryfikacji źródłowych dokumentów rozliczeniowych i rozpoznania ewentualnych błędów również w czasie wizyt: monitorujących przedstawicieli Komisji Europejskiej¹⁴⁶ jak również związanych z wizytami (jak podano w omawianym zestawieniu) przedstawicieli Kontrahenta zagranicznego w miejscu realizacji przedsięwzięć realizowanych w ramach umowy AAU¹⁴⁷ – jest, zdaniem NIK, jak najbardziej uzasadnione.

(dowód: akta kontroli str. 2175-2178)

Prezes Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił m.in., że przyczynami niepełnej realizacji wniosku pokontrolnego były m.in. ograniczony czas trwania wizytacji¹⁴⁸ uniemożliwiający weryfikację dokumentów rozliczeniowych, obecność pracownika NFOŚiGW w wizytacji KE przedsięwzięć LIFE+ jedynie w części wizytacji. W przyszłości planuje się, aby przedstawiciel NFOŚiGW uczestniczył w całej wizytacji monitorującej KE, co stworzy możliwość dokonania weryfikacji części dokumentów źródłowych.

(dowód: akta kontroli str. 3113-3126a)

Kierownik Wydziału Ekspertyz i Prac Naukowo-Badawczych wyjaśnił¹⁴⁹ ponadto, iż m.in. *„W trakcie wizytacji 31 umów zawartych z pjb była możliwość skontrolowania na miejscu dokumentów jedynie w przypadkach odbiorów tzw. etapowych, czyli na końcowym odbiorze – dokumentów z poprzedniego etapu. Mogło mieć to miejsce w odniesieniu do (...) 10 wizytacji. Dokumenty źródłowe (...) nie były sprawdzane w czasie tych wizytacji. W naszym przekonaniu nie było takiej konieczności i nie wynikała ona z dokumentów wewnętrznych NFOŚiGW.”*

(dowód: akta kontroli str. 3127-3127a)

NIK zauważa, iż decyzję¹⁵⁰ wprowadzającą do częściowej realizacji wniosek NIK z kontroli wykonania planu finansowego NFOŚiGW w 2015 r., (dotyczący wprowadzenia obowiązku weryfikacji dokumentów źródłowych) podjęto dopiero w dniu 16 października 2015 r., to jest po upływie aż czterech miesięcy od dnia wpływu do NFOŚiGW wystąpienia pokontrolnego NIK¹⁵¹, w którym został on sformułowany.

(dowód: akta kontroli str. 1678-1682)

¹⁴⁶ Dla przedsięwzięć finansowanych ze środków LIFE+.

¹⁴⁷ Dla przedsięwzięć finansowanych w ramach Systemu Zielonych Inwestycji GIS.

¹⁴⁸ Dotyczącej realizacji umowy z zagranicznym Kontrahentem na sprzedaż jednostek przyznanej emisji CO₂.

¹⁴⁹ W dniu 31 marca 2016 r.

¹⁵⁰ Nr 44/DB/2015.

¹⁵¹ Jednolity tekst wystąpienia pokontrolnego NIK wpłynął do NFOŚiGW w dniu 15 czerwca 2015 r.

Prezes Zarządu NFOŚiGW wyjaśnił m.in., że:

„Zrealizowanie wniosku NIK, przy założeniu, że dotyczy on zarówno wypłat w ramach umów o dofinansowanie zawartych po przyjęciu wniosku pokontrolnego NIK jak i umów podpisanych wcześniej, wymagało długiego procedowania (...) a także przygotowanie Biura NFOŚiGW do wprowadzenia zmiany w procedowaniu z dokumentami rozliczeniowymi.(...)”.

(dowód: akta kontroli str. 3113-3126)

9.4. Rezygnacja beneficjentów z pożyczek po wykorzystaniu dotacji

Opis stanu
faktycznego

W wyniku kontroli stwierdzono, że w 2015 r. w NFOŚiGW jeden beneficjent wypowiedział umowę pożyczki¹⁵² na kwotę 2.823,9 tys. zł (spadek w porównaniu do 2014 r. o kwotę 97.543,1 tys. zł oraz liczby umów o cztery) na realizację przedsięwzięcia, które było jednocześnie dofinansowane, przez NFOŚiGW, w formie dotacji. Dotacja została wypłacona w kwocie 1.732,8 tys. zł, tj. w pełnej wysokości wynikającej z umowy dotacji.

Wypowiedziana umowa została zawarta w dniu 30 grudnia 2014 r., tj. przed podjęciem, przez Zarząd NFOŚiGW, uchwały¹⁵³, wprowadzającej, do wzorów umów o dofinansowanie w formie pożyczki/dotacji, zapisy o karach umownych, w przypadku m.in. wypowiedzenia umowy o dofinansowanie przez beneficjenta.

(dowód: akta kontroli str. 4279, 4292-4293, 4380-4499)

Brak wypowiedzeń umów pożyczek po wprowadzeniu w nich zapisów o karach umownych może świadczyć o skuteczności wprowadzonych rozwiązań przez NFOŚiGW w tym zakresie.

Wniosek zawarty w *Informacji o wynikach kontroli wykonania w 2014 r. planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej pn. „Monitorowanie skuteczności wprowadzonych rozwiązań przeciwdziałających rozwiązywaniu umów pożyczek przez beneficjentów, po wykorzystaniu środków z umów dotacji”* został zrealizowany.

10. Kontrola zarządcza

Opis stanu
faktycznego

W 2015 r. Zespół Audytu Wewnętrznego przeprowadził, zgodnie z planem, trzy audyty dotyczące: *finansowania przedsięwzięć w ramach II osi PO LiŚ; przygotowania NFOŚiGW do wdrażania PO LiŚ na lata 2014–2015; zarządzania ryzykiem w działalności NFOŚiGW*. W ramach audytów sformułowano 13 zaleceń, z których pięć zrealizowano, a osiem było w trakcie realizacji.

W ramach działalności doradczej zrealizowano zadania dotyczące *oceny systemu kontroli zarządczej oraz przygotowania oświadczenia o stanie kontroli zarządczej za rok 2014; sposobu przygotowania i aktualizacji oferty programowej; wypełniania przez NFOŚiGW obowiązków wynikających z uprawnień majątkowych i konstytutywnych w stosunku do BOŚ S.A.*

Zespół Kontroli Wewnętrznej zrealizował, zgodnie z planem, cztery kontrole planowe dotyczące: *prawidłowości realizacji umów dotyczących zadań państwowych jednostek budżetowych w zakresie zgodności kwot na listach pjb z zawartymi umowami; terminowości zamykania umów pod względem rzeczowym i ekologicznym; realizacji wypłat zaległych; liczby i uzasadnienia zmian w umowach o dofinansowanie w trakcie realizacji*. W wyniku kontroli sformułowano osiem zaleceń pokontrolnych.

W 2015 r. Minister Środowiska przeprowadził w NFOŚiGW kontrolę systemową PO LiŚ (do dnia 2 lutego 2016 r. nie wpłynęła informacja pokontrolna z zaleceniami), a także cztery inne kontrole: *sprawowania nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem kapitałowym NFOŚiGW; rocznego Planu Działań Pomocy Technicznej (RPD PT) – I część; rocznego Planu Działań Pomocy Technicznej (RPD PT) – II część; prawidłowości udzielania zamówień publicznych związanych z usługą cateringową w 2013 r. Kontrolę systemową dot. prawidłowości wdrażania IX osi priorytetowej PO LiŚ 2007–2013 oraz rocznego Planu*

¹⁵² Nr 918/2014/D.

¹⁵³ Nr B/7/35/2015 z dnia 16 lutego 2015 r.

Działów Pomocy Technicznej przeprowadziło również Ministerstwo Gospodarki. Minister Środowiska w wyniku przeprowadzonych kontroli sformułował 11 zaleceń, a Minister Gospodarki 14 zaleceń.

(dowód: akta kontroli str. 1082-1107, 6192-6210, 6992-6996)

W dniu 29 lutego 2016 r. Prezes Zarządu NFOŚiGW złożył oświadczenie o stanie kontroli zarządczej za rok 2015 z informacją, że „(...) w ograniczonym stopniu funkcjonowała adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza”. Zastrzeżenia odnoszące się do kontroli zarządczej sformułowano w zakresie: zgodności działań z procedurami wewnętrznymi (niedotrzymywanie terminów podejmowanych działań, niedostateczne przestrzeganie wymogów regulacji wewnętrznych), skuteczności i efektywności działania (zbyt niski udział pożyczek w finansowaniu inwestycji proekologicznych, niedostateczny nadzór kapitałowy nad spółkami strategicznymi), efektywności i skuteczności przepływu informacji (niedostateczny przepływ informacji wewnątrz komórek organizacyjnych NFOŚiGW oraz pomiędzy poszczególnymi komórkami organizacyjnymi), zarządzania ryzykiem (brak adekwatnych regulacji wewnętrznych, niewystarczająca ilość szkoleń pracowników).

W 2015 r. zrealizowano działania deklarowane w oświadczeniu za 2014 r., tj. skrócono średni czas od złożenia wniosku o dofinansowanie do podpisania umowy o 58 dni w stosunku do 2014 r. (ze 169 dni do 111 dni), celem usprawnienia współpracy z beneficjentami wprowadzono dwa nowe narzędzia komunikacji (dwie edycje „Dnia Otwartego NFOŚiGW” oraz „Dzień Otwarty NFOŚiGW i WFOŚiGW”), w ramach wzmocnienia nadzoru kierowniczego nad pracownikami doprecyzowano zapisy w *Regulaminie organizacyjnym Biura NFOŚiGW*.

(dowód: akta kontroli str. 1109-1111, 6193-6210)

Ustalone
nieprawidłowości i
uwagi

NIK zwraca uwagę, że Prezes Zarządu NF z opóźnieniem 14 dni przekazał Ministrowi Środowiska oświadczenie o stanie kontroli zarządczej za rok 2015. Prezes Zarządu wyjaśnił, że termin nie został dotrzymany z uwagi na okres przejściowy związany ze zmianą Zarządu NFOŚiGW oraz ogromną liczbą niezbędnych do podjęcia decyzji dotyczących Funduszu.

(dowód: akta kontroli str. 1109-1111, 61700-6191)

W wyniku kontroli stwierdzono, że *Informacja dla Zarządu NFOŚiGW w sprawie realizacji wniosków pokontrolnych Najwyższej Izby Kontroli sformułowanych w 2015 r.*, będąca załącznikiem do uchwały Zarządu NFOŚiGW¹⁵⁴ zawierała nieaktualne dane w zakresie liczb i kwot, na jakie zostały wystawione upomnienia i tytuły wykonawcze w ramach egzekwowania zaległości z tytułu opłat eksploatacyjnych i koncesyjnych¹⁵⁵.

Zastępca Dyrektora Departamentu Księgowości i Rozliczeń podał w wyjaśnieniach, że Departament Księgowości i Rozliczeń przekazał Zespołowi Kontroli Wewnętrznej wypełnioną tabelę monitoringową w przedmiotowym zakresie w dniu 29 stycznia 2016 r. Dane te nie były jednak jeszcze danymi ostatecznymi. Natomiast dane przekazane kontrolerom w dniu 9 marca 2016 r. były ostateczne. Przekazany materiał nie był aktualizowany przez Zespół Kontroli Wewnętrznej.

(dowód: akta kontroli str. 4294-4297, 4501-4525)

Ustalenia niniejszej kontroli wskazują, że system kontroli zarządczej był nieskuteczny, a mechanizmy kontroli zarządczej nie stanowiły wystarczającej odpowiedzi na ryzyko wystąpienia nieprawidłowości.

¹⁵⁴ Załącznik nr 4 do uchwały Zarządu nr A/33/2016 z dnia 7 kwietnia 2016 r.

¹⁵⁵ Stan realizacji wniosku zawartego w Informacji o wynikach kontroli wykonania w 2014 r. planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

V. 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 Kontroli¹⁵⁶, wnosi o:

- 1) podjęcie działań w celu ostatecznego przyjęcia koncepcji i budowy zintegrowanej platformy informatycznej;
- 2) ostateczne zakończenie prac nad systemem rozliczania efektów rzeczowych i ekologicznych, pozwalającym na wyeliminowanie nieprawidłowości w zakresie ich definiowania i rozliczania;
- 3) wdrożenie mechanizmów kontroli zarządczej zapewniających:
 - a. rzetelność i skuteczność działań w obszarze tzw. umów trudnych,
 - b. objęcie państwowych jednostek budżetowych oraz trzech instytutów badawczych¹⁵⁷ obowiązkiem przedkładania do weryfikacji dokumentów źródłowych, tj. faktur lub innych równoważnych dokumentów księgowych o równowartości minimum 10% kosztów kwalifikowanych przedsięwzięcia wykazywanych w zestawieniu,
 - c. zwiększenie liczby kontroli terenowych (obejmujących badania dowodów finansowo-księgowych) u beneficjenta należącego do grupy podmiotów spoza sektora finansów publicznych oraz maksymalne wykorzystanie wizytacji terenowych, jako dodatkowego mechanizmu kontroli do sprawdzenia u beneficjentów prawidłowości dokumentów rozliczeniowych,
 - d. doprowadzenie do całkowitego wyeliminowania opóźnień w zakresie rejestracji Wniosków,
 - e. zapewnienie skutecznego systemu weryfikacji dokumentacji finansowej przedkładanej przez podmioty ubiegające się i objęte dofinansowaniem,
 - f. podjęcie skutecznych działań w celu zapewnienia wzrostu udziału finansowania zwrotnego w strukturze wydatków Funduszu, w tym wynikającego z zobowiązań warunkowych,
 - g. rzetelne przeprowadzanie kontroli bieżącej dowodów księgowych.

VI. 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.

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.

¹⁵⁶ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096.

¹⁵⁷ PIG-PIB, IMiGW-PIB, IOŚ-PIB realizujących zadania ustawowe.

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 28 kwietnia 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Środowiska

Dyrektor
Anna Krzywicka

Kontrolerzy:

Jolanta Zielińska
główny specjalista k.p.

Elżbieta Browińska
główny specjalista k.p.

Maria Kowalska
główny specjalista k.p.

Na podstawie art. 35c ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, w powyższym tekście wystąpienia pokontrolnego dokonano sprostowania oczywistych omyłek pisarskich / rachunkowych poprzez zastąpienie błędnych kwot:

- a) na str. 2 w rozdziale II *Wprowadzenie* w zdaniu o treści „W NFOŚiGW w 2015 r. na finansowanie zadań (...)” kwotę 6.436.177,6 tys. zł zastąpiono kwotą 6.432.568,8 tys. zł;
- b) na str. 9 w pkt 4.1. *Wykonanie przychodów* kwotę przychodów z prowadzonej działalności – 1.955.149,9,4 tys. zł zastąpiono: 1.955.149,9 tys. zł, a procentowe odniesienie do planu – 127,4% planu zastąpiono: 149,1% planu;
- c) na str. 11 w pkt 4.1. *Wykonanie przychodów* w zdaniu o treści: „Wzrost zaległości spowodowany został przede wszystkim ustaleniem zaległej opłaty eksploatacyjnej za wydobywanie kopaliny bez koncesji” w łącznej kwocie 15.592,1 tys. zł, w tym dla NFOŚiGW w kwocie 6.236.9 tys. zł oraz przyrostem odsetek za zwłokę od zaległej opłaty eksploatacyjnej za wydobywanie kopaliny bez koncesji przez jednego wierzyciela w kwocie 1.069.6 tys. zł.” – wyraz „wierzyciela”, zastąpiono wyrazem „dłużnika”;

- d) na str. 16 w pkt 4.3.2. *Koszty realizacji zadań* procentowe wykorzystanie kwoty w zakresie *Korekty systemowej dla przedsięwzięć ISPA/FS* – 272,4% zastąpiono 172,4%;
- e) na str. 17 w pkt 4.3.2. *Koszty realizacji zadań* procentowe wykorzystanie środków na finansowanie pożyczkowe – 215% zastąpiono 115%;
- f) na str. 19 w pkt 4.5.1. *Wyniki kontroli* kwotę wydatku inwestycyjnego dotyczącego rozbudowy Generatora wniosków o dofinansowanie w wysokości 119.945,00 tys. zł zmieniono na 119,9 tys. zł;
- g) na str. 22 w pkt 6.1. *Wykonanie zadań wynikających z ustawy POŚ – osiągnięte efekty rzeczowe i ekologiczne z umów realizowanych przez NFOŚiGW* zdanie „W NFOŚiGW w 2015 r. na finansowanie zadań wynikających z ustawy POŚ wykorzystano 6.436.177,6 tys. zł, tj. więcej w porównaniu do kwoty ujętej w *Planie działalności NFOŚiGW na 2015 r.* o 80.177,6 tys. zł (1,3%) oraz więcej o 542.716 tys. zł (9,2%) w porównaniu do wykonania w 2014 r. W ramach kwoty 6.436.177,6 tys. zł wydatkowano: (...)” zastąpiono zdaniem o treści „W NFOŚiGW w 2015 r. na finansowanie zadań wynikających z ustawy POŚ wykorzystano 6.432.568,8 tys. zł, tj. więcej w porównaniu do kwoty ujętej w *Planie działalności NFOŚiGW na 2015 r.* o 76.568,8 tys. zł (1,2%) oraz więcej o 539.107,2 tys. zł (9,1%) w porównaniu do wykonania w 2014 r. W ramach kwoty 6.432.568,8 tys. zł wydatkowano: (...)”
- h) na str. 23 w pkt 6.1. *Wykonanie zadań wynikających z ustawy POŚ – osiągnięte efekty rzeczowe i ekologiczne z umów realizowanych przez NFOŚiGW* zdanie „ze środków funduszy europejskich, obsługiwanych przez Narodowy Fundusz wypłacono łącznie kwotę 2.995.463,7 tys. zł (104,9% planu), niższą o 310.743,4 tys. zł, tj. o 9,4% niż w 2014 r.” zastąpiono zdaniem o treści „ze środków funduszy europejskich, obsługiwanych przez Narodowy Fundusz wypłacono łącznie kwotę 2.991.854,9 tys. zł (104,8% planu), niższą o 314.352,2 tys. zł, tj. o 9,5% niż w 2014 r.”