



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DYREKTOR
DEPARTAMENTU ŚRODOWISKA, ROLNICTWA
I ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO

Tadeusz Bachleda-Curuś

Warszawa, dnia 16 marca 2009 r.

KSR-41016-3/08
P/08/116

**Pan
Jan Rączka
Prezes Zarządu
Narodowego Funduszu Ochrony
Środowiska i Gospodarki Wodnej**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli - Departament Środowiska, Rolnictwa i Zagospodarowania Przestrzennego, skontrolowała Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie, w zakresie realizacji Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych w okresie 2006 r. – I półrocze 2008 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Prezesowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, działania Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej związane z realizacją zadań Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych w badanym okresie.

Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, zwany dalej „NFOŚiGW”, uczestniczy w realizacji Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych (KPOŚK) poprzez udzielanie pomocy finansowej ze środków krajowych, a także z zagranicznych. Dla zadań finansowanych z Funduszu Spójności (FS), pełni rolę Instytucji Pośredniczącej II szczebla koordynując działania wnioskodawców i beneficjentów na etapie przygotowania i realizacji przedsięwzięć. Dla Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (POIiŚ) NFOŚiGW jest Instytucją Wdrażającą priorytet I, II, III i IV. W latach objętych kontrolą zadania KPOŚK zostały ujęte przez NFOŚiGW na *Listach priorytetowych programów planowanych do realizacji z udziałem środków krajowych*.

¹ Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 z późn. zm.

W okresie objętym kontrolą do NFOŚiGW wpłynęło 106 wniosków o przyznanie dofinansowania ze środków krajowych na realizację zadań w ramach KPOŚK, na kwotę 2.883.172,9 tys. zł. Wobec 64 wniosków, tj. 60,4%, zostały podjęte decyzje i podpisane umowy na dofinansowanie ww. zadań na kwotę 1.561.932,4 tys. zł, stanowiącą 54,2% kwoty wnioskowanej. W okresie tym podpisanym zostało także 35 umów na kwotę 339.206,8 tys. zł, na podstawie wniosków złożonych do NFOŚiGW przed dniem 1 stycznia 2006 r.

Łącznie w okresie objętym kontrolą realizowanych było 531 umów na kwotę 4.059.848,7 tys. zł, z czego z tytułu realizacji 306 umów NFOŚiGW dokonał wypłat w łącznej kwocie 790.463,4 tys. zł. Wysokość tych wypłat stanowiła 60% planu wypłat ze środków krajowych.

Jednocześnie do NFOŚiGW, w badanym okresie, złożono 291 wniosków o dofinansowanie zadań ze środków zagranicznych, przewidzianych do realizacji w ramach KPOŚK, z tego 268 ze środków Norweskiego Mechanizmu Finansowego i 23 z Funduszu Spójności. W wyniku wstępnej oceny wniosków o dofinansowanie ze środków Funduszu Spójności, pod względem merytorycznym i formalnym, NFOŚiGW przekazał do dalszego postępowania Ministrowi Środowiska 13 wniosków. Spośród pozostałych wniosków 8 oceniono negatywnie, jeden skierowano do WFOŚiGW w Krakowie, a jeden zwrócono wnioskodawcy, ponieważ został złożony po terminie. Do czasu zakończenia kontroli żaden wniosek nie został ostatecznie rozpatrzony przez Komisję Europejską.

Spośród wniosków złożonych o dofinansowanie zadań ze środków Norweskiego Mechanizmu Finansowego 34 wnioski zostały rekomendowane do rozpatrzenia przez darczyńców. Do czasu zakończenia kontroli przyznana została pomoc finansowa dla 16 wnioskodawców. Wobec 12 wniosków darczyńcy nie podjęli decyzji, 4 wnioski zostały ocenione negatywnie, w tym dwa z nich mają możliwość ponownego aplikowania, jeden wnioskodawca zrezygnował, a jeden wniosek został skreślony z listy.

Na podstawie wniosków o dofinansowanie ze środków zagranicznych, złożonych przed 2006 r., w badanym okresie zawarto 9 umów, z tego 2 umowy na dofinansowanie z Funduszu Spójności i 7 umów ze środków Norweskiego Mechanizmu Finansowego. Dotyczyły one realizacji zadań w zakresie oczyszczania ścieków, sieci kanalizacyjnych i przyłączy na łączną kwotę 51.726,7 tys. euro.

W umowach zawieranych przez NFOŚiGW określone zostały warunki wypłat i harmonogramy realizacji zadań.

Z zaplanowanych na lata 2006-2007 do zakończenia i rozliczenia 8 umów o wartości 78.755,5 tys. zł, których finansowanie ze środków krajowych stanowiło współfinansowanie zadań realizowanych z udziałem środków Funduszu Spójności, zakończono i rozliczono 2 umowy o wartości 20.131,3 tys. zł. Terminy realizacji pozostałych 6 umów, na łączną kwotę 58.624,2 tys. zł, zostały przesunięte w czasie, aneksami do tych umów.

W badanym okresie, łączna kwota nakładów finansowych na zadania KPOŚK wyniosła 967.842,9 tys. euro, w tym ze środków zagranicznych 547.204,3 tys. euro, tj. 56,5%, z tego kwota 3.119,8 tys. euro dotyczyła realizacji 7 umów finansowanych ze środków Norweskiego Mechanizmu Finansowego, a kwota 544.084,5 tys. euro dotyczyła realizacji 77 umów finansowanych ze środków ISPA/FS. Pozostała kwota 420.638,6 tys. euro sfinansowana została ze środków krajowych, z czego najwięcej - 337.309,3 tys. euro, tj. 80,2%, stanowiły środki

własne pochodzące z budżetów jednostek samorządu terytorialnego, a 52.083,1 tys. euro, tj. 12,4%, środki z funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej (NFOŚiGW, wojewódzkich i gminnych).

W badanym okresie żaden projekt, z realizowanych w ramach umów dotyczących KPOŚK ze środków zagranicznych, nie został zakończony i rozliczony pod względem finansowym, rzeczowym i ekologicznym.

Najwyższa Izba Kontroli nie wnosi uwag w zakresie:

- Zgodności umów z decyzjami podjętymi w NFOŚiGW o przyznaniu dofinansowania i określenia w nich warunków płatności, terminu zakończenia zadania, formy odbioru prac.
- Ewidencji decyzji o częściowym umorzeniu spłaty pożyczek.
- Działań podejmowanych w wyniku audytów wewnętrznych zadań realizowanych przy udziale środków ISPA/FS – z powodu dokonywanych przez beneficjentów zmian struktury finansowania.

Kontrola wykazała następujące nieprawidłowości:

1. W okresie objętym kontrolą, w NFOŚiGW, przy rozpatrywaniu wniosków złożonych przez podmioty ubiegające się o dofinansowanie przedsięwzięć realizowanych w ramach KPOŚK i udzielaniu dofinansowania, nie w pełni przestrzegano wymagań określonych w „Podręczniku Procedur Dofinansowania Przedsięwzięcia ze Środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej”. Analiza 18 umów (tj. 18,4% zawartych w kontrolowanym okresie) oraz wniosków ich dotyczących, wykazała m.in. przekroczenia obowiązujących terminów w zakresie: rejestracji wniosków, oceny formalnej, oceny ekologiczno-technicznej, przeprowadzania negocjacji, podejmowania decyzji o udzieleniu dofinansowania, a także stwierdzono brak wymaganych podpisów na niektórych dokumentach, np. Głównego Księgowego na harmonogramach rzeczowo-finansowych. Nie przestrzegano również procedur w zakresie potwierdzania przez koordynatora prawidłowości wprowadzenia wyników oceny oraz uzyskania podpisu wnioskodawcy na arkuszu negocjacyjnym.

W ocenie NIK było to postępowanie nierzetelne.

2. Stwierdzono braki w dokumentowaniu postępowania podczas rozpatrywania wniosków i realizacji umów, uniemożliwiające ustalenie czy zostały dopełnione warunki określone w „Podręczniku Procedur...”. Wystąpiły m.in. przypadki braku dokumentów świadczących o poinformowaniu kontrahenta o podjętych przez Zarząd decyzjach przyznania dofinansowania, a także uznania umowy za wykonaną w zakresie rzeczowym i ekologicznym. Ponadto nie dokumentowano przekazywania odpowiednich materiałów do właściwych wewnętrznych komórek organizacyjnych NFOŚiGW. Z uzyskanych wyjaśnień wynika, że zgodnie z „Podręcznikiem Procedur...” dokumentowanie tych czynności nie było wymagane.
3. NFOŚiGW nie informował pożyczkobiorców na bieżąco, o spełnieniu przesłanek do częściowego umorzenia spłaty pożyczek, a ponadto od pożyczkobiorców ubiegających się o ww. umorzenie, wymagał spełnienia dodatkowych warunków, nieujętych w umowach. Spośród umów, które dotyczyły zadań realizowanych w zakresie KPOŚK, Zarząd NFOŚiGW w okresie objętym kontrolą wydał 23 decyzje umorzenia spłaty części pożyczek na łączną kwotę 16.110,2 tys. zł. Analiza 7 ww. decyzji (tj. 30,4%) wykazała, że dwóch pożyczkobiorców do czasu zakończenia kontroli nie zostało powiadomionych przez NFOŚiGW o spełnieniu przesłanek do dokonania częściowego umorzenia, a 5 powiadomiono

w terminach od około 4 do 7,5 miesiąca od daty wpływu do NFOŚiGW wniosku o umorzenie. Jak wyjaśniono, powyższe powiadomienia były sukcesywnie wysyłane do wnioskodawców po podjęciu przez Zarząd NFOŚiGW postanowienia z dnia 12.04.2006 r., w którym określono dodatkowe warunki umarzania pożyczek udzielanych w ramach KPOŚK. Dotyczyły one m.in. złożenia przez pożyczkobiorcę deklaracji o przeznaczeniu środków z umorzenia na inne inwestycje ekologiczne. Jak ustaliła NIK, w przypadku pożyczkobiorców, którzy przyjęli dodatkowe warunki, NFOŚiGW nie monitorował deklarowanego przeznaczenia umorzonej kwoty, ponieważ - jak wyjaśniono - nie jest uprawniony do kontrolowania sposobu wykonania przedsięwzięcia.

NIK ocenia powyższe postępowanie jako nierzetelne.

4. Wystąpiły przypadki podejmowania przez Zarząd NFOŚiGW uchwał i decyzji, dotyczących zmian harmonogramów umów dofinansowania ze środków krajowych, po upływie terminu ich realizacji. I tak:

- W umowie nr 417/2006 z dnia 17.10.2006 r. został określony termin zakończenia realizacji przedsięwzięcia na dzień 31.12.2007 r. Trzy miesiące po tym terminie, Zarząd NFOŚiGW podjął uchwałę zmieniającą datę zakończenia realizacji przedsięwzięcia na dzień 30.06.2008 r., a aneks do ww. umowy podpisano w dniu 11.07.2008 r., tj. 11 dni po upływie nowego terminu zakończenia realizacji przedsięwzięcia. Od podjęcia uchwały do podpisania aneksu upłynęło prawie 3,5 miesiąca.
- Pismo kontrahenta w sprawie przesunięcia terminu wypłaty środków, wynikające z umowy nr 13/2006 z dnia 21.02.2006 r., wpłynęło do NFOŚiGW w dniu 03.04.2006 r., tj. po terminie wypłaty określonym w umowie. Pozytywna decyzja Zarządu w tej sprawie, podjęta w dniu 22.06.2006 r., uzasadniona została m.in. przedłużającą się procedurą uruchamiania umowy oraz niesprzyjającymi warunkami atmosferycznymi.

W ocenie NIK były to działania nierzetelne.

Ponadto kontrola wykazała, że:

- Posiadany w NFOŚiGW zintegrowany system informatyczny SAP nie pozwalał na prowadzenie bezpośrednich analiz danych dla projektów objętych KPOŚK, nie dawał też możliwości automatycznego generowania zestawień wniosków beneficjentów starających się o pomoc finansową na realizację przedsięwzięć z zakresu KPOŚK, zarówno ze środków krajowych jak i stanowiących współfinansowanie ze środków zagranicznych. W efekcie poszczególne zestawienia, sporządzane na potrzeby kontroli, były niekompletne. Jak wyjaśniono wszelkiego rodzaju informacje o charakterze zarządczym są sporządzane ręcznie w oparciu o pojedyncze dokumenty i jest to praca narażona na różnego rodzaju pomyłki. Dodatkowo funkcjonalność systemu SIMIK, którego administratorem jest Ministerstwo Finansów, nie zapewnia uzyskiwania danych w różnych przekrojach.

Ponadto projekty realizowane w ramach KPOŚK, finansowane ze środków krajowych, do stosowanego systemu informatycznego wprowadzano z jednym oznaczeniem – „oczyszczalnie” pomimo, iż zadania te obejmowały łącznie oczyszczalnie, sieci kanalizacyjne i przyłącza. Z kolei projekty realizowane w ramach programów finansowanych ze środków zagranicznych przy współfinansowaniu środkami krajowymi nie zostały oznaczone jako

projekty dotyczące KPOŚK. Powodowało to trudności w agregowaniu danych dotyczących projektów realizowanych w ramach KPOŚK.

- W NFOŚiGW nie został wdrożony moduł sprawozdawczy do obsługi projektów finansowanych ze środków pomocowych, w ramach wdrażanego w latach 2001-2002 systemu SAP. Tym samym Departament Księgowości i Rozliczeń nie miał możliwości uzyskania w sposób automatyczny danych dotyczących umów finansowanych środkami zagranicznymi. Departament ten nie posiadając ewidencji nie monitorował zaległości wypłat i zobowiązań przyszłych okresów w zakresie realizacji KPOŚK pomimo, że odpowiadał w NFOŚiGW za zapewnienie terminowości dokonywania płatności środków Funduszu Spójności przekazanych przez Komisję Europejską na konto beneficjenta.

Przedstawiając powyższe uwagi i oceny, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Przestrzeganie wymagań określonych w „Podręczniku Procedur Dofinansowania Przedsięwzięcia za Środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej”.
2. Rozważenie doprecyzowania zapisów „Podręcznika Procedur...” w zakresie dokumentowania czynności podczas rozpatrywania wniosków i realizacji umów przez komórki organizacyjne Narodowego Funduszu oraz określenia terminów dla dokonywania tych czynności.
3. Określanie w umowach wszystkich warunków, które powinni spełnić pożyczkobiorcy w celu uzyskania częściowego umorzenia oraz informowanie ich, bez zbędnej zwłoki, o spełnieniu przesłanek do częściowego umorzenia spłaty pożyczki.
4. Wyeliminowanie przypadków dokonywania zmian warunków umów dofinansowania po upływie terminu ich realizacji.
5. Doprowadzenie do funkcjonowania spójnego systemu informatycznego umożliwiającego automatyczne uzyskiwanie wiarygodnych danych w zakresie ewidencji, realizacji i rozliczania złożonych wniosków i zawartych umów, dotyczących KPOŚK.

Najwyższa Izba Kontroli, Departament Środowiska, Rolnictwa i Zagospodarowania Przestrzennego, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, zwraca się do Pana Prezesa o przekazanie, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Prezesowi prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Departamentu Środowiska, Rolnictwa i Zagospodarowania Przestrzennego Najwyższej Izby Kontroli umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.