

LKA – 4101-007-03/2014

P/14/086

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/14/086 - Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
<i>Kontroler</i>	Marta Florczykiewicz-Cymara, starszy inspektor k.p., upoważnienie do kontroli nr 89105 z dnia 14.04.2014

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

<i>Jednostka kontrolowana</i>	Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Katowicach, ul. Plebiscytowa 19, 40-035 Katowice, zwany dalej „WFOŚiGW” lub „Funduszem”
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Gabriela Lenartowicz, Prezes Zarządu

(dowód: akta kontroli str. 3)

Ocena ogólna

II. Ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ działalność Funduszu w zakresie planowania środków i finansowania przedsięwzięć z zakresu ochrony powietrza przed zanieczyszczeniami.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Pozytywną ocenę uzasadnia w szczególności:

1. Planowanie wydatków na ochronę atmosfery w sposób umożliwiający efektywne wykorzystanie środków Funduszu, w oparciu o priorytety wskazane w krajowych i wojewódzkich programach i planach, w tym związanych z ochroną środowiska.
2. Kierowanie się przejrzystymi i spójnymi zasadami, kryteriami i procedurami przy udzielaniu dofinansowania na zadania z zakresu ochrony atmosfery.

Jednocześnie NIK zwraca uwagę na aktualność wniosków pokontrolnych z kontroli „Efektywność ekologiczna wojewódzkich funduszy ochrony środowiska”, w tym w szczególności dotyczących:

- opracowywania planów działalności oraz list przedsięwzięć priorytetowych na kolejne lata z uwzględnieniem mierników realizacji działań podejmowanych przez Fundusz;
- formułowania efektów ekologicznych w sposób umożliwiający ich weryfikację.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

Planowanie środków na ochronę powietrza

1. W okresie objętym kontrolą², politykę Funduszu z zakresu finansowania przedsięwzięć dotyczących ochrony powietrza, zgodnie z zatwierdzonymi *Zasadami udzielania dofinansowania ze środków WFOŚiGW w Katowicach*³, realizowano poprzez udzielanie pożyczek, dotacji (w tym również przekazywanie środków państwowym jednostkom budżetowym), umarzanie pożyczek, dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych oraz bankowe linie kredytowe.

(dowód: akta kontroli str. 234-264)

W latach 2008-2014 gospodarka finansowa Funduszu opierała się o zatwierdzane corocznie przez Radę Nadzorczą plany działalności (w tym plany finansowe), w których ujmowano m.in. pożądany podział prognozowanych środków przeznaczonych na finansowanie poszczególnych dziedzin ochrony środowiska. Zgodnie z wyjaśnieniami Zastępcy Prezesa Zarządu - Adama Liwochowskiego szacowanie planowanych wartości odbywało się na podstawie analizy już zaciągniętych zobowiązań z poprzednich lat, zapotrzebowania bieżącego oraz kwot wynikających z wniosków o dofinansowanie.

(dowód: akta kontroli str. 14, 274-343)

W planach działalności wprowadzono założenia dotyczące poziomu wydatków na ochronę powietrza w zakresie dotacji i pożyczek, natomiast wydatki dotyczące bankowych linii kredytowych i dopłat do oprocentowania kredytów bankowych oraz planowana wysokość częściowych umorzeń pożyczek zostały określone w sposób łączny, bez podziału na poszczególne dziedziny dofinansowania (w tym na ochronę powietrza). Ponadto, nie wprowadzono ograniczeń dla poszczególnych przedsięwzięć priorytetowych w ramach konkretnej dziedziny, co zdaniem Zastępcy Prezesa Zarządu WFOŚiGW „*pozwała na elastyczne reagowanie na potrzeby beneficjentów, a w połączeniu z naborami terminowymi wniosków daje możliwość efektywnego zarządzania wykonaniem planu działalności*”.

(dowód: akta kontroli str. 15, 274-343)

Wydatki na ochronę powietrza wynikające z umów pożyczek i dotacji⁴, zarówno planowane jak i wykonane, stanowiły w latach 2008-2013 największą część wydatków Funduszu. Wydatki planowane ustalano na średnim rocznym poziomie 178,4⁵ mln zł, tj. 47% planowanych wydatków Funduszu ogółem⁶, natomiast rzeczywista realizacja wyniosła średniorocznie 159,9⁷ mln zł, tj. 47% wydatków Funduszu⁸, co stanowiło 90% wartości planowanej. Prezes Zarządu WFOŚiGW Gabriela Lenartowicz wyjaśniła, iż przyczynami mającymi największy wpływ na mniejszą od planowanej realizację wydatków były m.in.:

- rezygnacja części wnioskodawców z dofinansowania,
- niezawarcie umów o dofinansowanie w zakładanym terminie, z uwagi na opóźnienia wnioskodawców w wyborze wykonawcy zadania,

² Lata 2008 – 2014 (do czasu zakończenia kontroli).

³ W latach 2008-2009 zwane „*Zasadami udzielania i umarzania pożyczek, udzielania dotacji oraz dopłat do oprocentowania preferencyjnych kredytów i pożyczek*”.

⁴ W tym przekazanie środków państwowym jednostkom budżetowym.

⁵ Wydatki na ochronę powietrza zaplanowano w następujących kwotach: w 2008 r. – 172 mln zł, w 2009 r. – 170 mln zł, w 2010 r. – 164 mln zł, w 2011 r. – 222,6 mln zł, w 2012 r. – 175,6 mln zł, 2013 r. – 166,3 mln zł, w 2014 r. 212,8 mln zł.

⁶ Wydatki Funduszu ogółem dotyczące pożyczek i dotacji zaplanowano w następujących kwotach: w 2008 r. – 366 mln zł, w 2009 r. – 383,5 mln zł, w 2010 r. – 407,6 mln zł, w 2011 r. – 437,7 mln zł, w 2012 r. – 355,7 mln zł, w 2013 r. – 332,4 mln zł, w 2014 r. – 407,7 mln zł.

⁷ W kontrolowanym okresie na ochronę powietrza wydatkowano: w 2008 r. – 141,2 mln zł, w 2009 r. – 148,7 mln zł, w 2010 r. – 162,5 mln zł, w 2011 r. – 210,3 mln zł, w 2012 r. – 158,9 mln zł oraz w 2013 r. – 137,8 mln zł.

⁸ Wydatki Funduszu ogółem dotyczące pożyczek i dotacji wyniosły: w 2008 r. – 292,1 mln zł, w 2009 r. – 328,2 mln zł, w 2010 r. – 382,1 mln zł, w 2011 r. – 419,8 mln zł, w 2012 r. – 326,3 mln zł, w 2013 r. – 287,3 mln zł.

- niewypłacenie środków Funduszu w zaplanowanej na dany rok wysokości, z uwagi na niedostarczenie przez beneficjentów dokumentów warunkujących wypłatę lub przesunięcie na wniosek beneficjentów terminów wypłat części środków na rok kolejny.

Dofinansowanie przedsięwzięć z zakresu ochrony powietrza poprzez bankowe linie kredytowe, dopłaty do kredytów bankowych oraz częściowe umorzenia pożyczek wynosiło średniorocznie 35,9 mln zł i stanowiło 55% środków przeznaczonych na ochronę środowiska w ramach tych form wsparcia.

(dowód: akta kontroli str. 29-32, 106)

Stan środków pieniężnych Funduszu na koniec 2008 r. wynosił 123,4 mln zł, 2009 r. – 129,8 mln zł, 2010 r. – 99,5 mln zł, 2011 r. – 41,1 mln zł, 2012 r. 93,1 mln zł, 2013 r. – 171,7 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 428-443)

2. Priorytety w finansowaniu zadań w zakresie ochrony powietrza zostały określone przez Fundusz w *listach przedsięwzięć priorytetowych* zatwierdzanych corocznie przez Radę Nadzorczą WFOŚiGW. Listy obejmowały przedsięwzięcia, które mogły otrzymać dofinansowanie, a zgodność zadania z *listą* była warunkiem niezbędnym do jego otrzymania. Pierwszeństwo w dofinansowaniu miały zadania wspierane środkami Unii Europejskiej lub innymi środkami europejskimi oraz zadania zapisane odpowiednio w krajowych i wojewódzkich programach i planach, a w szczególności (odnośnie ochrony powietrza) inwestycje ochronne w strefach, dla których został określony program ochrony powietrza oraz inwestycje ochronne na terenach, na których występują okresowe przekroczenia stężeń zanieczyszczeń ze szczególnym uwzględnieniem niskiej emisji.

W *listach* określono łącznie trzynaście priorytetowych kierunków dofinansowania, na które składało się m.in.: wdrażanie obszarowych programów likwidacji niskiej emisji⁹ (aktualne w latach 2008-2014) oraz budowa i modernizacja systemów redukcji zanieczyszczeń pyłowo – gazowych (aktualne w latach 2008-2014).

(dowód: akta kontroli str. 145-190)

Zgodnie z art. 415 ust. 5 pkt 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r.¹⁰ Prawo Ochrony Środowiska plany działalności Funduszu na lata 2008-2010 były opiniowane przez NFOŚiGW¹¹, który nie wnosił uwag do części obejmującej określenie priorytetów w finansowaniu zadań. Po zmianie ustawy POŚ¹² ustał obowiązek przedstawiania planów działalności do zaopiniowania NFOŚiGW. Od tego momentu, zgodnie z wyjaśnieniami Prezesa Zarządu WFOŚiGW, Fundusz nie otrzymywał zaleceń od NFOŚiGW w zakresie kształtowania priorytetów w finansowaniu zadań.

(dowód: akta kontroli str. 13-16, 274-343)

3. Współpraca Funduszu z organami samorządu województwa w zakresie kształtowania polityki finansowania zadań dotyczących ochrony powietrza opierała się o działania Rady Nadzorczej, w skład której wchodziły osoby spełniające wymogi art. 400f ust. 2 ustawy POŚ, tj. dyrektorzy Wydziału Ochrony Środowiska Śląskiego Urzędu Marszałkowskiego i Zastępcy Przewodniczącego Komisji Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej Sejmiku Województwa Śląskiego.

⁹ W 2008 roku priorytet ten dotyczył obszarów, dla których stwierdzono przekroczenia pyłu PM10, a w następnych latach rozszerzano priorytet - od 2011 r. rozszerzono go do obszarowych programów ograniczenia emisji pyłowo-gazowej.

¹⁰ Dz.U. z 2013 r., poz.1232, według stanu prawnego na 31.12.2009, zwana dalej ustawą POŚ.

¹¹ Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

¹² Nowelizacja ustawy weszła w życie z dniem 01.01.2010.

Do ustawowych zadań ww. organu należy m.in. zatwierdzanie planów działalności oraz planów finansowych Funduszu, które w okresie objętym kontrolą opracowywane były m.in. w oparciu o:

- Politykę Ekologiczną Państwa na lata 2007-2010 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2011-2014 oraz na lata 2009-2012 z perspektywą do roku 2016,
- Strategię Rozwoju Kraju 2007-2013
- Strategię Działania Funduszu na lata 2009-2012 i 2013-2016,
- Program ochrony środowiska dla Województwa Śląskiego do roku 2013 z uwzględnieniem perspektywy do roku 2018,
- Wspólną strategię działania WFOŚiGW w Katowicach na lata 2013-2016 z perspektywą do 2020 roku,
- Program ochrony powietrza dla stref województwa śląskiego, w których stwierdzone zostały ponadnormatywne poziomy stężeń substancji w powietrzu.

(dowód: akta kontroli str. 5-11, 18-28, 102-105, 278-343)

Uwagi dotyczące
działalności

NIK w 2013 r. przeprowadzała w WFOŚiGW kontrolę „Efektywność ekologiczna wojewódzkich funduszy ochrony środowiska”, której wyniki zostały zamieszczone w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 29 października 2013 r. W ww. wystąpieniu NIK zwróciła uwagę, iż Fundusz w rocznych planach działalności, listach przedsięwzięć priorytetowych do dofinansowania jak i zasadach udzielania dofinansowania na lata 2010-2013 nie określił mierzalnych wartości realizacji założonych zadań i celów. Prezes Zarządu w powyższej sprawie wyjaśniła, że zgodnie z ustawą Prawo Ochrony Środowiska celem działania wojewódzkich funduszy ochrony środowiska jest finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej w zakresie określonym w art. 400a ust. 1 pkt 1-9 i 11-42, a zadaniem funduszy nie jest prowadzenie polityki ekologicznej państwa i województwa, a jedynie finansowanie zadań zgodnych z tą polityką. Zdaniem Pani Prezes, w tym znaczeniu konkretną i mierzalną wartością realizacji przez Fundusz zadań były wartości finansowe.

NIK w ww. wystąpieniu zawarła wniosek pokontrolny zalecający opracowanie planów działalności oraz list przedsięwzięć priorytetowych na kolejne lata z uwzględnieniem mierników realizacji działań podejmowanych przez Fundusz. Ponieważ plan działalności na 2014 r. został zatwierdzony przez Radę Nadzorczą 29 listopada 2013 r., a wniosek Zarządu do Rady Nadzorczej o zatwierdzenie planu działalności został złożony 29 października 2013 r. tj. przed otrzymaniem ww. wystąpienia NIK, wniosek pokontrolny nie został zrealizowany do czasu przeprowadzenia niniejszej kontroli. Dodatkowo, zgodnie z wyjaśnieniami Prezes Zarządu WFOŚiGW, obecnie trwają konsultacje w sprawie uchwalenia „Wspólnej Strategii Działania Narodowego Funduszu i wojewódzkich funduszy ochrony środowiska”, w której zawarto zadanie polegające na stworzeniu jednolitego systemu ewidencjonowania głównych efektów ekologicznych. Wstępny projekt aktualizacji „Wspólnej Strategii...” WFOŚiGW otrzymał do zaopiniowania w dniu 16 maja 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 404-416; 425-426)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹³ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

¹³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen częściowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

Opis stanu
faktycznego

Finansowanie przedsięwzięć z zakresu ochrony powietrza.

1. Fundusz nie ustalił specjalnych programów, w ramach których wspierano by finansowo działania zmierzające do poprawy jakości powietrza, a zadania z zakresu ochrony powietrza były finansowane w ramach przedsięwzięć ujętych na *liście przedsięwzięć priorytetowych*, które w Funduszu spełniały rolę ww. programów.

(dowód: akta kontroli str. 13)

2. W latach 2008-2014¹⁴ Fundusz zawarł 3786¹⁵ umów o dofinansowanie przedsięwzięć dotyczących ochrony powietrza o wartości 1.201,3 mln zł (w tym 1.305 umów pożyczek na łączną kwotę 902,5 mln zł oraz 659 umów dotacji na łączną kwotę 86,2 mln zł). Łącznie w zakresie ochrony powietrza wydatkowano 1.195,1 mln zł. Fundusz udzielał dofinansowania w ramach wyodrębnionych rodzajów zadań, które były zgodne z głównymi kierunkami działań naprawczych określonych w Programach Ochrony Powietrza¹⁶, w tym przede wszystkim z działaniami polegającymi m.in. na ograniczeniu niskiej emisji poprzez wymianę kotłów węglowych na: węglowe niskoemisyjne, retortowe, ekologiczne, gazowe, olejowe lub ogrzewanie elektryczne. Innymi działaniami naprawczymi wymienionymi w POP w ramach likwidacji niskiej emisji były: termomodernizacja budynków oraz działania alternatywne (kolektory).

Najwięcej środków w ramach wydatków na ochronę powietrza Fundusz przeznaczył na¹⁷:

A. Zadania z zakresu oszczędzania energii (oe), na które w latach 2008-2014 przeznaczono 575¹⁸ mln zł (tj. 51% wartości umów na dofinansowanie zadań z zakresu ochrony powietrza).

Ww. zadania miały na celu realizację efektów ekologicznych polegających na:

- zmniejszeniu emisji zanieczyszczeń pyłowych o 619 727,4 kg/a¹⁹ (do dnia sporządzenia wystąpienia zrealizowano 89% założonych wartości²⁰),
- zmniejszeniu emisji zanieczyszczeń gazowych o 275 085 479,5 kg/a (zrealizowano 95% planowanych wartości), w tym zmniejszenie emisji B(a)P²¹ – 268,5 kg/a (zrealizowano 93%),
- produkcji energii z alternatywnych źródeł w wysokości 2 939 GJ/a (osiągnięto 75% planowanych wartości),
- oszczędności energii o 1 054 089 GJ/a (zrealizowano 92% planowanych wartości),

¹⁴ Do dnia 15.04.2014 r.

¹⁵ W tym 1126 umów zawartych w ramach linii kredytowych na kwotę 55,5 mln zł – umowy zawierane są między bankiem a beneficjentem, natomiast Fundusz zawiera umowę z bankiem.

¹⁶ Programy Ochrony Powietrza dla poszczególnych stref, w których stwierdzone zostały ponadnormatywne poziomy substancji w powietrzu, przyjęte Uchwałami Sejmiku Województwa Śląskiego.

¹⁷ Zadania wymienione w punkcie C w całości dot. środków przeznaczonych na ograniczenie niskiej emisji, a wymienione w punktach A i B na ograniczenie zarówno niskiej jak i wysokiej emisji (punktowej).

¹⁸ Łączna wartość podpisanych umów dotacji, pożyczek oraz innych form wsparcia udzielonych przez Fundusz w latach 2008-2014. Z tytułu realizacji ww. umów wydatkowano w latach 2008-2014 kwotę 555,4 mln zł.

¹⁹ WFOŚiGW do ewidencji efektów ekologicznych stosuje jednostki miary w odniesieniu do jednego roku (kg/rok, GJ/rok).

²⁰ Kwota realizacji jest niższa od kwoty planowanej, ponieważ daty osiągnięcia efektów ekologicznych wynikające z niektórych umów przypadają na rok 2014 i lata późniejsze, w związku z czym efekty nie zostały osiągnięte do dnia sporządzania wystąpienia.

²¹ Benzo(a)piren organiczny związek chemiczny będący przedstawicielem wielopierścieniowych węglowodórów aromatycznych (WWA).

- oszczędności energii elektrycznej o 6 015 127,25 kWh/a (zrealizowano 100% planowanych wartości).

Umowy z zakresu oszczędzania energii dotyczyły dofinansowania projektów związanych m.in. z termomodernizacją budynków oraz instalacją i przebudową systemów ciepłowniczych. Łącznie w ramach ww. zakresu zawarto 1829 umów.

B. Zadania z zakresu źródeł energii odnawialnej (al) – na które w latach 2008-2014 przeznaczono 207,6 mln zł (tj. 18% wartości umów na dofinansowanie zadań z zakresu ochrony powietrza).

Ww. zadania miały na celu realizację efektów ekologicznych polegających na:

- zmniejszeniu emisji zanieczyszczeń gazowych o 552 062 520,84 kg/a (zrealizowano 97%), w tym zmniejszenie emisji B(a)P o 124,8 kg/a (zrealizowano 96%),
- zmniejszeniu emisji zanieczyszczeń pyłowych o 138 616,48 kg/a (zrealizowano 93%),
- produkcji energii cieplnej z alternatywnych źródeł energii w wysokości 526 873,06 GJ/a (zrealizowano 71% planowanej wartości),
- produkcji energii elektrycznej z alternatywnych źródeł energii w wysokości 613 062 143,00 kWh/a (zrealizowano 100% planowanej wartości),
- oszczędności energii o 92 001,65 GJ/a (zrealizowano 79% planowanej wartości),
- oszczędności energii elektrycznej o 244,70 kWh/a (zrealizowano 100% planowanej wartości).

Umowy z zakresu źródeł energii odnawialnej dotyczyły dofinansowania projektów związanych m.in. z montażem instalacji solarnych, pomp ciepła oraz kolektorów słonecznych. Łącznie w ramach ww. zakresu zawarto 344 umowy.

C. Zadania z zakresu Programów Ograniczania Emisji i Ograniczania Niskiej Emisji, na które w latach 2008-2014 przeznaczono 117,8 mln zł (tj. 10% środków).

Ww. zadania miały na celu realizację efektów ekologicznych polegających na:

- zmniejszeniu emisji zanieczyszczeń pyłowych o 1 141 051,16 kg/a (zrealizowano 97% planowanych wartości), w tym zmniejszenie emisji PM₁₀ o 3 891,5 kg/a oraz zmniejszenie emisji PM_{2,5} o 3 686,6 kg/a (zadania w trakcie realizacji),
- zmniejszeniu emisji zanieczyszczeń gazowych o 62 710 127,5 kg/a (zrealizowano 98% planowanych wartości),
- produkcji energii cieplnej z alternatywnych źródeł energii w wysokości 33 338,20 GJ/a (zrealizowano 94,6% planowanej wartości),
- oszczędności energii o 91 118,90 GJ/a (zrealizowano 92,2% planowanych wartości).

Umowy z zakresu programów ograniczenia emisji i ograniczenia niskiej emisji dotyczyły dofinansowania projektów związanych m.in. z modernizacją źródeł ciepła w budynkach indywidualnych. Łącznie w ramach ww. zakresu zawarto 163 umowy.

(dowód: akta kontroli str. 73-84, 99-101, 374-378)

Ponadto od 2013 roku WFOŚiGW realizuje pilotażowy program KAWKA²², który ma na celu m.in. zmniejszenie narażenia ludności na oddziaływanie zanieczyszczeń powietrza w strefach, w których występują znaczące przekroczenia dopuszczalnych i docelowych poziomów stężeń tych zanieczyszczeń. W ramach zakończonej I edycji programu złożono 25 wniosków o dofinansowanie, z czego pozytywnie rozpatrzono 22 wnioski. Wnioski otrzymano z 11 obszarów spośród 48 objętych

²² KAWKA – program pilotażowy realizowany przy współudziale NFOŚiGW w ramach programu priorytetowego „Likwidacja niskiej emisji wspierająca wzrost efektywności energetycznej i rozwój rozproszonych odnawialnych źródeł energii”.

programem. Udzielone dofinansowanie Funduszu wyniosło 8,7 mln zł, środki udostępnione przez NFOŚiGW w formie dotacji – 10,4 mln zł, natomiast środki własne inwestorów 8,7 mln zł. Zgodnie z podpisanymi umowami planowane efekty ekologiczne, polegające na zmniejszeniu emisji zanieczyszczeń, wynoszą: PM₁₀ – 46.284 kg/a, PM_{2,5} – 43.805 kg/a, SO₂ – 15.194 kg/a, CO₂ – 8.120.842 kg/a oraz B(a)P – 33 kg/a. W wyniku realizacji ww. umów mają zostać zlikwidowane m.in. 574 źródła ciepła opalane paliwem stałym.

(dowód: akta kontroli str. 112-138)

Poza ww. zadaniami Fundusz realizował również zadania z zakresu: efektu cieplarnianego – na który przeznaczono 7% środków; systemów ciepłowniczych – 3% środków, gazyfikacji i zmiany czynników energetycznych – 3% środków, odsiarczania spalin – 1% środków, modernizacji źródeł ciepła – 1% środków, paliw ekologicznych – 1% środków. Na zadania z zakresu odpylania oraz pozostałe zadania niewymienione wyżej przeznaczono 5% środków.

(dowód: akta kontroli str. 73-84, 99)

Fundusz w ramach priorytetu ZS 2.2. „Opracowanie programu efektywności energetycznej z wykorzystaniem odnawialnych źródeł energii” stworzył możliwość uzyskania dofinansowania na zadania związane z inwentaryzacją źródeł emisji na terenie gmin. W okresie objętym kontrolą zrealizowano siedem przedsięwzięć w ramach tego zakresu na kwotę 235,9 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 12, 14, 66-72, 427)

- 3. Przyjęte przez Fundusz *Zasady udzielania dofinansowania* zostały ujednolicone dla wszystkich dziedzin ochrony środowiska (w tym ochrony powietrza) oraz dostosowane do poszczególnych form wsparcia. Fundusz umożliwiał m.in. dofinansowanie budowy lub zmiany systemu ogrzewania na bardziej efektywny ekologicznie i energetycznie (2008-2014)

Zasady przyznawania pożyczek i dotacji określały m.in. wysokość dofinansowania (do 80% kosztów kwalifikowanych zadania²³ dla pożyczek i 100% dla dotacji pozainwestycyjnych), która uzależniona została od planowanych efektów ekologicznych zadania oraz możliwości finansowych Funduszu.

Obowiązujące w latach 2008-2014 zasady udzielania dofinansowania były zdaniem NIK jasne i czytelne dla beneficjentów oraz nie ograniczały dostępu do przyznawanej pomocy finansowej, co potwierdza wysoki stopień wniosków rozpatrzonych pozytywnie w stosunku do wniosków złożonych ogółem w zakresie ochrony powietrza (średnio 80% wniosków rozpatrzonych pozytywnie w okresie 2008-2012²⁴).

(dowód: akta kontroli str. 46, 145-190, 234-264)

W latach 2008-2014 dofinansowanie Funduszu wyniosło średnio 53% kosztów całkowitych poszczególnych inwestycji.

(dowód: akta kontroli str. 379-403)

4. Współpraca Funduszu z organami samorządu województwa w zakresie kształtowania zasad i kryteriów dofinansowania zadań dotyczących ochrony powietrza opierała się o działania osób wchodzących w skład Rady Nadzorczej, co opisano w punkcie III.1.3. Rada Nadzorcza, w latach 2008-2014, zgodnie z wymogami ustawy POŚ zatwierdzała m.in. *zasady udzielania dofinansowania i kryteria wyboru przedsięwzięć finansowanych ze środków WFOŚiGW*. Zakres działania ww. organu został określony w Statucie Funduszu, który zgodnie

²³ Jedynie w roku 2008 poziom dofinansowania nie mógł przekroczyć 75% kosztów kwalifikowanych.

²⁴ Nie wszystkie wnioski złożone w 2013 i 2014 r. zostały rozpatrzone na dzień przeprowadzania kontroli, dlatego też analizę ograniczono do okresu 2008-2012.

z art. 400p ustawy POŚ nadany został w drodze uchwały przez Sejmik Województwa Śląskiego²⁵.

Ponadto WFOŚiGW zgodnie z art. 400h ust. 1 pkt 7 ustawy POŚ do dnia 30 kwietnia każdego roku przysyłał do Zarządu Województwa sprawozdania z działalności Funduszu.

(dowód: akta kontroli str.: 5-11, 18-28, 234-271)

5. Przy aplikowaniu o środki Funduszu niezbędne było określenie efektów ekologicznych, a sposób ich potwierdzenia ujęty został w instrukcji wypełniania wniosku o dofinansowanie. Zgodnie z obowiązującymi w latach 2008-2013 Regulaminami Organizacyjnymi Biura WFOŚiGW do zadań pracowników Zespołu Ochrony Atmosfery należała m.in. analiza i opiniowanie wniosków o dofinansowanie pod względem zakładanych efektów ekologicznych.

(dowód: akta kontroli str. 344-366)

Fundusz wdrożył *Instrukcję wyliczania wysokości i struktury dofinansowania dla wybranych zadań inwestycyjnych z zakresu ochrony atmosfery IO-7.01/01*, która zakładała matematyczną zależność wysokości dofinansowania od: rodzaju zadania, formy prawnej beneficjenta, osiągnięcia standardów Unii Europejskiej, zgodności zadania z wojewódzkim Programem Ochrony Środowiska oraz poziomu zintegrowania efektywności ekologicznej, ekonomicznej i społecznej.

(dowód: akta kontroli str. 200-233)

Wysokość dotacji była uzależniona m.in. od zgłoszonej wielkości redukcji emisji podstawowych substancji. Fundusz dopuszczał możliwość dofinansowania wyłącznie kotłów retortowych lub tłokowych, posiadających aktualny certyfikat energetyczno-emisyjny, wydany przez akredytowane laboratorium - które uniemożliwiają spalanie odpadów.

(dowód: akta kontroli str. 200-214,

444)

6. Fundusz wprowadził wewnętrzną instrukcję kontroli i monitorowania projektu IO-7.01/11, na podstawie której dokonywano weryfikacji osiągniętych efektów ekologicznych i rzeczowych. Weryfikacja odbywała się w trakcie kontroli w terenie i/lub w trakcie analizy otrzymanej dokumentacji. Kryteria wyboru zadań do kontroli na miejscu zostały oparte na wartości udzielanego dofinansowania, a w następnej kolejności uwzględniane były powzięte przez Fundusz informacje o wystąpieniu nieprawidłowości, przy jednoczesnym uwzględnieniu specyfiki zadań, rodzaju umowy oraz zaawansowania rzeczowego i finansowego.

(dowód: akta kontroli str. 193-197)

Na podstawie analizy siedmiu umów stwierdzono, że w toku weryfikacji realizacji zadania Fundusz dokonywał porównania osiągniętych efektów ekologicznych i rzeczowych w odniesieniu do planowanych na etapie zawierania umowy. Wyniki przeprowadzonej weryfikacji przedstawiano w protokołach kontroli (w przypadku kontroli w terenie) lub zbiorczej informacji z weryfikacji dokumentów (w każdym przypadku).

(dowód: akta kontroli str. 33-44, 198-199)

W latach 2008-2014 (I kwartał) przeprowadzono łącznie 378 kontroli w terenie (średnio 61 rocznie) dotyczących zadań o łącznej wartości 396 mln zł. W tym czasie Fundusz zakwestionował efekt ekologiczny w pięciu przypadkach, co skutkowało

²⁵ Uchwała Nr IV/21/2/2012 Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 17 maja 2012 roku

wygaśnięciem jednej umowy, podpisaniem dwóch umów ugody, jednym wypowiedzeniem umowy oraz jedną odmową przyznania umorzenia.

(dowód: akta kontroli str. 33-44, 191-197)

7. Fundusz prowadził aktywną politykę informacyjno-promocyjną dotyczącą możliwości uzyskania dofinansowania na zadania z zakresu m.in. ograniczania niskiej emisji. Lista przedsięwzięć priorytetowych oraz zasady i kryteria dofinansowania przedsięwzięć z zakresu ochrony powietrza zostały udostępnione potencjalnym beneficjentom na stronie internetowej Funduszu, gdzie zamieszczono również m.in. informacje dotyczące aktualnych form wsparcia finansowego przedsięwzięć oraz, przygotowane przez pracowników Funduszu, opracowania i raporty dotyczące dofinansowania inwestycji proekologicznych. Fundusz udzielał dofinansowania na przeprowadzenie kampanii informacyjnych z zakresu m.in. odnawialnych źródeł energii oraz szkodliwości spalania odpadów w paleniskach domowych, w których promował swoją działalność m.in. za pośrednictwem logo umieszczanego na materiałach informacyjnych. Ponadto Fundusz informował potencjalnych Beneficjentów o możliwości i zasadach uzyskania dofinansowywania na zadania z zakresu ochrony powietrza poprzez m.in. opracowywane broszury reklamowe oraz prowadzenie szkoleń w zakresie możliwości i sposobu pozyskania środków na ochronę powietrza.

(dowód: akta kontroli str. 47-72, 234-239)

Uwagi dotyczące
działalności

W wspomnianym wyżej wystąpieniu pokontrolnym z dnia 29 października 2013 r. dotyczącym kontroli „Efektywność ekologiczna wojewódzkich funduszy ochrony środowiska” NIK wskazała na nieprawidłowość polegającą na określeniu w jednej umowie pożyczki sposobu potwierdzenia efektu ekologicznego (protokół odbioru końcowego i przekazania do użytkowania), który był nieadekwatny do założeń dotyczących osiągniętego efektu, polegającego na zmniejszeniu emisji zanieczyszczeń pyłowo-gazowych do atmosfery w wyznaczonych wartościach. Prezes Funduszu wyjaśniła, że *„(...) Potwierdzenie osiągnięcia efektu ekologicznego jako udokumentowanie wykonania zadania przedstawionego w umowie jest – zdaniem Funduszu – najlepszym ze sposobów potwierdzeniem uzyskania założonego efektu, w przypadku zadań realizowanych w obiektach niezobowiązanych wymogami prawa do dokonywania pomiarów emisji zanieczyszczeń. Zobowiązanie pożyczkobiorców/dotowanych do dokonywania pomiarów zużycia ciepła lub energii w obiekcie po realizacji zadania nie byłoby miarodajnym wskaźnikiem określającym osiągnięcie efektu ekologicznego ze względu na fakt, iż obliczenia dokonywane są dla standardowego sezonu grzewczego, a wyniki pomiarów dotyczyłyby rzeczywistego okresu po realizacji zadania”*.

NIK w ww. wystąpieniu zawarła wniosek pokontrolny dotyczący formułowania efektów ekologicznych w sposób umożliwiający ich weryfikację.

Podobnie jak w przypadku uwagi NIK dotyczącej planowania, Prezes Zarządu WFOŚiGW wyjaśniła, że obecnie trwają konsultacje w sprawie uchwalenia „Wspólnej Strategii Działania Narodowego Funduszu i wojewódzkich funduszy ochrony środowiska”, w której zawarto zadanie polegające na stworzeniu jednolitego systemu ewidencjonowania głównych efektów ekologicznych. Wstępny projekt aktualizacji „Wspólnej Strategii...” WFOŚiGW otrzymał do zaopiniowania w dniu 16 maja 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 404-416, 425-426)

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

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁶ odstępuje od formułowania wniosków pokontrolnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Katowice, dnia 7 lipca 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach

Kontroler
Marta Florczykiewicz-Cymara
st. inspektor kontroli państwowej

²⁶ Dz.U. z 2012 r., poz.82 ze zmianami

