



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.410.034.02.2017
P/17/020

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/020 – Rozwój sektora odnawialnych źródeł energii
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontroler	Ryszard Kokociński, Główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/187/2017 z dnia 10 listopada 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-3)
Jednostka kontrolowana	Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Poznaniu, ul. Szczepanowskiego 15A, 61-541 Poznań (dalej: WFOŚiGW lub Fundusz).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jolanta Ratajczak Prezes oraz Aleksandra Karolina Durkowska Zastępca Prezesa WFOŚiGW w Poznaniu od 3 listopada 2017 r. W okresie od 22 grudnia 2011 r. do 2 listopada 2017 r. Funduszem kierował Zarząd w składzie: Hanna Grunt Prezes oraz Marek Zieliński i Marek Baumgart Zastępcy Prezesa. (dowód: akta kontroli str.4-8)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ działania WFOŚiGW w zakresie pozyskiwania, ewidencji i wykorzystania środków na odnawialne źródła energii (dalej: OZE).

Uzasadnienie oceny ogólnej

W latach 2015-2017 (I półrocze) działania Funduszu ukierunkowane zostały na wspieranie przedsięwzięć w zakresie rozwoju OZE. Proces kwalifikacji i weryfikacji wniosków prowadzono na podstawie uchwalanych przez Radę Nadzorczą (dalej: RN) i Zarząd Funduszu zasad udzielania i umarzania pożyczek, trybu i zasad udzielania dotacji oraz regulaminów naboru, publikowanych na stronach internetowych Funduszu. Stosowane procedury kontroli zapewniały rzetelny nadzór nad wykonaniem umów przez beneficjentów pomocy jak i przez banki, które w imieniu Funduszu taką pomoc realizowały. Wydatki na rozwój OZE planowano rzetelnie a sporządzana sprawozdawczość była weryfikowana zgodnie z obowiązującymi przepisami przez niezależny, uprawniony podmiot. Niewykorzystywane środki finansowe, Fundusz zabezpieczał przed dekapitalizacją.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Działania w zakresie pozyskiwania, ewidencji i wykorzystania środków na rozwój OZE

Opis stanu faktycznego

1. Pozyskiwanie środków przeznaczonych na wspieranie rozwoju OZE

1. Środki finansowe WFOŚiGW przeznaczane w latach 2015-2017 (I półrocze) na wypłatę dotacji, dopłaty do kapitału i odsetek, a także na wypłaty pożyczek, przy

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie

realizacji przedsięwzięć z zakresu OZE, pochodziły z wpłat za korzystanie ze środowiska i administracyjnych kar pieniężnych, odsetek od pożyczek, odsetek od depozytów bankowych, nadwyżek dochodów gmin i powiatów z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska i administracyjnych kar pieniężnych, spłat rat kapitałowych oraz pozostałych wpływów - pomoc techniczna.

(dowód: akta kontroli str. 9)

2. WFOŚiGW złożył 2015 r. do Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (dalej: NFOŚiGW) dwa wnioski: o udostępnienie środków z przeznaczeniem na udzielanie pożyczek oraz na udzielanie dotacji w ramach programu priorytetowego: „Wspieranie rozproszonych, odnawialnych źródeł energii, część 2 Prosument - linia dofinansowania z przeznaczeniem na zakup i montaż mikroinstalacji OZE”.

W wyniku pozytywnego rozpatrzenia wniosku przez NFOŚiGW, zawarto dwie umowy² na udostępnienie Funduszowi środków w wysokości 5.300 tys. zł z przeznaczeniem na udzielanie pożyczek w kwocie 3.890 tys. zł oraz na udzielanie dotacji w kwocie 1.410 tys. zł. Nabór wniosków ogłoszono od 9 do 20 czerwca 2016 r. do wyczerpania budżetu Programu, jednak nie dłużej niż do 30 września 2016 r. W pierwszym dniu naboru wniosków w ramach tego Programu do Funduszu złożono 223 wnioski o pożyczki na kwotę 6.040 tys. zł i dotacje na kwotę 3.875 tys. zł. Ze względu na przekroczenie kwot wynikających z umów udostępnienia środków przez NFOŚiGW, w tym samym dniu zakończono prowadzony nabór. Poza znaczącym przekroczeniem kwot wynikających z umów, inaczej niż zakładano kształtowały się proporcje kwot pożyczki i dotacji, w stosunku do kwoty ogółem. Składając wniosek o udostępnienie środków, Fundusz założył większą różnorodność instalacji objętych wnioskami (instalacji do produkcji energii elektrycznej i instalacji do produkcji ciepła). Natomiast większość wniosków dotyczyła instalacji fotowoltaicznych, dla których intensywność dofinansowania w formie dotacji w ramach programu Prosument wynosiła do 40% dofinansowania przedsięwzięcia. Również inaczej kształtowały się proporcje wskaźnika ograniczenia lub uniknięcia emisji CO₂ w stosunku do wskaźnika zwiększenia produkcji energii z odnawialnych źródeł.

Po analizie danych wynikających ze złożonych wniosków beneficjentów końcowych, Fundusz wystąpił do NFOŚiGW o zwiększenie kwoty udostępnionych środków, a także o zmianę wartości efektu ekologicznego. Wniosek ten NFOŚiGW pozostawił bez odpowiedzi. W ponownym wniosku z 2 sierpnia 2016 r., o zwiększenie kwoty przyznanej do kwot wynikających ze złożonych wniosków oraz o zmianę wartości wskaźników efektu ekologicznego do wartości wynikających ze złożonych wniosków, Fundusz wskazał rozwiązania wariantowe. W przypadku jeśli NFOŚiGW nie wyrazi zgody na zwiększenie kwot na pożyczki i na dotacje (zmiana proporcji pomiędzy kwotą na pożyczki i na dotacje, przy zachowaniu łącznej kwoty na niezmiennym poziomie lub zachowanie kwoty na dotacje na niezmiennym poziomie z równoczesnym zmniejszeniem kwoty na pożyczki oraz zmianą wartości wskaźników efektu ekologicznego do poziomu wynikającego z takiej liczby wniosków, na jaką wystarczy kwot w poszczególnych wariantach). NFOŚiGW poinformował, że wniosek ten zostanie skierowany do Zarządu, w celu podjęcia decyzji, natomiast zmiany dotyczące planowanego efektu ekologicznego zostaną rozpatrzone po zakończeniu przez Fundusz oceny wniosków. W kolejnym piśmie Fundusz przedstawił propozycje zmian w umowach udostępnienia środków oraz aktualizację harmonogramów wypłat i spłat środków NFOŚiGW. Pismem z 3 października 2016 r. Zarząd NFOŚiGW poinformował Fundusz, że nie wyraża zgody na zmiany warunków zawartych umów w zakresie zwiększenia kwot

² Nr 3/2016/WF/US i 2/2016/WF/US

udostępnionych środków na udzielenie dotacji i pożyczek, a 21 listopada 2016 r. przekazano informację o braku zgody Zarządu na aneksowanie umów.

Brak zgody NFOŚiGW, na wprowadzenie wnioskowanych zmian w umowach przy uwzględnieniu danych o efektach ekologicznych wynikających z wniosków beneficjentów końcowych, powodował niemożliwość uzyskania wymaganego wskaźnika efektu ekologicznego na poziomie ograniczenia lub uniknięcia emisji CO₂ o 528,00 Mg/rok w wyniku zwiększenia produkcji energii z OZE wynoszącej 1250,00 MWh/rok.

(dowód: akta kontroli str. 9-34)

Prezes WFOŚiGW wyjaśniła, że: „Powyższa decyzja Zarządu NFOŚiGW uniemożliwiła Funduszowi realizację Programu Prosument i podpisanie umów z beneficjentami końcowymi, bez narażania się na zarzut naruszenie warunków umów udostępnienia środków w zakresie deklarowanego efektu ekologicznego. Dlatego 6 grudnia 2016 r. wystąpiliśmy do NFOŚiGW o podjęcie działań mających na celu rozwiązanie obu umów o udostępnienie środków. Fundusz nie otrzymał odpowiedzi na pismo przesłane do NFOŚiGW w dniu 6 grudnia 2016 r. dotyczące podjęcia działań mających na celu rozwiązanie umowy udostępnienia środków nr 2/2016/WF/US z dnia 7 stycznia 2016 r. oraz umowy udostępnienia środków nr 3/2016/WF/US z dnia 7 stycznia 2016 r”

(dowód: akta kontroli str. 11, 977)

2. Rozdysponowanie środków na wspieranie rozwoju OZE

1. Gospodarkę finansową Funduszu prowadzono w oparciu o przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z 16 listopada 2010 r. w sprawie gospodarki finansowej NFOŚiGW i wojewódzkich funduszy³. Opracowując roczny plan finansowy, Zarząd Funduszu analizował wielkość kosztów dotacji i dopłat m.in. na OZE. Zgodnie ze wzorem stanowiącym załącznik do ww. rozporządzenia, sporządzano plan finansowy wraz z uzasadnieniem oraz plan działalności na rok następny, który przedkładano w terminie do 30 listopada każdego roku RN do zatwierdzenia.

(dowód: akta kontroli str. 441)

2. Plany finansowe i plany działalności, obejmowały wykorzystywanie wszystkich środków finansowych, którymi w danym roku dysponował Fundusz. Środki na zadania z zakresu OZE w rocznym planie finansowym, klasyfikowano, jako koszty dotacji na zadania inwestycyjne, dotacje na zadania bieżące, dopłaty do oprocentowania kredytu bankowego, spłaty kapitału kredytów bankowych, środki przekazywane państwowym jednostkom budżetowym w formie rezerwy celowej budżetu państwa oraz umarzanie pożyczek.

(dowód: akta kontroli str. 440 i 442-462)

3. Zgodnie z postanowieniami art. 48 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴ oraz § 5 rozporządzenia Ministra Finansów z 11 grudnia 2014 r. w sprawie wolnych środków niektórych jednostek sektora finansów publicznych przyjmowanych przez Ministra Finansów w depozyt lub w zarządzanie⁵, WFOŚiGW dokonywał lokat wolnych środków w formie depozytu terminowego lub depozytu *overnight*. Całość środków czasowo wolnych deponowana była na lokatach terminowych zgodnie z ww. przepisami, natomiast środki zgromadzone na bieżącym rachunku, które nie zostały przekazane w depozyt terminowy i nie zostały wydatkowane w danym dniu do godz. 15⁰⁰, były na podstawie stałego zlecenia

³ Dz. U. z 2010 r. nr 229, poz. 1479

⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.

⁵ Dz. U. z 2014 r. poz. 1864

przekazywane każdego dnia roboczego do depozytu *overnight*, oprocentowanego według stopy depozytowej NBP obowiązującej w dniu utworzenia tego depozytu. Przychody wraz z odsetkami od utworzonych depozytów zasilają rachunek bieżący Funduszu i były wykorzystywane na finansowanie jego całej działalności.

(dowód: akta kontroli str. 439)

4. Sprawozdanie z wykonania rocznego planu finansowego, sporządzano na podstawie rocznego sprawozdania finansowego, zbadanego przez podmiot uprawniony do badań sprawozdań finansowych i zatwierdzonego przez RN Funduszu. Plan i sprawozdanie finansowe Funduszu na dany rok, uwzględniały koszty związane z wspieraniem rozwoju OZE.

Stosownie do § 10 ust. 3 przywołanego powyżej rozporządzenia w sprawie gospodarki finansowej NFOŚiGW i wojewódzkich funduszy, zatwierdzone przez RN sprawozdanie z wykonania rocznego planu finansowego, Fundusz przekazywał zarządowi województwa, ministrowi właściwemu do spraw środowiska i ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych.

(dowód: akta kontroli str.441 i 463-470)

3. Pomoc publiczna i skuteczność mechanizmów wspierania rozwoju OZE

1. RN WFOŚiGW⁶ określiła kryteria wyboru przedsięwzięć finansowanych ze środków Funduszu, którymi były: zgodność z celami i priorytetami polityki ekologicznej państwa i województwa, kierunkami finansowania, efektywność ekologiczna, efektywność ekonomiczno-techniczna oraz spełnienie przez wnioskodawcę wymogów formalnych.

RN Funduszu corocznie uchwałała na rok następny, „Listę przedsięwzięć priorytetowych”, która obejmowała m.in. zwiększenie energii z odnawialnych źródeł oraz „Zasady udzielania i umarzania pożyczek oraz trybu i zasad udzielania i rozliczania dotacji ze środków Funduszu.”

(dowód: akta kontroli str. 36-123)

W IV kw. 2016 r. RN zatwierdziła dwa Programy Priorytetowe - Inwestycje w zakresie odnawialnych źródeł energii dla budynków mieszkalnych jednorodzinnych „OZE-2017” oraz Termomodernizacja budynków mieszkalnych jednorodzinnych „TERMO-2017”.

(dowód: akta kontroli str.124-208)

Dla ubiegających się o dofinansowanie w zakresie tworzenia OZE, Fundusz corocznie ogłaszał na swojej stronie internetowej Regulamin naboru wniosków. Zawarte w nim procedury kwalifikacji wniosku były jawne, przejrzyste i niedyskryminujące, a w trakcie ich obowiązywania nie wprowadzano do nich zmian.

(dowód: akta kontroli str. 209-262)

2.a. W kontrolowanym okresie, WFOŚiGW zawarł dwie umowy⁷ z SGB – Bankiem S.A. z siedzibą w Poznaniu na udzielanie w 2015 r. a następnie w 2016 i 2017 r. dotacji dla osób fizycznych do wysokości odpowiednio 1, oraz 1 i 1,5 mln zł ze środków Funduszu, przeznaczonej na częściową spłatę kapitału kredytów bankowych udzielanych przez banki SGB m.in. na inwestycje w zakresie OZE, na terenie województwa wielkopolskiego

⁶ Uchwałą nr 26/26/2011 z 27 czerwca 2011 r.

⁷ Z 1 czerwca 2015 r i 5 maja 2016 r. oraz aneks 30 grudnia 2016 r.

Bank zobowiązał się do rozpatrywania wniosków o udzielenie kredytów i zawarcia umowy w okresie nie dłuższym niż cztery miesiące od dnia złożenia wniosku oraz do przekazywania Funduszowi w okresach miesięcznych wykazu zawartych umów kredytowych i aneksów, pisemnie lub w formie EXCEL wraz ze skanami umów o kredyt z dotacją Funduszu.

W załączniku nr 4 do umowy określono zasady udzielenia kredytów na OZE, które stanowiły, kto może być kredytobiorcą, co jest przedmiotem kredytu, okres realizacji przedsięwzięcia, koszty kwalifikowane, kwotę kredytu, koszty prowizji i opłat, spłatę kredytu, okres kredytowania, warunki uzyskania i sposób wykorzystania kredytu, efekty ekologiczne oraz sposób potwierdzenia uzyskania efektu ekologicznego i rzeczowego. Były one zgodne z obowiązującymi w tym zakresie uchwałami RN Funduszu.

Bank zobowiązano do przeprowadzenia kontroli 30% przedsięwzięć objętych dotacją oraz do przedłożenia Funduszowi w terminie do 30 listopada każdego roku, rejestru przeprowadzonych kontroli. Prowadzone kontrole przez bank nie stwierdziły nieprawidłowości, co potwierdziły również przeprowadzone kontrole Funduszu w banku.

Fundusz miał prawo do kontroli bezpośredniej u kredytobiorców sposobu wykorzystania dotacji oraz do przeprowadzenia kontroli realizacji umowy w banku. Na żądanie Funduszu, bank zobowiązany był do udostępniania kopii całej dokumentacji, będącej podstawą zawarcia umowy kredytu, jak również kserokopii dokumentacji objętej umową.

W latach 2015-2017 (I półrocze), bank zawarł z beneficjentami przedsięwzięć w zakresie OZE 298 umów, w których środki Funduszu na częściową spłatę kapitału stanowiły 2.284 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 263-388 i 471, 975)

2.b. Umowy z Bankiem Ochrony Środowiska S.A. z siedzibą w Warszawie dotyczyły pomocy państwa dla osób fizycznych przy realizacji inwestycji obejmujących OZE w następującym zakresie:

- dotacji ze środków Funduszu na częściową spłatę kapitału kredytów bankowych udzielanych przez bank, w latach 2015-2017⁸, odpowiednio do wysokości 2 mln zł w 2015 i 2016 r. oraz 1,5 mln zł w 2017 r.

- dopłat ze środków Funduszu w łącznej wysokości 1.250 tys. zł do odsetek kredytów bankowych udzielonych przez bank w latach 2015-2021.

Postanowienia ww. umów dotyczące kontroli banku przez Fundusz, były identyczne jak opisane powyżej. Również kontrole BOŚ u beneficjentów pomocy, nie stwierdziły nieprawidłowości.

Bank zawarł w latach 2015-2017 (I półrocze) 502 umowy dotyczące przedsięwzięć z zakresu OZE, w których środki Funduszu na częściową spłatę kapitału i dopłatę do odsetek kredytów bankowych wyniosły łącznie 3.815 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 388 -437 i 471, 975)

2.c. W latach 2015-2017 (I półrocze) do Funduszu nie wpłynęły skargi lub odwołania na działania związane z udzielaniem dotacji lub pożyczki na realizację przedsięwzięć z zakresu OZE.

(dowód: akta kontroli str. 35)

2.d. RN Funduszu⁹ zatwierdziła obowiązujące od 2017 r. dwa programy priorytetowe dotyczące:

- inwestycji w zakresie OZE dla budynków mieszkalnych jednorodzinnych „OZE – 2017”¹⁰ w latach 2017-2019, którego celem jest zwiększenie wykorzystania energii

⁸ Umowa z 30 czerwca 2015 r. oraz aneksy z 18.12 2015 r. i z 18. 04. 2017 r.

⁹ Uchwałą nr 20/212/2016 z 28 października 2016 r.

¹⁰ Zatwierdzony przez Radę Nadzorczą Funduszu Uchwałą nr 28/220/2016 z 24 listopada 2016 r.

z OZE w budynkach mieszkalnych jednorodzinnych oraz ograniczenie emisji CO₂, co najmniej o 1800 Mg/rok przy pełnym wykorzystaniu budżetu Funduszu wynoszącym 15 mln. zł. Program skierowany został do osób fizycznych, które zainstalują systemy grzewcze z zastosowaniem pomp ciepła, systemy fotowoltaiczne, kolektory słoneczne, małe elektrownie wiatrowe oraz systemy wentylacji i klimatyzacji z odzyskiem ciepła;

- termomodernizacji budynków mieszkalnych jednorodzinnych „TERMO 2017” w latach 2017-2020. Program skierowany został do osób fizycznych, a jego celem jest ograniczenie emisji CO₂, co najmniej o 1500 Mg/rok przy pełnym wykorzystaniu budżetu wynoszącym 10 mln. zł, poprzez wykonanie prac termomodernizacyjnych w budynkach jednorodzinnych wybudowanych przed 1998 r. w zakresie: ocieplenia ścian zewnętrznych, dachów, podłóg na gruncie, wymiany stolarki okiennej i drzwiowej oraz bram garażowych, wymiany źródeł ciepła¹¹, zakupu i montażu mikroinstalacji (o mocy do 40 KW) w zakresie OZE, w tym systemów grzewczych z zastosowaniem pomp ciepła, fotowoltaniki oraz kolektorów słonecznych.

W programach tych określono rodzaje kosztów kwalifikowanych przedsięwzięcia, terminy i sposób składania wniosków, zasady i warunki udzielania pomocy finansowej, kryteria i procedury oceny wniosków.

(dowód: akta kontroli str. 122-135)

Fundusz terminowo realizował działania związane z wyborem przedsięwzięć do objęcia pomocą w zakresie OZE.

(dowód: akta kontroli str. 136-262)

3. W latach 2015-2017 (I półrocze) osoby prawne złożyły 24 wnioski na otrzymanie dotacji oraz 84 wnioski na otrzymanie pożyczki w łącznej kwocie 224.029,2 tys. zł na realizację przedsięwzięć w zakresie OZE. Umowy z bankami nie przewidywały gromadzenia i przekazywania Funduszowi danych o ilości złożonych wniosków i wnioskowanych kwotach kredytów przez osoby fizyczne na realizację przedsięwzięć w zakresie OZE. Banki uznają, że dane te objęte są tajemnicą bankową. Informacja ta według Funduszu nie jest istotna, ponieważ w ramach umów banki miały do rozdysponowania określoną kwotę, i wyłącznie przedsięwzięcia zrealizowane w ramach przyznanego limitu powodują osiągnięcie efektu ekologicznego. Ponadto większość środków była własnością banku i w trakcie weryfikacji wnioski niekwalifikujące się ze względu np. na brak zdolności kredytowej nie podlegały rozpatrzeniu przez bank.

W ramach Programów Priorytetowych „OZE-2017”, do Funduszu wpłynęły 602 wnioski o pożyczkę w łącznej kwocie 25.520 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 438 i 472-496, 977)

4. Spośród 26 wniosków osób prawnych¹² oraz 220 wniosków osób fizycznych zakwalifikowanych¹³ do realizacji przedsięwzięć z zakresu OZE, badaniem sposobu ich kwalifikowania objęto 10 wniosków tj. pięć od osób prawnych i pięć od osób fizycznych. Kwalifikację wniosków prowadzono w oparciu o obowiązujący w danym roku - Regulamin naborów oraz Programy Priorytetowe, zatwierdzone przez Radę Nadzorczą lub Zarząd Funduszu, a w zakresie kryteriów formalnych, na podstawie jednolitej listy sprawdzającej dla wszystkich wniosków. Kwalifikację wniosków prowadzono na podstawie zatwierdzonego Regulaminu naboru, dwuetapowo. W pierwszym etapie wniosków oceniano w zakresie spełnienia formalnych kryteriów dostępu (ocena 0/1). Negatywny wynik oceny na etapie formalnych kryteriów dostępu, wykluczał wniosek z dalszego postępowania. W drugim etapie

¹¹ Na posiadające certyfikaty zgodności z normą PN-EN 303-5:2012, spełniające wymagania klasy 5

¹² Zakwalifikowanych w latach 2015-2017 (I półrocze)

¹³ Zakwalifikowanych w okresie od 1 lipca do 31 października 2017 r.

dokonywano dwustopniowej oceny wniosku w zakresie spełnienia merytorycznych kryteriów dostępu. Wnioski niespełniające merytorycznego kryterium dostępu nie podlegały dalszemu rozpatrywaniu. Przewidziano procedurę odwoławczą, dotyczącą wyłącznie kryteriów, na podstawie których wniosek odrzucono.

(dowód: akta kontroli str. 487-768)

W kontrolowanym okresie, osobom prawnym przyznano pomoc na realizację 26 przedsięwzięć z zakresu OZE na łączną kwotę 21.214 tys. zł.

Za pośrednictwem banków, pomoc ze środków Funduszu na OZE, otrzymało 795 przedsięwzięć osób fizycznych na łączną kwotę 6.119 tys. zł.

Realizując Program „OZE-2017”, od 1 czerwca do 31 października 2017 r. zawarto 220 umów na realizację inwestycji w zakresie OZE w budynkach mieszkalnych jednorodzinnych i udzielono na ten cel pożyczki na łączną kwotę 9.124 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 438, 471, 493-495)

6. Działania związane z wyborem przedsięwzięć do objęcia pomocą, Fundusz realizował terminowo, zgodnie z Regulaminem naboru.

(dowód: akta kontroli str. 190-263, 438, 499-768)

4. Zabezpieczanie realizacji celów w umowach dotyczących pomocy publicznej na rozwój OZE

1. Umowy na realizację OZE stanowiły, że podstawą prawną ich finansowania są przepisy ustawy z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska¹⁴, ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁵, Zasady udzielania i umarzania pożyczek, tryb i zasady rozliczania dotacji oraz Regulamin naboru wniosków, obowiązujący w danym roku.

Dofinansowaniu lub pożyczce dla osób prawnych podlegały jedynie koszty kwalifikowane, poniesione przez beneficjenta po dacie złożenia wniosku (bez podatku VAT). Wypłata dotacji mogła nastąpić zgodnie z harmonogramem wypłat, na podstawie przedłożonego przez beneficjenta arkusza rozliczenia ustalonego przez Fundusz. Warunkiem wypłaty dotacji był terminowy przebieg realizacji przedsięwzięcia oraz przedłożenie dokumentów potwierdzających dokonanie płatności. W przypadku zmniejszenia kosztów kwalifikowanych przedsięwzięcia i przekroczenia 50% udziału dotacji w kosztach kwalifikowanych, beneficjent zobowiązany był w terminie do 14 dni od wystąpienia tych okoliczności do zwrotu kwoty przekraczającej 50% udziału dotacji w kosztach kwalifikowanych przedsięwzięcia wraz z odsetkami w wysokości jak dla zaległości podatkowych. W przypadku nieuregulowania należności wynikających z dokumentów będących podstawą uruchomienia dotacji, beneficjent zobowiązany był do dokonania płatności na rzecz wystawcy dokumentów w nieprzekraczalnym terminie 7 dni, od daty wpływu środków Funduszu na rachunek beneficjenta, przedłożenia Funduszowi dokumentów potwierdzających płatności w terminie do 14 dni oraz udokumentowania zapłaty udziału własnego. Niewywiązanie się z ww. obowiązków, powodowało naliczenie kary umownej liczonej od nierozliczonej kwoty dotacji w wysokości odsetek jak dla zaległości podatkowych, od dnia przekazania środków beneficjentowi, za okres przekraczający ten termin. Przy udzieleniu zamówienia na roboty budowlane beneficjent zobowiązany był, do stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych. Zabezpieczeniem roszczeń Funduszu wynikającym

¹⁴ Dz. U. z 2016 r., poz. 672

¹⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 519 ze zm.

z umowy, był obowiązek wystawienia przez beneficjenta pomocy weksla „in blanco” wraz z deklaracją wekslową.

Przed uruchomieniem pożyczki beneficjent zobowiązany był do przedłożenia Funduszu aktu notarialnego ustanowienia hipoteki na nieruchomościach, odpisu księgi wieczystej nieruchomości z prawomocnym wpisem hipoteki na rzecz Funduszu na pierwszym wolnym miejscu hipotecznym.

dowód: akta kontroli str. 502-761)

Pożyczka udzielana przez Fundusz osobom fizycznym obejmowała 100% kosztów kwalifikowanych przedsięwzięcia. Warunkiem jej wypłaty był terminowy przebieg realizacji przedsięwzięcia, uiszczenie przez beneficjenta zaległych odsetek (bez pierwszej raty) oraz przedłożenie dokumentów w postaci arkusza rozliczeniowego (według wzoru określonego przez Fundusz), umowy z wykonawcą, która zawierała zobowiązanie do montażu instalacji zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, zaleceniami producenta oraz projektem, oświadczenie wykonawcy o odpowiedzialności z tytułu rękojmi w okresie 3 lat od daty uruchomienia instalacji, protokół odbioru, faktury, rachunki, dokumentację fotograficzną przedsięwzięcia oraz dokumenty potwierdzające ustanowienie zabezpieczenia spłaty pożyczki. Beneficjent zobowiązany był do spłaty kapitału, zgodnie z harmonogramem spłat. Odsetki z tytułu oprocentowania pożyczki pobierane były od niespłaconych kwot kapitału za każdy dzień korzystania z pożyczki. Oprocentowanie pożyczki wynosiło 1% w skali roku. Odsetki z tytułu jej oprocentowania nie podlegały kapitalizacji i umorzeniu. Kwota udzielonej pożyczki mogła być umorzona do wysokości 30% na wniosek beneficjenta, pod warunkiem terminowego zakończenia przedsięwzięcia, terminowej spłaty 70% kwoty pożyczki i odsetek, osiągnięcia planowanego efektu rzeczowego i ekologicznego, zatwierdzenia końcowego rozliczenia pożyczki oraz spełnienia innych zobowiązań beneficjenta wynikających z umowy. Minimalny okres spłaty, wraz z należnymi odsetkami, wynosił 2 lata od wypłaty ostatniej transzy pożyczki.

(dowód: akta kontroli str. 632-768)

Badane umowy, posiadały jednakowe zapisy dla osób prawnych i dla osób fizycznych o warunkach wypłaty (uruchomienia) środków finansowych przez Fundusz.

(dowód: akta kontroli str. 499-768)

2. Dopuszczono możliwość renegotjacji warunków umowy, w razie wystąpienia okoliczności zmieniających warunki realizacji przedsięwzięcia, na które strony umowy pomimo zachowania należytej staranności, nie miały wpływu.

Zmiany warunków umowy w zakresie prolongaty któregośkolwiek z terminów określonych w umowie, mogły zostać dokonane pod warunkiem złożenia przez beneficjenta odpowiednio uzasadnionego wniosku.

dowód: akta kontroli str. 640 i 749)

3. Umowy z osobami prawnymi zawarte zostały w przedziale od 56 do 250 dni od zaplanowania pomocy. Zawarcie umowy z beneficjentem jest uwarunkowane złożeniem przez niego kompletu poprawnie sporządzonych dokumentów wskazanych w piśmie o zaplanowaniu pomocy (promesie). Wśród wymaganych dokumentów mogą być (w zależności od rodzaju przedsięwzięcia) m.in. odpowiednie decyzje administracyjne, zaświadczenia z odpowiednich organów, umowa z wykonawcą przedsięwzięcia. Różnice w czasie zawierania umów były zależne od stopnia skomplikowania inwestycji (czasu koniecznego na skompletowanie wymaganych dokumentów).

Banki, którym Fundusz zlecił kwalifikowanie wniosków do udzielenia pomocy publicznej, zobowiązane były do zawarcia umowy kredytu na przedsięwzięcia

z zakresu OZE, w terminie do czterech miesięcy od złożenia wniosku. Prowadzone przez Fundusz kontrole obejmowały zbadanie 100% umów zawartych przez banki na dopłaty do odsetek i kapitału. Kontrole te nie wykazały nieprawidłowości w tym zakresie.

W przypadku programów „OZE-2017”, nabór prowadzono w styczniu 2017 r., a umowy pożyczki z 220 osobami fizycznymi zawarto w okresie od lipca do października 2017 r., tj. po procedurze oceny wniosków, wysłaniu wnioskodawcy promesy, złożeniu przez wnioskodawcę dokumentów wymaganych przy zawarciu umowy oraz podjęciu przez Zarząd Funduszu uchwały o przyznaniu pomocy finansowej.

dowód: akta kontroli str. 263-269, 330-336, 390-396, 496, 771-786, 973-974, 977)

4. Wypłata (uruchomienie) środków finansowych w postaci dotacji następowała zgodnie z harmonogramem wypłat, na podstawie przedłożonego przez beneficjenta arkusza rozliczenia (według wzoru Funduszu), świadczącego o rzeczywistym wykonaniu zakresu przedsięwzięcia zgodnie z harmonogramem, wraz z kopiami wymaganych załączników, zgodnie z Instrukcją rozliczenia umów. Warunkiem wypłaty dotacji był terminowy przebieg realizacji przedsięwzięcia a w przypadku dotacji wieloratałnej, przedłożenie dokumentów potwierdzających dokonanie płatności, stanowiących podstawę do uruchomienia wcześniejszej raty dotacji wraz z udokumentowaniem zapłaty udziału własnego. W przypadku nieprawidłowo sporządzonych dokumentów, skutki wstrzymania wypłaty obciążały beneficjenta. Nie zachowanie przez beneficjenta któregokolwiek z terminów określonych w umowie, powodowało, że kolejne raty dotacji przekazywane były beneficjentowi wyłącznie formie refundacji.

Fundusz zastrzegł sobie prawo do zmiany terminu przekazania dotacji, zależnie od posiadanych możliwości finansowych, a beneficjent zrzekał się z tego tytułu dochodzenia roszczeń od Funduszu. Nie stwierdzono przypadków przekazania z opóźnieniem środków beneficjentom, które wynikałyby z braku dyspozycyjnych środków finansowych w Funduszu.

Wypłata pożyczki podlegającej spłacie w całości, następowała zgodnie z harmonogramem spłat, na podstawie przedłożonego przez beneficjenta arkusza rozliczenia (według wzoru ustalonego przez Fundusz) w terminie do 20 dni roboczych liczonych od daty złożenia przez beneficjenta prawidłowo sporządzonych dokumentów. Zgodnie z zapisem umowy pożyczki, jednym z warunków jej wypłaty było uiszczenie przez beneficjenta zaległych odsetek (nie dotyczy pierwszej raty). Jest to zapis dotyczący pożyczek uruchamianych w więcej niż jednej racie i jest związany z tym, że odsetki z tytułu oprocentowania pożyczki pobierane są od niespłaconych kwot kapitału za każdy dzień kalendarzowy korzystania z pożyczki, licząc od dnia uruchomienia środków. Informacja o braku zaległości w spłacie jest przy każdym uruchomieniu pożyczki potwierdzana przez Dział Finansowo-Księgowy Funduszu odpowiednią adnotacją na dyspozycji uruchomienia środków. Dlatego warunkiem wypłaty było uiszczenie przez beneficjenta zaległych odsetek (nie dotyczyło to pierwszej raty), terminowy przebieg realizacji przedsięwzięcia, przedłożenie Funduszowi potwierdzenia dokonania płatności oraz ustanowienie prawnego zabezpieczenia spłaty pożyczki. Zadłużenie z tytułu udzielonej pożyczki podlegało spłacie po upływie 9-miesięcznego okresu karencji, liczonego od daty podpisania umowy.

W umowach wskazano, że roszczenia z tytułu niespłaconego zadłużenia, pokrywane będą w następującej kolejności:

- koszty sądowe i egzekucyjne oraz inne koszty Funduszu związane z windykacją należności, odsetki od zadłużenia przeterminowanego, odsetki umowne za kolejne okresy obrachunkowe oraz kapitał.

Warunki wypłaty środków na OZE były jednakowe dla osób prawnych i fizycznych korzystających z pomocy publicznej w formie dotacji lub pożyczki.

dowód: akta kontroli str. 78-121, 505-507, 660-661, 716-717)

5. Uruchomienie środków (wypłata pierwszej raty) na OZE dla osób prawnych następowało po upływie od 7 do 40 dni od zawarcia umowy. Warunki uruchomienia środków dla tych beneficjentów były każdorazowo określone w umowie. Różnice w czasie wypłaty środków zależały m.in. od ustanowienia prawnego zabezpieczenia spłaty pożyczki, stopnia skomplikowania inwestycji oraz czasu koniecznego do zrealizowania inwestycji.

Kredyty dla osób fizycznych banki uruchamiały średnio po 38 dniach od zawarcia umowy.

Uruchomienie pożyczki dla osób fizycznych w Programie „OZE-2017” następowało średnio po 41 dniach od zakończenia przedsięwzięcia, tj. po skompletowaniu dokumentacji odbiorowej, ustanowienia prawnego zabezpieczenia pożyczki, złożeniu dokumentów rozliczeniowych w Funduszu oraz ich zweryfikowaniu.

(dowód: akta kontroli str. 496 i 973-974, 977)

5. Kontrola wykorzystania środków

1. Umowy z osobami prawnymi przewidywały, że w okresie ich trwania, Fundusz prowadził będzie kontrole w zakresie poprawności realizacji przedsięwzięcia, sposobu wykorzystania dotacji lub pożyczki oraz oceny stanu faktycznego lub sposobu użytkowania zakończonego przedsięwzięcia. Kontrole prowadzono w siedzibie beneficjenta lub w miejscu rzeczywistej realizacji inwestycji. Spośród 26 przedsięwzięć objętych dotacją, kontrolą objęto siedem, które Fundusz wytypował na podstawie przyjętej metodologii doboru próby i przeprowadzonej analizy ryzyka.

Umowy pożyczki z osobami fizycznymi, przewidywały, że kontrola przedsięwzięcia dotyczyć będzie poprawności jego realizacji, sposobu wykorzystania pożyczki oraz oceny stanu istniejącego lub faktycznego sposobu użytkowania zakończonego zadania poprzez udostępnienie Funduszowi wglądu w dokumenty związane z realizacją przedsięwzięcia oraz umożliwienie dostępu do urządzeń, obiektów, terenów i pomieszczeń gdzie realizowane jest to przedsięwzięcie lub jest jego dokumentacja. Sposób i zakres kontroli opisano poniżej w pkt 2.

Na etapie realizacji przedsięwzięć w ramach programu „OZE-2017”, nie wystąpił jeszcze obowiązek ich kontroli przez Fundusz.

Beneficjenci pomocy publicznej w zakresie OZE, informowani byli na etapie składania wniosków, że zakres uprawnień kontrolnych Funduszu związanych z wykorzystaniem udzielonej pożyczki i zabezpieczenia jej zwrotu zawierać będzie umowa pożyczki. Informacja w tym zakresie, zamieszczana była na stronie internetowej Funduszu w publikowanych „Zasadach udzielania i umarzania pożyczek oraz trybu i zasad udzielania i rozliczania dotacji ze środków WFOŚiGW” na dany rok.

dowód: akta kontroli str. 94, 110, 499-765)

2. Obowiązujący „Podręcznik procedur dofinansowania przedsięwzięć ze środków WFOŚiGW”, określał całokształt postępowania kontrolnego u beneficjentów-wnioskodawców przedsięwzięć wspomaganych pomocą publiczną.

Dział Kontroli Przedsięwzięć Funduszu, prowadził kontrole u beneficjentów przedsięwzięć zakończonych oraz kontrole trwałości przedsięwzięć na podstawie doboru próby, poprzedzonej analizą ryzyka. Zgodnie z przyjętym czynnikiem ryzyka, doboru dokonano z listy przedsięwzięć wyszczególnionych dla danego działania,

posortowanych malejąco, czyli od przedsięwzięcia o najwyższej wartości pomocy finansowej do przedsięwzięcia o najniższej wartości pomocy finansowej.

Dla danego działania określono wskaźnik procentowy przedsięwzięć, które wybrano do kontroli na miejscu realizacji. Dobrany wskaźnik procentowy jest proporcjonalny do ilości przedsięwzięć w danym działaniu oraz dodatkowo uwzględnia wiedzę i dotychczasowe doświadczenia kontrolujących związane z obszarami wrażliwymi. Dobór przedsięwzięć do kontroli w ramach działań liczących min. 8 przedsięwzięć, prowadzono w następujących proporcjach: przedsięwzięcia o najwyższej wysokości przyznanej pomocy finansowej, w ilości ok. 5/10 dla danego działania, w systemie malejącym; przedsięwzięcia o średniej wysokości przyznanej pomocy finansowej, w ilości ok. 3/10 dla danego działania, w systemie symetrycznym względem mediany; przedsięwzięcia o najniższej wysokości przyznanej pomocy finansowej, w ilości ok. 2/10 dla danego działania, w systemie rosnącym. Metoda ta pozwoliła na ujęcie w planie kontroli projektów z trzech różnych przedziałów wartości, w ramach poszczególnych działań. W bazach dla pozostałych działań wybrano do kontroli, w zależności od liczby przedsięwzięć, trzy, dwa lub jedno przedsięwzięcie.

Ogólną bazę umów podpisanych w 2016 roku sporządzono na podstawie raportu pobranego z systemu Work Net oraz rejestru umów prowadzonego przez Dział Przygotowania Umów i Dział Monitoringu Umów.

Prowadzone przez Fundusz kontrole wykonywania przez banki obowiązków wynikających z zawartych umów, wykazały, że nałożone na nie obowiązki, realizowane były zgodnie z postanowieniami umowy. Banki prowadziły m.in. szczegółowe kontrole u około 40 % beneficjentów przedsięwzięć inwestycyjnych oraz w oparciu o własne procedury, weryfikowały dokumentację składaną przez beneficjenta, w tym oszacowanie ryzyka kredytowego oraz poprawności realizacji przedsięwzięcia.

Dział Monitoringu Umów WFOŚiGW sprawdzał poprawność realizacji umów zawartych z bankami w zakresie składanych:

- w terminie do 15 dnia miesiąca następującego po upływie miesiąca zawarcia umowy, wykazów umów kredytowych i aneksów;
- w terminie do 10-tego dnia każdego miesiąca rozliczenia dotacji na częściową spłatę kapitału kredytów bankowych;
- informacji do 10 dnia następnego miesiąca o nieudzieleniu pomocy publicznej oraz o zaległościach przedsiębiorców we wpłatach świadczeń należnych na rzecz sektora finansów publicznych¹⁶

(dowód: akta kontroli str. 769-830, 955-969, 975-976)

3. Niezgodna z postanowieniami umowy realizacja inwestycji z zakresu OZE, powodowała jej rozwiązanie w dwóch formach:

a/ z zachowaniem 30 dniowego okresu wypowiedzenia, po uprzednim pisemnym wezwaniu beneficjenta do przestrzegania warunków umowy, ze wskazaniem ostatecznego terminu usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. Taka forma rozwiązania umowy dotyczyła sytuacji, kiedy beneficjent pomocy nie przedłożył Funduszowi w terminie wymaganych umową dokumentów, nie przystąpił w terminie lub odstąpił od realizacji przedsięwzięcia, na które przyznano dotację, nie regulował należności wskazanych w umowie, nie przestrzegał postanowień wynikających z dokumentów oraz podał w złożonych dokumentach lub oświadczeniach niepełne lub nieprawdziwe dane. W okresie wypowiedzenia, Fundusz nie udostępniał środków finansowych beneficjentowi.

¹⁶ Zgodnie z wymogami określonymi w art. 32 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1808 j.t.) i w rozporządzeniu Rady Ministrów z 7 sierpnia 2008 r. w sprawie sprawozdań o udzielonej pomocy publicznej o nieudzieleniu takiej pomocy oraz sprawozdań o zaległościach przedsiębiorców we wpłatach świadczeń należnych na rzecz sektora finansów publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1871 j.t.)

b/ bez wypowiedzenia rozwiązywano umowę z beneficjentem w sytuacji, gdy dotacja lub jej część została wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem, beneficjent mimo wezwania nie przywrócił w wyznaczonym terminie trwałości przedsięwzięcia, nie został osiągnięty planowany efekt rzeczowy i ekologiczny, nie zakończono przedsięwzięcia w terminie określonym umową, beneficjent nie dokonał zwrotu i zapłaty należności w przypadku zmniejszenia kosztów kwalifikowanych, odmówił poddania się kontroli oraz nie przestrzegał pozostałych postanowień umowy.

W przypadku rozwiązania umowy beneficjent zobowiązany był do zwrócenia kwoty dotacji wraz z odsetkami w wysokości jak dla zaległości podatkowych, liczonymi od dnia przekazania środków, w terminie 14 dni od daty doręczenia pisma rozwiązującego umowę.

W okresie objętym kontrolą, w stosunku do beneficjentów korzystających z pomocy publicznej na OZE nie stosowano sankcji w postaci rozwiązania umowy.

(dowód: akta kontroli str. 533-534, 562-563, 643, 667, 723, 831)

4. W efekcie zakończonych przedsięwzięć realizowanych w latach 2015-2017 (I półrocze) w zakresie OZE:

- osoby prawne zainstalowały 635 kWp¹⁷ fotowoltaiki, 551 kW pomp ciepła, 2.260 kW elektrowni wiatrowych, 10.500 kW biomasy, 73,4 kW kolektorów słonecznych, 6,6 kW oświetlenia hybrydowego¹⁸. (Zrealizowane przedsięwzięcia spowodowały zmniejszenie emisji CO₂ o 10.116 Mg/rok oraz wyprodukowanie 4.543 MWh/rok energii elektrycznej i 555 MWh/rok energii cieplnej).

- osoby fizyczne¹⁹ zainstalowały pompy ciepła o mocy 2.021 kW, systemy wentylacyjne i klimatyzacyjne z odzyskiem ciepła o wydajności 94.309 m³/h, instalacje ogniw fotowoltaicznych o mocy 1404 kW. (Instalacje te wyprodukowały 1265 MWh/rok energii elektrycznej oraz spowodowały ograniczenie emisji CO₂ o 2.896 Mg/rok).

(dowód: akta kontroli str. 970-972)

5. W umowach zawieranych przez Fundusz od 2015 r., wprowadzono zapis dotyczący trwałości przedsięwzięcia, który zobowiązywał beneficjenta do:

- zapewnienia trwałości przedsięwzięcia, rozumianego, jako utrzymanie inwestycji oraz nie poddanie jej modyfikacji przez okres trzech lat od daty jego zrealizowania;
- informowania Funduszu w terminie do 20 dni o wszelkich okolicznościach powodujących lub mogących spowodować naruszenie trwałości przedsięwzięcia z podaniem przyczyny, a w przypadku pogorszenia lub utraty jego trwałości, Fundusz mógł wezwać w wyznaczonym przez siebie terminie, do przywrócenia tej trwałości.

W latach 2015-2017 (I półrocze), Fundusz prowadził w powyższym zakresie kontrole u beneficjentów pomocy.

(dowód: akta kontroli str. 532, 560, 617-618, 666, 722, 932-954)

Ustalone
nieprawidłowości

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

IV. 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

¹⁷ kWp- kilowatopiki - moc szczytowa instalacji

¹⁸ Jest to generator wiatrowy wraz z instalacją fotowoltaiczną

¹⁹ Które zawarły umowy z bankami i uzyskały pomoc publiczną z Funduszu

pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Poznaniu.

Poznań, dnia grudnia 2017 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler

Dyrektor

Ryszard Kokociński
Główny specjalista k.p.

z up. Grzegorz Malesiński
Wicedyrektor