



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Szczecinie

LSZ.411.004.01.2016

S/16/004

Tekst ujednolicony

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Szczecinie

ul. Jacka Odrowąża 1, 71-420 Szczecin

T +48 91 831 39 00, F +48 91 831 39 66

lsz@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	S/16/004 – Realizacja na terenie województwa zachodniopomorskiego Programu Prosument ¹ w latach 2014-2016
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie
Kontroler/Kontrolerzy]	1. Mirela Zająć, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr LSZ/38/2016 z dnia 10.06.2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1 - 2) 2. Stanisław Dobrowolski, starszy inspektor k.p., upoważnienie do kontroli nr LSZ/37/2016 z dnia 10.06.2016 r. (dowód: akta kontroli str. 3 - 4)
Jednostka kontrolowana	Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Szczecinie ² , ul. L. Solskiego 3, 71-323 Szczecin
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jacek Chrzanowski, Prezes Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Szczecinie (dowód: akta kontroli str. 279)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie³ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Fundusz był organizacyjnie i kadrowo przygotowany do obsługi Programu, z uwzględnieniem zwiększającego się zainteresowania mieszkańców województwa zachodniopomorskiego⁴.

Weryfikacja wniosków o przyznanie pożyczki i dotacji oraz kwalifikowalności kosztów do rozliczenia dofinansowanego przedsięwzięcia przebiegała zgodnie z zapisami Programu oraz obowiązującymi regulacjami wewnętrznymi.

Nadzór i kontrola Funduszu zapewniały zgodny z obowiązującymi uregulowaniami, przebieg procesu weryfikacji wniosków o dofinansowanie, rozliczenia efektu rzeczowego przedsięwzięcia oraz ocenę kwalifikowalności kosztów.

Sprawozdania z realizacji Programu składane były do Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej⁵ terminowo i akceptowane przez ten podmiot jako rzetelne.

¹ Zwany dalej Programem.

² Zwany dalej Funduszem lub WFOŚiGW.

³ 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

⁴ W związku z realizacją Programu, do 31.08.2016 r. wpłynęło do Funduszu o ponad 50% więcej, w relacji do całego roku 2015, wniosków o dofinansowanie instalacji fotowoltaicznych.

⁵ Zwany dalej NFOŚiGW

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Przygotowanie i wdrażanie Programu

Opis stanu
faktycznego

Celem Programu było ograniczenie lub uniknięcie emisji CO₂ w wyniku zwiększenia produkcji energii z odnawialnych źródeł, poprzez zakup i montaż małych instalacji lub mikroinstalacji odnawialnych źródeł energii, do produkcji energii elektrycznej lub ciepła i energii elektrycznej dla osób fizycznych oraz wspólnot lub spółdzielni mieszkaniowych. Program miał być realizowany w latach 2015-2022.

(dowód: akta kontroli str. 108)

Fundusz realizował obowiązki związane z obsługą Programu na podstawie m.in.:

- programu priorytetowego NFOŚiGW pn.: „Wspieranie rozproszonych, odnawialnych źródeł energii część 2⁶ Prosument – linia dofinansowania z przeznaczeniem na zakup i montaż mikroinstalacji odnawialnych źródeł energii”,
- regulaminu udzielania dofinansowania przez WFOŚiGW w Szczecinie zadań w ramach ww. programu priorytetowego NFOŚiGW,
- dokumentu pn.: „Zasady udzielania pomocy finansowej ze środków WFOŚiGW w Szczecinie”,
- umów zawartych przez Fundusz z NFOŚiGW o udostępnienie środków z przeznaczeniem na udzielanie pożyczek i dotacji w ramach Programu⁷.

Regulacje te określały zasady i warunki zawarcia umów przez Fundusz z beneficjentem o dofinansowanie przedsięwzięcia w ramach Programu, ich realizacji oraz wypłaty środków w ramach udzielonego wsparcia (w formie pożyczki oraz dotacji). Zapewniały sprawne i efektywne wdrażanie Programu, z zachowaniem zasad równego traktowania wnioskodawców.

(dowód: akta kontroli str. 9 – 182, 189)

Fundusz zatrudniał 10 pracowników⁸ do obsługi Programu w tzw. Punktach obsługi Programu Prosument i Osób Fizycznych w Szczecinie, w Koszalinie oraz w Szczecinku. Nadzór nad ich pracą sprawowali Dyrektor ds. Środków Krajowych Biura Szczecin oraz odpowiednio Dyrektor Biura Koszalin oraz pracownik na stanowisku Głównego Specjalisty Biura Szczecin w Zespole ds. Środków Krajowych.

(dowód: akta kontroli str. 195 - 201)

Prezes Funduszu wyjaśnił, że z końcem 2015 r., reagując na nadspodziewane zainteresowanie mieszkańców Programem, zatrudniono nowych pracowników do jego obsługi. Obsada kadrowa, zdaniem Prezesa, zapewniała sprawną obsługę Programu.

(dowód: akta kontroli str. 186)

W 2015 r. do Funduszu wpłynęło 561 wniosków o dofinansowanie zadań w ramach Programu, Fundusz zawarł 322 umowy na łączną kwotę 14.219.217 zł. W 2016 r. (do 31.08) wpłynęło 848 wniosków, zawartych zostało 247 umów na łączną kwotę 9.479.918 zł.

(dowód: akta kontroli str. 194)

Ustalone
nieprawidłowości

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

⁶ W brzmieniu załącznika nr 2 do aneksu nr 1/458 z 29.12.2015 r. do umowy nr 647/2014/US pomiędzy Funduszem a NFOŚiGW.

⁷ Nr 647/2014/WF/US oraz nr 648/2014/WF/US wraz z aneksami do tych umów.

⁸ Według stanu zatrudnienia we wrześniu 2016 r.

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

2. Realizacja Programu zgodnie z przepisami prawa i wewnętrznymi regulacjami NFOŚiGW

Opis stanu
faktycznego

Kontrola 40 umów⁹ o łącznej wartości 1.614.754 zł, zawartych przez Fundusz z beneficjentami w latach 2015 – 2016, o dofinansowanie zakupu i montażu mikroinstalacji z odnawialnych źródeł energii wykazała, że weryfikacja wniosków o przyznanie pożyczki i dotacji oraz kwalifikowalności kosztów do rozliczenia dofinansowanego przedsięwzięcia przebiegały w Funduszu prawidłowo. Beneficjenci terminowo regulowali zobowiązania finansowe z tytułu otrzymanych pożyczek¹⁰. (dowód: akta kontroli str. 252 - 269)

Program oraz zapisy umów zobowiązywały beneficjentów do utrzymania efektu rzeczowego i ekologicznego przez co najmniej okres trwałości przedsięwzięcia rozumiany jako okres 3 lat po zakończeniu realizacji przedsięwzięcia oraz zawierały regulacje związane z konsekwencjami jego nieutrzymania, w tym z uwagi na działanie siły wyższej. W umowach określono szczegółowo prawa i obowiązki stron. Wpłata środków następowała w transzach. W pierwszej transzy wypłacana była pożyczka, w drugiej - dotacja.

Umowy stanowiły, że w wyniku realizacji zadania zostanie osiągnięty efekt rzeczowy polegający na montażu instalacji fotowoltanicznej o określonej mocy kW i efekt ekologiczny określony jako produkcja energii ze źródeł odnawialnych w MWh na rok oraz ograniczenie lub uniknięcie emisji dwutlenku węgla w Mg na rok.

(dowód: akta kontroli str. 252 – 269, 307 - 693)

Zgodnie z Programem oraz treścią zawartych umów dotacja wypłacana była przez Fundusz po spełnieniu łącznie n.w. warunków:

- potwierdzeniu przez beneficjenta zrealizowania przedsięwzięcia,
- osiągnięciu efektu ekologicznego, który uzyskany miał być po osiągnięciu efektu rzeczowego,
- przedłożeniu przez beneficjenta protokołu odbioru przedsięwzięcia (zrealizowaniu efektu rzeczowego),
- przedłożeniu przez beneficjenta umowy regulującej kwestie związane z wprowadzeniem do sieci energii elektrycznej wytworzonej w instalacji¹¹ bądź – po zmianie Programu od 26.08.2015 r. - dokumentu potwierdzającego możliwość zawarcia umowy o świadczenie usług dystrybucji energii elektrycznej wydanej przez przedsiębiorstwo energetyczne zajmujące się dystrybucją energii elektrycznej.

(dowód: akta kontroli str. 70, 74, 128, 132, 307 - 693)

W kwestii wypłaty przez Fundusz dotacji po zrealizowaniu przez beneficjenta efektu rzeczowego i przedłożeniu umowy z przedsiębiorstwem energetycznym, nie zaś po osiągnięciu przez instalację wielkości rocznej energii na podstawie odczytów z liczników, Prezes Funduszu wyjaśnił, że „z zapisu „dotacja wypłacana jest przez WFOŚiGW po (...) osiągnięciu efektu ekologicznego, który zostanie uzyskany po osiągnięciu efektu rzeczowego nie wynika, że aby uznać że osiągnięty został efekt ekologiczny wystarczy osiągnąć efekt rzeczowy, tj. odebrać protokołami

⁹ Wybranych do badania kontrolnego z uwzględnieniem największej liczby dni pomiędzy datą wpływu wniosku do Funduszu, a datą wypłaty środków finansowych przez Fundusz.

¹⁰ Badaniem objęto okres od dnia wymagalności ich spłaty do dnia 31.08.2016r.

¹¹ Zwana dalej także umową z przedsiębiorstwem energetycznym.

instalacje i podłączyć ją do sieci Enea, a § 2 pkt 1 umów określa jakie roczne wielkości energii i ograniczenia emisji CO₂ stanowić będą o osiągnięciu efektu ekologicznego.” Prezes przytoczył też zapisy umów obligujące beneficjenta do przekazywania Funduszowi danych o wielkości rocznej produkcji energii lub ciepła z zainstalowanych źródeł odnawialnych, na podstawie odczytów z liczników, corocznie do 28 lutego w okresie trwałości przedsięwzięcia, począwszy od roku następującego po pierwszym pełnym roku eksploatacji instalacji.

Fundusz przedłożył stanowisko pracownika NFOŚiGW wyrażone w emailu z 30.03.2015 cyt.: „Dla potrzeb programu priorytetowego przyjmujemy efekt ekologiczny obliczeniowy, na podstawie przyjętych założeń. Nie planujemy korygować go o rzeczywiste wskazania. (...). Parametr ten może służyć beneficjentowi końcowemu do weryfikacji działania instalacji poprzez porównanie ze wskazaniami liczników wyprodukowanej energii. NFOŚiGW nie nałożył na beneficjenta żadnych sankcji z tytułu nieosiągnięcia przez instalację wielkości wynikających z mocy znamionowej instalacji. Jednocześnie zgodnie z propozycjami WFOŚiGW w umowie o udostępnianie środków zawieranej pomiędzy NFOŚiGW a WFOŚiGW wprowadzono w paragrafie 1 ust. 4¹ i 4² zapisy regulujące kwestie nieosiągnięcia efektów zadeklarowanych przez WFOŚiGW w umowie udostępnienia środków.” (dowód: akta kontroli str. 191, 202)

Prezes NFOŚiGW Kazimierz Kujda w piśmie z dnia 27.09.2016 r. wskazał, że w Programie określono termin osiągnięcia efektu ekologicznego jako termin osiągnięcia efektu rzeczowego. Wprowadzenie takiego rozwiązania wiązało się z niskim ryzykiem, albowiem zgodnie z umową udostępniania środków WFOŚiGW zobowiązywał beneficjenta do osiągnięcia efektu rzeczowego i ekologicznego oraz do jego utrzymania przez co najmniej okres trwałości przedsięwzięcia rozumiany jako okres 3 lat po zakończeniu realizacji przedsięwzięcia. W terminie 30 dni od daty osiągnięcia trwałości beneficjent końcowy zobowiązany był potwierdzić trwałość przedsięwzięcia. (dowód: akta kontroli str. 282)

Fundusz w niektórych przypadkach¹², po upływie ponad 5 dni od podjęcia uchwały przez Zarząd o przyznaniu środków, wysyłał do beneficjentów informację o jej podjęciu. W piśmie informującym był zapis, że decyzja o przyznaniu dofinansowania traci moc wiążącą, jeżeli umowa nie zostanie zawarta w ciągu 3 miesięcy od daty podjęcia uchwały (decyzji) przez Zarząd. Wysłanie pisma w ww. terminie (np. w sprawie nr 2015Z0495S 19 dni po podjęciu decyzji o przyznaniu środków), skracało czas wnioskodawcy na podjęcie stosownych działań zmierzających do zawarcia umowy o dofinansowanie przedsięwzięcia.

Prezes Funduszu wyjaśnił, że realizacja Programu wymagała dostosowania obowiązującego w Funduszu systemu informatycznego do obsługi osób fizycznych. Nie zawsze możliwe było wygenerowanie informacji o decyzji Zarządu bezpośrednio po jej podjęciu. Choć opóźnienia zdarzały się incydentalnie, wprowadzono w Funduszu zasadę, że w takich sytuacjach informacja o decyzji Zarządu wysyłana jest do Beneficjenta za pośrednictwem poczty elektronicznej.

(dowód: akta kontroli str. 241 – 269, 289 - 290)

W 11 przypadkach¹³ (z 40) wypłata środków z tytułu zrealizowanego przedsięwzięcia nastąpiła, średnio, 38 dni przed terminem płatności wynikającym z umowy. Prezes wyjaśnił, że wypłata realizowana jest po spełnieniu wszelkich warunków zapisanych w umowie i regulaminie, bez zbędnej zwłoki i tak, aby bez uzasadnienia nie obciążać wykonawcy instalacji kosztami jej realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 240, 248 - 269)

¹² w 15 przypadkach na 20 objętych badaniem za 2015 r. oraz w 16 przypadkach na 20 objętych badaniem za 2016 r.

¹³ Przypadki w których wypłata nastąpiła ponad 5 dni przed umownym terminem płatności.

Program uzależniał wypłatę dotacji od przedłożenia umowy regulującej kwestie wprowadzenia do sieci energii elektrycznej wytworzonej w instalacji¹⁴. Od 26.08.2015 r. Program (po jego zmianie) umożliwiał przedłożenie zamiast umowy - dokumentu wystawionego przez przedsiębiorstwo energetyczne potwierdzającego możliwość zawarcia takiej umowy¹⁵.

(dowód: akta kontroli str. 70, 74, 128, 132)

Fundusz po dacie 26.08.2015 r.¹⁶ w umowach z beneficjentami zawierał dwa rodzaje zapisów uzależniających wypłatę dotacji od przedłożenia:

- a) umowy regulującej kwestie wprowadzenia do sieci energii elektrycznej wytworzonej w instalacji, albo
- b) ww. umowy lub dokumentu potwierdzającego możliwość zawarcia takiej umowy wystawionego przez przedsiębiorstwo produkcyjne.

(dowód: akta kontroli str. 307 - 693)

Prezes Funduszu wyjaśnił, że zmienione zapisy Programu mają zastosowanie do umów z beneficjentami zawartymi w 2016 r. Główny specjalista ds. środków krajowych p. Patrycja Rogalska wskazała, że dla wszystkich wniosków złożonych przed terminem wprowadzenia zmian w programie priorytetowym stosowano wytyczne Programu w pierwotnej formie, czyli obowiązującej na dzień złożenia wniosku.

(dowód: akta kontroli str. 289, 291)

Program w wersji obowiązującej od 26.08.2015 r. nie zawierał zapisów wyłączających jego stosowanie do umów zawieranych przed 2016 r. a po dacie 26.08.2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 108 -146)

W 16¹⁷ umowach z 20 objętych badaniem za 2016 r., zawarty został zapis obligujący beneficjenta do przedłożenia umowy z przedsiębiorstwem energetycznym.

(dowód: akta kontroli str. 307 - 473)

Uwagi dotyczące
badanej
działalności

NIK zwraca uwagę na zasadność zapewnienia wszystkim beneficjentom jednakowych warunków umownych w ramach Programu.

Ocena
częstkowa

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

3. Nadzór i kontrola nad realizacją projektów. Wykorzystanie przez Fundusz na realizację Programu zaplanowanych na dany rok środków finansowych. Sprawozdawczość z realizacji Programu.

Opis stanu
faktycznego

Fundusz, zgodnie z zapisami umownymi, miał prawo kontrolowania sposobu wykorzystania udzielonego dofinansowania w formie pożyczki wraz dotacją w trakcie obowiązywania umowy. Beneficjent zobowiązany był zapewnić Funduszowi wgląd w realizację zadania, na które udzielono dofinansowania w każdej jego fazie. Prawo kontroli przysługiwało również NFOŚiGW.

(dowód: akta kontroli str. 307 - 693)

¹⁴ Zwana dalej umową.

¹⁵ Zwany dalej dokumentem.

¹⁶ Nastąpiła zmiana Programu umożliwiająca przedłożenie, zamiast umowy o wprowadzenie energii do sieci, dokumentu potwierdzającego możliwość zawarcia takiej umowy.

¹⁷ Na przykład umowa nr 2016Z0034S (co do której wniosek o dofinansowanie złożony został w dniu 29.12.2015 r.)

Z 40 objętych badaniem spraw, Fundusz przeprowadził kontrolę¹⁸ sprawdzającą w 37.
(dowód: akta kontroli str. 252 - 269)

WFOŚiGW realizował Program w oparciu o zasadę refinansowania poniesionych kosztów. Wypłacał środki na konto wykonawcy przedsięwzięcia (po spełnieniu przez beneficjenta warunków wypłaty), a następnie zwracał się o ich refundację, składając do NFOŚiGW wnioski o płatność z wyszczególnieniem poniesionych kosztów, zgodnie z podpisanymi z NFOŚiGW umowami udostępnienia środków.

(dowód: akta kontroli str. 186, 193)

Wysokość środków a) planowanych przez Fundusz, b) faktycznie wydatkowanych przez Fundusz oraz c) refundowanych Funduszowi przez NFOŚiGW wynosiła odpowiednio w mln złotych:

- w 2015 r. na pożyczki: a) 15,4; b) 5,74; c) 5,29,
- w 2015 r. na dotacje: a) 6,6; b) 2,41; c) 1,96,
- w 2016 r. na pożyczki: a) 7,27; b) 3,49 (na 30.07); c) 1,24 (na dzień 21.09.).
- w 2016 r. na dotacje: a) 5,11; b) 2,87 (na 30.07); c) 1,19 (na dzień 21.09.).

(dowód: akta kontroli str. 192 - 193)

W sprawie niezrealizowania założonego na początku 2015 r. planu wykorzystania środków finansowych na realizację Programu, Prezes Funduszu wyjaśnił, że „harmonogramy udostępniania środków są swoistą hipotezą, która weryfikowana przez aktywność beneficjentów urzeczywistnia się w postaci wniosków o refinansowanie poniesionych wydatków, jakie Fundusz składa do NFOŚiGW. Przy okazji wniosku o udostępnienie środków aktualizacji ulegają również harmonogramy”.

W sprawie niezrefundowania przez NFOŚiGW za 2015 r. całości wydatków Funduszu, Prezes wyjaśnił, że zgodnie z umową z NFOŚiGW zapotrzebowania na refundację wypłaconych kwot składane są przez Fundusz w okresach kwartalnych. Fundusz monitoruje realizację wypłaty poprzez korespondencję oraz telefonicznie. Na pytanie zadane o termin wypłaty niezrealizowanych refundacji została udzielona odpowiedź, że nastąpi to po podpisaniu aneksów harmonogramów udostępniania środków, które podlegają procedurze oceny prawnej.

(dowód: akta kontroli str. 194, 290)

Fundusz terminowo składał do NFOŚiGW sprawozdania z realizacji Programu, które zostały zaakceptowane przez NFOŚiGW. Termin złożenia sprawozdania z osiągniętych efektów w okresie trwałości przedsięwzięcia nie upłynął, do czasu zakończenia kontroli NIK, u żadnego z Beneficjentów Programu wdrażanego przez Fundusz.

(dowód: akta kontroli str. 223 – 235, 284, 290)

Prezes Funduszu wskazał, że dla rzetelnej implementacji Programu korzystne byłoby wydłużenie czasu jego realizacji oraz stabilne warunki legislacyjne.

(dowód: akta kontroli str. 290)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

**Ocena
częstkowa**

¹⁸ Według stanu na 21.09.2016 r.

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 ust. 1 i 2 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁹ 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 Szczecinie.

Szczecin, dnia 31 października 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie

Jarosław Staniszewski

.....
podpis

¹⁹ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096 ze zm.