

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DEPARTAMENT ŚRODOWISKA

KSI.410.001.00.2018

KSI.430.001.2018

Nr ewid. 92/2018/P/18/001/KSI

Informacja
o wynikach kontroli
wykonania w 2017 r. planu finansowego
Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska
i Gospodarki Wodnej

Warszawa, czerwiec 2018 r.

Misja *Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej*

Wizja *Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa*

**Informacja
o wynikach kontroli wykonania w 2017 r. planu
finansowego Narodowego Funduszu Ochrony
Środowiska i Gospodarki Wodnej**

Dyrektor Departamentu



Anna Krzywicka

Zatwierdzam:

Krzysztof Kwiatkowski



Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, 4.06. 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
tel./fax: 22 444 50 00
www.nik.gov.pl

Spis treści

Wykaz stosowanych skrótów i pojęć.....	4
I. Wprowadzenie.....	6
II. Ocena kontrolowanej działalności	7
1. Ocena ogólna	7
2. Uwagi i wnioski.....	8
III. Wyniki kontroli wykonania planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.....	10
1. Wykonanie planu przychodów i kosztów	10
1.1. Wykonanie planu przychodów.....	10
1.2. Wykonanie planu kosztów	12
1.3. Gospodarowanie wolnymi środkami	17
1.4. Wykonanie zadań.....	17
2. Sprawozdania.....	25
3. Księgi rachunkowe.....	25
4. Inne ustalenia kontroli	26
IV. Informacje dodatkowe.....	29

Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

AAU	Jednostki przyznanej emisji (ang. Assigned Amount Units)
BGK	Bank Gospodarstwa Krajowego
BOŚ S.A.	Bank Ochrony Środowiska S.A.
EFP PHARE	Ekologiczny Fundusz Partnerski PHARE
EFP SIDA	Ekologiczny Funduszu Partnerski SIDA
FS	Fundusz Spójności
GIS	System Zielonych Inwestycji (ang. Green Investment Scheme)
OZE	Odnawialne źródła energii
IMiGW-PIB	Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej – Państwowy Instytut Badawczy
IOŚ-PIB, Instytut	Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy
ISPA	Instrument Przedakcesyjnej Polityki Strukturalnej (ang. Instrument for Structural Policies for Pre-Accession)
KOBiZE	Krajowy Ośrodek Bilansowania i Zarządzania Emisjami
KOSZI	Krajowy operator systemu zielonych inwestycji
MF EOG	Mechanizm Finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego
LIFE, LIFE+	Program LIFE – instrument finansowy Unii Europejskiej poświęcony wyłącznie współfinansowaniu projektów z dziedziny ochrony środowiska i klimatu. W perspektywie 2007–2013 funkcjonował program LIFE+.
MUS	Dobór próby metodą monetarną. Prawdopodobieństwo wylosowania dowodu księgowego jest proporcjonalne do wartości operacji udokumentowanej tym dowodem (ang. Monetary Unit Sampling)
NFOŚiGW, Narodowy Fundusz	Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
NMF	Norweski Mechanizm Finansowy
PSHM	Państwowa Służba Hydrologiczno-Meteorologiczna
Pjb	państwowe jednostki budżetowe
PO IiŚ	Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko
Prognoza płynności finansowej, Prognoza	Prognoza płynności finansowej na lata 2016–2020 na podstawie propozycji zmian programów priorytetowych
RZGW	Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej
Strategia działania	Strategia działania Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej na lata 2013–2016 z perspektywą do 2020 r.
Ufp	ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.)
uor	ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2018 r. poz. 395, ze zm.)
ustawa budżetowa na 2017 r.	ustawa budżetowa na rok 2017 z dnia 16 grudnia 2016 r. (Dz. U. z 2017 r. poz. 108, ze zm.)
ustawa o efektywności energetycznej	ustawa z dnia 20 maja 2016 r. o efektywności energetycznej (Dz. U. z 2016 r. poz. 831 ze zm.), wcześniej obowiązywała ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o efektywności energetycznej – uchylona, z dniem 1 października 2016 r. (Dz. U. z 2015 r. poz. 2167, ze zm.) przez art. 59 ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o efektywności energetycznej.
ustawa o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji	ustawa z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz. U. z 2018 r. poz. 578, ze zm.)

ustawa POŚ	ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2017 r. poz. 519, ze zm.)
ustawa – Prawo energetyczne	ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz. U. z 2017 r. poz. 220, ze zm.)
Pgg	ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2017 r. poz. 2126, ze zm.)
ustawa o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji	ustawa z dnia 17 lipca 2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji (Dz. U. z 2017 r. poz. 286, ze zm.)
Pzp	ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1579, ze zm.)
K.p.a.	ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1257, ze zm.)
ustawa – Prawo wodne	ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (Dz. U. poz. 1566, ze zm.)
ZPI	Zintegrowana Platforma Informatyczna w NFOŚiGW

I. Wprowadzenie

Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (dalej: „NFOŚiGW” lub „Narodowy Fundusz”) jest państwową osobą prawną, działającą na podstawie ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – *Prawo ochrony środowiska*¹ (dalej „ustawa POŚ”). NFOŚiGW prowadzi samodzielną gospodarkę finansową, pokrywając z posiadanych środków i uzyskiwanych wpływów koszty działalności oraz wydatki na finansowanie zadań określonych w ustawie POŚ. Nadzór nad jego działalnością sprawuje minister właściwy do spraw środowiska. Organami Narodowego Funduszu są Rada Nadzorcza i Zarząd.

W 2017 r. NFOŚiGW finansował przedsięwzięcia z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej w ramach *Listy priorytetowych programów Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej*², obejmującej 21 programów, ujętych w grupach:

- ochrona i zrównoważone gospodarowanie zasobami wodnymi;
- racjonalne gospodarowanie odpadami i ochrona powierzchni ziemi;
- ochrona atmosfery;
- ochrona różnorodności biologicznej i funkcji ekosystemów;
- przedsięwzięcia międzydziedzinowe.

Przychody NFOŚiGW w 2017 r. zostały zrealizowane w kwocie 1.862.677,4 tys. zł, tj. w 125,5% planu według *ustawy budżetowej na rok 2017 z dnia 16 grudnia 2016 r.*³ (dalej „ustawa budżetowa”). Uzyskane przychody w porównaniu do 2016 r. były niższe o 14.419,2 tys. zł, tj. o 0,8%.

W 2017 r. poniesiono koszty ogółem w kwocie 833.637,3 tys. zł (tj. 65,6% planu według ustawy budżetowej), z tego koszty realizacji zadań w kwocie 641.531,7 tys. zł (finansowanie bezzwrotne), koszty funkcjonowania w kwocie 92.992,2 tys. zł i pozostałe koszty w kwocie 99.113,4 tys. zł⁴.

Narodowy Fundusz pełni rolę Instytucji Wdrażającej dla I osi priorytetowej *Zmniejszenie emisyjności gospodarki* i dla II osi priorytetowej *Ochrona środowiska, w tym adaptacja do zmian klimatu* w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014–2020 (dalej „PO liŚ 2014–2020”).

Kontrola została przeprowadzona na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁵.

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania w 2017 r. planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności podejmowanych działań. Zakres przedmiotowy kontroli obejmował: realizację planu finansowego, realizację zadań, rzetelność ksiąg rachunkowych i prawidłowość i rzetelność sprawozdań.

¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 519, ze zm.

² Uchwała Rady Nadzorczej nr 83/16 podjęta w dniu 16 grudnia 2016 r., zmieniona uchwałą nr 46/17 z dnia 9 czerwca 2017 r.

³ Dz. U. z 2017 r. poz. 108, ze zm.

⁴ W tym m.in. odpis aktualizujący wartość inwestycji – akcje BOŚ S.A. w kwocie 75.000,0 tys. zł.

⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 524.

II. Ocena kontrolowanej działalności

1. Ocena ogólna⁶

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli wykonanie w 2017 r. planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w zakresie przychodów było zgodne z założeniami przyjętymi w ustawie budżetowej, natomiast koszty ogółem ujęte w planie finansowym zrealizowano na poziomie 65,6%, co oznacza, że nie wykorzystano ponad 405 mln zł na udzielenie dotacji na zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Ponadto podkreślenia wymaga niekorzystna tendencja wzrostu, na przestrzeni lat 2014–2017, kosztów funkcjonowania oraz nieosiągnięcie w 2017 r. planowanego poziomu udziału finansowania zwrotnego w strukturze wypłat NFOŚiGW.

W toku działań kontrolnych stwierdzono m.in.:

- sfinansowanie realizacji zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, w kwocie 22,8 tys. zł, w sposób niezgodny z art. 411 ust. 1 ustawy POŚ;
- zaniechanie realizacji planowanego na 2017 r. zadania inwestycyjnego (w kwocie 150,0 tys. zł) dotyczącego zabezpieczenia przeciwpożarowego budynku NFOŚiGW, co może zagrażać życiu i zdrowiu ludzkiemu;
- przekazanie dotacji, w kwocie 210,3 tys. zł, na inwestycję zakończoną przed zawarciem umowy o dofinansowanie;
- opóźnienia w rozpatrywaniu wniosków o dofinansowanie przedsięwzięć;
- definiowanie w umowach efektów ekologicznych tożsamy z efektami rzeczowymi;
- zaniechanie monitorowania zgodności dofinansowywanych przedsięwzięć z umowami poprzez weryfikację, w trakcie wizytacji, źródłowych dokumentów rozliczeniowych;
- żądanie od beneficjentów PO liŚ 2014–2020 anulowania zapisów na dowodach księgowych, ujętych w już zamkniętych księgach rachunkowych, co było niezgodne z ustawą z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁷ (dalej „ur”);
- niesporządzenie koncepcji wdrażania zadania objętego „Projektem ZPI” – „Elektroniczna obsługa umów finansowanych ze środków krajowych” oraz koncepcji w zakresie raportowania w NFOŚiGW w terminie określonym przez Zarząd NFOŚiGW.

NIK po raz kolejny stwierdza, że nie zostały zrealizowane wnioski pokontrolne z lat ubiegłych, dotyczące:

- podjęcia działań zmierzających do maksymalnego wykorzystania środków zobowiązań wieloletnich (na koniec 2017 r. stan zobowiązań wieloletnich wyniósł 5.341.387,9 tys. zł, wobec stanu 4.279.751,5 tys. zł na koniec 2016 r. – wzrost o 24,8%);
- ostatecznego zakończenia prac nad systemem rozliczania efektów rzeczowych i ekologicznych, pozwalającym na wyeliminowanie nieprawidłowości w zakresie ich definiowania;
- wdrożenia mechanizmów kontroli zarządczej zapewniających:
 - a) usprawnienie procesu monitorowania i rozliczania umów w zakresie rzeczowym i ekologicznym,

⁶ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej ani dla negatywnej stosuje się ocenę opisową.

⁷ Dz. U. z 2018 r. poz. 395, ze zm.

- b) wyeliminowanie praktyki dokonywania zmian w umowach po upływie terminu ich realizacji,
- c) rzetelne i zgodne z obowiązującymi procedurami rozpatrywanie wniosków o dofinansowanie przedsięwzięć,
- d) wzrost finansowania zwrotnego w strukturze wydatków Funduszu.

W ocenie NIK, stwierdzone nieprawidłowości świadczą o nie w pełni skutecznym funkcjonowaniu systemu kontroli zarządczej, co nie zapewniło prawidłowej i efektywnej realizacji celów i zadań NFOŚiGW.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie opiniuje sprawozdania w zakresie operacji finansowych (sprawozdania Rb-N i Rb-Z) a także sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (sprawozdanie Rb-BZ2). Sprawozdania zostały sporządzone prawidłowo pod względem formalno-rachunkowym, na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej. Sporządzono je terminowo, stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów: w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁸ a także w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym⁹. Należy jednak zwrócić uwagę, że wartości mierników wykazywane w sprawozdaniu Rb-BZ2 obliczane są z uwzględnieniem danych o efektach uzyskanych w wyniku angażowania (wydatkowania) środków NFOŚiGW na finansowanie pożyczkowe (zwrotne). Oznacza to, że sposób wyliczenia wartości mierników nie jest skorelowany z poniesionymi kosztami wykazywanymi w sprawozdaniu Rb-BZ2. Tym samym na podstawie tak sporządzonego sprawozdania niemożliwe jest dokonanie rzetelnej analizy efektów uzyskanych w następstwie poniesienia określonych kosztów.

Na podstawie przeprowadzonej kontroli ksiąg rachunkowych stanowiących podstawę sporządzenia powyższych sprawozdań, nie zidentyfikowano nieprawidłowości, które wskazywałyby, że księgi te, obejmujące zapisy dotyczące przychodów i kosztów oraz związanych z nimi należności i zobowiązań, prowadzone były nieprawidłowo. Pozytywnie oceniono poprawność badanych zapisów (dowodów) księgowych.

Objęte badaniem własne wydatki inwestycyjne zostały zrealizowane zgodnie z umowami oraz ujęte w ewidencji finansowo-księgowej. NFOŚiGW, zgodnie z obowiązującymi przepisami, dokonywał lokat wolnych środków.

Kalkulacja oceny ogólnej wykonania planu finansowego NFOŚiGW przedstawiona została w załączniku nr 2 do niniejszej informacji.

2. Uwagi i wnioski

NIK zwraca uwagę, że w związku z przyjętym sposobem obliczania wartości mierników określających stopień osiągnięcia celów zadania, brak jest możliwości ustalenia efektów poniesionych kosztów. Obliczanie wartości mierników następuje z wykorzystaniem efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków na finansowanie zwrotne.

Ponadto NIK zwraca uwagę, że w 2017 r. ze środków NFOŚiGW, poprzez rezerwę celową poz. 59 – *Dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej*, opłacane były składki do organizacji międzynarodowych w łącznej wysokości 46.421,3 tys. zł. Wydatki te nie były zgodne z celem utworzenia tej rezerwy. NIK podtrzymuje swoje stanowisko wyrażone w latach ubiegłych po kontrolach wykonania planu finansowego NFOŚiGW, że finansowanie z tego źródła składek do organizacji międzynarodowych nie jest działaniem prawidłowym, jednak wobec niezapewnienia przez Ministra

⁸ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych. Dz. U. z 2014 r. poz. 1773.

⁹ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym. Dz. U. Nr 298, poz. 1766, ze zm.

Finansów środków na ten cel w projekcie budżetu państwa poza rezerwą celową poz. 59, nie do zaakceptowania byłaby sytuacja prowadząca do nieuregulowania zobowiązań Rzeczypospolitej Polskiej z tytułu członkostwa w tych organizacjach.

W związku z powyższym NIK wnosi do Ministra Finansów o podjęcie działań mających na celu:

- umożliwienie prezentowania działalności pożyczkowej NFOŚiGW po stronie finansowej w budżecie zadaniowym i sprawozdaniu z realizacji planu finansowego w układzie zadaniowym, sporządzanych przez NFOŚiGW;
- zapewnienie innego źródła finansowania składek do organizacji międzynarodowych niż środki NFOŚiGW, tworzące rezerwę celową na podstawie art. 410c ust. 2 ustawy POŚ.

Najwyższa Izba Kontroli sygnalizuje, że na koniec 2017 r. w porównaniu do roku poprzedniego nastąpił znaczny, bo około 30% wzrost stanu środków pieniężnych NFOŚiGW. Wprawdzie wolne środki lokowano w Banku Gospodarstwa Krajowego i uzyskano z oprocentowania lokat korzyści, to jednak należy podkreślić, że podstawowym zadaniem kontrolowanej jednostki jest finansowanie przedsięwzięć z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Wobec wysokiego stanu środków pieniężnych niezrozumiała jest odmowa dofinansowania w 2017 r. kwotą 20.000,0 tys. zł zadań państwowej służby hydrologiczno-meteorologicznej pełnionej przez Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej – Państwowy Instytut Badawczy.

Biorąc powyższe pod uwagę, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o prowadzenie przez Ministra Środowiska – w ramach sprawowanego nadzoru – bieżącego monitoringu stanu środków pieniężnych pozostających w dyspozycji NFOŚiGW, w celu zapewnienia wykorzystania tego rodzaju aktywów na realizację przedsięwzięć niezbędnych dla ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

III. Wyniki kontroli wykonania planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej

1. Wykonanie planu przychodów i kosztów

1.1. Wykonanie planu przychodów

W 2017 r. uzyskane przychody ogółem wyniosły 1.862.677,4 tys. zł, co stanowiło 125,5% planu. W porównaniu z 2016 r. były one o 14.419,2 tys. zł niższe, tj. o 0,8%.

Przychody uzyskano z następujących tytułów:

- z prowadzonej działalności w kwocie 1.535.415,3 tys. zł, co stanowiło 131,8% planu i 97,7% przychodów z 2016 r., z tego z:
 - opłat i kar za korzystanie ze środowiska: 296.720,0 tys. zł, co stanowiło 85,2% planu (90,8% przychodów uzyskanych w 2016 r.);
 - opłat eksploatacyjnych i koncesyjnych: 272.677,3 tys. zł, co stanowiło 102,9% planu (100,9% przychodów uzyskanych w 2016 r.);
 - opłat wynikających z ustawy z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji¹⁰ wykazano – (minus)16.331,5 tys. zł. W 2017 r. wpływy z opłat recyklingowych i kar wyniosły 3.444,4 tys. zł, zaś wpływy z opłat za brak sieci zbierania pojazdów wyniosły 29,5 tys. zł. – wykonanie przychodów z tego tytułu w ujemnej wielkości wynikało z faktu, iż w 2017 r.¹¹ NFOŚiGW dokonał zwrotu na rachunek Ministerstwa Środowiska równowartości trzech nadpłat z tytułu opłat za brak sieci w łącznej kwocie 19.805,4 tys. zł;
 - opłat zastępczych i kar wynikających z ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – *Prawo energetyczne*¹²: 518.996,5 tys. zł, co stanowiło 134,8% planu (129,0% przychodów uzyskanych w 2016 r.) – do wyższego wykonania przychodów z tego tytułu przyczyniło się ograniczenie podaży świadectw pochodzenia energii z kogeneracji¹³, co miało wpływ na zwiększenie opłat zastępczych wnoszonych na rachunek NFOŚiGW;
 - opłat zastępczych i kar wynikających z ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o efektywności energetycznej¹⁴: 416.374,4 tys. zł, co stanowiło 277,6% planowanych (77,3% przychodów uzyskanych w 2016 r.) – zmiana przepisów spowodowała zmniejszenie opłat zastępczych wnoszonych do NFOŚiGW.
- dotacji z budżetu państwa wynoszących 70.510,2 tys. zł, co stanowiło 86,5% planu, 98,8% przychodów uzyskanych w 2016 r. i 3,8% ogółu przychodów;

¹⁰ Dz. U. z 2018 r. poz. 578.

¹¹ Przepisy ustawy (w art. 17b) uregulowały zasady zwrotu nadpłat z tytułu opłat za brak sieci zbierania pojazdów. W konsekwencji wydania kolejnych decyzji przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, a dotyczących wysokości zobowiązań z tytułu opłat za brak sieci za 2006 r. i stwierdzeniu nadpłat tych opłat NFOŚiGW dokonał ich zwrotu.

¹² Dz. U. z 2017 r. poz. 220, ze zm.

¹³ Zgodnie z art. 3 pkt 33 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne – Dz. U. z 2017 r., poz. 220, ze zm., kogeneracja – równoczesne wytwarzanie ciepła i energii elektrycznej lub mechanicznej w trakcie tego samego procesu technologicznego. Zgodnie z art. 9l) ustawy Prawo energetyczne, potwierdzeniem wytworzenia energii elektrycznej w wysokosprawnej kogeneracji jest świadectwo pochodzenia tej energii, zwane dalej "świadectwem pochodzenia z kogeneracji".

¹⁴ Dz. U. z 2016 r. poz. 831, ze zm. (wcześniej obowiązywała ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o efektywności energetycznej – uchylona, z dniem 1 października 2016 r. (Dz. U. z 2015 r. poz. 2167, ze zm.) przez art. 59 ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o efektywności energetycznej.

- środków otrzymanych z budżetu UE w kwocie 420,8 tys. zł, co stanowiło 41,3% planu i 169,0% wykonania z 2016 r.;
- pozostałych wpływów, wykonanych w kwocie 256.331,1 tys. zł, co stanowiło 108,7% planu i 109,4% wykonania z 2016 r.

W 2017 r. NFOŚiGW uzyskał przychody z tytułu pożyczek (odsetek), od środków wypłacanych w formie zaliczek, w kwocie 458,6 tys. zł.

1.1.1. Należności

Należności ogółem na koniec 2017 r. wyniosły 5.423.872,3 tys. zł i w porównaniu do 2016 r. były niższe o 439.239,5 tys. zł (o 7,5%). W kwocie należności ogółem 99,5% (5.398.238,6 tys. zł) stanowiły należności z tytułu pożyczek. W porównaniu z 2016 r. były one niższe o 440.927,8 tys. zł (o 7,6%).

Należności długoterminowe wyniosły 4.601.250,2 tys. zł i w porównaniu do 2016 r. były niższe o 447.178,3 tys. zł (o 8,9%). Należności krótkoterminowe wyniosły 822.622,1 tys. zł, i w porównaniu z 2016 r. były wyższe o 7.938,8 tys. zł (o 1,0%).

Według stanu na 31 grudnia 2017 r. należności wymagalne od 522 podmiotów (o 44 więcej niż w 2016 r., tj. o 9,2%) z tytułu opłat ustalanych na podstawie ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – *Prawo geologiczne i górnicze*¹⁵ (dalej „pgg”) wyniosły 62.606,5 tys. zł (kwota tych należności została skorygowana o 52.819,8 tys. zł, tj. o należności o niskim prawdopodobieństwie realizacji i zagrożone przedawnieniem) i były niższe o 483,3 tys. zł (o 0,8%) niż w roku poprzednim.

Na podstawie badania 40 spraw dotyczących zaległych opłat eksploatacyjnych za wydobycie kopalni bez wymaganej koncesji, z rażącym naruszeniem warunków wydanej koncesji lub na podstawie koncesji (wybranych do badania z doboru celowego z zastosowaniem kryterium okresu zaległości w opłatach i wartości należności), stwierdzono, że wobec wszystkich przedsiębiorców, którzy zalegali z uregulowaniem tych opłat, prowadzono działania w celu ich wyegzekwowania.

W ramach działań windykacyjnych w 2017 r. wysłano 470 upomnień do 284 dłużników na łączną kwotę należności głównej 11.327,2 tys. zł, z czego uregulowano 2.698,0 tys. zł. Ponadto wystawiono 210 tytułów wykonawczych dla 103 dłużników na łączną kwotę należności głównej 12.367,7 tys. zł, z czego uregulowano 1.442,3 tys. zł. Według stanu na dzień 31 grudnia 2017 r. działania w celu wyegzekwowania należności podjęto wobec wszystkich dłużników zalegających z opłatami ustalonymi na podstawie pgg.

Według stanu na 31 grudnia 2017 r., z tytułu opłat ustalanych na podstawie pgg, przedawnieniu uległa kwota 1.897,4 tys. zł – w tym kwota 164,2 tys. zł, której termin przedawnienia przypadał na dzień 31 grudnia 2017 r. (12 należności od czterech przedsiębiorców) – oraz dokonano odpisów z tytułu opłat eksploatacyjnych w kwocie 1.733,2 tys. zł, których termin przedawnienia upłynął w latach 2014–2016 (siedem należności od sześciu przedsiębiorców). Przyczyną takiego stanu był brak możliwości prowadzenia skutecznej egzekucji zaległych opłat przez organy egzekucyjne.

W 2017 r. udzielono, na podstawie 423 decyzji, ulg w spłacie opłat ustalanych na podstawie pgg w łącznej kwocie 5.113,8 tys. zł, w tym 417 decyzji dotyczyło ulg udzielonych z urzędu, a sześć decyzji dotyczyło ulg udzielonych na wniosek płatnika.

W badanych 21 decyzjach, wydanych w 2017 r. w sprawie umorzeń zaległych opłat eksploatacyjnych na łączną kwotę 5.027,5 tys. zł, nie stwierdzono nieprawidłowości.

NIK zauważa jednak, że w trzech decyzjach w sprawie umorzeń zaległych opłat eksploatacyjnych, spośród 21 zbadanych, na łączną kwotę umorzeń 171,7 tys. zł, przywołano błędne pouczenia. Należy wskazać, że do spraw wszczętych po dniu 1 czerwca 2017 r., zgodnie z ustawą z dnia

¹⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 2126, ze zm.

14 czerwca 1960 r. – *Kodeks postępowania administracyjnego*¹⁶ – (dalej: „K.p.a.”), w pouczeniu oprócz art. 127 i 129 K.p.a. powinien być przywołany również art. 127a § 1 i 2 K.p.a.

NIK zwraca uwagę, że w 10 postępowaniach zakończonych wydaniem decyzji administracyjnych na łączną kwotę 3.111,2 tys. zł, nie zostały dotrzymane siedmiodniowe terminy wskazane w zawiadomieniach o zakończeniu postępowania wydanych na podstawie art. 10 K.p.a.

Zdaniem NIK, do postępowań wszczętych po dniu 1 czerwca 2017 r. powinien być zastosowany, w przypadku pouczeń w wydawanych decyzjach, art. 127a K.p.a.¹⁷. Decyzję administracyjną kończącą postępowanie należy wydawać po upływie wskazanego terminu w zawiadomieniu o zakończeniu postępowania. Ponadto wydanie decyzji kończącej sprawę przed terminem wynikającym z zawiadomienia o zakończeniu postępowania narusza zasadę pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa, jednocześnie pozbawiając organ możliwości zapoznania się ze stanowiskiem strony oraz możliwości ustosunkowania się do niego w uzasadnieniu decyzji.

1.2. Wykonanie planu kosztów

W 2017 poniesiono koszty ogółem w kwocie 833.637,3 tys. zł, tj. o 436.368,7 tys. zł niższej (o 34,4%) od planowanej w ustawie budżetowej oraz niższej o 390.324,1 tys. zł (o 31,9%) w porównaniu do 2016 r. Niższe koszty ogółem były wynikiem zmniejszenia w 2017 r. finansowania dotacyjnego.

1.2.1. Koszty funkcjonowania

W 2017 r. poniesiono koszty funkcjonowania¹⁸ w kwocie 92.992,2 tys. zł, co stanowiło 91,3% planu. W porównaniu do 2016 r. koszty te były wyższe o 9.606,4 tys. zł, tj. o 11,5%. Dominującą pozycję w tej grupie kosztów stanowiły: wynagrodzenia (osobowe i bezosobowe) – 70,7%, w wysokości 65.762,5 tys. zł (99,2% planu) oraz składki na ubezpieczenie społeczne i Fundusz Pracy – 11,8%, w wysokości 10.978,2 tys. zł (86,5% planu). Wzrost kosztów funkcjonowania, w porównaniu do 2016 r., wynikał ze zwiększenia zatrudnienia, m.in. w celu zapewnienia wykorzystania środków z nowej perspektywy PO liŚ 2014–2020.

Zatrudnienie i wynagrodzenia

Przeciętne zatrudnienie w NFOŚiGW w 2017 r. wyniosło 587 osób w przeliczeniu na pełne etaty i w porównaniu do 2016 r. (556 osób) wzrosło o 31 osób (tj. o 5,6%).

Zaplanowana w ustawie budżetowej na 2017 r. kwota wynagrodzeń osobowych i bezosobowych w wysokości 66.300 tys. zł była większa od kwoty wynagrodzeń zaplanowanych na 2016 r. (58.800 tys. zł) o 7.500 tys. zł, tj. o 12,8%. Natomiast koszty wynagrodzeń w 2017 r. były wyższe o 12,7% od kosztów wynagrodzeń w 2016 r.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na jednego pełnozatrudnionego wyniosło w 2017 r. 8.130,3 zł i było wyższe o 369,5 zł, tj. o 4,8%, niż w 2016 r.

Udzielanie zamówień publicznych

W 2017 r. prowadzono 47 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, spośród których zakończono 40 postępowań, a siedem było w trakcie realizacji. We wszystkich postępowaniach zastosowano procedury konkurencyjne, tj. tryb przetargu nieograniczonego, procedurę konkurencyjną właściwą dla udzielania zamówień realizowanych na podstawie umowy ramowej, zawartej w wyniku postępowania prowadzonego z zastosowaniem przepisów obowiązujących dla trybu przetargu

¹⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 1257, ze zm.

¹⁷ Art. 127a dodany przez ustawę z dnia z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw - Dz. U. poz. 935.

¹⁸ M.in. obejmujące koszty wynagrodzeń, amortyzacji, materiałów i energii, podatków i opłat.

nieograniczonego albo procedurę dla usług społecznych, zgodną z art.138o ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – *Prawo zamówień publicznych*¹⁹ (dalej „ustawa Pzp.”).

Szczegółową analizą objęto trzy postępowania o udzielenie zamówień publicznych – jedno przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego, jedno – w trybie procedury konkurencyjnej właściwej dla udzielania zamówień realizowanych na podstawie umowy ramowej, zawartej w wyniku postępowania prowadzonego z zastosowaniem przepisów obowiązujących dla trybu przetargu nieograniczonego oraz jedno – w ramach procedury, o której mowa w art. 138o ustawy Pzp. Dotyczyły one:

- *organizacji i obsługi logistycznej trzydniowej konferencji szkoleniowej dla beneficjentów działania 2.3. PO LiŚ*²⁰;
- *świadczenia usługi polegającej na cyklu publikacji artykułów sponsorowanych w prasie ogólnopolskiej na temat PO LiŚ 2014–2020*;
- *przygotowania, organizacji i przeprowadzenia indywidualnych szkoleń językowych w Wielkiej Brytanii dla pracowników Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska*.

Wymienione wyżej postępowania zostały przeprowadzone zgodnie z wymogami ustawy Pzp oraz obowiązującym regulaminem udzielania zamówień publicznych przez NFOŚiGW. Wartość umów zawartych po zakończeniu tych postępowań wyniosła 551,9 tys. zł brutto. Wydatki na realizację tych umów w 2017 r. wyniosły 144,4 tys. zł.

Wydatki inwestycyjne własne

W ramach wydatków inwestycyjnych ustalonych na łączną kwotę 6.326,0 tys. zł zaplanowano m.in. dostosowanie budynku do wymagań przeciwpożarowych– 150 tys. zł.

W 2017 r. na inwestycje planowane przez Biuro NFOŚiGW wykorzystano 3.422,1 tys. zł, co stanowiło 54,1% kwoty planowanej i było spowodowane m.in. rezygnacją z modernizacji budynków.

Szczegółowym badaniem w zakresie zgodności z planem inwestycyjnym, weryfikacji dokumentów zakupu, terminów zapłaty i wprowadzenia do ewidencji środków trwałych objęto zakup sprzętu informatycznego na łączną kwotę 79,4 tys. zł²¹. Zakupiony sprzęt komputerowy został wprowadzony do ewidencji środków trwałych i rozdysponowany.

Analiza kosztów funkcjonowania wykazała m.in., że:

1. Sfinansowano ze środków przeznaczonych na koszty funkcjonowania Biura NFOŚiGW „*zakup narzędzi do usuwania zmian klimatu mających znamiona klęsk żywiołowych w ramach wsparcia rzeczowego społeczności lokalnych, JST*”. Zakupiono i przekazano Ochotniczej Straży Pożarnej w Chojnicach narzędzia²² o łącznej wartości 22,8 tys. zł (10 siekier, dwa agregaty prądotwórcze, cztery kanistry i cztery pilarki). Sfinansowanie tego zakupu przez NFOŚiGW nie mieści się w katalogu form finansowania działalności NFOŚiGW, określonym w art. 411 ust. 1 ustawy POŚ. W ocenie NIK, finansowanie działalności, o której mowa w art. 400a ust. 1 ustawy POŚ, może się odbywać jedynie w formach przewidzianych w powyższej ustawie.
2. W przypadku trzech zamówień na świadczenie²³ usług doradztwa na rzecz NFOŚiGW, w łącznej wartości maksymalnej zawartych umów wynoszącej 17,8 tys. zł brutto²⁴, nie sporządzono i nie

¹⁹ Dz. U. z 2017 r. poz.1579 ze zm.

²⁰ Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko.

²¹ Zakup zrealizowany w ramach umowy nr 2016/0193/NFK na dostawę urządzeń komputerowych, zawartej dnia 4 sierpnia 2016 r. na kwotę 1.112,04 tys. zł.

²² Narzędzia służące do likwidacji skutków nawałnicy, która przeszła w nocy z 11 na 12 sierpnia 2017 r. nad terenem województwa pomorskiego.

²³ Przez trzech pracowników naukowych.

²⁴ Kwota wypłat wyniosła 14,0 tys. zł.

złożono do osoby uprawnionej pisemnych wniosków wymaganych § 7 ust. 5 obowiązującego regulaminu udzielania zamówień przez NFOŚiGW. Ponadto cztery zamówienia (trzy zamówienia opisane powyżej oraz zamówienie dotyczące usługi gastronomicznej²⁵), pomimo iż dotyczyły zamówień o wartości powyżej 2.000 zł, nie zostały zgłoszone do prowadzonego w NFOŚiGW Rejestru zamówień o wartości szacunkowej od 2.000 zł do 30.000 euro łącznie.

3. Nie zapewniono bezpieczeństwa przeciwpożarowego w siedzibie NFOŚiGW. Pomimo że główny specjalista ds. p.poż w NFOŚiGW już w 2016 r., zalecił:
 - wymianę drzwi prowadzących z korytarzy na klatki schodowe w budynku 3A oraz drzwi oddzielających budynki 3A i 1A na drzwi przeciwpożarowe o odporności pożarowej co najmniej EI 30,
 - modernizację sieci hydrantowej wraz z ich wymianą w budynkach 1, 1A i 3A,

do dnia 15 marca 2018 r. powyższych zadań nie zrealizowano. Nie podjęto wykonania tych zadań, pomimo że w 2016 r. sporządzono dokumentację techniczną²⁶ dla modernizacji sieci hydrantowej za kwotę 9,6 tys. zł, a w 2017 r. powyższe przedsięwzięcie zostało ujęte w *Planie inwestycyjnym* NFOŚiGW na rok 2017 na kwotę 150 tys. zł. Jak wyjaśniono w Narodowym Funduszu, przyczyną niepodjęcia działań celem zapewnienia bezpieczeństwa przeciwpożarowego w siedzibie NFOŚiGW była planowana zmiana lub budowa nowej siedziby NFOŚiGW.

NIK wskazuje, że budynki NFOŚiGW nie spełniają przepisów przeciwpożarowych, podczas gdy, zgodnie z § 4 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 czerwca 2010 r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów²⁷: „Właściciele, zarządcy lub użytkownicy budynków oraz placów składowych i wiat, z wyjątkiem budynków mieszkalnych jednorodzinnych: 1) utrzymują urządzenia przeciwpożarowe i gaśnice w stanie pełnej sprawności technicznej i funkcjonalnej”.

W dniu 5 kwietnia 2018 r. w Narodowym Funduszu wyjaśniono, że zostaną podjęte działania związane ze zwiększeniem bezpieczeństwa przeciwpożarowego w budynkach NFOŚiGW, w szczególności przygotowane zostanie postępowanie przetargowe na modernizację sieci hydrantowej oraz na wykonanie nowego wydzielenia klatek schodowych. Zaplanowano zakończenie realizacji zadań do końca 2018 r.

Zdaniem NIK działania te powinny być przeprowadzone jak najszybciej w celu dostosowania siedziby NFOŚiGW do wymagań przeciwpożarowych. Wskazany przez Narodowy Fundusz termin realizacji wskazanych wyżej zadań do końca grudnia 2018 r. jest terminem zbyt odległym w sytuacji mogącej stanowić zagrożenie dla życia i zdrowia ludzkiego.

4. W czerwcu 2017r. udzielono zamówienia publicznego na *Świadczenie usługi polegającej na cyklu publikacji artykułów sponsorowanych w prasie ogólnopolskiej na temat PO liŚ 2014–2020 (cz. 1 – publikacja 4 artykułów na ½ strony w tygodniku ogólnopolskim)*. Przedmiotem zamówienia (zleconego do wykonania na podstawie umowy cywilnoprawnej) była publikacja i przygotowanie techniczne (skład graficzny) artykułów sponsorowanych na temat PO liŚ 2014–2020 pod kątem uruchomionych przez NFOŚiGW naborów wniosków w 2017 r., na łamach ogólnopolskiego tygodnika. Termin realizacji umowy określono do dnia 20 grudnia 2017 r.

NFOŚiGW zobowiązał się do dostarczenia niezbędnych materiałów i informacji do publikacji artykułów. Do końca 2017 r. NFOŚiGW nie przesłał wykonawcy materiałów i informacji, w związku z czym wykonawca nie opublikował artykułów będących przedmiotem umowy.

²⁵ Faktura na kwotę 9.994,50 zł.

²⁶ Dokumentacja techniczna pn. „Rozdzielenie wody bytowej i wody pożarowej dla budynku przy ul. Konstruktorskiej1 oraz rozdzielenie wody bytowej i wody pożarowej wraz z wymianą hydrantów wewnętrznych przy ul. Konstruktorskiej 1A i 3A.”.

²⁷ Dz. U. Nr 109, poz. 719.

NIK zwraca uwagę, że NFOŚiGW naraził się na postępowanie odszkodowawcze w związku z niewykonaniem zobowiązania wynikającego z zawartej umowy.

5. NIK zwraca uwagę na utrzymującą się na przestrzeni lat 2014–2017 niekorzystną tendencję polegającą na:
- wzroście udziału kosztów funkcjonowania w kosztach ogółem (4,7% w 2014 r., 5,0% w 2015 r., 6,8% w 2016 r. oraz 11,2% w 2017 r.);
 - spadku udziału kosztów realizacji zadań w kosztach ogółem (95,3% w 2014 r., 93,8% w 2015 r., 89,0% w 2016 r., 77,0% w 2017 r.);
 - wzroście stanu środków pieniężnych w 2016 r. w stosunku do 2015 r. o 19,1% i w 2017 r. w stosunku do 2016 r. o 29,7%.

W Narodowym Funduszu wyjaśniono, że przyczyną zmniejszenia kosztów realizacji zadań było ograniczenie finansowania dotacyjnego na rzecz finansowania pożyczkowego, a także podjęcie działań w celu wykorzystania jak największej puli środków europejskich. Należy podkreślić, że tendencja wzrostu udziału kosztów funkcjonowania w kosztach ogółem utrzymuje się od 2014 r., a wyjaśnienia Narodowego Funduszu odnoszą się do faktów, które miały miejsce w 2017 r.

1.2.2. Koszty realizacji zadań

Koszty realizacji zadań w 2017 r. wyniosły 641.531,7 tys. zł i były niższe o 38,7% od planowanych w ustawie budżetowej oraz niższe o 448.319,5 tys. zł, tj. o 41,1%, w porównaniu do 2016 r. Poniesione koszty realizacji zadań to środki przekazane innym podmiotom w formie dotacji. Zmniejszenie finansowania dotacyjnego uzasadniono w Narodowym Funduszu m.in. obecnym trendem związanym z wydatkowaniem środków w ramach PO liŚ 2014–2020, dążeniem do zwiększenia udziału finansowania zwrotnego oraz czynnikami zewnętrznymi, np. problemami z realizacją przedsięwzięć. Zdaniem NIK, uzasadnienie ograniczenia finansowania dotacyjnego ze środków NFOŚiGW dążeniem do wydatkowania jak największej puli środków europejskich nie znajduje potwierdzenia w stanie faktycznym. Należy bowiem zwrócić uwagę, że ustalając plan finansowania dotacyjnego w NFOŚiGW posiadano wiedzę o wykonywaniu przez tę jednostkę funkcji Instytucji Wdrażającej PO liŚ.

Na dotacyjne finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej najwyższe kwoty przekazano w ramach programu 2.3 – „Geologia i Górnictwo” – 135.710,9 tys. zł (49,2% planu), „5.3 – Wspieranie działalności monitoringu środowiska” – 97.671,8 tys. zł (93,3% planu) i 5.7 – „SYSTEM – Wsparcie działań ochrony środowiska i gospodarki wodnej realizowanych przez partnerów zewnętrznych” – 85.080,1 tys. zł (80,8% planu).

Nie wykorzystano limitu kosztów na dotacje m.in. w przypadku następujących programów: 3.1 – „Poprawa jakości powietrza” – 5,3% planu, 5.9 – „Gekon – Generator Koncepcji Ekologicznych” – 0,02% planu.

W sprawie wykonania planu w programie 3.1 – „Poprawa jakości powietrza” na poziomie 5,3% w Narodowym Funduszu wyjaśniono, że w związku z priorytetem realizowania projektów finansowych ze środków UE oraz problemów z interpretacją prawa UE w zakresie pomocy publicznej, powstało opóźnienie w zakresie oceniania wniosków o dofinansowanie złożonych w ramach programu 3.1.2 i do końca 2017 roku zawarto jedną umowę o dofinansowanie. W Narodowym Funduszu wyjaśniono, że przyczyną niezrealizowania planu kosztów programu 5.9 – „Gekon – Generator Koncepcji Ekologicznych”, była zbyt długa ocena raportów końcowych w Narodowym Centrum Badań i Rozwoju.

W 2017 r. żadnych środków nie wykorzystano na dotacje w ramach programu 5.11 – „Wspieranie dla innowacji sprzyjających zasobooszczędnej i niskoemisyjnej gospodarce” (plan wynosił 24.000,0 tys. zł), czego powodem była negatywna ocena wniosków o dofinansowanie projektów, które prognozowano do dofinansowania w 2017 r. (z 35 złożonych wniosków tylko 14 na kwotę dofinansowania 9,47 mln zł oceniono pozytywnie, ponadto obowiązek wydatkowania w pierwszej kolejności środków własnych beneficjentów uniemożliwił dokonanie wypłat w 2017 r.).

W 2017 r. ze środków Narodowego Funduszu, poprzez rezerwę celową poz. 59, sfinansowano składki do organizacji międzynarodowych w łącznej wysokości 46.421,3 tys. zł.

1.2.3. Finansowanie zwrotne ochrony środowiska i gospodarki wodnej

Ze środków NFOŚiGW na zwrotne finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej w 2017 r. wykorzystano 521.514,7 tys. zł (z tego 87,4% stanowił finansowanie pożyczkowe, a 12,6% finansowanie kapitałowe²⁸), tj. 41,4% planu i o 96.992,1 tys. zł (o15,7%) mniej, niż w 2016 r. W 2017 r. żadnych wypłat pożyczek nie zrealizowano m.in. w ramach programu:

- 2.2 – „Ochrona powierzchni ziemi” (plan 4.400 tys. zł) – jak wyjaśniono, w 2017 r. do NFOŚiGW nie wpłynęły wnioski o dofinansowanie przedsięwzięć w formie pożyczki;
- 2.3 – „Geologia i górnictwo” (15.000 tys. zł) – w Narodowym Funduszu brak wypłat uzasadniano zmianą przepisów ustawy POŚ.

W 2017 r. nie osiągnięto udziału finansowania zwrotnego NFOŚiGW, zakładanego w Prognozie płynności finansowej na lata 2016–2020 na podstawie propozycji zmian programów priorytetowych, gdzie założono udział finansowania zwrotnego na poziomie 53% bez wyłączeń wypłat wynikających z wypełniania zobowiązań ustawowych lub umownych o charakterze redystrybucyjnym. W 2017 r. wykonanie finansowania zwrotnego wyniosło 521.514,7 tys. zł, tj. 44,8% finansowania (zwrotnego i bezzwrotnego) ze środków NFOŚiGW ogółem.

Nieosiągnięcie planowanego poziomu finansowania zwrotnego może, zdaniem NIK, świadczyć o braku skuteczności działań Narodowego Funduszu na rzecz dostosowania jego oferty pożyczkowej do potrzeb potencjalnych beneficjentów tej formy pomocy finansowej.

1.2.4. Zobowiązania

Na koniec 2017 r. zobowiązania i rezerwy na zobowiązania ogółem wyniosły 36.106,3 tys. zł i były niższe o 7,6% w porównaniu do 2016 r. Na wymienioną kwotę składały się rezerwy na zobowiązania wynoszące 15.727,8 tys. zł (wyższe o 20,7% niż w 2016 r.), zobowiązania krótkoterminowe wynoszące 10.561,2 tys. zł (wyższe o 16,2% niż w 2016 r.) oraz rozliczenia międzyokresowe wynoszące 9.817,3 tys. zł (niższe o 42,1% niż w 2016 r.). Zobowiązania z tytułu dostaw i usług wyniosły 494,6 tys. zł i były niższe o 13,5% niż w 2016 r. Zobowiązania wymagalne nie wystąpiły.

Według sprawozdania finansowego w NFOŚiGW na koniec 2017 r. wystąpiły zobowiązania warunkowe²⁹ (pozabilansowe) wynoszące 3.165.840,2 tys. zł (o 25,3% wyższe niż w 2016 r.), z tego z tytułu zawartych umów na kwotę 2.738.436,9 tys. zł (o 19,6% wyższe niż w 2016 r.) oraz dofinansowania przedsięwzięć przed zawarciem umów po decyzji Zarządu NFOŚiGW oraz po lub przed decyzją Rady Nadzorczej NFOŚiGW na kwotę 427.403,3 tys. zł (o 80,3% wyższe niż w 2016 r.).

Kwota zobowiązań warunkowych z tytułu pożyczek i dotacji na dofinansowanie przedsięwzięć ekologicznych przed zawarciem umowy w porównaniu do 2016 r. zwiększyła się odpowiednio o 122,0% oraz o 7,2%.

Wartość nominalna niewymagalnych (potencjalnych) zobowiązań z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji, wynikająca z porozumienia pomiędzy Ministerstwem Środowiska, NFOŚiGW i miastem Świnoujście z dnia 21 kwietnia 1994 r. w sprawie realizacji projektu „Oczyszczalnia ścieków”, na koniec 2017 r. wyniosła 42.650,9 tys. zł.

²⁸ Zgodnie z art. 411 ust. 6a ustawy POŚ, Narodowy Fundusz może obejmować lub nabywać udziały lub akcje w spółkach oraz nabywać obligacje emitowane przez inne podmioty niż Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, jeżeli jest to związane z rozwojem przemysłu i usług w zakresie ochrony środowiska.

²⁹ Zobowiązanie warunkowe – zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 28 uor – rozumie się przez to obowiązek wykonania świadczeń, których powstanie jest uzależnione od zaistnienia określonych zdarzeń.

1.3. Gospodarowanie wolnymi środkami

Wolne środki były lokowane w Banku Gospodarstwa Krajowego na okres od 1 do 231 dni³⁰. Przychody z oprocentowania lokat w 2017 r. wyniosły 81.815,7 tys. zł i były wyższe od przychodów z tego tytułu osiągniętych w 2016 r. o 20,1% (68.095,3 tys. zł). Działania te nie stanowiły zagrożenia dla terminowej realizacji zadań NFOŚiGW.

Stan środków pieniężnych na koniec 2017 r. wyniósł 6.486.014,5 tys. zł i był wyższy od stanu tego rodzaju aktywów na koniec 2016 r. (5.002.431,0 tys. zł) o 1.483.583,5 tys. zł, tj. o 29,7%. Zwiększenie stanu środków pieniężnych wynikało z niższego niż planowano wykorzystania środków na dotacje i pożyczki.

1.4. Wykonanie zadań

1.4.1. Udzielanie dofinansowania na realizację zadań

W 2017 r., w ramach realizacji przedsięwzięć finansowanych ze środków europejskich oraz środków krajowych, do NFOŚiGW złożono 2.156 wniosków na kwotę 17.248.677 tys. zł., tj. o 932 wnioski mniej niż w 2016 r. (30,2%).

Z 59 rozpatrywanych wniosków o dofinansowanie zadań ze środków NMF i MF EOG na kwotę 51.401,2 tys. zł zatwierdzono 32 wnioski na kwotę 34.823,7 tys. zł, odrzucono trzy wnioski, 16 wniosków w dniu zakończenia kontroli miało status rozpatrywanych, osiem wniosków zostało wycofanych przez beneficjentów.

W ramach PO liŚ, w 2017 r. zarejestrowano w Narodowym Funduszu 297³¹ wniosków, z czego zatwierdzono 147 wniosków na kwotę 3.971.641,0 tys. zł, odrzucono 11 wniosków, w trakcie realizacji pozostaje 139 wniosków.

Na dofinansowanie przedsięwzięć ze środków krajowych w 2017 r. wpłynęły 1.622 wnioski. Spośród rozpatrywanych w 2017 r. wniosków, 255 zostało odrzuconych, 369 wniosków na kwotę 1.672.509,7 tys. zł zostało rozpatrzonych pozytywnie, 1.276 wniosków było w trakcie rozpatrywania. W przypadku 69 wniosków beneficjenci zrezygnowali z dalszego ubiegania się o wsparcie NFOŚiGW.

W 2017 r. w NFOŚiGW zawarto 1.206 umów na kwotę 9.998.287 tys. zł, tj. o 591 umów (32,9%) mniej niż w 2016 r.

W 2017 r. w NFOŚiGW zawarto i zakończono 85 umów, w ramach których zrealizowano wypłaty na kwotę 89.235,1 tys. zł. W 2017 r. realizowano i zakończono 212 umów zawartych w latach 2009–2016, w ramach których w 2017 r. wypłacono kwotę 117.722,3 tys. zł.

W ramach niezakończonych w 2017 r. 480 umów (zawartych w latach 2009–2016) w 2017 r. wypłacono 533.325,7 tys. zł. Ponadto w 2017 r. zawarto 281 umów na łączną kwotę 1.637.144,8 tys. zł, w ramach których wypłacono 237.799,3 tys. zł.

W ramach I osi priorytetowej PO liŚ 2014–2020, w 2017 r. zawarto 245 umów o wartości 3.883.683,7 tys. zł, na które z budżetu środków UE do wypłaty przeznaczono 1.858.629,0 tys. zł. Natomiast w II osi priorytetowej PO liŚ 2014–2020 podpisano 304 umowy o wartości 11.162.554,0 tys. zł, na które ze środków do wypłaty przeznaczono 6.296.325,4 tys. zł.

W 2017 r. zakończono realizację 165 umów finansowanych ze środków MF EOG i NMF, zawartych w latach 2013–2016, na podstawie których wypłacono łącznie kwotę 562.793,0 tys. zł.

³⁰ Depozyty terminowe zakładane z dwudniowym wyprzedzeniem, lokaty *overnight* zakładane na podstawie stałego zlecenia dla BGK do przekazywania wolnych środków pozostałych na rachunkach, które nie zostały przekazane w depozyt terminowy i nie są wydatkowane w danym dniu do godziny 15⁰⁰.

³¹ W systemie informatycznym (SL) w NFOŚiGW jako złożone rejestrowane są wnioski po wstępnej ocenie formalnej.

W wyniku analizy dokumentów związanych z udzielaniem dofinansowania na realizację zadań, stwierdzono, że:

1. W 2017 r. dla 51 wniosków z lat 2014–2017, określony w systemie informatycznym status jako – „wnioski rozpatrywane” – był niezgodny ze stanem faktycznym. Na przykład 16 wniosków na realizację zadań ze środków NMF i MF EOG, które według systemu informatycznego miało status rozpatrywanych, faktycznie zostało już ocenionych. Z kolei trzy wnioski, pomimo podpisania umów w 2016 i 2017 r. nadal posiadają status rozpatrywanych;
2. Wnioski złożone do NFOŚiGW rozpatrywano z przekroczeniem terminów określonych w *Podręczniku Procedur Dofinansowania Przedsięwzięcia ze Środków NFOŚiGW*³². Na przykład rozpatrywanie wniosku, który został zarejestrowany w lutym 2017 r., nie zostało zakończone do końca stycznia 2018 r., ponieważ Zarząd NFOŚiGW nie podjął uchwały o przyznaniu środków. W przypadku wniosków o dofinansowanie ze środków PO liŚ, stwierdzono, że dla 139 wniosków, tj. 46,8% spośród wszystkich 297 wniosków³³, procedury ich weryfikowania trwały ponad 120 dni.

W ocenie NIK powyższe nieprawidłowości polegające na: braku aktualnych danych o statusie rozpatrywanych wniosków w systemie informatycznym NFOŚiGW oraz przewlekłości procesu rozpatrywania wniosków, świadczą o braku skutecznych i efektywnych mechanizmów kontroli zarządczej. Oznacza to też, że nie został zrealizowany wniosek NIK sformułowany po kontroli wykonania w 2016 r. budżetu państwa, dotyczący wdrożenia mechanizmów kontroli zarządczej, zapewniających rzetelne i zgodne z obowiązującymi procedurami rozpatrywanie wniosków.

3. W 2017 r. w NFOŚiGW podpisano umowę o dofinansowanie przedsięwzięcia na kwotę 210,3 tys. zł, dotyczącego termomodernizacji budynków, która zakończyła się w 2015 r. Umowę podpisano w ramach VI konkursu dla priorytetowego programu System Zielonych Inwestycji (dalej „GIS”) „Zarządzanie energią w budynkach użyteczności publicznej”. Program priorytetowy został zmieniony dwukrotnie: w 2015 r. w związku z podpisaną umową AAU³⁴ oraz w dniu 15 maja 2017 r. w zakresie wydłużenia alokacji środków do końca 2017 r.³⁵. Powodem zmiany Programu Priorytetowego w 2017 r. były przedłużające się procesy oceny zaktualizowanych przez Wnioskodawców wniosków o dofinansowanie. Powiat Pszczyński złożył wniosek o dofinansowanie³⁶ w trakcie trwania przedsięwzięcia, które rozpoczęło się w dniu 1 marca 2011 r. a zakończyło się w dniu 30 listopada 2015 r. NIK ocenia, że finansowanie inwestycji już zakończonej było działaniem niecelowym. Przyznanie dofinansowania dla zakończonych inwestycji mogło ograniczyć finansowanie innych działań w zakresie ochrony klimatu i atmosfery, zwłaszcza wobec pilnej konieczności finansowego wsparcia działań mających na celu ograniczenie zjawiska niskiej emisji zanieczyszczeń do środowiska. Ponadto każda dotacja, zgodnie z definicją określoną w art. 126 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych*³⁷ (dalej: „ufp”) służy finansowaniu lub dofinansowaniu realizacji zadań publicznych, a więc zadania, które istnieje w dacie przyznania prawa do jego finansowania lub jego dofinansowania. Zatem dotacja nie służy na refinansowanie poniesionych już wydatków przez podmioty, które taką dotacją mogłyby otrzymać. Cechą istotną dotacji, zgodnie z powyższym przepisem ufp, jest istnienie zadania publicznego, a odstępstwa od tej definicji muszą wynikać z odrębnych ustaw. Naczelny Sąd Administracyjny w dniu 24 listopada 2016 r.³⁸ orzekł, że ustawodawca nie dopuszcza możliwości finansowania lub dofinansowania kosztów zadań publicznych, które już zostały poniesione, gdyż

³² Według *Podręcznika Procedur Dofinansowania Przedsięwzięcia ze Środków NFOŚiGW* termin od oceny formalnej wniosku do podpisania umowy nie powinien być dłuższy niż 107 dni.

³³ Zarejestrowanych w systemie informatycznym SL.

³⁴ Jednostki przyznanej emisji (ang. Assigned Amount Units).

³⁵ Uchwały Zarządu NFOŚiGW w sprawie zmiany Programu Priorytetowego: nr B/63/7/15 oraz nr B/23/2/2017.

³⁶ W ramach ogłoszonego w dniu 6 grudnia 2013 r. konkursu.

³⁷ Dz. U. z 2017 r., poz. 2077.

³⁸ Sygnatura: II GSK 954/15.

wydatek ten miałby charakter refundacji poniesionych kosztów nie zaś dotacji na realizację zadania/celu.

4. W pięciu spośród 21 umów poddanych badaniu dokonano zmian po upływie terminu realizacji przedsięwzięć objętych umową. Zmiany dotyczyły terminów realizacji przedsięwzięć, efektów rzeczowych i finansowych, tj.:
 - określono termin realizacji przedsięwzięcia, który upłynął 11 dni przed datą podpisania umowy, a aneks do umowy wysłano Beneficjentowi po upływie terminu realizacji zadania określonego umową;
 - zmieniono warunki umowy po dziesięciu miesiącach od upływu terminu realizacji przedsięwzięcia;
 - podpisano aneks do umowy o dofinansowanie przedsięwzięcia, w którym określono termin przedłożenia dokumentów potwierdzających osiągnięcie efektu na 16 dni przed datą jego podpisania;
 - podpisano z miesięcznym i ponad dwunastomiesięcznym opóźnieniem aneksu do dwóch umów.

Poza tym nie opracowano zmiany warunków umowy, dla której termin zakończenia realizacji przedsięwzięcia upłynął w lutym 2018 r.

Biorąc powyższe pod uwagę, w ocenie NIK nie zrealizowano wniosku sformułowanego po kontroli wykonania w 2016 r. budżetu państwa o wdrożenie mechanizmów kontroli zarządczej zapewniających wyeliminowanie praktyki dokonywania zmian w umowach po upływie terminu ich realizacji.

5. Należy zwrócić uwagę, że Dyrektor Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej – Państwowego Instytutu Badawczego, w maju 2017 r. złożył wniosek o udzielenie dotacji w kwocie 20.000,0 tys. zł na działalność Państwowej Służby Hydrologiczno-Meteorologicznej. W dniu 4 października 2017 r. NFOŚiGW poinformował, że powyższe środki zostaną udostępnione w dwóch transzach: 1,0 mln zł w 2017 r. i 19,0 mln zł w 2018 r. Dofinansowanie to miało zostać udzielone po wprowadzeniu zmiany do wcześniej zawartej umowy dotacji³⁹. Jednak już z końcem października 2017 r. NFOŚiGW wycofał się z tych deklaracji, proponując zaciągnięcie pożyczki, a w lutym 2018 r. Dyrektor IMGW – PIB został poinformowany, że zwiększenie dofinansowania PSHM ze środków NFOŚiGW jest niemożliwe w związku ze zmianą przepisów ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – *Prawo wodne*⁴⁰. Należy podkreślić, że przyznanie dofinansowania w 2017 r. umożliwiłoby NFOŚiGW sfinansowanie zadań PSHM zgodnie ze złożoną na początku października 2017 r. deklaracją. Nie bez znaczenia jest fakt, że deklarując na początku października 2017 r. dofinansowanie PSHM kwotą 20.000,0 tys. zł, w Narodowym Funduszu wiadomym było, że w dniu 20 lipca 2017 r. uchwalono nową ustawę – *Prawo wodne*, której termin wejścia w życie został określony na 1 stycznia 2018 r.

1.4.2. Rozliczanie efektów rzeczowych i ekologicznych

Według stanu na dzień 31 grudnia 2017 r. w NFOŚiGW nie rozliczono pod względem rzeczowym 96 umów (na kwotę 391.889,0 tys. zł). Opóźnienia w rzeczowym rozliczeniu umów wynosiły od 11 do 559 dni. Pod względem ekologicznym, według stanu na 31 grudnia 2017 r., nie rozliczono 50 umów na kwotę 230.927,1 tys. zł. Zaległości w rozliczeniu sięgały od 21 do 475 dni.

³⁹ Nr 76/2017/Wn50/Mn-PO-BD/D.

⁴⁰ Dz. U. poz. 1566, ze zm.

Nie został zrealizowany wniosek NIK po kontroli wykonania w 2016 r. budżetu państwa, dotyczący wdrożenia mechanizmów kontroli zarządczej zapewniających usprawnienie procesu monitorowania i rozliczania umów w zakresie rzeczowym i ekologicznym. W wyniku badania 21 umów stwierdzono, że w przypadku pięciu umów działania w zakresie zamykania i rozliczania pod względem rzeczowym i ekologicznym były długotrwałe, pomimo wzrostu, w 2017 r., zatrudnienia w NFOŚiGW o 5,6% oraz nierzetelne. I tak:

- karta rozliczenia rzeczowego została podpisana w NFOŚiGW 11 miesięcy po przekazaniu przez Beneficjenta dokumentów potwierdzających osiągnięcie efektu rzeczowego określonego w umowie;
- po upływie siedmiu miesięcy po złożeniu przez Beneficjenta dokumentów NFOŚiGW skierował do niego pismo zobowiązujące do poprawy wniosków o rozliczenie zaliczki i o refundację do umowy;
- pomimo złożonego przez Beneficjenta wniosku o przedłużenie terminu realizacji umowy przez sześć miesięcy w NFOŚiGW nie podjęto decyzji;
- dla jednej z umów stwierdzono ponad siedemnastomiesięczne opóźnienie w rozliczeniu.

Przyczynami powyższych nieprawidłowości, jak wyjaśniano w NFOŚiGW były m.in. spiętrzenie obowiązków, zmiany organizacyjne w NFOŚiGW i przedłużające się procedury zmian warunków i rozliczenia umów.

Poza tym w pięciu spośród 21 badanych umów stwierdzono nieprawidłowości w zakresie definiowania efektów ekologicznych i rzeczowych.

W umowach tych definiowano efekty ekologiczne tożsame z efektami rzeczowymi np. budowa prototypowej instalacji do przetwarzania tworzyw sztucznych, zakup wyposażenia dla Banków Żywności (wózki widłowe, samochody chłodnie, itp.), liczba stacji sieci pomiarowo-obsługowej, działania promujące konferencję, reklamy w czasopiśmie, umieszczenie informacji o konferencji, materiały konferencyjne. Działanie to, zdaniem NIK, należy uznać za nierzetelne.

NIK wniosowała, po kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r., o ostateczne zakończenie prac nad systemem rozliczania efektów rzeczowych i ekologicznych, pozwalających na wyeliminowanie nieprawidłowości w zakresie ich definiowania.

1.4.3. Wydatkowanie w 2017 r. środków zobowiązań wieloletnich i Rachunku klimatycznego

Na koniec 2017 r. stan środków zobowiązań wieloletnich wyniósł 5.341.387,9 tys. zł – kwota ta była wyższa o 1.061.636,4 tys. zł (24,8%) w stosunku do stanu na koniec 2016 r. (4.279.751,5 tys. zł), w tym w ramach zobowiązania wieloletniego odnawialne źródła energii (OZE) i efektywność energetyczna – 4.116.244,1 tys. zł (wzrost o 30,3% w stosunku do 2016 r.) oraz w ramach zobowiązania Gospodarowanie odpadami – 460.625,3 tys. zł. Wyплаты środków zobowiązań wieloletnich w 2017 r. wyniosły 497.997,6 tys. zł i były niższe niż w 2016 r. (1.004.190,7 tys. zł) o 506.193,1 tys. zł (o 50,4%).

W 2017 r. ze środków Rachunku klimatycznego wykorzystano 71.028,1 tys. zł, m.in. na dotacje dla beneficjentów realizujących przedsięwzięcia z zakresu zazieleniania (62.424,8 tys. zł) oraz na zadania KOSZI⁴¹ (8.114,7 tys. zł). Stan środków na koniec 2017 r. wyniósł 35.322,2 tys. zł.

1.4.4. Finansowanie zadań Krajowego Ośrodka Bilansowania i Zarządzania Emisjami (KOBIZE)

W 2017 r. zadania KOBIZE były finansowane przez NFOŚiGW ze środków handlu uprawnieniami do emisji, na podstawie porozumienia z dnia 24 kwietnia 2017 r. zawartego z Ministrem Środowiska i Instytutem Ochrony Środowiska – Państwowym Instytutem Badawczym⁴². Porozumienie określało

⁴¹ Ustawa z dnia 17 lipca 2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji – Dz. U. z 2017 r. poz. 286, ze zm. – określiła zasady funkcjonowania Krajowego systemu zielonych inwestycji (ang. Green Investment Scheme – GIS), powierzając zarządzanie Krajowym systemem zielonych inwestycji Krajowemu operatorowi systemu zielonych inwestycji (KOSZI). Funkcje KOSZI pełnił NFOŚiGW.

⁴² Porozumienie nr 75/2017/Wn07/OA-po-he/D.

zasady finansowania zadań KOBIZE ze środków finansującego, tj. NFOŚiGW, na podstawie art. 401c ust. 8 ustawy POŚ.

Zgodnie z porozumieniem suma planowanych kosztów bieżących oraz wydatków inwestycyjnych wyniosła 24.631,6 tys. zł. W 2017 r. wypłacono kwotę 22.283,3 tys. zł (w formie czterech zaliczek). Nie wykorzystano i zwrócono środki w kwocie 2.228,5 tys. zł. Instytut każdorazowo załączał do rozliczenia kopie dokumentów źródłowych (faktury lub inne dowody księgowo) o równowartości min. 10% kosztów kwalifikowanych wykazanych w zestawieniu kosztów. Instytut przedłożył NFOŚiGW roczne sprawozdanie z realizacji zadań w 2017 r., w terminie określonym w Porozumieniu. W 2017 r. NFOŚiGW przeprowadził kontrolę realizacji Porozumienia, w wyniku której nie stwierdzono nieprawidłowości.

1.4.5. Finansowanie kapitałowe

NFOŚiGW, według stanu na dzień 31 grudnia 2017 r., posiadał akcje i udziały w 20 spółkach⁴³, tj. w jednej spółce portfela strategicznego (Bank Ochrony Środowiska S.A.), w pięciu spółkach portfela podstawowego oraz w 14 spółkach tzw. portfela resztówek o łącznej wartości ewidencyjnej 1.131.349,8 tys. zł. W 2017 r. NFOŚiGW nie otrzymał dywidend z tytułu posiadanych akcji i udziałów. O działalności ekonomiczno-finansowej spółek portfela strategicznego i podstawowego Zarząd NF był informowany w 2017 r. poprzez swoich przedstawicieli w radach nadzorczych.

W 2017 r. NFOŚiGW nabył obligacje emitowane przez Bank Ochrony Środowiska S.A. za łączną cenę 65.786,0 tys. zł (65.786 obligacji). Z propozycją nabycia obligacji BOŚ S.A. wystąpił Prezes Zarządu tego banku w dniu 25 maja 2017 r. Zgodnie z propozycją emisja obligacji miała być przeprowadzona m.in. na następujących, indykatywnych warunkach: wielkość emisji do 100 mln zł, waluta – PLN, nominał obligacji: 1.000 zł, okres zapadalności 7 lat. Minister Środowiska i Minister Finansów, na podstawie wniosku Zarządu NFOŚiGW, wydali zgodę na nabycie obligacji, za kwotę nie wyższą niż 100 mln zł. W związku z powyższym, w dniu 24 października 2017 r., Prezes Zarządu NFOŚiGW przyjął propozycję nabycia 65.786 obligacji BOŚ S.A.

Należy podkreślić, że strata netto BOŚ S.A. wyniosła na koniec 2016 r. 68 mln zł, wobec 39 mln zł w 2015 r., również kurs akcji BOŚ S.A. wykazywał w 2017 r. tendencję spadkową – np. kurs zamknięcia akcji BOŚ S.A. na dzień 29 grudnia 2017 r. wyniósł 8,27 zł, wobec 10,67 zł na dzień 31 grudnia 2016 r. (spadek o 22,5%). Według stanu na 6 kwietnia 2018 r. kurs akcji BOŚ S.A. wynosił 8,86 zł. Wynik finansowy banku w 2017 r. wyniósł 24.424 tys. zł (sprawozdanie jednostkowe) i 46.062 tys. zł (sprawozdanie skonsolidowane). NIK wskazuje na konieczność monitorowania przez Zarząd NFOŚiGW sytuacji BOŚ S.A. w powyższym zakresie.

1.4.6. Programy (inwestycje) wieloletnie

W 2017 r. NFOŚiGW finansował realizację dwóch inwestycji gospodarki wodnej: budowa stopnia wodnego Malczyce na rzece Odrze – lata 2015–2017 i przedsięwzięcie dotyczące dokończenia budowy zbiornika wodnego Świnna Poręba w roku 2016 i 2017.

Na realizację zadania pn. „Budowa stopnia wodnego Malczyce na rzece Odrze – rok 2015” koszty określono na kwotę 40.600,0 tys. zł, z terminem realizacji do dnia 15 grudnia 2015 r. Zwiększono wysokość dofinansowania: w 2016 r. do kwoty 59.972,9 tys. zł, natomiast w 2017 r. do kwoty 82.297,2 tys. zł. Łącznie w ramach umowy wykorzystano 82.297,2 tys. zł (w tym w 2017 r. – 22.324,3 tys. zł). Zamknięcie rzeczowe umowy nastąpiło w dniu 23 lutego 2018 r. Stopień wodny Malczyce jest ostatnim zrealizowanym stopniem, z 27 stopni zaprojektowanych w ramach Odrzańskiej Drogi Wodnej w celu zapewnienia odpowiednich warunków żeglugowych na Górnej Odrze.

⁴³ W 2017 r. z Krajowego Rejestru Sądowego wykreślono Hutę „Jedność” S.A. w likwidacji oraz Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Usługowo-Handlowe „BEPEBE” sp. z o.o. Ponadto, w 2017 r. NFOŚiGW dokonał sprzedaży 1.154 akcji Wytwórni Sprzętu Komunikacyjnego „PZL-Kalisz” S.A. za cenę 13,0 zł za każdą akcję (tj. za kwotę 15.002,00 zł).

Po uchwaleniu ustawy z dnia 13 maja 2016 r. o dokończeniu Zbiornika Wodnego Świnna Poręba⁴⁴, w dniu 20 września 2016 r. podpisano umowę pomiędzy NFOŚiGW a Regionalnym Zarządem Gospodarki Wodnej w Krakowie na realizację inwestycji pn. „Przedsięwzięcie dotyczące dokończenia budowy zbiornika wodnego Świnna Poręba w roku 2016 i 2017”. W latach 2016–2017 wykorzystano na ten cel 36.946,0 tys. zł (z tego w 2017 r. – 5.905,1 tys. zł). W 2017 r. w ramach monitorowania przez NFOŚiGW realizacji warunków umowy, przeprowadzono trzy planowe kontrole u Beneficjenta. W ich wyniku wskazano na zagrożenie realizacji poszczególnych zadań, co stanowiło podstawę do dokonywania zmian w harmonogramie rzeczowo-finansowym w zakresie terminów realizacji poszczególnych zadań i niezbędnych środków finansowych. W marcu 2018 r. w NFOŚiGW trwały czynności związane z rozliczeniem oraz zamknięciem umowy.

1.4.7. Zadania finansowane dotacjami z budżetu państwa

Dotacje z budżetu państwa wykorzystane zostały w wysokości 70.510,2 tys. zł, tj. 86,5% planu (kwota ta była niższa od wykonania w 2016 r. o 1,2%) – przyczyną niższego wykonania dotacji z budżetu państwa było m.in. przesunięcie postępowań przetargowych na 2018 r. oraz przesunięcia w refundacji wniosków o płatność częściową. Dotacje przeznaczono na:

- uzupełnienie dofinansowania dla projektów realizowanych przez beneficjentów w ramach Funduszu Współpracy Dwustronnej (dalej „FWD”), Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Norweskiego Mechanizmu Finansowego – środki wykorzystane w kwocie 3.876,4 tys. zł;
- uzupełnienie dofinansowania dla projektów realizowanych przez beneficjentów ze środków Funduszu Małych Grantów w ramach MF EOG i NMF (środki wykorzystane w kwocie 803,7 tys. zł);
- dofinansowanie kosztów pomocy technicznej PO liŚ, kosztów zarządzania w ramach NMF i MF EOG, FWD i kosztów Projektu Doradztwa Energetycznego dla Narodowego Funduszu (środki wykorzystane w kwocie 33.702,0 tys. zł);
- Projekt Doradztwa Energetycznego – środki dla partnerów (środki wykorzystane w kwocie 8.327,9 tys. zł);
- uzupełnienie dofinansowania dla projektów finansowanych ze środków Funduszu Spójności w związku z pomniejszeniem kwoty płatności końcowej z tych środków w wyniku nałożenia 2% korekty systemowej oraz korekty finansowej (środki wykorzystane w kwocie 22.830,5 tys. zł);
- dofinansowanie kosztów zakupów inwestycyjnych w ramach pomocy technicznej PO liŚ, kosztów zarządzania NMF i MF EOG (środki wykorzystane w kwocie 969,7 tys. zł).

1.4.8. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

W ramach Funkcji 12 – Środowisko, realizowano w 2017 r. (podobnie jak w 2016 r.) pięć zadań, 14 podzadań oraz 25 działań. Plan kosztów realizacji zadań nie był w trakcie roku zmieniany i wynosił 1.270.006,0 tys. zł. Na realizację zadań poniesiono koszty w kwocie 833.637,4 tys. zł, tj. 65,6% planu. Realizacja poszczególnych zadań i osiągniętych wartości mierników przedstawiało się następująco⁴⁵:

- w zadaniu 12.1. System ochrony środowiska i informacji o środowisku, którego celem było zwiększenie liczby osób objętych działaniami edukacyjnymi w zakresie ochrony środowiska, zrealizowano koszty w kwocie 320.842,2 tys. zł, tj. 73,8% planu, a wartość miernika (określonego jako zasięg zrealizowanych przedsięwzięć edukacyjno-promocyjnych oraz informacyjnych (miliony osób)) wyniosła 77 mln, wobec planowanej 71 mln;

⁴⁴ Dz. U. 2016 r., poz. 927. Zgodnie z art. 4 ustawy łączne nakłady finansowe na dokończenie budowy zbiornika nie mogły przekroczyć kwoty 53.230 tys. zł, w tym w 2016 r. kwoty 46.530 tys. zł, w 2017 r. kwoty 6.700 tys. zł.

⁴⁵ Dane według „Rb-BZ2 Sprawozdanie z wykonania planu finansowego państwowej osoby prawnej w układzie zadaniowym za okres od początku roku do dnia 31.12.2017 r.” – sprawozdanie z dnia 12.03.2018 r.

- w zadaniu 12.2. Kształtowanie bioróżnorodności, którego celem było powstrzymanie procesu utraty różnorodności biologicznej i krajobrazowej, odtworzenie i wzbogacenie zasobów przyrody oraz skuteczne zarządzanie gatunkami i siedliskami, zrealizowano koszty w kwocie 101.370,8 tys. zł, tj. 51,8 % planu, a wartość miernika (określonego jako powierzchnia siedlisk wspartych w zakresie uzyskania lepszego statusu ochrony (ha)) wyniosła 31.056, wobec planowanej 5.000;
- w zadaniu 12.3. Ochrona powietrza i przeciwdziałanie zmianom klimatu, którego celem było ograniczenie emisji zanieczyszczeń do powietrza, zrealizowano koszty w kwocie 177.575,0 tys. zł, tj. 58,4% planu, a wartość miernika (określonego jako ilość ograniczonej lub unikniętej emisji dwutlenku węgla (Mg/rok)), wyniosła 586.029, wobec planowanej 267.863;
- w zadaniu 12.4. Gospodarka zasobami i strukturami geologicznymi, którego celem było rozpoznawanie budowy geologicznej kraju pod kątem możliwości zaopatrzenia ludności oraz sektorów gospodarczych w kopaliny i wody podziemne wraz z ich ochroną, zrealizowano koszty w kwocie 102.586,6 tys. zł, tj. 49,9% planu, a wartość miernika (określona jako liczba wykonanych opracowań geologicznych (szt.)) wyniosła 285, wobec planowanej 1.688;
- w zadaniu 12.5. Ochrona wód i gospodarowanie zasobami wodnymi, którego celem było zwiększenie liczby osób korzystających z ulepszanego oczyszczania ścieków, zrealizowano koszty w kwocie 131.262,8 tys. zł, tj. 101,2% planu, a wartość miernika, określona jako liczba dodatkowych osób – rozumiana jako liczba użytkowników, którzy uzyskali dostęp do ulepszanego oczyszczania ścieków – korzystających z ulepszanego oczyszczania ścieków (RLM)) wyniosła 315.013 wobec planowanej 3.459. Osiągnięcie wyższej wartości miernika spowodowane było uwzględnieniem przy obliczaniu jego wartości efektu ekologicznego, pierwotnie planowanego do uzyskania w 2016 r.

Spośród pięciu realizowanych w 2017 r. przez NFOŚiGW zadań, w czterech koszty były niższe niż planowano (ich realizacja wynosiła od 49,9 do 73,8% planu), a w jednym zadaniu koszty były wyższe niż planowano o 1,2%. Jednocześnie osiągnięte wartości mierników trzech zadań, w których koszty były niższe niż planowano, były wyższe od wartości planowanej. W zadaniu 12.4 – Gospodarka zasobami i strukturami geologicznymi, gdzie zrealizowano koszty na poziomie 49,9% planu, osiągnięta wartość miernika wyniosła 16,9% planu. W jednym z pięciu zadań, w którym koszty były wyższe niż planowano (o 1,2% – zadanie 12.5. Ochrona wód i gospodarowanie zasobami wodnymi), osiągnięta wartość miernika była ponad 90-krotnie większa od planowanej.

Oznacza to, że w Narodowym Funduszu nie było korelacji kosztów z ustaloną wartością miernika. Jest to spowodowane uwzględnieniem przy obliczaniu wartości miernika efektów uzyskanych w wyniku angażowania (wydatkowania) środków NFOŚiGW na finansowanie pożyczkowe (zwrotne).

W związku z powyższym, brak jest możliwości porównania osiągniętej wartości miernika z wysokością poniesionych w danym roku kosztów, w której nie uwzględnia się środków przekazanych w formie pożyczek.

W 2015 r., pracownik NFOŚiGW przekazał koordynatorowi budżetu zadaniowego w Ministerstwie Środowiska propozycję, aby: plan zadaniowy obejmował także rozchody środków, co umożliwiłoby przedstawienie działalności pożyczkowej Narodowego Funduszu zarówno w zakresie finansowym jak i sprawnościowym. NFOŚiGW do dnia zakończenia kontroli nie uzyskał odpowiedzi na powyższą propozycję.

Zdaniem NIK, sposób obliczania wartości mierników w budżecie zadaniowym uniemożliwia ocenę stopnia osiągnięcia celów zadań w wyniku poniesionych przez Narodowy Fundusz kosztów i tym samym wprowadza w błąd odbiorców informacji zawartych w sprawozdaniu Rb-BZ2.

1.4.9. Realizacja programów finansowanych lub współfinansowanych środkami zagranicznymi

W 2017 r. płatności wykonane ze środków PO liŚ, NMF i MF EOG wyniosły 936.438,4 tys. zł, tj. 89,1% planu i 94,1% wykonania w 2016 r., z tego w ramach:

- PO liŚ 2017–2013 – 65.972,4 tys. zł,
- PO liŚ 2014–2020 – 646.164,3 tys. zł,
- NMF i MF EOG – 224.301,7 tys. zł;

Ponadto zrealizowano wypłaty ze środków ISPA/Fundusz Spójności w kwocie 43.940,5 tys. zł i EFP Phare – 3,0 tys. zł.

NFOŚiGW pełni rolę Instytucji Wdrażającej dla I osi priorytetowej *Zmniejszenie emisyjności gospodarki*, w 2017 r. i II osi priorytetowej *Ochrona Środowiska, w tym adaptacja do zmian klimatu* Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014–2020.

W ramach I osi priorytetowej PO liŚ 2014–2020 w NFOŚiGW dofinansowano projekty w ramach działań i poddziałań:

- *Wspieranie inwestycji dotyczących wytwarzania energii z odnawialnych źródeł wraz z podłączeniem tych źródeł do sieci dystrybucyjnej/przesyłowej (1.1.1)* – w 2017 r. zawartych zostało dziewięć umów na łączną kwotę dofinansowania UE 122.016,7 tys. zł;
- *Promowanie efektywności energetycznej i korzystania z odnawialnych źródeł energii w przedsiębiorstwach (1.2.)* – zawarte zostały trzy umowy na łączną kwotę dofinansowania UE 1.523,9 tys. zł;
- *Wspieranie efektywności energetycznej w budynkach użyteczności publicznej (1.3.1.)* – w wyniku podpisania umów z pierwszego naboru wniosków, na koniec 2017 r. realizowano 163 umowy na łączną kwotę dofinansowania UE 704.038,2 tys. zł;
- *Wspieranie efektywności energetycznej w sektorze mieszkaniowym (1.3.2.)* – w 2017 r. przeprowadzono m.in. drugi nabór w powyższym poddziałaniu, w ramach którego wpłynęło 20 wniosków, z czego 16 uzyskało pozytywną ocenę formalną na łączną kwotę dofinansowania UE 104.358,8 tys. zł;
- *Efektywna dystrybucja ciepła i chłodu (1.5.)* – w 2017 r. zawarto cztery umowy na łączną kwotę 38.799,0 tys. zł dofinansowania UE;
- *Źródła wysokosprawnej kogeneracji (1.6.1)* – w 2017 r. zawarte zostały 23 umowy na łączną kwotę dofinansowania UE 213.797,8 tys. zł;
- *Sieci ciepłownicze i chłodnicze dla źródeł wysokosprawnej kogeneracji (1.6.2.)* – na zakończenie 2017 r. zawarte zostały 22 umowy o dofinansowanie na łączną kwotę dofinansowania UE 237.517,9 tys. zł.

Efekty rzeczowe i ekologiczne uzyskane w wyniku zakończenia realizacji w 2017 r. umów to m.in.: dodatkowa zdolność wytwarzania energii cieplnej oraz elektrycznej w warunkach wysokosprawnej kogeneracji (łącznie 2,4 MW); wybudowanie jednej jednostki wytwarzania energii elektrycznej i cieplnej w ramach kogeneracji (poddziałanie 1.6.1.).

W ramach II osi priorytetowej PO liŚ 2014–2020 w 2017 r. prowadzono nabory wniosków oraz zawierano kolejne umowy o dofinansowanie, dokonywano weryfikacji wniosków o płatność (rozliczono pierwsze projekty – zatwierdzono wnioski o płatność końcową). Na przykład w działaniu 2.1. (Adaptacja do zmian klimatu wraz z zabezpieczeniem i zwiększeniem odporności na klęski żywiołowe w szczególności katastrofy naturalne i monitoring środowiska) w 2017 r. kontynuowano ocenę wniosków

o dofinansowanie⁴⁶ i zatwierdzono zaktualizowaną listę ocenionych projektów w ramach konkursu, na której znalazło się siedem przedsięwzięć. Dla każdego z tych przedsięwzięć zostały zawarte umowy o dofinansowanie, których całkowita wartość wyniosła 498.652,9 tys. zł (z tego 280.039,2 tys. zł dofinansowanie UE). Ogółem, według stanu na koniec 2017 r. dla projektów, dla których NFOŚiGW jest Instytucją Wdrażającą, certyfikowano wydatki kwalifikowalne na kwotę 222.109,9 tys. euro, tj. 29,3% z planowanych na koniec 2018 r. 758.574,7 tys. euro. Efekty rzeczowe i ekologiczne uzyskane wyniku zakończenia realizacji w 2017 r. umów to m.in.: budowa lub modernizacja: kompleksowych zakładów zagospodarowania odpadów (1 szt.); oczyszczalnie ścieków komunalnych (150 szt.).

2. Sprawozdania

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie opiniuje sprawozdanie z wykonania planu finansowego państwowej osoby prawnej w układzie zadaniowym (Rb-BZ2) za okres od początku roku do 31 grudnia 2017 r. oraz sprawozdania w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2017 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z), sporządzone przez NFOŚiGW.

Kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

3. Księgi rachunkowe

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia rzetelność i wiarygodność ksiąg rachunkowych, w tym poprawność formalną dowodów i zapisów księgowych oraz zgodność systemu rachunkowości z zasadami rachunkowości.

Badanie wiarygodności ksiąg rachunkowych NFOŚiGW przeprowadzono na próbie 149 dowodów i odpowiadających im zapisów księgowych o łącznej wartości 475.792,0 tys. zł, z tego 99 dowodów na łączną kwotę 471.695,1 tys. zł wylosowanych metodą monetarną MUS⁴⁷ oraz 50 dowodów na łączną kwotę 4.096,9 tys. zł – wybranych metodami niestatystycznymi⁴⁸. Stwierdzono, że z wyjątkiem wymienionych niżej przypadków, dowody księgowe sporządzono prawidłowo pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym, a operacje gospodarcze udokumentowane tymi dowodami właściwie ujęto w księgach rachunkowych:

- w sposób nierzetelny dokonano opisu merytorycznego siedmiu faktur na łączną kwotę 209,8 tys. zł. Na tych dowodach księgowych podano, że zamówienie zostało udzielone w trybie z wolnej ręki, podczas gdy żadne z zamówień nie zostało zrealizowane w tym trybie⁴⁹;

⁴⁶ Konkurs POIS.02.01.00-IW-02-00-501/16.

⁴⁷ Prawdopodobieństwo wylosowania dowodu księgowego jest proporcjonalne do wartości operacji udokumentowanej tym dowodem.

⁴⁸ W wyniku przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych oraz badania celowego dowodów księgowych badanych umów (z zastosowaniem kryterium najwyższej kwoty dowodów, dotyczących kosztów Biura NFOŚiGW).

⁴⁹ Faktur na dostawy narzędzi (na kwotę 1.898,00 zł, na kwotę 12.424,08 zł i na kwotę 8.500,00 zł), faktury dotyczącej usługi cateringowej i przerwy kawowej na wyjazdowym posiedzeniu Rady Nadzorczej NFOŚiGW (na kwotę 9.994,50 zł), faktury dotyczącej koncertu kolęd „Przy wigilijnym stole” z dnia 18.12.2017 r. (na kwotę 20.000,0 zł), faktury dotyczącej zakupu usługi „Powierzchnia zabudowana kryta 60 m² (w pawilonie) oraz pozostałe usługi wg umowy z dnia 16.10.2017 r. - na kwotę 83.148,00 zł i faktury dotyczącej produkcji i emisji relacji z konferencji naukowej na kwotę 73.800,00 zł.

- na czterech dowodach księgowych – Kartach akceptacji rozliczenia (na łączną kwotę 22.397,4 tys. zł⁵⁰) dokonano poprawek w sposób niezgodny z art. 22 ust. 3 uor. Ponadto w przypadku jednej karty rozliczenia na dekretacji brak było daty księgowania.

W trakcie kontroli nie zidentyfikowano nieprawidłowości, które wskazywałyby, że księgi rachunkowe, stanowiące podstawę sporządzenia sprawozdań NFOŚiGW obejmujące zapisy dotyczące przychodów kosztów/wydatków majątkowych oraz związanych z nimi należności i zobowiązań prowadzone były nieprawidłowo. Tym samym zrealizowany został wniosek, sformułowany po kontroli wykonania planu finansowego NFOŚiGW w 2016 r., o zapewnienie księgowania środków zatwierdzonych do wypłaty w okresie sprawozdawczym, w którym dokonano ich zatwierdzenia.

4. Inne ustalenia kontroli

4.1. Weryfikacja dokumentów rozliczeniowych

W 2017 r. w NFOŚiGW zrealizowano łącznie 379 kontroli terenowych przedsięwzięć, w tym 230 kontroli przedsięwzięć dofinansowanych ze środków krajowych. W stosunku do 2016 r. liczba kontroli zmniejszyła się o 6, tj. o 1,6%.

W ramach kontroli przedsięwzięć dofinansowywanych ze środków krajowych w 215 przypadkach, tj. w 93,5% liczby kontroli, dokonywano weryfikacji źródłowych dokumentów rozliczeniowych przedstawianych NFOŚiGW w rozliczeniach poniesionych kosztów. W stosunku do 2016 r. wzrosła o 8,6% liczba kontroli obejmujących badanie dokumentów finansowo-księgowych.

W grupie beneficjentów spoza sektora finansów publicznych zrealizowano 30 kontroli, w tym 29 kontroli obejmujących badanie dokumentów finansowo-księgowych. W stosunku do 2016 r. liczba kontroli obejmujących badanie dokumentów finansowo-księgowych wzrosła o trzy kontrole.

W 2017 r. pracownicy komórek merytorycznych przeprowadzili 53 wizytacje terenowe, z tego: 42 związane z projektami dofinansowanymi środkami krajowymi (m.in. 16 w pjb⁵¹ i 12 w organizacjach pozarządowych), siedem finansowanych ze środków NMF oraz MF EOG i PO liŚ 2014–2020; trzy finansowane w ramach GIS i jedna w ramach LIFE+. W porównaniu do 2016 r., w którym przeprowadzono 64 wizytacje, liczba wizytacji zmniejszyła się o 11, tj. o 17,2%

Badaniem objęto także weryfikację dokumentów rozliczeniowych przedkładanych przez beneficjentów umów zawartych w ramach PO liŚ 2014–2020 przy wnioskach o płatność do NFOŚiGW – jako Instytucji Wdrażającej. W badanym okresie obowiązywały *Zalecenia w zakresie wzoru wniosku o płatność beneficjenta w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014–2020* (dalej: „Zalecenia w zakresie wzoru wniosku”) Instytucji Zarządzającej, tj. ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego.

Stwierdzono trzy nieprawidłowości:

1. W NFOŚiGW wystąpiły przypadki przyjęcia przy wnioskach o płatność w ramach PO liŚ 2014–2020 niekompletnych dowodów księgowych⁵² potwierdzających poniesione wydatki. I tak skany dowodów księgowych zamieszczonych przez beneficjenta w systemie informatycznym LS 2014 (którego administratorem jest Ministerstwo Rozwoju jako Instytucja Zarządzająca), stanowiły pierwsze strony faktur VAT, bez obrazu rewersu faktur.

⁵⁰ Były to następujące dowody księgowe: Karta akceptacji rozliczenia dla umowy nr 801/2014/WF/KU/US (na kwotę rozliczenia 8.040.984,71 zł), Karta akceptacji rozliczenia dla umowy nr 809/2013/WF/US (na kwotę rozliczenia 3.434.088,61 zł), Karta akceptacji rozliczenia dla umowy nr 812/2013/WF/US (na kwotę rozliczenia 2.736.011,79 zł), Karta akceptacji rozliczenia dla umowy nr 65/2016/Wn11/OA-EU/P (na kwotę rozliczenia 8.186.363,20 zł).

⁵¹ Państwowych jednostkach budżetowych.

⁵² Dotyczy to następujących faktur VAT, wystawionych dla Aresztu Śledczego w Ostrowie Wielkopolskim przez EKOPRODET Z. G. o numerach: 033/2017 z dnia 1 czerwca 2017 r., na kwotę 12,8 tys. zł brutto; 034/2017 z dnia 1 czerwca 2017 r., na kwotę 36,9 tys. zł brutto; 060/2016 z dnia 13 czerwca 2016 r., na kwotę 19,2 tys. zł brutto.

Podkreślić należy, iż pomimo wystąpienia bardzo dużego ryzyka, że skany dowodów księgowych zamieszczanych w systemie informatycznym SL2014 mogą nie być prawidłowymi dowodami, na podstawie których NFOŚiGW dokonywał płatności – kontrole zadań dofinansowanych ze środków PO liŚ 2014–2020, przeprowadzone przez NFOŚiGW, stanowiły jedynie 2,9% wszystkich kontroli przeprowadzonych w 2017 r, a ponadto spośród przeprowadzonych w 2017 r. wizytacji przedsięwzięć (podczas których mogłyby być sprawdzone źródłowe dowody księgowe) finansowanych lub współfinansowanych ze środków zagranicznych, nie było żadnej wizytacji dotyczącej zadań dofinansowanych ze środków PO liŚ 2014–2020.

2. Żądano od beneficjentów anulowania zapisów na dowodach księgowych, które zostały już ujęte w zamkniętych księgach rachunkowych. Dotyczyło to 106 dowodów księgowych na łączną kwotę brutto 45.614,0 tys. zł, złożonych w ramach rozliczenia 43 umów. Na dowodach tych dokonywano zmian wysokości wydatków kwalifikowanych. Wymagania te były niezgodne z art. 20 ust. 1 i ust. 3 uor, który stanowi, że do ksiąg rachunkowych wprowadza się w postaci zapisu każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym. Podstawą zapisów mogą być również dowody księgowe korygujące. Tym samym należy uznać, że korekta kwoty wydatków kwalifikowanych jest zdarzeniem, które powoduje wystawienie dowodu księgowego korygującego poprzednie zapisy. W NFOŚiGW wyjaśniając przyczyny takiego postępowania, powoływano się na zalecenia instytucji zarządzającej dotyczące wzoru wniosku o płatność. Jakkolwiek w zaleceniach tych wskazano, jakie elementy powinien zawierać dowód księgowy, to nie opisano w nich sposobu postępowania w przypadku konieczności dokonania korekty poprzednich zapisów. Do dnia 26 marca 2018 r. nie wystąpiono do Ministerstwa Rozwoju o interpretację wyżej wymienionych zaleceń.

W ocenie NIK, efektem powyższych wymagań wobec beneficjentów było prowadzenie przez nich działań niezgodnych z uor.

3. Pracownicy NFOŚiGW nie monitorowali, podczas wizytacji terenowych, przedsięwzięć pod kątem ich zgodności z warunkami umownymi poprzez sprawdzenie/weryfikację źródłowych dokumentów rozliczeniowych, pomimo że w obowiązującym *Regulaminie organizacyjnym Biura NFOŚiGW* w § 10 ust. 5 zawarto zapis, że koordynator odpowiada za prawidłowe i terminowe „*monitorowanie przygotowania i realizacji przedsięwzięć, w tym w szczególności: a) sprawdzanie prawidłowości dokumentów rozliczeniowych, dokumentów potwierdzających realizację i osiągnięcie zakresu rzeczowego, ekologicznego oraz zachowania trwałości, b) monitorowanie przedsięwzięcia pod kątem zgodności jego realizacji z warunkami umownymi, w tym podczas wizyt koordynatorów na przedsięwzięciach.*”.

W 2017 r. jedynie w dziewięciu spośród 53 wizytacji terenowych przeprowadzono weryfikację źródłowych dokumentów rozliczeniowych, co stanowiło tylko 17,0% wszystkich wizytacji.

Podkreślenia wymaga fakt, iż wizytacje są ważnym elementem sprawowania kontroli realizacji przedsięwzięć i tym samym prawidłowości wydatkowania środków. Właśnie wizytacje należy wykorzystać również na monitorowanie przedsięwzięć pod kątem zgodności ich realizacji z warunkami umownymi, tj. m.in. poprzez weryfikację źródłowych dokumentów rozliczeniowych stanowiących podstawę rozliczenia.

Zdaniem NIK, powyższe wizytacje należy zorganizować w taki sposób, aby zapewnić faktyczne sprawdzenie m.in. poprawności źródłowych dokumentów rozliczeniowych.

4.2. Obsługa informatyczna NFOŚiGW

W wyniku realizacji wniosku pokontrolnego NIK, sformułowanego po kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r., dotyczącego podjęcia działań w celu ostatecznego przyjęcia koncepcji i budowy zintegrowanej platformy informatycznej, Zarząd NFOŚiGW w dniu 28 listopada 2017 r. przyjął uchwałę w sprawie zmiany formuły realizacji zadań informatycznych wspierających wybrane procesy działalności statutowej NFOŚiGW oraz dalszego postępowania z Projektem ZPI. Podjęto m.in. decyzję o zamknięciu

Projektu ZPI, rozwiązaniu Komitetu Sterującego i odwołaniu Kierownika Projektu, przejęciu odpowiedzialności za realizację zadania objętego Projektem ZPI – „Elektroniczna obsługa wniosków ze środków krajowych” przez Dyrektora Departamentu Rozwoju Systemów Informatycznych. Pomimo określenia przez Zarząd NFOŚiGW w uchwale zadań, dotyczących opracowania koncepcji związanych z obsługą informatyczną Funduszu i terminów ich realizacji (zgodnie z § 1 pkt 5 uchwały, wykonanie zadań, o których mowa w punktach 3 i 4 powinno nastąpić w terminie trzech miesięcy od wejścia w życie niniejszej uchwały, która weszła w życie w dniu 29 listopada 2017 r.), nie zostały one wykonane.

NIK kolejny raz wskazuje na opóźnienia w realizacji działań NFOŚiGW w powyższym zakresie, zwracając jednocześnie uwagę, że może to spowodować ryzyko dekapitalizacji dotychczas wykonanych prac. Nakłady poniesione na projekt ZPI w latach 2014–2017 wyniosły 6.356,6 tys. zł.

4.3. Kontrola zarządcza

W 2017 r. w NFOŚiGW⁵³ przeprowadzono jedno zadanie audytowe (czynność doradcza) dotyczące oceny stanu kontroli zarządczej w NFOŚiGW w 2016 r. Nie zrealizowano siedmiu zadań audytowych z planu audytu wewnętrznego (trzech zadań zapewniających, jednej czynności doradczej i trzech czynności sprawdzających), a ósme zadanie audytowe (czynność doradcza) zostało zrealizowane, ale do dnia sporządzenia sprawozdania nie zostało przyjęte przez Zarząd NFOŚiGW. Przyczyną niezrealizowania powyższych zadań było m.in. odstępianie od ich realizacji z powodu wykonywania przez Departament Audytu i Kontroli Wewnętrznej innych zadań, m.in. doradczych.

W 2017 r. w NFOŚiGW realizowano dziesięć kontroli wewnętrznych, które dotyczyły m.in. programów operacyjnych wdrażanych ze środków MF EOG oraz NMF 2009–2014, sprawdzenia stanu zaawansowania i prawidłowości prac porządkowych i archiwizacyjnych, uzupełnienia kontroli zrealizowanej w roku 2016 dotyczącej zintegrowanej gospodarki wodno-ściekowej w dorzeczu Parsęty (kontrola zakończona), odzyskiwania wierzytelności z tytułu umowy zawartej z firmą MIFAM S.A., prawidłowości zaprojektowania systemu oraz stosowania w NFOŚiGW zasad rozliczenia i ewidencjonowania efektów środowiskowych, prawidłowości zaprojektowania i stosowania zasad windykacji należności i efektywności podejmowanych w NFOŚiGW działań, ukierunkowanych na maksymalizację udziału finansowania zwrotnego w strukturze wydatków (kontrola – według stanu na 15 marca 2018 r. – w trakcie realizacji).

Według oświadczenia Zarządu NFOŚiGW o stanie kontroli zarządczej za rok 2017, w NFOŚiGW w ograniczonym stopniu funkcjonowała adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza.

NIK zwraca uwagę, że ustalenia niniejszej kontroli wskazują, że system kontroli zarządczej w niepełnym stopniu zapełniał prawidłową i efektywną realizację celów i zadań NFOŚiGW, a mechanizmy kontroli zarządczej nie stanowiły wystarczającej odpowiedzi na ryzyko wystąpienia nieprawidłowości.

⁵³ Sprawozdanie z 31 stycznia 2018 r.

IV. Informacje dodatkowe

1. Informacje o wystąpieniu pokontrolnym i zastrzeżeniach.

W wystąpieniu pokontrolnym do Prezesa Zarządu Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, skierowanym w dniu 20 kwietnia 2018 r., Najwyższa Izba Kontroli wnosila o:

- 1) podjęcie skutecznych działań zapewniających wzrost wypłat ze środków zobowiązań wieloletnich (w tym zwłaszcza dotyczących zobowiązania „OZE i efektywność energetyczna”) oraz osiągnięcia zakładanego poziomu finansowania zwrotnego w strukturze wydatków Funduszu;
- 2) finansowanie działalności NFOŚiGW, o której mowa w art. 400a ust. 1 oraz art. 410a ust. 4–6 ustawy POŚ, jedynie w formie przewidzianej w art. 411 ust. 1 ustawy POŚ;
- 3) bezzwłoczne dostosowanie siedziby NFOŚiGW do obowiązujących wymagań w zakresie ochrony p.poż.;
- 4) sporządzenie i wdrożenie koncepcji dotyczących zadania objętego „Projektem ZPI” – „Elektroniczna obsługa umów finansowanych ze środków krajowych”, jak również w zakresie raportowania w NFOŚiGW;
- 5) ustalenie mechanizmów kontroli zarządczej, zapewniających wyeliminowanie przypadków:
 - a) dokonywania poprawek na dowodach księgowych w sposób niezgodny z uor oraz nierzetelnego opisywania dowodów księgowych pod względem merytorycznym;
 - b) przyjmowania przy wnioskach o płatność (przy realizacji umów PO liŚ 2014–2020) niekompletnych dowodów księgowych;
 - c) nieprzestrzegania wewnętrznych uregulowań NFOŚiGW, dotyczących zamówień o wartości od 2,0 tys. zł do 30,0 tys. euro;
 - d) wydatkowania środków na inwestycje zakończone przed zawarciem umowy o dofinansowanie;
 - e) dokonywania zmian w umowach po terminie ich realizacji;
- 6) zaprzestanie żądania od beneficjentów podejmowania działań (na dowodach księgowych) niezgodnych z uor;
- 7) prawidłowe definiowanie w umowach efektów ekologicznych i rzeczowych;
- 8) terminowe rozpatrywanie wniosków o dofinansowanie przedsięwzięć;
- 9) dostosowanie systemu informatycznego rejestracji wniosków do realizowanych projektów;
10. właściwe monitorowanie przedsięwzięć pod kątem zgodności z umowami poprzez wykorzystanie wizytacji do weryfikacji źródłowych dokumentów rozliczeniowych.

W dniu 11 maja 2018 r. Prezes Zarządu Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej zgłosił 10 zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego.

Uchwałą Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 25 maja 2018 r. jedno zastrzeżenie zostało uwzględnione w części, a dziewięć oddalono.

2. Finansowe rezultaty kontroli

Na finansowe rezultaty kontroli na kwotę ogółem 691,7 tys. zł złożyły się:

- kwota 458,6 tys. zł – korzyści finansowe z tytułu przychodów z pożytków (odsetek), od środków wypłacanych w formie zaliczek (zapis dotyczący konieczności lokowania wolnych środków

i przekazywania odsetek na rzecz NF został wprowadzony do umów z beneficjentami na wniosek NIK);

- kwota 210,3 tys. zł – wydatkowana z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami;
- kwota 22,8 tys. zł – wydatkowana z naruszeniem prawa.

Załączniki

Załącznik 1. Wykonanie planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej

Tabela 1. Wykonanie planu finansowego NFOŚiGW⁵⁸

Lp.	Wyszczególnienie	2016 r.		2017 r.		4:3	5:3	5:4
		Wykonanie	Ustawa budżetowa	Wykonanie				
		tys. zł			%			
1	2	3	4	5	6	7	8	
Część A PLAN FINANSOWY W UKŁADZIE MEMORIAŁOWYM								
I. STAN NA POCZĄTEK ROKU		x						
1	Środki obrotowe, w tym:	4 994 880,1	5 449 008	5 817 114,3	109,1	116,5	106,8	
1.1	Środki pieniężne	4 199 014,1	4 528 782	5 002 431,0	107,9	119,1	110,5	
1.2	Należności krótkoterminowe, w tym:	793 799,7	918 160	814 683,3	115,7	102,6	88,7	
1.2.1	z tytułu udzielonych pożyczek	767 366,0	897 050	790 737,9	116,9	103,0	88,1	
1.2.2	od jednostek sektora finansów publicznych	347 960,4	0	271 576,0	0,0	78,0	-	
1.3	Zapasy	0,6	1	0,0	166,7	0,0	0,0	
2	Należności długoterminowe, w tym:	5 396 323,8	5 215 233	5 048 428,5	96,6	93,6	96,8	
2.1	z tytułu udzielonych pożyczek	5 396 323,8	5 215 233	5 048 428,5	96,6	93,6	96,8	
2.2	od jednostek sektora finansów publicznych	3 137 108,9	0	1 273 783,1	0,0	40,6	-	
3	Zobowiązania, w tym:	70 380,6	50 607	39 077,2	71,9	55,5	77,2	
3.1	z tytułu zaciągniętych pożyczek i kredytów	0,0	0	0,0	-	-	-	
3.2	wymagalne	0,0	0	0,0	-	-	-	
II	PRZYCHODY OGÓŁEM	1 877 096,6	1 483 688	1 862 677,4	79,0	99,2	125,5	
1	Przychody z prowadzonej działalności, z tego:	1 571 202,4	1 165 230	1 535 415,3	74,2	97,7	131,8	
1.1	Przychody netto ze sprzedaży produktów sprzedanych NFZ	X	0	0,0	-	-	-	
1.2	Przychody z tytułu składek na ubezpieczenie zdrowotne	X	0	0,0	-	-	-	
1.3	Oplaty i kary za korzystanie ze środowiska	326 636,8	348 300	296 720,0	106,6	90,8	85,2	
1.4	Oplaty eksploatacyjne i koncesyjne	270 370,8	265 000	272 677,3	98,0	100,9	102,9	
1.5	Oplaty wynikające z ustawy z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji	-19 847,4	3 500	-16 331,5	-17,6	82,3	-466,6	
1.6	Oplaty zastępcze i kary wynikające z ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne	402 175,6	385 000	518 996,5	95,7	129,0	134,8	
1.7	Oplaty zastępcze i kary wynikające z ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o efektywności energetycznej	538 500,3	150 000	416 374,4	27,9	77,3	277,6	
1.8	Pozostałe opłaty i składki	53 366,3	13 430	46 978,6	25,2	88,0	349,8	
2	Dotacje z budżetu państwa	71 353,2	81 534	70 510,2	114,3	98,8	86,5	
3	Środki otrzymane z Unii Europejskiej	249,0	1 020	420,8	409,6	169,0	41,3	
4	Środki od innych jednostek sektora finansów publicznych	0,0	0	0,0	-	-	-	
5	Pozostałe przychody, w tym:	234 292,0	235 904	256 331,1	100,7	109,4	108,7	
5.1	Odsetki (np. z tytułu udzielonych pożyczek), w tym:	224 028,7	225 700	236 365,3	100,7	105,5	104,7	
5.1.1	Odsetki od depozytów u Ministra Finansów lub z tytułu skarbowych papierów wartościowych	68 473,3	67 300	87 017,4	98,3	127,1	129,3	
5.2	Środki otrzymane od jednostek spoza sektora finansów publicznych	0,0	0	0,0	-	-	-	

⁵⁸ Plan finansowy na 2017 r. nie był zmieniany.

Lp.	Wyszczególnienie	2016 r.	2017 r.		4:3	5:3	5:4
		Wykonanie	Ustawa budżetowa	Wykonanie			
		tys. zł					
1	2	3	4	5	6	7	8
5.3	Równowartość odpisów amortyzacyjnych	163,9	164	150,6	100,1	91,9	91,8
III	KOSZTY OGÓLEM	1 223 961,4	1 270 006	833 637,3	103,8	68,1	65,6
1	Koszty funkcjonowania	83 385,8	101 800	92 992,2	122,1	111,5	91,3
1.1	Amortyzacja	4 260,8	4 930	3 879,7	115,7	91,1	78,7
1.2	Materiały i energia	1 239,4	1 483	1 421,1	119,7	114,7	95,8
1.3	Usługi obce	4 837,3	8 847	4 827,8	182,9	99,8	54,6
1.4	Wynagrodzenia, z tego:	58 330,2	66 300	65 762,5	113,7	112,7	99,2
1.4.1	osobowe	57 398,0	64 900	64 896,4	113,1	113,1	100,0
1.4.2	bezosobowe	932,2	1 400	866,1	150,2	92,9	61,9
1.4.3	pozostałe	0,0	0	0,0	-	-	-
1.5	Świadczenia na rzecz osób fizycznych	210,0	540	60,0	257,1	28,6	11,1
1.6	Składki, z tego na:	9 754,1	12 690	10 978,2	130,1	112,5	86,5
1.6.1	ubezpieczenie społeczne	8 696,7	11 230	9 801,4	129,1	112,7	87,3
1.6.2	Fundusz Pracy	1 057,4	1 460	1 176,8	138,1	111,3	80,6
1.6.3	Fundusz Emerytur Pomostowych	0,0	0	0,0	-	-	-
1.7	Płatności odsetkowe wynikające z zaciągniętych zobowiązań	0,0	0	0,0	-	-	-
1.8	Podatki i opłaty, z tego:	1 465,7	1 676	1 512,1	114,3	103,2	90,2
1.8.1	podatek akcyzowy	0,0	0	0,0	-	-	-
1.8.2	podatek od towarów i usług (VAT)	0,0	0	0,0	-	-	-
1.8.3	opłaty na rzecz budżetów jednostek samorządu terytorialnego	621,7	650	622,4	104,6	100,1	95,8
1.8.4	podatki stanowiące źródło dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego	252,8	270	250,6	106,8	99,1	92,8
1.8.5	opłaty na rzecz budżetu państwa	48,2	96	56,9	199,2	118,0	59,3
1.8.6	pozostałe podatki i opłaty	543,0	660	582,2	121,5	107,2	88,2
1.9	Pozostałe koszty funkcjonowania	3 288,3	5 334	4 550,8	162,2	138,4	85,3
2	Koszty realizacji zadań, w tym:	1 089 851,2	1 046 633	641 531,7	96,0	58,9	61,3
2.1	- środki przekazane innym podmiotom	1 089 551,8	1 046 053	641 531,7	96,0	58,9	61,3
3	Pozostałe koszty, w tym:	50 724,4	121 573	99 113,4	239,7	195,4	81,5
3.1	Środki na wydatki majątkowe	0,0	0	0,0	-	-	-
IV	WYNIK BRUTTO (poz. II – III)	653 135,2	213 682	1 029 040,1	32,7	157,6	481,6
V	Obowiązkowe obciążenia wyniku finansowego	0,0	0	0,0	-	-	-
1	Podatek dochodowy od osób prawnych	0,0	0	0,0	-	-	-
2	Pozostałe obciążenia wyniku finansowego, w tym:	0,0	0	0,0	-	-	-
2.1	Wpłata do budżetu państwa (np. z zysku, nadwyżki środków finansowych)	X	0	0,0	-	-	-
VI	WYNIK NETTO (poz. IV – V)	653 135,2	213 682	1 029 040,1	32,7	157,6	481,6
VII	DOTACJE Z BUDŻETU PAŃSTWA	71 353,2	X	70 510,2	-	98,8	
1	Dotacje ogółem, z tego:	71 353,2	81 534	70 510,2	114,3	98,8	86,5
1.1	- podmiotowa	0,0	0	0,0	-	-	-
1.2	- przedmiotowa	0,0	0	0,0	-	-	-
1.3	- celowa	0,0	0	0,0	-	-	-

Lp.	Wyszczególnienie	2016 r.	2017 r.		4:3	5:3	5:4
		Wykonanie	Ustawa budżetowa	Wykonanie			
		tys. zł					
1	2	3	4	5	6	7	8
1.4	- celowa na finansowanie projektów z udziałem środków UE - bieżące	36 669,6	61 878	46 710,1	168,7	127,4	75,5
1.4.1	w tym na współfinansowanie	0,0	9 282	8 926,3	-	-	96,2
1.5	- celowa na finansowanie projektów z udziałem środków UE - majątkowe	34 683,6	19 656	23 800,1	-	-	121,1
1.5.1	w tym na współfinansowanie	0,0	2 948	145,5	-	-	4,9
1.6	- na inwestycje i zakupy inwestycyjne	0,0	0	0,0	-	-	-
VIII	ŚRODKI NA WYDATKI MAJĄTKOWE (nakłady na rzeczowe aktywa trwałe i wartości niematerialne i prawne)	200 000,0	6 326	3 422,1	3,2	-	54,1
IX	ŚRODKI PRZYZNANE INNYM PODMIOTOM	1 089 551,8	1 046 053	641 531,7	96,0	58,9	61,3
X	STAN NA KONIEC ROKU	X	X		-	-	-
1	Środki obrotowe, w tym:	5 817 114,3	5 114 723	7 308 636,6	87,9	125,6	142,9
1.1	Środki pieniężne	5 002 431,0	4 237 102	6 486 014,5	84,7	129,7	153,1
1.2	Należności krótkoterminowe, w tym:	814 683,3	876 289	822 622,1	107,6	101,0	93,9
1.2.1	z tytułu udzielonych pożyczek	790 737,9	868 300	796 988,4	109,8	100,8	91,8
1.2.2	od jednostek sektora finansów publicznych	271 576,0	0	284 529,3	0,0	104,8	-
1.3	Zapasy	0,0	1	0,0	-	-	0,0
2	Należności długoterminowe, w tym:	5 048 428,5	5 615 422	4 601 250,2	111,2	91,1	81,9
2.1	z tytułu udzielonych pożyczek	5 048 428,5	5 615 422	4 601 250,2	111,2	91,1	81,9
2.2	od jednostek sektora finansów publicznych	1 273 783,1	0	1 049 391,1	0,0	82,4	-
3	Zobowiązania, w tym:	39 077,2	53 630	36 106,3	137,2	92,4	67,3
3.1	z tytułu zaciągniętych pożyczek i kredytów	0,0	0	0,0	-	-	-
3.2	wymagalne	0,0	0	0,0	-	-	-

Część B. DANE UZUPEŁNIAJĄCE

Lp.	Wyszczególnienie	2016 r.	2017 r.		4:3	5:3	5:4
		Wykonanie	Ustawa budżetowa	Wykonanie			
		tys. zł					
1	2	3	4	5	6	7	8
1	Wolne środki finansowe przekazane w zarządzanie lub depozyt u Ministra Finansów	4 996 136,6	4 236 103	6 472 906,6	84,8	129,6	152,8
1.1	- depozyty overnight (O/N)	590 236,6	635 373	457 806,6	107,6	77,6	72,1
1.2	- depozyty terminowe	4 405 900,0	3 600 730	6 015 100,0	81,7	136,5	167,1

Tabela 2. Zatrudnienie i wynagrodzenia w NFOŚiGW

Lp.	Wyszczególnienie	Wykonanie 2016		Plan na 2017 r. **		Wykonanie 2017		Przeciętne wynagrodzenie miesięczne	9:4	
		Przeciętne zatrudnienie	Wynagrodzenie	Przeciętne wynagrodzenie miesięczne na 1 etat	Przeciętne zatrudnienie	Wynagrodzenie	Przeciętne zatrudnienie			Wynagrodzenie
		Osoby/etaty	tys. zł	zł	Osoby/etaty	tys. zł	Osoby/etaty			tys. zł
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
1	Ogółem - osobowe, w tym:	559/556	51 780,3	7 760,8	615*	64 900,0	594/587	57 269,8	8 130,3	104,8
	- Zarząd	5/5	1 372,4	22 873,0	x	x	4/4	1 073,1	22 356,3	97,7
	- Administracja	554/551	50 407,9	7 623,7	x	x	590/583	56 196,7	8 032,7	105,4
2	Ogółem bezosobowe, w tym:	14	932,2	x	x***	1 400,0	15	866,1	x	x
	- pracownicy	0	0,0	x	x	x	0	0,0	x	x
	- pozostali	14	932,2	x	x	x	15	866,1	x	x

* przeciętne zatrudnienie w NFOŚiGW planowane jest w etatach.

** w NFOŚiGW nie sporządza się Planu przeciętnego zatrudnienia dla Zarządu i innych komórek organizacyjnych, a jedynie ogółem.

*** w NFOŚiGW nie planowano liczby osób dla wynagrodzeń bezosobowych

Plan wynagrodzeń na rok 2017 wynosił **66 300 tys. zł**,
w tym:

wynagrodzenia osobowe 64 900 tys. zł

wynagrodzenie bezosobowe 1 400 tys. zł

Dane dotyczące wynagrodzeń osobowych prezentowane są bez rezerw na nagrodę roczną dla członków Zarządu i Głównego Księgowego oraz pieniężną dla pracowników, bez odpraw pieniężnych w związku z likwidacją stanowiska pracy, odszkodowań.

wynagrodzenia osobowe 2017 r. (tys. zł) - wg Planu finansowego NFOŚiGW	64 896,4
rezerwa na nagrody pieniężne i roczne, aktualizacja rezerw na przyszłe świadczenia pracownicze, odprawy pieniężne, odszkodowania	-7 626,6
	57 269,8

Tabela 3. Środki wydatkowane na finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej

Lp.	Treść	Wykonanie 2016 r.	Plan działalności 2017 r.	Wykonanie 2017 r.	Wskaźnik 5/4	Wskaźnik 5/3
		tys. zł			%	
1	2	3	4	5	6	7
I	Środki NFOŚiGW na finansowanie przedsięwzięć (pożyczki, dotacje, dopłaty, środki przekazane za pośrednictwem rezerwy celowej budżetu państwa)	1 708 358,0	2 156 000,0	1 097 260,3	50,9	64,2
1.1	Finansowanie pożyczkowe	618 506,8	1 110 000,0	455 728,7	41,1	73,7
1.2	Finansowanie bezwrotne (dotacje, dopłaty, umorzenia pożyczek, środki przekazane za pośrednictwem rezerwy celowej budżetu państwa)	1 089 551,8	1 046 000,0	641 531,6	61,3	58,9
1.3	Koszty obsługi zielonych inwestycji (GIS)	299,4	0,0	0,0	-	0,0
II	Finansowanie kapitałowe	200 000,0	150 000,0	65 786,0	43,9	32,9
III	Dotacje ze środków europejskich obsługiwane przez NFOŚiGW	1 002 025,0	1 068 300,0	980 381,9	91,8	97,8
IV	Razem środki NFOŚiGW i dotacje ze środków europejskich	2 910 383,0	3 374 300,0	2 143 428,2	63,5	73,6

Tabela 4. Dotacyjne finansowanie przedsięwzięć

Lp.	Treść	Finansowanie bezzwrotne - łącznie ze środkami przekazanymi za pośrednictwem rezerwy celowej budżetu państwa				
		Wykonanie 2016 r.	Plan 2017 r.	Wykonanie 2017 r.	Wskaźnik 5/4	Wskaźnik 5/3
		tys. zł			%	
1	2	3	4	5	6	7
I	Dotacyjne finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej ze środków krajowych	1 031 312,1	1 000 191,0	594 667,5	59,5%	57,7
1.	Ochrona wód	46 985,2	25 000,0	31 093,2	124,4	66,2
2.	Gospodarka wodna	85 977,6	56 726,0	46 200,8	81,4	53,7
3.	Ochrona klimatu i atmosfery	263 320,2	255 095,0	124 450,9	48,8	47,3
4.	Ochrona powierzchni ziemi	216 606,0	55 115,0	19 516,4	35,4	9,0
5.	Ochrona przyrody i krajobrazu	30 269,1	19 809,0	19 979,0	100,9	66,0
6.	Geologia i Górnictwo	145 659,5	275 767,0	135 711,3	49,2	93,2
7.	Monitoring środowiska	91 451,1	104 728,0	97 671,0	93,3	106,8
8.	Zapobieganie klęskom żywiołowym i poważnym awariom oraz usuwanie ich skutków	20 334,3	17 690,0	13 995,2	79,1	68,8
9.	Edukacja ekologiczna	24 845,2	25 252,0	12 795,1	50,7	51,5
10.	Ekspertyzy i prace naukowo-badawcze	69 882,9	87 374,0	67 144,0	76,8	96,1
11.	Umorzenia pożyczek i kredytów	19 982,0	24 736,0	16 274,1	65,8	81,4
12.	GEKON - Generator Koncepcji Ekologicznych	11 065,3	38 000,0	8,6	0,0	0,1
13.	Doradztwo energetyczne	4 933,7	9 600,0	8 327,9	86,7	168,8
14.	Ekologiczne formy transportu	0,0	1 500,0	1 500,0	100,0	-
15.	Rezerwa	0,0	3 799,0	0,0	0,0	-
II	LIFE	23 225,3	25 821,0	19 353,9	75,0	83,3
III	Korekta systemowa dla przedsięwzięć ISPA/FS	14 176,4	17 256,0	22 829,7	132,3	161,0
IV	Korekta systemowa dla przedsięwzięć PO liŚ	20 507,0	0,0	0,0	-	0,0
V	Współfinansowanie MF EOG i NMF (Fundusz Małych Grantów i Fundusz Współpracy Dwustronnej)	331,0	2 732,0	4 680,5	171,3	1414,0
VI	Koszty Obsługi Zielonych Inwestycji (GIS)	299,4	0,0	0,0	-	0,0
VII	Finansowanie dotacyjne razem	1 089 851,2	1 046 000,0	641 531,6	61,3	58,9

Tabela 5. Środki europejskie – dotacyjne finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej

Lp.	Wyszczególnienie	Wykonanie 2016 r.	Plan działalności 2017 r.	Wykonanie 2017 r.	Wskaźnik 5/4	Wskaźnik 5/3
		tys.zł			%	
1	2	3	4	5	6	7
1	PO liŚ, NMF i MF EOG	994 895,9	1 050 672,0	936 438,4	89,1	94,1
1.1	Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2007-2013*)	770 982,3	66 427,0	65 972,40	99,3	8,6
1.1.1	<i>Priorytet I</i>	356 810,1	42 155,0	40 886,4	97,0	11,5
1.1.2	<i>Priorytet II</i>	208 144,1	24 272,0	25 466,0	104,9	12,2
1.1.3	<i>Priorytet III</i>	57 314,9	0,0	-141,1	-	-0,2
1.1.4	<i>Priorytet IV</i>	40 370,8	0,0	-238,9	-	-0,6
1.1.5	<i>Priorytet IX</i>	108 342,4	0,0	0,0	-	0,0
1.2	Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2014-2020*)	55 000,0	791 047,0	646 164,30	81,7	1174,8
1.2.1	<i>Priorytet I</i>	0,0	105 569,0	177 098,8	167,8	-
1.2.2	<i>Priorytet II</i>	55 000,0	685 478,0	469 065,5	68,4	852,8
1.3	Norweski Mechanizm Finansowy i Mechanizm Finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego	168 913,6	193 198,0	224 301,7	116,1	132,8
2	Środki europejskie - ewidencja pozabilansowa	7 015,2	17 503,0	43 940,5	251,0	626,4
2.1	<i>ISPA/Fundusz Spójności</i>	7 015	17 503,0	43 940,5	251,0	626,4
3	Pozostałe środki europejskie - ewidencja bilansowa	113,9	125,0	3,0	2,4	2,6
3.1	<i>EFP PHARE**)</i>	113,9	0,0	3,0	-	2,6%
3.2	<i>EFP SIDA (BITS)</i>	0,0	125,0	0,0	0,0	-
4	Razem środki europejskie obsługiwane przez Narodowy Fundusz (1+2+3)	1 002 025,0	1 068 300,0	980 381,9	91,8	97,8

*) – wykonanie uwzględnia zwroty niewykorzystanych przez beneficjentów kwot do BGK, które otrzymały decyzję o powiększeniu limitu.

***) – wykonanie uwzględnia korekty z 2014 roku zaksięgowane w 2016 r.

Załącznik 2. Kalkulacja oceny ogólnej – Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej

Oceny wykonania planu finansowego NFOŚiGW dokonano stosując kryteria⁵⁹ oparte na wskaźnikach wartościowych opracowanych przez NIK i opublikowanych w Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2017 roku⁶⁰.

Przychody: 1.862.677,4 tys. zł

Koszty (łącznie z wydatkami majątkowymi): 833.637,3 tys. zł

Finansowanie zwrotne: 521.514,7 tys. zł

Łączna kwota G: 3.217.829,4 tys. zł (kwota przychodów + kwota kosztów + finansowanie zwrotne)

Waga przychodów w łącznej kwocie Wp = P : G = 0,5789

Waga kosztów (łącznie z wydatkami majątkowymi) i finansowania zwrotnego w łącznej kwocie: Wk = (K+ Fz) : G = 0,4211

Nie stwierdzono nieprawidłowości w przychodach.

Ocena cząstkowa przychodów – pozytywna (5).

Nieprawidłowości w kosztach (łącznie z wydatkami majątkowymi) i finansowaniu zwrotnym: dotyczyły sfinansowania zadania niezgodnie z przepisami ustawy POŚ (22,8 tys. zł)⁶¹ oraz dofinansowania zadania po zakończeniu jego realizacji (210,3 tys. zł)⁶², co stanowiło łącznie 0,02% kosztów ogółem i finansowania zwrotnego. Ponadto, ze względu na stwierdzone nieprawidłowości, dotyczące m.in.:

- niewykonania w 2017 r. planowanego zadania inwestycyjnego dotyczącego zabezpieczenia przeciwpożarowego budynku NFOŚiGW, co może skutkować zagrożeniem życia i zdrowia ludzkiego⁶³;
- opóźnień w rozpatrywaniu wniosków o dofinansowanie przedsięwzięć⁶⁴;

powyższą ocenę obniżono o jeden punkt.

Łączna ocena przychodów i kosztów ŁO = 5 x 0,5789 + 4 x 0,4211 = 4,5789

Jednakże, z uwagi stwierdzone nieprawidłowości wskazujące na brak realizacji wniosków pokontrolnych z lat ubiegłych a także utrzymujące się od kilku lat niewłaściwe funkcjonowanie systemu kontroli zarządczej, potwierdzone ustalonymi nieprawidłowościami (w toku niniejszej kontroli), polegającymi m.in. na:

- nieosiągnięciu zakładanego poziomu udziału finansowania zwrotnego w strukturze wypłat NFOŚiGW⁶⁵;
- niższym niż planowano wykonaniu finansowania dotacyjnego i pożyczkowego (co spowodowało wzrost stanu środków pieniężnych o 29,7% w porównaniu do 2016 r.)⁶⁶

ocenę ogólną obniżono o jeden punkt.

Ocena ogólna – 3,0

⁵⁹ <http://www.nik.gov.pl/kontrole/standardy-kontroli-nik/>.

⁶⁰ Porównaj: <http://www.nik.gov.pl/kontrole/analiza-budzetu-panstwa/>.

⁶¹ Str. 13 niniejszej informacji.

⁶² Str. 18 niniejszej informacji.

⁶³ Str. 14 niniejszej informacji.

⁶⁴ Str. 18 niniejszej informacji.

⁶⁵ Str. 16 niniejszej informacji.

⁶⁶ Str. 15 i 16 niniejszej informacji.

Załącznik 3. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Sejmowa Komisja Finansów Publicznych
8. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
9. Sejmowa Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa
10. Minister Finansów
11. Minister Środowiska
12. Prezes Zarządu Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej