

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DEPARTAMENT ŚRODOWISKA

KSI.410.001.00.2015

Nr ewid. 130/2015/P/15/001/KSI

Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2014 r. planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej

Warszawa czerwiec 2015 r.

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

Wizją *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 2014 r. planu finansowego
Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska
i Gospodarki Wodnej**

Dyrektor Departamentu Środowiska

Anna Krzywicka



Zatwierdzam:

Krzysztof Kwiatkowski



Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, dnia 8. czerwca 2015r.

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

Spis treści

I. Ocena kontrolowanej działalności	4
1. Ocena ogólna	4
2. Sprawozdawczość.....	5
3. Uwagi i wnioski.....	5
II. Wyniki kontroli	7
1. Księgi rachunkowe	7
2. Planowanie przychodów i kosztów.....	8
3. Środki krajowe.....	9
4. Wykonanie zadań	17
5. Realizacja programów współfinansowanych środkami zagranicznymi.....	23
6. Inne ustalenia kontroli.....	24
III. Informacje dodatkowe.....	26
1. Informacje o wystąpieniu pokontrolnym i zastrzeżeniach	26
2. Finansowe rezultaty kontroli	26

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

Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej² prowadzi samodzielną gospodarkę finansową, pokrywając z posiadanych środków i uzyskiwanych wpływów wydatki na finansowanie zadań określonych w ustawie oraz kosztów działalności (art. 400q ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – *Prawo ochrony środowiska*³, zwaną dalej „POŚ”). Nadzór nad jego działalnością sprawuje minister właściwy do spraw środowiska (art. 400r ust. 1 ustawy POŚ). Organami Narodowego Funduszu są Rada Nadzorcza Narodowego Funduszu i Zarząd Narodowego Funduszu (art. 400c ust. 1 ustawy POŚ). Przepis art. 400h ust. 1 i 2 ustawy POŚ określa zadania Rady Nadzorczej Narodowego Funduszu, natomiast zadania Zarządu Narodowego Funduszu zostały określone w art. 400k ust. 1 i 2 ustawy POŚ. Zarząd NFOŚiGW przedkładał Ministrowi Środowiska informacje zbiorcze, wymagane ustawą POŚ, a także na bieżąco informacje dotyczące realizacji zadań finansowanych ze środków zagranicznych i z innych źródeł.

Prezes Zarządu NFOŚiGW oraz jego zastępcy ponoszą odpowiedzialność za realizację zadań określonych w ustawie POŚ oraz nadzorują realizację zadań wykonywanych przez podległe komórki organizacyjne, w tym w zakresie wykonywania planu finansowego.

I. Ocena kontrolowanej działalności

1. Ocena ogólna

W ocenie⁴ Najwyższej Izby Kontroli wykonanie w 2014 r. planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej⁵ było zgodne z przyjętymi założeniami w ustawie budżetowej. Środki własne Narodowego Funduszu oraz funduszy europejskich stanowiły istotne wsparcie finansowe dla beneficjentów realizujących zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości wskazują, że system kontroli zarządczej nie był w pełni skuteczny i efektywny. Ustalone w ramach tego systemu mechanizmy kontroli nie stanowiły wystarczającej odpowiedzi na ryzyko wystąpienia nieprawidłowości.

Rzetelnie zaplanowano i zrealizowano przychody, które ewidencjonowano i lokowano zgodnie z obowiązującymi przepisami. Sprawozdania w zakresie operacji finansowych (Rb-N i Rb-Z) oraz sprawozdanie Rb-BZ2 z wykonania planu finansowego państwowej osoby prawnej w układzie zadaniowym, sporządzone zostały na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej.

W toku kontroli stwierdzono m.in. nieprawidłowości polegające na:

- niezidentyfikowaniu ryzyka związanego ze zmianą sposobu dokumentowania przez beneficjentów rozliczenia środków otrzymanych na realizację zadań, co spowodowało, że nie zostały wzmocnione mechanizmy kontroli zarządczej w celu zminimalizowania skutków tego ryzyka;
- objęciu beneficjentów, stanowiących grupę podwyższonego ryzyka, nieadekwatną do poziomu tego ryzyka liczbą kontroli terenowych, w których badane były dokumenty finansowo-księgowe;
- nierzetelnym przekazaniu i rozliczeniu kolejnych transz dotacji wykonawcom;
- ewidencjonowaniu dowodów księgowych w księgach rachunkowych z naruszeniem przepisów ustawy z dnia 29 września 1994 r. o *rachunkowość*⁶ (uor);
- nierzetelnym przeprowadzaniu kontroli merytorycznej dokumentów finansowo-księgowych beneficjentów;
- wzroście, w porównaniu do 2013 r., liczby umów nierozliczonych pod względem uzyskanego efektu ekologicznego, w szczególności w dziedzinie ochrony atmosfery.

¹ Dz.U. z 2012 r., poz. 82 z późn. zm.

² Zwanego dalej „NFOŚiGW”, „Narodowym Funduszem” lub „NF”.

³ Dz.U. z 2013 r., poz. 1232 z późn. zm.

⁴ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 roku Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani negatywnej stosuje się ocenę opisową.

⁵ Zwanego dalej „NFOŚiGW”, „Narodowym Funduszem” lub „NF”.

⁶ Dz.U. z 2013 r., poz. 330 z późn. zm.

W toku kontroli stwierdzono również, że ze środków funduszu podstawowego wydatkowano w 2014 r. w formie dotacji o 158,4% środków więcej niż zasilające ten fundusz przychody z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska. Był to kolejny rok, w którym wypłaty z funduszu podstawowego były wyższe od wpływów. W ocenie NIK, kontynuacja takiego trendu może zagrażać utrzymaniu płynności finansowej tego funduszu. Poza tym w 2014 r. wskaźnik finansowania w formie pożyczkowej, po niewielkim wzroście w roku 2013, znów uległ obniżeniu. W 2014 r. wskaźnik finansowania zwrotnego wyniósł 33,1% wobec 37,6% w 2013 r. całości udzielonego finansowania. Był on niższy od zaplanowanego na 2014 r. o 2,4%.

Szczegółowa kalkulacja oceny końcowej NFOŚiGW została przedstawiona w załączniku nr 8 niniejszej *Informacji*.

2. Sprawozdawczość

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie sporządzone na koniec IV kwartału 2014 r. sprawozdania Rb-N – *Kwartalne sprawozdanie o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych* i Rb-Z – *Kwartalne sprawozdanie o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji* w zakresie operacji finansowych oraz roczne sprawozdanie Rb-BZ2 z wykonania w 2014 r. planu finansowego w układzie zadaniowym, w tym zgodność wykazanych w nich kwot z ewidencją księgową. Ewidencja ta wprowadzona była w warunkach przyjętego systemu kontroli zarządczej w zakresie finansowym zawierającego wszystkie wymagane elementy/czynności określone w aktach prawnych i regulacjach wewnętrznych oraz obowiązujących standardach. W przyjętej koncepcji kontroli ustanowiono mechanizmy kontroli zapobiegające ryzykom zidentyfikowanym w obszarze prowadzenia ksiąg rachunkowych, które jednak nie przeciwdziałały wystąpieniu tych ryzyk.

3. Uwagi i wnioski

NFOŚiGW stanowi jeden z podstawowych podmiotów wspierających, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, realizację przedsięwzięć służących ochronie środowiska i gospodarki wodnej, przy wykorzystaniu również środków z funduszy europejskich.

Biorąc pod uwagę ogólną kwotę środków publicznych przekazywanych beneficjentom na wykonanie tych przedsięwzięć, zdaniem NIK, nie do zaakceptowania jest wypłacanie lub rozliczanie wykorzystywanych przez beneficjentów środków tylko na podstawie zestawień dowodów księgowych. Dlatego też niezbędne jest wzmocnienie mechanizmów kontroli, w tym poprzez wizytacje terenowe, w celu zminimalizowania skutków nieprawidłowości w rozliczeniach. Należy bowiem zwrócić uwagę, że w 2014 r. wydatkowano w NFOŚiGW kwotę 737.352,0 tys. zł na podstawie wyłącznie zbiorczego zestawienia dowodów księgowych bez żądania kopii dokumentów źródłowych.

W celu wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości, oprócz wniosków sformułowanych w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Prezesa Zarządu NFOŚiGW, NIK wnosi do:

Ministra Środowiska:

- o podjęcie skutecznych działań w celu zapłaty odsetek od zwróconych nadpłat z tytułu opłat za brak sieci zbierania pojazdów wycofanych z eksploatacji;

Ministra Finansów:

- o wprowadzenie we wzorzec projektu planu finansowego stosownych pozycji umożliwiających właściwe prezentowanie sytuacji finansowej NFOŚiGW zgodnie z art. 400q ust. 4 pkt 6 ustawy POŚ;

Ministra Środowiska i Ministra Finansów:

- o rozważenie możliwości uwzględniania, w pracach nad konsolidacją budżetu państwa w układzie zadaniowym, propozycji nazw mierników określonych przez NFOŚiGW dla zadań realizowanych przez Narodowy Fundusz;
- o rozważenie możliwości doprowadzenia do korelacji wartości mierników z poniesionymi nakładami w danym roku budżetowym;

Prezesa Zarządu NFOŚiGW:

- o maksymalne wykorzystywanie wizytacji terenowych, jako dodatkowego (poza kontrolami terenowymi i weryfikacją określonej próby dokumentów źródłowych w siedzibie NFOŚiGW) mechanizmu kontroli do sprawdzenia u beneficjentów prawidłowości dokumentów źródłowych;
- o podejmowanie przez Zarząd NFOŚiGW decyzji w sprawie inwestycji finansowych, na podstawie rzetelnej oceny sytuacji finansowej podmiotów oferujących do sprzedaży określone instrumenty finansowe;
- o monitorowanie skuteczności wprowadzonych rozwiązań przeciwdziałających rozwiązywaniu umów pożyczek przez beneficjentów, po wykorzystaniu środków z umów dotacji;
- o doprowadzenie do zwiększenia udziału finansowania pożyczkowego w stosunku do finansowania dotacyjnego;
- o skuteczne wyegzekwowanie zaległości z tytułu opłat eksploatacyjnych i koncesyjnych oraz zaległości wynikających z umów trudnych⁷;
- o wprowadzenie do systemu SAP możliwości ewidencjonowania wniosków państwowych jednostek budżetowych wraz z kodem klasyfikacji zadaniowym wskazanym przez wnioskodawcę.

⁷ Umowy trudne – według Instrukcji postępowania z umowami trudnymi w NFOŚiGW:

- a) umowa pożyczki, w której zaległość w spłacie kapitału przekracza okres 90 dni od terminu określonego w harmonogramie spłat,
- b) umowa pożyczki, w której zaległość w spłacie odsetek umownych przekracza okres 120 dni od terminu określonego w harmonogramie spłat,
- c) umowa pożyczki, dotacji i umowa umorzeniowa, która została wypowiedziana na podstawie uchwały Zarządu NFOŚiGW,
- d) wierzytelności objęte postępowaniem upadłościowym, układowym lub likwidacyjnym,
- e) umowa pożyczki, dotacji i umowa umorzenia, w przypadku której – w momencie zamykania rzeczowo-ekologiczno-finansowego w NFOŚiGW – powzięto wiedzę o zdarzeniu powodującym powstanie należności wobec NFOŚiGW,
- f) umowa pożyczki, dotacji i umowa umorzeniowa, która została rozliczona i zamknięta rzeczowo, ekologicznie i finansowo (w tym zwolniono zabezpieczenia) w przypadku, gdy na skutek kontroli przeprowadzonej u beneficjenta przez uprawnione jednostki NFOŚiGW powzięto informację o nienależyтым wykonaniu jej postanowień przez beneficjenta, powodującym powstanie należności wobec NFOŚiGW,
- g) umowa lokaty bankowej, w której termin zwrotu środków finansowych NFOŚiGW został przekroczony lub upłynął.

II. Wyniki kontroli

1. 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, natomiast zwraca uwagę na nieskuteczność funkcjonowania mechanizmów kontroli zarządczej dotyczących operacji finansowych i gospodarczych.

Szczegółowym badaniem, w wyniku losowania przeprowadzonego przy użyciu narzędzia informatycznego – programu informatycznego *Pomocnik kontrolera* – 5.5., objęto łącznie 107 dowodów i odpowiadających im zapisów księgowych na kontach rozrachunków krajowych, jak również dotacji i pożyczek udzielonych przez NFOŚiGW w 2014 r. Łączna wartość operacji udokumentowanych zbadanymi dowodami księgowymi wyniosła 588.029,1 tys. zł, z tego: 80 dowodów na łączną kwotę 574.142,4 tys. zł – wylosowanych metodą monetarną MUS⁸ oraz 27 dowodów na łączną kwotę 13.886,7 tys. zł – wybranych metodami niestatystycznymi, w wyniku przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych oraz badania celowego dowodów księgowych badanych umów. Wszystkie zbadane dowody zostały zaksięgowane do właściwego roku i okresu sprawozdawczego, kwoty ujęte w księgach rachunkowych były zgodne z dowodami księgowymi jak również nie wystąpiły opóźnienia w ich księgowaniu.

Wyniki badania poprawności formalnej (zgodności dowodów i zapisów księgowych) wykazały, że w 12 spośród 107 zbadanych dowodów księgowych na łączną kwotę 11.289,7 tys. zł, tj. w 11,2%, stwierdzono nieprawidłowości polegające na:

- wprowadzeniu do ksiąg rachunkowych dokumentów księgowych z błędem w dacie dowodu, co było niezgodne z art. 23 ust. 2 pkt 2 uor; w wyniku przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych oraz badania celowego dowodów księgowych badanych umów, stwierdzono tę nieprawidłowość w 7 dowodach, (6,5% badanych dowodów) na łączną kwotę 8.557,2 tys. zł;
- dokonaniu nierzetelnego sprawdzenia pod względem zgodności z warunkami umów dokumentów rozliczeniowych przedkładanych przez beneficjentów i stanowiących podstawę wypłaty środków. Nieprawidłowości stwierdzono przy wypłatach środków na podstawie 5 dowodów⁹ (4,7% badanych dowodów). Kontrola wykazała, że dokonano wypłat transz na łączną kwotę 2.732,5 tys. zł na podstawie wniosków o wypłatę, których trzy załączniki nie zawierały wymaganego przypisania do numeru wniosku, stając się tym samym uniwersalnymi załącznikami beneficjenta do wniosku, stanowiąc ryzyko ich niewłaściwego wykorzystania.
Było to niezgodne z postanowieniami umowy, tj. ze wzorem *Wniosku o wypłatę środków* określonym w umowie oraz z obowiązującą procedurą *Sporządzanie, obieg i kontrola dokumentów finansowo-księgowych w Biurze Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej rozdział III str. 5 Kontrola dokumentów finansowo-księgowych*.

Stwierdzone nieprawidłowości świadczą również o niewystarczająco funkcjonujących mechanizmach kontroli zarządczej przy zatwierdzaniu dowodów księgowych oraz wprowadzaniu ich do *Dziennika dokumentów*.

W świetle powyższych ustaleń, należy stwierdzić, iż nie został zrealizowany wniosek NIK z kontroli *Wykonania w 2013 r. planu finansowego NFOŚiGW*, dotyczący zapewnienia poprawności formalnej zapisów w *Dzienniku dokumentów* oraz kontroli bieżącej dowodów księgowych.

Inwentaryzacja składników majątkowych za 2014 r. została przeprowadzona i rozliczona zgodnie z uor oraz wewnętrznymi uregulowaniami.

⁸ MUS (ang. Monetary Unit Sampling) – dobór próby metodą monetarną. Prawdopodobieństwo wylosowania dowodu księgowego jest proporcjonalne do wartości operacji udokumentowanej tym dowodem.

⁹ Dotyczących wypłat z umów: 625/2012/D (2 transze wypłat na podstawie 2 dowodów); 330/2014/D; 276/2014/D; 371/2011/D, z tego: 2 dowody wykryte w próbie dobranej celowo i 3 dowody w próbie dobranej losowo.

2. Planowanie przychodów i kosztów

Projekt planu finansowego NFOŚiGW na 2014 r. został sporządzony zgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 13 czerwca 2013 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2014¹⁰. Plan finansowy, według ustawy budżetowej na rok 2014 z dnia 24 stycznia 2014 r.¹¹ (ujęty w załączniku nr 14, zwany dalej „planem”), określał przychody ogółem w kwocie 1.542.881 tys. zł, a koszty ogółem w kwocie 2.241.114 tys. zł. Na koniec 2014 r. zaplanowano wynik netto (strata) w wysokości 698.233 tys. zł. W ramach przychodów przewidziano dotacje z budżetu państwa w kwocie 79.771 tys. zł. W trakcie 2014 r. plan finansowy nie był zmieniany.

NIK po kontroli wykonania planu finansowego NFOŚiGW w 2012 r., jak również w 2013 r. wnosila do Ministra Finansów o rozważenie możliwości ujednoczenia zakresu danych ujmowanych corocznie w tabeli planu finansowego NFOŚiGW, stanowiącej załącznik do ustawy budżetowej.

W formularzu PF-OSPR *Projekt planu finansowego agencji wykonawczej, instytucji gospodarki budżetowej oraz niektórych osób prawnych zaliczanych do sektora finansów publicznych z dodatkowymi informacjami uzupełniającymi*, stanowiącym załącznik nr 59 do noty budżetowej, wprowadzone zostały zmiany umożliwiające podanie poszczególnych rodzajów przychodów z prowadzonej działalności. Poprzez ujęcie pozycji „Należności” jako składnika środków obrotowych, Minister Finansów wskazał jednoznacznie, że w tej pozycji mają zostać ujęte tylko należności krótkoterminowe. Przyjęcie takiego rozwiązania pozostawało w sprzeczności z art. 400q ust. 4 pkt 6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – *Prawo ochrony środowiska*¹² (zwana dalej „ustawą POŚ”), zgodnie z którym Narodowy Fundusz i wojewódzkie fundusze wyodrębniają w rocznych planach finansowych stan należności i zobowiązań na początek i koniec roku. Również zgodnie z art. 31 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych*¹³ jednostki, o których mowa w art. 30 ust. 1 (państwowe i samorządowe osoby prawne), wyodrębniają w planach finansowych stan należności i zobowiązań na początek i koniec roku. Należy zwrócić uwagę, że taki sam układ został utrzymany w nocie budżetowej na 2015 r.

NFOŚiGW za pośrednictwem Ministra Środowiska¹⁴ w ramach uzgodnień międzyresortowych projektu noty budżetowej na rok 2015, zgłaszał uwagi co do zaproponowanej w przedmiotowym dokumencie prezentacji należności. Uwagi te nie zostały uwzględnione przez Ministra Finansów.

W związku z tym w planie finansowym Narodowego Funduszu należności według stanu na początek roku i na koniec roku były prezentowane tylko w zakresie należności krótkoterminowych, tj. w kwocie odpowiednio 870.405,6 tys. zł i 870.329,8 tys. zł. Tym samym sytuacja finansowa jednostki została zniekształcona, bowiem w planie finansowym nie były prezentowane należności długoterminowe (m.in. pożyczki) w łącznej kwocie ponad 4.400.000,0 tys. zł. Brak tych danych w przedmiotowym planie finansowym w kontekście obowiązku wykazania wszystkich zobowiązań (tj. zobowiązań krótkoterminowych, długoterminowych i rezerw na zobowiązania) powoduje, że wartość informacyjna planu finansowego jednostki, w układzie zatwierdzonym przez Ministra Finansów, jest ograniczona.

Dla zachowania wymogów wyżej przywołanych ustaw oraz podniesienia wartości informacyjnej planu finansowego jednostki, należności i zobowiązania powinny być prezentowane zarówno jako należności i zobowiązania długoterminowe jak i krótkoterminowe.

W planie działalności NFOŚiGW, uchwalonym przez Radę Nadzorczą w dniu 21 stycznia 2014 r., przyjęto, że ze środków własnych Narodowego Funduszu oraz obsługiwanych środków zagranicznych, m.in. Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego (MF EOG) i Norweskiego Mechanizmu Finansowego (NMF) oraz w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (PO IiŚ), finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej wyniesie łącznie 6.121.100 tys. zł, w tym m.in. finansowanie pożyczkowe 1.168.530 tys. zł.

Środki własne na finansowanie zadań zaplanowano w łącznej kwocie 3.290.260 tys. zł, z tego finansowanie dotacyjne w wysokości 2.121.730 tys. zł (64,5% środków własnych), a finansowanie pożyczkowe – 1.168.530 tys. zł (35,5%). Oznaczało to akceptację tendencji zwiększania udziału finansowania bezzwrotnego w stosunku do

¹⁰ Dz.U. z 2013 r., poz. 702.

¹¹ Dz.U. z 2014 r., poz. 162.

¹² Dz.U. z 2013 r., poz. 1232 z późn. zm.

¹³ Dz.U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.

¹⁴ Pismo Ministra Środowiska z dnia 30 maja 2014 r. (znak DP-0231-324/21898/AKO/14) w sprawie zgłoszenia uwag do projektu rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2015.

finansowania zwrotnego w porównaniu do 2013 r., gdzie planowany udział finansowania zwrotnego ze środków własnych NFOŚiGW wyniósł 37,5%.

Zdaniem NIK, w związku z tendencją ograniczania źródeł przychodów Narodowego Funduszu, szczególnego znaczenia nabiera dążenie do zwiększenia pożyczkowego finansowania zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Zadania realizowane przez NFOŚiGW, finansowane w formach bezzwrotnych, wynikają bezpośrednio z ustaw, umów międzynarodowych oraz z przekazania ich do realizacji przez urzędy centralne. W założeniach, zatwierdzonych przez Radę Nadzorczą w dniu 29 września 2012 r., w *Strategii działania NFOŚiGW na lata 2013–2016 z perspektywą do 2020 r.* (dalej zwaną „Strategią Narodowego Funduszu”) określono m.in., „(...) że przewiduje się dążenia do znaczącego zwiększenia udziału finansowania zwrotnego w stosunku do bezzwrotnego (w roku 2016 w stosunku 65/35). Jako docelowy, rekomendowany poziom udziału w roku 2020 – 80/20 (...).” Opracowana *Prognoza płynności finansowej Narodowego Funduszu w latach 2014–2017* także nie przewiduje osiągnięcia zakładanego rezultatu. W dokumencie tym wskazano, że „aktualne programy priorytetowe nie pozwalają na realizację celu określonego w Strategii Narodowego Funduszu na lata 2013–2016 oraz Planu finansowego na lata 2014–2017”.

NIK zwraca uwagę, że w 2014 r. proporcje finansowania zwrotnego nie zbliżyły Narodowego Funduszu do osiągnięcia w roku 2016 r.¹⁵ wskaźnika 65% finansowania zwrotnego i 35% finansowania bezzwrotnego w całości przewidywanego finansowania.

3. Środki krajowe

3.1. Stan funduszu na początek 2014 r.

Stan majątku NFOŚiGW (aktywów pomniejszonych o zobowiązania) na początek 2014 r. wyniósł 10.659.034 tys. zł. Stan funduszu na początku 2014 r. wyniósł 10.600.542 tys. zł, w tym: stan środków pieniężnych i papierów wartościowych Skarbu Państwa – 4.385.671 tys. zł. Stan funduszu na początek 2014 r. był niższy o 723.720,5 tys. zł (o 14,2%) niż w 2013 r. Należności ogółem wynosiły 5.347.127,4 tys. zł i stanowiły 50,2% stanu aktywów na początek 2014 r., w tym z tytułu pożyczek i kredytów stanowiły 99,4% wszystkich należności. Zobowiązania w kwocie 58.492 tys. zł, stanowiły 0,6% stanu pasywów na początek 2014 r.

3.2. Realizacja przychodów

Przychody NFOŚiGW w 2014 r. zrealizowano w wysokości 1.869.084,1 tys. zł, tj. w 121,1% planu według ustawy budżetowej. Uzyskane przychody w porównaniu do 2013 r. były wyższe o 640.389,9 tys. zł, tj. o 52,1%.

Na zrealizowaną kwotę przychodów składały się: *Przychody z prowadzonej działalności* zrealizowane w wysokości 1.534.686,4 tys. zł, tj. 126,9% planu (wyższe od wykonania w 2013 r. o 654.493,9 tys. zł, tj. o 74,4%), które stanowiły 82,1% przychodów ogółem; dotacje z budżetu państwa zrealizowane w wysokości 80.238,9 tys. zł, tj. 100,6% planu (wyższe od wykonania w 2013 r. o 37.527,7 tys. zł, tj. o 87,9%), które stanowiły 4,3% przychodów ogółem, jak również *Pozostałe przychody* (w 95,2% stanowiły odsetki) zrealizowane w wysokości 254.158,8 tys. zł, tj. 100,3% planu (niższe od wykonania w 2013 r. o 51.631,7 tys. zł, tj. o 16,9%), stanowiące 13,6% przychodów ogółem.

Przyczyną wykonania przychodów w kwocie wyższej od planowanej było uzyskanie wyższych przychodów z tytułu:

- opłat wynikających z ustawy z dnia 20 stycznia 2005 r. o *recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji*¹⁶, uzyskanych w wyniku wzrostu liczby samochodów sprowadzanych do Polski;
- opłat zastępczych i kar wynikających z ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – *Prawo energetyczne*¹⁷, uzyskanych w wyniku wpływu opłat zastępczych w zakresie odnawialnych źródeł energii, m.in. z uwagi na uiszczenie opłaty zastępczej przez podmioty a nie poprzez umorzenie świadectw pochodzenia energii ze źródeł odnawialnych, pomimo nadpodaży „zielonych certyfikatów”;

¹⁵ Dla 2014 r. nie określono wielkości wskaźnika.

¹⁶ Dz.U. z 2015 r., poz. 140.

¹⁷ Dz.U. z 2012 r., poz. 1059 z późn. zm.

- opłat zastępczych i kar wynikających z ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o efektywności energetycznej¹⁸ na skutek niższej, niż planowano, realizacji wartości wydanych świadectw efektywności energetycznej.

Ponadto, w wyniku wprowadzenia, na wniosek NIK, do umów z beneficjentami zapisów zapewniających przekazywanie do NFOŚiGW pożyczek z tytułu odsetek od środków wypłacanych w formie zaliczek – w 2014 r. uzyskano przychody w łącznej kwocie 3.178,5 tys. zł.

W 2014 r. NFOŚiGW dysponował na działalność statutową środkami pieniężnymi w łącznej wysokości 7.095.378,6 tys. zł, uwzględniającą źródła wpływów (2.709.706,8 tys. zł) jak również stan środków pieniężnych i papierów wartościowych na początek roku (4.385.671,8 tys. zł).

W porównaniu do 2013 r. stan tych aktywów był niższy o 187.906,2 tys. zł.

W 2014 r. NFOŚiGW uzyskał nadwyżkę wpływów nad wydatkami (2.690.455,5 tys. zł) w kwocie 19.251,3 tys. zł.

3.2.1. Należności

Należności ogółem, według stanu na 31 grudnia 2014 r., wyniosły 5.366.299,8 tys. zł. Kwota ta obejmuje pomniejszenie o odpisy aktualizujące wartość należności z tytułu pożyczek i odsetek umownych zagrożonych w spłacie w wysokości 28.331 tys. zł i w porównaniu do 2013 r. była wyższa o 0,4% (o 19.172,4 tys. zł). Stan należności długoterminowych wyniósł 4.495.970,0 tys. zł i w porównaniu do 2013 r. był wyższy o 0,4%. Należności krótkoterminowe wyniosły 870.329,8 tys. zł i były o 75,8 tys. zł niższe od stanu tej kategorii należności na koniec 2013 r.

W kwocie należności ogółem dominującą pozycję stanowiły należności z tytułu udzielonych pożyczek w kwocie 5.327.751,4 tys. zł, (tj. 99,3% należności ogółem). Stan należności z tytułu pożyczek był wyższy o 15.559,9 tys. zł, tj. o 0,3%, od stanu na koniec 2013 r., w związku z dokonaniem wyższych, niż w 2013 r., wypłat w formie pożyczek.

Zaległości 713 podmiotów (o 180 mniej niż w 2013 r.) z tytułu opłat eksploatacyjnych i koncesyjnych, na podstawie ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – *Prawo geologiczne i górnicze*¹⁹ (zwanej dalej „ustawą PGC”), wyniosły 61.686,4 tys. zł (o 37,9% więcej niż w 2013 r.). Tak znaczący wzrost zaległości wynikał przede wszystkim z zaległych opłat dotyczących dwóch przedsiębiorców wydobywających kopaliny bez wymaganej koncesji (łącznie 14.552,9 tys. zł). W celu wyegzekwowania należności, w 2014 r. wysłano 527 upomnień do 279 dłużników na łączną kwotę należności głównej 7.169,5 tys. zł, z czego uregulowano 1.734,9 tys. zł. Ponadto, wystawiono 347 tytułów wykonawczych do 141 dłużników na łączną kwotę należności głównej 7.491,8 tys. zł, z czego uregulowano 1.283,2 tys. zł.

Według stanu na dzień 31 grudnia 2014 r., nie wystąpiły przedawnienia w zakresie opłat, których termin płatności upłynął w 2009 r. W 2014 r. dokonano odpisów z tytułu opłat eksploatacyjnych²⁰, których termin upłynął w latach 2002–2008 w łącznej kwocie 431,2 tys. zł.

Zaległości 24 podmiotów z tytułu opłaty, na podstawie ustawy z dnia 28 kwietnia 2011 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych²¹ wyniosły 26,0 tys. zł (w 2013 r. zaległości nie wystąpiły).

W 2014 r. udzielono ulg w spłacie opłat na łączną kwotę 865,5 tys. zł²², z tego na wniosek dłużników 824,8 tys. zł oraz z urzędu 40,7 tys. zł²³.

¹⁸ Dz.U. Nr 94, poz. 551 z późn. zm.

¹⁹ Dz.U. z 2015 r., poz. 196.

²⁰ Dotyczących pięciu podmiotów.

²¹ Dz.U. Nr 122, poz. 695 z późn. zm.

²² Z tego ulgi na kwotę 865,4 tys. zł wynikające z ustawy PGC oraz ulgi na kwotę 0,1 tys. zł z tytułu zaległych opłat za wprowadzanie dwutlenku węgla (CO₂) do powietrza.

²³ Kwotę tę stanowią: ulgi wynikające z ustawy PGC w kwocie 40,6 tys. zł oraz ulgi z tytułu zaległych opłat za wprowadzenie dwutlenku węgla (CO₂) do powietrza w kwocie 0,1 tys. zł.

Według stanu na dzień 31 grudnia 2014 r. liczba umów trudnych wyniosła 33 i w porównaniu do 2013 r. wzrosła o dziewięć na łączną kwotę 15.052,6 tys. zł. Należności z tytułu tych umów wyniosły 79.830,9 tys. zł. W 2014 r. odzyskano kwotę 1.812,2 tys. zł, z tego: w efekcie egzekucji komorniczej – 25,7 tys. zł oraz wpłat na podstawie zawartych ugód i działań przedegzekucyjnych – 1.786,5 tys. zł. Wskaźnik umów trudnych na koniec 2014 r. wyniósł 1,48%.

W związku z wypowiedzeniem, w 2013 r., umowy dotacji²⁴ ze względu na niezrealizowanie przedsięwzięcia przez Polską Akademię Nauk w umownym terminie, tj. do dnia 30 czerwca 2013 r., beneficjent wystąpił z wnioskiem o odstąpienie NFOŚiGW od wypowiedzenia umowy oraz zawarcia ugody.

Realizując zalecenia Zarządu NFOŚiGW prowadzono, w 2014 r., negocjacje z beneficjentem w kierunku m.in. zobowiązania go do zwrotu odsetek naliczonych jak od zaległości podatkowych od kwoty przekazanych środków oraz dokończenia realizacji przedsięwzięcia w ograniczonym zakresie przy zachowaniu wysokości wypłaconego dofinansowania. Ze względu na toczące się postępowanie w sprawie uchylecia decyzji nacjonalizacyjnej, w odniesieniu do jednego z budynków przewidzianych do termomodernizacji, NFOŚiGW uznał, że kontynuowanie tego przedsięwzięcia było obciążone wysokim ryzykiem niezapewnienia osiągnięcia efektu rzeczowego i ekologicznego, a następnie utrzymania go w okresie trwałości, tj. 5 lat od terminu zakończenia przedsięwzięcia. NFOŚiGW nie zawarł ugody z beneficjentem z powodu długotrwałego uzgadniania treści uchwały dotyczącej zawarcia ugody oraz z powodu licznych zmian, zgłaszanych przez beneficjenta, do wcześniej proponowanych warunków zawarcia ugody. Na dzień 31 grudnia 2014 r. zostały naliczone odsetki w kwocie 420.609,89 zł.

W ocenie NIK Narodowy Fundusz powinien podjąć skuteczne działania w celu wyegzekwowania należności głównej wraz z odsetkami.

3.3. Realizacja kosztów

Koszty ogółem wyniosły 1.817.415,1 tys. zł i były niższe o 18,9% od planowanych w ustawie budżetowej. W porównaniu do 2013 r. koszty w 2014 r. były niższe o 25.518,9 tys. zł, tj. o 1,4%. Koszty były niższe z powodu m.in.:

- przesunięcia na lata 2015–2018 wypłat środków (85.000 tys. zł), w ramach programu priorytetowego *Budowa, przebudowa i odbudowa obiektów hydrotechnicznych*, z uwagi na m.in. opóźnienia rozstrzygnięć przetargów;
- uzyskania oszczędności w toku realizacji przedsięwzięć finansowanych w ramach programu *System zielonych inwestycji (GIS-Green Investment Scheme)*²⁵ część 5) *Zarządzanie energią w budynkach wybranych podmiotów sektora finansów publicznych* oraz GIS część 1) *Zarządzanie energią w budynkach użyteczności publicznej* (łącznie 144.000,0 tys. zł), w wyniku m.in. przesunięcia na 2015 r. terminów rozliczenia przedsięwzięć realizowanych przez państwowe jednostki budżetowe oszczędności w kosztach realizacji przedsięwzięć oraz zwrotów zaliczek pobranych przez państwowe jednostki budżetowe;
- rezygnacji beneficjentów, z powodu braku ustawy OZE, z realizacji przedsięwzięć – finansowanych w ramach programu GIS część 2) *Biogazownie rolnicze* (57.000,0 tys. zł);
- opóźnienia w realizacji przedsięwzięć, finansowanych w ramach programu GIS część 6) *SOWA* (51.000,0 tys. zł), z powodu przedłużających się procedur przetargowych.

W załączniku nr 1 do *Informacji* przedstawiono wykonanie planu finansowego.

3.3.1. Koszty realizacji zadań

Dominującą pozycję w kosztach stanowiły koszty realizacji zadań w kwocie 1.732.116,7 tys. zł (95,3%), w tym środki przekazane innym podmiotom²⁶ w kwocie 1.731.754,4 tys. zł. Środki przekazano na zadania, które realizowane były w ramach 20 programów priorytetowych.

Poniesienie niższych kosztów wykonania zadań od planowanych wynikało z niepełnej realizacji wypłat w ramach czterech programów priorytetowych. (co zostało opisane szczegółowo w pkt 3.3 *Informacji*).

²⁴ Nr 88/2012 z dnia 20 lutego 2012 r.

²⁵ Dalej zwany GIS.

²⁶ Obejmujące bezzwrotne finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, m.in.: finansowanie dotacyjne, umorzenia pożyczek oraz dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych.

Bezwrotne finansowanie przedsięwzięć, zrealizowane w kwocie ogółem 1.731.754,4 tys. zł, wykorzystano na:

- realizację inwestycji i zakupów inwestycyjnych – 1.060.917,1 tys. zł, więcej o 66.175,8 tys. zł, tj. o 6,7%, w porównaniu do 2013 r.;
- zadania bieżące – 644.232,8 tys. zł, mniej o 79.652,7 tys. zł, tj. o 11,0%, w porównaniu do 2013 r.;
- dopłaty do oprocentowania odsetek od kredytów w kwocie 26.604,5 tys. zł, wyższej o 1.344,3 tys. zł, tj. o 5,3%, w porównaniu do 2013 r.

Największy wzrost finansowania bezwrotnego (dotacyjnego) ogółem w 2014 r. nastąpił w ramach korekty systemowej dla przedsięwzięć ISPA/FS 2000–2006 i PO liŚ – wydatkowano 65.787,9 tys. zł, więcej o 36.891,6 tys. zł, tj. o 127,5% niż w 2013 r., co wynikało głównie z przekazania przez KE płatności końcowych dla większej niż zakładano liczby projektów.

Największy spadek tej formy finansowania nastąpił w dziedzinie *Ekspertyzy i prace naukowo-badawcze* – wydatkowano 73.978,9 tys. zł, tj. o 89.508,0 tys. zł (54,7%) mniej niż w 2013 r. Wynikało to przede wszystkim z faktu sfinansowania w 2013 r. organizacji Konferencji COP 19 w kwocie 94.093,7 tys. zł. Natomiast przyczyną niższego od planowanego (o 16,9%) wykorzystania środków na finansowanie bezwrotnego projektów w ramach tej dziedziny były: zwroty środków z tytułu nadpłaconych zaliczek, zmniejszenie kosztów realizacji zadań w wyniku rozstrzygnięć przetargowych oraz rezygnacja beneficjentów z realizacji części zadań.

Nastąpił również spadek w zakresie finansowania pożyczkowego, które wyniosło 855.137,8 tys. zł, tj. 73,2% planu. Było ono o 193.686,1 tys. zł (o 18,5%) niższe w porównaniu do 2013 r. Największy spadek wystąpił:

- w ramach *Wsparcia działań ochrony środowiska i gospodarki wodnej realizowanych przez WFOŚiGW*, w którym udzielono pożyczek na kwotę 86.102,2 tys. zł, co stanowiło jedynie 19,0% kwoty pożyczek udzielonych w 2013 r.;
- w dziedzinie *Ochronie klimatu i atmosfery*, w ramach której udzielono pożyczek na kwotę 253.551,2 tys. zł, tj. o 36.705,8 tys. zł (o 12,6%) mniej niż w 2013 r.

Wykonanie planu udzielania pożyczek w poszczególnych dziedzinach wyniosło od 48,8% do 80,4%.

Spadek wysokości udzielanych pożyczek w ramach *Ochrony klimatu i atmosfery* wynikał głównie z: niższego poziomu wypłat w formie zwrotnej w ramach programu priorytetowego GIS, które spowodowane było opóźnieniami rozstrzygnięć postępowań o zamówienia publiczne, głównie na skutek protestów i odwołań w ramach „części 6) SOWA – *Energooszczędne oświetlenie uliczne*”, niepewności inwestycyjnej będącej skutkiem braku ustawy o odnawialnych źródłach energii; trudności beneficjentów w zakresie zbilansowania finansowego inwestycji oraz rezygnacji beneficjentów z realizacji przedsięwzięć w ramach części 2) „*Biogazownie rolnicze*”.

Na umorzenia pożyczek i kredytów w 2014 r. wydatkowano 6.473,7 tys. zł, tj. o 8,8% mniej niż w 2013 r.

Na realizację zadań państwowych jednostek budżetowych, w ramach środków rezerwy celowej budżetu państwa poz. 59, przekazano kwotę 527.731,4 tys. zł, niższą o 216.394,6 tys. zł, tj. o 29,1% od ujętej w planie finansowym oraz wyższą o 113.570,7 tys. zł, tj. o 27,4%, w porównaniu do 2013 r. Najmniej środków na finansowanie zadań państwowych jednostek budżetowych, tj. 73.978,9 tys. zł (83,1% planu) wykorzystano na opracowanie ekspertyz i prac naukowo-badawczych, natomiast najwięcej środków (227.952,3 tys. zł) – w dziedzinie *Ochrona atmosfery i klimatu*. Przyczyną niewydatkowania środków w zaplanowanej wysokości na realizację zadań państwowych jednostek budżetowych, w ramach ww. rezerwy celowej, było m.in. otrzymanie, przez NFOŚiGW, zwrotu środków niewykorzystanych przez państwowe jednostki budżetowe.

Weryfikacja dokumentów rozliczeniowych

NFOŚiGW, w zakresie finansowania przedsięwzięć ze środków krajowych (pożyczki, dotacje, w tym współfinansowanie PO liŚ); ze środków krajowych dla państwowych jednostek budżetowych w ramach LIFE+ oraz LIFE jak również w ramach Systemu Zielonych Inwestycji (GIS), odstąpił od obowiązku przedkładania przez beneficjentów poświadczonych kopii faktur i innych dowodów księgowych potwierdzających poniesione koszty. Beneficjenci, stosownie do zapisów umów, przedkładali zbiorcze zestawienia dowodów księgowych bez konieczności jednoczesnego składania do NFOŚiGW, wraz z wnioskiem w formie tabelarycznej bądź w formie pisma beneficjenta o wypłatę środków, rozliczenie środków – kopii dokumentów rozliczeniowych wymienionych w tym zestawieniu.

NFOŚiGW odstępując od powyższego obowiązku nie rozpoznał i nie zdefiniował ryzyka związanego ze zmianą sposobu dokumentowania rozliczenia poniesionych kosztów. W ślad za tym nie wzmocnił stosownych mechanizmów kontroli zarządczej w celu zminimalizowania skutków wystąpienia nieprawidłowości. Nie zwiększył liczby kontroli terenowych umów/projektów u beneficjentów; nie wykorzystał wizytacji w terenie jako narzędzia do sprawdzenia u beneficjenta prawidłowości dokumentów źródłowych.

Odstąpienie od obowiązku przedkładania przez beneficjenta kopii dowodów i innych dokumentów księgowych potwierdzających poniesione koszty, w ocenie NIK, spowodowało pojawienie się ryzyka ujęcia w zestawieniach niewłaściwych dowodów. Stworzyło to ryzyko rozliczenia umów i dokonywania wypłat na podstawie dokumentów obarczonych błędami.

Wprawdzie wprowadzono do umów zapisy, że na każde żądanie NFOŚiGW beneficjent jest obowiązany okazać dokumenty potwierdzające poniesione koszty, ale – co wymaga podkreślenia – w praktyce żądanie ich następowało, w świetle udzielonych wyjaśnień przez Prezesa Zarządu w „(..) sytuacji podejrzenia błędów, w szczególności dotyczących nieprawidłowości w kwalifikowaniu kosztów lub jakichkolwiek innych sytuacjach, które zdaniem koordynatora lub innych osób uczestniczących w procesie akceptacji dokumentów rozliczeniowych podwyższają ryzyko występowania nieprawidłowości na dokumentach rozliczeniowych (...)”.

Zatem, w przypadku braku jakichkolwiek podejrzeń przez koordynatora bądź inne osoby akceptujące dokumenty rozliczeniowe/zbiorcze, NFOŚiGW nie żądał przedstawienia kopii dokumentów będących podstawą sporządzenia zestawienia przedłożonego przez beneficjenta. Brak takich podejrzeń nie gwarantuje jednak, że dokumenty te są właściwe i prawidłowo opisane.

Ponadto, wskazane w wyjaśnieniu Prezesa Zarządu NFOŚiGW przesłanki do żądania dokumentów będących podstawą wypłaty środków/ich rozliczeń wprowadzają element dowolności w postępowaniu przy wypłacie oraz rozliczeniu transz środków.

Stwierdzono, że w 2014 r. spośród 808 umów, z których wypłacono środki (w łącznej wysokości 970.166,7 tys. zł) na podstawie przedłożonego zestawienia faktur lub równoważnych dokumentów księgowych potwierdzających poniesione koszty – jedynie w przypadku 41 umów (tj. 5,1%) skierowano do beneficjenta żądania (łącznie 71) przedłożenia dokumentów, stanowiących podstawę sporządzenia tego zestawienia. Ponadto, zmniejszyła się o 20 (tj. o 9,7%) w porównaniu do 2013 r. liczba kontroli terenowych projektów/umów, w ramach których badano dokumenty finansowo-księgowe w 2014 r.

Kontrolą terenową oraz przy żądaniu przedłożenia przez beneficjenta dokumentów źródłowych stanowiących podstawę sporządzenia zestawienia objęto dokumenty finansowo-księgowe na łączną kwotę 232.814,7 tys. zł, co stanowiło jedynie 24,0% kwoty środków wypłaconych w 2014 r. Pozostałe środki (737.352,0 tys. zł) wypłacono/rozliczono na podstawie wtórnych dowodów, tj. zestawień faktur i innych dowodów księgowych potwierdzających poniesione koszty. W toku kontroli ustalono, że w 2014 r. dokonano wypłat środków na podstawie dokumentów wtórnych w przypadku 81,8% umów, których nie objęto żadnymi kontrolami, sprawdzeniem dokumentów finansowo-księgowych. Stwierdzono, że jedynie 18,2% umów zostało objętych badaniem źródłowych dokumentów finansowo-księgowych.

Biorąc pod uwagę strukturę kontroli terenowych, tj. liczbę kontroli przeprowadzonych w poszczególnych grupach beneficjentów stwierdzono, że NFOŚiGW w organizacjach pozarządowych (stowarzyszeniach, fundacjach) przeprowadził 15,2% kontroli (samodzielnie, a wspólnie z wojewódzkimi funduszami ochrony środowiska i gospodarki wodnej – 12,3% kontroli). Najwięcej – 41,7% kontroli NFOŚiGW przeprowadził wspólnie z wojewódzkimi funduszami ochrony środowiska i gospodarki wodnej w grupie beneficjentów należących do sektora finansów publicznych (w grupie tej NFOŚiGW samodzielnie przeprowadził 37,1% kontroli). W związku z faktem, że ryzyko wystąpienia nieprawidłowości w wydatkowaniu środków publicznych w przypadku beneficjentów należących do sektora finansów publicznych jest niskie, w ocenie NIK, większą liczbą kontroli terenowych należałoby objąć innych beneficjentów, należących do grupy podmiotów o podwyższonym ryzyku wystąpienia nieprawidłowości w zakresie realizacji umów.

Dopiero w trakcie kontroli NIK, regulaminem organizacyjnym Biura Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej zmienionym Uchwałą nr A/13/1/2015 Zarządu NFOŚiGW z dnia 30 marca 2015 r., wprowadzono obowiązek kontroli dokumentów rozliczeniowych w czasie wizytacji terenowych (realizowanych przez koordynatorów projektów). Prezes Zarządu NFOŚiGW wyjaśniła m.in., że podczas wizytacji nie dokonywano badania dowodów księgowych, ale wprowadzono do umów o dofinansowanie zapis mówiący, iż na

każde żądanie NFOŚiGW beneficjent okaże dokumenty wskazane w umowie o dofinansowanie – daje prawo do badania dowodów księgowych. Ustalono, że z prawa żądania od beneficjentów dokumentów źródłowych skorzystano tylko w przypadku 5,1% umów, na podstawie których wypłacono środki w 2014 r.

W wyniku kontroli stwierdzono, że w załącznikach do wzorów umów nie uwzględniono informacji o numerze umowy i nazwy przedsięwzięcia. Skutkowało to brakiem możliwości jednoznacznego przyporządkowania załącznika do właściwej umowy. Dotyczyło to wzorów: *Umowy o dofinansowanie w formie dotacji przedsięwzięcia realizowanego w ramach IF LIFE+* obowiązującego od dnia 29 maja 2014 r. (w 4 załącznikach) oraz *Umowy o realizację zadania państwowej jednostki budżetowej zakwalifikowanego do dofinansowania w ramach programu priorytetowego współfinansowanie LIFE+* (w jednym załączniku); *Umowy o realizację zadania państwowej jednostki budżetowej zakwalifikowanego do dofinansowania* (w 4 załącznikach); *Umowy o dofinansowanie w formie dotacji* oraz *Umowy o dofinansowanie w formie pożyczki* (w 3 załącznikach).

Brak powyższych danych identyfikacyjnych, w ocenie NIK, stwarza ryzyko dowolnego wykorzystania tych dokumentów.

W czasie kontroli NIK, uchwałą Zarządu NFOŚiGW Nr B/7/35/2015 z dnia 16 lutego 2015 r. oraz Decyzją Dyrektora Biura Nr 10/DB/2015 z dnia 20 marca 2015 r., wprowadzono do załączników do wzorów umów²⁷ numer umowy umożliwiający identyfikację poszczególnych załączników z właściwą umową oraz podjęto prace nad wprowadzeniem wymogu takiego oznakowania do załączników do wzorów umów dotyczących LIFE+.

NIK zwraca również uwagę, że NFOŚiGW nie wprowadził do wewnętrznych regulacji obowiązku weryfikacji faktur lub innych równoważnych dokumentów księgowych o równowartości minimum 10% kosztów kwalifikowalnych przedsięwzięcia, w związku z realizacją umów o dofinansowanie w formie dotacji i pożyczki, pomimo że zamiar wprowadzenia takiego obowiązku został podany w uzasadnieniu do uchwały Zarządu NFOŚiGW²⁸ z dnia 6 czerwca 2013 r.

Prezes Zarządu NFOŚiGW wyjaśniła m.in., że: *„(...) zasadnym stało się odstąpienie od wcześniej zaproponowanego obligatoryjnego obowiązku weryfikacji faktur lub innych równoważnych dokumentów księgowych o równowartości minimum 10% wartości kosztów kwalifikowalnych przedsięwzięcia. (...) Mając na uwadze dbałość o wydatkowanie środków publicznych oraz konieczność zachowania podstawowych standardów bezpieczeństwa ich gospodarowaniem (...) wypracowano następujący mechanizm kontroli prawidłowości wydatkowania środków:*

- *weryfikacja prawidłowości danych wykazanych w dokumentach rozliczeniowych w oparciu o przedstawione przez beneficjenta dokumenty (faktury lub równoważne dokumenty księgowe) prowadzona jest w sytuacji podejrzenia błędów (...),*
- *w przypadku stwierdzenia istotnych błędów w dokumentach rozliczeniowych, przedsięwzięcie takie obejmowane jest wzmożoną kontrolą, a w uzasadnionych przypadkach szczegółową kontrolą terenową,*
- *(...) koordynator może zainicjować kontrolę przedsięwzięcia w momencie powzięcia jakiegokolwiek informacji wskazującej na zagrożenie realizacji przedsięwzięcia lub jakichkolwiek innych nieprawidłowości dotyczących przedsięwzięcia”.*

Prezes Zarządu NFOŚiGW wyjaśniła m.in., że: *„(...) Wzmożona kontrola dotyczy tych rozliczeń, w ramach których stwierdzono istotne błędy, i które wymagają w tym zakresie poprawy. Kontrola taka wykonywana jest przede wszystkim przez pracownika właściwej komórki zgłaszającej uwagi i koordynatora umowy. Polega głównie na weryfikacji przesłanych wyjaśnień i poprawionego rozliczenia. (...) Kontrola jest dokumentowana w formie korespondencji z beneficjentem. (...)”* Natomiast w sprawie podania liczby przedsięwzięć objętych w 2014 r. taką wzmożoną kontrolą Prezes Zarządu wyjaśniła, że: *„W 2014 r. przeprowadzono jedną kontrolę w Wydziale Edukacji Ekologicznej i w dwóch przypadkach objęto "wzmożoną" kontrolą wnioski o płatność w Departamencie Ochrony i Gospodarowania Wodami.”*

Zdaniem NIK powyższe wyjaśnienia, w szczególności informacja o częstotliwości stosowania wymienionych mechanizmów kontroli prawidłowości wydatkowania środków, wskazują na brak systemowego podejścia, a stosowane działania mają charakter doraźny. Tym samym nie można uznać, że równoważą one obowiązki

²⁷ *Umowy o dofinansowanie w formie dotacji, Umowy o dofinansowanie w formie pożyczki i Umowy o realizację zadania państwowej jednostki budżetowej zakwalifikowanego do dofinansowania.*

²⁸ Nr B/29/29/2013.

weryfikacji faktur lub innych dokumentów księgowych o równowartości minimum 10% kosztów kwalifikowalnych przedsięwzięcia, w związku z realizacją umów o dofinansowanie w formie dotacji i pożyczki.

W ocenie NIK, opisana wyżej nieprawidłowość dotycząca niezdefiniowania ryzyk w obszarze wydatkowania środków przez beneficjentów w związku z wprowadzonymi zmianami, zmniejszenie liczby kontroli terenowych umów/projektów u beneficjentów, niewykorzystanie wizytacji terenowych do kontroli dokumentów źródłowych, a także rezygnacja z obowiązku weryfikacji faktur lub innych równoważnych dokumentów księgowych o równowartości minimum 10% kosztów kwalifikowalnych przedsięwzięcia – stanowi zagrożenie wydatkowania środków publicznych na podstawie dokumentów rozliczeniowych beneficjenta, sporządzonych niezgodnie z postanowieniami umów lub niespełniających wymogów określonych w uor.

Rezygnacja beneficjentów z pożyczek po wykorzystaniu dotacji

W 2014 r. pięć podmiotów wypowiedziało NFOŚiGW umowy pożyczki na łączną kwotę 100.367,0 tys. zł (wzrost w porównaniu do 2013 r. o kwotę 95.927,7 tys. zł, tj. o 2.160,9%) na realizację przedsięwzięć, które były jednocześnie dofinansowane, przez NFOŚiGW, w formie dotacji. Do końca 2014 r. wypłacono łącznie 1.946,7 tys. zł (w 2013 r. – 8.684,3 tys. zł) z umów dotacji stanowiących montaż finansowy wraz z umowami pożyczkowymi.

Zarząd NFOŚiGW realizując rekomendacje Rady Nadzorczej Narodowego Funduszu oraz podejmując działania mające doprowadzić do wyeliminowania tego niekorzystnego zjawiska podjął uchwałę²⁹, wprowadzającą, do wzorów umów o dofinansowanie w formie pożyczki/dotacji, zapisy o karach umownych, w przypadku m.in. wypowiedzenia umowy o dofinansowanie przez beneficjenta. W ramach uatrakcyjnienia oferty pożyczkowej wprowadzono m.in. obniżone stawki oprocentowania, zachowując w części możliwość umorzenia kwot, zaoferowano stosunkowo długie okresy dofinansowania, rozszerzono zakres potencjalnych wnioskodawców, a także wprowadzono ofertę pożyczkową do programów dotychczas nie posiadających takiej formy (Edukacja Ekologiczna, Współfinansowanie Programu Life).

Realizacja zobowiązań Polski wynikających z członkostwa w organizacjach/umowach międzynarodowych, za które odpowiada Minister Środowiska w dziedzinach gospodarki wodnej i ochrony środowiska

W wystąpieniu pokontrolnym, skierowanym w związku z przeprowadzoną w NFOŚiGW kontrolą pn. *Wykonanie przez państwowe jednostki budżetowe zadań dofinansowanych z rezerwy celowej utworzonej w budżecie państwa na podstawie ustawy – Prawo ochrony środowiska*³⁰, NIK stwierdziła, że obowiązek opłacania składek do organizacji międzynarodowych wynika z członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w tych organizacjach i nie mieści się w katalogu zadań możliwych do sfinansowania ze środków NFOŚiGW, określonych w art. 400a ustawy – Prawo ochrony środowiska.

Na podstawie umowy³¹ zawartej ze Skarbem Państwa – Ministerstwem Środowiska, NFOŚiGW przekazał, w 2014 r., środki w kwocie 38.197,3 tys. zł na opłacenie składek wynikających z przynależności do umowy/organizacji międzynarodowej EUMETSAT, Konwencja Helsińska, Protokół Montrealski, Europejska Agencja Kosmiczna (ESA). Środki NFOŚiGW zostały wskazane, jako źródło finansowania składek w art. 28 ustawy z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej³².

Przekazanie środków w kwocie 30.787,0 tys. zł, z przeznaczeniem na opłacenie składek członkowskich³³ na rok 2015, zostało przez NFOŚiGW wstrzymane³⁴ do czasu potwierdzenia – w kontekście wyżej przywołanego wystąpienia pokontrolnego NIK – pozostawania zakresu ww. umowy bez zmian.

Zwrot nadpłat za brak sieci

NFOŚiGW jest beneficjentem opłat za brak sieci zbierania pojazdów wycofanych z eksploatacji. W 2014 r. NFOŚiGW dokonał zwrotu nadpłat za brak sieci³⁵ pięciu podmiotom w łącznej wysokości 22.902,0 tys. zł (bez

²⁹ Nr B/7/35/2015 z dnia 16 lutego 2015 r.

³⁰ P/14/057.

³¹ Umowa z dnia 28 października 2013 r. na realizację zadania pn. *Realizacja zobowiązań finansowych Polski wynikających z członkostwa w organizacjach międzynarodowych, za które odpowiada Minister Środowiska w dziedzinach gospodarki wodnej i ochrony środowiska*.

³² Dz.U. z 2013 r., poz. 1645.

³³ EUMETSAT, Konwencja Helsińska, Protokół Montrealski, Europejska Agencja Kosmiczna (ESA).

³⁴ Pismo Prezesa NFOŚiGW z dnia 10 marca 2015 r. skierowane do Ministra Środowiska.

odsetek). Zgodnie z porozumieniem³⁶, NFOŚiGW będzie dokonywał ewentualnych zwrotów równowartości wpłat (bez odsetek) na dochody budżetu państwa, co przyczyni się do zmniejszenia przyszłych obciążeń budżetu państwa, związanych z decyzjami GIOŚ. Od dnia 24 grudnia 2014 r. NFOŚiGW nie dokonywał, na podstawie zawartego porozumienia, zwrotów równowartości kwot nadpłat wynikających z decyzji GIOŚ określających wysokość nadpłat.

Inne ustalenia kontroli w zakresie realizacji zadań

Wykazano brak weryfikacji wprowadzenia przez beneficjenta uwag, zgłaszanych przez pracowników NFOŚiGW, do programu telewizyjnego *Ekodomy i nie domy* realizowanego na podstawie umowy dotacji, skutkujące prezentowaniem w programie nazw firm, związanych i niezwiązanych z tematem przedsięwzięcia.

Stwierdzono przekazanie transzy dotacji pomimo niezgodności rozliczenia przekazanego przez beneficjenta z aktualnym harmonogramem rzeczowo-finansowym przedsięwzięcia pn. *Termomodernizacja obiektów użyteczności publicznej w Lublinie* w dwóch pozycjach na łączną kwotę 292,9 tys. zł. Zmiana harmonogramu, w której zaakceptowano rozliczenie beneficjenta, nastąpiła po ponad siedmiu miesiącach od daty rozliczenia i dokonania wypłaty środków. Zdaniem NIK, wskazuje to na niewłaściwe funkcjonowanie mechanizmów kontroli zarządczej w zakresie rozliczania umów.

Ponadto wykazano, że z 742 wniosków, które wpłynęły w 2014 r. do NFOŚiGW w procedurze naboru ciągle zarejestrowano:

- 38 wniosków (5,1%) niezgodnie z kolejnością ich wpływu,
- 29 wniosków (3,9%) z opóźnieniem w stosunku do terminu (3 dni) ustalonego w *Podręczniku procedur dofinansowania przedsięwzięcia ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej*.

3.3.2. Koszty funkcjonowania

W 2014 r. koszty funkcjonowania, m.in. na utrzymanie organów i Biura NFOŚiGW, w kwocie 84.608,3 tys. zł, stanowiły 85,8% planu i były wyższe od poniesionych w 2013 r. o 534,8 tys. zł, tj. o 0,6%. Stanowiły one 4,7% kosztów ogółem.

Dominującą pozycję w tym rodzaju kosztów, tj. 70,3%, stanowiły wynagrodzenia (osobowe i bezosobowe), zrealizowane w wysokości 59.514,5 tys. zł (99,5% planu). Ponadto, 11,1% kosztów funkcjonowania stanowiły składki³⁷ – 9.389,2 tys. zł (99,7% planowanych); 5,1% amortyzacja – 4.356,6 tys. zł (66,0% planowanych). Niższe od planowanego wykonanie kosztów było spowodowane m. in. przesunięciem: organizacji i obsługi konferencji międzynarodowych na lata 2015–2016; realizacji kolejnego etapu budowy zintegrowanej platformy informatycznej i tym samym niższe od planowanych były koszty amortyzacji. Niższe były także koszty podróży służbowych pracowników NFOŚiGW w związku z przekazaniem³⁸ do wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej zadań związanych z przeprowadzaniem kontroli terenowych.

Zatrudnienie i wynagrodzenia

Przeciętne zatrudnienie w NFOŚiGW w 2014 r. wyniosło 548 osób³⁹ i w porównaniu do 2013 r. wzrosło o 16 osób. Wzrost przeciętnego zatrudnienia w NFOŚiGW w 2014 r. w stosunku do przeciętnego zatrudnienia w 2013 r. wynikał z potrzeb kadrowych do realizacji nowej perspektywy finansowej UE na lata 2014–2020.

Zaplanowana na 2014 r. kwota wynagrodzeń⁴⁰ w wysokości 59.800 tys. zł nie przekraczała wielkości wynagrodzeń zaplanowanych na 2013 r. i nie była zmieniana. Koszty wynagrodzeń wyniosły 59.514,5 tys. zł, tj. 99,5% kwoty planowanej, w tym wynagrodzenia bezosobowe – 1.220,8 tys. zł, tj. 81,4% kwoty planowanej.

³⁵ Opłaty naliczane na podstawie przepisów ustawy z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji.

³⁶ Podpisany w dniu 24 grudnia 2014 r. pomiędzy Ministrem Środowiska, GIOŚ oraz NFOŚiGW w sprawie zasad dokonywania zwrotu kwot nadpłat powstałych w wyniku dokonywania opłaty nienależnej lub w nadmiernej wysokości przez podmiot zobowiązany do zapewnienia sieci zbierania pojazdów.

³⁷ Z tego składki: na ubezpieczenie społeczne (8.299,6 tys. zł) i na Fundusz Pracy (1.089,6 tys. zł).

³⁸ Na podstawie Porozumienia w sprawie powierzenia niektórych czynności w ramach Krajowego Systemu Zielonych Inwestycji z dnia 4 września 2013 r.

³⁹ W przeliczeniu na pełne etaty.

⁴⁰ Osobowych i bezosobowych.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w 2014 r. wyniosło 8.093,9 zł i w porównaniu do 2013 r. było niższe o 124,3 zł. Powyższe zostało przedstawione szczegółowo w załączniku nr 5 do *Informacji*.

3.4. Stan funduszu na koniec 2014 r.

Stan funduszu na koniec 2014 r. wyniósł 10.652.211 tys. zł i był wyższy o 51.669 tys. zł (o 0,5%) od stanu na koniec 2013 r. Zwiększenie stanu funduszu było spowodowane dodatnim wynikiem finansowym w 2014 r. Z opinii i raportu z badania sprawozdania finansowego przez niezależnego biegłego rewidenta wynikało m.in., że „(...) rok obrotowy obejmujący okres od 1.01.2014 r. do 31.12.2014 r. Jednostka zakończyła dodatnim wynikiem finansowym w wysokości 51,7 mln PLN – aczkolwiek – z uwagi na statutowe zadania postawione przez Funduszem – wynik finansowy nie pełni w Jednostce podstawowego miernika efektywności działalności (...)”.

Należności na koniec 2014 r. wyniosły 5.366.299,8 tys. zł i stanowiły 50,2% aktywów, w tym z tytułu pożyczek i kredytów 5.327.751,4 tys. zł (49,8% aktywów). Zobowiązania na koniec 2014 r. stanowiły 0,5% pasywów. Stan środków pieniężnych i papierów wartościowych Skarbu Państwa na koniec 2014 r. wyniósł 4.404.922 tys. zł i był wyższy niż na koniec 2013 r. o 19.251,0 tys. zł, tj. o 0,4%.

Według sprawozdania finansowego, NFOŚiGW na koniec 2014 r. posiadał zobowiązania warunkowe (pozabilansowe) wynoszące 5.180.216,3 tys. zł (o 1,3% wyższe niż w 2013 r.), z tego z tytułu zawartych umów 5.106.942,8 tys. zł oraz decyzji Zarządu i Rady Nadzorczej NFOŚiGW o dofinansowaniu przedsięwzięć przed zawarciem umów na kwotę 73.273,5 tys. zł. Na koniec 2014 r. nie wystąpiły zobowiązania warunkowe z tytułu udzielonych promes.

4. Wykonanie zadań

4.1. Źródła i formy finansowania zadań wynikających z ustawy POŚ – osiągnięte efekty rzeczowe i ekologiczne

NFOŚiGW w 2014 r. realizował finansowanie zadań wynikających z ustawy POŚ w zakresie ochrony środowiska i gospodarki wodnej w kwocie 5.893.461,6 tys. zł, wyższej o 322.363,4 tys. zł (o 5,8%) od wykonania w 2013 r. Kwota ta była natomiast o 227.636,1 tys. zł (o 3,7%) niższa od ujętej w Planie działalności NFOŚiGW na 2014 r. (co zostało przedstawione szczegółowo w załączniku nr 2 do *Informacji*), z tego:

1) **ze środków NFOŚiGW** na finansowanie zadań wynikających z ustawy POŚ wydatkowano 2.587.254,5 tys. zł, tj. 43,9% finansowania ogółem, więcej o 206.014,8 tys. zł, tj. o 7,4%, od wykonania w 2013 r., w tym:

- w formie **pożyczek inwestycyjnych** w 2014 r. wypłacono beneficjentom kwotę 855.137,8 tys. zł, niższą o 313.392,2 tys. zł, tj. o 26,8% od ujętej w planie działalności i niższą o 193.686,1 tys. zł, tj. o 18,5% od wykonania w 2013 r. Najwięcej – 372.277,0 tys. zł, tj. 43,5% kwoty pożyczek ogółem, wypłacono w dziedzinie *Ochrona powierzchni ziemi*. W porównaniu do 2013 r. wypłaty wzrosły o 67,3%, ale wykonanie planu 2014 r. zrealizowano na poziomie 80,4%.

Łącznie ze środków zobowiązań wieloletnich, w 2014 r. wypłacono pożyczki w kwocie 481.743,5 tys. zł, więcej o 82.513,0 tys. zł, tj. o 20,7%, niż w 2013 r.

Wskaźnik finansowania zwrotnego w stosunku do bezzwrotnego w 2014 r. wyniósł 33,1/66,9. Udział finansowania zwrotnego był niższy od planowanego o 2,4%. Wśród czynników, które w największym stopniu przyczyniły się do nieosiągnięcia zakładanego wskaźnika było kontynuowanie finansowania programu wieloletniego *Program budowy zbiornika wodnego Świnna Poręba*. Zakończenie realizacji tej inwestycji zostało przesunięte na 2015 r. Poza tym znacznie bardziej ograniczone, niż zakładano na etapie planowania, były możliwości dofinansowania pożyczkowego przedsięwzięć służących produkcji energii ze źródeł odnawialnych lub poprawie efektywności energetycznej, głównie w efekcie wejścia w życie od lipca 2014 r. zmienionych przepisów w zakresie pomocy publicznej oraz braku ustawy o odnawialnych źródłach energii;

- w formie **finansowania bezzwrotnego** wypłacono 1.731.754,5 tys. zł (z tego 1.204.023,1 tys. zł stanowiły środki przekazywane bezpośrednio na rachunki beneficjentów, a 527.731,4 tys. zł – środki dla państwowych jednostek budżetowych, przekazywane poprzez rezerwę celową poz. 59). Kwota wypłacona

w tej formie finansowania była, w porównaniu do 2013 r., niższa o 12.132,4 tys. zł, tj. o 0,7% (co zostało przedstawione szczegółowo w załączniku nr 3 i 4 do *Informacji*).

Na finansowanie przedsięwzięć realizowanych w ramach zadań jednostek podległych lub nadzorowanych przez Ministra Środowiska w formie finansowania bezzwrotnego wydatkowano 883.056,5 tys. zł, tj. 51,0% tej formy finansowania ogółem. Z funduszu podstawowego Narodowego Funduszu w formie dotacji wydatkowano 855.295,6 tys. zł, mniej o 111.269,4 tys. zł, tj. o 11,5%, niż w 2013 r., ale więcej o 524.317,1 tys. zł, tj. o 158,4% od uzyskanych przychodów (z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska) zasilających ten fundusz w 2014 r. W ocenie NIK wykorzystanie w 2014 r. na finansowanie bezzwrotne mniejszej kwoty z funduszu podstawowego w porównaniu do 2013 r. jest właściwym, choć daleko niewystarczającym, kierunkiem zmian. Utrzymujące się, kolejny rok, wydatki na dotacje z tego funduszu powyżej uzyskanych przychodów stwarzają ryzyko utraty płynności finansowej NFOŚiGW w zakresie funduszu podstawowego (co zostało przedstawione szczegółowo w załączniku nr 7 do *Informacji*);

- 2) ze środków **funduszy europejskich**, obsługiwanych przez Narodowy Fundusz wypłacono łącznie kwotę 3.306.207,1 tys. zł, wyższą o 528.378,3 tys. zł, tj. o 19,0% niż w 2013 r.

Rozliczanie efektów rzeczowych i ekologicznych

Od 2005 r. NIK wnioskowała o rozliczanie przez NFOŚiGW na bieżąco efektów rzeczowych i ekologicznych, osiąganych w wyniku realizacji zawartych umów dotacji i pożyczek.

Według stanu na dzień 3 marca 2015 r., umów nierozliczonych rzeczowo lub ekologicznie, z terminem zakończenia do 31 grudnia 2014 r., było łącznie 150, tj. o 5 więcej niż w 2013 r. (o 3,4%), na kwotę 694.220,3 tys. zł, wyższą o 340.678,5 tys. zł niż w 2013 r., tj. o 96,4%. Umów nierozliczonych rzeczowo było 39, tj. o 78 mniej niż w 2013 r., w tym 18 w dziedzinie *Ochrona atmosfery*. Umów nierozliczonych pod względem ekologicznym było 130, tj. o 59 więcej niż w 2013 r., w tym 105 w dziedzinie *Ochrona atmosfery*.

Przyczyną nierozliczenia umów było m.in. składanie przez beneficjentów niewłaściwie opracowanej dokumentacji lub składanie jej nieterminowo. Natomiast wzrost liczby umów niezakończonych pod względem ekologicznym w dziedzinie *Ochrona atmosfery* wynikał głównie z kumulacji prac w Departamencie Ochrony Klimatu. W ocenie NIK, świadczy to o nie w pełni skutecznych mechanizmach kontroli zarządczej.

4.2. Wydatkowanie w 2014 r. środków zobowiązań wieloletnich i Rachunku klimatycznego

W 2014 r. wypłaty dotacji ze środków zobowiązań wieloletnich wyniosły 782.205,5 tys. zł, tj. więcej o 167.327,2 tys. zł (o 27,2%) niż w 2013 r., a pożyczek — 481.743,5 tys. zł, tj. więcej o 82.513,0 tys. zł (o 20,7%) niż w 2013 r.

W związku z kontrolą wykonania planu finansowego NFOŚiGW w 2013 r., NIK wnioskowała m.in. o podjęcie działań zmierzających do maksymalnego wykorzystania środków zobowiązań wieloletnich. W celu realizacji tego wniosku w NFOŚiGW podjęto m.in. działania usprawniające proces refundacji wypłat ze środków zobowiązań wieloletnich. Wskazano także, że z przedmiotowych środków mogą być realizowane przedsięwzięcia w ramach dwóch celów środowiskowych, tj.:

- 1) wspieranie poprawy efektywności energetycznej oraz wspieranie rozwoju odnawialnych źródeł energii oraz budowy lub przebudowy sieci służących przyłączeniu tych źródeł (art. 401c ust. 5 ustawy POŚ),
- 2) dofinansowanie przedsięwzięć w zakresie gospodarowania odpadami (art. 401c ust. 9 ustawy POŚ).

W efekcie podjętych decyzji na wskazane wyżej zadania wykorzystano 85.978,5 tys. zł.

Na koniec 2014 r. na zobowiązaniach wieloletnich ogółem pozostawała kwota 3.496.249,0 tys. zł, tj. 79,5% stanu środków pieniężnych i papierów wartościowych Skarbu Państwa, niższa o 21.072,9 tys. zł, tj. o 0,6%, w stosunku do 2013 r. Najwięcej środków pozostawało w ramach zobowiązania *OZE i efektywność energetyczna* w kwocie 1.998.535,2 tys. zł oraz zobowiązania *Gospodarowanie odpadami* w kwocie 1.048.991,6 tys. zł, w tym z opłat wynikających z ustawy o *recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji* – 1.019.712,7 tys. zł.

Według stanu na dzień 1 stycznia 2014 r., na *Rachunku klimatycznym* zgromadzono środki w łącznej wysokości 351.484,8 tys. zł. W ciągu roku zwiększenia wyniosły 28.962,7 tys. zł, z tego: zwiększenia wynikające z realokacji środków pomiędzy umowami zawartymi na sprzedaż jednostek przyznanej emisji – 22.055,4 tys. zł, odsetki bankowe – 6.726,7 tys. zł, pożyczki od wypłaconych zaliczek – 33,9 tys. zł, inne – 146,7 tys. zł.

W ciągu 2014 r. zmniejszenia wyniosły 97.249,3 tys. zł, z tego: dotacje (wyплаты dla beneficjentów) – 75.919,7 tys. zł, zmniejszenia wynikające z realokacji środków pomiędzy umowami zawartymi na sprzedaż jednostek przyznanej emisji – 20.755,8 tys. zł, koszty zadań KOSZI⁴¹ – 567,6 tys. zł, inne – 6,2 tys. zł. Stan środków na rachunku na dzień 31 grudnia 2014 r. wynosił 283.198,2 tys. zł.

W 2014 r. zakończono realizację projektów finansowanych ze środków dwóch umów zawartych z Międzynarodowym Bankiem Odbudowy i Rozwoju działającym w charakterze powiernika drugiej transzy Hiszpańskiego Funduszu Węglowego oraz powiernika Window 2 Funduszu Węglowego dla Europy. Łączne wydatki poniesione w 2014 r. w ramach powyższych umów wyniosły 25.511,7 tys. zł. Nie wykorzystano środków w kwocie 173,3 tys. zł, z których 167,4 tys. zł zostanie wykorzystane zgodnie z roboczymi ustaleniami z przedstawicielami Banku Światowego, w ramach pomocy technicznej do 31 grudnia 2016 r.

Dla pozostałych pięciu umów termin wydatkowania środków został określony na 31 grudnia 2015 r. Według stanu na koniec 2014 r. w ramach poszczególnych umów wypłacono od 11% do 100% kwot dotacji. W przypadku zagrożenia wydatkowania środków w powyższym terminie NFOŚiGW podjął działania mające na celu wykorzystanie środków pochodzących ze sprzedaży jednostek przyznanej emisji, tj. m.in. realokację niewykorzystanej kwoty pomiędzy programami finansowanymi w ramach *Rachunku klimatycznego*, wydłużenie terminu realizacji przedsięwzięć oraz refinansowanie z *Rachunku klimatycznego* środków, które NFOŚiGW wypłacił na dofinansowanie projektów ze środków własnych.

Ze środków zobowiązania wieloletniego *handel uprawnieniami do emisji* finansowane były przez NFOŚiGW zadania Krajowego Ośrodka Bilansowania i Zarządzania Emisjami (KOBiZE), o których mowa w ustawie o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji, na podstawie zawartego⁴² Porozumienia z Ministrem Środowiska i Instytutem Ochrony Środowiska – Państwowym Instytutem Badawczym.

W Porozumieniu określono maksymalną kwotę dofinansowania w latach 2013–2014 na 37.504,7 tys. zł. W 2014 r. wykorzystano 14.349,0 tys. zł, tj. 76,5% planowanych kosztów, a w stosunku do całego okresu objętego Porozumieniem wykorzystano 27.231,6 tys. zł, tj. 72,6% kwoty maksymalnego dofinansowania. Niższe wydatki na finansowanie zadań KOBiZE wynikały z:

- racjonalnej gospodarki środkami publicznymi – podejmowano działania mające na celu usprawnienie procedur, zmniejszenie ryzyka działalności i redukcję kosztów funkcjonowania – dokonywano okresowych przeglądów kosztów zadań KOBiZE, zweryfikowano wielkość zatrudnienia, procedury zakupu materiałów i usług związanych z KOBiZE oraz wymiany sprzętu komputerowego;
- specyfiki zadań realizowanych przez KOBiZE – z których część, jak m.in. sporządzenie analiz prognoz zmian aktywności czy krajowego planu redukcji emisji, wykonywanego na wypadek przekroczenia lub spodziewanego przekroczenia pułapów emisji, jest realizowana w przypadku wystąpienia takiej konieczności. Natomiast intensywność części zadań realizowanych w ramach współpracy z Ministerstwem Środowiska oraz innymi organami administracji publicznej wynika ze specyfiki negocjacji międzynarodowych w zakresie ochrony klimatu.

W dniu 19 lutego 2015 r. podpisano Porozumienie w sprawie finansowania zadań KOBiZE w 2015 r.

4.3. Finansowanie kapitałowe

NFOŚiGW, według stanu na dzień 31 grudnia 2014 r., posiadał akcje i udziały w 31 spółkach⁴³, tj. w jednej spółce portfela strategicznego, w pięciu spółkach portfela podstawowego oraz 25 spółkach tzw. portfela resztówek o łącznej wartości ewidencyjnej netto wynoszącej 936.561,9 tys. zł. Zaangażowanie kapitałowe we wszystkich spółkach na dzień 31 grudnia 2014 r. wyniosło 335.032,7 tys. zł, co stanowiło 3,2% funduszu własnego.

W 2014 r. NFOŚiGW był informowany o działalności ekonomiczno-finansowej w spółkach przez swoich przedstawicieli w radach nadzorczych. Ponadto sporządzona została *Informacja dla Zarządu NFOŚiGW*

⁴¹ Ustawa z dnia 17 lipca 2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji określiła zasady funkcjonowania Krajowego systemu zielonych inwestycji (KSZI), zarządzanego przez Krajowego operatora systemu zielonych inwestycji (KOSZI) i powierzyła NFOŚiGW wykonywanie jego zadań.

⁴² W dniu 2 stycznia 2013 r.

⁴³ Według stanu na dzień 31 grudnia 2013 r. NFOŚiGW posiadał akcje i udziały w 32 spółkach. W dniu 7 sierpnia 2014 r. jedna ze spółek, której akcje posiadał NFOŚiGW została wykreślona z KRS.

w sprawie działalności spółek z udziałem kapitałowym NFOŚiGW w 2013 r., przyjęta przez Zarząd NFOŚiGW w dniu 7 października 2014 r.

Analiza spółek portfela strategicznego i podstawowego, w których NFOŚiGW był zaangażowany kapitałowo na łączną kwotę 328.813,8 tys. zł, wykazała, że w pięciu z nich prognozowano zysk na dzień 31 grudnia 2014 r., a w jednej (Krajowej Agencji Poszanowania Energii S.A. zwanej dalej „KAPE S.A.” lub „Spółką”) stratę w wysokości 373,0 tys. zł. W żadnej ze spółek portfela strategicznego, podstawowego jak i portfela resztówek nie wypłacono dywidendy za 2013 r.

Uchwałą Zarządu NFOŚiGW z dnia 21 sierpnia 2014 r. została zmieniona *Strategia Kapitałowa NFOŚiGW na lata 2013–2016 z perspektywą do 2020 roku*. Jednym z powodów zmiany była konieczność uszczegółowienia w *Strategii działań wobec KAPE S.A.*

W 2014 r. nie planowano i nie dokonywano zakupów akcji i udziałów w spółkach. Natomiast podjęto kroki w celu zbycia akcji KAPE S.A.⁴⁴. W tym celu dokonano oszacowania wartości rynkowej ww. spółki i rozpoczęto proces jej sprzedaży.

NIK od 2010 r. zwracała uwagę, że dokonane w 2009 r. zwiększenie zaangażowania kapitałowego w KAPE S.A. z 16,13% do 67,74%, poprzez zakup akcji tej Spółki, było działaniem niegospodarnym. Wartość 1.600 szt. akcji w momencie ich nabycia wynosiła 1.440,0 tys. zł. Po dokupieniu tych akcji Narodowy Fundusz posiadał pakiet większościowy, tj. 2.100 akcji, których wartość wynikająca z kapitału zakładowego wynosiła 2.100,0 tys. zł. Według stanu na dzień 31 grudnia 2014 r. w księgach rachunkowych NFOŚiGW figurowały odpisy aktualizujące z tytułu utraty wartości akcji w kwocie 1.205,5 tys. zł.

W związku z zamiarem sprzedaży akcji KAPE S.A. w 2014 r. NFOŚiGW zlecił firmie zewnętrznej oszacowanie wartości rynkowej tej spółki. Stosownie do sporządzonej wyceny, rekomendowana wartość akcji, według stanu na 31 października 2014 r., wynosiła 1.637,0 tys. zł. Biorąc pod uwagę wskazany wyżej szacunek, prezentowane od 2010 r. stanowisko NIK w kwestii nabycia akcji KAPE S.A. pozostaje aktualne. Nabycie akcji Spółki nie przysporzyło NFOŚiGW żadnych korzyści.

4.4. Programy (inwestycje) wieloletnie

W 2014 r. NFOŚiGW finansował realizację m.in. trzech inwestycji wieloletnich gospodarki wodnej:

1. Budowa stopnia wodnego Malczyce na rzece Odrze – inwestycję rozpoczęto w 1997 r. Zaplanowany na 2015 r. termin jej zakończenia przelożono na 2019 r.

Główną przyczyną zmiany terminu zakończenia inwestycji była konieczność uwzględnienia wymogów decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach⁴⁵ oraz zmian projektowych wynikających z ustalenia nowego poziomu przepływu w wyniku modernizacji Wrocławskiego Węzła Wodnego. Prace te zostały uwzględnione w aktualizacji zbiorczego zestawienia kosztów zatwierdzonej przez Prezesa KZGW w dniu 7 listopada 2014 r. Wartość kosztorysowa inwestycji wzrosła z 822.428,0 tys. zł do 1.414.552,6 tys. zł. W 2014 r. nakłady na budowę wyniosły 63.343,0 tys. zł, tj. 100% dotacji udzielonej przez NFOŚiGW.

2. Budowa Polderu Racibórz – rozpoczęta w 2008 r. Pierwotny termin jej zakończenia ustalono na 2015 r., a następnie na 2017 r.⁴⁶. Jednak w związku z problemami w realizacji inwestycji (konflikt pomiędzy Inżynierem Kontraktu, Wykonawcą i Inwestorem) niepotwierdzonym terminem zakończenia jest rok 2018.

NFOŚiGW rozpoczął finansowanie tej inwestycji w 2014 r., zaliczką w kwocie 100,0 tys. zł. W 2014 r. harmonogram rzeczowo-finansowy inwestycji zmieniany był dwukrotnie. W październiku 2014 r. NFOŚiGW przeprowadził kontrolę, w wyniku której stwierdzono m.in. opóźnienie w realizacji kontraktu wynoszące około roku, problemy z wykonaniem Projektów Wykonawczych, a także zidentyfikowano zagrożenie wykorzystania przewidzianej na 2015 r. zaliczki w kwocie 161.770,0 tys. zł. W związku z powyższym zmieniono harmonogram

⁴⁴ Uchwałą z dnia 21 sierpnia 2014 r., nr A/37/3/2014 Zarząd NFOŚiGW wyraził zgodę na rozpoczęcie procesu sprzedaży 2.100 akcji spółki KAPE S.A.

⁴⁵ Decyzja Burmistrza Miasta i Gminy Wołów zn. WIR.ET.7625/20/7,08/06 z dnia 22 stycznia 2009 r., w której określono środowiskowe uwarunkowania zgody na realizację przedsięwzięcia pn. „Budowa stopnia wodnego Malczyce na rzece Odrze w km 300 w rejonie wsi Rzeczyca, gm. Środa Śląska, Wołów i Brzeg Dolny”.

⁴⁶ Termin ten został określony w umowie dotacji nr 345/2013/Wn-12/GW-ZB/D z dnia 17 czerwca 2013 r., zawartej pomiędzy NFOŚiGW a RZGW w Gliwicach, obejmującej finansowanie inwestycji dotacją NFOŚiGW w łącznej kwocie 369.635,2 tys. zł w latach 2013-2017. Szacunkowy koszt realizacji zadania wynosił 936.675,2 tys. zł. Pozostałe wydatki zostały sfinansowane przez Bank Światowy w kwocie 25,5 mln zł oraz Bank Rozwoju Rady Europy w kwocie 102,0 mln zł.

realizacji inwestycji – przesunięto wypłaty przewidziane na 2015 r. w kwocie 161.770,0 tys. zł na lata następne, tj. 2016–2017.

3. Budowa zbiornika wodnego Świnna Poręba – inwestycja rozpoczęła się w 1986 r., a planowany kolejny termin jej zakończenia to 2015 r.⁴⁷.

Inwestycja ta jest finansowana przez NFOŚiGW od 2000 r. W umowie z dnia 24 marca 2014 r.⁴⁸ wysokość dofinansowania w 2014 r. określono na kwotę 150.000,0 tys. zł⁴⁹. Harmonogram rzeczowo-finansowy tej umowy zmieniany był w 2014 r. trzykrotnie, w tym raz w związku z podpisaniem aneksu, którym zwiększono kwotę dofinansowania w 2014 r. do 210.000,0 tys. zł. Pozostałe zmiany polegały na dostosowaniu harmonogramu do zrealizowanych prac oraz kwoty wynikającej z przeprowadzonego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. RZGW w Krakowie złożył rozliczenie umowy dotacji na kwotę 209.998,1 tys. zł.

Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Departamentu Ochrony i Gospodarowania Wodami w NFOŚiGW, do dnia zakończenia kontroli NFOŚiGW nie miał możliwości rozliczenia końcowego umowy, ze względu na różnice między zakresem rzeczowym zawartym w obowiązującym harmonogramie, a zakresem rzeczowym wykazany przez beneficjenta w złożonym rozliczeniu końcowym⁵⁰. Zamknięcie rzeczowe umowy i rozliczenie końcowe będzie możliwe dopiero po akceptacji, przesłanej w dniu 4 marca 2015 r., aktualizacji harmonogramu, która jest uwarunkowana dodatkowymi wyjaśnieniami ze strony RZGW w Krakowie, akceptacją zrealizowanego zakresu rzeczowego przez Prezesa KZGW oraz pozytywnym wynikiem kontroli terenowej⁵¹.

4.5. Realizacja budżetu zadaniowego

W 2014 r. na realizację 11 zadań, 20 podzadań i 40 działań, w ramach trzech funkcji państwa, NFOŚiGW poniósł koszty w kwocie ogółem 1.817.415,1 tys. zł, stanowiącej 81,1% kwoty ujętej w planie finansowym w układzie zadaniowym⁵² zgodnym z *ustawą budżetową na rok 2014*.

Dla zadania 12.7.W *Zintegrowane działania na rzecz ochrony środowiska* określono miernik o nazwie *Liczba dodatkowych osób korzystających z ulepszonego oczyszczania ścieków (RLM)*. Miernik ten był stosowany przez NFOŚiGW również w sprawozdaniu Rb-BZ2 półrocznym i rocznym z wykonania planu finansowego państwowej osoby prawnej w układzie zadaniowym. Natomiast w dokumencie *Planowanie w układzie zadaniowym na rok 2014. Rada Ministrów. Warszawa, wrzesień 2013* zapisano, że „Zadanie 12.7. realizowane jest również przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, dla którego działalności przyjęto miernik pn. *Wzrost redukcji ładunku ścieków oczyszczonych zgodnie z wymogami Dyrektywy 91/271/EWG (w RLM – rzeczywistej liczbie mieszkańców)*. Planowana wartość miernika na 2014 r. wynosi 39.349 RLM, natomiast na lata 2015-2016 kształtuje się (odpowiednio) na poziomie 111.690 RLM oraz 304.219 RLM.

Prezes Zarządu NFOŚiGW w wyjaśnieniach podała m.in., że „w sprawozdaniu Rb-BZ2 (...) przyjęto nazwę miernika, jaka została zwarta w Planie finansowym Narodowego i Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w układzie zadaniowym na rok budżetowy 2014 oraz na lata 2015–2016 (...). Taki też plan został przekazany do Ministerstwa Środowiska. W wyniku prac związanych z konsolidacją budżetów i planów w Ministerstwie Środowiska i Ministerstwie Finansów powstał dokument „Planowanie w układzie zadaniowym na 2014 rok”. W tym dokumencie została użyta nazwa miernika, niezgodna z materiałami jakie Narodowy Fundusz przekazał do dysponenta. NFOŚiGW nie dysponuje informacjami dłaczego na etapie prac konsolidacyjnych

⁴⁷ Ustawa z dnia 1 kwietnia 2011 r. o zmianie ustawy o ustanowieniu programu wieloletniego „Program budowy Zbiornika Wodnego Świnna Poręba w latach 2006–2010” (Dz.U. Nr 105, poz. 613) termin zakończenia budowy zbiornika wodnego Świnna Poręba przesunięty został z 2010 r. na 2013 r., a ustawą z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie ustawy o ustanowieniu programu wieloletniego „Program budowy Zbiornika Wodnego Świnna Poręba w latach 2006–2013” termin ukończenia tej inwestycji został przewidziany do końca 2015 r. (Dz.U. z 2013 r., poz. 1653).

⁴⁸ Umowa nr 138/2014/Wn-06/GW-ZB/D. Całość kwoty 150.000,0 tys. zł stanowiły koszty kwalifikowalne i w całości miały być finansowane dotacją NFOŚiGW. W harmonogramie rzeczowo-finansowym do umowy ujęto również finansowanie w 2015 r. w kwocie 80.800,0 tys. zł.

⁴⁹ Całość kwoty 150.000,0 tys. zł stanowiły koszty kwalifikowalne i w całości miały być finansowane dotacją NFOŚiGW. W harmonogramie rzeczowo-finansowym do umowy ujęto również finansowanie w 2015 r. w kwocie 80.800,0 tys. zł.

⁵⁰ Pismem z dnia 4 marca 2015 r. RZGW w Krakowie złożył aktualizację harmonogramu. NFOŚiGW pismem z dnia 23 marca 2015 r. zwrócił się do RZGW o wyjaśnienia w sprawie aktualizacji HRF.

⁵¹ NFOŚiGW w dniach 24–27 marca 2015 r. przeprowadził kontrolę budowy Zbiornika Świnna Poręba w zakresie prac będących przedmiotem omawianej umowy. Do dnia zakończenia kontroli (10.04.2015 r.) nie zostały opracowane wyniki kontroli.

⁵² Uchwała Nr 111/13 Rady Nadzorczej NFOŚiGW z dnia 9 sierpnia 2013 r.

została przyjęta inna nazwa miernika i czym była spowodowana”. Planowana wartość miernika określona w planie NFOŚiGW była zgodna z wartością zawartą w ww. dokumencie Rady Ministrów i wyniosła 39.349 RLM.

W 2014 r. sporządzono szczegółową listę umożliwiającą przyporządkowanie programów priorytetowych NFOŚiGW do poszczególnych działań klasyfikacji zadaniowej.

Do stycznia 2015 r. trwały prace nad aktualizacją katalogu funkcji, zadań, podzadań i działań w zakresie jednolitego kodu zadaniowego dla państwowych jednostek budżetowych i NFOŚiGW. O ujednoczenie kodów klasyfikacji zadaniowej, obowiązujących Narodowy Fundusz oraz pozostałe jednostki podległe lub nadzorowane przez Ministra Środowiska, NIK wносиła do Ministra Środowiska w *Informacji o wynikach kontroli wykonania planu finansowego NFOŚiGW w 2012 r.*

W wyniku szczegółowego badania wniosków o uruchomienie środków z rezerwy celowej (poz. 59) w zakresie prawidłowości stosowania jednolitego kodu zadaniowego stwierdzono, że na osiem zbadanych wniosków (w tym trzy wnioski z 2014 r. oraz pięć z 2015 r.) stwierdzono trzy przypadki zastosowania odmiennych kodów klasyfikacji zadaniowej (dwa wnioski z 2014 r. oraz jeden⁵³ z 2015 r.).

W zrealizowanym planie finansowym NFOŚiGW w układzie zadaniowym brak było pełnej korelacji poniesionych kosztów w 2014 r. z osiągniętymi wartościami mierników. Wynikało to z realizacji przez NFOŚiGW wielu umów o charakterze wieloletnim, których efekt jest osiągany po zakończeniu inwestycji, a wydatki są ponoszone przez cały okres trwania umowy⁵⁴. I tak:

- w zadaniu 12.2.W *Poprawa jakości powietrza i przeciwdziałanie zmianom klimatu* – wykonanie wyniosło 452.411,3 tys. zł, tj. 58,6% planu, a miernik określony jako ograniczenie lub uniknięcie emisji dwutlenku węgla (Mg/rok) został zrealizowany w 30,3%, głównie z powodu przekazywania przez beneficjentów wadliwych dokumentów potwierdzających osiągnięcie efektu;
- w zadaniu 12.7.W *Zintegrowane działania na rzecz ochrony środowiska* – wykonanie wyniosło 47.870,1 tys. zł, tj. 74,7% planu; natomiast miernik określony jako liczba dodatkowych osób korzystających z ulepszonego oczyszczania ścieków (RLM) został przekroczony o 95,9% (o 37716 RLM), w wyniku zintensyfikowania działań mających na celu przyspieszenie procesu zamykania i rozliczania umów zawartych z beneficjentami;
- w zadaniu 12.1. *W Kształtowanie bioróżnorodności* – wykonanie wyniosło 140.589,8 tys. zł, tj. 84,2% planu, a miernik określony jako suma zasięgów powierzchniowych zrealizowanych działań służących ochronie i kształtowaniu wartości przyrodniczych i krajobrazowych (ha) został zrealizowany w 45,7%, ze względu na przesunięcie na kolejne lata przewidywanego terminu zakończenia niektórych umów realizujących duże wartości miernika, głównie w zakresie programu priorytetowego *Ochrona obszarów i gatunków cennych przyrodniczo*, gdzie NFOŚiGW wyraził zgodę na przedłużenie realizacji projektów dotyczących inwentaryzacji ornitologicznej obszarów Natura 2000.

W ocenie NIK, brak korelacji wypłat środków i osiąganych wartości mierników w danym roku budżetowym, w ramach realizacji budżetu zadaniowego, negatywnie wpływa na przejrzystość budżetu w układzie zadaniowym.

4.6. Zadania finansowane dotacjami z budżetu państwa

Dotacje z budżetu państwa wykorzystane zostały w wysokości 80.238,9 tys. zł, tj. 100,6% planu (wyższej od wykonania w 2013 r. o 37.527,7 tys. zł, tj. o 87,9%) na zadania realizowane przez NFOŚiGW ze środków UE, z tego:

⁵³ Wniosek złożony został przez beneficjenta przed dokonaniem uzgodnień w zakresie stosowania jednolitych kodów zadaniowych przez beneficjentów i NFOŚiGW.

⁵⁴ Np. zadanie 12.5. W Gospodarowanie zasobami wodnymi zostało wykonane w 114,7%, tj. 351.123,1 tys. zł przy równoczesnym osiągnięciu wartości miernika (liczba osób objętych ochroną przeciwpowodziową) w zaledwie 7,6% planu. W 2014 r. nastąpił znaczący wzrost wydatków związany z przyjęciem, przez NFOŚiGW, zadań do realizacji wynikających z wejścia w życie nowelizacji ustawy o ustanowieniu programu wieloletniego Program budowy Zbiornika Wodnego Świnna Poręba w latach 2006-2015, natomiast efekt, tj. 150.000 osób objętych ochroną przeciwpowodziową, zostanie osiągnięty w 2015 r. Konieczność zapewnienia finansowania realizacji ww. zadania w wyniku przesunięcia środków z innych inwestycji z zakresu gospodarki wodnej spowodowała dodatkowe zmniejszenie uzyskanego efektu (wartości miernika) w 2014 r.

- korekta systemowa⁵⁵ została wypłacona beneficjentom w kwocie 65.787,9 tys. zł, wyższej o 5.968,9 tys. zł, tj. 110,0% planu (59.819 tys. zł), z tego 65.694,6 tys. zł w ramach FS i 93,3 tys. zł w ramach PO liŚ);
- pomoc techniczna – NFOŚiGW (jako *Institucja Wdrażająca* w ramach PO liŚ jest jednocześnie beneficjentem programu operacyjnego *Pomoc Techniczna*) otrzymał w 2014 r. refundację poniesionych wydatków m.in. na zatrudnienie, wsparcie merytoryczne – usługi prawne oraz szkolenia pracowników w kwocie 12.842,4 tys. zł, tj. 97,9% planu (13.112,0 tys. zł), o 972,5 tys. zł, tj. o 7,0% mniej niż w 2013 r. (13.814,9 tys. zł);
- pomoc techniczna dla projektów realizowanych ze środków MF EOG i NMF (koszty zarządzania) wraz z dotacjami Funduszu Współpracy Dwustronnej (FWD) dla Operatora Programu w 2014 r. wyniosła 1.608,6 tys. zł, tj. 23,5% planu (6.840 tys. zł). Otrzymano środki z MF EOG i NMF. Ze względu na opóźnienie we wdrażaniu działania w ramach FWD, Operator Programu, nie poniósł żadnych kosztów objętych dotacjami.

5. Realizacja programów współfinansowanych środkami zagranicznymi

W 2014 r. na finansowanie zadań realizowanych z udziałem środków europejskich wykorzystano łącznie kwotę 3.540.674,5 tys. zł, tj. 60,1% wszystkich wypłat zrealizowanych przez NFOŚiGW w 2014 r. w kwocie 5.893.461,6 tys. zł, w tym 3.306.207,1 tys. zł (93,4%) stanowiły środki funduszy europejskich, a 234.467,4 tys. zł (6,6%) stanowiły środki NFOŚiGW na współfinansowanie w ramach tzw. „wkładu własnego”. Szczegółowe dane przedstawiono w załącznikach nr 2 i 6 do *Informacji*.

Wypłacona w 2014 r. kwota środków funduszy europejskich była wyższa o 16,8% od wartości planowanych i o 19,0% wyższa od wypłat w 2013 r. Ze środków europejskich wykorzystano m.in.:

- 2.915.975,2 tys. zł ze środków w ramach PO liŚ, tj. o 380.269,0 tys. zł (15%) więcej niż planowano,
- 320.464,0 tys. zł w ramach ISPA/Fundusz Spójności, tj. o 225.090,9 tys. zł (236%) więcej niż planowano.

Przekroczenie planowanej wartości wydatków w ramach ISPA/Fundusz Spójności wynikało z przekazania przez Komisję Europejską kwot płatności końcowych dla większej niż zakładano liczby projektów oraz wypłaty środków beneficjentom z płatności końcowych przekazanych w 2013 r.

Wypłacona w 2014 r. ze środków własnych NFOŚiGW kwota 234.467,4 tys. zł na współfinansowanie projektów realizowanych z udziałem środków europejskich była niższa o 11.843,0 tys. zł (4,8%) od wydatków na ten cel w 2013 r. Z kwoty tej wykorzystano:

- 119.511,5 tys. zł na finansowanie pożyczkowe, tj. o 6.679,8 tys. zł (5,9%) więcej niż w 2013 r.,
- 114.955,9 tys. zł na finansowanie dotacyjne, tj. o 18.532,9 tys. zł (13,9%) mniej niż w 2013 r.

NFOŚiGW od 2007 r. pełni funkcję Instytucji Wdrażającej dla pięciu osi priorytetowych PO liŚ (priorytet I, II, III, IV – na podstawie porozumienia zawartego z Ministrem Środowiska i priorytet IX – 3 działania – na podstawie porozumienia z Ministrem Gospodarki, jako Instytucjami Pośredniczącymi).

Ze środków PO liŚ w kwocie 2.915.975,2 tys. zł NFOŚiGW przekazał w ramach:

- Priorytetu I – 1.299.021,7 tys. zł, tj. 108,3% wartości planowanej (1.200.000,0 tys. zł) oraz 97,4% środków przekazanych w 2013 r.,
- Priorytetu II – 951.254,9 tys. zł, tj. 153,4% wartości planowanej (620.053,2 tys. zł) oraz 325,0% środków przekazanych w 2013 r.,
- Priorytetu III – 223.612,8 tys. zł, tj. 81,3% wartości planowanej (275.123,0 tys. zł) oraz 69,7% środków przekazanych w 2013 r.,
- Priorytetu IV – 138.946,3 tys. zł, tj. 92,6% wartości planowanej (150.000,0 tys. zł) oraz 75,1% środków przekazanych w 2013 r.

⁵⁵ „Korekta systemowa” – to 2% środków z Funduszu Spójności i Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, należnych danemu beneficjentowi (po rozliczeniu przez Komisję Europejską). Jest ona refundowana z rezerwy celowej budżetu państwa. Refundacja dotyczy jedynie tej części korekty, która wynika z uchybień instytucji państwowych, tj. braku zgodności prawa polskiego (ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – *Prawo zamówień publicznych* – Dz.U. z 2013 r., poz. 907 z późn. zm.) z prawem unijnym.

Przekroczenie wydatków w ramach I i II Priorytetu wynikało z przyspieszenia realizacji umów. Niewykonanie planu wydatków w ramach Priorytetu III również wynikało z przyspieszenia, mającego miejsce w 2013 r. Część wypłat, w związku z przyznaniem dodatkowych środków przez Ministerstwo Środowiska, została zrealizowana w 2013 r., przez co zmniejszeniu uległy kwoty przekazane beneficjentom w 2014 r. Niewykonanie planu wydatków w ramach Priorytetu IV wynikało z aktualizacji harmonogramów przez beneficjentów oraz rozwiązania siedmiu umów o dofinansowanie.

Łącznie w ramach PO LiŚ Narodowy Fundusz zawarł w obszarze Środowisko (Priorytety I – IV) 373 umowy, w tym w 2014 r. 21 umów na dofinansowanie projektów o łącznej wartości 722.552,1 tys. zł⁵⁶.

W NFOŚiGW dokonano oceny występujących zagrożeń oraz zidentyfikowano m.in. następujące ryzyka dla wykorzystania dostępnej alokacji w ramach PO LiŚ:

- możliwość niewykorzystania środków z powodu niepełnej kontraktacji (460 mln zł w ramach I priorytetu PO LiŚ) oraz niewykorzystania środków z rezerwy inwestycyjnej (ok. 44 mln zł w ramach I priorytetu PO LiŚ);
- oszczędności powstające w trakcie realizacji projektów;
- opóźnienia w realizacji projektów stwarzające ryzyko niezakończenia ich do końca 2015 r.;
- ryzyko nieosiągnięcia zakładanych efektów ekologicznych.

NFOŚiGW, jako Instytucja Pośrednicząca II stopnia, realizował zadania związane z 90 projektami dofinansowanymi z ISPA/Fundusz Spójności o łącznych wydatkach kwalifikowalnych 4.287.214,8 tys. euro, z których do dnia 31 grudnia 2014 r. wypłacił beneficjentom 92,1% przyznanej alokacji środków (2.624.068,8 tys. euro).

W 2014 r. NFOŚiGW w ramach ISPA/Fundusz Spójności przekazał beneficjentom kwotę 76.490,4 tys. euro, natomiast środki przekazane przez KE w 2014 r. wyniosły 48.200,4 tys. euro. Płatności końcowe w łącznej kwocie 48.200,4 tys. euro dotyczyły 19 projektów. Do końca 2014 r. 69 z 90 powyższych projektów otrzymało płatność końcową z KE.

Powodem niepełnego wykorzystania przyznanych środków było:

- zawarcie kontraktów na kwoty poniżej kwot wydatków zapisanych w decyzjach,
- przeniesienie do następnej perspektywy finansowej dwóch zadań przewidzianych do realizacji w ramach projektów z lat 2000–2006,
- korekty systemowe nałożone na 89 projektów,
- korekty indywidualne polegające na kwalifikacji wydatków przez KE.

Dla 69 projektów, rozliczonych przez KE do końca 2014 r., kwota niewykorzystanych środków wyniosła 36.797 tys. euro.

W ramach budżetu środków europejskich na rzecz beneficjentów MF EOG i NMF Narodowy Fundusz wypłacił w 2014 r. kwotę 68.335,0 tys. zł, tj. 96,1% przyznanego przez Ministra Środowiska limitu w kwocie 71.079,6 tys. zł.

Niepełne wykorzystanie środków MF EOG stwierdzono w programie PL02, w ramach którego NFOŚiGW w 2014 r. wypłacił kwotę 10.267,4 tys. zł, tj. 79,5% limitu przyznanego przez Ministra Środowiska w kwocie 12.918,9 tys. zł. Wynikało to m.in. z wydłużonego procesu podpisywania umów z beneficjentami oraz wstrzymania części planowanych wypłat z powodu niedostarczenia przez beneficjentów pełnej dokumentacji dotyczącej rozliczenia wypłaconych wcześniej zaliczek.

6. Inne ustalenia kontroli

Kontrola zarządcza

W 2014 r. Zespół Audytu Wewnętrznego przeprowadził, zgodnie z planem, dwa audyty dotyczące: *Finansowania przedsięwzięć gospodarki wodnej* oraz *Finansowania przedsięwzięć ochrony klimatu i atmosfery ze środków*

⁵⁶ Łącznie w ramach I, II, III, IV i IX osi PO LiŚ NFOŚiGW zawarł 919 umów, z tego 469 w 2014 r. na dofinansowanie projektów o wartości 775.044,8 tys. zł.

krajowych. Sformułowano 15 zaleceń, z czego cztery zrealizowano, trzy są w trakcie realizacji, a osiem przekazano do realizacji. Zespół Kontroli Wewnętrznej przeprowadził, zgodnie z planem, cztery kontrole dotyczące: *prawidłowości realizacji procedur dotyczących sporządzania, obiegu i kontroli dokumentów księgowych w Biurze Narodowego Funduszu, prowadzenia przez komórki ekologiczne dokumentacji projektów dofinansowanych ze środków NFOŚiGW, prawidłowości stosowania zabezpieczeń wiarygodności NFOŚiGW wynikających z umów o dofinansowanie przedsięwzięć oraz postępowania przy udzielaniu dopłat ze środków NFOŚiGW w 2012 r. do oprocentowania kredytów bankowych oraz do kredytów na kolektory słoneczne, w kontekście realizacji przez banki obowiązków wynikających z umów o współpracy*. W przyjętych przez Zarząd NFOŚiGW raportach z kontroli sformułowano 16 zaleceń, z czego cztery zrealizowano, a 12 było w trakcie realizacji.

W 2014 r. Minister Środowiska przeprowadził w NFOŚiGW kontrolę systemową PO IiŚ – wszystkie zalecenia wynikające z tej kontroli zostały wdrożone lub częściowo wdrożone do realizacji.

Oświadczenie o stanie kontroli zarządczej

W oświadczeniu o stanie kontroli zarządczej za rok 2014 (złożonym przez Prezes Zarządu w dniu 9 lutego 2015 r.) zawarto informację, że „(...) w ograniczonym stopniu funkcjonowała adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza”. Zastrzeżenia odnoszące się do kontroli zarządczej dotyczyły: zgodności działań z procedurami wewnętrznymi (przede wszystkim w zakresie terminowości i właściwego dokumentowania działań); skuteczności i efektywności działania (głównie w zakresie czasu dokonywania ocen wniosków oraz negocjacji z wnioskodawcami).

W 2014 r. zrealizowano działania deklarowane w oświadczeniu za 2013 r., tj.: wprowadzono instrukcję „Model Eksploatacji Systemów Informatycznych” zawierający regulacje w zakresie bezpieczeństwa informacji elektronicznej⁵⁷; skrócono o osiem dni średni czas obsługi wniosków o dofinansowanie od ich złożenia do podpisania umowy przez NFOŚiGW; wprowadzono obowiązek tworzenia rejestru ryzyk przy tworzeniu planu działalności oraz jego przeglądu co najmniej przy sprawozdaniu z realizacji planu, zobowiązano właścicieli ryzyka do ciągłego monitorowania ryzyka, wprowadzono rejestr ryzyk na poziomie NFOŚiGW; sformułowano i przekazano do realizacji zalecenia po przeprowadzonych audytach/kontrolach, a ponadto audytorzy/kontrolerzy prowadzą okresowy monitoring ich realizacji.

Funkcjonujące w kontrolowanej jednostce mechanizmy kontroli zarządczej nie stanowiły wystarczającej odpowiedzi na ryzyko wystąpienia nieprawidłowości, szczególnie w obszarze związanym z weryfikacją dokumentów rozliczeniowych. Dowodzą tego ustalone i opisane w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym nieprawidłowości, w tym również nieprawidłowości, które wskazują na brak realizacji trzech wniosków pokontrolnych sformułowanych w wyniku kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r.

Sprawozdania przekazywane Ministrowi Środowiska

Zarząd NFOŚiGW przedłożył Radzie Nadzorczej trzy kwartalne sprawozdania z realizacji planu finansowego i planu działalności oraz projekt sprawozdania rocznego.

Zarząd NFOŚiGW przedkładał także Ministrowi Środowiska informacje kwartalne o realizacji planu finansowego w zakresie projektów z udziałem środków UE, wpływów i wydatków zobowiązań wieloletnich oraz informacje o realizacji przedsięwzięć zamawianych przez Ministra Środowiska.

Ponadto, NFOŚiGW terminowo przedkładał Ministrowi Środowiska informacje zbiorcze, wymagane art. 400k ust. 2 pkt 5 ustawy POŚ, jak również *Sprawozdanie z działalności NFOŚiGW w 2013 r.*

NFOŚiGW przekazywał Ministrowi Środowiska na bieżąco informacje dotyczące realizacji zadań finansowanych ze środków zagranicznych i innych strumieni finansowych.

⁵⁷ Decyzja nr 48/DB/2014 Dyrektora Biura Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej z dnia 30 grudnia 2014 r. w sprawie zatwierdzenia instrukcji „Model Eksploatacji Systemów Informatycznych”.

III. 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 29 kwietnia 2015 r., Najwyższa Izba Kontroli wnosila m.in. o:

- zapewnienie poprawności formalnej zapisu w *Dzienniku dokumentów* jak również kontroli bieżącej dowodów księgowych;
- zwiększenie liczby kontroli terenowych u beneficjenta (obejmujących badanie dowodów finansowo-księgowych), w szczególności w jednostkach innych niż państwowe jednostki budżetowe;
- wprowadzenie do załączników we wzorach *Umowy o dofinansowanie w formie dotacji przedsięwzięcia realizowanego w ramach IF LIFE+* oraz *Umowy o realizację zadania państwowej jednostki budżetowej zakwalifikowanego do dofinansowania w ramach programu priorytetowego współfinansowanie LIFE+* danych pozwalających na ich identyfikację z umową;
- podjęcie działań zmierzających do maksymalnego wykorzystania środków zobowiązań wieloletnich;
- doprowadzenie do całkowitego wyeliminowania opóźnień w zakresie rejestracji wniosków;
- rzetelne rozliczanie rzeczowe umów dotacji pod względem zgodności z harmonogramem rzeczowo-finansowym;
- udzielanie dofinansowania na zadania realizowane przez Ministra Środowiska w ramach zakresu zadań przewidzianego w funkcji 12 – Środowisko klasyfikacji budżetu zadaniowego;
- wzmocnienie mechanizmów kontroli zarządczej minimalizującej ryzyko wystąpienia nieprawidłowości związanych ze zmianą sporządzania dokumentacji rozliczeniowej dotacji przez beneficjentów;
- zintensyfikowanie działań w zakresie opracowania i wdrożenia zintegrowanego systemu informatycznego oraz nowego systemu rozliczania efektów rzeczowych i ekologicznych.

Ponadto, NIK po raz kolejny wnosila o doprowadzenie do bieżącego rozliczania efektów ekologicznych, osiągniętych w wyniku realizacji umów dotacji i pożyczek.

Prezes Zarządu NFOŚiGW w dniu 20 maja 2015 r. zgłosiła sześć zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego. Uchwałą Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 2 czerwca 2015 r. cztery zastrzeżenia zostały uwzględnione w całości, a dwa oddalono.

2. Finansowe rezultaty kontroli

Na finansowe rezultaty kontroli w kwocie 743.555,9 tys. zł złożyły się:

- 737.352,0 tys. zł – kwota odpowiadająca potencjalnym finansowym skutkom nieprawidłowości, tj. kwota wydatkowana na podstawie jedynie wtórnych dokumentów rozliczeniowych (zestawień), bez jakiegokolwiek kontroli prawidłowości dokumentów źródłowych będących podstawą sporządzenia tych zestawień i w związku z tym potencjalnie obciążonych błędami;
- 3.025,4 tys. zł – odpowiadające kwocie wydatkowanej z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami, z tego kwota 2.732,5 tys. zł udokumentowana dowodami księgowymi sporządzonymi na podstawie nierzetelnie przeprowadzonej kontroli merytorycznej dokumentów rozliczeniowych, przedkładanymi przez beneficjenta i stanowiącymi podstawę wypłaty środków oraz kwota 292,9 tys. zł przekazanej transzy dotacji pomimo niezgodności rozliczenia przekazanego przez beneficjenta z aktualnym harmonogramem rzeczowo-finansowym;
- 3.178,5 tys. zł – kwota odpowiadająca pożytkom finansowym uzyskanym w wyniku wprowadzenia, na wniosek NIK, do umów z beneficjentami, postanowień zapewniających otrzymanie przez NFOŚiGW pożytków z tytułu odsetek od środków przekazywanych beneficjentom w formie zaliczek.

Załącznik 1. Wykonanie planu finansowego NFOŚiGW

Część A

Lp.	Wyszczególnienie	Wykonanie w okresie I-XII 2013 r.	Plan na 2014 r.	Wykonanie w okresie I-XII 2014 r.	5/4	5/3
		w tysiącach złotych			%	
1	2	3	4	5	6	7
I	STAN NA POCZĄTEK ROKU:	x	x	x	x	x
1	Środki obrotowe, w tym:	6 274 486,8	5 183 073	5 256 078,4	101,4	83,8
1.1	Środki pieniężne	4 613 330,2	3 809 521	4 181 351,0	109,8	90,6
1.2	Należności	1 165 091,3	1 115 342	870 405,6	78,0	74,7
2	Zobowiązania, w tym:	59 411,2	59 812	58 492,4	97,8	98,5
2.1	wymagalne	0,0	0	0,0	--	--
II	PRZYCHODY OGÓLEM	1 228 694,2	1 542 881	1 869 084,1	121,1	152,1
1	Przychody z prowadzonej działalności, z tego:	880 192,5	1 209 710	1 534 686,4	126,9	174,4
1.1	Oplaty i kary za korzystanie ze środowiska	183 784,5	397 000	330 978,5	83,4	180,1
1.2	Oplaty eksploatacyjne i koncesyjne	254 265,9	277 290	264 035,8	95,2	103,8
1.3	Oplaty wynikające z ustawy z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji	375 687,9	316 000	378 342,8	119,7	100,7
1.4	Oplaty zastępcze i kary wynikające z ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne	43 564,4	47 900	53 859,6	112,4	123,6
1.5	Pozostałe opłaty i składki	22 889,8	171 520	507 469,7	295,9	2 217,0
2	Dotacje z budżetu, w tym:	42 711,2	79 771	80 238,9	100,6	187,9
2.1	- podmiotowa	0,0	0	0,0	--	--
3	Środki od innych jednostek sektora finansów publicznych	0,0	0	0,0	--	--
4	Pozostałe przychody, w tym:	305 790,5	253 400	254 158,8	100,3	83,1
4.1	Odsetki	288 468,4	238 900	242 070,2	101,3	83,9
III	KOSZTY OGÓLEM	1 842 934,0	2 241 114	1 817 415,1	81,1	98,6
1	Koszty funkcjonowania	84 073,5	98 634	84 608,3	85,8	100,6
1.1	Amortyzacja	3 711,3	6 600	4 356,6	66,0	117,4
1.2	Materiały i energia	1 336,6	1 605	1 266,0	78,9	94,7
1.3	Remonty	479,1	545	464,0	85,1	96,8
1.4	Pozostałe usługi obce	4 073,0	12 764	3 891,1	30,5	95,5
1.5	Wynagrodzenia, z tego:	59 108,5	59 800	59 514,5	99,5	100,7
1.5.1	osobowe	57 783,0	58 300	58 293,7	100,0	100,9
1.5.2	bezosobowe	1 325,5	1 500	1 220,8	81,4	92,1
1.5.3	pozostałe	0,0	0	0,0	--	--
1.6	Składki, z tego na:	9 345,0	9 415	9 389,2	99,7	100,5
1.6.1	ubezpieczenie społeczne	8 299,5	8 300	8 299,6	100,0	100,0
1.6.2	Fundusz Pracy	1 045,5	1 115	1 089,6	97,7	104,2
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, w tym:	1 391,0	1 611	1 454,1	90,3	104,5
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	610,7	681	677,3	99,5	110,9
1.8.4	podatki stanowiące źródło dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego	252,3	280	254,6	90,9	100,9
1.8.5	opłaty na rzecz budżetu państwa	0,0	0	0,0	--	--
1.9	Pozostałe koszty funkcjonowania	4 629,1	6 294	4 272,8	67,9	92,3
2	Koszty realizacji zadań, w tym:	1 744 445,5	2 121 730	1 732 116,7	81,6	99,3
2.1	- środki przekazane innym podmiotom	1 743 887,0	2 119 397	1 731 754,4	81,7	99,3
3	Pozostałe koszty, w tym:	14 415,0	20 750	690,1	3,3	4,8
3.1	Środki na wydatki majątkowe	0,0	0	0,0	--	--

Część A Plan finansowy w układzie memoriałowym c.d.

Lp.	Wyszczególnienie	Wykonanie w okresie I-XII 2013 r.	Plan na 2014 r.	Wykonanie w okresie I-XII 2014 r.	5/4	5/3
		w tysiącach złotych			%	
1	2	3	4	5	6	7
IV	WYNIK BRUTTO (poz. II - III)	-614 239,8	-698 233	51 669,0	--	--
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	0,0	0	0,0	--	--
VI	WYNIK NETTO (poz. IV - V)	-614 239,8	-698 233	51 669,0	--	--
VII	DOTACJE Z BUDŻETU	42 711,2	79 771	80 238,9	100,6	187,9
1	Dotacje ogółem, z tego:	42 711,2	79 771	80 238,9	100,6	187,9
1.1	- podmiotowa	0,0	0	0,0	--	--
1.2	- przedmiotowa	0,0	0	0,0	--	--
1.3	- celowa	0,0	0	0,0	--	--
1.4	- celowa na finansowanie projektów z udziałem środków UE - bieżące	13 814,9	19 952	14 451,0	72,4	104,6
1.4.1	w tym: na współfinansowanie	0,0	0	0,0	--	--
1.5	- na inwestycje i zakupy inwestycyjne	0,0	0	0,0	--	--
1.6	- celowa na finansowanie projektów z udziałem środków UE - majątkowe	28 896,3	59 819	65 787,9	110,0	227,7
1.6.1	w tym: na współfinansowanie	0,0	0	0,0	--	--
VIII	ŚRODKI NA WYDATKI MAJĄTKOWE	0,0	0	0,0	--	--
IX	ŚRODKI PRZYZNANE INNYM PODMIOTOM	1 743 887,0	2 119 397	1 731 754,4	81,7	99,3
X	STAN NA KONIEC ROKU:	x	x	x	x	x
1	Środki obrotowe, w tym:	5 256 078,4	4 024 555	5 275 987,5	131,1	100,4
1.1	Środki pieniężne	4 181 351,0	2 519 758	4 205 428,3	166,9	100,6
1.2	Należności	870 405,6	1 246 586	870 329,8	69,8	100,0
2	Zobowiązania, w tym:	58 492,4	58 596	47 870,1	81,7	81,8
2.1	wymagalne	0,0	0	0,0	--	--

Część C. Dane uzupełniające

Lp.	Wyszczególnienie	Wykonanie w okresie I-XII 2013 r.	Plan na 2014 r.	Wykonanie w okresie I-XII 2014 r.	5/4	5/3
		w tysiącach złotych			%	
1	2	3	4	5	6	7
1	Wolne środki finansowe przekazane w zarządzenie lub depozyt u Ministra Finansów	4 166 451,0	2 515 709	4 193 742,9	166,7	100,7
1.1	Depozytu Overnight (O/N)	465 882,0	295 310	275 742,9	93,4	59,2
1.2	Depozyty terminowe	3 700 569,0	2 220 399	3 918 000,0	176,5	105,9

Załącznik 2. Środki wydatkowane na finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej — zestawienie syntetyczne

(tys. zł)

Poz.	Treść	Wykonanie 2013 r.	Plan działalności 2014 r.	Wykonanie 2014 r.	Wskaźnik 5/4	Wskaźnik 5/3
1	2	3	4	5	6	7
I	Środki NFOŚiGW na finansowanie przedsięwzięć (pożyczki, dotacje, dopłaty, środki przekazane za pośrednictwem rezerwy celowej budżetu państwa)	2 793 269,4	3 290 260,0	2 587 254,5	78,6%	92,6%
1.1	Finansowanie pożyczkowe	1 048 823,9	1 168 530,0	855 137,8	73,2%	81,5%
1.2	Finansowanie bezzwrotne (dotacje, dopłaty, umorzenia pożyczek, środki przekazane za pośrednictwem rezerwy celowej budżetu państwa)	1 743 887,0	2 119 397,0	1 731 754,5	81,7%	99,3%
1.3	Koszty krajowe programów zagranicznych (GIS)	558,5	2 333,0	362,2	15,5%	64,9%
1.4	Wzrost salda pożyczek na zachowanie płynności finansowej projektów	0,0	0,0	0,0	-	-
II	Dotacje ze środków europejskich obsługiwane przez NFOŚiGW^{*)}	2 777 828,8	2 830 840,0	3 306 207,1	116,8%	119,0%
III	Kredyty bankowe	bd	bd	bd	-	-
IV	Razem środki NFOŚiGW i dotacje ze środków europejskich	5 571 098,2	6 121 100,0	5 893 461,6	96,3%	105,8%

^{*)} - plan finansowania ze środków PO liŚ dotyczy kwot zleceń płatności NFOŚiGW do BGK, wykonanie uwzględnia zwroty niewykorzystanych kwot do BGK, które otrzymały decyzję o powiększeniu limitu w 2014 r.

W związku z konsolidacją programów priorytetowych NFOŚiGW wynikającą z realizacji "Strategii działania Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej na lata 2013-2016 z perspektywą do 2020 roku" w Planie działalności Narodowego Funduszu nie są wyodrębniane środki na współfinansowanie przedsięwzięć realizowanych z udziałem lub bez udziału środków europejskich. W związku z tym, powyższa tabela prezentuje łącznie kwoty środków wydatkowanych na finansowanie ochrony środowiska.

Załącznik 3. Dotacyjne finansowanie przedsięwzięć

(tys. zł)

Poz.	Treść	Finansowanie bezzwrotne - łącznie ze środkami przekazanymi za pośrednictwem rezerwy celowej budżetu państwa				
		Wykonanie 2013 r.	Plan działalności 2014 r.	Wykonanie 2014 r.	Wskaźnik 5/4	Wskaźnik 5/3
1	2	3	4	5	6	7
I	Dotacyjne finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej ze środków krajowych	1 743 887,0	2 119 397,1	1 731 754,5	81,7%	99,3%
1	Ochrona wód	85 327,6	72 488,3	64 703,4	89,3%	75,8%
2	Gospodarka wodna	336 633,7	313 514,4	350 363,4	111,8%	104,1%
3	Ochrona klimatu i atmosfery	396 103,0	763 088,2	448 604,7	58,8%	113,3%
4	Ochrona powierzchni ziemi	165 444,4	196 208,0	176 998,1	90,2%	107,0%
5	Ochrona przyrody i krajobrazu	67 951,1	56 322,3	45 419,8	80,6%	66,8%
6	Geologia i Górnictwo	201 431,6	215 673,0	210 448,5	97,6%	104,5%
7	Monitoring i Środowisko	89 861,4	108 096,9	94 376,7	87,3%	105,0%
8	Zapobieganie klęskom żywiołowym i poważnym awariom oraz usuwanie ich skutków	107 923,6	110 098,9	99 442,3	90,3%	92,1%
9	Edukacja ekologiczna	47 827,6	54 305,9	51 867,1	95,5%	108,4%
10	Ekspertyzy i prace naukowo-badawcze	163 486,9	89 000,0	73 978,9	83,1%	45,3%
11	Umorzenia pożyczek i kredytów	7 101,3	6 800,0	6 473,7	95,2%	91,2%
12	GEKON - Generator Koncepcji Ekologicznych	0,0	20 000,0	5 058,7	25,3%	
13	Ekologiczne formy transportu Część 1) żegluga śródlądowa	0,0	3 500,0	3 500,0	100,0%	
14	Life+	45 898,5	48 772,7	34 731,2	71,2%	75,7%
15	EFP SIDA (BITS) - wykonanie pozycji nie jest wykazywane w Planie finansowym w kosztach	0,0	1 150,5	0,0	0,0%	
16	Współfinansowanie NMF i MF EOG	0,0	559,1	0,0	0,0%	
17	Korekta systemowa dla przedsięwzięć ISPA/FS 2000-2006 i PO IiŚ	28 896,3	59 819,0	65 788,0	110,0%	227,7%
II	Koszty krajowe programów zagranicznych (GIS)	558,5	2 332,9	362,2	15,5%	64,9%
III	Finansowanie dotacyjne razem	1 744 445,5	2 121 730,0	1 732 116,7	81,6%	99,3%

Załącznik 4. Środki przekazane przez NFOŚiGW za pośrednictwem rezerwy celowej budżetu państwa dla państwowych jednostek budżetowych

(tys. zł)

Poz.	Treść	Wykonanie 2013 r.	Plan na 2014 r.	Wykonanie 2014 r.	Wskaźnik	Wskaźnik
					5/4	5/3
1	2	3	4	5	6	7
1	Gospodarka wodna	96 633,7	218 708,0	140 363,4	64,2%	145,3%
2	Ochrona atmosfery i klimatu	47 318,0	311 151,0	227 952,3	73,3%	481,7%
3	Ochrona powierzchni ziemi	353,5	450,0	385,0	85,6%	108,9%
4	Ochrona przyrody i krajobrazu	567,4	3 378,0	642,3	19,0%	113,2%
5	Geologia i Górnictwo	1 252,7	4 048,0	3 212,3	79,4%	256,4%
6	Monitoring Środowiska	26 810,5	42 765,0	29 210,2	68,3%	109,0%
7	Zapobieganie i likwidacja poważnych awarii i ich skutków	69 368,7	55 483,0	37 750,9	68,0%	54,4%
8	Edukacja ekologiczna	6 745,7	16 032,0	10 131,2	63,2%	150,2%
9	Ekspertyzy i prace naukowo-badawcze	163 486,9	89 000,0	73 978,9	83,1%	45,3%
10	Life+	1 623,6	3 111,0	4 104,9	131,9%	252,8%
Razem		414 160,7	744 126,0	527 731,4	70,9%	127,4%

Załącznik 5. Zatrudnienie i wynagrodzenia

Wyszczególnienie	2013 r.			2014 r.					9:4
	Wykonanie			Plan		Wykonanie			
	Przeciętne zatrudnienie*)	Wynagrodzenia	Przeciętne wynagrodzenie miesięczne na 1 etat	Przeciętne zatrudnienie*)	Wynagrodzenia	Przeciętne zatrudnienie*)	Wynagrodzenia	Przeciętne wynagrodzenie miesięczne na 1 etat	
	osoby	tys. zł	zł	osoby	tys. zł	osoby	tys. zł	zł	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Ogółem NFOŚiGW, w tym:	532,0	52 468,8	8 218,2	559	58 300,0	548,0	53 225,6	8 093,9	98,5
-Zarząd	4,0	888,0	18 500,0	X	X	4,0	904,6	18 845,8	101,9
	0,8	335,6	37288,9 ^{*)}	X	X	X	X	X	X
-Administracja	527,2	51 241,2	8 099,6	X	X	544,0	52 321,0	8 014,9	99,0

*) w przeliczeniu na pełne etaty

**) łącznie z ekwiwalentem za niewykorzystany urlop

Dane dotyczą wyłącznie wynagrodzeń osobowych, bez rezerw na nagrodę roczną dla członków Zarządu i pieniędzy dla pracowników, bez odpraw pieniężnych w związku z likwidacją stanowiska pracy, odszkodowań.

<i>Wynagrodzenia osobowe 2014 r. (tys.zł) - wg Planu finansowego NFOŚiGW</i>	58 293,7
<i>rezerwa na nagrody pieniężne, aktualizacja rezerw na przyszłe świadczenia pracownicze, odprawy pieniężne, odszkodowania</i>	-5 068,1
	53 225,6

Załącznik 6. Środki europejskie – dotacyjne finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej

(tys. zł)

Poz.	Wyszczególnienie	Wykonanie 2013 r.	Plan działalności 2014 r.	Wykonanie 2014 r.	Wskaźnik 5/4	Wskaźnik 5/3
1	2	3	4	5	6	7
1	PO liŚ, NMF i MF EOG	2 506 901,5	2 734 878,7	2 984 310,2	109,1%	119,0%
1.1	<i>Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko</i>	2 506 901,5	2 535 706,2	2 915 975,2	115,0%	116,3%
1.1.1	<i>Priorytet I</i>	1 333 578,4	1 200 000,0	1 299 021,7	108,3%	97,4%
1.1.2	<i>Priorytet II</i>	292 727,1	620 053,2	951 254,9	153,4%	325,0%
1.1.3	<i>Priorytet III</i>	320 709,1	275 123,0	223 612,8	81,3%	69,7%
1.1.4	<i>Priorytet IV</i>	185 032,2	150 000,0	138 946,3	92,6%	75,1%
1.1.5	<i>Priorytet IX</i>	374 854,7	290 530,0	303 139,5	104,3%	80,9%
1.2	<i>Norweski Mechanizm Finansowy i Mechanizm Finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego</i>	0,0	199 172,5	68 335,0	34,3%	-
2	Środki europejskie - ewidencja pozabilansowa	270 270,1	95 373,1	320 464,0	336,0%	118,6%
2.1	<i>ISPA/Fundusz Spójności</i>	270 270,1	95 373,1	320 464,0	336,0%	118,6%
3	Pozostałe środki europejskie - ewidencja bilansowa	657,1	586,0	1 432,9	244,5%	218,0%
3.1	<i>EFP PHARE</i>	657,1	586,0	389,9	66,5%	59,3%
3.2	<i>EFP SIDA (BITS)</i>	0,0	0,0	1 043,0	-	-
4	Razem środki europejskie obsługiwane przez Narodowy Fundusz (1+2+3)	2 777 828,8	2 830 837,7	3 306 207,1	116,8%	119,0%

*) - wykonanie uwzględnia zwroty niewykorzystanych przez beneficjentów kwot do BGK, które otrzymały decyzję o powiększeniu limitu w 2014 r.

**Załącznik 7. Wyплаты na finansowanie zadań wskazanych przez Ministra Środowiska w latach 2013–2014
– łącznie z wydatkami na inwestycje w parkach narodowych oraz leśnictwie**

(tys. zł)

Poz.	Wyszczególnienie	Wykonanie 2013 r.	Wykonanie 2014 r.
1	Finansowanie budowy zbiorników wodnych, w tym:	325 883,1	345 399,1
1.1	Budowa zbiornika wodnego Świnna Poręba	240 000,0	210 000,0
2	Państwowa Służba Hydrologiczno Meteorologiczna	62 290,9	64 591,8
3	Państwowy Monitoring Środowiska (bez PSHM)	27 419,4	29 973,4
4	Zapobieganie i likwidacja poważnych awarii i ich skutków	108 074,4	99 442,0
5	Finansowanie robót likwidacyjnych i rekultywacyjnych w górnictwie siarki	31 115,6	25 128,9
6	Wsparcie realizacji Polityki Ekologicznej Państwa przez Ministra Środowiska	167 928,4	73 216,4
7	Współfinansowanie programów pomocowych	52 403,7	39 962,0
8	Ochrona przyrody, inwestycje w parkach narodowych, leśnictwo	40 039,8	40 407,1
9	Inne (zadania zgłoszone przez Min. Środowiska z Edukacji Ekologicznej dot. przeds. inf.-eduk.)	5 279,4	10 537,2
10	Geologia, w tym:	133 090,4	153 636,0
10.1	Państwowa Służba Hydrogeologiczna	47 066,0	28 362,3
10.2	Państwowa Służba Geologiczna	86 023,0	119 950,2
11	Wspieranie systemu ocen wpływania na środowisko	2 231,6	762,6
12	Razem finansowanie przedsięwzięć	955 756,6	883 056,5
13	Finansowanie dotacyjne NFOŚiGW ogółem	1 744 445,0	1 732 116,7
14	Udział finansowania przedsięwzięć w dotacjach ogółem	54,8%	51,0%

Załącznik 8. Kalkulacja oceny końcowej NFOŚiGW

Oceny wykonania planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej dokonano stosując kryteria⁶² oparte na wskaźnikach wartościowych, opracowanych przez NIK i opublikowanych w *Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2014 roku*⁶³.

Przychody (P): 1.869.084,1 tys. zł	Koszty (K): 1.817.415,1 tys. zł
Wyплаты pożyczek (Wpoż):	855.137,8 tys. zł
Razem koszty i wyплаты pożyczek:	K+ Wpoż: 2.672.552,9 tys. zł
Łączna kwota:	$G = P+K+Wpoż = 4.541.637,0$ tys. zł
Waga kosztów i wypłat pożyczek w łącznej kwocie:	$Wk = (K+Wpoż) : G = 0,5885$
Waga przychodów w łącznej kwocie:	$Wp = P : G = 0,4115$

Nie stwierdzono nieprawidłowości w przychodach.

Ocena cząstkowa przychodów – pozytywna (5)

Nieprawidłowości w wyplatach pożyczek i kosztach łącznie: 3.025,4 tys. zł, tj. 0,11% wypłat pożyczek i kosztów ogółem, dotyczyły:

- 3.025,4 tys. zł – kwota wydatków (wyплаты dotacji) udokumentowana dowodami księgowymi sporządzonymi na podstawie nierzetelnie przeprowadzonej kontroli merytorycznej dokumentów rozliczeniowych, przedkładanymi przez beneficjenta i stanowiącymi podstawę wyplaty środków (część II.1. *Księgi rachunkowe* – 2.732,5 tys. zł, część II.3.3.1 *Koszty realizacji zadań*, podrozdział *Inne ustalenia kontroli w zakresie realizacji zadań* – 292,9 tys. zł).

Ocena cząstkowa kosztów i wypłat pożyczek – pozytywna (5)

Powyższą ocenę obniżono o 2 punkty z uwagi na:

- wydatkowanie kwoty 737.352,0 tys. zł wydatkowana na podstawie wyłącznie wtórnych dokumentów rozliczeniowych (zestawień), bez żadnej kontroli prawidłowości dokumentów źródłowych będących podstawą sporządzenia tych zestawień i w związku z tym potencjalnie obarczonych błędami (część II.3.3.1 *Koszty realizacji zadań*, podrozdział *Weryfikacja dokumentów rozliczeniowych*).
- nieskuteczne funkcjonowanie mechanizmów kontroli zarządczej, skutkujących ww. nieprawidłowościami jak również wprowadzeniem do ksiąg rachunkowych dowodów księgowych z błędnymi datami dowodów lub operacji gospodarczej na łączną kwotę 411,5 tys. zł (część II.1. *Księgi rachunkowe*).

Przy obniżeniu oceny uwzględniono również fakt nierozliczania, w terminach określonych w umowach o dofinansowanie, uzyskanych efektów rzeczowych i ekologicznych.

Wynik końcowy $W = 5 \times 0,4115 + 3 \times 0,5885 = 2,0575 + 1,7655 = 3,8230$

Ocena końcowa – 3,8⁶⁴

⁶² <http://www.nik.gov.pl/kontrole/standardy-kontroli-nik/>.

⁶³ Porównaj: <http://www.nik.gov.pl/kontrole/analiza-budzetu-panstwa/>.

⁶⁴ Wynik końcowy jest równy lub większy od 4 – ocena pozytywna; wyniku końcowy jest mniejszy od 2 – ocena negatywna.

Załącznik 9. Wykaz organów, 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. Komisja Finansów Publicznych
8. Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
9. Sejmowa Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej
10. Sejmowa Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa
11. Minister Finansów
12. Minister Środowiska
13. Prezes Zarządu Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej