

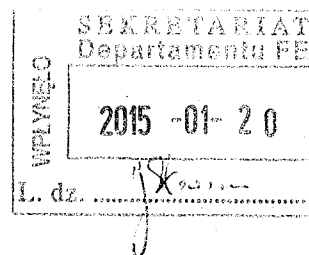
Kopia

Warszawa, dnia 19 stycznia 2015 r.

MINISTER ŚRODOWISKA

BKA-I-0941-5/1993 /14/ag

Pani
Małgorzata Skucha
Prezes Zarządu
Narodowego Funduszu Ochrony
Środowiska i Gospodarki Wodnej

**WYSTĄPIENIE POKONTROLNE**

Działając na podstawie upoważnienia Ministra Środowiska nr 13/2014 z dnia 23 lipca 2014 r., zespół kontrolujący Ministerstwa Środowiska (dalej: MŚ) przeprowadził w dniach 4 – 22 sierpnia 2014 r. kontrolę problemową w Narodowym Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (dalej: NFOŚiGW) w następującym zakresie:

- I. *Planowanie wydatków i ich realizacja w 2013 r. – efektywność i sprawność wykorzystywania środków przeznaczonych na koszty zarządzania ze środków pochodzących z Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego (dalej: MF EOG) i Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2009-2014 (dalej: NMF);*
- II. *Efektywność procesu oceny wniosków o dofinansowanie złożonych w otwartych naborach przeprowadzonych w ramach programów operacyjnych współfinansowanych ze środków MF EOG i NMF 2009-2014 przeprowadzonych w 2013 r.*

Kontrola została przeprowadzona przez zespół kontrolujący Biura Kontroli i Audytu Wewnętrznego MŚ w składzie:

- Aleksandra Gregorkiewicz – główny specjalista, kierownik zespołu kontrolującego;
- Joanna Matusiak – główny specjalista;
- Jan Zagajewski – radca ministra.

Kontrola została przeprowadzona na podstawie ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. nr 185, poz. 1092).

Fakt przeprowadzenia kontroli odnotowano w książce kontroli pod nr 4/2014.

NFOŚiGW kieruje Prezes Zarządu – p. Małgorzata Skucha, powołana na to stanowisko przez Ministra Środowiska z dniem 1 stycznia 2013 r. Pani Prezes kieruje NFOŚiGW przy pomocy 3 Zastępców Prezesa – p. Jacka Gdańskiego, p. Barbary Koszułap oraz p. Krystiana Szczepańskiego. Zagadnienia związane z wydatkowaniem środków pochodzących z MF EOG oraz NMF pozostają w kompetencji Zastępcy Prezesa p. Barbary Koszułap.

[Dowód: akta kontroli str. 24-25]

Ustalenia kontroli

Na podstawie przeprowadzonego postępowania kontrolnego działalność NFOŚiGW w zakresie skontrolowanych zagadnień została oceniona **pozytywnie z zastrzeżeniami**.

MŚ pełni funkcję Operatora Programu dla trzech środowiskowych programów operacyjnych dofinansowywanych ze środków MF EOG i NMF 2009-2014:

PLO2 - *Ochrona różnorodności biologicznej i ekosystemów*;

PLO3 - *Wzmocnienie monitoringu środowiskowego i działań kontrolnych*;

PLO4 - *Oszczędzanie energii i promowanie odnawialnych źródeł energii*.

Instytucją nadzorczą w stosunku do Operatora Programu jest Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, który pełni funkcję Krajowego Punktu Kontaktowego (dalej: KPK).

NFOŚiGW podpisał porozumienia ramowe z MŚ w sprawie realizacji niektórych zadań Operatora Programu dla Programu Operacyjnego PL 02, PL 03, PL 04:

1. Porozumienie ramowe dla PL 02 zawarte w dniu 24 stycznia 2013 r. o wartości dofinansowania do kwoty 20 000 000 €;
2. Porozumienie ramowe dla PL 03 zawarte w dniu 24 stycznia 2013 r. o wartości dofinansowania do kwoty 15 000 000 €;
3. Porozumienie ramowe dla PL 04 zawarte w dniu 12 lutego 2013 r. o wartości dofinansowania do kwoty 75 000 000 €.

Operator Programu powierzył NFOŚiGW zadania związane z wdrażaniem Programów PL 02, 03 i 04, w szczególności w zakresie przygotowania i obsługi naboru wniosków, przygotowania i zawarcia umów z beneficjentami, dokonywania płatności na rzecz beneficjentów, a także monitorowania, kontroli projektów oraz sprawozdawczości.

[Dowód: akta kontroli str. 26-86]

I. Planowanie wydatków i ich realizacja w 2013 r. – efektywność i sprawność wykorzystywania środków przeznaczonych na koszty zarządzania ze środków pochodzących z MF EOG i NMF 2009-2014

NFOŚiGW realizuje działania z zakresu kosztów zarządzania, związanych z wdrażaniem Programu PL02 „*Ochrona różnorodności biologicznej i ekosystemów*”, Programu PL03 „*Wzmocnienie monitoringu środowiska oraz działań kontrolnych*” oraz PL04 „*Oszczędzanie energii i promowanie odnawialnych źródeł energii*”, powierzonych w ramach MF EOG na lata 2009-2014.

Pierwotny limit środków na koszty zarządzania dla NFOŚiGW został przekazany przez MŚ jako Operatora Programu w dniu 7 stycznia 2013 r. Limit środków ma charakter indykatywny, co oznacza, że może ulec zmianie w związku z przesunięciem realizacji niektórych działań, opóźnieniami w uruchomieniu środków, różnicami kursowymi, wyższym wydatkowaniem w ramach kosztów przygotowania propozycji programów itd.

[Dowód: akta kontroli str. I/1-4]

Podstawą do refundacji wydatków poniesionych przez NFOŚiGW w ramach kosztów zarządzania jest umowa dotacji celowej zawarta pomiędzy NFOŚiGW a Operatorem Programu – MŚ.

Planowanie wydatków w ramach kosztów zarządzania dokonywane jest corocznie poprzez złożenie wniosku o zapotrzebowanie na środki w ramach kosztów zarządzania na dany rok – wniosek może być aktualizowany w przypadku konieczności dokonania zmian.

Rozliczenie nakładów finansowych poniesionych przez NFOŚiGW następuje poprzez Finansowe Raporty Okresowe (FRO) składane do MŚ w tercjach (co 4 miesiące).

W 2013 r. NFOŚiGW otrzymał dotację celową w formie refundacji poniesionych kosztów zarządzania, stanowiących nie więcej niż 85% wydatków kwalifikowanych wykazanych przez NFOŚiGW w zatwierdzonych FRO przez Operatora Programu, na realizację projektu w maksymalnej wysokości 296 198,19 zł, w tym dla:

- Programu „Ochrona różnorodności biologicznej i ekosystemów” PL02 – 98 841,52 zł,
- Programu „Wzmocnienie monitoringu środowiska oraz działań kontrolnych” PL03 – 82 997,32 zł,
- Programu „Oszczędzanie energii i promowanie odnawialnych źródeł energii” PL04 – 114 359,35 zł.

Zgodnie z umową dotacji celowej nr 55/DE/2013 z 4 grudnia 2013 r. okres kwalifikowania wydatków 2013 r. dla poszczególnych Programów Operacyjnych trwa:

- dla Programu „Ochrona różnorodności biologicznej i ekosystemów” PL02 - od 1.10.2012 r. do 31.08.2013 r.
- dla Programu „Wzmocnienie monitoringu środowiska oraz działań kontrolnych” PL03 – od 1.10.2012 r. do 31.08.2013 r.
- dla Programu „Oszczędzanie energii i promowanie odnawialnych źródeł energii” PL04 - od 21.12.2012 r. do 31.08.2013 r.

Wydatki poniesione w 2013 r. i rozliczone w ramach ww. umowy dotacji celowej z 4 grudnia 2013 r. dotyczą I i II tercji 2013 r. tj. styczeń-sierpień 2013 r.

Wydatki poniesione w trzeciej tercji 2013 r. tj. wrzesień-grudzień 2013 r. i ujęte w Finansowych Raportach Okresowych tj. FRO nr 4 dla programu PL02, FRO nr 4 dla programu PL03 oraz FRO nr 3 dla programu PL04 nie zostały jeszcze rozliczone.

Dane dotyczące zaplanowanych i wydatkowanych w 2013 r. środków finansowych na koszty zarządzania, w ramach MF EOG na lata 2009-2014 dla poszczególnych programów, przedstawiają się następująco:

Program Operacyjny PL02 - „Ochrona różnorodności biologicznej i ekosystemów”

Termin	Kwoty wydatkowane w ramach Kosztów Zarządzania			Kwoty planowane w ramach Kosztów Zarządzania		
		PLN	EUR		PLN	EUR
01.01-30.04.2013 r.	FRO#2	14 600,71	3 497,29	Wniosek z dnia 16.01.2013 r.	74 250,00	
01.05-31.08.2013 r.	FRO#3	80 897,07	18 998,07	FRO#1	7 000,00	1 681,00
01.09-31.12.2013 r.	FRO#4	108 654,65	25 711,61	FRO#2	47 000,00	11 378,00

Program Operacyjny PL03 - „Wzmocnienie monitoringu środowiska oraz działań kontrolnych”

Termin	Kwoty wydatkowane w ramach Kosztów Zarządzania			Kwoty planowane w ramach Kosztów Zarządzania		
		PLN	EUR		PLN	EUR
01.01-30.04.2013 r.	FRO#2	26 295,13	6 304,00	Wniosek z dnia 16.01.2013 r.	30 250,00	
01.05-31.08.2013 r.	FRO#3	61 795,74	14 445,83	FRO#1	7 000,00	1 681,00
01.09-31.12.2013 r.	FRO#4	59 221,03	14 061,15	FRO#2	7 000,00	1 695,00

Program Operacyjny PL04 - „Oszczędzanie energii i promowanie odnawialnych źródeł energii”

Termin	Kwoty wydatkowane w ramach Kosztów Zarządzania			Kwoty planowane w ramach Kosztów Zarządzania		
		PLN	EUR		PLN	EUR
01.12.2012 r. 30.04.2013 r.	FRO#1	91 722,45	21 960,11	Wniosek z dnia 16.01.2013 r.	128 525,00	
01.05-31.08.2013 r.	FRO#2	27 964,47	6 577,08	Wniosek z dnia 16.01.2013 r.	243 000,00	
01.09-31.12.2013 r.	FRO#3	263 417,70	62 540,98	FRO#1	290 000,00	70 203,00

Z powyższych zestawień wynikają różnice pomiędzy planem a wydatkowaniem środków na koszty zarządzania. W badanym okresie występuje zjawisko przeszacowania lub niedoszacowania kosztów zarządzania w poszczególnych programach operacyjnych.

Łącznie w 2013 r. w Programie PL02 „Ochrona różnorodności biologicznej i ekosystemów” zaplanowano poniesienie wydatków w kwocie 128 250 PLN, podczas gdy faktycznie wydatkowano 204 152,43 PLN, tj. 159,18% planowanej kwoty.

W Programie PL03 „Wzmocnienie monitoringu środowiska oraz działań kontrolnych” zaplanowano poniesienie wydatków w kwocie 44 250 PLN, podczas gdy faktycznie wydatkowano 147 311,90 PLN, tj. 332,91% planowanej kwoty.

W Programie PL04 „Oszczędzanie energii i promowanie odnawialnych źródeł energii” zaplanowano poniesienie wydatków w kwocie 661 525 PLN, podczas gdy faktycznie wydatkowano 383 104,6 PLN, tj. 57,91% planowanej kwoty.

Oznacza to, iż w dwóch programach (PL02 i PL03) na etapie planowania nastąpiło niedoszacowanie wydatków, podczas gdy w Programie PL04 wydatki zostały przeszacowane w stosunku do planowanych. Największa różnica wystąpiła w Programie PL03, w którym wydatkowanie było ponad trzykrotnie większe od zaplanowanego. We wszystkich Programach w pierwszej tercji 2013 r. wydatkowanie było niższe od planowanego – od 19,66% w przypadku Programu PL02 do 86,93% w przypadku Programu PL03. Przeszacowanie wydatków występowało także w kolejnych okresach dla Programu PL04, przy czym w II tercji wydatkowanie było najniższe w stosunku do planowanego i wyniosło 11,51%. Natomiast w Programach PL02 i PL03 w II oraz III tercji NFOŚiGW nie doszacował wydatków, co szczególnie ujawniło się w II tercji w przypadku Programu PL02, gdy wydatkowanie ponad jedenastokrotnie przewyższyło zaplanowaną kwotę (1155,67%). W przypadku Programu PL03 w obu omawianych tercjach wydatkowanie było ponad ośmiokrotnie wyższe od planowanego (odpowiednio 882,6% dla II i 846,01% dla III tercji).

Powyższe świadczy o tym, że planowane wydatki w Programie PL04 były w kontrolowanym okresie stale przeszacowane w stosunku do ich faktycznego wykonania. W Programie PL03 niedoszacowanie wydatków w II oraz III tercji utrzymuje się na zbliżonym poziomie, co świadczy o tym, że NFOŚiGW nie podejmował działań zaradczych w tym zakresie lub nie były one skuteczne. Biorąc pod uwagę wszystkie Programy, największa różnica pomiędzy planowaniem a realizacją wydatków wystąpiła w II tercji.

Z udzielonych wyjaśnień wynika, że różnica pomiędzy kwotami planowanymi a faktycznie rozliczonymi przy FRO wynika z kilku czynników tj.:

- opóźnienia w przeprowadzaniu oceny formalnej wniosków aplikacyjnych – pierwotnie planowano, iż ocena wniosków zostanie zakończona zgodnie z harmonogramem czasowym przedstawionym w Regulaminie Konkursu. Jednakże opóźnienie w przeprowadzeniu oceny przez NFOŚiGW oraz firmę zewnętrzną weryfikującą audyty efektywności ekologicznej (w przypadku Programu PL04), a także znaczna liczba odwołań od wyników oceny w Programie PL02 i związane z tym spiętrzenie prac w ówczesnym Departamencie Funduszy Europejskich MŚ spowodowało wydłużenie ostatecznego terminu wyboru projektów do dofinansowania i tym samym uniemożliwiło rozpoczęcie prac nad zawieraniem umów ws. projektu, a tym samym weryfikację wniosków o płatność. Dlatego też wydatki związane z wynagrodzeniem pracowników NFOŚiGW zaplanowane w kategorii kosztów *Weryfikacja wniosków o płatność oraz przekazywanie płatności na rzecz beneficjentów* nie zostały rozliczone ze względu na brak wykonywanych zadań ww. zakresie - dot. programu PL 04;
- przeszacowanie wydatków związanych z wyborem firmy zewnętrznej do wsparcia przy ocenie formalnej załącznika do wniosku aplikacyjnego tj. audytu efektywności ekologicznej – dot. programu PL04;
- opóźnienia w płatności firmie zewnętrznej dot. wsparcia przy ocenie formalnej załącznika do wniosku aplikacyjnego – brak możliwości dokonania wypłaty należności dla firmy EGOTERM ze względu na to, iż firma ta nadal nie wywiązała się ze wszystkich obowiązków nałożonych umową zawartą z NFOŚiGW (błędy w dokumentacji odbioru) – dot. programu PL04;

[Dowód: akta kontroli str.20-22, I/5-21, I/22-34]

- dla programu PL 03
 - a) odnośnie wydatków planowanych i wydatkowanych w okresie 01.01-30.04.2013 r. - we wniosku z dnia 16.01.2013 r. zaplanowane zostały wydatki w ramach kosztów pośrednich, które przy FRO#2 nie zostały zgłoszone do refundacji;
 - b) odnośnie wydatków planowanych i wydatkowanych w okresie 01.05-31.08.2013 r. - przy FRO#1 planowane były prace dot. wynagrodzenia 1 pracownika DN w ramach weryfikacji wniosków o płatność oraz przekazywaniu płatności na rzecz beneficjentów. Natomiast faktycznie rozliczone przy FRO#3 zostało wynagrodzenie 3 pracowników, którzy dokonywali weryfikacji wniosków aplikacyjnych. Pierwotnie zakładano bowiem, że w ww. okresie sprawozdawczym odbywać się będzie koordynacja projektów, podczas gdy umowy z wybranymi wnioskodawcami nie zostały zawarte;

- c) odnośnie wydatków planowanych i wydatkowanych w okresie 01.09-31.12.2013 r. - w FRO#2 zaplanowano wydatki, które dot. prac związanych z zawieraniem umów ws. projektu, weryfikacji wniosków o płatność oraz przekazywaniem płatności na rzecz beneficjentów projektów predefiniowanych (wynagrodzenie dla 1 osoby). Zwiększone wydatki faktycznie poniesione wynikają z faktu, iż Narodowy Fundusz nie przewidział kosztów związanych z przelotem do Oslo (koszt delegacji ponad 7 800 PLN/1 osobę).

[Dowód: akta kontroli str. II/320-323]

Ustalenia kontroli wskazują, że NFOŚiGW odnotowując opóźnienia w realizacji zadań zaplanowanych do wykonania, dokonywał aktualizacji „Wniosków o zapotrzebowanie na koszty zarządzania”- dot. to Programu PL04.

[Dowód: akta kontroli str. II/320-323]

II. Efektywność procesu oceny wniosków o dofinansowanie złożonych w otwartych naborach przeprowadzonych w ramach programów operacyjnych współfinansowanych ze środków MF EOG i NMF 2009-2014 przeprowadzonych w 2013 r.

Podstawową procedurą stosowaną w NFOŚiGW w odniesieniu do ww. programów jest *Podręcznik procedur wdrażania projektów dofinansowanych w ramach Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2009-2014*.

[Dowód: akta kontroli str. II/1-84]

Dane dot. przeprowadzonych przez NFOŚiGW konkursów w roku 2013:

- Otwarty konkurs w ramach MF EOG 2009-2014 dla Programu Operacyjnego PL03 „Wzmocnienie „Wzmocnienie monitoringu środowiska oraz działań kontrolnych” termin składania wniosków 18 marca — 20 maja 2013 r.:
 - Liczba złożonych wniosków — 10;
 - Liczba wniosków, które uzyskały dofinansowanie — 2;
 - Łączny poziom dofinansowania - 897 625 € tj. 3 712 487 zł.
- Otwarty konkurs Funduszu Małych Grantów w ramach MF EOG 2009-2014 dla Programu Operacyjnego PL02 „Ochrona różnorodności biologicznej i ekosystemów” termin składania wniosków 15 kwietnia — 17 czerwca 2013 r.:
 - Liczba złożonych wniosków — 77;
 - Liczba wniosków, które uzyskały dofinansowanie — 26;
 - Łączny poziom dofinansowania - 4 235 294 € tj. 17 516 752 zł.
- Otwarty konkurs główny w ramach MF EOG 2009-2014 dla Programu Operacyjnego PL02 „Ochrona różnorodności biologicznej i ekosystemów” termin składania wniosków 15 kwietnia — 17 czerwca 2013 r.:
 - Liczba złożonych wniosków — 103;
 - Liczba wniosków, które uzyskały dofinansowanie — 25;
 - Łączny poziom dofinansowania - 13 190 181 € tj. 54 553 270 zł.

- Otwarty konkurs w ramach MF EOG 2009-2014 dla Programu Operacyjnego PL04 „Oszczędzanie energii i promowanie odnawialnych źródeł energii” termin składania wniosków 10 czerwca — 12 sierpnia 2013 r.:
 - Liczba złożonych wniosków — 242;
 - Liczba wniosków, które uzyskały dofinansowanie — 79;
 - Do dnia zakończenia czynności kontrolnych nie została zakończona procedura odwoławcza, w związku z powyższym ostateczna liczba zatwierdzonych projektów mogła ulec zwiększeniu.
 - Łączny poziom dofinansowania - 67 394 000 €, tj. 279 152 687 zł.

[Dowód: akta kontroli str. 18-23]

Do kontroli wytypowano losowo 20 wniosków (liczba ta została uwarunkowana ogólną liczbą wniosków, które wpłynęły oraz otrzymały dofinansowanie w każdym z programów), w tym:

- 13 wniosków z Programu Operacyjnego PL02;
- 1 wniosek z Programu Operacyjnego PL03 – dokumentacja bez uwag;
- 6 wniosków z Programu Operacyjnego PL04.

[Dowód: akta kontroli str. II/85-223]

Stwierdzono następujące uchybienia w odniesieniu do wniosków z Programu Operacyjnego PL 02:

- zawiadomienie o wyniku rozstrzygnięcia odwołania od oceny merytoryczno-technicznej skierowano do wnioskodawcy po 10 tygodniach, gdy czynność ta zgodnie z procedurą powinna być przeprowadzona w ciągu 15 dni - dot. wniosku nr 1043/2013;
- informację o wyniku oceny formalnej skierowano do wnioskodawcy 3 dni po wymaganym terminie – dot. wniosku nr 1043/2013;
- podczas rejestracji wniosku nie oznaczono wymaganej godziny jego wpływu - dot. wniosku nr 996/2013;
- nieterminowe przekazanie do MŚ projektu odpowiedzi na odwołanie wnioskodawcy – dot. wniosku nr 1150/2013. Z ustaleń kontroli wynika, że wystąpiło 4-dniowe opóźnienie w przekazaniu projektu odpowiedzi do MŚ, jednakże pozostało ono bez wpływu na terminowe rozpatrzenie odwołania wnioskodawcy.
- w 3 przypadkach stwierdzono opóźnienia w podpisaniu umów z beneficjentami. Zgodnie z zapisami Podręcznika procedur wdrażania projektów dofinansowanych w ramach MF EOG oraz NMF 2009-2014, każda umowa/porozumienie ws. projektu powinna zostać podpisana w terminie 3 miesięcy od ostatecznego wyboru projektu do dofinansowania, pod warunkiem dostarczenia przez beneficjenta całości dokumentacji niezbędnej do jej podpisania.

Z ustaleń kontroli wynika, że w odniesieniu do umów dla beneficjentów projektów wybranych do dofinansowania w marcu i kwietniu 2014 r., w związku z tym, że dokumentacja przesyłana przez wnioskodawców była błędna lub niekompletna, jak również długi okres procedowania w NFOŚiGW, spowodował, że podpisanie umów możliwe było dopiero po akceptacji przez NFOŚiGW wszystkich potrzebnych do podpisania umowy dokumentów. W większości przypadków był to termin przekraczający trzy miesiące.

Dodatkowo należy zauważyć, iż wzór umowy w sprawie projektu zatwierdzony w dniu 15 maja 2014 r. nie uwzględniał sposobu rozliczania zaliczek w zależności od źródła pochodzenia środków finansowych tj. środki europejskie oraz środki budżetu państwa, co wymagało doprecyzowania zapisów we wzorze umowy. Po zatwierdzeniu zmodyfikowanego wzoru umowy w dniu 11 lipca 2014 r. projekty poszczególnych umów przygotowanych na wzorze z dnia 15 maja 2014 r. znajdowały się już w akceptacji w poszczególnych komórkach organizacyjnych NFOŚiGW i tym samym należało opracować umowy już na nowo zatwierdzonym wzorcu i ponownie przekazać do dalszej akceptacji, co również wydłużyło czas przygotowania oraz podpisania umów przez NFOŚiGW.

[Dowód: akta kontroli str. II/320-323]

W następujących przypadkach stwierdzono przekroczenie 3-miesięcznego terminu podpisania umów z beneficjentami:

1. nr 996/2013 – termin podpisania umowy upłynął w dniu 3 lipca 2014 r.
2. nr 1016/2013 – ww. termin upłynął w dniu 15 lipca 2014 r.
3. nr 1042/2013 – ww. termin upłynął w dniu 5 lipca 2014 r.

Na czas przeprowadzenia kontroli opóźnienia w podpisaniu ww. umów wyniosły od 4 do 6 tygodni.

[Dowód: akta kontroli str. II/230-249]

Podkreślenia wymaga fakt, że w 6 wnioskach stwierdzono opóźnienia w podjęciu realizacji projektów; z tego w 4 przypadkach opóźnienia te wyniosły co najmniej 7 miesięcy a w 2 – nie mniej niż 3 miesiące.

Biorąc pod uwagę wymogi związane z wdrażaniem projektów we wszystkich programach, tj. konieczność zakończenia ich realizacji do 30 kwietnia 2016 r., należy stwierdzić, że przedłużający się proces podpisywania umów stanowi istotny czynnik ryzyka mogący zagrozić prawidłowej realizacji programów, dla których funkcję Operatora pełni MŚ z pomocą NFOŚiGW.

Przyczyny opóźnień spowodowane są głównie brakiem podpisanych terminowo umów z wnioskodawcami, jednakże ich powód spoczywa także po stronie wnioskodawców – wynikają one z niekompletności dokumentacji wniosków, która zgodnie z procedurą na etapie oceny formalnej musiała być uzupełniana. Podkreślenia wymaga także, iż w przypadku pozytywnego rozpatrzenia wniesionego przez wnioskodawcę odwołania na skutek stwierdzonych błędów w trakcie oceny dokumentacja była poddawana ponownym ocenom.

[Dowód: akta kontroli str. II/224-287]

Stwierdzono następujące uchybienia w odniesieniu do wniosków z Programu Operacyjnego PL 04:

- nieterminowe przekazaniu do MŚ projektu odpowiedzi na odwołanie wnioskodawcy – dot. wniosku nr 1477/2013. Z ustaleń kontroli wynika, że dopiero po otrzymaniu opinii eksperta NFOŚiGW był w stanie przygotować pełny projekt odpowiedzi na odwołanie do MŚ.
- nieterminowe dokonanie oceny formalnej wniosków w ramach programu PL04 – dot. wniosków nr 1409/2013, 1420/2013, 1477/2013. Z ustaleń kontroli wynika, że taki stan rzeczy był wynikiem:

- 1) skumulowania się nadesłanych wniosków aplikacyjnych, co mogło przyczynić się do wydłużenia terminu oceny wniosków w zależności od ich liczby. Ta sytuacja dotyczy wniosków nr 1409/2013 i 1477/2013.
- 2) powstałych wątpliwości co do kwestii zakresu podmiotowego w ramach naboru wniosków do programu PL04 - dotyczy to wniosku nr 1420/2013. Wątpliwości dotyczyły możliwości ubiegania się przez instytuty badawcze o dofinansowanie w ramach Programu PL 04. Na etapie weryfikacji oceny formalnej, ww. wniosek został odrzucony ze względu na negatywną ocenę formalną, z powodu braku możliwości udzielenia dofinansowania dla instytutów badawczych. Wnioskodawca złożył odwołanie do MŚ na bezzasadne zawężenie kręgu podmiotów uprawionych do dofinansowania w ramach Programu PL04. MŚ podtrzymało stanowisko NFOŚiGW o niekwalifikowaniu się ww. wniosku do dofinansowania. W toku odwołania do II instancji odwoławczej tj. Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju (KPK), wniosek został przywrócony do ponownej oceny formalnej. W uzasadnieniu KPK wykazał, że zaburzona została przejrzystość naboru polegająca na niejednorodnym i sprzecznym podejściu do kluczowej kwestii jaką jest katalog podmiotów uprawionych do ubiegania się o dofinansowanie.

[Dowód: akta kontroli str. II/288-296]

Z uwagi na duże zainteresowanie wnioskodawców podczas naboru wniosków do Programu PL04, złożono znaczącą liczbę wniosków wymagających jednoczesnej oceny. W wyniku decyzji MŚ, NFOŚiGW został w kwietniu 2014 r. zobligowany do przeprowadzenia ponownej oceny merytoryczno-technicznej dla 87 wniosków oraz ponownej oceny formalnej dla 99 wniosków celem skorygowania błędów formalnych popełnionych w trakcie weryfikacji dokumentacji. Decyzja spowodowała skumulowanie się wniosków podlegających ocenie i znacznie przedłużyła procedurę, czego efektem była niemożność dotrzymania terminów wynikających z Podręcznika procedur i opóźnienie rozstrzygnięcia całego konkursu. Na dzień zakończenia czynności kontrolnych ocena wniosków została zakończona, trwała natomiast jeszcze procedura odwoławcza.

[Dowód: akta kontroli str. II/318-319]

Przyjęty przez NFOŚiGW Podręcznik procedur w sposób sztywny traktuje terminy określone na dokonanie poszczególnych czynności. W przypadku konkursu dla Programu PL04, w którym wpłynęły 242 wnioski, dotrzymywanie terminów na ich ocenę stało się dla NFOŚiGW niewykonalne. Podręcznik procedur oparto na *Wytycznych Ministra Rozwoju Regionalnego w sprawie procedury naboru projektów konkursowych w ramach MF EOG i NMF na lata 2009-2014*, oraz Porozumieniach ramowych zawartych między MŚ a NFOŚiGW.

Wytyczne MRR nie ograniczają liczby możliwych odwołań, co w praktyce oznacza, że od ponownej oceny formalnej przeprowadzonej w wyniku pozytywnego rozpatrzenia odwołania w pierwszej instancji, wnioskodawcy przysługuje prawo złożenia odwołania do tej samej instancji. Zgodnie z wytycznymi MRR dopiero wyniki procedury odwoławczej w drugiej instancji są wiążące i kończą procedurę odwoławczą w odniesieniu do określonego wniosku. Po rozstrzygnięciu przez drugą instancję (KPK) wnioskodawcy nie przysługuje już dodatkowo żaden środek odwoławczy.

Powyższa sytuacja może powodować przewlekłość procedury konkursowej i w rezultacie opóźnienia w podpisywaniu umów oraz podjęciu realizacji projektów.

Niezależnie od powyższego, celem zminimalizowania możliwych opóźnień, MŚ podjęło działania zmierzające do zatwierdzenia projektów do dofinansowania przed zakończeniem pełnej procedury odwoławczej. W Programie PL04 odbyły się posiedzenia Komitetu ds. Wyboru Projektów, w wyniku których do czasu zakończenia czynności kontrolnych wyłoniono do dofinansowania 79 projektów, tak aby możliwe było przystąpienie do zawierania umów z beneficjentami i rozpoczęcie realizacji projektów.

Biorąc pod uwagę powyższe oceny, uwagi i wnioski wnoszę o:

1. Podjęcie działań mających na celu zapewnienie dokładniejszego szacowania kosztów zarządzania związanych z wdrażaniem Programów Operacyjnych PL 02, 03 i 04.
2. Zapewnienie przestrzegania procedur wewnętrznych w zakresie naboru i oceny wniosków, zawierania umów z beneficjentami oraz wdrażania projektów.
3. Dokonanie analizy przyjętych rozwiązań proceduralnych w zakresie identyfikacji możliwych usprawnień procesu naboru i oceny wniosków, zawierania umów z beneficjentami oraz wdrażania projektów.

Przedstawiając powyższe wystąpienie pokontrolne, uprzejmie proszę Panią Prezes o złożenie pisemnej informacji odnośnie sposobu wykorzystania wyników kontroli oraz podjętych działaniach zmierzających do realizacji zaleceń pokontrolnych – w **terminie 1 miesiąca** od daty otrzymania niniejszego wystąpienia.

Jednocześnie proszę o przeprowadzenie w III kwartale br. czynności sprawdzających stan realizacji powyższych zaleceń pokontrolnych i poinformowanie mnie o ich wynikach w terminie do **30 września 2015 r.**

W przypadku realizacji zaleceń pokontrolnych, której efektem będzie zmiana zapisów regulacji wewnętrznych proszę o przesyłanie wraz z powyższymi odpowiedziami kopii zmienionych dokumentów.

z up. MINISTRA
PODSEKRETARZ STANU

Janusz Ostapiuk

Do wiadomości:

Pani **Aleksandra Przyłuska** – Dyrektor Departamentu Funduszy Ekologicznych w MŚ

Biuro kontroli i audytu wewnętrznego
Dyrektor

A. P. Zbylut
Andrzej Zbylut