



Warszawa, dnia 20-08-2021 r.

Minister Klimatu i Środowiska

BAK-I.0945.1.2018.KZ
1207493.5660955.4661353

Pan
Maciej Chorowski
Prezes Zarządu
Narodowy Fundusz Ochrony
Środowiska i Gospodarki Wodnej

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Działając na podstawie upoważnienia Ministra Klimatu¹ nr 3/2020 z 15 września 2020 r. zespół kontrolujący Ministerstwa Klimatu i Środowiska przeprowadził kontrolę planową w Narodowym Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie w zakresie *realizacji wybranych programów priorytetowych*.

Kontrola została przeprowadzona przez zespół kontrolujący w składzie:

- Katarzyna Żebrowska – Główny Specjalista w Biurze Kontroli i Audytu;
- Aleksandra Gregorkiewicz – Radca Ministra w Biurze Kontroli i Audytu;
- Joanna Matusiak – Główny Specjalista w Biurze Kontroli i Audytu;

Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2016 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych.

Kontrola została przeprowadzona na podstawie art. 6 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej² (dalej: ustawa o kontroli) w związku z art. 400r ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska³.

W okresie objętym kontrolą funkcję Prezesa Zarządu NFOŚiGW pełnili:

- Pan Kazimierz Kujda od 18 grudnia 2015 r. do 12 lutego 2019 r.
- P.o. Prezesa Zarządu Pan Marek Ryszka od 26 lutego 2019 r. do 29 sierpnia 2019 r.
- Pan Piotr Woźny od 30 sierpnia 2019 r. do 31 maja 2020 r.
- P.o. Prezesa Zarządu Pan Dominik Bąk od 1 czerwca 2020 r. do 19 sierpnia 2020 r.
- Pan Maciej Chorowski w okresie od 20 sierpnia 2020 r.

W okresie objętym kontrolą funkcje Zastępców Prezesa Zarządu NFOŚiGW pełnili:

¹ Zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z 6 października 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Klimatu i Środowiska - poz. 1720, od 6 października 2020 r. Minister Klimatu i Środowiska kieruje działem administracji rządowej – klimat, tym samym jest następcą prawnym Ministra Klimatu.

² Dz. U. z 2011, nr 185 poz. 1092 ze zm.

³ Dz. U. z 2020, poz. 1219

- Pan Krystian Szczepański od 1 stycznia 2013 r. do 30 czerwca 2016 r.
- Pani Dorota Zawadzka-Stępniak od 1 listopada 2014 r. do 18 grudnia 2015 r.
- Pan Jacek Spyрка od 8 lutego 2016 r. do 23 czerwca 2017 r.
- Pan Roman Wójcik od 8 lutego 2016 r. do 31 marca 2018 r.
- Pani Anna Ewa Król do 26 lutego 2018 r. do 17 stycznia 2019 r.
- Pan Piotr Woźny od 1 czerwca 2018 r. do 17 stycznia 2019 r.
- Pani Anna Mańk od 26 lutego 2019 r. do 31 marca 2020 r.
- Pan Marek Ryszka od 30 sierpnia 2019 r. do 6 listopada 2019 r.
- Pan Artur Michalski od 18 grudnia 2015 r.
- Pan Dominik Bąk od 2 czerwca 2017 r.
- Pan Artur Lorkowski od 6 marca 2020 r.
- Pan Paweł Mirowski od 10 września 2020 r.

[Dowód: akta kontroli str. 6-11, 23-52]

Ocena ogólna kontrolowanej działalności

W NFOŚiGW ustanowiono procedury dotyczące nadzoru, monitorowania oraz obsługi wniosków o dofinansowanie i umów o dofinansowanie. Ustalono także funkcje i odpowiedzialności za zadania dotyczące realizacji programów.

Ustanowiono system raportowania do Zarządu i Rady Nadzorczej o wykorzystaniu środków na realizację przedsięwzięć finansowanych ze środków krajowych, realizacji wskaźników, obsłudze wniosków. Zarząd otrzymywał sprawozdania miesięczne i roczne, niemniej w świetle przekroczeń terminów obsługi wniosków, oraz niezakończeniu oceny niektórych wniosków, które wpłynęły do NFOŚiGW w 2017 r. i 2018 r. wydaje się, że sporządzana informacja nie była w pełni wykorzystywana i nie posłużyła do przyjęcia adekwatnych działań naprawczych w zakresie terminowości obsługi wniosków.

System raportowania jest obszerny, niemniej zawierał słabości. Do słabości tych zaliczono fakt, że w sprawozdaniach rocznych nie są przekazywane informacje o stopniu wykorzystania środków w danym roku w Programach priorytetowych względem zaplanowanych wielkości, lecz jedynie o wysokości tych środków. W sprawozdaniach rocznych nie informowano o wszystkich wskaźnikach osiągnięcia celu w ramach poszczególnych programów priorytetowych, ani o stopniu osiągnięcia wskaźników w danym roku w stosunku do zakładanych wysokości w Planach Działalności NFOŚiGW. Niemniej sprawozdania zawierały informacje o osiągnięciu mierników względem planu według ustawy budżetowej.

Stwierdzono brak raportowania ryzyk dotyczących wydłużonej obsługi wniosków o dofinansowanie w Programie Racjonalna Gospodarka Odpadami w rejestrach ryzyk do Planów działalności NFOŚiGW, pomimo faktycznego przekraczania terminów obsługi wniosków o dofinansowanie.

NFOŚiGW posiada szereg programów i aplikacji służących do realizacji i monitorowania programów priorytetowych, niemniej nie są one w pełni kompatybilne, zawierają różne zestawy informacji, co może utrudniać realizację programów priorytetowych. Mimo zaplanowania przeprowadzenia informatyzacji procesów już w 2012 r. oraz prowadzonych prac i wydatkowanych środków w tym celu, a następnie aktualizacja potrzeb ww. zakresie w Strategii działania NFOŚiGW na lata 2017-2020 nie udało się przeprowadzić wdrożenia zintegrowanego systemu informatycznego, co wskazuje na brak funkcjonowania skutecznej kontroli zarządczej, która polega m.in. na monitorowaniu i ocenie realizacji wyznaczonych celów. Uznano, że kontrola zarządza w NFOŚiGW funkcjonowała w ograniczonym stopniu, również ze względu na brak sporządzenia rejestrów ryzyk do planów z działalności na 2018 i 2019 r.

Stwierdzono, że wewnętrzne procedury dotyczące obsługi wniosków i umów o dofinansowanie nie były w pełni przestrzegane. Naruszenia wewnętrznych procedur dotyczyły:

- Przekroczenia terminów dotyczących obsługi wniosków o dofinansowanie w ramach Programów Agroenergia i Racjonalna Gospodarka Odpadami. W 2020 r. przekroczenia terminów, wynikały m.in. ze stanu epidemii Covid-19 oraz przedłużenia w związku z tym terminów na uzupełnianie wniosków o dofinansowanie przez wnioskodawców w programie Racjonalna Gospodarka Odpadami. Niemniej zdaniem Zarządu NFOŚiGW, przekroczenie terminów nie stanowiło naruszenia tych procedur. Zarząd NFOŚiGW w zakresie Programów Agroenergia i Racjonalna Gospodarka Odpadami prowadził nadzór nad terminowością obsługi wniosków o dofinansowanie, lecz był on nieskuteczny. Pomimo zobligowania Zarządu NFOŚiGW przez Radę Nadzorczą do skrócenia czasu obsługi wniosków o dofinansowanie, na przestrzeni lat 2013-2020, nie udało się tego uzyskać.
- braku realizowania w ramach programu Racjonalna Gospodarka Odpadami wizyt monitorujących, pomimo, że obowiązek ich przeprowadzenia wynikał z procedur wewnętrznych NFOŚiGW. Przyczyną braku ich prowadzenia była opinia kierującego komórką odpowiedzialnego za realizację programu, według której nie stanowiły one efektywnej formy monitorowania realizacji projektów.
- nieprzestrzegania wewnętrznych procedur, w zakresie składania oświadczeń o bezstronności i poufności osób oceniających wnioski o dofinansowanie w ramach Programu Racjonalna Gospodarka Odpadami.
- dokonywania zmian w umowach po terminach pierwotnie zaplanowanych w ramach umów zawartych w Programie Racjonalna Gospodarka Odpadami.

Mimo opóźnień w obsłudze wniosków o dofinansowanie Program Racjonalna Gospodarka Odpadami był zaawansowany i w momencie prowadzenia kontroli nie było symptomów wskazujących na niezrealizowanie założonych celów programu.

Na uwagę zasługuje znaczne opóźnienie w realizacji Programu Agroenergia, na które miały wpływ m.in. zmiany organizacyjne w NFOŚiGW, w wyniku których Program ten był 2 razy przenoszony pomiędzy dwoma tymi samymi komórkami organizacyjnymi.

Oferta finansowania w Ramach Programu Racjonalna Gospodarka Odpadami była dostosowywana do aktualnych przepisów prawa oraz ich zmian. NFOŚiGW reagował na wydarzenia mogące mieć wpływ na poziom wykorzystania środków oraz stopień realizacji wskaźników, czego skutkiem są liczne zmiany planu wdrażania Programu w zakresie środków oraz wskaźników.

Opis stanu faktycznego

1. Programy realizowane w NFOŚiGW

Według stanu na koniec listopada 2020 r. NFOŚiGW realizował 45 programów priorytetowych, o łącznym wieloletnim budżecie ok. 132 517 032,0 tys. zł, z czego 74 314 656,0 tys. zł w ramach budżetu bezzwrotnego i 58 152 376,0 tys. zł w ramach budżetu zwrotnego⁴. Z 45 realizowanych programów 6 zostało rozpoczętych w 2020 r.

[Dowód: akta kontroli str. I/53-55]

2. Zarządzanie, monitoring i kontrola programów

2.1. Ocena wniosków o dofinansowanie oraz procedowanie z zawartymi umowami

⁴ Stan na 4 czerwca 2020 r.

Zarządzanie programami priorytetowymi oraz ich realizacja jest podzielona pomiędzy poszczególne komórki organizacyjne NFOŚiGW, a pracownikom komórek przypisano role i zadania. Listę programów opracowuje Departament Wsparcia, natomiast po akceptacji Zarządu, zatwierdza ją Rada Nadzorcza NFOŚiGW. Projekt Listy jest uzgadniany z nadzorującym ministrem oraz Prezesem Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, natomiast zmiana Listy w trakcie danego roku nie wymaga uzgodnienia. Program i plan wdrażania programu opracowuje koordynator programu wyznaczony przez dyrektora departamentu odpowiedzialnego za program⁵. Program jest zatwierdzany przez Zarząd NFOŚiGW⁶, a kryteria wyboru przedsięwzięć przez Radę Nadzorczą NFOŚiGW⁷.

Weryfikacja wniosków o dofinansowanie w zakresie formalnym, która zgodnie z przyjętymi procedurami powinna wynosić 3 dni, była prowadzona przez pracowników Wydziału Oceny Formalnej wniosków w Departamencie Wsparcia.

Obsada kadrowa ww. Wydziale w 2020 r. wynosiła: w styczniu 16 osób, w lipcu 10 osób, a w listopadzie 13 osób. W zależności od potrzeb do Wydziału byli oddelegowywani pracownicy z innych komórek organizacyjnych w celu wsparcia pracy wydziału w okresach zwiększonej liczby wniosków do oceny.

W związku z bardzo dużym zainteresowaniem, programem priorytetowym Budownictwo energooszczędne do NFOŚiGW od 13 do 23 września 2019 r. wpłynęło ok. 1400 wniosków o dofinansowanie w ramach tego programu. W związku z powyższym Zarząd NFOŚiGW uchwałą z 22 października 2019 r. powierzył z dniem wejścia w życie uchwały na okres trzech miesięcy ocenę formalną wniosków o dofinansowanie pozostałych programów priorytetowych departamentom odpowiedzialnym za ich realizację. Czasowe „powierzenie oceny formalnej” zostało przedłużone do 29 lutego 2020 r.⁸. Wnioski złożone do 29 lutego 2020 r. w ramach programów priorytetowych, za które odpowiedzialny był Departament Ochrony Ziemi, zgodnie z uchwałą Zarządu NFOŚiGW z dnia 3 marca 2020 r.⁹ miały zostać ocenione pod kątem formalnym przez ww. Departament.

[Dowód: akta kontroli str. II/189-200]

Ocenę merytoryczną wniosków powierzono tzw. komórce ekologicznej, odpowiedzialnej za dany program priorytetowy przy współudziale Zespołu ds. Pomocy Publicznej oraz Departamentu Analiz Finansowych.

W ramach obsługi realizowanych przedsięwzięć komórka ekologiczna odpowiedzialna za dany program priorytetowy realizowała również działania związane z: naborami wniosków o płatność, zawieraniem umów o dofinansowanie, weryfikacją wniosków o płatność, analizą raportów końcowych i zamykaniem umów; Departament Analiz Finansowych zadania związane z oceną wniosków o zmianę warunków zawartych umów, studiów wykonalności i raportów końcowych w zakresie analizy finansowej i ekonomicznej oraz wykonalności finansowej przedsięwzięcia; Departament Księgowości i Rozliczeń opiniował umowy o dofinansowanie przedsięwzięć oraz ich zmiany zgodnie z obowiązującymi procedurami pod względem formalno-rachunkowym oraz odpowiadał za obsługę finansowo-księgową rozliczeń finansowych z beneficjentami.

Kontrola umów o dofinansowanie w zakresie rozliczeń finansowych i rzeczowych przedsięwzięć, w tym, weryfikacja harmonogramów rzeczowo-finansowych/harmonogramów realizacji projektów, będących załącznikami do umów o dofinansowanie, kontrola wniosków o wypłatę środków/wniosków

⁵ Opracowanie i wdrażanie programu priorytetowego – wersja pierwotna zatwierdzona Uchwałą Zarządu nr B/25/20/2016 z dnia 8 czerwca 2016 r., ostatnia wersja z zatwierdzona Uchwałą Zarządu nr B/10/25/2020 z dnia 3 marca 2020 r.

⁶ Opracowanie i wdrażanie programu priorytetowego – wersja pierwotna zatwierdzona Uchwałą Zarządu nr B/25/20/2016 z dnia 8 czerwca 2016 r., ostatnia wersja z zatwierdzona Uchwałą Zarządu nr B/10/25/2020 z dnia 3 marca 2020 r.

⁷ Art. 400h ust. 1 pkt. 1 ustawy POŚ.

⁸ Uchwała Zarządu NFOŚiGW nr A/69/6/2019 z 22 października 2019 r., Uchwała Zarządu NFOŚiGW nr B/4/3/2020 z 21 stycznia 2020 r.

⁹ Uchwała Zarządu NFOŚiGW nr B/10/22/2020 z 3 marca 2020 r.

o płatność, końcowych rozliczeń rzeczowych, tzw. zamykanie umów, raportów z utrzymania trwałości umów, konsultacje i doradztwo w zakresie rozliczania przedsięwzięć oraz udział w negocjacjach warunków umów oraz innych spotkaniach z beneficjentami mających na celu ustalenie zasad rozliczania przedsięwzięć realizowana była przez Departament Kontroli Rozliczeń¹⁰.

[Dowód: akta kontroli str. I/12-13, 20]

Monitorowanie i raportowanie realizacji Programów priorytetowych

Raportowanie z wykorzystania budżetu Programów oraz realizacji części wskaźników do Rady Nadzorczej przez Departament Planowania i Sprawozdawczości odbywał się co miesiąc. Ponadto informacje te zawarte były w rocznych Sprawozdaniach z działalności NFOŚiGW. W latach 2016-2019 w sprawozdaniach tych przedstawiono informację z wykorzystania budżetu w programach z poszczególnych dziedzin. Informacja zawierała wysokość wykorzystanych środków w ramach pożyczek oraz dotacji, a także % realizacji budżetu. Rada Nadzorcza ww. sprawozdaniach otrzymywała informację o wysokości wykorzystanych środków w danym roku w programach priorytetowych, ale nie o stopniu wykorzystania środków zaplanowanych dla programu.

Ww. sprawozdania zawierały również informacje o wysokości osiągniętych w danym roku głównych efektów ekologicznych w ramach poszczególnych dziedzin oraz o stopniu realizacji mierników według ustawy budżetowej. W sprawozdaniach rocznych nie było informacji o wszystkich wskaźnikach osiągnięcia celu w ramach poszczególnych programów priorytetowych, ani o stopniu osiągnięcia wskaźników w danym roku w stosunku do zakładanych wysokości w Planach Działalności NFOŚiGW¹¹.

Dyrektor Departamentu Planowania i Sprawozdawczości wyjaśnił, że lista wszystkich efektów jest bardzo długa, w związku z czym nie jest możliwe przejrzyste podsumowanie i przedstawienie takiej liczby efektów i określenia na tej podstawie stopnia realizacji celów ogólnych NFOŚiGW. Efekty są agregowane, a na potrzeby oceny realizacji celów stawianych przed programami priorytetowymi są wybierane efekty najbardziej istotne. Przedstawianie wszystkich realizowanych wskaźników programów w sprawozdaniach rocznych i miesięcznych bardzo rozbudowałoby sprawozdanie a zmniejszyłoby jego czytelność. Ponadto część programów posiada wskaźniki wspólne dla kilku lub kilkunastu programów i możliwe jest ich agregowanie w celu ich prezentacji. Wskaźniki programów służą do rozliczania zaplanowanych celów realizacji programów (wieloletnich) przy założonych kosztach. Na etapie wdrażania programy też podlegają modyfikacjom i dopiero na koniec realizacji możliwe jest ich rozliczenie. Dodatkowo Dyrektor Departamentu Planowania i Sprawozdawczości zaznaczył, że sprawozdania z realizacji Planu Działalności przedstawiane Zarządowi są wykonywane na jego zgłoszone potrzeby¹².

[Dowód: akta kontroli str. I/229-232]

Raporty miesięczne były sporządzane narastająco, za kolejne miesiące w danym roku kalendarzowym¹³. W raportach miesięcznych dodatkowo przekazywano dane nt. efektów prac NFOŚiGW, obciążenia wnioskami i umowami w samodzielnych komórkach organizacyjnych, w tym liczby wniosków będących w trakcie rozpatrywania, oraz liczby wniosków będących w trakcie rozpatrywania, które wpłynęły przed 2019 r.

[Dowód: akta kontroli str. I/63-64]

¹⁰ Regulamin organizacyjny NFOŚiGW zatwierdzony uchwałą Zarządu nr A/27/4/2020 z dnia 1 kwietnia 2020 r.

¹¹ Sprawozdania z działalności NFOŚiGW w latach 2016, 2017, 2018, 2019 oraz Plany działalności na lata 2016, 6002017600 49 63 51, 2018, 2019.

¹² Pismo Dyrektora Departamentu Planowania i Sprawozdawczości z dnia 26 listopada 2020 r.

¹³ Raportów nie sporządza się za miesiące styczeń i styczeń-luty, ponieważ w tym czasie jest sporządzane sprawozdanie roczne.

W miesięcznych informacjach dla Zarządu NFOŚiGW zawierających zestawienie zaangażowania pracowników w 2020 r.¹⁴ Dyrektor Departamentu Planowania i Sprawozdawczości raportował, m.in. o rozpatrywanych w poszczególnych komórkach organizacyjnych wnioskach złożonych przed 2019 r. Liczba tych wniosków w departamentach objętych kontrolą, tj.

w Departamencie Ochrony Ziemi w poszczególnych okresach 2020 r. wynosiła:

- a) 28 wniosków o wartości 210 331 tys. zł w miesiącach styczeń-marzec 2020 r.
- b) 26 wniosków o wartości 201 269 tys. zł w miesiącach styczeń-kwiecień 2020 r.
- c) 23 wniosków o wartości 190 952 tys. zł w miesiącach styczeń-maj 2020 r.
- d) 16 wniosków o wartości 186 692 tys. zł w miesiącach styczeń-czerwiec 2020 r.
- e) 16 wniosków o wartości 186 692 tys. zł w miesiącach styczeń-lipiec 2020 r.
- f) 12 wniosków o wartości 178 852 tys. zł w miesiącach styczeń-sierpień 2020 r.
- g) 11 wniosków o wartości 177 762 tys. zł w miesiącach styczeń-wrzesień 2020 r.

natomiast w Departamencie OZE:

- a) 10 wniosków o wartości 46 815 tys. zł w miesiącach styczeń-marzec 2020 r.
- b) 16 wniosków o wartości 546 332 tys. zł w miesiącach styczeń-kwiecień 2020 r.
- c) 15 wniosków o wartości 541 922 tys. zł w miesiącach styczeń-maj 2020 r.
- d) 15 wniosków o wartości 541 922 tys. zł w miesiącach styczeń-czerwiec 2020 r.
- e) 15 wniosków o wartości 541 922 tys. zł w miesiącach styczeń-lipiec 2020 r.
- f) 15 wniosków o wartości 541 922 tys. zł w miesiącach styczeń-sierpień 2020 r.
- g) 14 wniosków o wartości 175 790 tys. zł w miesiącach styczeń-wrzesień 2020 r.¹⁵

[Dowód: akta kontroli str. I/63-64]

Powyższe wskazuje, że we wrześniu 2020 r. termin na rozpatrzenie wniosków, które wpłynęły do NFOŚiGW do 31 grudnia 2018 r., a który wynosił według Podręcznika Procedur dofinansowania przedsięwzięcia ze środków NFOŚiGW 79 dni dla przedsięwzięć niewymagających zatwierdzenia wniosku Zarządu przez RN i 109 dni dla przedsięwzięć wymagających zatwierdzenia wniosku Zarządu, przez RN został przekroczony odpowiednio o co najmniej 332 dni i 362 dni roboczych¹⁶.

Kontrola wykazała również, że ww. terminy rozpatrywania wniosków w okresie objętym kontrolą były przekraczane w przypadku kontrolowanych Programów Agroenergia (od 67 do 174 dni roboczych) i Racjonalna Gospodarka Odpadami (od 3 do 243 dni roboczych).

Wobec powyższego należy zauważyć, że pomimo zobligowania Zarządu przez Radę Nadzorczą do skrócenia czasu obsługi wniosku oraz założenia w poniżej wskazanych Strategiach Działania NFOŚiGW skrócenia czasu obsługi wniosku do 90 dni, cel ten nie został osiągnięty.

Prezes Zarządu NFOŚiGW wskazał, że w latach 2017-2020 znacznie wzrosła liczba obsługiwanych wniosków i umów o dofinansowanie. W przypadku wniosków o dofinansowanie:

- w 2017 roku złożono 2 156 wniosków o dofinansowanie (w tym 534 ze środków obsługiwanych) o wartości dofinansowania 17 248 677 tys. zł,
- w 2018 roku złożono 1 758 wniosków o dofinansowanie (w tym 596 ze środków obsługiwanych) o wartości dofinansowania 11 299 210 tys. zł,

¹⁴ Tabela 2. Wykaz obciążenia wnioskami/umowami w samodzielnych komórkach organizacyjnych.

¹⁵ Zwiększenie liczby wniosków w miesiącach kwiecień-wrzesień wynikało z przeniesienia kilku wniosków do Departamentu OZE z innego Departamentu

¹⁶ Termin liczony od 1 stycznia 2019 do 30 września 2020 r. tj. ostatnia badana informacja dla Zarządu NFOŚiGW dotycząca obciążenia wnioskami/umowami w samodzielnych komórkach organizacyjnych.

- w 2019 roku złożono 34 043 wnioski o dofinansowanie (w tym 251 ze środków obsługiwanych) o wartości dofinansowania 16 106 025 tys. zł,
- w 2020 roku złożono 237 534 wnioski o dofinansowanie (w tym 637 ze środków obsługiwanych) o wartości dofinansowania 10 836 383 tys. zł.

W przypadku umów:

- w 2017 roku podpisano 1 206 umów o dofinansowanie (w tym 584 ze środków obsługiwanych) o wartości dofinansowania 9 998 287 tys. zł,
- w 2018 roku podpisano 914 umów o dofinansowanie (w tym 312 ze środków obsługiwanych) w wartości dofinansowania 7 461 590 tys. zł,
- w 2019 roku podpisano 19 790 umów o dofinansowanie (w tym 239 ze środków obsługiwanych) o wartości dofinansowania 5 935 887 tys. zł,
- w 2020 roku podpisano 99 956 umów o dofinansowanie (w tym 101 ze środków obsługiwanych) o wartości dofinansowania 6 937 741 tys. zł.

NFOŚiGW rozszerzył ofertę programową o nowe programy priorytetowe, które w szczególności są dedykowane beneficjentom – osobom fizycznym, co spowodowało lawinowy wzrost liczby składanych wniosków, a w konsekwencji zwiększenie nakładu czasu i pracy na ocenę wniosków. W tym samym okresie stan zatrudnienia uległ nieznacznym zmianom i prezentował się następująco (wg stanu na koniec grudnia):

- w 2017 r. zatrudnienie wynosiło 609 etatów,
- w 2018 r. zatrudnienie wynosiło 650,2 etatów,
- w 2019 r. zatrudnienie wynosiło 645,5 etatów,
- w 2020 r. zatrudnienie wynosiło 672,1 etatów.

Ponadto Prezes NFOŚiGW wyjaśnił, że NFOŚiGW, aby zapewnić sprawne i szybkie procedowanie z wnioskami o dofinansowanie podejmował m.in. następujące działania w ramach wszystkich programów realizowanych przez NFOŚiGW:

- czasowe delegowanie pracowników z innych komórek organizacyjnych najbardziej obciążonych pracą (zarówno w trybie art. 42 Kodeksu pracy, jak i na mocy porozumienia stron),
- korzystanie ze wsparcia świadczonego przy ocenie wniosków przez podmioty zewnętrzne, uproszczenie procedowania i wzoru wniosku dla programu Mój Prąd
- usprawnienia procesu dokonania wypłat środków w zakresie Mojego Prądu.

[Dowód: akta kontroli str. 94-97]

W Strategii działania NFOŚiGW na lata 2013-2016¹⁷ zwrócono szczególną uwagę na konieczność dokonania zmian w dotychczasowym modelu działania instytucji w celu poprawy efektywności instytucjonalnej działalności NFOŚiGW. Przyjęto, że poprawa efektywności instytucjonalnej miała polegać m.in. na skróceniu średniego czasu obsługi wniosku. Cel ten był mierzony za pomocą miernika średniego czasu obsługi wniosku, od daty jego złożenia do daty podpisania umowy, którego planowana wielkość do osiągnięcia w 2016 wyniosła 90 dni, a w roku 2020 – 72 dni (przy czym plan na okres 2009-2012 wyniósł 150 dni). Osiągnięcie planowanych poziomów wskaźników miało być uwarunkowane pełnym wdrożeniem narzędzi informatycznych.

W Strategii Działania NFOŚiGW na lata 2017-2020¹⁸ również założono, że priorytetem będzie sprawna obsługa beneficjentów. W Strategii tej podsumowano efekty realizacji Strategii na lata 2013-2016 oraz

¹⁷ Uchwała Rady Nadzorczej NFOŚiGW nr 138/12 z 26 września 2012 r.

¹⁸ Uchwała Rady Nadzorczej NFOŚiGW nr 70/16 z 28 września 2016 r.

wskazano obszary do dalszej poprawy, które nie zostały zrealizowane. Zdiagnozowano jako niedoskonałość długotrwały i nieprzyjazny dla beneficjentów i wnioskodawców proces oceny wniosków. Skutkiem tego wydano rekomendacje do skrócenia czasu rozpatrywania wniosków o dofinansowanie i wniosków o płatność, a także przeprowadzenia informatyzacji procesów. W Strategii wskazano także, że NFOŚiGW powinien dążyć do usprawnienia funkcjonowania kontroli zarządczej zapewniającej odpowiednie postępowanie z ryzykami w działalności Narodowego Funduszu.

[Dowód: akta kontroli str. I/894-1028]

Prezes Zarządu oraz Zastępca Prezesa Zarządu wyjaśnili, że terminy określone w podręczniku mają charakter instrukcyjny, co znajdowało potwierdzenie w zapisach Regulaminów naborów wniosków o dofinansowanie, a ich przekroczenie nie stanowiło naruszenia procedur. Instrukcyjność terminów według wyjaśniających wyrażała się w zapisach wskazujących, że przekroczenie terminu nie miało wpływu na możliwość skutecznego podejmowania działań i nie pogarszało sytuacji podmiotu, który uchybił temu terminowi.

Ponadto Prezes Zarządu NFOŚiGW poinformował, że wprowadzenie terminów instrukcyjnych było podyktowane chęcią podjęcia próby standaryzacji procesu oceny, na tyle na ile możliwe było ustandaryzowanie zróżnicowanych objętościowo i merytorycznie wniosków, jak również próbą wprowadzenia miernika, który pozwoliłby na ocenę konieczności modyfikacji procesu lub wzmocnienia osobowego obszaru oceny, a z drugiej stanowił miernik wydajności pracy pracowników NFOŚiGW. Narodowy Fundusz przez dokonywanie oceny wniosków realizuje cele i zadania ustawowe. Realizacja tych celów nie mogła być zakłócona w ramach oceny wniosków o dofinansowanie, w tym poprzez dążenie do próby zachowania przyjętych terminów oceny wniosków kosztem zagwarantowania przestrzegania celów i zasad ustawowych. Również wnioskodawcy nie mogli uzyskać z tytułu niedochowania tych terminów jakichkolwiek profitów, gdyż prowadzić to mogłoby do braku realizacji celów ekologicznych, jak i naruszenia zasad wydatkowania środków publicznych. Ponadto Prezes Zarządu wyjaśnił, że pierwotnie terminy określone w Podręczniku były dłuższe niż obecnie obowiązujące, a na przestrzeni lat zostały skrócone. W Strategii Działania NFOŚiGW na lata 2013-2016 z perspektywą do 2020 r. wprowadzono zmniejszenie średniego czasu obsługi wniosku. Strategia zakładała skrócenie czasu obsługi wniosku od jego złożenia do podpisania umowy do 90 dni. Zmniejszenie średniego czasu rozpatrywania wniosków planowano uzyskać m.in. poprzez podnoszenie sprawności organizacji (m.in. optymalizacji procesu obsługi wniosków), a także udoskonalenia w zakresie systemu informatycznego obsługującego wnioski. Powodem skrócenia czasu obsługi wniosku było sformułowanie przez RN zalecenia dla Zarządu dotyczącego skrócenia terminu od złożenia wniosku do zawarcia umowy do 5 miesięcy z uwagi na niezadowalający wynik dotyczący czasu niezbędnego do oceny wniosku i udzielenia dofinansowania¹⁹.

[Dowód: akta kontroli str. I/211-219]

W sprawie niezgodnego z terminami określonymi w Podręczniku procedur dofinansowania rozpatrywania wniosków o dofinansowanie, w tym złożonych przed 2019 r. Zastępca Prezesa Zarządu nadzorujący Departament Ochrony Ziemi wyjaśnił, że przyczyną przekroczeń terminów była mała obsada kadrowa w Wydziale Finansowania Krajowego (6 pracowników i 1 jedna osoba kierująca). Z-ca Prezesa dodatkowo podkreślił, że od 20 grudnia 2019 r. do 30 czerwca 2020 r. oceniono m.in. ok. 1100 wniosków o dofinansowanie oraz podpisano 1000 umów z gminami w ramach Programu Priorytetowego Usuwanie folii rolniczych i innych odpadów pochodzących z działalności rolniczej. W programie tym wprowadzono termin 30 czerwca 2020 r. na podejmowanie zobowiązań, który został

¹⁹ Pismo Prezesa Zarządu z 8 grudnia 2020 r. znak: NFOŚiGW-DUW.910.20.2020.3 NFOŚiGW-20-337020.

dotrzymany. Składający wyjaśnienia podkreślił ponadto, iż program ten otrzymał najwyższy priorytet Ministerstwa.

Zastępca Prezesa Zarządu przedstawił także statystykę długości rozpatrywania wniosków w NFOŚiGW na przestrzeni lat 2013-2020. W 2013 r. czas ten wynosił średnio 247 dni. W 2015 r. czas ten uległ zmniejszeniu do 189 dni, niemniej w kolejnych latach wrósł do 351 dni w 2018 r., by w 2020 r. spaść do poziomu 248 dni, tj. do poziomu z 2013 r. Czas rozpatrywania wniosków o dofinansowanie w NFOŚiGW w 2020 r. wyniósł od 53 do 1171 dni kalendarzowych. Ocena wniosków o dofinansowanie według Zastępcy Prezesa Zarządu w Programie Racjonalna Gospodarka Odpadami trwała krócej niż wynosiła średnia liczba dni kalendarzowych oceny wniosków krajowych w NFOŚiGW (średni czas w Programie Racjonalna Gospodarka Odpadami wyniósł 199 dni).

Zastępca Prezesa Zarządu poinformował o malej w stosunku do potrzeb obsadzie kadrowej w komórce zajmującej się Programem Racjonalna Gospodarka Odpadami jak i o stosownym do potrzeb i możliwości organizacyjnych nadzorze w zakresie terminowości procedowania z wnioskami o dofinansowanie²⁰.

[Dowód: akta kontroli str. I/211-214]

Kontrolujący zwraca uwagę, że ustalone przez Zarząd NFOŚiGW procedury w zakresie terminowości powinny być przestrzegane, m.in. jako środek do osiągnięcia założonych w strategii ambitnych celów.

Kontrolujący podziela stanowisko Prezesa Zarządu, zgodnie z którym wprowadzenie terminów może być miernikiem pozwalającym na ocenę konieczności modyfikacji procesu lub wzmocnienia osobowego obszaru oceny, a z drugiej strony miernikiem wydajności pracy pracowników NFOŚiGW.

Kontrola wykazała, jednak słabości kontroli zarządczej, w której nie podejmowano wystarczających działań dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób efektywny i terminowy, pomimo regularnie przekazywanych od czerwca 2017 r. raportów (miesięcznych) z informacjami m.in. o wnioskach które wpłynęły przed 2019 r.

Departament Ochrony Ziemi w 2020 r. według raportów miesięcznych był jedną z najbardziej obciążonych rozpatrywaniem wniosków komórek ekologicznych jeśli chodzi o liczbę wniosków przypadających na jednego koordynatora, szczególnie w miesiącach czerwiec-październik. Niemniej jednak zdaniem Kontrolującego trwająca wciąż ocena wniosków, które wpłynęły przed 2019 r. jest nieakceptowalna. W związku z powyższym w ocenie kontrolującego prowadzony nadzór zarówno pod kątem polityki kadrowej jak i terminowości obsługi wniosków był niewystarczający.

Zgodnie z zatwierdzoną przez Zarząd NFOŚiGW Instrukcją pn. „Opracowanie i wdrażanie programu priorytetowego” obowiązującą od czerwca 2016 r.²¹ w miesiącach maj/czerwiec przeprowadzany powinien być w NFOŚiGW przegląd programów priorytetowych, w ramach, którego programy poddawane są analizie, w szczególności w zakresie: realizacji budżetu i wskaźników osiągnięcia celu, stosowanych form dofinansowania, intensywności i warunków dofinansowania, beneficjentów dofinansowania, rodzaju finansowanych przedsięwzięć, dotrzymania zasady niewypierania środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej i innych źródeł niepodlegających zwrotowi, a także konkurowania z innymi programami wdrażanymi przez NFOŚiGW.

[Dowód: akta kontroli str. I/20-22]

Dyrektor Departamentu Wsparcia wyjaśnił, że w latach 2016 i 2017 przeglądy te nie były wykonywane. W roku 2016 przegląd nie był wykonywany ze względu na wprowadzenie Instrukcji w czerwcu 2016 r.,

²⁰ Pismo Zastępcy Prezesa Zarządu z 3 grudnia 2020 r.

²¹ Uchwała nr B/25/20/2016 z dnia 8 czerwca 2016 r. Zarządu NFOŚiGW

podczas gdy przeglądu należało dokonać w miesiącach maj/czerwiec. W roku 2017 Zarząd NFOŚiGW odstąpił od przeprowadzenia przeglądu z powodu wprowadzenia przez Zarząd w ramach kontroli zarządczej szczegółowego monitorowania działań poszczególnych komórek organizacyjnych poprzez sporządzanie przez Departament Planowania i Sprawozdawczości comiesięcznych informacji dotyczących realizacji Planu Działalności NFOŚiGW. Jako argument przemawiający za odstąpieniem od przeprowadzenia przeglądu podano także, że w ramach przeglądu powielano by dane zawarte w sprawozdaniach oraz konieczność włożenia dużego nakładu pracy przez koordynatorów programów. W 2018 r. przegląd przybrał postać spotkań roboczych kierujących komórkami organizacyjnymi z Zarządem NFOŚiGW, jednak spotkania nie podlegały protokołowaniu.

Przegląd programów odbył się w 2019 r. i w 2020 r. Według informacji dla Zarządu NFOŚiGW sporządzonej przez Departament Wsparcia oraz Departament Planowania i Sprawozdawczości w sprawie przeglądu programów priorytetowych realizowanych w roku 2019²² ustalono, że ogółem trwało 37 naborów, zakończono 22, planowano 15 a dwa nabory były ogłoszone. Ww. dokumencie wskazano, że w nieco ponad połowie zakończonych naborów (13) liczba złożonych wniosków o dofinansowanie nie przekroczyła 10. Więcej niż 20 wniosków o dofinansowanie zostało złożone tylko w 7 naborach. W niektórych naborach niewielka liczba złożonych wniosków była uzasadniona np. jednym beneficjentem bądź specyficznym rodzajem przedsięwzięć, ale w przypadku pozostałych naborów zasadnym było zdaniem autorów przeanalizowanie przez kierujących komórkami ekologicznymi odpowiedzialnymi za programy priorytetowe konieczności zmiany warunków finansowania w sposób zapewniający złożenie większej liczby wniosków. Wskazano, że niewielka liczba wniosków może stanowić informację np. o nieatrakcyjnych warunkach finansowania bądź o niedostosowaniu programu priorytetowego do potrzeb rynku, a tym samym może powodować pytania o zasadność nakładu czasu i pracy poniesionego na przygotowanie naboru, który zakończył się zawarciem niewielu umów o dofinansowanie. Podsumowując przeprowadzony przegląd koordynatorzy stwierdzili, że wszystkie programy były aktualne i nie wymagały zmian. Do rozważenia przez kierujących komórkami ekologicznymi odpowiedzialnymi za programy priorytetowe przy przygotowywaniu listy programów na rok następny a następnie programów priorytetowych było:

- kontynuowanie procesu konsolidacji programów w celu ograniczenia liczby programów, dalszego dążenia do zapewnienia przejrzystej oferty finansowej,
- odstąpienie od utrzymywania na liście programów priorytetowych tych, które w 2019 roku nie zostały opracowane,
- uwzględnienie w kryteriach oceny przedsięwzięć w poszczególnych programach zagadnień związanych z zielonymi zamówieniami publicznymi,
- odstąpienie od realizacji bądź zmiana warunków finansowania w ramach programów priorytetowych, których w każdym naborze składanych jest niewielka liczba wniosków o dofinansowanie, chyba że istnieją okoliczności przemawiające za ich dalszym utrzymaniem
- rezygnacja z programów priorytetowych o niskim poziomie zaawansowania finansowego, chyba że istnieją okoliczności przemawiające za ich dalszym utrzymywaniem,
- obniżenie budżetów w programach, jeśli plan wypłat jest przenoszony na kolejne lata,
- zweryfikowanie wskaźników programów priorytetowych, jeśli występują przypadki których tempo realizacji budżetu znacznie odbiega od tempa realizacji wskaźników albo obniżenie budżetów w przypadku gdy zakładane wskaźniki zostały osiągnięte.

W 2020 r. przegląd został przeprowadzony w następstwie pisma Ministra Klimatu z 25 maja 2020 r. w którym Minister zwrócił, się z prośbą o przeprowadzenie wstępnej oceny realizowanych programów priorytetowych pod kątem ich efektywności oraz realizacji priorytetów Ministra Klimatu. Efekty

²² według stanu na 31 sierpnia 2019 r.

przeglądu zostały przedstawione w piśmie NFOŚiGW 29 maja 2020 r. W piśmie tym NFOŚiGW przedstawił ogólną informację o realizowanych programach oraz o wysokości wydatkowanych środków.

[Dowód: akta kontroli str. I/65-145]

Procedury kontroli

Przedsięwzięcia są poddawane kontroli na miejscu oraz na dokumentach w siedzibie NFOŚiGW. Kontrole obejmują przygotowanie beneficjentów do realizacji przedsięwzięć, sposób realizacji dofinansowywanych przedsięwzięć, prawidłowość wykorzystania i rozliczania przyznanej pomocy finansowej ze środków NFOŚiGW. W zależności od etapu sprawy i zakresu przedmiotowego kontroli, jest ona wykonywana w formie kontroli przed podpisaniem umowy o dofinansowanie, kontroli realizacyjnej (w tym kontroli na zakończenie realizacji projektu), kontroli trwałości, kontroli dokumentów i umów, kontroli procedur zawierania umów dla zadań objętych projektem²³.

Za prowadzenie kontroli przedsięwzięć odpowiada Departament Kontroli Przedsięwzięć²⁴. Kontrole odbywają się na podstawie rocznych i kwartalnych planów kontroli przygotowywanych przez Departament Kontroli Przedsięwzięć, na podstawie wykazów przedsięwzięć do kontroli sporządzonych przez kierujących komórkami ekologicznymi, własnych analiz oraz potrzeb i możliwości organizacyjnych NFOŚiGW i Departamentu²⁵.

[Dowód: akta kontroli str. 14-22]

Wykorzystanie systemów informatycznych przy zarządzaniu programami

Realizacja programów priorytetowych finansowanych ze środków krajowych oraz monitorowanie realizacji projektów finansowanych w ramach tych programów wykonywana jest z wykorzystaniem kilku systemów informatycznych:

- System GWD (Generator wniosków o dofinansowanie) – Aplikacja internetowa, służąca do wsparcia w procesie wypełniania, składania, obsługi i oceny wniosku o dofinansowanie.
- System GWPK (Generator wniosków o płatność) – Aplikacja internetowa, służąca do wsparcia Wnioskodawcy w procesie wypełniania i składania wniosku o płatność. Aplikacja była w fazie wycofywania z eksploatacji, w pierwszym kwartale 2021 r. całość funkcjonalności miała być przejęta przez system GWD.
- System LSI – Aplikacja uruchamiana na komputerach pracowników oraz baza danych w zakresie wniosków o dofinansowanie, umów i efektów. Aplikacja wspierała procesy oceny wniosków o dofinansowanie, obsługę efektów rzeczowych i ekologicznych, raportowanie.
- System WiU (baza danych Clipper), wspierający obsługę umów dofinansowania przedsięwzięć ze środków krajowych NFOŚiGW.
- System Lotus: Obieg wniosków i obieg uchwał, wspierający ocenę wniosków o dofinansowanie i obsługę uchwał dotyczących wniosków, tworzenie dokumentów.
- System księgowy wykorzystywany do prowadzenia ewidencji finansowo-księgowej, zarządzania środkami pieniężnymi, rozliczania kosztów finansowanych ze środków własnych, krajowych i zagranicznych, wykonywania operacji księgowych.

²³ Procedura: Kontrola w NFOŚiGW. Wersja pierwotna zatwierdzona Uchwałą Zarządu NFOŚiGW nr B/35/37/2005 z dnia 16.08.2005 r. Wersja ostatnia: Uchwała Zarządu NFOŚiGW nr A/6/1/2019 z dnia 22 stycznia 2019 r.

²⁴ Regulamin organizacyjny Biura NFOŚiGW.

²⁵ Instrukcja Kontrola w miejscu realizacji przedsięwzięć finansowanych ze środków statutowych NFOŚiGW, MF EOG i NMF oraz GIS - kontrola pełna.

- System Obsługi Środków Krajowych – nowy system do obsługi środków krajowych, który docelowo miał zastąpić pozostałe systemy obsługi wniosków i umów. W aplikacji trwała implementacja kolejnych procesów i funkcjonalności z zakresu obsługi środków krajowych²⁶.

Pomiędzy tymi bazami danych następowała migracja danych w cyklach od (co 2 minuty) do (raz dziennie). W szczególności migracja danych w cyklu [Clipper → relacyjna baza → SAP] odbywała się w cyklach dziennych, co oznacza, że maksymalny czas dystrybucji informacji pomiędzy systemami to 2 dni. Dyrektor Departamentu Informatyki wyjaśnił, że migracja danych nie obejmuje pełnego zestawu informacji, w żadnej z baz danych nie ma pełnego zestawu danych²⁷.

Dyrektor Departamentu Informatyki jednocześnie wyjaśnił, że w NFOŚiGW prowadzone są prace nad wdrożeniem Systemu Obsługi Środków Krajowych zmierzające do zastąpienia obecnie wykorzystywanych systemów rozproszonych, zbudowanych w różnych technologiach, jednym systemem dedykowanym do obsługi wniosków i umów. Od 2019 r. trwały prace analityczne oraz realizowane były wdrożenia pilotażowe w poszczególnych obszarach procesów biznesowych. Pełne zastąpienie wszystkich obecnych funkcjonalności zaplanowane zostało jako zadanie obejmujące 3 lata. Prace rozpoczęte zostały ponad rok temu. Prace prowadzone były z wykorzystaniem metodyk zwinnych zarządzania projektami, co oznacza że sukcesywnie wdrażane są kolejne nowe funkcjonalności zastępujące poszczególne funkcjonalności starych systemów²⁸.

[Dowód: akta kontroli str. I/146-152]

Ponadto tryb pracy zdalnej w związku z wprowadzeniem na terytorium Polski stanu zagrożenia epidemicznego oraz stanu epidemii z powodu COVID-19 wpłynął na wydłużenie rozpatrywania wniosków o dofinansowanie ze względu m.in. na niedopuszczalność wnoszenia dokumentów z siedziby NFOŚiGW przy jednoczesnym braku dostępnej w systemach informatycznych zdigitalizowanej wersji kompletnych wniosków o dofinansowanie, jak i brak wdrożenia adekwatnych rozwiązań technicznych i proceduralnych²⁹.

[Dowód: akta kontroli str. II/15-64]

W 2019 r. zmaterializowało się ryzyko dotyczące awarii systemów informatycznych³⁰, co wskazano w rejestrze ryzyk zmaterializowanych za 2019 r.

[Dowód: akta kontroli str. I/169]

Kontrolujący zwraca uwagę, że pomimo wdrożenia w NFOŚiGW szeregu systemów informatycznych wspomagających obsługę wniosków, nie jest w nich dostępna kompletna wersja wniosków o dofinansowanie. Przy wprowadzeniu i ewentualnym kontynuowaniu pracy zdalnej może to stanowić utrudnienie w obsłudze wniosków przekładające się na wydłużenie czasu rozpatrywania wniosków o dofinansowanie.

W latach 2013-2020 zgodnie ze Strategiami Działania NFOŚiGW na lata 2013-2016 oraz na lata 2017-2020 miała być wdrożona w NFOŚiGW Informatyzacja procesów. W Strategiach wskazywano brak zintegrowanego systemu informatycznego jako słabość oraz na konieczność jego stworzenia. System informatyczny miał obsługiwać główne procesy biznesowe, takie jak m.in. obieg wniosków i uchwał, obsługę i rozliczanie umów, raportowanie. W diagnozie stanu wybranych obszarów działalności NFOŚiGW sporządzonej w 2016 r. i stanowiącej część Strategii Działania NFOŚiGW na lata 2017-2020 stwierdzono nieuzyskanie nowoczesnego wsparcia informatycznego głównych procesów

²⁶ Pismo Dyrektora Informatyki z dnia 16 listopada 2020 r.

²⁷ jw.

²⁸ jw.

²⁹ Pismo Dyrektora Departamentu Ochrony Ziemi z 24 listopada 2020 r.

³⁰ Rejestr ryzyk zmaterializowanych za 2019 r.

biznesowych NFOŚiGW planowanego do osiągnięcia w styczniu 2016 r. Na budowę Zintegrowanej Platformy Informatycznej wydatkowano łącznie 6 233 tys. zł, przy czym podkreślono, że koszty te nie uwzględniały zaangażowania czasowego pracowników NFOŚiGW w prace związane z nieudany wdrożeniem ww. projektu. Ustalono, że produktem realizacji umów z wykonawcami zewnętrznymi i prac własnych pracowników NFOŚiGW, w tym realizujących prace programistyczne było zbudowanie nowego obok starego środowiska teleinformatycznego (na którym nadal utrzymywane były od lat wykorzystywane przez NFOŚiGW systemy). Na nowe środowisko nie przeniesiono żadnych usług, które wsparłyby obsługę istniejących w organizacji procesów biznesowych. Jako przyczynę powyższego wskazano niepoprawne przygotowanie koncepcji projektu wdrożeniowego pod względem metodologii tj. m.in. brak identyfikacji potrzeb biznesowych.

Efektom ww. diagnozy było sformułowanie ww. Strategii na lata 2017-2020 celu, jakim była informatyzacja głównych procesów NFOŚiGW. W ramach tego celu zaplanowano dokonanie przeglądu głównych procesów jednostki, określenie specyfikacji technicznej i funkcjonalnej poszczególnych elementów zintegrowanej platformy informatycznej, a następnie jej uruchomienie i wycofanie z eksploatacji dotychczasowych systemów.

Kwestie dotyczące problemów związanych z informatyzacją NFOŚiGW podniesione były m.in. po kontroli wykonania Planu finansowego Narodowego Funduszu w 2015 r.

Kontrolujący zwraca uwagę, że potrzeba informatyzacji procesów w NFOŚiGW była zauważona już w 2012 r., i mimo prowadzonych prac i wydawkowanych środków a następnie zweryfikowania celu w 2017 nie udało się przeprowadzić wdrożenia zintegrowanego systemu informatycznego.

Polityka zarządzania ryzykiem

Zgodnie z procedurami zarządzania ryzykiem obowiązującymi w NFOŚiGW³¹ raz do roku powinny być sporządzane rejestry ryzyk do Planów Działalności NFOŚiGW oraz informacje z okresowego przeglądu Systemu Zarządzania Ryzykiem. W rejestrach ryzyk do Planów Działalności NFOŚiGW na lata 2016, 2017 i 2020 identyfikowano ryzyka związane z realizacją poszczególnych programów priorytetowych jak też ogólne ryzyka dotyczące działalności NFOŚiGW. Nie sporządzono rejestrów ryzyk do planów działalności za 2018 i 2019 r.³² przy czym w tych latach sporządzano rejestry i raporty ryzyk, które się zmaterializowały. Powyższe wskazuje na to, że system kontroli zarządczej funkcjonował w NFOŚiGW w stopniu ograniczonym. Kontrolujący zwraca uwagę, że w Strategii Działania NFOŚiGW w latach 2017-2020 wskazano, że NFOŚiGW powinien dążyć do usprawnienia funkcjonowania kontroli zarządczej zapewniającej odpowiednie postępowanie z ryzykami w działalności Narodowego Funduszu. Kontrola wykazała, brak realizacji zadań wyznaczonych w Strategii Działania NFOŚiGW tym zakresie.

Ryzyka w programach priorytetowych powinny być identyfikowane również podczas tworzenia programów priorytetowych oraz ich aktualizacji, co wynikało z instrukcji Opracowanie i wdrażanie programów priorytetowych obowiązującej do 8 czerwca 2016 r. oraz z Polityki zarządzania ryzykiem³³

[Dowód: akta kontroli str. I/171-196]

Zgodnie z Polityką zarządzania ryzykiem w NFOŚiGW³⁴ do zadań kierownika komórki organizacyjnej w zakresie zarządzania ryzykiem należało monitorowanie postępowania z ryzykiem w komórce

³¹ Polityka zarządzania ryzykiem i Procedura z 18 czerwca 2014 r. oraz z 21 stycznia 2020 r. oraz Procedura zarządzania ryzykiem w NFOŚiGW z 5 lipca 2013 r. i oraz z 21 stycznia 2020 r.

³² Mail NFOŚiGW z dnia 19 listopada 2020 r.

³³ Polityka zarządzania ryzykiem w NFOŚiGW zmieniona uchwałą Zarządu nr A/28/6/2014 dnia 18 czerwca 2014 r. oraz Uchwałą Zarządu nr A/6/3/2020 z dnia 21 stycznia 2020 r.

³⁴ Polityka zarządzania ryzykiem w NFOŚiGW zmieniona uchwałą Zarządu nr A/28/6/2014 dnia 18 czerwca 2014 r. oraz Uchwałą Zarządu nr A/6/3/2020 z dnia 21 stycznia 2020 r.

organizacyjnej, w tym dokonywanie okresowych przeglądów ze szczególnym uwzględnieniem ryzyk w programach priorytetowych oraz ryzyk wspólnych dla wszystkich projektów realizowanych w komórce organizacyjnej oraz prowadzenie rejestru ryzyk, w tym rejestru ryzyk zmaterializowanych przy składaniu oświadczenia częściowego o stanie kontroli zarządczej za poprzedni rok.

[Dowód: akta kontroli str. I/164-170]

Ocena obszaru

W NFOŚiGW ustanowiono procedury dotyczące nadzoru, monitorowania oraz obsługi wniosków o dofinansowanie i umów o dofinansowanie. Ustalono także funkcje i odpowiedzialności za zadania dotyczące realizacji programów.

Ustanowiono system raportowania do Zarządu i Rady Nadzorczej o wykorzystaniu środków na realizację przedsięwzięć finansowanych ze środków krajowych, realizacji wskaźników, obsłudze wniosków. Zarząd otrzymywał sprawozdania miesięczne, niemniej w świetle przekroczeń terminów obsługi wniosków oraz niezakończeniu oceny niektórych wniosków, które wpłynęły do NFOŚiGW w 2017 r. i 2018 r. wydaje się, że sporządzana informacja nie była w pełni wykorzystywana i nie posłużyła do przyjęcia adekwatnych działań naprawczych w zakresie terminowości obsługi wniosków.

System raportowania był obszerny, niemniej zawierał słabości. Do słabości tych zaliczono fakt, że w sprawozdaniach rocznych nie były przekazywane informacje o stopniu wykorzystania środków w danym roku w Programach priorytetowych względem zaplanowanych wielkości, lecz jedynie o wysokości tych środków. W sprawozdaniach rocznych nie informowano o wszystkich wskaźnikach osiągnięcia celu w ramach poszczególnych programach priorytetowych, ani o stopniu osiągnięcia wskaźników w danym roku w stosunku do zakładanych wysokości w Planach Działalności NFOŚiGW. Niemniej sprawozdania zawierały informacje o osiągnięciu mierników względem planu według ustawy budżetowej.

Pomimo zobligowania Zarządu NFOŚiGW przez Radę Nadzorczą do skrócenia czasu obsługi wniosków o dofinansowanie, na przestrzeni lat 2013-2020, nie udało się tego uzyskać.

NFOŚiGW posiada szereg programów i aplikacji służących do realizacji i monitorowania programów priorytetowych, niemniej nie są one w pełni kompatybilne, zawierają różne zestawy informacji, co utrudnia realizację/obsługę programów priorytetowych. Mimo zaplanowania przeprowadzenia informatyzacji procesów już w 2012 r. oraz prowadzonych prac i wydatkowanych środków w tym celu, a następnie aktualizacja potrzeb ww. zakresie w Strategii działania NFOŚiGW na lata 2017-2020 nie udało się przeprowadzić wdrożenia zintegrowanego systemu informatycznego, co wskazuje na funkcjonowanie kontroli zarządczej, która polega m.in. na monitorowaniu i ocenie realizacji wyznaczonych celów w ograniczonym stopniu. Dodatkowo kontrolujący zwraca uwagę, na brak sporządzenia rejestrów ryzyk do planów z działalności na 2018 i 2019 r.

3. Ustalenia szczegółowe dotyczące kontrolowanych programów

3.1 Program priorytetowy Agroenergia

Celem programu jest zwiększenie produkcji energii odnawialnych w sektorze rolniczym. Beneficjentem programu są rolnicy indywidualni. Dofinansowaniu podlegają przedsięwzięcia polegające na zakupie

i montażu instalacji fotowoltaicznych, instalacji wiatrowych, pomp ciepła, instalacji hybrydowych oraz towarzyszących magazynów energii dla tych instalacji³⁵.

Pierwotnym założeniem Programu Agroenergia była jego realizacja w latach 2019-2023. Jego budżet początkowo wynosił 200 000 tys. zł, w tym 80 000 tys. zł w ramach budżetu bezzwrotnego i 120 000 tys. zł w ramach budżetu zwrotnego.

W wyniku analizy wdrażania Programu oraz konsultacji Ministra Klimatu z Ministrem Rolnictwa stwierdzono konieczność dokonania zmian polegających na rozszerzeniu katalogu beneficjentów, do których włączono osoby prawne prowadzące działalność rolniczą lub gospodarczą w zakresie usług rolniczych, uproszczeniu procesu składania wniosków o dofinansowanie, rezygnacji z oceny finansowej w związku ze zmianą formy dofinansowania z pożyczki i dotacji, na dotację w formie refundacji. Zmieniono także katalog przedsięwzięć podlegających dofinansowaniu, a co za tym idzie kryteria wyboru przedsięwzięć.

Zmiany dokonane w czerwcu i lipcu 2020 r. zmieniły zasady i strukturę finansowania programu Agroenergia na 170 000 tys. zł dla form bezzwrotnych i 30 000 tys. zł dla form zwrotnych. Program realizowany będzie w latach 2019-2025 przy czym: zobowiązania (rozumiane jako podpisywanie umów) podejmowane będą do 2023 r., natomiast środki wydatkowane będą do 2025 r.

[Dowód: akta kontroli str. 20-22, III/1-53]

Stopień realizacji celu programu mierzony jest za pomocą wskaźników osiągnięcia celu pn.:

- Zmniejszenie emisji CO₂ – Planowana wartość wskaźnika osiągnięcia celu wynosi co najmniej: 170 000 Mg/rok.
- Zmniejszenie zużycia energii elektrycznej (końcowej) – Planowana wartość wskaźnika osiągnięcia celu wynosi co najmniej 5 000 MWh/rok.
- Zmniejszenie zużycia energii cieplnej (końcowej) – Planowana wartość wskaźnika osiągnięcia celu wynosi co najmniej 2 000 GJ/rok
- Dodatkowa zdolność wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych — planowana wartość wskaźnika osiągnięcia celu wynosi co najmniej 220 MW.
- Dodatkowa zdolność wytwarzania energii elektrycznej i cieplnej w warunkach wysokosprawnej kogeneracji — planowana wartość wskaźnika osiągnięcia celu wynosi co najmniej 5 MW.

[Dowód: akta kontroli str. 20-22]

Do 30 listopada 2020 r. odbył się jeden nabór wniosków o dofinansowanie w terminie lipiec-grudzień 2019 r. W naborze złożono 637 wniosków o dofinansowanie o wartości 73 084 tys. zł. W ocenie formalnej 73 wnioski otrzymały ocenę negatywną. W trakcie oceny merytorycznej było 261 wniosków na kwotę dofinansowania 38 847, 7 tys. zł, co stanowi 41% ogólnej liczby złożonych wniosków.

Według stanu na 30 listopada 2020 r. do dofinansowania po zakończonej pozytywnie ocenie merytorycznej zostało zarekomendowanych 113 wniosków tj. 18% ogólnej liczby złożonych wniosków, w tym podpisano 75 umów o dofinansowanie o łącznej wartości 3 833, 3 tys. zł. Do 30 listopada 2020 r. na realizację programu Agroenergia nie wydatkowano jeszcze żadnych środków.

Badanie terminowości obsługi wszystkich wniosków o dofinansowanie w Programie Agroenergia wykazało naruszenia terminów określonych w obowiązującym na czas realizacji programu Podręczniku

³⁵ Uchwała Zarządu NFOŚiGW nr B/24/19/2019 z 3 czerwca 2019 r. Uchwała Rady Nadzorczej NFOŚiGW nr 108/19 z 5 czerwca 2019 r., Uchwała Zarządu NFOŚiGW nr B/26/4/2020 z 24 czerwca 2020 r., Uchwała Rady Nadzorczej NFOŚiGW nr 117/20 z 3 lipca 2020 r.

procedur NFOŚiGW oraz terminów określonych w regulaminie naboru wniosku o dofinansowanie³⁶:

1. W przypadku oceny formalnej wniosku (od dnia rejestracji wniosku do dnia zakończenia oceny formalnej), która według ww. dokumentów powinna trwać 3 dni robocze:
 - Średni czas oceny formalnej wniosku wyniósł 87 dni robocze,
 - Najdłuższy czas oceny wyniósł 229 dni robocze,
 - Termin był przekroczony w przypadku 99% wniosków o dofinansowanie (tj. 504 wniosków),
 - Termin był dotrzymany w przypadku 1% wniosków o dofinansowanie (tj. 3 wniosków),
 - W przypadku 105 wniosków ocena trwała od 4-30 dni roboczych,
 - W przypadku 121 wniosków ocena trwała od 31-60 dni roboczych
 - W przypadku 29 wniosków ocena trwała od 61-90 dni roboczych,
 - W przypadku 29 wniosków ocena trwała od 91-120 dni roboczych,
 - W przypadku 135 wniosków ocena trwała od 121-150 dni roboczych,
 - W przypadku 67 wniosków ocena trwała od 151-180 dni roboczych,
 - W przypadku 17 wniosków ocena trwała od 181-210 dni roboczych,
 - W przypadku 1 wniosek ocena trwała od 211-229 dni roboczych.
2. W przypadku oceny merytorycznej (od dnia zakończenia oceny formalnej do dnia zakończenia oceny merytorycznej), która według ww. dokumentów powinna trwać 17 dni robocze:
 - Średni czas oceny merytorycznej wniosku w okresie objętym kontrolą wyniósł 70 dni robocze,
 - Najdłuższy czas oceny merytorycznej wyniósł 203 dni robocze,
 - Termin był przekroczony w przypadku 87,1% wniosków o dofinansowanie,
 - W przypadku 40 wniosków ocena trwała od 18-60 dni roboczych,
 - W przypadku 19 wniosków ocena trwała od 61-90 dni roboczych,
 - W przypadku 15 wniosków ocena trwała od 91-120 dni roboczych,
 - W przypadku 15 wniosków ocena trwała od 121-150 dni roboczych,
 - W przypadku 6 wniosków ocena trwała od 151-180 dni roboczych,
 - W przypadku 3 wniosków ocena trwała od 181-203 dni roboczych,
3. W przypadku zawarcia umów (od dnia wpływu wniosku do zawarcia umowy), które powinno się odbyć w terminie 79 dni roboczych³⁷ od wpływu wniosku:
 - Średni czas zawarcia umowy wyniósł 193 dni robocze
 - Najdłuższy czas, który upłynął od wpływu wniosku do zawarcia umowy wyniósł 253 dni robocze.
 - Termin był przekroczony w przypadku 100% umów.
 - W przypadku 0 umów termin zawarcia wyniósł od 79-120 dni roboczych,
 - W przypadku 6 umów termin zawarcia wyniósł od 121-150 dni roboczych,
 - W przypadku 11 wniosków umów termin zawarcia wyniósł od 151-180 dni roboczych,
 - W przypadku 21 umów termin zawarcia wyniósł od 181-210 dni roboczych,
 - W przypadku 15 umów termin zawarcia wyniósł od 181-253 dni roboczych.

Zgodnie z ww. podręcznikiem Procedur oraz regulaminami naborów wniosków o dofinansowanie bieg terminu oceny formalnej i merytorycznej zostaje zawieszony na czas niezbędny dla uzyskania

³⁶ § 3 Regulaminu naboru wniosków o dofinansowanie przedsięwzięć ze środków NFOŚiGW w ramach programu priorytetowego Agroenergia.

³⁷ Zawarcie umów w Programie Agroenergia, ze względu na ich wartości nie przekraczającą równowartości 500 tys. euro w przypadku dotacji i 1 000 tys. euro w przypadku pożyczki

opinii zewnętrznej lub dokumentów uzupełniających od wnioskodawcy, od dnia wystąpienia o opinię do dnia wpływu odpowiedzi od podmiotu opiniującego lub od wystąpienia o uzupełnienie wniosku przez wnioskodawcę do dnia wpływu wniosku. W ocenie formalnej wnioskodawcom przysługiwało 5 dni na poprawę wniosku od dnia otrzymania wezwania, przy czym zgodnie z regulaminem naboru wniosków, ponowna ocena powinna się odbyć w ciągu 3 dni od rejestracji poprawionego wniosku. Natomiast w ocenie merytorycznej wnioskodawcom przysługiwało 7 dni od dnia otrzymania wezwania, przy czym zgodnie z Podręcznikiem procedur termin ten mógł być wydłużony na wniosek wnioskodawcy o nie dłużej niż 5 dni roboczych. W związku z dużą czasochłonnością sporządzenia przez jednostkę kontrolowaną zestawień wniosków o dofinansowanie zawierających daty wystąpienia do wnioskodawców o uzupełnienie wniosków jak i dat wystąpienia o opinię zewnętrzną, powyższe wyliczenia nie uwzględniają zawieszenia biegu oceny wniosków, który ewentualnie następował na czas poprawy przez wnioskodawcę wniosku lub czas na uzyskanie opinii zewnętrznej. Terminy przewidziane na powyższe działania nie mają znaczącego wpływu na ocenę terminowości rozpatrywania wniosków w badanym programie.

[Dowód: akta kontroli str. I/56, III/54-173]

Jak przedstawiono powyżej w Wydziale Oceny Formalnej Wniosków w Departamencie Wsparcia w 2020 r. zatrudnionych było odpowiednio 16 osób w styczniu, 10 w lipcu, 13 w listopadzie. W zależności od potrzeb do Wydziału byli oddelegowywani pracownicy w celu wsparcia pracy wydziału w okresach zwiększonej liczby wniosków do oceny.

[Dowód: akta kontroli str. I/893]

Do lutego 2020 r. realizacją programu zajmował się Departament Energii³⁸. Od lutego do października 2020 r. realizacją programu zajmował się Departament OZE³⁹, a następnie ponownie przekazano program do realizacji Departamentowi Energii. Na dzień rozpoczęcia kontroli tj. 21 września 2020 r. po 9 miesiącach od zakończenia naboru wniosków, 116 (18,2%) z 637 wniosków nie miało jeszcze ukończonej oceny formalnej, która zgodnie z przyjętymi procedurami powinna wynosić 3 dni. Wszystkie umowy podpisano w okresie realizacji programu Agroenergia przez Departament OZE.

[Dowód: akta kontroli str. III/179-182]

W sprawie przyczyn opóźnień dotyczących m.in. oceny formalnej, kierownik Wydziału Energetyki Prosumenckiej i Rozproszonej Departamentu OZE⁴⁰ wyjaśnił, że na opóźnienia mogło mieć wpływ nadanie priorytetu od sierpnia 2020 r. ocenie wniosków o dofinansowanie złożonych w ramach programów priorytetowych z zakresu niskoemisyjnego transportu („Zielony samochód”, „e-Van”) oraz konkursów w ramach Mechanizmu Finansowego EOG na lata 2014-2021 z uwagi na oczekiwania i szczególne znaczenie obu obszarów finansowania w polityce Ministra Klimatu i Środowiska, jak i zmiany organizacyjne, w wyniku których przesuwano ocenę formalną pomiędzy komórkami organizacyjnymi NFOŚiGW.

[Dowód: akta kontroli str. III/175-178]

W odniesieniu do wyjaśnień udzielonych przez NFOŚiGW odnośnie nadania wysokiego priorytetu wnioskom podlegającym finansowaniu ze źródeł europejskich, Dyrektor Departamentu Funduszy Ekologicznych w Ministerstwie Klimatu i Środowiska wykonujący zadania dotyczące nadzoru Ministra nad NFOŚiGW poinformował, że istotnie prawidłowa realizacja projektów finansowanych z tych źródeł jest niezwykle ważna, jednakże zadania te nie powinny uzasadniać odstępnień bądź opóźnień działań podejmowanych w ramach programów priorytetowych finansowanych ze środków krajowych. Nie były

³⁸ Uchwała Zarządu NFOŚiGW nr A/13/6/2020 z 11 lutego 2020 r.

³⁹ Uchwała Zarządu NFOŚiGW nr A/79/4/2020 z 19 października 2020 r.

⁴⁰ Znak: NFOŚiGW-OZER.430.1.2020.19, NFOŚiGW-20-237124 z 19 października 2020 r.

także formułowane takie zalecenia wobec NFOŚiGW. Dyrektor Departamentu Funduszy Europejskich dodał, że NFOŚiGW korzysta z dofinansowania mającego zapewnić odpowiednie zasoby kadrowe i techniczne na potrzeby wykonywania zadań związanych z wykorzystaniem środków europejskich⁴¹.

[Dowód: akta kontroli str. I/874-892]

Departament Planowania i Sprawozdawczości przeprowadzał co miesiąc Monitoring programów, w tym programu Agroenergia⁴².

Zarząd NFOŚiGW otrzymywał miesięczne sprawozdania z realizacji Planu Działalności NFOŚiGW. W sprawozdaniu przedstawiona była informacja dotycząca wykonania głównych wielkości finansowych (wyплаты, umowy podpisane, certyfikacja wydatków POIiŚ, przychody, koszty, wynik finansowy, wydatki zobowiązań wieloletnich i funduszu podstawowego, aktywa) oraz ekologicznych (wskaźniki programów priorytetowych oraz efekty ekologiczne dla przedsięwzięć finansowanych ze środków własnych oraz zagranicznych). Sprawozdanie zawierało zagregowane dane m.in. w podziale na programy priorytetowe, dzięki czemu możliwe było monitorowanie realizacji programów priorytetowych⁴³.

Kontrole wewnętrzne oraz audyty programu Agroenergia w NFOŚiGW nie były prowadzone. Prowadzony był bieżący monitoring realizacji wniosków przez koordynatorów i dyrektora komórki organizacyjnej, jednakże w ocenie kontrolującego nie był on skuteczny wobec stwierdzonych opóźnień w realizacji programu Agroenergia.

[Dowód: akta kontroli str. III/54-112; III/168-173; 20-22; I/63-64]

Ryzyka związane z wdrażaniem Programu

Dla Programu Agroenergia zidentyfikowano ryzyka na etapie jego tworzenia jak i w procesie zarządzania ryzykiem do Planu Działalności NFOŚiGW na 2020 r.

Na etapie tworzenia programu zidentyfikowano ryzyka zewnętrzne mające wpływ na realizację programu⁴⁴ tj. wpływ zewnętrznego otoczenia prawnego (nowelizacja ustawy OZE oraz przewidywane na 2019 r. aukcje na poszczególne technologie, nowa ustawa na wsparcie kogeneracji, przyjęcie znowelizowanej Dyrektywy o efektywności energetycznej i w konsekwencji konieczność znowelizowania ustawy o efektywności energetycznej) oraz koniunktura na rynku (wzrost cen energii, problemy z wykonawcami).

[Dowód: akta kontroli str. I/60]

W rejestrach ryzyk do Planu Działalności NFOŚiGW na 2020 r. wskazano ryzyka dotyczące Programu Agroenergia⁴⁵ tj. opóźnienia po stronie Beneficjentów w realizacji obsługiwanych projektów, niepełna realizacja wskaźników i budżetu Programu, wystąpienie opóźnień w ocenie wniosków o dofinansowanie, zawieraniu umów i ocenie wniosków o wypłatę środków, niedotrzymanie określonych w procedurach terminów realizacji zadań.

Kontrola wykazała zmaterializowanie się ryzyk dotyczących opóźnień w ocenie wniosków i zawieraniu umów oraz niedotrzymanie określonych w procedurach terminów realizacji zadań.

[Dowód: akta kontroli str. I/164-170]

⁴¹ Pismo Dyrektora Departamentu Funduszy Europejskich z 15 stycznia 2020 r.

⁴² W tym celu stworzona była wewnętrzna baza monitoringu prowadzona w Excelu.

⁴³ Pismo NFOŚiGW z 22 czerwca 2020 r.

⁴⁴ Uzasadnienie do Uchwały Rady Nadzorczej NFOŚiGW nr 108/19 z 5 czerwca 2019 r., wniosek do Zarządu NFOŚiGW stanowiący podstawę podjęcia Uchwały Zarządu NFOŚiGW nr B/24/19/2019 z dnia 3 czerwca 2019 r.

⁴⁵ Zbiorczy rejestr ryzyk zidentyfikowanych w NFOŚiGW na 2020 r. – załącznik nr 1 do Raportu z przygotowania zbiorczego rejestru ryzyk zidentyfikowanych na 2020 r. i mapy ryzyk w NFOŚiGW.

Badanie próby wniosków o dofinansowanie w ramach programu Agroenergia

Badanie terminowości rozpatrywania wniosków, w tym zawieranych w ramach programu umów⁴⁶ przeprowadzone na próbie 15 wniosków o najwyższych wartościach dofinansowania⁴⁷ wykazało, że we wszystkich badanych przypadkach rozpatrywanie wniosków tj. ocena formalna i merytoryczna a następnie podpisanie umowy nastąpiło z naruszeniem terminów przewidzianych w obowiązującym Podręczniku procedur NFOŚiGW oraz regulaminie naboru wniosków.

Ocena formalna wniosków została zakończona w terminie od 7 do 55 dni roboczych przy 3 dniowym terminie wynikającym z procedury. W przedziale 4-30 dni roboczych – oceniono 8 wniosków, natomiast w przedziale 31-55 dni roboczych – 7 wniosków.

Ocena merytoryczna została zakończona w terminie od 5 do 133 dni roboczych przy 17 dniowym terminie wynikającym z ww. procedur. W terminie do 17 dni roboczych oceniono 5 wniosków czyli 30% wniosków z próby, natomiast wnioski ocenione z przekroczeniem terminu proceduralnego mieszczą się w następujących przedziałach czasowych:

- w przypadku 3 wniosków ocena trwała od 18-30 dni roboczych,
- w przypadku 4 wniosków ocena trwała od 31-50 dni roboczych,
- w przypadku 1 wniosku ocena trwała od 51-81 dni roboczych,
- w przypadku 2 wniosków ocena trwała od 82-133 dni roboczych.

[Dowód: akta kontroli str. III/168-173, III/186-191]

Na realizację ww. programu w 2020 roku planowano wydatkowanie kwoty 3 mln zł (według pierwotnego planu), po aktualizacji w połowie 2020 roku podwyższono prognozę wydatków do kwoty 27,5 mln zł, zakładając, że w 2020 r. zostanie zrealizowany kolejny nabór wniosków, który nie doszedł do skutku. W trakcie kontroli realizacja programu przyspieszyła. Jak wyjaśnił Prezes NFOŚiGW od listopada 2020 roku nastąpiło znaczące przyspieszenie w procedowaniu wniosków o dofinansowanie oraz zawieraniu umów. Od tego czasu Zarząd podjął decyzje o udzieleniu dofinansowania kolejnym 166 projektom. Do dnia 19 maja 2021 r. zakończono ocenę 593 wniosków (nie wliczając w to rezygnacji). Wyplacono ponad 1,5 mln zł.

Ocena obszaru

Stwierdzono znaczne opóźnienia w ocenie wniosków o dofinansowanie i w zawieraniu umów o dofinansowanie, niemniej jednak w trakcie kontroli realizacja programu przyspieszyła

3.2 Program priorytetowy Racjonalna Gospodarka Odpadami

Celem Programu jest realizacja zasad gospodarki odpadami, a w szczególności hierarchii sposobów postępowania z odpadami, poprzez zapobieganie powstawaniu odpadów, ustanowienie i utrzymanie powszechnych systemów selektywnego zbierania odpadów, utworzenie i utrzymanie w kraju zintegrowanej i wystarczającej sieci instalacji gospodarowania odpadami, zmniejszenie ilości odpadów poddawanych nielegalnemu międzynarodowemu przemieszczaniu, wsparcie tworzenia bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami⁴⁸.

[Dowód: akta kontroli str. I/56-57, 59-60]

Za realizację Programu Racjonalna Gospodarka Odpadami odpowiadał Departament Ochrony Ziemi⁴⁹.

⁴⁶przeprowadzono na próbie celowej; łącznie skontrolowano dokumentację dot. umów o wartości 1 099 623,00 zł, tj. 32,2% wartości wszystkich podpisanych umów.

⁴⁷ Najwyższa wartość – 88 554 zł, najniższa – 65 075,00 zł.

⁴⁸ Program Priorytetowy Racjonalna gospodarka odpadami przyjęty Uchwałą Zarządu NFOŚiGW nr B/26/5/2020 z 24 czerwca 2020 r.

⁴⁹ Regulamin organizacyjny NFOŚiGW.

[Dowód: akta kontroli str. 12-13, 20]

Budżet programu wynosi do 1 400 000 tys. zł, w tym do 650 000 tys. zł w ramach budżetu bezzwrotnego i 750 000 tys. zł w ramach budżetu zwrotnego. Program jest realizowany w latach 2015-2030, przy czym zobowiązania (rozumiane jako podpisywanie umów) podejmowane będą do 2027 r., a środki wydatkowane będą do 2030 r. W ramach programu odbyło się 20 naborów wniosków o dofinansowanie w trybie ciągłym.

[Dowód: akta kontroli str. I/53-55, I/56-57, 59-60]

Na 30 listopada 2020 r. wykorzystanie budżetu programu wyrażone poziomem zakontraktowanych środków wynosiło ok. 463 380 tys. zł, tj. ok. 71,29% dla środków bezzwrotnych oraz 371 400 tys. zł, tj. ok. 49,52% dla środków zwrotnych. Natomiast wydatkowanie w ramach umów o dofinansowanie zawartych od 2015 r. wyniosło ok. 259 408 tys. zł oraz dla środków bezzwrotnych ok. 404 873 tys. zł, w tym ok. 359 914 tys. zł na dofinansowanie zbierania i demontażu pojazdów wycofanych z eksploatacji.⁵⁰

[Dowód: akta kontroli str. I/171-196]

Poziom osiągnięcia wskaźników Programu był następujący⁵¹:

- Ograniczenie masy składowanych odpadów: wartość docelowa minimalna 3 600 000 Mg/rok, wartość osiągnięta do końca 2019 r. 2 447 133 Mg/rok⁵², tj. 68%.
- Masa odpadów niebezpiecznych poddanych odzyskowi lub unieszkodliwieniu: wartość docelowa minimalna 25 000 Mg/rok, wartość osiągnięta do końca 2019 r. 170 744 Mg/rok⁵³, tj. 683%.
- Liczba przedsięwzięć związanych z międzynarodowym przemieszczaniem odpadów lub postępowaniem dot. substancji zubażających warstwę ozonową oraz o niektórych fluorowanych gazach cieplarnianych: wartość docelowa minimalna 10 sztuk, wartość osiągnięta do końca 2019 r. 3 sztuki⁵⁴, tj. 33%.
- Liczba zadań polegających na zapobieganiu powstawania odpadów: wartość docelowa minimalna 160 sztuk, wartość osiągnięta do końca 2019 r. 16 sztuk⁵⁵ tj. 10%.
- Liczba wykonanych programów, baz i banków danych: wartość docelowa minimalna 1 sztuka, wartość osiągnięta do końca 2019 r. 1 sztuka⁵⁶, tj. 100%.

[Dowód: akta kontroli str. I/56-57, 59-60]

Według Planu wdrażania programu wartości wskaźników wynikające z planowanego potwierdzenia osiągnięcia efektu ekologicznego/rzeczowego zawartych umów powinny osiągnąć lub przekroczyć zakładany poziom minimalny⁵⁷.

Pierwotnie Program miał być realizowany w latach 2015-2020⁵⁸, natomiast realizacja Programu została przedłużona do 2030 r.⁵⁹

⁵⁰ Pismo Dyrektora Departamentu Ochrony Ziemi z 3 grudnia 2020 r.

⁵¹ Plan wdrażania programu priorytetowego – Załącznik nr 2 do uchwały Zarządu NFOŚiGW nr B/26/5/2020 z 24 czerwca 2020 r.

⁵² Wartość wskaźnika wynikająca z planowanego potwierdzenia osiągnięcia efektu ekologicznego/rzeczowego.

⁵³ Wartość wskaźnika wynikająca z planowanego potwierdzenia osiągnięcia efektu ekologicznego/rzeczowego.

⁵⁴ Wartość wskaźnika wynikająca z planowanego potwierdzenia osiągnięcia efektu ekologicznego/rzeczowego.

⁵⁵ Wartość wskaźnika wynikająca z planowanego potwierdzenia osiągnięcia efektu ekologicznego/rzeczowego.

⁵⁶ Wartości wskaźnika wynikające z planowanych do zawarcia umów.

⁵⁷ Plan wdrażania programu priorytetowego – Załącznik nr 2 do Uchwały Zarządu NFOŚiGW nr B/26/5/2020 z dnia 24 czerwca 2020 r.

⁵⁸ Program priorytetowy Racjonalna Gospodarka Odpadami – Załącznik nr 1 do Uchwały Zarządu NFOŚiGW nr B/57/17/2013 z dnia 15 listopada 2013 r.

⁵⁹ Program priorytetowy Racjonalna Gospodarka Odpadami – Załącznik nr 1 do Uchwały Zarządu NFOŚiGW nr B/26/5/2020 z dnia 24 czerwca 2020 r.

Od początku realizacji Programu ulegał on szeregom zmian, w ramach których zmieniano jego budżet⁶⁰, wskaźniki⁶¹, plan wdrażania⁶², kryteria oceny projektów, rodzaje przedsięwzięć podlegających dofinansowaniu⁶³, intensywności dofinansowania⁶⁴. Zmiany Programu polegały na dodaniu⁶⁵ lub usunięciu⁶⁶ niektórych Części Programu, w ramach których były realizowane określone przedsięwzięcia. Dodanie nowych Części Programu wynikało z analizy aktualnych potrzeb potencjalnych beneficjentów⁶⁷, sytuacji w gospodarowaniu odpadami⁶⁸, zmianami prawa⁶⁹, rekomendacjami z przeglądu programów priorytetowych przyjętych przez Zarząd w 2016 r.⁷⁰

[Dowód: akta kontroli str. I/56-57, 59-60]

Zmiany Programu w zakresie planu wdrażania, budżetu oraz wskaźników wynikały z aktualnej wiedzy dotyczącej złożonych wniosków o dofinansowanie, zawartych umów, złożonych wniosków o płatności⁷¹. Zmiany planu wdrażania Programu w zakresie zaplanowanych limitów zobowiązań i wypłat wynikały ze zmian przepisów prawa, urealnienia kwot planowanych do zakontraktowania i wydatkowania w wyniku złożenia wniosków o dofinansowanie, weryfikacji wniosków oraz zawarcia umów o dofinansowanie⁷².

[Dowód: akta kontroli str. I/56-57, 59-60]

Dyrektor Departamentu Ochrony Ziemi wyjaśnił, że wskaźniki programów priorytetowych mają charakter szacunkowy i dostosowane są do budżetu w ramach którego realizowane są inwestycje i służą do oszacowania stopnia realizacji celów częściowych wynikających ze strategicznych dokumentów takich jak Polityka Ekologiczna Państwa lub krajowe i wojewódzkie plany gospodarki odpadami. Określając wskaźniki programu i szacując ich wartość częściowo bazowano na założeniach z dotychczas realizowanych programów priorytetowych, w tym na efektach z umów zawartych w programach priorytetowych obowiązujących do końca 2013 r. W zakresie zmian wskaźników w Programie Dyrektor Departamentu Ochrony Ziemi wyjaśnił, że wskaźniki wynikały z rodzaju przedsięwzięć planowanych do realizacji, z kryteriów programu, czy wydłużenia okresu wdrażania programu, a w trakcie wdrażania programu dochodziło do licznych zmian w tym zakresie, wobec czego konsekwentnie zmieniano wskaźniki. Zmiany wskaźników były konsekwencją dostosowania do stanu faktycznego i innych dodatkowych okoliczności mających wpływ na realizację programu. Dyrektor wyjaśnił, że takie podejście było standardową procedurą w trakcie zmiany programów priorytetowych i ich planów

⁶⁰ Uchwała Zarządu NFOŚiGW nr B/25/9/2016 z dnia 8 czerwca 2016 r., Uchwała Zarządu NFOŚiGW nr B/47/11/2016 z dnia 25 października 2016 r., Uchwała Zarządu NFOŚiGW nr. B/12/14/2019 z dnia 26 marca 2019 r., Uchwała Zarządu NFOŚiGW nr B/35/22/2019 z dnia 20 sierpnia 2019 r.

⁶¹ Uchwała Zarządu NFOŚiGW nr B/25/9/2016 z dnia 8 czerwca 2016 r., Uchwała Zarządu NFOŚiGW nr B/47/11/2016 z dnia 25 października 2016 r., Uchwała Zarządu NFOŚiGW nr. B/40/19/2018 z dnia 25 września 2018 r., Uchwała Zarządu NFOŚiGW nr. B/12/14/2019 z dnia 26 marca 2019 r.

⁶² Uchwała Zarządu NFOŚiGW nr B/28/14/2016 z dnia 28 czerwca 2016 r., Uchwała Zarządu NFOŚiGW nr B/47/11/2016 z dnia 25 października 2016 r., Uchwała Zarządu NFOŚiGW nr. B/40/19/2018 z dnia 25 września 2018 r., Uchwała Zarządu NFOŚiGW nr. B/12/14/2019 z dnia 26 marca 2019 r., Uchwała Zarządu NFOŚiGW nr B/35/22/2019 z dnia 20 sierpnia 2019 r.

⁶³ Uzasadnienie do Uchwały Zarządu NFOŚiGW nr B/08/1/2015 z dnia 16 listopada 2015 r., Uzasadnienie do Uchwały Zarządu NFOŚiGW nr B/25/9/2016 z dnia 8 czerwca 2016 r., Uchwała Zarządu NFOŚiGW nr B/52/13/2017 z dnia 6 grudnia 2017 r., Uchwała Zarządu NFOŚiGW nr. B/40/19/2018 z dnia 25 września 2018 r.

⁶⁴ Uchwała Zarządu NFOŚiGW nr. B/12/14/2019 z dnia 26 marca 2019 r.

⁶⁵ Uchwała Zarządu NFOŚiGW nr. B/12/14/2019 z dnia 26 marca 2019 r. – dodano część 4) Baza danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami, w związku z zapisami ustawy o odpadach.

⁶⁶ Uchwała Zarządu NFOŚiGW nr. B/12/14/2019 z dnia 26 marca 2019 r.

⁶⁷ Uchwała Zarządu NFOŚiGW nr B/19/5/2019 z dnia 16 kwietnia 2015 r.

⁶⁸ Uchwała Zarządu NFOŚiGW nr B/08/1/2015 z dnia 16 listopada 2015 r. Uchwała Zarządu NFOŚiGW nr B/25/9/2016 z dnia 8 czerwca 2016 r.

⁶⁹ Uzasadnienie do Uchwały Zarządu NFOŚiGW nr B/08/1/2015 z dnia 16 listopada 2015 r.

⁷⁰ Uzasadnienie do Uchwały Zarządu NFOŚiGW nr B/25/9/2016 z dnia 8 czerwca 2016 r.

⁷¹ Uzasadnienie do Uchwały Zarządu NFOŚiGW nr B/42/5/2014 z 12 sierpnia 2014 r.

⁷² Uzasadnienie do Uchwały Zarządu NFOŚiGW nr B/30/36/2015 z dnia 25 czerwca 2015 r.

wdrażania oraz było elementem permanentnego procesu ewaluacji w zakresie zwymiarowania programu w oparciu o przebieg wdrażania i okoliczności na niego wpływające⁷³.

[Dowód: akta kontroli str. I/153-163]

Budżet Programu składa się zarówno z części dla bezzwrotnych form dofinansowania jak i zwrotnej części dofinansowania. W ostatniej wersji Programu budżet ten kształtował się następująco: 1) dla bezzwrotnych form dofinansowania – do 650 000 tys. zł; 2) dla zwrotnych form dofinansowania – do 750 000 tys. zł. Jako uzasadnienie takiego podziału budżetu pomiędzy poszczególne części Programu, Dyrektor Departamentu Ochrony Ziemi wskazał, że określając przedmiot i formy dofinansowania NFOŚiGW kierował się w szczególności deficytami zidentyfikowanymi w dokumentach planistycznych, jednocześnie biorąc pod uwagę skuteczność efektu zachęty wymaganego dla podjęcia realizacji przedsięwzięć oraz ograniczenie obciążeń przenoszonych na mieszkańców. Uwzględniono przy tym także komplementarność finansowania przedsięwzięć ze źródeł krajowych wobec środków pochodzących z Unii Europejskiej niepodlegających zwrotowi. W związku z tym pierwszeństwo miało pożyczkowe uzupełniające finansowanie projektów, natomiast finansowanie bezzwrotne ze środków krajowych miało miejsce przy braku możliwości uzyskania wsparcia ze środków unijnych. Od 2019 r. zwiększenie wydatkowania bezzwrotnego związane było z wyczerpaniem alokacji działań odpadowych w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko. Dyrektor wyjaśnił także, że w początkowych latach wdrażania Programu forma dofinansowania w postaci dotacji dla demontażu pojazdów wycofanych z eksploatacji przedsiębiorcy prowadzącemu stację demontażu, wynikała z przepisów art. 410a ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska⁷⁴.

[Dowód: akta kontroli str. I/153-163]

Ryzyka związane z wdrażaniem Programu

W ramach Programu Racjonalna Gospodarka Odpadami były identyfikowane ryzyka związane z realizacją każdej części Programu. Rejestr ryzyk został sporządzony przy opracowywaniu Programu. Ryzyka były też identyfikowane przy zmianach Programu polegających w szczególności na dodaniu kolejnej części Programu⁷⁵. Ryzykami tymi były m.in.: zmiana realizacji warunków umów, źle przygotowane wnioski o dofinansowanie skutkujące odrzuceniem na etapie oceny formalnej, mniejsza liczba wniosków ze względu na częstą zmianę oferty programowej i sposób oceny wniosków, brak zainteresowania beneficjentów możliwością współfinansowania projektów ze środków NFOŚiGW, brak możliwości ustanowienia zabezpieczeń pożyczki przez beneficjentów, błędna ocena wniosku, opóźnienia na etapie negocjacji warunków umowy, opóźnienia w realizacji projektów, finansowanie projektów przez beneficjentów ze środków własnych lub kredytów komercyjnych, zmiana prawa lub wytycznych wpływająca na zmianę sposobu lub intensywności finansowania projektów ze środków POIiŚ, finansowanie inwestycji, które nie przyniosą zakładanego efektu ekologicznego, zmiany uwarunkowań prawnych, problemy związane z prawidłową realizacją projektów.

[Dowód: akta kontroli str. I/56-57, 59-60]

W rejestrach ryzyk do Planów Działalności NFOŚiGW na lata 2016 i 2017 r. wskazywano ryzyka dotyczące Programu Racjonalna Gospodarka Odpadami⁷⁶, do których należały: zbyt mała liczba/wartość złożonych wniosków o dofinansowanie, korzystanie przez beneficjentów z innych, alternatywnych wobec NFOŚiGW źródeł finansowania, brak pełnego wdrożenia Zintegrowanej

⁷³ Pismo Dyrektora Departamentu Ochrony Ziemi z 28 października 2020 r.

⁷⁴ Pismo Dyrektora Departamentu Ochrony Ziemi z 28 października 2020 r.

⁷⁵ Uzasadnienie do Uchwały Rady Nadzorczej NFOŚiGW nr 159/14 z dnia 23 września 2014 r. Uzasadnienie do Uchwały Zarządu NFOŚiGW nr B/19/5/2015 z dnia 16 kwietnia 2015 r., Uzasadnienie do Uchwały Zarządu NFOŚiGW nr B/58/1/2015 z dnia 16 listopada 2015 r., Uzasadnienie do Uchwały Zarządu NFOŚiGW nr B/25/9/2016 z dnia 8 czerwca 2016 r., Uzasadnienie do Uchwały Rady Nadzorczej NFOŚiGW nr 61/19 z 5 kwietnia 2019 r., Uzasadnienie do Uchwały nr 118/20 Rady Nadzorczej NFOŚiGW z dnia 3.07.2020 r.

⁷⁶ Rejestr ryzyk istotnych dla celów i zadań z tabel nr. 1 i 2 Planu Działalności NFOŚiGW w 2016 r., Agregacja ryzyk na 2017 r.

Platformy Informatycznej, zakwalifikowanie niewłaściwych, nieuzasadnionych kosztów beneficjenta, wyciek cennych i wrażliwych danych, zła sytuacja finansowa beneficjentów zagrażająca wykonalności i trwałości projektów

Badanie terminowości obsługi wniosków o dofinansowanie w ramach Programu wykazało znaczne przekroczenia terminów wynikających z Podręcznika procedur dofinansowania oraz regulaminów naborów wniosków o dofinansowanie, co zostało opisane w kolejnej części projektu wystąpienia pokontrolnego.

Ryzyko dotyczące długiego czasu rozpatrywania wniosków pod kątem merytorycznym, finansowym, zgodności z przepisami pomocy publicznej zostało zidentyfikowane w rejestrze ryzyk dla Programu Priorytetowego sporządzonego przez Dyrektora Departamentu Ochrony Ziemi. Niemniej ryzyko to w Programie Racjonalna Gospodarka Odpadami nie było identyfikowane w rejestrach ryzyk sporządzanych dla Planów Działalności NFOŚiGW na lata 2016, 2017 i 2020⁷⁷.

[Dowód: akta kontroli str. I/169-170]

Dyrektor Departamentu Ochrony Ziemi, odpowiedzialny za zarządzanie ryzykiem na poziomie komórki organizacyjnej⁷⁸, wyjaśnił, że pierwotnie ryzyko długiego czasu rozpatrywania i procedowania wniosków o dofinansowanie było identyfikowane i wykazywane w rejestrach ryzyk. Ponieważ, zdaniem Dyrektora Departamentu, nie jest to ryzyko możliwe do wyeliminowania, a wdrożenie mechanizmów kontrolnych nie powoduje eliminacji ryzyka, odstąpiono od jego raportowania. Mechanizmy kontrolne miały na celu weryfikację adekwatności priorytetyzacji zadań tak, aby realizacja kluczowych celów instytucji nie była zagrożona⁷⁹.

[Dowód: akta kontroli str. I/171-196]

Kontrolujący zwraca uwagę, że fakt, iż ryzyko nie jest możliwe do wyeliminowania nie może być przyczyną nie uwzględniania go w rejestrach ryzyk. Istotą szacowania ryzyka jest określenie m.in. skutków jakie powoduje dane ryzyko oraz reakcji na ryzyko. Mimo uznania przez Dyrektora Departamentu Ochrony Ziemi omawianego ryzyka za nieistotne i niemożliwe do wyeliminowania, powinno one być wykazywane w rejestrach ryzyk, zważywszy na obowiązek identyfikacji, analizy i ewaluacji ryzyk mających wpływ na realizację zadań i celów realizowanych przez komórkę organizacyjną.

Monitoring programu oraz projektów w komórce ekologicznej

Dyrektor Departamentu Ochrony Ziemi wyjaśnił, że monitorowanie realizacji Programu na miejsce na etapie jego zmian, gdzie w większości przypadków był zmieniany Plan wdrażania programu, m.in. w zakresie budżetu i wskaźników. Przy zmianach Programu były analizowane stopień osiągnięcia wskaźników oraz stopień wykorzystania budżetu Programu⁸⁰.

Ponadto Dyrektor Departamentu Ochrony Ziemi poinformował, że monitorowanie procesu oceny wniosków o dofinansowanie oraz przygotowania umów do zawarcia odbywa się w drodze bezpośredniego nadzoru kierującego komórką organizacyjną nad koordynatorami projektów. W tym celu były organizowane periodyczne spotkania w celu przeglądu prowadzonych spraw. Dyrektor Departamentu Ochrony Ziemi zwrócił także uwagę na to, że poszczególne etapy procedowania z wnioskami o dofinansowanie prowadzone były w różnych komórkach organizacyjnych NFOŚiGW.

⁷⁷ Ryzyka dla Planów Działalności na lata 2018 i 2019 nie były sporządzone.

⁷⁸ do zadań kierującego należało ustalanie kontekstu, identyfikacja, analiza i ewaluacja ryzyk mających wpływ na realizację zadań i celów realizowanych przez komórkę organizacyjną.

⁷⁹ Pismo Dyrektora Departamentu Ochrony Ziemi z Dnia 3 grudnia 2020 r.

⁸⁰ Pismo Dyrektora Departamentu Ochrony Ziemi z dnia 28 października 2020 r.

Wobec braku dedykowanej aplikacji monitorowanie terminowości załatwiania wniosków, zawierania oraz rozliczania umów, Departament Ochrony Ziemi pomocniczo posłużył się opracowaną na własne potrzeby tabelą, gdzie odnotowywano robocze informacje w zakresie stanu rozpatrywania wniosków, zawarcia umów i wypłaty środków⁸¹.

Dyrektor Departamentu Ochrony Ziemi w zakresie prowadzenia monitoringu poszczególnych projektów wyjaśnił, że monitoring ten opiera się o informacje i dokumenty przekazane przez Beneficjenta obligatoryjnie na podstawie umowy o dofinansowanie lub na żądanie. Dokumenty te są w szczególności przesłane razem z wnioskiem o płatność, z wnioskiem o zmiany warunków umowy, oraz rozliczenia rzeczowego i ekologicznego zadania⁸².

[Dowód: akta kontroli str. I/153-162]

Wizyty monitorujące i kontrole

W ramach programu Racjonalna Gospodarka Odpadami Departament Kontroli Przedsięwzięć przeprowadził 1 kontrolę projektu w 2016 r., 2 kontrole projektów w 2017 r., 4 kontrole w 2018 r., 8 kontroli w 2019 r.⁸³

[Dowód: akta kontroli str. I/197-198]

Zgodnie z Podręcznikiem procedur dofinansowania przedsięwzięcia ze środków NFOŚiGW⁸⁴ jednym ze sposobów oceny postępów w realizacji przedsięwzięcia są wizyty monitorujące, które powinny być prowadzone w szczególności, gdy spełniony zostanie co najmniej jeden z poniższych warunków:

- gdy kwota dofinansowania w postaci dotacji lub pożyczki przekracza równowartość 500 000 euro dla dofinansowania w formie dotacji lub 1 000 000 euro dla dofinansowania w formie pożyczki,
- w momencie uzyskania jakiegokolwiek informacji wskazującej na zagrożenie realizacji przedsięwzięcia lub jakichkolwiek innych nieprawidłowości dotyczących przedsięwzięcia,
- podwyższonego ryzyka.

W trakcie wizytacji należy dokonać sprawdzenia dokumentów źródłowych stanowiących podstawę rozliczania umowy. Decyzję w sprawie wizyty monitorującej podejmuje kierujący komórką ekologiczną.

[Dowód: akta kontroli str. I/58]

Departament Ochrony Ziemi nie prowadził wizyt monitorujących na projektach realizowanych w ramach Programu⁸⁵.

[Dowód: akta kontroli str. I/153-162]

W ramach Programu zawarto 11 umów⁸⁶ spełniających kryteria, o których mowa w Podręczniku procedur, tj. gdy kwota dofinansowania w postaci dotacji lub pożyczki przekracza równowartość 500 000 euro dla dofinansowania w formie dotacji lub 1 000 000 euro dla dofinansowania w formie pożyczki. Dodatkowo w przypadku 1 umowy o dofinansowanie⁸⁷, na 5 skontrolowanych w ramach próby stwierdzono brak przeprowadzenia wizyty monitorującej przez pracownika komórki ekologicznej

⁸¹ Pismo Dyrektora Departamentu Ochrony Ziemi z dnia 28 października 2020 r.

⁸² Pismo Dyrektora Departamentu Ochrony Ziemi z dnia 28 października 2020 r.

⁸³ Sprawozdania z kontroli przeprowadzonych w od 2016 r. do 1 kwartału 2020 r.

⁸⁴ Rozdział 9. Realizacja i monitorowanie umowy (w tym umów pożyczek inwestycyjnych ze środków NFOŚiGW na przedsięwzięcia realizowane w ramach PO LiŚ).

⁸⁵ Pismo Dyrektora Departamentu Ochrony Ziemi z dnia 28 października 2020 r.

⁸⁶ Umowa nr 59/2018/P z 25.04.2018, Umowa nr 56/2018/D z 28.03.2018 r., Umowa nr 248/2019/D z 18.07.2019 r., Umowa nr 1103/2020/D z 28.05.2020, Umowa nr 1104/2020/P z 28.05.2020 r., Umowa nr 755/2019/D z 31.12.2019, Umowa nr 658/2019/D z 27.11.2019 r., Umowa nr 1501/2020/D z 01.07.2020, umowa nr 37/2020/D z 10.02.2020, umowa nr 1019/2020/D z 30.04.2020, umowa nr 1303/2020/D z 30.04.2020 r. Dane podstawe zestawienia wniosków i umów w ramach Programu Priorytetowego Racjonalna Gospodarka Odpadami. 2017-2020, tj. w latach, w których zawierano umowy o dofinansowanie.

⁸⁷ umowy nr 117/2017/Wn-11/OZ-up-go/P z 17 lipca 2017 r. - dot. wniosku nr 749/2016.

pomimo spełnienia warunku określonego w Podręczniku procedur⁸⁸, tj. powzięcia informacji wskazującej na zagrożenie realizacji przedsięwzięcia⁸⁹. Beneficjent pismem z 12 marca 2018 r. poinformował NFOŚiGW o zdarzeniach utrudniających realizację działań inwestycyjnych. Mając na uwadze, że pierwotny termin realizacji przedsięwzięcia⁹⁰ upływał 31 marca 2018 r. dopiero po ponad dwóch miesiącach⁹¹ po upływie planowanego terminu zakończenia przedsięwzięcia została przeprowadzona pierwsza kontrola przez Departament Kontroli Przedsięwzięć⁹², która potwierdziła opóźnienia w realizacji przedsięwzięcia i niedotrzymanie terminu zakończenia przedsięwzięcia.

[Dowód: akta kontroli str. I/53-55, II/783-983, II/687-782, I/58]

Dyrektor Departamentu Ochrony Ziemi poinformował, że w jego opinii wizyty monitorujące nie są efektywnym instrumentem monitorowania realizacji przedsięwzięć, wizytacje nie powinny być definiowane jako obligatoryjna forma monitoringu przedsięwzięć oraz są jednym, ale nie jedynym i nie podstawowym narzędziem, które należy stosować w celu monitorowania przedsięwzięć pod kątem ich zgodności z warunkami umownymi⁹³.

[Dowód: akta kontroli str. I/153-162]

Dyrektor Departamentu Audytu i Kontroli Wewnętrznej wyjaśnił⁹⁴, że w zakresie projektów realizowanych przez DOZ wizyty monitorujące nie są efektywnym instrumentem monitorowania realizacji przedsięwzięć a w uzasadnionych przypadkach, w tym w przypadku domniemania nieprawidłowości lub zagrożeń dla realizacji przedsięwzięcia przeprowadzana jest kontrola przedsięwzięcia tak w miejscu realizacji przedsięwzięcia jak i w biurze NFOŚiGW zgodnie z Procedurą kontroli w NFOŚiGW. Zdaniem Dyrektora Departamentu Audytu i Kontroli Wewnętrznej zasadniczą formą monitorowania realizacji przedsięwzięć jest weryfikacja dokumentów źródłowych przesyłanych obligatoryjnie przez beneficjenta każdorazowo na etapie występowania z wnioskiem o płatność. Kontrola została dokonana przez DKP i nie było konieczności dodatkowego angażowania pracownika komórki ekologicznej do przeprowadzenia wizyty monitoringowej.

[Dowód: akta kontroli str. II/687-782, II/984-1182, II/984-1182]

Kontrolujący nie podziela stanowiska Dyrektora Departamentu Ochrony Ziemi oraz Departamentu Audytu i Kontroli Wewnętrznej. Należy zauważyć, że wprawdzie wizyty monitorujące są jednym z narzędzi monitorowania projektów, niemniej obowiązek ich prowadzenia został wprowadzony w Podręczniku procedur uchwalonym przez Zarząd NFOŚiGW. Należy mieć na uwadze, że w ramach Programu Racjonalna Gospodarka Odpadami zawarto umowy spełniające kryteria, o których mowa w Podręczniku procedur, zatem wizyty monitorujące powinny odbyć się na tych projektach lub powinno zostać zaplanowane ich odbycie w przypadku projektów w początkowym etapie realizacji. Całkowita rezygnacja z mechanizmu kontrolnego jakim są ww. wizyty, zdaniem Kontrolującego powinna być zatwierdzona przez zatwierdzającego Podręcznik procedur.

Niemniej jednak, w związku z opinią Dyrektora Departamentu Ochrony Ziemi oraz Departamentu Audytu i Kontroli Wewnętrznej o braku efektywności tej formy monitoringu, zasadnym byłoby podjęcie działania mającego na celu ocenę zasadności istnienia tego mechanizmu, szczególnie w sytuacji realizowania również procedur kontrolnych realizacji projektu prowadzonych przez Departament Kontroli Przedsięwzięć.

⁸⁸ Zatwierdzonym uchwałą Zarządu NFOŚiGW nr B/16/29/2013 z 3 kwietnia 2013 r. ze zm., rozdział IV ust. 9.

⁸⁹ Dot. umowy nr 117/2017/Wn-11/OZ-up-go/P z 17 lipca 2017 r.

⁹⁰ pn. Budowa nowej instalacji do odzysku odpadów metali w Gdańsku.

⁹¹ 5-7 czerwca 2018 r.

⁹² Wystąpienie pokontrolnym z 7 czerwca 2018 r.

⁹³ Pismo Dyrektora Departamentu Ochrony Ziemi z dnia 28 października 2020 r.

⁹⁴ Wyjaśnienia Dyrektora Audytu i Kontroli Wewnętrznej z 15 grudnia 2020 r., znak NFOSiGW-DUW.0910.20.2020.1, NFOSiGW-20-336797

Statystyka dotycząca czasu rozpatrywania wniosków o dofinansowanie w ramach Racjonalnej Gospodarki Odpadami

Badanie terminowości obsługi wszystkich wniosków o dofinansowanie w Programie Racjonalna Gospodarka Odpadami w okresie objętym kontrolą wykazało naruszenia terminów określonych w obowiązującym na czas realizacji programu Podręczniku procedur NFOŚiGW oraz w regulaminach naborów wniosku o dofinansowanie:

1. ocena formalna wniosku (od dnia rejestracji wniosku do dnia zakończenia oceny formalnej), która według ww. dokumentów powinna trwać 3 dni robocze:
 - Średni czas oceny formalnej wniosku wyniósł 59 dni roboczych
 - Najdłuższy czas oceny wyniósł 171 dni roboczych
 - Termin był przekroczony w przypadku 95,7% wniosków o dofinansowanie (tj. 220 wniosków),
 - Termin był dotrzymany w przypadku 4,3% wniosków o dofinansowanie (tj. 10 wniosków),
 - W przypadku 83 wniosków ocena trwała od 4-30 dni roboczych,
 - W przypadku 51 wniosków ocena trwała od 31-60 dni roboczych
 - W przypadku 23 wniosków ocena trwała od 61-90 dni roboczych,
 - W przypadku 25 wniosków ocena trwała od 91-120 dni roboczych,
 - W przypadku 26 wniosków ocena trwała od 121-150 dni roboczych,
 - W przypadku 12 wniosków ocena trwała od 151-171 dni roboczych,
2. Ocena merytoryczna (od dnia zakończenia oceny formalnej do dnia zakończenia oceny merytorycznej) – która według ww. Podręcznika procedur oraz regulaminów naborów powinna trwać 17 dni roboczych:
 - Średni czas oceny merytorycznej wniosku w okresie objętym kontrolą wyniósł 48 dni roboczych.
 - Najdłuższy czas oceny merytorycznej wyniósł 214 dni roboczych.
 - Termin był przekroczony w przypadku 69,4% wniosków o dofinansowanie.
 - Termin był dotrzymany w przypadku 30,6% wniosków o dofinansowanie (tj. 45 wniosków).
 - W przypadku 58 wniosków ocena trwała od 18-60 dni roboczych,
 - W przypadku 15 wniosków ocena trwała od 61-90 dni roboczych,
 - W przypadku 15 wniosków ocena trwała od 91-120 dni roboczych,
 - W przypadku 10 wniosków ocena trwała od 121-150 dni roboczych,
 - W przypadku 1 wniosków ocena trwała od 151-180 dni roboczych,
 - W przypadku 3 wniosków ocena trwała od 181-214 dni roboczych,
 - Na dzień zakończenia kontroli nie zakończyła się ocena 46 wniosków dofinansowanie, z czego 39 wniosków wpłynęło do NFOŚiGW w 2019 r, a 7 w 2020 r.
3. Zawarcie umowy (od dnia wpływu wniosku do zawarcia umowy) powinno się odbyć w terminie 79 lub 109 dni roboczych od wpływu wniosku:
 - Średni czas zawarcia umowy wyniósł 152 dni robocze.
 - Najdłuższy czas zawarcia umowy wyniósł 352 dni robocze.
 - Termin był przekroczony w przypadku 92,8% umów (tj. 84 umów).
 - Termin był dotrzymany w przypadku 7,7% umów (tj. 7 umów).
 - W przypadku 18 umów termin zawarcia wyniósł od 49-109 dni roboczych
 - W przypadku 3 umów termin zawarcia wyniósł od 110-120 dni roboczych,

- W przypadku 26 umów termin zawarcia wyniósł od 121-150 dni roboczych,
- W przypadku 24 umów termin zawarcia wyniósł od 151-180 dni roboczych,
- W przypadku 5 umów termin zawarcia wyniósł od 181-210 dni roboczych,
- W przypadku 11 umów termin zawarcia wyniósł od 211-240 dni roboczych,
- W przypadku 3 umów termin zawarcia wyniósł od 241-270 dni roboczych,
- W przypadku 0 umów termin zawarcia wyniósł od 271-300 dni roboczych,
- W przypadku 0 umów termin zawarcia wyniósł od 301-330 dni roboczych,
- W przypadku 1 umowy termin zawarcia wyniósł od 331-352 dni roboczych,

Zgodnie z ww. podręcznikiem Procedur w ocenie formalnej oraz ocenie merytorycznej bieg terminu oceny zostaje zawieszony na czas niezbędny dla uzyskania opinii zewnętrznej lub dokumentów uzupełniających od wnioskodawcy od dnia wystąpienia o opinię do dnia wpływu odpowiedzi od podmiotu opiniującego lub od wystąpienia o uzupełnienie wniosku przez wnioskodawcę do dnia wpływu wniosku. W ocenie formalnej wnioskodawcom przysługiwało 5 dni na poprawę wniosku od dnia otrzymania wezwania, przy czym zgodnie z regulaminem naboru wniosków, ponowna ocena powinna się odbyć w ciągu 3 dni od rejestracji poprawionego wniosku. Natomiast w ocenie merytorycznej wnioskodawcom przysługiwało 7 dni od dnia otrzymania wezwania, przy czym zgodnie z Podręcznikiem procedur termin ten mógł być wydłużony na wniosek wnioskodawcy o nie dłużej niż 5 dni roboczych. Ponadto Zarząd NFOŚiGW Uchwałą nr B/23/6/2020 z 2 czerwca 2020 r. podjął decyzję o możliwości wydłużenia czasu na uzupełnienie wniosków przez wnioskodawców do 40 dni roboczych po upływie terminu wskazanego w piśmie ws. uzupełnienia wniosku.

W związku z dużą czasochłonnością sporządzenia zestawień wniosków o dofinansowanie zawierających daty wystąpienia do wnioskodawców o uzupełnienie wniosków jak i dat wystąpienia o opinie zewnętrzne, powyższe wyliczenia nie uwzględniają zawieszenia biegu oceny wniosków, który ewentualnie następował na czas poprawy przez wnioskodawcę wniosku lub czas na uzyskanie opinii zewnętrznej.

[Dowód: akta kontroli str. I/58, I/199-200, I/727-794, I/859-867]

Najdłużej trwającymi etapami rozpatrywania wniosków o dofinansowanie były ocena formalna i merytoryczna.

W odniesieniu do przekroczenia terminów na ocenę wniosków o dofinansowanie Dyrektor Departamentu Ochrony Ziemi wyjaśnił, że podane w Podręczniku procedur terminy są terminami instrukcyjnymi, natomiast terminy są podawane w regulaminie naboru a podręcznik jedynie zaleca, aby nie przekraczały podanych w nim terminów. Dodatkowo Dyrektor wskazał, że jednoczesna realizacja przez pracowników Departamentu różnych zadań (w tym ocena wniosków, zawieranie umów i realizacja wypłat z różnych programów), skutkowałą koniecznością dokonywania wśród nich priorytetyzacji, co mogło powodować, w przypadku kumulacji innych obowiązków, przekroczenia terminów instrukcyjnych. Wśród istotnych zadań realizowanych przez Departament Ochrony Ziemi mających wpływ na terminy oceny wniosków o dofinansowanie złożonych w ramach programu priorytetowego „Racjonalna gospodarka odpadami” Dyrektor wskazał konieczność weryfikowania w latach 2016-2019 blisko 1000 sprawozdań ze stacji demontażu pojazdów, obsługę prawie 900 wniosków o dopłatę oraz rozliczenie prawie 900 zawartych umów, w latach 2016-2018 zawarcie prawie 800 umów, w ramach udzielania dopłat do demontażu pojazdów wycofanych z eksploatacji, ocenę formalną i merytoryczną ponad 1 100 wniosków i zawarcie ponad 1000 umów o dofinansowanie wynikających z programu priorytetowego „Usuwanie folii rolniczych i innych odpadów pochodzących z działalności rolniczej”, a także zalecenia Zarządu NFOŚiGW skutkujące koniecznością wykonywania przez pracowników Departamentu Ochrony Ziemi oceny dodatkowych wniosków w ramach wsparcia

innych komórek NFOŚiGW, w tym oceny formalnej i merytorycznej wniosków oraz przygotowanie umów w ramach programu priorytetowego „Budownictwo energooszczędne. Część 1) – Zmniejszenie zużycia energii w budownictwie” na przełomie lat 2019/2020, oraz zaangażowanie wszystkich koordynatorów w proces oceny wniosków, zawierania umów i realizacji wypłat ze środków POIiŚ, których terminy wynikają z dokumentów zatwierdzonych przez instytucję pośredniczącą czyli Ministerstwo Klimatu i Środowiska, co skutkowało priorytetyzacją tych wniosków⁹⁵.

[Dowód: akta kontroli str. I/171-196]

Dyrektor Departamentu Wsparcia w zakresie przekroczenia terminów na ocenę formalną wniosków wyjaśnił, że przyczyną przekroczeń terminów jest kumulacja wpływających wniosków w niektórych okresach, szczególnie w terminach zakończenia naborów (ostatnie dni naborów). Kumulacja ta jest zwiększana w przypadku zakończenia kilku naborów w podobnym terminie. Na etapie planowania naborów były podejmowane działania mające na celu ograniczenie kumulacji wniosków o dofinansowanie, lecz duża liczba naborów również w ramach innych niż krajowe źródeł finansowania, uniemożliwiała pełne wykluczenie nakładających się terminów zakończenia naborów. Kumulacja najczęściej występowała pod koniec roku. W przypadku kumulacji wniosków, priorytet otrzymywały wnioski składane w naborach dofinansowanych ze źródeł zagranicznych i były oceniane w pierwszej kolejności, m.in. z uwagi na ustawowe zadanie NFOŚiGW jakim jest prowadzenie gospodarki finansowej w sposób zapewniający pełne wykorzystanie środków pochodzących z Unii Europejskiej niepodlegających zwrotowi przeznaczonych na ochronę środowiska i gospodarkę wodną⁹⁶.

[Dowód: akta kontroli str. I/206-209]

Dyrektor Departamentu Wsparcia wystąpił z wnioskiem do Zarządu w sprawie powierzenia oceny formalnej wniosków o dofinansowanie składanych w ramach programów priorytetowych. Przyczyną wystąpienia z wnioskiem było wpłynięcie w dniach 13 września – 14 października 2019 r. znacznej liczby wniosków o dofinansowanie w ramach jednego z programów priorytetowych. Z uwagi na znaczną liczbę wniosków oraz małą obsadą kadrową Wydziału Oceny Formalnej Wniosków, powierzono ocenę wniosków o dofinansowanie w ramach pozostałych programów priorytetowych departamentom odpowiedzialnym za dany program.

[Dowód: akta kontroli str. II/189-200]

Kierownik Wydziału Pomocy Publicznej w kwestii przekroczenia terminów na oceny wniosków o dofinansowanie w zakresie pomocy publicznej wyjaśnił, że opóźnienia wynikały z dużej liczby wniosków kierowanych do oceny w Wydziale Pomocy Publicznej, który ocenia wnioski o dofinansowanie ze środków krajowych, europejskich i zagranicznych. Przekazywanie wniosków przez poszczególne komórki ekologiczne NFOŚiGW do oceny przez Wydział Pomocy Publicznej nie było koordynowane, co powodowało okresowe spiętrzenia liczby wniosków kierowanych do oceny w tym samym czasie. Kierownik wydziału wyjaśnił, że w ramach sprawowanego przez niego nadzoru polegał na określaniu priorytetów zadaniowych dla poszczególnych pracowników oraz polecaniu do wykonania w pierwszej kolejności pracy terminowej⁹⁷.

[Dowód: akta kontroli str. II/113-122]

W odniesieniu do wyjaśnień udzielonych przez NFOŚiGW odnośnie nadania wysokiego priorytetu wnioskom podlegającym finansowaniu ze źródeł europejskich, Dyrektor Departamentu Funduszy Europejskich w Ministerstwie Klimatu i Środowiska wykonujący zadania dotyczące nadzoru Ministra nad NFOŚiGW poinformował, że istotnie prawidłowa realizacja projektów finansowanych z tych źródeł

⁹⁵ Pismo Dyrektora Departamentu Ochrony Ziemi z 24 listopada 2020 r.

⁹⁶ Pismo Dyrektora Departamentu Wsparcia z 20 listopada 2020 r.

⁹⁷ Pismo Kierownika Wydziału Pomocy Publicznej z 4 grudnia 2020 r.

jest niezwykle ważna, jednakże zadania te nie powinny uzasadniać odstąpienia bądź opóźnienia działań podejmowanych w ramach programów priorytetowych finansowanych ze środków krajowych. Nie były także formułowane takie zalecenia wobec NFOŚiGW. Dodatkowo ww. Dyrektor podkreślił, że NFOŚiGW korzysta z dofinansowania mającego zapewnić odpowiednie zasoby kadrowe i techniczne na potrzeby wykonywania zadań związanych z wykorzystaniem środków europejskich⁹⁸.

[Dowód: akta kontroli str. I/874-892]

Badanie próby wniosków o dofinansowanie w ramach Programu Racionalna Gospodarka Odpadami

Badanie przeprowadzono na próbie celowej 29 wniosków o dofinansowanie o najwyższej wartości oraz o najdłuższym czasie ich rozpatrywania. Kontroli poddano cały proces obsługi wniosku do zawarcia umowy o dofinansowanie oraz proces obsługi zawartych umów. Łącznie skontrolowano dokumentację 29 wniosków o dofinansowanie o wartości 2 450 224,8 tys. zł, co stanowi 74% wartości wszystkich złożonych wniosków, w tym dla 9 z nich zawarto umowy o dofinansowanie⁹⁹.

W ramach próby 29 wniosków o dofinansowanie:

- 29 wniosków poddano ocenie formalnej,
- 25 wniosków poddano ocenie ekologiczno-technicznej, 4 były w trakcie tej oceny,
- 17 wniosków poddano ocenie finansowej, 4 były w trakcie tej oceny¹⁰⁰,
- 16 wniosków poddano ocenie pomocy publicznej, z czego 4 były w trakcie tej oceny¹⁰¹,
- zawarto 9 umów o dofinansowanie,
- obsłużono 33 wnioski o płatność w ramach 9 zawartych umów.

[Dowód: akta kontroli str. I/228-229]

W toku działań kontrolnych stwierdzono m.in.:

- opóźnienia w rozpatrywaniu wniosków o dofinansowanie przedsięwzięć;
- brak przeprowadzenia wizyt monitorujących;
- nieprzestrzeganie Podręcznika procedur w zakresie składania oświadczeń o bezstronności i poufności;
- dokonywanie zmian w umowach po terminach pierwotnie zaplanowanych.

1. Przebieg oceny formalnej wniosków o dofinansowanie

Stwierdzono 24 przypadki¹⁰² opóźnień w ocenie formalnej wniosków o dofinansowanie¹⁰³ – od 2 do 148 dni roboczych.

Opóźnienia w ocenie formalnej w 2016 r. wynikały wg. wyjaśnień Dyrektora Departamentu Wsparcia¹⁰⁴ i Dyrektora Departamentu Ochrony Ziemi¹⁰⁵ m.in. z wpływu w grudniu dużej liczby wniosków o dofinansowanie ze środków krajowych, co spowodowało nawarstwienie się przeprowadzanych ocen oraz z wprowadzenia trybu pracy zdalnej w związku epidemią z powodu COVID-19.

⁹⁸ Pismo Dyrektora Departamentu Funduszy Europejskich z 15 stycznia 2020 r.

⁹⁹ o wartości 241 091 tys. zł, co stanowi 82% wartości wszystkich zawartych umów

¹⁰⁰ Nie wszystkie wnioski z badanej próby podlegały obligatoryjnej ocenie pod tym względem.

¹⁰¹ Nie wszystkie wnioski z badanej próby podlegały obligatoryjnej ocenie pod tym względem

¹⁰² Dot. wniosków nr: 749/2016, 769/2016, 1141/2017, 2770/2019, 3045/2019, 3919/2019, 2549/2019, 2273/2019, 2620/2019, 2924/2019, 3698/2019, 2712/2019, 2272/2019, 376/2019, 374/2019, 3428/2019, 3430/2019, 2822/2019, 2823/2019, 4003/2019, 3994/2019, 3882/2019, 3879/2019, 2679/2019.

¹⁰³ Zgodnie z Podręcznikiem Procedur dofinansowania Przedsięwzięcia ze Środków NFOŚiGW zatwierdzony uchwałą nr B/16/29/2013 Zarządu NFOŚiGW z dnia 3 kwietnia 2013 r. z późn. zm. (dalej: *Podręcznik procedur*) – rozdział IV ust. 2 i Regulaminem naboru o dofinansowanie przedsięwzięć ze środków NFOŚiGW w ramach programu priorytetowego Racionalna gospodarka odpadami (dalej: *Regulamin naboru*) stanowiącym załącznik nr 1 do uchwały Zarządu NFOŚiGW nr B/34/6/2016 z 26 lipca 2016 r. – rozdział III § 3 ust. 2, termin na ocenę formalną był do 3 dni roboczych.

¹⁰⁴ Wyjaśnienia z 30 listopada 2020 r., znak NFOSiGW-DOW.420.828.2020.4, NFOSiGW-20-310107.

¹⁰⁵ Wyjaśnienia z 4 grudnia 2020 r.

[Dowód: akta kontroli str. I/58, I/163, 12-13, I/20, I/271-284, I/340, I/570, II/1-4, II/15-75, II/189-200, II/274-285, II/687-1182]

2. Przebieg oceny merytorycznej wniosków o dofinansowanie

Stwierdzono następujące uchybienia:

- 20 przypadków^{106,107} opóźnień w ocenie ekologiczno-technicznej, finansowej oraz w zakresie pomocy publicznej¹⁰⁸ – od 3 do 99 dni roboczych.

Dyrektor Departamentu Audytu i Kontroli Wewnętrznej, Dyrektor Departamentu Ochrony Ziemi, Dyrektor Departamentu Analiz Finansowych i Kierownik Wydziału Pomocy Publicznej za przyczyny opóźnień wskazali¹⁰⁹ m.in. dużą liczbę wniosków kierowanych do oceny oraz konieczność realizacji przez osoby dokonujące tej oceny innych bardziej priorytetowych zadań.

[Dowód: akta kontroli str. 12-13, I/12-13, I/20, I/58, I/163, I/271-284, I/326-329, I/422-425, I/557-564, II/15-122, II/274-285, II/519-1182]

Kontrolujący zwraca uwagę, że w przypadku jednej z badanych umów¹¹⁰ nie uwzględniono w jej treści zapisu dotyczącego pomocy publicznej, na który wskazywano w trakcie opiniowania wniosku jak i nie udokumentowano kto wniosek w powyższym zakresie opiniował.

Dyrektor Departamentu Audytu i Kontroli Wewnętrznej poinformował¹¹¹, że nie została dostarczona do koordynatora wniosku podpisana przez pracownika ZPP karta oceny po negocjacjach, a uzyskanie podpisu na karcie oceny nie było możliwe w związku z długoterminowym urlopem osoby oceniającej.

[Dowód: akta kontroli str. II/519-782]

- 35 przypadków¹¹² braku oświadczeń o bezstronności i poufności osób przeprowadzających ocenę finansową i pomocy publicznej¹¹³, które powinny być przechowywane w teczках ekologicznych¹¹⁴.

Kierownik Wydziału Pomocy Publicznej w swoim zakresie poinformował¹¹⁵ m.in., że zostaną podjęte działania celem ustalenia czy oświadczenia o bezstronności i poufności przechowywane są w dokumentacji sprawy gromadzonej w Wydziale Pomocy Publicznej.

Dyrektor Departamentu Analiz Finansowych wyjaśnił¹¹⁶, że oświadczenia o bezstronności i poufności sporządzane są w jednym egzemplarzu i nie są przechowywane w DF. Dodatkowo wskazał, że nie posiada potwierdzenia przekazania oświadczeń o bezstronności do komórki ekologicznej.

¹⁰⁶ Dot. wniosku nr: 735/2016, 749/2016, 769/2016, 1141/2017, 2549/2019, 376/2019, 374/2019, 2620/2019, 2679/2019, 2770/2019, 3045/2019, 3428/2019, 3430/2019, 3919/2019, 2822/2019, 2823/2019, 3882/2019, 3879/2019, 3994/2019, 4003/2019.

¹⁰⁷ W badaniu uwzględniono jedynie wnioski, których ocena finansowa zakończyła się.

¹⁰⁸ termin na ocenę wg. kryteriów jakościowych wynosił do 17 dni roboczych. - zgodnie z Podręcznikiem Procedur – rozdział IV ust. 3 i Regulaminem naboru nr B/34/6/2016 z 26 lipca 2016 r.; nr B/54/13/2017 z 19 grudnia 2017 r.; nr B/15/24/2019 z 16 kwietnia 2019 r. - rozdział III § 3 ust. 5.

¹⁰⁹ Wyjaśnienia Dyrektora Audytu i Kontroli Wewnętrznej z 15 grudnia 2020 r., znak NFOSiGW-DUW.0910.20.2020.1, NFOSiGW-20-336797, wyjaśnienia Dyrektora Departamentu Ochrony Ziemi z 4 grudnia 2020 r., wyjaśnienia Kierownika Wydziału Pomocy Publicznej z 4 grudnia 2020 r., wyjaśnienia Dyrektora Departamentu Analiz Finansowych z 30 listopada 2020 r., znak NFOSiGW-ZK.45.11.2019.158, NFOSiGW-20-308646.

¹¹⁰ umowie pożyczki nr 149/2017/Wn-12/OZ-uk-go/P z 14 sierpnia 2017 r., Dot. wniosku 735/2016.

¹¹¹ Wyjaśnienia Dyrektora Audytu i Kontroli Wewnętrznej z 15 grudnia 2020 r., znak NFOSiGW-DUW.0910.20.2020.1, NFOSiGW-20-336797

¹¹² tj. 21 oświadczeń o bezstronności i poufności osób dokonujących oceny finansowej¹¹², dot. 11 wniosków o dofinansowanie [735/2016, 749/2016, 769/2016, 1141/2017, 376/2019, 374/2019, 3428/2019, 3430/2019, 2822/2019, 2823/2019, 3994/2019] na 17 skontrolowanych wniosków podlegających ocenie finansowej; 14 oświadczeń o bezstronności i poufności osób dokonujących oceny w zakresie pomocy publicznej¹¹², dot. 12 wniosków o dofinansowanie [nr: 735/2016, 749/2016, 769/2016, 1141/2017, 11/2018, 376/2019, 374/2019, 3428/2019, 3430/2019, 2822/2019, 2823/2019, 3994/2019] na 16 skontrolowanych wniosków podlegających ocenie ZPP.

¹¹³ Zgodnie z Podręcznikiem procedur – rozdział IV ust. 3 produktem jest karta oceny w tym oświadczenie o bezstronności i poufności.

¹¹⁴ Prowadzonych przez pracowników komórki ekologicznej.

¹¹⁵ Wyjaśnienia z 4 grudnia 2020 r.

¹¹⁶ Wyjaśnienia z 4 grudnia 2020 r., znak NFOSiGW-ZK.45.11.2019.159, NFOSiGW-20-323857.

Ponadto podkreślił, że pracownicy zawierając umowę o pracę zobowiązani są złożyć w aktach osobowych „Oświadczenia o braku konfliktu interesu”. Jeśli do akt osobowych pracowników biorących udział w ocenie wniosków o dofinansowanie nie złożono informacji o ewentualnym konflikcie interesów, to uprawnione jest twierdzenie, iż zapewniono bezstronności i poufność oceny.

Natomiast Dyrektor Departamentu Ochrony Ziemi poinformował¹¹⁷, że jego zdaniem nie ma podstaw do egzekwowania przez komórkę ekologiczną ww. oświadczeń od pracowników innych komórek. Kontrolujący nie podziela ww. stanowiska Dyrektora Departamentu Ochrony Ziemi, ponieważ w rozdziale IV Podręcznika procedur przez zastosowanie sformułowania „w tym w szczególności” nie stworzono zamkniętego katalogu dokumentów jakie powinny znaleźć w teczce ekologicznej. Ponadto oświadczenie o bezstronności i poufności stanowi integralną część karty oceny finansowej i pomocy publicznej¹¹⁸ i tym samym powinno znaleźć się w teczce ekologicznej.

Mając na uwadze ww. wyjaśnienia Dyrektorów NFOSiGW istotne jest wypracowanie przez komórki współpracujące takiego rozwiązania, które uwiarygodni, że oświadczenia o bezstronności i poufności są składane i przekazywane do komórki prowadzącej teczki ekologiczne, by wyeliminować na przyszłość uchybienia w tym zakresie.

[Dowód: akta kontroli str. I/58, I/271-726, II/15-122, II/517- 1182,]

3. Proces zawierania umowy o dofinansowanie

Stwierdzono następujące uchybienia:

- 10¹¹⁹ przypadków opóźnień przy przeprowadzaniu negocjacji¹²⁰ – od 5 do 87 dni roboczych.

Dyrektor Departamentu Audytu i Kontroli Wewnętrznej oraz Dyrektor Departamentu Ochrony Ziemi za przyczyny opóźnień wskazali¹²¹ m.in. dużą liczbę wniosków podlegających ocenie w jednym czasie oraz realizacją przez koordynatorów innych obowiązków.

[Dowód: akta kontroli str. II/15-75, II/274-285, II/519-782, II/984-1191, I/58, I/163]

- 6 przypadków¹²² braku podpisów na kartach z negocjacji osób biorących udział w negocjacjach¹²³.

Dyrektor Departamentu Audytu i Kontroli Wewnętrznej wyjaśnił¹²⁴, że zgodnie z elektronicznym wzorem „arkusza negocjacyjnego” podpis składa pracownik komórki ekologicznej.

Kontrolujący zwraca uwagę, że zgodnie z Regulaminem naboru wniosków¹²⁵ karta uszczegółowienia powinna być podpisana przez wszystkie osoby uczestniczące w negocjacjach. Tym samym przedłożone kontrolującym karty uszczegółowienia z negocjacji nie zostały sporządzone zgodnie

¹¹⁷ Z 4 grudnia 2020 r.

¹¹⁸ Na co wskazuje zapis z Podręcznika procedur - rozdział IV ust. 3 kolumna pn. „Produkt”, cyt. *Karta oceny w tym oświadczenie o bezstronności i poufności*.

¹¹⁹ Wniosek nr: 735/2016, 769/2016, 2770/2019, 2549/2019, 2273/2019, 2620/2019, 2924/2019, 2712/2019, 2272/2019, 3698/2019, na próbie 13 wniosków o dofinansowanie.

¹²⁰ Zgodnie z Podręcznikiem Procedur – rozdział IV ust. 5 i Regulaminem naboru nr B/34/6/2016 z 26 lipca 2016 r.; nr B/54/13/2017 z 19 grudnia 2017 r.; nr B/15/24/2019 z 16 kwietnia 2019 r. - rozdział III § 3 ust. 7, termin na przeprowadzenie negocjacji do 20 dni roboczych.

¹²¹ Wyjaśnienia Dyrektora Audytu i Kontroli Wewnętrznej z 15 grudnia 2020 r., znak NFOSiGW-DUW.0910.20.2020.1, NFOSiGW-20-336797 i wyjaśnienia Dyrektora Departamentu Ochrony Ziemi z 4 grudnia 2020 r.

¹²² Wnioski nr: 735/2016, 749/2016, 769/2016, 11/2018, 374/2019, 376/2019, na próbie 13 wniosków o dofinansowanie.

¹²³ Co jest niezgodne z: Podręcznikiem procedur - rozdział IV ustęp 5: w skład zespołu negocjacyjnego powinny wchodzić co najmniej 2 osoby ze strony NFOSiGW, w tym pracownik komórki ekologicznej i w zależności od potrzeb pracownik DF itd.; Regulaminem naboru nr B/34/6/2016 z 26 lipca 2016 r. i nr B/54/13/2017 z 19 grudnia 2017 r. – rozdział VIII § 10 ust 3.

¹²⁴ Wyjaśnienia Dyrektora Audytu i Kontroli Wewnętrznej z 15 grudnia 2020 r., znak NFOSiGW-DUW.0910.20.2020.1, NFOSiGW-20-336797.

¹²⁵ Rozdział VIII § 10 ust 3.

z Regulaminem naboru¹²⁶, który był opublikowany na stronie internetowej NFOŚiGW i był wiążący dla obydwu stron. Arkusz negocjacyjny powinien odzwierciedlać w sposób transparentny proces negocjacyjny, w tym złożenie własnoręcznego podpisu osób uczestniczących w negocjacjach, jak również respektowanie ustalonych wcześniej mechanizmów kontrolnych w procesie przyznawania dofinansowania beneficjentom.

Dodatkowo w arkuszu negocjacyjnym¹²⁷ dot. wniosku nr 735/2016 w składzie zespołu negocjacyjnego ze strony NFOŚiGW wykazana była tylko jedna osoba¹²⁸, podczas gdy zgodnie z Podręcznikiem procedur¹²⁹ powinny to być co najmniej dwie osoby. Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora Departamentu Audytu i Kontroli Wewnętrznej¹³⁰, w składzie ww. zespołu były dwie osoby.

Kontrolujący zwraca uwagę na przyszłość, aby arkusz negocjacyjny odzwierciedlał faktyczny udział osób uczestniczących w negocjacjach.

[Dowód: akta kontroli str. I/571-591, II/517-1191, I/58]

- 1 przypadek¹³¹ opóźnienia w wydaniu decyzji o odrzuceniu wniosku o dofinansowanie¹³² w związku z negatywną oceną finansową¹³³ - 58 dni roboczych.

Dyrektor Departamentu Ochrony Ziemi wyjaśnił¹³⁴, że wcześniejsze sporządzenie decyzji ws. odrzucenia wniosku nie było możliwe w związku z priorytetyzacją zadań i realizacją w pierwszej kolejności zadań skutkujących zawarciem umów o dofinansowanie i wypłatą środków w roku 2020.

[Dowód: akta kontroli str. II/15-75, II/274-285, I/58]

- 1 przypadek¹³⁵ dopuszczenia do dalszej oceny wniosku, który w trakcie oceny formalnej otrzymał ocenę negatywną

Dyrektor Departamentu Ochrony Ziemi poinformował¹³⁶, że przyczyną oceny negatywnej było przekroczenie przez Beneficjenta w dwóch złożonych wnioskach łącznej kwoty możliwej do sfinansowania w ramach programu¹³⁷. Beneficjent wycofał jeden z wniosków w związku z czym przyczyna negatywnej oceny ustala. Kontrolujący zwraca uwagę, że ustanie przyczyny oceny negatywnej nie zostało udokumentowane a ocena formalna pomimo to nie została zmieniona, a powyższe powinno zostać odnotowane.

[Dowód: akta kontroli str. II/15-75, II/274-285, I/58]

- 5 przypadków¹³⁸ braku zachowania chronologii sporządzania dokumentów, w tym:

¹²⁶ Dokumentem zatwierdzanym przez Zarząd NFOŚiGW, który stanowi uszczegółowienie do opisanej w Podręczniku procedur naboru wniosków, ich oceny i zawierania umów o dofinansowanie.

¹²⁷ Z przeprowadzonych negocjacji w dniach 29 maja – 5 czerwca 2017 r.

¹²⁸ tj. pracownik komórki ekologicznej.

¹²⁹ Rozdział IV ustęp 5 - zgodnie z którym w skład zespołu negocjacyjnego powinny wchodzić co najmniej 2 osoby ze strony NFOŚiGW.

¹³⁰ Wyjaśnienia Dyrektora Audytu i Kontroli Wewnętrznej z 15 grudnia 2020 r., znak NFOŚiGW-DUW.0910.20.2020.1, NFOŚiGW-20-336797.

¹³¹ Wniosek nr 3919/2019.

¹³² Co jest niezgodne z Podręcznikiem procedur - rozdział IV ust. 3, termin na sporządzenie decyzji w wyniku negatywnej oceny finansowej wynosił 5 dni.

¹³³ Która miała miejsce 28 sierpnia 2020 r.

¹³⁴ Wyjaśnienia z 4 grudnia 2020 r.

¹³⁵ Dot. wniosku 2620/2019.

¹³⁶ Wyjaśnienia z 4 grudnia 2020 r.

¹³⁷ z 15 stycznia 2020 r.

¹³⁸ Wnioski nr:749/2016, 2770/2019, 11/2018.

- wysłanie pisma informującego wnioskodawcę¹³⁹ o zakończeniu oceny ekologiczno-technicznej¹⁴⁰ przed zatwierdzeniem karty oceny ekologiczno-technicznej¹⁴¹.

Dyrektor Departamentu Ochrony Ziemi wyjaśnił¹⁴² m.in., że wnioski oceniane były przez koordynatora w trybie zdalnym, natomiast pisma informujące o zakończeniu oceny były przekazywane do wydruku osobom przebywającym na dyżurach w siedzibie NFOŚiGW, a uzupełnianie wydruków kart oceny następowało przy najbliższym dyżurze koordynatora w siedzibie NFOŚiGW.

[Dowód: akta kontroli str. II/15-75, II/274-285, I/58]

- wysłanie pisma do wnioskodawcy¹⁴³ o zakończeniu oceny wniosku o dofinansowanie¹⁴⁴ mimo braku pozytywnej opinii finansowej¹⁴⁵, którą wydano¹⁴⁶ 3 dni później.

Dyrektor Departamentu Audytu i Kontroli Wewnętrznej poinformował¹⁴⁷, że pismo do wnioskodawcy zostało wysłane na podstawie przekazanego maila z Departamentu Analiz Finansowych, a intencją koordynatora i DZ było sprawne prowadzenie procesu oceny (...).

[Dowód: akta kontroli str. II/687-983, I/58]

- przeprowadzenie negocjacji¹⁴⁸ mimo braku pozytywnej oceny wniosku i przed uzupełnieniem dokumentów przez beneficjenta¹⁴⁹ oraz brak pisma do wnioskodawcy informującego o wyniku oceny i zaproszeniu do negocjacji¹⁵⁰.

Dyrektor Departamentu Audytu i Kontroli Wewnętrznej wyjaśnił¹⁵¹, że na karcie uszczegółowienia wniosku omyłkowo wpisano daty rozpoczęcia i zakończenia negocjacji, a pismo informujące wnioskodawcę o zakończeniu oceny wniosku nie zostało wysłane ze względu na priorytetyzację prac, kontakt z wnioskodawcą odbywał się głównie telefonicznie.

[Dowód: akta kontroli str. I/58, I/163, II/17/517-518, II/687-782]

- uchwały Zarządu o udzieleniu dofinansowania dla 2 wniosków¹⁵² zostały podjęte przed wpłynięciem do NFOŚiGW uszczegółowienia wniosku po przeprowadzeniu negocjacji z wnioskodawcą, przy czym warunki umowy zatwierdzone przez Zarząd były zgodne z kartą uszczegółowienia.

[Dowód: akta kontroli str. I/271-273]

- 4 przypadki¹⁵³ niedochowania terminu 13 dni¹⁵⁴ na podjęcie uchwały Zarządu NFOŚiGW o dofinansowanie. Opóźnienia wnosili od 9 do 30 dni roboczych.

¹³⁹ Dot. wniosku 2770/2019.

¹⁴⁰ z 20 kwietnia 2020 r., znak NFOSiGW-DZK.543.2.2020.5, NFOSiGW-20-68371.

¹⁴¹ 21 kwietnia 2020 r., która zgodnie z Podręcznikiem procedur warunkuje poinformowanie wnioskodawcy o wyniku oceny.

¹⁴² Wyjaśnienia z 4 grudnia 2020 r.

¹⁴³ Dot. wniosku 749/2016.

¹⁴⁴ 21 kwietnia 2017 r., znak NFOSiGW-DZO.4312.6.2017.10, NFOSiGW-17-31778.

¹⁴⁵ Która zgodnie z Podręcznikiem procedur warunkuje poinformowanie wnioskodawcy o wyniku oceny - rozdział IV, ust. 5.

¹⁴⁶ 24 kwietnia 2017 r.

¹⁴⁷ Wyjaśnienia Dyrektora Audytu i Kontroli Wewnętrznej z 15 grudnia 2020 r., znak NFOSiGW-DUW.0910.20.2020.1, NFOSiGW-20-336797.

¹⁴⁸ dot. wniosku nr 11/2018.

¹⁴⁹ niezgodnie z Podręcznikiem procedur – rozdz. IV ust. 5 i Regulaminem naboru B/54/13/2017 z 19 grudnia 2017 r. – rozdz. III § 3 ust. 6.

¹⁵⁰ Które zgodnie z Podręcznikiem procedur powinno być wysłane do wnioskodawcy po przeprowadzeniu oceny - rozdziale IV ust. 3.

¹⁵¹ Jak w przypisie 141

¹⁵² nr 314/2019 i 508/2019.

¹⁵³ Uchwała nr B/33/17/2017 z 25 lipca 2017 r. – dot. wniosku nr 735/2016; uchwała nr B/29/12/2017 z 27 czerwca 2017 r. – dot. wniosku nr 749/2016; uchwała nr B/31/12/2020 z 28 lipca 2020 r. – dot. wniosku nr 2712/2019; uchwała nr B/46/5/2020 z 9 listopada 2020 r. – dot. wniosku 3698/2019, na 8 skontrolowanych uchwał Zarządu NFOŚiGW.

¹⁵⁴ niezgodnie z Podręcznikiem procedur – rozdział IV ust. 6 i Regulaminem naboru nr B/34/6/2016 z 26 lipca 2016 r., nr B/15/24/2019 z 16 kwietnia 2019 r. - rozdział III § 3 ust. 8.

Dyrektor Departamentu Audytu i Kontroli Wewnętrznej za przyczyny opóźnień w podjęciu uchwał Zarządu NFOŚiGW wskazał¹⁵⁵ m.in.: sezon urlopowy oraz konieczność podejmowania innych priorytetowych zadań; konieczność uszczegółowienia informacji zawartych we wniosku do Zarządu (...).

[Dowód: akta kontroli str. II/519-782, I/58, I/163]

- 1 przypadek¹⁵⁶ niedochowania terminu 43 dni¹⁵⁷ na podjęcie uchwały Rady Nadzorczej NFOŚiGW o udzieleniu dofinansowania. Opóźnienie wynosiło 25 dni roboczych.

Dyrektor Departamentu Audytu i Kontroli Wewnętrznej poinformował¹⁵⁸, że posiedzenie Rady Nadzorczej odbywa się raz w miesiącu i z uwagi na inne pilne zadania 43 dniowy termin jest trudny do dotrzymania.

[Dowód: akta kontroli str. II/141-188, II/687-782, I/163]

4. Przebieg obsługi umowy o dofinansowanie

Stwierdzono następujące uchybienia:

- brak aktualnego harmonogramu wypłat w 1 umowie o dofinansowanie¹⁵⁹ na moment podpisania umowy tj. termin wypłaty pierwszej transzy¹⁶⁰ był wcześniejszy niż termin podpisania samej umowy.

Dyrektor Departamentu Ochrony Ziemi wyjaśnił¹⁶¹ m.in., że ze względu na przedłużający się okres przygotowania umowy związany z przejściem na pracę w trybie zdalnym terminy uległy dezaktualizacji, a dokonanie zmian przed podpisaniem umowy spowodowałoby dalsze opóźnienie w zawarciu umowy co byłoby niekorzystne dla Beneficjenta i projektu.

[Dowód: akta kontroli str. II/15-75, II/274-285]

- wprowadzono zmiany do 3 umów o dofinansowanie¹⁶² po upływie pierwotnie zaplanowanych terminów dot. m.in.: realizacji przedsięwzięcia, efektu rzeczowego, przedłożenia dokumentów potwierdzających osiągnięcie efektu rzeczowego, wypłaty płatności końcowej i wypłaty pierwszej transzy.

Dyrektor Departamentu Audytu i Kontroli Wewnętrznej wyjaśnił¹⁶³, że w przypadku:

➤ dot. umowy nr 117/2017/Wn-11/OZ-up-go/P z 17 lipca 2017 r.

- aneksu nr 3/575 z 28 listopada 2018 r., beneficjent przesłał 4 wnioski i każdorazowo wnioskował o kolejne zmiany, dlatego decyzja ws. zmian w umowie pożyczki została sporządzona na podstawie ostatniego wniosku o zmiany;
- aneksu nr 4/310 z 17 lipca 2019 r., ostateczny wniosek o zmiany wpłynął 17 maja 2019 r. i dopiero na podstawie kompletnych danych w nim zawartych sporządzona została decyzja ws. zmian;

¹⁵⁵ Jak w przypisie 141

¹⁵⁶ uchwała nr 213/19 z 13 grudnia 2019 r. - dot. Wniosku nr 468/2019.

¹⁵⁷ Wynikającego z regulaminu naboru nr B/15/24/2019 z 16 kwietnia 2019 r. – rozdział III § 3 ust. 8 b).

¹⁵⁸ Jak w przypisie 141

¹⁵⁹ Umowa nr 1547/2020/Wn10/OZ-po-go/D Dot. wniosku nr 2770/2019.

¹⁶⁰ Ustalono na 30 września 2020 r. - pkt 14 warunków szczegółowych umowy o dofinansowanie nr 1547/2020/Wn10/OZ-po-go/D z 14 października 2020 r.

¹⁶¹ Wyjaśnienia z 4 grudnia 2020 r.

¹⁶² Umowa: nr 117/2017/Wn-11/OZ-up-go/P z 17 lipca 2017 r.; 59/2018/Wn-12/OZ-up-go/P z 25 kwietnia 2017 r.; nr 56/2018/Wn-50/OZ-PO-go/D z 28 marca 2018 r., na 5 skontrolowanych.

¹⁶³ Wyjaśnienia Dyrektora Audytu i Kontroli Wewnętrznej z 15 grudnia 2020 r., znak NFOSiGW-DUW.0910.20.2020.1, NFOSiGW-20-336797.

- aneksu nr 5/313 z 10 czerwca 2020 r., wniosek Beneficjenta o zmianę terminu uzyskania efektu ekologicznego, wpłynął 27 kwietnia 2020 r. tj. 3 dni przed pierwotnym planowanym terminem uzyskania efektu ekologicznego.

➤ dot. umowy nr 59/2018/Wn-12/OZ-up-go/P z 25 kwietnia 2017 r.

- aneksu nr 3/483 z 14 października 2019 r., wniosek beneficjenta wpłynął 12 września 2019 r. i nie było możliwości przyspieszenia procesu wprowadzenia zmian do umowy.

➤ dot. umowy nr 56/2018/Wn-50/OZ-PO-go/D z 28 marca 2018 r.

- aneksu nr 1/368 z 20 lipca 2018 r., decyzja zmieniająca, na podstawie której został sporządzony aneks, została podjęta przed upływem terminu płatności pierwszej transzy dotacji;
- aneksu nr 2/71 z 21 lutego 2019 r., w art. 5 wprowadzono zapis, że niniejszy aneks wchodzi w życie z dniem zawarcia, z mocą obowiązującą od 1 grudnia 2018 r.

[Dowód: akta kontroli str. II/517-518, II/687-782, II/984-1182, I/58]

- wprowadzono do jednej z uchwał¹⁶⁴ Zarządu NFOŚiGW w sprawie udzielenia dofinansowania cztery zmiany¹⁶⁵ po terminie jej ważności, a opóźnienia sięgały od 1 do 14 dni roboczych.

Dyrektor Departamentu Audytu i Kontroli Wewnętrznej wyjaśnił¹⁶⁶, że w sytuacji, kiedy zagrożenie terminu wystąpi tuż przed jego upływem, zdarza się również, iż przygotowanie wniosku i decyzji oraz wszczęcie procedury związanej z jej podjęciem staje się niemożliwe w czasie obowiązywania uchwały i decyzja członków Zarządu podejmowana jest z mocą wsteczną (...).

[Dowód: akta kontroli str. II/687-782, II/984-1182, I/58]

- 2 przypadki braku wyegzekwowania od beneficjentów wymaganych umową dokumentów potwierdzających osiągnięcie efektu ekologicznego przedsięwzięcia¹⁶⁷ i trwałości przedsięwzięcia¹⁶⁸, pomimo że termin na ich przedłożenie upłynął ponad pół roku do dnia zakończenia czynności kontrolnych tj. do 30 listopada 2020 r.

Dyrektor Departamentu Audytu i Kontroli Wewnętrznej odnośnie braku wymaganych dokumentów wyjaśnił¹⁶⁹, że w przypadku pierwszej umowy¹⁷⁰ zostało już wysłane pismo przypominające¹⁷¹ beneficjentowi, a przypadku drugiej umowy¹⁷² zostanie wysłane pismo informujące o konieczności przedłożenia brakujących dokumentów potwierdzających trwałość przedsięwzięcia.

[Dowód: akta kontroli str. II/517-782]

Dyrektor Departamentu Ochrony Ziemi w wyjaśnieniach z 4 grudnia 2020 r. poinformował, że w celu minimalizowania ryzyka w kontekście opisanych uchybień, podjęto skonkretyzowane działania, w tym:

¹⁶⁴ nr B/41/20/2017 z 13 września 2017 r. dot. wniosku nr 769/2016, na 8 skontrolowanych uchwał.

¹⁶⁵ Wprowadzone: decyzją nr R/1273/2017 z 20 listopada 2017 r. została podjęta dzień po terminie; decyzją nr R/43/2018 z 16 stycznia 2018 r. została podjęta 8 dni po terminie; decyzją nr R/222/2018 z 3 marca 2018 r. została podjęta 14 dni po terminie; uchwałą nr B/14/9/2018 z 3 kwietnia 2018 r. została podjęta 2 dni robocze po terminie.

¹⁶⁶ Wyjaśnienia Dyrektora Audytu i Kontroli Wewnętrznej z 15 grudnia 2020 r., znak NFOSiGW-DUW.0910.20.2020.1, NFOSiGW-20-336797.

¹⁶⁷ Dot. umowy nr 149/2017/Wn-12/OZ-uk-go/P z 14 sierpnia 2017 r. – wniosek nr 735/2017.

¹⁶⁸ Dot. umowy nr 56/2018/Wn-50/OZ-PO-go/D z 28 marca 2018 r. – wniosek nr 11/2018.

¹⁶⁹ Wyjaśnienia Dyrektora Audytu i Kontroli Wewnętrznej z 15 grudnia 2020 r., znak NFOSiGW-DUW.0910.20.2020.1, NFOSiGW-20-336797.

¹⁷⁰ Umowy nr 149/2017/Wn-12/OZ-uk-go/P z 14 sierpnia 2017 r.

¹⁷¹ 1 grudnia 2020 r.

¹⁷² nr 56/2018/Wn-50/OZ-PO-go/D z 28 marca 2018 r.

- wydłużono kolejny nabór wniosków w ramach programu Racjonalna gospodarka odpadami do 30 czerwca 2022 r., co ma dać potencjalnym wnioskodawcom poczucie stabilności oferty finansowej NFOŚiGW oraz ograniczyć liczbę wniosków składanych w jednym czasie;
- zgłoszono do Departamentu Wsparcia oraz Pełnomocnika Prezesa Zarządu NFOŚiGW ds. podejmowania działań związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 konieczność wprowadzenia rozwiązań proceduralnych oraz technicznych usprawniających pracę wykonywaną zdalnie;
- zwiększono zatrudnienie w DZ w ramach limitu zatrudnienia, ale z uwagi na brak spełniających wymogi kandydatów proces naborów został zakończony dopiero w bieżącym roku;

[Dowód: akta kontroli str. II/15-75]

Ocena obszaru

Oferta finansowania w ramach Programu Racjonalna Gospodarka Odpadami była dostosowywana do aktualnych przepisów prawa oraz ich zmian. NFOŚiGW reagował na wydarzenia mogące mieć wpływ na poziom wykorzystania środków oraz stopień realizacji wskaźników, czego dowodem są liczne zmiany planu wdrażania Programu w zakresie środków oraz wskaźników.

W zakresie obsługi wniosków o dofinansowanie nie przestrzegano w większości przypadków ustalonych terminów. W 2020 r. przekroczenia terminów, wynikały m.in. ze stanu epidemii Covid-19 oraz przedłużenia w związku z tym terminów na uzupełnianie wniosków o dofinansowanie przez wnioskodawców. Zarząd NFOŚiGW w zakresie Programu Racjonalna Gospodarka Odpadami prowadził nadzór nad terminowością obsługi wniosków o dofinansowanie, lecz nie był on w pełni skuteczny.

Mimo opóźnień w obsłudze wniosków o dofinansowanie Program Racjonalna Gospodarka Odpadami jest zaawansowany i w momencie prowadzenia kontroli nie było symptomów wskazujących na niezrealizowanie założonych celów programu.

W ramach programu Racjonalna Gospodarka Odpadami nie były realizowane wizyty monitorujące pomimo, że ich przeprowadzenie wynikało z procedur wewnętrznych NFOŚiGW. Przyczyną braku ich prowadzenia była opinia kierującego komórką odpowiedzialnego za realizację programu, według której nie stanowiły one efektywnej formy monitorowania realizacji projektów.

Ponadto stwierdzono nieprzestrzeganie wewnętrznych procedur, w zakresie składania oświadczeń o bezstronności i poufności osób oceniających wnioski o dofinansowanie w ramach Programu oraz dokonywanie zmian w umowach o dofinansowanie po terminach pierwotnie.

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia i wnioski wnoszę o:

1. Podjęcie skutecznych działań zmierzających do wdrożenia zintegrowanego systemu informatycznego w NFOŚiGW.
2. Podjęcie skutecznych działań mających na celu skrócenie obsługi wniosków i umów o dofinansowanie zgodnie ze Strategiami działania NFOŚiGW zatwierdzonymi przez Radę Nadzorczą NFOŚiGW.
3. Dokonanie analizy czy przyjęty system raportowania jedynie wybranych wskaźników realizacji programów i projektów do Zarządu i Rady Nadzorczej jest wystarczający i wprowadzenie stosownych zmian w razie potrzeby.
4. Prowadzenie wizyt monitorujących zgodnie z Podręcznikiem procedur

5. Wprowadzenie skutecznych mechanizmów gwarantujących sporządzanie przez osoby oceniające wnioski o dofinansowaniu oświadczeń o zachowaniu bezstronności oraz przechowywanie tych oświadczeń zgodnie z Podręcznikiem procedur w teczce ekologicznej
6. Wprowadzenie skutecznych mechanizmów gwarantujących dokonywanie zmian w umowach w terminach pierwotnie zaplanowanych w ramach umów o dofinansowanie.

Jednocześnie, zobowiązuję Pana Prezesa do przekazania, w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, pisemnej informacji o sposobie realizacji zaleceń i wniosków pokontrolnych. W przypadku realizacji zaleceń pokontrolnych, których efektem będzie zmiana wewnętrznych regulacji lub innych dokumentów – proszę o przesłanie ich kopii wraz z powyższą informacją.

Z poważaniem

Z up. Ministra

Adam Guibourgé-Czetwertyński
Podsekretarz Stanu
Ministerstwo Klimatu i Środowiska
/ – podpisany cyfrowo/