



LLO.430.006.2017
Nr ewid. 202/2017/P/17/085/LLO

Informacja o wynikach kontroli

**PRAWIDŁOWOŚĆ DZIAŁANIA
WOJEWÓDZKICH FUNDUSZY
OCHRONY ŚRODOWISKA I GOSPODARKI WODNEJ**

DELEGATURA W ŁODZI

MISJA

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

WIZJA

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

Informacja o wynikach kontroli

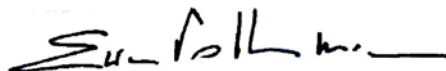
Prawidłowość działania wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej

Dyrektor Delegatury w Łodzi
Przemysław Szewczyk



Akceptuję:

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli



Ewa Polkowska

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Krzysztof Kwiatkowski

Warszawa, dnia 25. IV. 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	4
1. WPROWADZENIE.....	5
2. OCENA OGÓLNA	6
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI.....	8
4. WNIOSKI	17
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	18
5.1. Działalność Funduszy Wojewódzkich w zakresie zadań dotyczących ochrony środowiska i gospodarki wodnej.....	18
5.2. Gospodarowanie środkami finansowymi na funkcjonowanie organów i biura funduszy wojewódzkich.....	29
6. ZAŁĄCZNIKI	32
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	32
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.....	36
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności.....	40
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	41
6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli	42

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

Fundusz wojewódzki, wfośigw	wojewódzki fundusz ochrony środowiska i gospodarki wodnej;
GUS	Główny Urząd Statystyczny;
Narodowy Fundusz, NFOŚiGW	Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej;
PKB	Produkt Krajowy Brutto;
Wspólna strategia działania	Wspólna strategia działania Narodowego Funduszu i wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej na lata 2009–2016 z perspektywą do 2020 roku, przyjęta w czerwcu 2012 r., a następnie zaktualizowana w sierpniu 2015 r.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy fundusze wojewódzkie zapewniły prawidłowe wykorzystanie środków publicznych na ochronę środowiska i gospodarkę wodną oraz na funkcjonowanie jednostek Funduszu?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy prawidłowo określano programy i priorytety oraz czy uwzględniano je w planach działania?
2. Czy prawidłowo dokonywano wyboru przedsięwzięć do dofinansowania ze środków funduszu?
3. Czy prawidłowo rozliczano umowy?
4. Czy koszty funkcjonowania funduszu były ponoszone w sposób gospodarny i oszczędny?

Jednostki kontrolowane

Kontrolą P/17/085 objęto sześć funduszy wojewódzkich – w: Białymstoku, Gdańsku, Łodzi, Opolu, Poznaniu i Szczecinie. Ponadto, w ramach kontroli rozpoznawczej R/17/002 skontrolowano WFOŚiGW w Warszawie

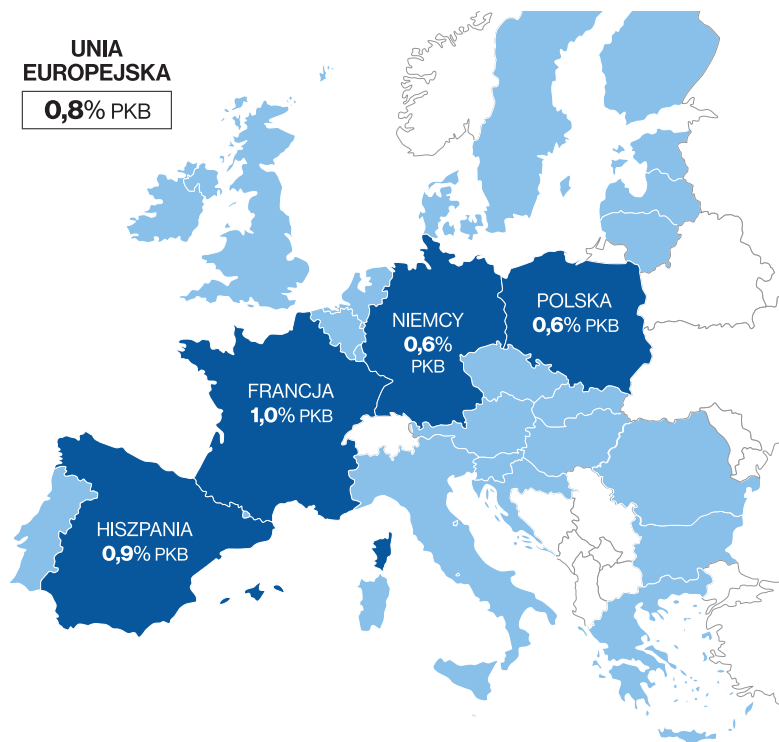
Okres objęty kontrolą

2014–2017 (czerwiec)

Według danych Eurostatu, w krajach Unii Europejskiej na ochronę środowiska przeznaczają się średnio 0,8% PKB. W Polsce na tę działalność przeznaczają się od 2012 r. 0,6% PKB rocznie.

Infografika nr 1

Wydatki na ochronę środowiska jako udział w PKB



Źródło: Opracowanie własne NIK, na podstawie artykułu zamieszczonego na stronie internetowej: www.exmetrix.com/pl/posty/w-krajach-ue-na-ochrone-srodo...

Według danych GUS, w Polsce wielkość nakładów na środki trwałe służące ochronie środowiska wyniosła 6,5 mld zł w 2016 r. (przy 15,2 mld zł w 2015 r.), a wydatki na inwestycje w gospodarkę wodną – 1,7 mld zł (3,3 mld zł w 2015 r.)¹. Z danych statystycznych wynika, że znaczący spadek nakładów na inwestycje w 2016 roku w stosunku do roku poprzedniego spowodowany był zakończeniem w 2015 r. dużych i kosztownych inwestycji współfinansowanych ze środków unijnej perspektywy na lata 2007–2013.

Wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej stanowią, wraz z Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, istotną część systemu wspierania realizacji polityki proekologicznej państwa. Zgodnie z ustawą z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska*², podstawowym źródłem przychodów funduszy są wpływy z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska i administracyjnych kar pieniężnych za nieprzestrzeganie wymogów ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

¹ Por. Główny Urząd Statystyczny Notatka informacyjna z 30 sierpnia 2017 r. „Nakłady na środki trwałe służące ochronie środowiska i gospodarcze wodnej w Polsce w 2016 r. (www.stat.gov.pl/obszaty-tematyczne/srodowisko-energia/srodowis...)

² Dz. U. z 2017 r. poz. 519, ze zm., zwana dalej „ustawą Prawo ochrony środowiska”.

2. OCENA OGÓLNA

Niskie wykorzystanie środków funduszy wojewódzkich

Wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej nie wykorzystywały w pełni efektywnie zgromadzonych środków finansowych³. Stan wolnych środków⁴ skontrolowanych wojewódzkich funduszy wykazywał w latach 2014–2016 tendencję rosnącą i wynosił łącznie odpowiednio: 326,6 mln zł, 445,9 mln zł, 603,1 mln zł, a w 2017 r. – według danych szacunkowych – 327,4 mln zł⁵. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, przyczyną kumulacji wolnych środków była niska skuteczność zarządów funduszy w dotarciu do potencjalnych beneficjentów oraz niedostosowanie oferty do ich uzasadnionych oczekiwań i możliwości finansowych. W sytuacji możliwości ubiegania się potencjalnych beneficjentów o bezzwrotne środki Unii Europejskiej oraz w obliczu zjawiska znacznego zadłużenia gmin, fundusze wojewódzkie na przestrzeni lat 2014–2017 nie dostosowały zasad dofinansowania zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej tak, aby uczynić środki z dotacji łatwiej dostępnymi. Dodatkowo, konieczność wykorzystania dotacji do końca roku utrudniała jednostkom samorządu terytorialnego planowanie i realizację zadań inwestycyjnych, a w skrajnych przypadkach nawet prowadziła do rezygnacji beneficjentów z dofinansowania. Tymczasem udzielana przez fundusze pomoc bezzwrotna mogła być rozliczana w systemie wieloletnim, ponieważ nie podlegała tak restrykcyjnym obwarowaniom jak w przypadku innych jednostek sektora finansów publicznych.

Wprawdzie priorytety funduszy wojewódzkich i określone na ich podstawie programy priorytetowe były zgodne zarówno z katalogiem przedsięwzięć zawartym w ustawie *Prawo ochrony środowiska*, jak i z dokumentami strategicznymi⁶ oraz przyczyniały się do poprawy stanu środowiska w kraju, to jednak sprawniejsze uruchamianie wolnych środków pozwoliłoby na osiągnięcie znacząco wyższych efektów ekologicznych.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, w pięciu⁷ (z siedmiu) kontrolowanych funduszach wojewódzkich nie dołożono należytej staranności, aby proces wyboru wniosków o dofinansowanie odbywał się z zachowaniem zasad równego traktowania beneficjentów. Przejawiało się to między innymi stosowaniem preferencji dla projektów składanych przez samorządy województw oraz jednostki im podległe lub nadzorowane. Podmioty te otrzymywały wyższe, bezzwrotne dofinansowanie, podczas gdy inni beneficjenci na podobne zadania mogli jedynie uzyskać pożyczki. Stwierdzono również pojedyncze przypadki nierzetelnej oceny złożonych wniosków o dofinansowanie oraz nielegalnego – wbrew przyjętym wewnętrznym zasadom – umarzania części pożyczek.

W niektórych wojewódzkich funduszach oferta skierowana do osób fizycznych była znacząco ograniczona i mniej atrakcyjna niż oferta przeznaczona dla pozostałych beneficjentów. Warunkiem przyznania pomocy osobom fizycznym było

³ Wśród kontrolowanych funduszy wojewódzkich, jedynie WFOŚiGW w Gdańsku i WFOŚiGW w Białymstoku nie wykazywały w latach 2014–2016 wolnych środków.

⁴ Rozumianych jako środki na rachunku bankowym wg stanu na ostatni dzień roku kalendarzowego, pomniejszone o zobowiązania (przypadające na kolejne lata, zobowiązania wynikające z zatwierdzonych wstępnie wniosków o dofinansowanie projektu), depozyty oraz środki do dyspozycji ZFŚS. W zastosowanej przez NIK formule obliczeń nie uwzględniono należności, które dodatkowo powiększyłyby stan wolnych środków.

⁵ Stan wolnych środków wszystkich 16 wojewódzkich funduszy w latach 2014–2017 wynosił łącznie odpowiednio: 560,4 mln zł, 641,4 mln zł, 1.084 mln zł oraz 661,9 mln zł.

⁶ Wspólna strategia działania Narodowego Funduszu i wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej na lata 2013–2016 z perspektywą do 2020 roku, przyjęta przez fundusze wojewódzkie oraz NFOŚiGW w czerwcu 2012 r., a następnie zaktualizowana w sierpniu 2015 r.

⁷ Wzięto pod uwagę również ustalenia z kontroli rozpoznawczej.

zaciągnięcie kredytu w bankach, co skutkowało ponoszeniem przez beneficjenta kosztów obsługi kredytu, pochłaniających nawet połowę udzielonego przez fundusz dofinansowania.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia przyjęty przez fundusze wojewódzkie sposób rozliczania zawartych z beneficjentami umów. Poza pojedynczymi – stwierdzonymi w toku kontroli NIK – przypadkami, zapewniono rzetelną weryfikację uzyskanych efektów rzeczowych i ekologicznych.

Posiadane przez fundusze wojewódzkie⁸ od lat dziewięćdziesiątych akcje i udziały w spółkach prawa handlowego generowały koszty finansowe. Wartość tych aktywów w latach 2014–2017 uległa zmniejszeniu o 39,9 mln zł, co powodowało konieczność dokonywania odpisów aktualizujących lub spisanie z ewidencji księgowej w związku z likwidacją spółek. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia wieloletnią bierność w gospodarowaniu tymi aktywami, jak i fakt, że na przestrzeni wielu lat Fundusze nie wypracowały sposobu efektywnego zarządzania nimi. Jedynie nieliczne (trzy z siedmiu kontrolowanych⁹) fundusze wojewódzkie podejmowały działania zmierzające do zbycia posiadanych udziałów i akcji. Były one jednak z reguły nieefektywne. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli „zamrożenie” aktywów finansowych w udziałach i akcjach było i jest zjawiskiem niekorzystnym z punktu widzenia racjonalności i gospodarności wydatkowania środków publicznych.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wydatkowanie środków finansowych na utrzymanie organów i biur. Poza jednostkowymi nieprawidłowościami, wydatki ponoszone były w sposób racjonalny i z zachowaniem zasady gospodarności. Koszty działalności operacyjnej we wszystkich funduszach wojewódzkich kształtowały się średnio na poziomie od 21% w 2014 r. do 20,5% w 2016 r. kosztów ogółem.

⁸ Tylko dwa fundusze wojewódzkie: w Białymstoku oraz w Kielcach nie posiadały akcji i udziałów.

⁹ Wzięto pod uwagę również fundusz wojewódzki skontrolowany podczas kontroli rozpoznawczej.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Priorytety i programy
zgodne z ustawą
Prawo ochrony środowiska

We *Wspólnej strategii działania* rekomendowano funduszom wojewódzkim cztery priorytety: ochrona i zrównoważone gospodarowanie zasobami wodnymi, racjonalne gospodarowanie odpadami i ochrona powierzchni ziemi, ochrona atmosfery, ochrona różnorodności biologicznej i funkcji ekosystemów.

W skontrolowanych siedmiu funduszach wojewódzkich, listy przedsięwzięć priorytetowych uchwalane były przez rady nadzorcze corocznie do dnia 30 czerwca na rok następny. Stanowiły one podstawę do opracowania i wdrażania programów priorytetowych. Przedsięwzięcia wskazane w listach działań priorytetowych na lata 2014–2017 mieściły się w katalogu zadań określonych w art. 400a ustawy *Prawo ochrony środowiska*, jak również wynikały ze strategii działania poszczególnych funduszy wojewódzkich oraz zostały uwzględnione w planach działalności uchwalanych przez rady nadzorcze.

We wszystkich programach priorytetowych oraz zasadach i kryteriach udzielanego dofinansowania (również w odniesieniu do przedsięwzięć niemieszczących się w kategorii priorytetowych, ale zgodnych z katalogiem określonym w art. 400a ustawy *Prawo ochrony środowiska*), zasadnicze znaczenie w procesie rozpatrywania projektów do dofinansowania miała ocena spodziewanego efektu ekologicznego. [str. 18–20]

Wysoki poziom środków
będących w dyspozycji
funduszy wojewódzkich

Analiza przychodów funduszy wojewódzkich w latach 2012–2016¹⁰ wykazała, iż w 2013 roku w stosunku do roku poprzedniego miał miejsce istotny spadek ich wpływów (z 1139,6 mln zł w 2012 r. do 752,8 mln zł w 2013 r., tj. o 34%). Zmniejszeniu uległy wpływy z podstawowego źródła – opłat za gospodarcze korzystanie ze środowiska (przekazywane przez urzędy marszałkowskie) z 715,3 mln zł w 2012 r. do 342,3 mln zł w 2013 r. Jednak w kolejnych latach ten niekorzystny trend odwrócił się i przychody ogółem wynosiły: 929,8 mln zł w 2014 r., 1041,1 mln zł w 2015 r. i 1009,8 mln zł w 2016 r. Przychody z opłat za gospodarcze korzystanie ze środowiska osiągały w każdym roku wartość ponad 600 mln zł, co świadczy o stabilizacji tych przychodów. W roku 2017 przychody ogółem wyniosły 928,8 mln zł i uległy zmniejszeniu w stosunku do roku poprzedniego ogółem o 8%.

W trzech¹¹ z siedmiu kontrolowanych funduszy wojewódzkich, przychody ogółem w latach 2014–2016 ulegały zwiększeniu od 3% (w przypadku WFOŚiGW w Szczecinie w roku 2016 w stosunku do roku poprzedniego) do 32% (WFOŚiGW w Łodzi w roku 2015 w stosunku do roku poprzedniego). W pozostałych – wielkości te charakteryzowały się stabilną tendencją.

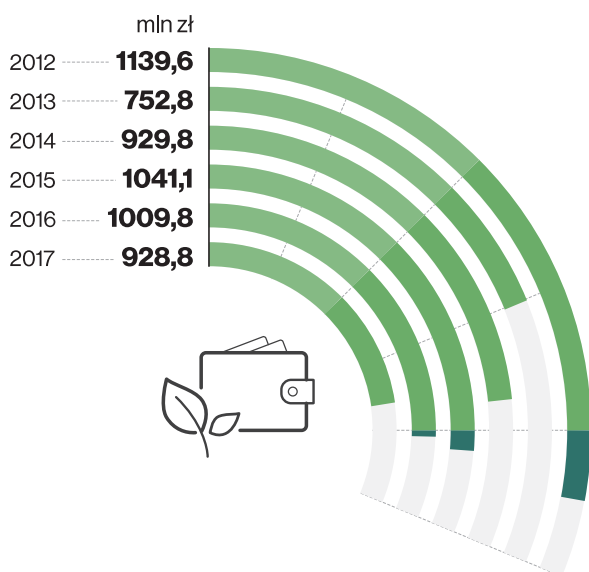
Przychody wszystkich 16 funduszy wojewódzkich przedstawiono na poniższym wykresie.

¹⁰ W analizie wzięto pod uwagę kształtowanie się przychodów wykraczając poza okres kontroli, z uwagi na zapisy we *Wspólnej strategii działania*, wskazujące na stałe ograniczanie przychodów funduszy wojewódzkich.

¹¹ WFOŚiGW w Łodzi, WFOŚiGW w Gdańsku, WFOŚiGW w Szczecinie.

Infografika nr 2

Przychody we wszystkich funduszach wojewódzkich w mln zł



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych zawartych w Informacjach o gospodarowaniu środkami w wojewódzkich funduszach ochrony środowiska i gospodarki wodnej za 2014 r. oraz za 2016 r. sporządzonych przez NFOŚiGW oraz danych statystycznych uzyskanych z 16 funduszy wojewódzkich za 2017 r.

[str. 20]

W skali całego kraju, wartość środków finansowych pozostających na rachunkach bankowych funduszy wojewódzkich, które mogłyby być spożytkowane na zadania związane z szeroko rozumianą ochroną środowiska, wg stanu na 31 grudnia 2017 r. wyniosła 661,9 mln zł. W 2016 r. kwota wolnych środków (1084 mln zł) przewyższyła wartość przychodów funduszy wojewódzkich (1009,8 mln zł).

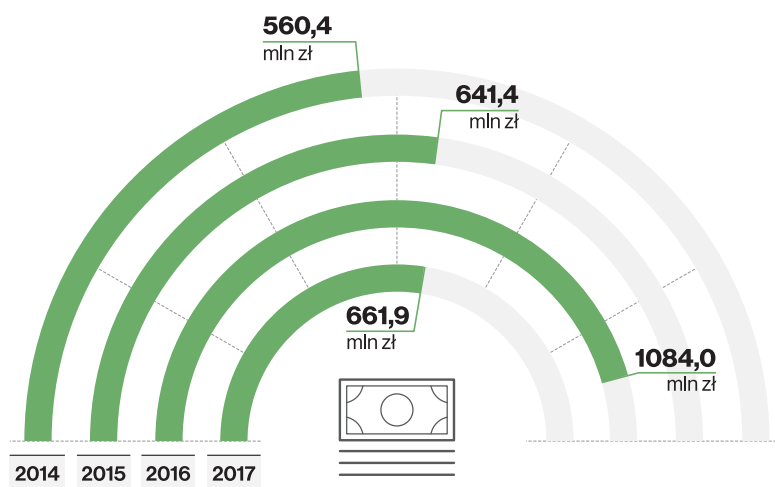
Wysoki stan wartości wolnych środków

W kontrolowanych przez NIK siedmiu funduszach wojewódzkich, przychody uzyskane w latach 2014–2016 wykazywały rosnącą tendencję (Gdańsk, Łódź, Szczecin, Warszawa) lub utrzymywały się na zbliżonym poziomie (Białystok, Opole, Poznań). W takiej sytuacji ukierunkowanie działań na zwiększony udział finansowania zwrotnego oraz niepełna realizacja planów finansowych, w zakresie środków przekazanych beneficjentom – na poziomie od 58% do 87% (w zależności od funduszu) – powodowało w konsekwencji nadmierną kumulację środków finansowych na rachunkach bankowych funduszy wojewódzkich. W pięciu skontrolowanych funduszach wojewódzkich wolne środki z roku na rok kumulowały się, a ich wartość na koniec 2016 r. wyniosła od 56,3 mln zł w WFOŚiGW w Poznaniu do 175,7 mln zł w WFOŚiGW w Warszawie. W niektórych przypadkach (np. w WFOŚiGW w Szczecinie i w Opolu), wartość wolnych środków przewyższała wartość udzielonego w danym roku dofinansowania zadań proekologicznych. Środki finansowe będące w dyspozycji funduszy wojewódzkich były w ciągu roku lokowane w depozyty terminowe.

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Infografika nr 3

Wolne środki we wszystkich funduszach wojewódzkich w mln zł



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli oraz danych statystycznych uzyskanych z 16 funduszy wojewódzkich.

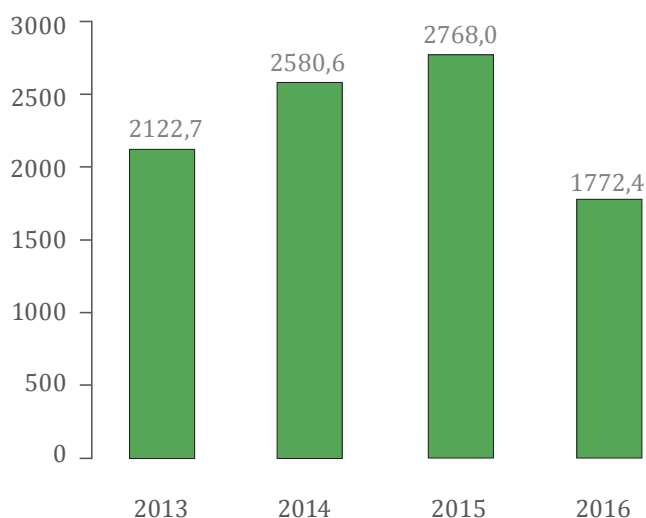
[str. 21–24]

Proponowane warunki finansowe nie spełniały uzasadnionych oczekiwań potencjalnych beneficjentów

Poziom finansowania ochrony środowiska i gospodarki wodnej ze środków funduszy wojewódzkich w skali kraju wartościowo rósł do 2015 r., natomiast w roku 2016 zmalał. Wydatki w tym zakresie wyniosły: 2032,9 mln zł w 2012 r., 2122,7 mln zł w 2013 r., 2580,6 mln zł w 2014 r., 2768 mln zł w 2015 r., 1772,4 mln zł w 2016 r. Jednocześnie malała liczba i wartość zawartych umów o dofinansowanie projektów, co było spowodowane zmniejszeniem zainteresowania pożyczkami potencjalnych beneficjentów, głównie samorządów gminnych, których zadłużenie nie pozwalało na zaciąganie kolejnych zobowiązań finansowych. Fundusze wojewódzkie nie dostosowały sposobu finansowania przedsięwzięć do możliwości budżetowych potencjalnych beneficjentów. Oferty dla osób fizycznych były niekorzystane i nie były konkurencyjne w stosunku do środków bezwrotnych proponowanych w ramach regionalnych programów operacyjnych poszczególnych województw lub programów operacyjnych również udostępniających środki Unii Europejskiej. W sytuacji gdy zobowiązywano potencjalnego beneficjenta do wykorzystania przyznanej dotacji do końca roku (zrealizowania zadania), nie był on zazwyczaj w stanie zrealizować zadania. Tak więc ograniczony czas realizacji inwestycji powodował, że nie przystępowano do programu, a funduszowi wojewódzkiemu pozostawały niewykorzystane środki finansowe na rachunku bankowym. W 2014 roku wartość ogółem zawartych umów wyniosła 2847 mln zł (w tym o udzielenie pożyczki – 2015,3 mln zł), a w 2016 r. 1723,5 mln zł (w tym o udzielenie pożyczki – 1089,4 mln zł).

Wykres nr 1

Finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej w mln zł



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych zawartych w Informacjach o gospodarowaniu środkami w wojewódzkich funduszach ochrony środowiska i gospodarki wodnej za 2014 r. oraz za 2016 r. sporządzonych przez NFOŚiGW.

[str. 21]

Trzy z siedmiu kontrolowanych funduszy wojewódzkich¹² nie umożliwiły osobom fizycznym dostępu do dotacji lub niskoprocentowanych pożyczek, z których mogły korzystać inne podmioty. Przykładowo, osoby fizyczne w WFOŚiGW w Łodzi miały dostęp do środków funduszu jedynie za pośrednictwem banków komercyjnych, poprzez uzyskanie dotacji na częściową spłatę kapitału kredytu bankowego. Przy wysokich kosztach kredytu, znacząca część udzielonego przez WFOŚiGW w Łodzi dofinansowania konsumowana była przez banki, które dodatkowo pozyskiwały nowych klientów. Przy takiej ofercie Funduszu, z usług banków korzystać musiały także osoby fizyczne, które posiadały część środków na realizację planowanych inwestycji proekologicznych. Ponadto, osoby nieposiadające zdolności kredytowej, które w szczególności potrzebowały skorzystać z dofinansowania np. na wymianę pieca czy usunięcie wyrobów zawierających azbest, zostały pozbawione możliwości uzyskania takiej pomocy.

Nieatrakcyjna oferta dla osób fizycznych

Pomimo, że wszystkie kontrolowane fundusze wojewódzkie opracowały program priorytetowy w zakresie „usuwania azbestu”, to osoby fizyczne nie zostały przewidziane do bezpośredniego ubiegania się o pomoc finansową w formie dotacji. Wyniki kontroli potwierdziły przypadki celowego ograniczenia gminom dofinansowania planowanego na to zadanie w obawie przed nadmiernym zainteresowaniem ofertą funduszu. Najwyższa Izba Kontroli w informacji o wynikach kontroli P/15/087 – Realizacja „Programu Oczyszczania Kraju z Azbestu na lata 2009–2032” zwracała m.in. uwagę na bardzo wolne tempo osiągania celów określonych w tym Programie, na obowiązek nałożony głównie na właściciela nieruchomości. Niektóre fundusze

¹² WFOŚiGW w Białymstoku, WFOŚiGW w Łodzi oraz WFOŚiGW w Opolu, który od 2017 r. uruchomił programy wsparcia dla osób fizycznych obsługiwanych bezpośrednio przez Fundusz.

wojewódzkie proponowały osobom fizycznym tylko dopłaty do oprocentowania kredytów oraz częściowe spłaty rat kapitału kredytów bankowych. Podobne, zachowawcze stanowisko zajmowały w przypadku działań dotyczących ograniczania niskiej emisji. Bezpośrednie wsparcie w tym zakresie kierowane było do samorządów terytorialnych, wspólnot mieszkaniowych, natomiast osoby fizyczne zamieszkujące w domach jednorodzinnych zmuszone były do korzystania z ofert banków komercyjnych. [str. 24–25]

Niska skuteczność w pozyskiwaniu beneficjentów

We *Wspólnej strategii działania* zauważono, że szansą na lepsze rozpoznanie potrzeb społecznych i środowiskowych, na trafniejsze dostosowanie kierunków dofinansowania przedsięwzięć do potrzeb jest dialog z beneficjentem oraz konsultacje. Według Strategii bardzo ważne w całym systemie jest optymalne finansowanie polegające na tak dobranych zasadach i formach do specyfiki beneficjenta i celu środowiskowego, aby zagwarantować maksymalną skuteczność (mierzoną wielkością efektu ekologicznego) przy jak największej efektywności finansowej (mierzonej wielkością efektu ekologicznego z jednej zainwestowanej złotówki)¹³. We *Wspólnej strategii działania* podkreślono, że efektywne wydatkowanie środków polega również na realizowaniu coraz większej liczby przedsięwzięć. Ustalenia kontroli NIK niestety wykazały, że w badanym okresie zarówno liczba zawartych umów, jak i ich wartość wykazywały malejącą tendencję, co świadczy o niskiej skuteczności działań organów funduszy wojewódzkich na polu pozyskiwania beneficjentów. [str. 24–25]

Nierówne traktowanie beneficjentów

Pomimo posiadania procedur, zasad i regulaminów, w kontrolowanych częściach funduszach wojewódzkich wystąpiły problemy związane z nierównym traktowaniem beneficjentów. Tylko w jednym funduszu wojewódzkim (WFOŚiGW w Opolu)¹⁴ kontrola NIK nie stwierdziła w tym zakresie nieprawidłowości. W pozostałych funduszach wojewódzkich ustalenia kontroli wskazywały na preferowanie samorządu województwa oraz jednostek mu podległych. Następowало to poprzez np. zaliczanie planowanych inwestycji do tzw. „projektów kluczowych” i udzielanie im pomocy bezwrotnej, podczas gdy na podobne projekty inni beneficjenci mogli otrzymać jedynie pożyczki. Już na etapie tworzenia dokumentacji programowych dla niektórych przedsięwzięć (projekty tzw. „miękkie”, tj. dotyczące badań naukowych, opracowywania planów, programów, ekspertyz, itp.) określano preferencje podmiotowe dla samorządu województwa, przeznaczając dla niego dofinansowanie do 90% kosztów całkowitych zadania, a innym potencjalnym wnioskodawcom – do 50%. Występowały również przypadki odmowy udzielenia dofinansowania wnioskodawcom chcącym realizować określone projekty, podczas gdy podobne przedsięwzięcia proponowane przez samorząd województwa uzyskiwały wsparcie. O dowolności i uznaniowości w weryfikacji wniosków o dofinansowanie projektów świadczą również przypadki, kiedy ten sam czynnik był elementem decydującym zarówno o przyznaniu pomocy finansowej, jak i o odmowie. Innym przykładem nierzetelności było uznaniowe przyznawanie podczas oceny wnio-

¹³ Por. aktualizacja *Wspólnej strategii działania*, punkt 5.3.1. Perspektywa 1 – Finanse (str. 27).

¹⁴ Badaniem objęto 50 wniosków o dofinansowanie (z 1341 wniosków ogółem pozytywnie rozpatrzonych w okresie 2014–2017 I półrocze), których weryfikacja zakończyła się podpisaniem umowy o dofinansowanie oraz 10 wniosków niezakwalifikowanych do dofinansowania

sków – niektórym projektom – dodatkowych punktów m.in. za „ważność oraz znaczenie efektu ekologicznego”. Nieprawidłowości polegały także na częściowym umarzaniu zaciągniętych pożyczek w wysokości innej (wyższej), niż wynikająca z obowiązujących zasad oraz pomimo niedotrzymania terminu realizacji zadania, który był jedną z głównych przesłanek do zastosowania tej formy pomocy. Stwierdzone w trakcie kontroli NIK negatywne praktyki mogą prowadzić do powstania mechanizmów korupcyjnych.

[str. 24–25]

Kontrolowane fundusze wojewódzkie w zasadzie dokonywały rozliczeń zawartych umów o dofinansowanie według obowiązujących w tym zakresie wewnętrznych procedur oraz postanowień umów. Zakończone przez beneficjentów zadania rozliczane były zarówno pod względem finansowym jak i rzeczowym. Uzyskane efekty ekologiczne były weryfikowane podczas rozliczenia końcowego zadania i porównywane z wartościami planowanymi we wniosku o dofinansowanie. Wszystkie kontrolowane fundusze wojewódzkie dokonywały kontroli zrealizowanych zadań zgodnie z zasadami określonymi w każdym z nich. Kontrola NIK ujawniła incydentalne (w trzech funduszach wojewódzkich) przypadki nieprawidłowości przy weryfikacji wniosków o płatność, polegające m.in. na niewyegzekwowaniu od beneficjenta niektórych wymaganych do rozliczenia dokumentów, zaliczeniu do rozliczenia kosztów niekwalifikowalnych oraz dokonywaniu umorzeń pożyczek niezgodnie z przyjętymi zasadami.

Prawidłowe
rozliczanie umów

Najwyższa Izba Kontroli nie stwierdziła nieprawidłowości w sposobie i trybie rozwiązywania z beneficjentami umów o dofinansowanie. Na podstawie badanych prób stwierdzono, że wypowiedzenia wynikały z uzasadnionych przyczyn.

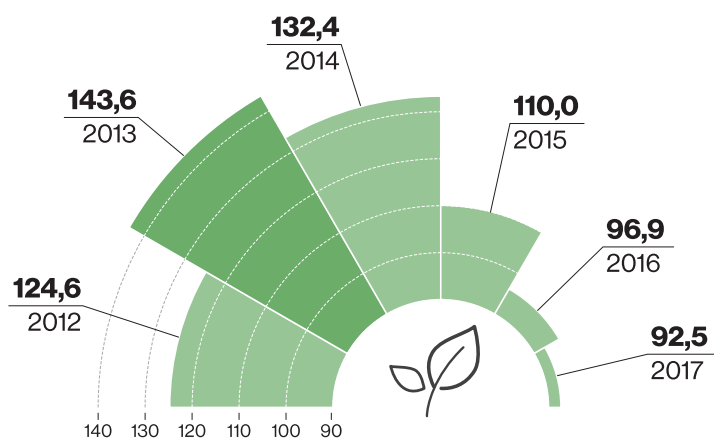
Uwagi NIK dotyczyły natomiast braku należytej staranności (w WFOŚiGW w Łodzi) przy czynnościach dotyczących windykacji należności wymagalnych. Na 10 zbadanych spraw, w dwóch przypadkach, w związku z długotrwałą opieszałością oraz bezczynnością obniżone zostały szanse na wyegzekwowanie kwoty w wysokości 1,6 mln zł. Jest to o tyle istotne, iż w tym właśnie funduszu wysokość należności wymagalnych wykazywała tendencję rosnącą – ze 100,2 mln zł w 2014 r. do 114,2 mln zł w 2016 r. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli zarówno mechanizmy kontroli zarządczej, jak i komunikacja pomiędzy poszczególnymi komórkami merytorycznymi nie zadziałały prawidłowo.

[str. 25–27]

Do stycznia 2010 r. fundusze wojewódzkie mogły obejmować lub nabywać udziały lub akcje w spółkach, jeżeli statutowym lub ustawowym przedmiotem działalności tych spółek była ochrona środowiska i gospodarka wodna. Po 2010 r. fundusze nie prowadziły już tego rodzaju działalności. Posiadały jednak udziały i akcje, które wcześniej zostały objęte, nabyte lub przejęte za wiarygodności. Wartość tych aktywów w skali całego kraju ulegała ciągłemu obniżeniu ze 132,4 mln zł w 2014 r. do 95,9 mln zł w 2016 r. i do 92,5 mln zł w 2017 r.

„Zamrożone” środki
finansowe w akcjach
i udziałach

Infografika nr 4

Spadek wartości akcji i udziałów w latach 2012–2017 w mln zł¹⁵.

Źródło: Informacja o gospodarowaniu środkami w wojewódzkich funduszach ochrony środowiska i gospodarki wodnej za rok: 2014, 2015 oraz 2016 oraz dane za 2017 r. pozyskane w ramach informacji od 16 funduszy wojewódzkich.

Odpisy aktualizujące wartość udziałów i akcji wynikające z utraty ich wartości, likwidacji spółek oraz zbycia części tych aktywów tylko w 2016 r. wyniosły 15,2 mln zł. Ustalenia kontroli NIK wykazały, że organy skontrolowanych funduszy wojewódzkich wykazywały bierność w zakresie gospodarowania tego rodzaju aktywami¹⁶. Nie posiadały koncepcji gospodarowania tym majątkiem i nie prowadziły analizy rentowności posiadanych udziałów lub akcji. Również we *Wspólnej strategii działania*, nie określono właściwego modelu postępowania z tego rodzaju aktywami. Wypracowanie wspólnej metodologii postępowania w tym zakresie byłoby w ocenie Najwyższej Izby Kontroli wskazane, ponieważ zgromadzone przez wojewódzkie fundusze udziały i akcje – najczęściej mniejszościowe – nie dają funduszom narzędzi wpływu na działalność spółek. W toku kontroli ustalono, że najwyższe odpisy aktualizujące wartość udziałów i akcji występowały z tytułu posiadania akcji Banku Ochrony Środowiska S.A. (BOŚ S.A.). W samym tylko WFOŚiGW w Warszawie wg stanu na 31 grudnia 2016 r. wartość nominalna posiadanych akcji w BOŚ S.A. wynosiła 21 036 tys. zł, a wartość odpisu – 17 867 tys. zł. Analiza dokumentów w sześciu funduszach wojewódzkich, które posiadały udziały i akcje¹⁷ wykazała, że trzy (WFOŚiGW w Gdańsku, WFOŚiGW w Łodzi oraz WFOŚiGW w Opolu) rozpoczęły skuteczną procedurę wyzbywania się aktywów, co do których istniało przypuszczenie, że będą generować w przyszłości koszty finansowe lub spółki zmieniły zakres swojej działalności. Pozostałe zarządy funduszy wojewódzkich zachowały bierność w tym zakresie. [str. 27–29]

**Gospodarne
wydatkowanie
środków
na funkcjonowanie
organów i biur**

Koszty działalności operacyjnej obejmowały również, oprócz wydatków ponoszonych na zadania określone w art. 400a ustawy *Prawo ochrony środowiska*, koszty związane z utrzymaniem organów (tj. rada nadzorcza i zarząd) oraz biur.

¹⁵ Dla pełnego zobrazowania zjawiska, przedstawiono dane finansowe z okresu wcześniejszego niż objęty kontrolą NIK.

¹⁶ Z kontrolowanych sześciu funduszy wojewódzkich jedynie WFOŚiGW w Białymstoku nie posiadał w kontrolowanym okresie tego typu aktywów.

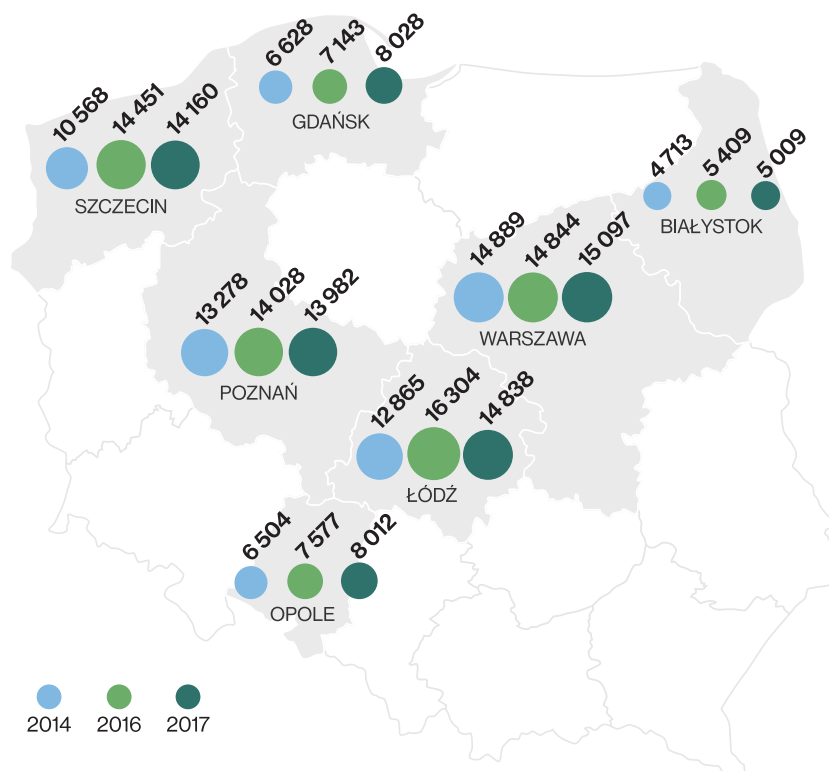
¹⁷ Pod uwagę wzięto również WFOŚiGW w Warszawie, który objęty był kontrolą rozpoznawczą.

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

W strukturze kosztów ogółem ponoszonych przez wszystkie fundusze wojewódzkie, koszty działalności operacyjnej w latach 2014–2016 wahały się od 21% (w 2014 r.) do 20,5% (w 2016 r.). W kontrolowanych siedmiu funduszach wojewódzkich wynik obliczeń znacząco odbiegał od średniej ogólnopolskiej i kształtował się średnio w analizowanych trzech latach od 13% w WFOŚiGW w Łodzi do 41% w WFOŚiGW w Białymstoku. Ze wstępnych (niezweryfikowanych) danych za 2017 rok wynikało, że w kontrolowanych funduszach wojewódzkich koszty działalności operacyjnej stanowiły od 16% (WFOŚiGW w Łodzi) do 45% (w WFOŚiGW w Białymstoku) kosztów ogółem, a średni wskaźnik osiągnięty dla wszystkich funduszy wojewódzkich w tym roku wyniósł 24%.

Infografika nr 5

Koszty utrzymania organów i biur w latach 2014–2017 w tys. zł



Źródło: Ustalenia kontroli NIK.

[str. 29–30]

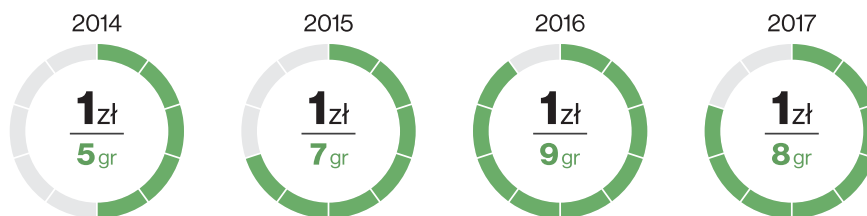
Najwyższa Izba Kontroli pragnie zwrócić uwagę, iż 1 złotówka wydana na przedsięwzięcia określone w ustawie *Prawo ochrony środowiska* generowała w latach 2014–2017 koszty jej obsługi, które wynosiły odpowiednio: 5 gr., 7 gr, 9 gr. i 8 gr.

Rosnące koszty obsługi finansowania projektów

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Infografika nr 6

Relacja kosztów obsługi do wydatków poniesionych na ochronę środowiska i gospodarkę wodną



Źródło: Ustalenia kontroli NIK.

Ustalenia kontroli NIK w siedmiu funduszach wojewódzkich wykazały, że poza jednostkowymi nieprawidłowościami stwierdzonymi w czterech funduszach wojewódzkich, koszty utrzymania organów i biura były ponoszone w sposób gospodarny i racjonalny. Nieprawidłowości stwierdzone podczas kontroli NIK, dotyczyły niegospodarności: przy zatrudnianiu doradcy zarządu w jednym z funduszy wojewódzkich, opłaceniu szkolenia 40-godzinnego kursu trzem pracownikom za granicą, wykonania dokumentacji a następnie zaniechania przeprowadzenia modernizacji pomieszczenia, zlecenia dodatkowych usług prawnych pomimo posiadania kompleksowej umowy z kancelarią prawną na obsługę w tym zakresie, wydatkowaniu środków na szkolenia pracowników podczas gdy obowiązki które wykonywali nie wpisywały się w temat szkolenia oraz błędów w rozliczaniu delegacji służbowych. [str. 30–31]

4. WNIOSKI

Zainicjowanie działań na rzecz zmiany wspólnej strategii działania NFOŚiGW oraz funduszy wojewódzkich w taki sposób, aby wyznaczone w niej cele zostały skoncentrowane na zagadnieniach kluczowych dla ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Podjęcie działań mających na celu:

- 1) objęcie osób fizycznych finansowaniem na zasadach i w formach przewidzianych dla innych beneficjentów, w celu zwiększenia dostępności oferty;
- 2) optymalizację relacji między finansowaniem zwrotnym a bezzwrotnym, jako narzędzia przeciwdziałania nadmiernej kumulacji wolnych środków;
- 3) wycofanie się z zaangażowania kapitałowego w akcje i udziały, w stosunku do których dokonane były odpisy aktualizujące;
- 4) wydłużenie maksymalnego okresu rozliczeniowego dotacji poza okres jednego roku kalendarzowego.

Prezes Zarządu
Narodowego Funduszu
Ochrony Środowiska
i Gospodarki Wodnej

Prezesa Zarządów
wojewódzkich
funduszy
ochrony środowiska
i gospodarki wodnej

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Działalność Funduszy Wojewódzkich w zakresie zadań dotyczących ochrony środowiska i gospodarki wodnej

Główne obszary dofinansowywane środkami funduszy wojewódzkich

Kontrolowane fundusze wojewódzkie określały na podstawie przyjętych strategii działania poszczególne priorytety oraz programy priorytetowe w ramach dziedzin. Fundusze wojewódzkie dowolnie decydowały które dziedziny będą stanowiły priorytety, przy czym podstawę stanowiły priorytety określone we *Wspólnej strategii działania*. Priorytety i programy określone były na rok kalendarzowy, a w kontrolowanym okresie widoczna była ich kontynuacja w latach następnych. Analiza priorytetów i programów priorytetowych wykazała, że poszczególne fundusze wojewódzkie dofinansowywały zadania w ramach dziedzin (od czterech do siedmiu), a w nich nawet do dziewięciu przedsięwzięć priorytetowych. Tak duża liczba programów priorytetowych powodowała brak ukierunkowania strategicznego – skoncentrowania celów na zadaniach kluczowych.

Przykłady

W WFOŚiGW w Szczecinie listy przedsięwzięć priorytetowych obejmowały siedem dziedzin, w ramach których przyjmowano od czterech do dziewięciu przedsięwzięć priorytetowych. I tak:

- w dziedzinie ochrona czystości wód i gospodarka wodna były to m.in.: budowa, rozbudowa i modernizacja oczyszczalni ścieków oraz budowa systemów kanalizacyjnych dociążających istniejące oczyszczalnie, zgodnie z wymogami Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych, zapewnienie odpowiedniej jakości wody przeznaczonej do spożycia, modernizacja stacji uzdatniania wody, zabezpieczenie przed powodzią i podtopieniem, wspieranie budowy wałów i innych urządzeń melioracji wodnych podstawowych, wspieranie pilotażowego programu budowy małych, przydomowych oczyszczalni ścieków na terenach, gdzie budowa sieci kanalizacyjnych jest nieuzasadniona ekonomicznie;
- w dziedzinie gospodarka odpadami, ochrona powierzchni ziemi i wdrażanie czystych technologii były to m.in.: wspieranie zadań ujętych w Krajowym i Wojewódzkim Planie Gospodarki Odpadami, zwłaszcza związanych z realizacją kompleksowych programów gospodarki odpadami komunalnymi, szczególnie w gminach, gdzie realizowane są wspólne, międzygminne przedsięwzięcia o zasięgu regionalnym, unieszkodliwianie odpadów niebezpiecznych, w tym odpadów zawierających azbest, wspieranie przedsięwzięć związanych z odzyskaniem surowców wtórnych oraz gospodarczym wykorzystaniem odpadów, doposażenie zakładów pozyskujących i przetwarzających odpady w sprzęt specjalistyczny, wspieranie pilotażowych projektów związanych ze zbieraniem i przetwarzaniem odpadów ulegających biodegradacji;
- w dziedzinie ochrona czystości powietrza, odnawialne źródła energii, ochrona przed hałasem były to m.in.: wspieranie przedsięwzięć zmierzających do ograniczenia emisji zanieczyszczeń gazowych, cieplarnianych i pyłów do atmosfery, wspieranie modernizacji istniejących źródeł ciepła, w szczególności na terenach miejskich i uzdrowiskowych, wdrażanie Programu KAWKA, współfinansowanego ze środków NFOŚiGW, rozwój potencjału wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych.

W WFOŚiGW w Poznaniu, przyjęte w kontrolowanych latach listy przedsięwzięć priorytetowych zapewniały ciągłość działań nakierowanych na uzyskanie efektów środowiskowych w sześciu dziedzinach, polegających m.in. na:

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- dla ochrony wód i gospodarki wodnej – na budowie, rozbudowie lub modernizacji oczyszczalni ścieków i budowie kanalizacji sanitarnych dociążających istniejące oczyszczalnie, zawartych w Krajowym Programie Oczyszczania Ścieków Komunalnych oraz na budowie lub modernizacji urządzeń instalacji związanych z gospodarką osadami ściekowymi i zwiększających bezpieczeństwo przeciwpowodziowe, a także małej retencji;
- dla ochrony powietrza – na ograniczeniu niskiej emisji oraz na zwiększeniu wykorzystania energii z odnawialnych źródeł i na działaniach w zakresie oszczędności energii i poprawy efektywności energetycznej;
- dla ochrony ziemi – na zabezpieczeniu, rekultywacji nieczynnych, niespełniających wymagań składowisk na terenach objętych ponadlokalnymi systemami gospodarki odpadami i rekultywacji terenów zdegradowanych zgodnie z Planem Gospodarki Odpadami dla Województwa Wielkopolskiego oraz na unieszkodliwianiu odpadów niebezpiecznych, w tym poprzez usuwanie i unieszkodliwianie wyrobów zawierających azbest na terenie województwa wielkopolskiego.

WFOŚiGW w Warszawie na dofinansowanie zadań realizowanych w ramach programów priorytetowych przeznaczył około 60% planu. Pozostałe środki przeznaczał na dofinansowanie pozaprogramowych, indywidualnych projektów środowiskowych.

W WFOŚiGW w Łodzi okres wdrażania programów priorytetowych wynosił dwa–cztery lata. W przypadku zainteresowania ze strony beneficjentów uruchamiano kolejne edycje programów, zapewniając tym samym ciągłość działań nakierunkowanych na uzyskanie planowanych efektów ekologicznych. Celem zwiększenia wykorzystania środków m.in. modyfikowano parametry poszczególnych programów. Przykładowo w programie „Wykonanie podłączeń budynków do zbiorczego systemu kanalizacyjnego” zrezygnowano z wymogu obowiązującego w pierwszej edycji, że beneficjent mógł złożyć jeden wniosek w ciągu roku kalendarzowego, na minimum 50 sztuk podłączeń. W drugiej edycji programu minimalna liczba podłączeń wynosiła 30 i istniała możliwość złożenia więcej niż jednego wniosku w ciągu roku.

Jednocześnie w WFOŚiGW w Łodzi podejmowano niekorzystne dla potencjalnych beneficjentów decyzje o ograniczeniu możliwego dofinansowania dla części wnioskodawców realizujących zadania z zakresu usuwania wyrobów zawierających azbest (z 99% do 85%), przy czym zadanie to wykazywane było jako priorytetowe. Zauważyć przy tym należy, że program ten cieszył się z roku na rok coraz większym zainteresowaniem samorządów gminnych, a WFOŚiGW w Łodzi posiadał dostateczne środki finansowe, pozwalające na utrzymanie dofinansowania na wcześniejszym poziomie (99%). Środki finansowe były jednak przekazywane w depozyt terminowy, zamiast na realizację zadań proekologicznych.

Ustalane przez rady nadzorcze wojewódzkich funduszy listy przedsięwzięć priorytetowych nakierunkowane były na osiągnięcie efektów ekologicznych określonych w poszczególnych strategiach działania przyjętych przez fundusze wojewódzkie. Nadrzędnym priorytetem dla funduszy wojewódzkich było wspieranie przedsięwzięć dofinansowywanych ze środków zagranicznych, niepodlegających zwrotowi oraz ze środków NFOŚiGW. Wspomagając osiągnięcie długoterminowych celów, organy wojewódzkich funduszy wdrażały programy priorytetowe i konkursy. W poszczególnych funduszach struktura finansowania pod względem sposobu udzielanego wsparcia była zróżnicowana.

Nadrzędność
osiągania efektów
ekologicznych

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

We wszystkich kontrolowanych funduszach wojewódzkich ustalone były kryteria obowiązujące przy rozpatrywaniu złożonych projektów do dofinansowania. Głównym kryterium oceny było osiągnięcie w wyniku realizacji danego zadania planowanego efektu ekologicznego. Kryteria te były znane beneficjentom jeszcze przed złożeniem wniosku o dofinansowanie i wynikały ze strategii działania danego funduszu wojewódzkiego.

Przykłady

W planach działalności WFOŚiGW w Szczecinie przyjętych na poszczególne lata 2014–2017 określono m.in., że w procesie rozpatrywania zgłaszanych do dofinansowania projektów zasadnicze znaczenie mieć będzie ocena efektu ekologicznego oraz efektu rzeczowego, przy zachowaniu efektywności ekonomicznej przedsięwzięcia. W strategiach działania tego Funduszu na lata 2013–2016 oraz na lata 2017–2020 określono, jakie wskaźniki będą stosowane przy realizacji zadań, jak na przykład w zakresie przedsięwzięć związanych z:

- ochroną wód: liczba dodatkowych osób korzystających z ulepszanego oczyszczania ścieków, liczba mieszkańców podłączonych do wybudowanej sieci kanalizacji sanitarnej, ilość suchej masy odpadów poddanej przetworzeniu (Mg/rok), liczba instalacji o podwyższonym stopniu redukcji ładunku ścieków (szt.);
- gospodarką odpadami: ograniczenie masy składowanych odpadów komunalnych (Mg/rok), masa odpadów niebezpiecznych poddanych odzyskowi lub prawidłowemu unieszkodliwieniu (Mg/rok), masa unieszkodliwionych lub zabezpieczonych odpadów niebezpiecznych zawierających azbest (Mg/rok), poziom recyklingu i przygotowania do ponownego użycia wybranych frakcji odpadów (%), powierzchnia zrehabilitowanych składowisk (ha);
- ochroną powietrza: ograniczenie emisji dwutlenku węgla, tlenków siarki, tlenków azotu i pyłów (Mg/rok), ograniczenie lub uniknięcie emisji CO₂ (Mg/rok).

W WFOŚiGW w Gdańsku projekty zrealizowane w trybie konkursowym stanowiły w latach objętych kontrolą od 2% do 27% wykonanego finansowania.

Poziom przychodów wojewódzkich funduszy sprzyjający intensyfikacji działań na rzecz ochrony środowiska i gospodarki wodnej

Przychody ogółem skontrolowanych funduszy wojewódzkich wzrastały. Główne ich źródło (od 53% do 86%) stanowiły opłaty za korzystanie ze środowiska oraz przychody finansowe, tj. odsetki od lokat terminowych oraz od udzielonych pożyczek (od 18% do 37%).

W latach 2014–2016 koszty ogółem stanowiące obciążenie funduszy wojewódzkich wyniosły: 771,4 mln zł w 2014 r., 780 mln zł w 2015 r. oraz 785 mln zł w 2016 r. i „konsumowały” odpowiednio 83%, 74,9%, 77,8% przychodów ogółem.

W kontrolowanych jednostkach, tylko w WFOŚiGW w Opolu stwierdzono nieprawidłowości¹⁸ polegające na prezentowaniu nierzetelnych danych w rocznych sprawozdaniach z działalności. Stwierdzone przez NIK nieprawidłowości dotyczyły zarówno liczby wykazanych przyjętych i rozpatrzonych wniosków o dofinansowanie, jak i kwalifikacji poszczególnych przychodów.

¹⁸ Nieprawidłowości na kwotę 299 124 tys. zł.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W skontrolowanych funduszach wojewódzkich główną formą dofinansowania przedsięwzięć były pożyczki. W latach 2014–2016 faktyczne wypłaty środków na rachunki bankowe beneficjentów z tytułu udzielonych pożyczek wyniosły odpowiednio: 1972 mln zł, 2164 mln zł i 1182,2 mln zł. Taka struktura finansowania oparta była o *Wspólną strategię działania*, która zakładała utrzymanie przewagi finansowania zwrotnego nad bezzwrotnym. Przeprowadzone na potrzeby opracowania ww. strategii analizy, sugerowały utrzymanie finansowania zwrotnego na poziomie około 60%. Taką proporcję zachowywał jedynie WFOŚiGW w Łodzi. W pozostałych funduszach wojewódzkich pożyczki stanowiły około 70%–80%, a w skrajnym przypadku nawet ponad 90% finansowania (w WFOŚiGW w Opolu w 2014 r. – 93%). Kolejną formą było udzielanie dotacji, które zgodnie z warunkami zawartymi w umowach o dofinansowanie musiały być wykorzystane przez beneficjenta do końca roku kalendarzowego, w którym przyznano wsparcie. Wyjątkiem był WFOŚiGW w Łodzi, który przyznawał dotacje na okres dłuższy niż jeden rok, umożliwiając tym samym beneficjentom skuteczne ich wykorzystanie.

Zasady udzielania i rozliczania wsparcia finansowego w poszczególnych wojewódzkich funduszach były różne.

Przykłady

Najbardziej korzystny – w ocenie NIK – w tym zakresie system wdrożony został w WFOŚiGW w Łodzi. Fundusz ten finansował zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej głównie w trybie ciągłym, a umowy o udzielenie pomocy mogły być zawierane według ogólnie obowiązujących zasad przez cały rok kalendarzowy. Dotacje, podobnie jak pożyczki, mogły być udzielane na podstawie umów wieloletnich. Taki sposób przyznawania dofinansowania umożliwiał sukcesywną realizację i rozliczanie zadań, w okresie dłuższym niż jeden rok.

Zupełnie inaczej dotacje przyznawano i rozliczano w WFOŚiGW w Warszawie. W Funduszu tym dofinansowanie udzielane było głównie w ramach programów priorytetowych, w terminach wskazanych przez organy Funduszu, przypadających przeważnie na pierwsze półrocze danego roku. Rozliczenie udzielonej dotacji każdorazowo musiało nastąpić przed zakończeniem roku budżetowego.

Stan wolnych środków w funduszach wojewódzkich utrzymywał się na wysokim poziomie. Faktyczne kwoty środków finansowych pozostających na rachunkach bankowych funduszy na koniec roku były nawet kilkakrotnie wyższe od pierwotnie planowanych. Równocześnie, w kontrolowanym okresie zmalała wartość pomocy finansowej udzielanej beneficjentom. Wprawdzie w pięciu z siedmiu kontrolowanych funduszach wojewódzkich w 2015 r. wydatkowano na zadania proekologiczne więcej środków niż w roku poprzednim, to jednak wartość pomocy przyznanej w roku 2016 była we wszystkich skontrolowanych funduszach niższa niż w roku 2014. W konsekwencji niepełnego wykonania planu finansowego wsparcia zdarzały się przypadki, że kwota wolnych środków przewyższała wartość udzielonej pomocy. Tymczasem pozostające w dyspozycji funduszy wojewódzkich wolne środki mogły zostać wykorzystane i przyczynić się

Formy udzielanego wsparcia

Fundusze nie zapewniły dostatecznego wykorzystania zgromadzonych środków na zadania z zakresu ochrony środowiska

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

do zwiększenia osiągniętych efektów ekologicznych. Przyczyną kumulacji wolnych środków, rozumianych jako środki finansowe znajdujące się na rachunkach bankowych pomniejszone o wszelkie zobowiązania, była m.in. struktura finansowania zadań. Corocznie fundusze wojewódzkie nie wykonywały planu pożyczek, ponieważ dofinansowanie udzielane w tej formie było dla beneficjentów mniej atrakcyjne. Z kolei niższe wykonanie planu pożyczek prowadziło do zmniejszenia dofinansowania dotacyjnego.

Tabela nr 1

Wartości wolnych środków w kontrolowanych funduszach wojewódzkich były następujące (dane w tys. zł):

WFOŚiGW w:	Stan na 31.12.2014 r.	Stan na 31.12.2015 r.	Stan na 31.12.2016 r.	Stan na 31.12.2017 r.
Białymstoku	0	0	0	4.505
Gdańsku	0	0	0	0
Łodzi	0	0	74.900	156.822
Opolu	141.371	142.028	148.924	0
Poznaniu	3.456	56.284	56.283	0
Szczecinie	153.016	130.805	147.219	61.896
Warszawie	28.806	116.813	175.725	104.168

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ustaleń kontroli NIK oraz danych przekazanych na dzień 31 grudnia 2017 r. przez ww. wojewódzkie fundusze.

Przykłady

W WFOŚiGW w Opolu stan wolnych środków zwiększył się ze 141 371 tys. zł na koniec 2014 r. do 148 924 tys. zł na koniec 2016 r. Łączne wydatki Funduszu na pomoc pożyczkową i dotacyjną zmniejszyły się ze 148 625 tys. zł w 2014 r. do 72 817 tys. zł w 2016 r. (o 51%). Na koniec 2016 r. kwota wolnych środków dwukrotnie przewyższyła wartość udzielonego w tym roku dofinansowania.

W WFOŚiGW w Szczecinie kwota wolnych środków była zmienna i na koniec roku wynosiła: 153 016 tys. zł w 2014 r., 130 805 tys. zł w 2015 r. i 147 219 tys. zł w 2016 r. Kwota środków wydatkowanych na pożyczki i dotacje regularnie malała – ze 144 052 tys. zł w 2014 r., do 103 005 tys. zł w 2015 r. i 91 826 tys. zł w 2016 r. – i była każdorazowo niższa niż kwota wolnych środków na koniec danego roku.

W WFOŚiGW w Warszawie wolne środki zwiększyły się aż sześciokrotnie – z 28 806 tys. zł w 2014 r. do 175 725 tys. zł w 2016 r. Równocześnie wartość wsparcia pożyczkowego i dotacyjnego zmniejszyła się z 219 868 tys. zł w 2014 r. do 198 256 tys. zł w 2016 r. Kwoty środków pozostałych w dyspozycji WFOŚiGW były znacząco wyższe od wartości pierwotnie planowanych, a stan wolnych środków na koniec każdego roku przewyższał kwotę wykorzystaną w ciągu dwóch lat na ochronę środowiska w poszczególnych dziedzinach.

Jak zauważyli sami Prezesi Zarządów kontrolowanych funduszy wojewódzkich, pozostawianie znaczących kwot na koniec roku na rachunkach bankowych spowodowane było m.in. długotrwałymi procedurami w udzielaniu zamówień publicznych, procesem inwestycyjnym oraz konkurencją ze

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

strony środków „unijnych”, jak również niektórych banków komercyjnych, które udzielały beneficjentom indywidualne kredyty na porównywalnych lub korzystniejszych warunkach. Wysoki stan wolnych środków wskazywał na fakt, iż organy funduszy wojewódzkich nieskutecznie działały na polu tworzenia warunków do wdrażania finansowania ochrony środowiska i gospodarki wodnej, tj. celu działania wojewódzkich funduszy, określonego w art. 400b ust. 2a ustawy *Prawo ochrony środowiska*.

Według danych uzyskanych w toku kontroli ze wszystkich 16 funduszy wojewódzkich, stan wolnych środków wojewódzkich funduszy w latach 2014–2017 wynosił łącznie odpowiednio: 560,4 mln zł, 641,4 mln zł, 1.084 mln zł oraz 661,9 mln zł. Na przykład w 2014 r. wolne środki wykazywało siedem funduszy wojewódzkich, w 2015 r. – 10, a w 2017 r. – 12, przy czym kwoty w poszczególnych funduszach wojewódzkich kształtowały się od 1,2 mln zł w 2014 r. w WFOŚiGW w Zielonej Górze do 175 725 mln zł w 2016 r. w WFOŚiGW w Warszawie.

Znaczny udział środków pieniężnych w strukturze aktywów wojewódzkich funduszy „zauważono” dopiero we *Wspólnej strategii działania na lata 2017–2020*. W jednej z rekomendacji wskazano, iż należy dążyć do zwiększenia wykorzystania dostępnych środków finansowych pozostających w gestii funduszy.

Wolne środki przekazywane były na depozyty terminowe lub w formie „overnight” w 2014 r. do banków komercyjnych, a od 2015 r. do Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK), przynosząc funduszom wojewódzkim przychody finansowe. W ten sposób wolne środki nie były wykorzystywane na działalność podstawową, do realizacji której zostały powołane fundusze wojewódzkie. Zamiast wdrażać finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej i skuteczniej współpracować w tym zakresie z innymi podmiotami/potencjalnymi beneficjentami – wojewódzkie fundusze część aktywności kierowały na osiągnięcie zysków bilansowych, zapominając, że nie pełni on roli podstawowego miernika efektywności działania funduszy wojewódzkich.

Wolne środki
finansowe lokowane
w depozyty terminowe

Przykłady

W WFOŚiGW w Łodzi stwierdzono przypadki lokowania wolnych środków finansowych zamiast wykorzystania ich na działalność proekologiczną. Zarząd WFOŚiGW w Łodzi podjął pod koniec 2016 r. decyzję o ograniczeniu możliwości dofinansowania dla części wnioskodawców realizujących zadania z zakresu usuwania wyrobów zawierających azbest – z 99% do 85%. Równocześnie wolne środki finansowe, które wystarczyłyby na pokrycie zgłoszonych w tym zakresie potrzeb, lokowane były w depozytach terminowych. Na koniec 2016 r. stan wolnych środków wyniósł 74 878 tys. zł. Przestanką obniżenia poziomu dofinansowania była chęć zabezpieczenia finansowania wszystkich podmiotów, które złożyły wnioski, a także ograniczenie w przyszłości wzmożonej aktywności w usuwaniu azbestu.

Według stanu na koniec roku kwota wolnych środków pieniężnych WFOŚiGW w Warszawie wynosiła: 28 806 tys. zł w 2014 r., 116 813 tys. zł w 2015 r., 175 725 tys. zł w 2016 r. W ciągu roku wolne środki Funduszu lokowane były w BGK w formie depozytów terminowych. W kolejnych okresach średnia kwota

depozytów terminowych wynosiła 59 667 tys. zł w 2015 r., 28 446 tys. zł w 2016 r., 19 786 tys. zł w I kwartale 2017 r. Średni okres depozytu wydłużył się odpowiednio z 35, do 51 i do 52 dni. Ponadto, wolne środki Funduszu, które nie zostały przekazane w depozyt terminowy i nie zostały wydatkowane w danym dniu, przekazywane były na koniec każdego dnia roboczego w depozyt overnight. Z przekazanych w depozyt środków WFOŚiGW w Warszawie uzyskał przychody w wysokości 3314 tys. zł w 2015 r., 3718 tys. zł w 2016 r. i 309 tys. zł w I kwartale 2017 r. Jednocześnie odmówił udzielenia dotacji w kwocie 13 tys. zł, pomimo iż wniosek był merytorycznie zasadny do udzielenia pomocy. Jako przesłankę odmowy udzielenia pomocy finansowej wskazano wyczerpanie alokacji.

Niektóre fundusze wojewódzkie nie zapewniły równego traktowania beneficjentów

W wojewódzkich funduszach określono zasady udzielania dofinansowania dla zadań realizowanych w ramach ogłaszanych programów priorytetowych i konkursów oraz w trybie indywidualnym. Przyznanie dofinansowania uzależnione było m.in. od oceny planowanego efektu ekologicznego i rzeczowego zadań oraz ich zgodności z kryteriami wyboru przedsięwzięć. Nie wszystkie fundusze wojewódzkie zapewniły jednak równe traktowanie beneficjentów oraz prawidłowe przyznawanie i rozliczanie dofinansowania. Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono w sześciu funduszach wojewódzkich. W dwóch z nich stwierdzono, że organy tych funduszy preferowały wnioski marszałków województw lub podmiotów im podległych, przyznając im korzystniejsze formy dofinansowania. Jednocześnie, inni beneficjenci na podobne zadania mogli ubiegać się jedynie o pożyczkę.

Przykłady

W WFOŚiGW w Warszawie w latach 2015–2016 przyznano dotacje w kwocie 6518 tys. zł w trybie poza konkursowym podmiotom, których projekty określone były jako „kluczowe dla województwa mazowieckiego”. Kluczowość projektów polegała na termomodernizacji części (nie całości) nieruchomości, wymianie oświetlenia oraz wymianie bądź modernizacji kotłowni lub kanalizacji sanitarnej. W ocenie NIK powyższe projekty nie miały faktycznie kluczowego charakteru i mogły być rozpatrzone w trybie konkursowym. Wprowadzenie instytucji „projektów kluczowych” spowodowało, że jednostki podległe Województwu Mazowieckiemu objęte zostały korzystniejszą niż inni beneficjenci – bezzwrotną formą dofinansowania. Taki sposób postępowania nie zapewniał jednakowego traktowania beneficjentów i równej dostępności do środków Funduszu.

W WFOŚiGW w Białymstoku nierzetelnie oceniono cztery wnioski z dziedziny ochrony przyrody (z 50 skontrolowanych). Wnioski te otrzymały dodatkowe punkty np. za programowy charakter zadania, czy innowacyjność i brak dublowania innych projektów, w sytuacji gdy inne – podobne wnioski nie były w ten sposób premiiowane. Ten sam czynnik – dekoracyjny charakter zadania, był powodem zarówno przyznania dofinansowania, jak i odmowy.

W WFOŚiGW w Łodzi, Zarząd Funduszu przyznał w 2017 r. w dziedzinie badania naukowe dotację dla Województwa Łódzkiego w wysokości 90 tys. zł, stanowiącą 90% kosztów całkowitych zadania. Pozostałym 10 wnioskodawcom przyznano niższą procentowo dotację niż Województwu Łódzkiemu – do 50% kosztów całkowitych zadania (na łącznie 290 tys. zł). Decyzja Zarządu Funduszu oparta była o wprowadzone od 2017 r. przez Radę Nadzorczą Funduszu

zmiany w procedurach przyznawania pomocy finansowej, ustalające wyższe dofinansowanie dla Województwa Łódzkiego niż dla pozostałych podmiotów (w zakresie opracowywanych programów, badań i ekspertyz). Takie postępowanie tłumaczono m.in. strategicznym charakterem dokumentów sporządzanych przez Województwo Łódzkie. Na preferowanie Województwa Łódzkiego i nierówne traktowanie beneficjentów wskazywała także sytuacja, w której Zarząd Funduszu odmówił dwóm gminom przyznania dofinansowania na sporządzenie aktualizacji programu usuwania wyrobów zawierających azbest (na 38 tys. zł łącznie)¹⁹. Natomiast Województwu Łódzkiemu przyznał dofinansowanie zarówno na sporządzenie Planu gospodarki odpadami województwa łódzkiego, jak i na jego aktualizację.

WFOŚiGW w Łodzi nierówno traktował osoby fizyczne pragnących otrzymać wsparcie finansowe na zadania proekologiczne. W przypadku wniosków o dofinansowanie usunięcia i utylizacji azbestu do marca 2016 roku osoby fizyczne nie mogły ubiegać się o bezpośrednią pomoc z WFOŚiGW w Łodzi, a na dofinansowanie wymiany pieców – nie mogły liczyć do końca 2017 r. Znając strukturę mieszkaniową chociażby w samym centrum Łodzi, brak było uzasadnienia dla „odsyłania” mieszkańców do banków komercyjnych. Warunkiem przyznania pomocy osobom fizycznym było bowiem zaciągnięcie kredytu bankowego. W konsekwencji, osoby fizyczne ponosiły dużo wyższe koszty, niż pozostali beneficjenci. Postępowanie WFOŚiGW w Łodzi jest o tyle nieuzasadnione, że w „Strategii działania WFOŚiGW w Łodzi na lata 2013–2016 z perspektywą do 2020 roku” wskazano, iż jednym z czynników mających negatywny wpływ na działalność funduszu, a którym fundusz może zarządzać jest ograniczenie finansowania projektów realizowanych przez osoby fizyczne jedynie do produktów realizowanych we współpracy z bankami. Również przeprowadzone na zlecenie WFOŚiGW w Łodzi w 2013 r. badanie jakości usług świadczonych przez banki współpracujące z funduszem wykazało, iż należało rozważyć bezpośrednie finansowanie osób fizycznych, które nie wyrażają potrzeby zaciągnięcia kredytu. W marcu 2016 r. uruchomiono bezpośrednie dofinansowanie osób fizycznych w zakresie obejmującym wyłącznie jedno zadanie, polegające na usuwaniu wyrobów zawierających azbest. Inny pogląd niż w łódzkim funduszu prezentowano w WFOŚiGW w Warszawie, który od 2014 r. całkowicie zrezygnował z pośrednictwa banków komercyjnych w dofinansowywaniu osób fizycznych. Także w WFOŚiGW w Poznaniu postanowiono od 2018 r. zaprzestać udzielania wsparcia finansowego w formie dotacji do częściowej spłaty kapitału kredytów bankowych w związku z uruchomieniem od 2017 roku programów dedykowanych bezpośrednio osobom fizycznym. Ww. Fundusz realizować będzie jedynie – w związku ze zobowiązaniami z lat wcześniejszych – wsparcie finansowe w formie dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych.

Przeprowadzone kontrole w siedmiu funduszach wojewódzkich wykazały, że w większości przypadków prawidłowo i z dochowaniem należytej staranności w gospodarowaniu finansami publicznymi, dokonywano rozli-

Jednostkowe błędy przy rozliczaniu umów

¹⁹ Jako powód odmowy wskazano udzielenie dotacji w latach wcześniejszych na opracowanie planu usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

czeń zawartych umów na realizację zadań proekologicznych. Oprócz analizy dokumentów, weryfikację rozliczenia przeprowadzano również na miejscu u beneficjenta, potwierdzając tym samym faktyczne wykonanie zadania i osiągnięcie efektów. Stwierdzone podczas kontroli NIK jednostkowe nieprawidłowości dotyczyły m.in. umorzenia pożyczek, aneksowania umów po upływie terminu realizacji zadania, obejmowania kontrolą małej liczby zadań w trakcie ich realizacji.

Przykłady

W WFOŚiGW w Poznaniu umorzenia części kwoty jednej z pożyczek (na 20 skontrolowanych) dokonano wprawdzie zgodnie z zawartą w 2008 r. umową z beneficjentem, jednak wysokość określonej w tej umowie ulgi (30%) nie znajdowała oparcia w obowiązujących wówczas wewnętrznych regulacjach Funduszu dotyczących zasad udzielania i umarzania tych pożyczek. W konsekwencji, zobligowany postanowieniami umowy, w 2015 r. Fundusz umorzył kwotę 720 000 zł, w sytuacji gdy udzielona beneficjentowi w 2008 r. ulga nie powinna była przekraczać 5% kwoty pożyczki (120 000 zł). Ponadto w dwóch przypadkach (na 11 skontrolowanych) nierzetelnie zweryfikowano rozliczenia końcowe pożyczki, wskutek akceptacji do dofinansowania kosztów niekwalifikowalnych oraz faktur zapłaconych przed złożeniem wniosku o dofinansowanie. Taki sposób rozliczenia był niezgodny z obowiązującymi procedurami oraz zapisami umów o dofinansowanie.

W WFOŚiGW w Gdańsku wbrew postanowieniom określonym w art. 411 ust. 3 ustawy *Prawo ochrony środowiska* umorzono część pożyczki, pomimo przekroczenia przez beneficjenta terminu wykonania zadania. Nieprawidłowość stwierdzono w dwóch przypadkach na 20 skontrolowanych²⁰.

Zarówno w WFOŚiGW w Gdańsku jak i w WFOŚiGW w Poznaniu występowały przypadki aneksowania umów po kilkumiesięcznym przekroczeniu przez beneficjentów terminu wykonania zadania określonego w umowie. Dodatkowo, w takich sytuacjach w WFOŚiGW w Gdańsku podejmowano decyzje o umorzeniu części pożyczki uznając, że zadanie zostało wykonane w terminie.

W WFOŚiGW w Opolu, wbrew treści § 3 ust. 4 i ust. 5 umowy pożyczki zawartej pomiędzy Funduszem i Powiatem Nyskim, Zarząd Funduszu przyjął rozliczenie końcowe zadania pn. „Termomodernizacja obiektów Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej ZOZ w Głuchołazach – etap I”, pomimo braku dostarczenia przez pożyczkobiorcę dokumentów przyjęcia środka trwałego oraz pomimo uznania dokumentów stanowiących podstawę rozliczenia końcowego zadania przez Zastępcę Prezesa za niekompletne i nieprawidłowo sporządzone.

WFOŚiGW w Gdańsku w niewystarczający sposób wykonywał obowiązki związane z przeprowadzaniem bezpośrednich kontroli projektów, na które przekazano dofinansowanie. Spośród szczegółowo badanych rozliczonych 31 umów, weryfikacja rezultatów na miejscu odbyła się jedynie w 12 przypadkach.

WFOŚiGW w Łodzi nielegalnie przyznał dofinansowanie na sporządzenie sprawozdania z realizacji Planu gospodarki odpadami województwa łódzkiego w wysokości 23 tys. zł. W ocenie NIK, przedmiot tego zadania nie mieścił się w katalogu przedsięwzięć wymienionych w art. 400a ustawy *Prawo ochrony środowiska* i nie wpisywał się w zadania wskazane w procedurach Funduszu do dofinansowania.

²⁰ W konsekwencji, umorzono w sposób niezgodny z przepisami ustawy *Prawo ochrony środowiska* 923 900 zł.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W pięciu z siedmiu kontrolowanych funduszy wojewódzkich stwierdzono występowanie należności wymagalnych, w związku z niewywiązaniem się beneficjentów z warunków określonych w umowach o udzielenie dofinansowania. Tylko w przypadku jednego funduszu wojewódzkiego (WFOŚiGW w Łodzi) kontrola NIK wykazała, że w dwóch sprawach nie dołożono należytej staranności w wyegzekwowaniu należności.

Skuteczność egzekucji
należności wymagalnych

Przykłady

W WFOŚiGW w Łodzi w dwóch przypadkach (na 10 skontrolowanych) w badanym okresie nierzetelnie windykowano należności. Brak właściwego przepływu informacji oraz długotrwała beczynność i opieszałość obniżyły szanse Funduszu na odzyskanie zaległości na kwotę 1552 tys. zł. Do nierzetelnego prowadzenia postępowań przyczynił się niewłaściwy nadzór nad windykacją oraz nieprecyzyjne zapisy procedur windykacji należności WFOŚiGW, które nie określały terminów kolejnych czynności i sposobów postępowania w określonych sytuacjach. W Funduszu wprowadzono zidentyfikowano ryzyko wystąpienia nieskutecznego działania windykacyjnego lub jego zaniechania, jednak nie opracowano skutecznych metod przeciwdziałania takiemu zjawisku.

Poziom należności wymagalnych w WFOŚiGW w Gdańsku wyniósł na koniec: 2014 r. 1635 tys. zł, 2015 r. 5835 tys. zł, 2016 r. 1745 tys. zł i I półrocza 2017 r. 1745 tys. zł. Analiza windykacji zaległości w kwocie 4975 tys. zł (100 %) prowadzonej wobec sześciu dłużników wykazała, że Fundusz podejmował niezbędne czynności zmierzające do odzyskania należnych kwot.

Działalność wojewódzkich funduszy w dziedzinie nabywania akcji oraz udziałów w spółkach prawa handlowego, które funkcjonowały w szeroko rozumianym obszarze ochrony środowiska, decyzją ustawodawcy zakończona została z dniem 1 stycznia 2010 r. Wartość udziałów i akcji posiadanych przez wszystkie fundusze wojewódzkie na dzień 31 grudnia 2014 r. wynosiła 132,4 mln zł, a wartość dokonanych odpisów je aktualizujących 10,6 mln zł. Zbiornicze dane sprawozdawcze wskazywały, że tylko dwa fundusze wojewódzkie: w Białymstoku i Kielcach nie posiadały zarówno akcji jak i udziałów. Według stanu na dzień 31 grudnia 2016 r. wartość akcji i udziałów zmalała do 95,9 mln zł (tj. o 72% w stosunku do roku 2014). W ciągu 2016 r. osiągnięto przychody z tytułu sprzedaży akcji i udziałów w wysokości 2,7 mln zł. We *Wspólnej strategii działania* nie odniesiono się do kwestii zaangażowania kapitałowego funduszy wojewódzkich, pomimo, iż od stycznia 2010 r. fundusze wojewódzkie nie mogły już prowadzić tego typu inwestycji, a dane księgowe wskazywały na stopniową utratę wartości akcji i udziałów. Również w poszczególnych strategiach kontrolowanych funduszy wojewódzkich nie odniesiono się do tego zagadnienia, z wyjątkiem strategii sporządzonej przez WFOŚiGW w Opolu, w której rekomendowano dążenie do ograniczenia działalności i sukcesywnego zbywania posiadanych akcji i udziałów.

Aktywa funduszy
zamrożone w akcjach
i udziałach

Kontrolowane fundusze wojewódzkie z jednym wyjątkiem (WFOŚiGW w Łodzi) nie posiadały żadnej koncepcji zarządzania posiadanymi akcjami i udziałami, które z racji mniejszościowego udziału nie dawały funduszom możliwości wpływu na działalność spółek oraz przeznaczenia osiągniętych

przez nie zysków. W większości przypadków fundusze wojewódzkie generowały jedynie koszty finansowe z tytułu utraty wartości posiadanych akcji i nie podejmowały skutecznych działań mających na celu zbycie tych aktywów.

Przykłady

W okresie kontrolowanym WFOŚiGW w Poznaniu posiadał udziały i akcje pięciu podmiotów o wartości nominalnej 8968 tys. zł, z tego akcje dwóch podmiotów o wartości nominalnej 154,1 tys. zł zostały objęte przez Fundusz w latach 1998–1999 za wierzytelności na podstawie ugód. W latach 2014–2016 wartość bilansowa akcji i udziałów corocznie malała. Na koniec 2014 r. i 2015 r. ich wartość bilansowa wynosiła odpowiednio 11 402 tys. zł i 958 tys. zł, a wg stanu na 31 grudnia 2016 r. zmniejszyła się o 689,4 tys. zł w porównaniu do roku poprzedniego (tj. do kwoty 8897 tys. zł). Zmniejszenie wartości bilansowej było wynikiem corocznego odpisu aktualizującego wartość akcji jednego z podmiotów – BOŚ S.A., dokonywanego z powodu spadku kursu giełdowego tych akcji. Na koniec 2016 r. wartość bilansowa akcji BOŚ S.A. wyniosła 1146 tys. zł (po uwzględnieniu wartości odpisu 8877 tys. zł) i w porównaniu do roku nabycia akcji spadła o 90%. WFOŚiGW w Poznaniu występował do Zarządu Województwa Wielkopolskiego o zgodę na zbycie akcji jednego z podmiotów. Z propozycją ich nabycia, w celu dalszego umorzenia za wynagrodzeniem, wystąpił Fundusz Rozwoju i Promocji Województwa Wielkopolskiego. Ostatecznie do sprzedaży akcji nie doszło w związku z rezygnacją potencjalnego nabywcy.

Wartość zainwestowanych przez WFOŚiGW w Opolu udziałów i akcji spółek wg stanu na ostatni dzień okresu wynosiła w latach 2014–2016 odpowiednio: 2640 tys. zł w 2014 r., 2055 tys. zł w 2015 r., 1710 tys. zł w 2016 r. Za wyjątkiem udziałów w Opolskim Regionalnym Funduszu Poręczeń Kredytowych sp. z o.o. w Opolu, pozostałe papiery wartościowe regularnie traciły na wartości. I tak na dzień 31 grudnia 2013 r. wartość bilansowa akcji BOŚ S.A. wynosiła 1481 tys. zł, a na dzień 31 grudnia 2016 r. 294 tys. zł (spadek o 1 098 tys. zł, tj. o 74%), a organy Funduszu wykazywały wieloletnią bierność w zakresie gospodarowania tym majątkiem.

WFOŚiGW w Szczecinie dysponował akcjami BOŚ S.A. zakupionymi w 2007 r. oraz udziałami w GEOTERMIA PYRZYCE sp. z o.o. Na dzień 1 stycznia 2014 r. wartość bilansowa akcji BOŚ S.A. wynosiła 3000 tys. zł, a wartość bilansowa udziałów w GEOTERMIA PYRZYCE sp. z o.o. 4280 tys. zł. W okresie objętym kontrolą dokonano odpisów aktualizacyjnych akcje BOŚ S.A. na kwotę 1291 tys. zł (w 2015 r.). Na koniec czerwca 2017 r. wartość bilansowa akcji BOŚ S.A. wynosiła 1.709 tys. zł (57% wartości z dnia 1 stycznia 2014 r.), natomiast wartość udziałów w GEOTERMIA PYRZYCE sp. z o.o. nie uległa zmianie. W latach 2014–2016 nie dokonywano analizy rentowności posiadanych akcji i udziałów, jak również nie podejmowano działań w celu zbycia akcji tracących z roku na rok na wartości.

Wartość bilansowa akcji i udziałów posiadanych przez WFOŚiGW w Warszawie wynosiła na dzień 31 grudnia 2016 roku 7226 tys. zł., a wartość nominalna 25 276 tys. zł. Z tytułu posiadania akcji i udziałów w spółkach Fundusz nie osiągnął żadnych przychodów. W przypadku akcji BOŚ SA ich wartość regularnie spadała, a odpis z tego tytułu wynosił około 2000 tys. zł rocznie (łącznie 17 867 tys. zł). Według stanu na dzień 31 grudnia 2016 r. wartość bilansowa akcji BOŚ S.A. wynosiła 3169 tys. zł (wartość nominalna 21 036 tys. zł).

WFOŚiGW w Łodzi posiadał udziały i akcje w dziewięciu spółkach. Ich wartość bilansowa wyniosła 18 205 tys. zł w 2014 r. i 17 891 tys. zł w 2015 r. W 2016 r. wzrosła do 19 591 tys. zł i przewyższyła wartość ewidencyjną na dzień obję-

cia/przejęcia/zakupu (19 562 tys. zł). Udziały i akcje zostały objęte/zakupione lub przejęte za wierzytelności w latach 1996–2004. Przychody WFOŚiGW w Łodzi z tytułu wpływu dywidendy wyniosły 121 tys. zł. Fundusz sprawował nadzór właścicielski nad spółkami w oparciu o ustaloną przez Zarząd Funduszu procedurę nadzoru właścicielskiego. Na jej podstawie dokonywano okresowej analizy i oceny przedstawianych przez spółki wyników finansowych, opracowywano analizę ekonomiczno-finansową rocznych sprawozdań finansowych spółek, regularnie monitorowano wartość posiadanych udziałów i akcji. W marcu 2017 r. Fundusz, po uzyskaniu stosownej zgody, sprzedał akcje jednej ze spółek, a uzyskana cena sprzedaży (2,4 tys. zł) przewyższała wartość nominalną i ewidencyjną na dzień przejęcia (1,7 tys. zł). Dla kolejnej ze spółek przedłożony w 2014 r. przez Fundusz na zwyczajnym zgromadzeniu wspólników projekt zmiany umowy spółki, zawierający zapisy dotyczące umorzenia udziałów Funduszu, uzyskał większość głosów i został przyjęty. Umowa przewiduje sukcesywne umarzanie udziałów Funduszu z czystego zysku, począwszy od roku 2020. W przypadku kolejnej spółki, toczyła się procedura zbycia. W pozostałych przypadkach nie znaleziono nabywców lub złożone przez potencjalnych nabywców propozycje okazały się niekorzystne dla Funduszu i zostały odrzucone.

5.2. Gospodarowanie środkami finansowymi na funkcjonowanie organów i biura funduszy wojewódzkich

We *Wspólnej strategii działania*²¹ zwrócono uwagę na wypracowany w okresie wcześniejszym mechanizm samofinansowania funduszy polegający na zdolności do pokrywania kosztów utrzymania organów i biur z odsetek od oprocentowania udzielonych pożyczek. Tylko WFOŚiGW w Gdańsku w swojej zaktualizowanej w 2015 r. *Strategii działania*²² podkreślił, iż wypracowany został *mechanizm samofinansowania Funduszu, tj. zdolności pokrycia kosztów utrzymania organów i biur ze środków uzyskanych z odsetek z oprocentowania udzielonych pożyczek i wolnych środków*²³. W przypadku dwóch funduszy wojewódzkich (w Białymstoku oraz w Gdańsku) koszty funkcjonowania organów i biur były w latach 2014–2016 wyższe niż przychody finansowe uzyskane przez te fundusze z tytułu odsetek od udzielonych pożyczek (fundusze te nie posiadały wolnych środków), co było sprzeczne z rekomendacją zawartą we *Wspólnej strategii działania*. Niemniej jednak zaznaczyć należy, że obydwa te fundusze z sukcesem prowadziły działalność nakierowaną na wykorzystanie środków przeznaczonych na działalność statutową.

W badanym okresie koszty utrzymania funduszy wojewódzkich rosły. Na przestrzeni lat 2014–2016 wzrost wynosił od 5,6% (WFOŚiGW w Poznaniu) do 36,7% (WFOŚiGW w Szczecinie). Z wyjątkiem WFOŚiGW w Opolu (gdzie udział kosztów utrzymania organów i biura zmalał z 32,9% w 2014 r. do 28,3% w 2016 r.), w badanym okresie koszty działalności organów i biura stanowiły coraz wyższy udział w kosztach ogółem. Udział ten w 2016

Wzrost kosztów utrzymania organów i biur

²¹ W wersji pierwotnej z czerwca 2012 r. (str. 14).

²² Stanowiącej załącznik do Uchwały Rady Nadzorczej WFOŚiGW w Gdańsku nr 96/2015 z dnia 23 września 2015 r.

²³ W punkcie 3.2 Potencjał finansowy i organizacyjny WFOŚiGW w Gdańsku zaktualizowanej Strategii działania (str. 17).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

roku kształtował się na poziomie od 13% w WFOŚiGW w Łodzi do 44,9% w WFOŚiGW w Białymstoku. Głównym składnikiem kosztów utrzymania organów i biur były koszty wynagrodzeń. W czterech funduszach wojewódzkich (w Szczecinie, w Białymstoku, w Poznaniu i w Łodzi) rosło przeciętne zatrudnienie w przedziale od 1,9% (WFOŚiGW w Białymstoku) do 56,6% (WFOŚiGW w Szczecinie). W pozostałych dwóch wojewódzkich funduszach (w Opolu i w Gdańsku) zmniejszone zostało zatrudnienie o odpowiednio 1,42 etatu oraz 2,4 etatu, przy czym jedynie w WFOŚiGW w Gdańsku spowodowało to zmniejszenie kosztów z tytułu wynagrodzeń – spadek o 0,3% w roku 2016 w stosunku do roku 2014. Koszty z tytułu wynagrodzeń stanowiły około 70% kosztów utrzymania biur.

Przykłady

W WFOŚiGW w Opolu nastąpił nieuzasadniony wzrost kosztów funkcjonowania organów i biura Funduszu w latach 2014–2017 (I półrocze) o 1036 tys. zł (o 4,1%), w związku z m.in. utworzeniem nowego stanowiska pracy Doradcy Zarządu. Doradcy nie określono żadnych obowiązków i ostatecznie stanowisko to zlikwidowano w 2017 r. Ww. wydatek NIK uznała za niegospodarny.

W WFOŚiGW w Białymstoku systematyczny wzrost kosztów Funduszu w latach 2014–2016 z tytułu wynagrodzeń (o 14%) wynikał głównie z powiązania wynagrodzenia zasadniczego z przeciętnym miesięcznym wynagrodzeniem w sektorze przedsiębiorstw ogłaszanych przez GUS.

Wzrost kosztów z tytułu wynagrodzeń (o 43,6%) w WFOŚiGW w Szczecinie uzasadniony był m.in. zwiększeniem zadań w związku z realizacją wraz z NFOŚiGW programu PROSUMENT i programu doradztwa energetycznego oraz obsługą osi środowiskowych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Zachodniopomorskiego.

Wzrost kosztów obsługi umów z beneficjentami

W okresie 2009–2011 wypłata 1 złotówki środków przez fundusze kosztowała średnio 0,03 zł. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, iż w latach 2014–2016 zaczęła uwidaczniać się niekorzystna tendencja – na 1 złotówkę zaangażowaną przez wszystkie fundusze wojewódzkie na działalność związaną z ochroną środowiska i gospodarką wodną (wartość zawartych umów) przypadają poniesiony koszt na funkcjonowanie organów i biura (koszty operacyjne) w wysokości 0,05 zł w 2014 r., 0,07 zł w 2015 r., 0,09 zł w 2016 roku i 0,08 zł w 2017 r.

Tabela nr 2
Koszt obsługi umów w zł:

WFOŚiGW w:	2014 r.	2015 r.	2016 r.
Białymstoku	0,06	0,22	0,23
Gdańsku	0,05	0,07	0,07
Łodzi	0,03	0,05	0,07
Opolu	0,07	0,08	0,09
Poznaniu	0,07	0,08	0,08
Szczecinie	0,11	0,11	0,15

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zawartych w Informacjach o gospodarowaniu środkami w wojewódzkich funduszach ochrony środowiska i gospodarki wodnej sporządzonych za poszczególne lata przez NFOŚiGW.

Poza jednostkowymi nieprawidłowościami stwierdzonymi w trakcie kontroli NIK, koszty oraz wydatki majątkowe poniesione przez fundusze wojewódzkie realizowane były w oparciu o racjonalność, oszczędność i gospodarność. Ocena NIK wynikała z analizy kosztów w kwocie 7601 tys. zł, stanowiących od 2,2% do 5,8% kosztów funkcjonowania organów i biura, poniesionych na: usługi informatyczne, szkolenia, obsługę prawną, realizację umów cywilno-prawnych oraz utrzymanie samochodów służbowych. Badaniem objęto także wydatki majątkowe w kwocie 3158 tys. zł, stanowiące od 0,5% do 100% tego rodzaju wydatków w poszczególnych funduszach wojewódzkich.

Stwierdzone w trzech funduszach wojewódzkich nieprawidłowości na łączną kwotę 78 tys. zł (1% zbadanej próby) dotyczyły w szczególności niegospodarnego wydatkowania środków finansowych.

Przykłady

WFOŚiGW w Gdańsku w latach 2014–2016 przeprowadzono szkolenia na kwotę ogółem 40 tys. zł dla pracowników, których działalność na zajmowanych stanowiskach nie była związana z tematyką organizowanych szkoleń i warsztatów²⁴.

W WFOŚiGW w Opolu sfinansowano w 2014 r. trzem pracownikom 40-godzinne szkolenie z języka angielskiego w Wielkiej Brytanii, pomimo iż osoby te nie realizowały zadań z zakresu współpracy z instytucjami międzynarodowymi, jak również nie wykonywały zadań wymagających posługiwania się dokumentami w ww. języku. Fundusz wojewódzki dodatkowo nie podjął żadnych działań w celu ograniczenia kosztów tego szkolenia (26 tys. zł), w tym poprzez jego organizację na terenie kraju.

Analiza delegacji służbowych i kart eksploatacyjnych samochodów służbowych WFOŚiGW w Gdańsku wykazała błędy w rozliczeniach na łączną kwotę 4 tys. zł, polegające na: rozliczeniu zawyżonej liczby przejechanych kilometrów, niezgodności w zakresie osoby podróżującej lub pokonanej trasy, braku wskazania w rozliczeniach przebytych kilometrów wg wskazań licznika.

²⁴ Kwota wydatkowana niegospodarnie wyniosła ogółem 40 186 zł.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Cel główny kontroli	Celem głównym kontroli było udzielenie odpowiedzi na pytanie: Czy Fundusze wojewódzkie zapewniły prawidłowe wykorzystanie środków publicznych na ochronę środowiska i gospodarkę wodną oraz na funkcjonowanie jednostek Funduszu?
Cele szczegółowe	<ol style="list-style-type: none">1. Prawidłowość określania programów i priorytetów oraz uwzględniania ich w planach działania.2. Prawidłowość dokonywania wyboru przedsięwzięć do dofinansowania ze środków Funduszu.3. Prawidłowość rozliczania umów.4. Gospodarność i oszczędność w ponoszeniu kosztów funkcjonowania Funduszu.
Zakres podmiotowy	Kontrolą objęto sześć Wojewódzkich Funduszy Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w: Białymstoku, Gdańsku, Łodzi, Opolu, Poznaniu i Szczecinie.
Kryteria kontroli	W kontrolowanych jednostkach kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²⁵ , z uwzględnieniem kryteriów: legalności, rzetelności i gospodarności.
Okres objęty kontrolą	2014–2017 (do dnia zakończenia czynności kontrolnych w jednostce oraz okres wcześniejszy, jeżeli miał wpływ na kontrolowaną działalność). Czynności kontrolne przeprowadzono w okresie od 17 sierpnia do 30 listopada 2017 r.
Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK	Wystąpiono do wszystkich funduszy wojewódzkich o udzielenie informacji w zakresie wybranych danych sprawozdawczych dotyczących lat 2014–2017.
Udział innych organów kontroli na podstawie art. 12 ustawy o NIK	W niniejszej kontroli nie brały udziału inne organy kontroli.
Pozostałe informacje	<p>Kontrola pt. <i>Prawidłowość działania wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej</i> (P/17/085) została podjęta z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli. Poprzedziły ją analizy przedkontrolne przeprowadzone dla zidentyfikowania obszarów (problemów) związanych z gospodarowaniem środkami finansowymi przez fundusze wojewódzkie oraz analiza wyników kontroli rozpoznawczej przeprowadzonej w WFOŚiGW w Warszawie (R/17/002 – <i>Gospodarowanie środkami publicznymi przez Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie</i>). Wyboru jednostek do kontroli dokonano w sposób celowy, biorąc pod uwagę termin ostatnio przeprowadzonej w nich kontroli NIK oraz stwierdzone w toku poprzednich kontroli ustalenia.</p> <p>W ramach postępowania kontrolnego, na podstawie art. 53 ust. 6 <i>ustawy o NIK</i> skierowano wystąpienia pokontrolne do kierowników wszystkich 6 jednostek kontrolowanych, zawierające oceny, uwagi i wnioski zmie-</p>

²⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 524, zwana dalej: *ustawą o NIK*.

rzające do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. W jednym przypadku (WFOŚiGW w Gdańsku) kierownik kontrolowanej jednostki skorzystał z możliwości zgłoszenia, w trybie art. 54 *ustawy o NIK*, zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego. Zastrzeżenia dotyczyły oceny ogólnej, która zdaniem zastrzegającego była nieadekwatna do stwierdzonych w trakcie kontroli uchybień, wykazanych w wystąpieniu pokontrolnym nieprawidłowości oraz wniosków pokontrolnych. Uchwałą Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 2 lutego 2018 r.²⁶, dwa zastrzeżenia zostały w części uwzględnione, poprzez przerehabrowanie dwóch zdań w ocenie ogólnej, a pozostałe cztery – oddalone.

W informacji wykorzystano również niektóre ustalenia wynikające z kontroli:

- P/15/087 – Realizacja „Programu Oczyszczania Kraju z Azbestu na lata 2009–2032”,
- P/14/086 – Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami.

Do kierowników wszystkich skontrolowanych jednostek skierowano wystąpienia pokontrolne, w których sformułowano łącznie 22 wnioski pokontrolne.

Stan realizacji wniosków pokontrolnych

W wystąpieniach NIK wniosła m.in. o:

- pełne wykorzystanie zgromadzonych środków finansowych na zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej,
- zapewnienie wszystkim grupom beneficjentów równego dostępu do poszczególnych form dofinansowania,
- elastyczne dostosowywanie – w miarę możliwości finansowych – planów finansowego wsparcia do potrzeb wnioskodawców,
- zapewnienie jednolitej oceny wniosków potencjalnych beneficjentów,
- przeprowadzenie analizy rentowności posiadanych akcji i udziałów oraz podjęcie decyzji co do sposobu ich wykorzystania,
- stworzenie mechanizmów kontrolnych zapewniających rzetelne rozliczanie kart eksploatacji samochodów służbowych,
- zapewnienie efektywnego wydatkowania środków przeznaczonych na funkcjonowanie biura.

Z nadesłanych odpowiedzi o sposobie wykorzystania ocen, uwag i wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych NIK wynika, że kierownicy jednostek kontrolowanych zrealizowali²⁷ część wniosków pokontrolnych (9 wniosków), jak również podjęli działania w celu wyeliminowania nieprawidłowości i ich realizacji (8 wniosków), a w przypadku 5 wniosków pokontrolnych – nie podjęli jeszcze działań w celu ich realizacji.

Stwierdzone w toku postępowania kontrolnego nieprawidłowości, które miały wymierny skutek finansowy wyniosły łącznie 301 820 738 zł²⁸ i stanowiły:

Finansowe rezultaty kontroli

- uszczuplenie środków lub aktywów na kwotę ogółem 1 570 268 zł, w tym: 923 900 zł w związku z zawyżonym, tj. wbrew obowiązującym

²⁶ KPK/KPO.443.008.2018

²⁷ Stan realizacji wniosków pokontrolnych na dzień 12 marca 2018 r.

²⁸ W zaokrągleniu do pełnych złotych.

zasadom, umorzeniem pożyczki udzielonej beneficjentowi (WFOŚiGW w Gdańsku 923 900 zł), 600 000 zł w związku z zawyżoną w umowie, wbrew obowiązującym zasadom, kwotą umorzenia pożyczki udzielonej beneficjentowi (WFOŚiGW w Poznaniu) oraz 46 368 zł w wyniku beczynności w odniesieniu do zaległości, która w efekcie nie została wpisana na listę wierzytelności likwidatora beneficjenta (WFOŚiGW w Łodzi),

- kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa w wysokości ogółem 24 284²⁹ zł, na które składały się:
 - 1148 zł – wydatkowanie środków na sporządzenie opinii prawnej, pomimo iż zleceniodawca zobligowany był to wykonania tego zadania zgodnie z treścią umowy ryczałtowej dotyczącej kompleksowej obsługi prawnej oraz dokonanie zapłaty niesłusznie doliczonego podatku VAT (WFOŚiGW w Poznaniu),
 - 23 136 zł – wypłata dotacji (WFOŚiGW w Łodzi) na zadanie nie mieszczące się w katalogu przedsięwzięć wymienionych w art. 400a ustawy *Prawo ochrony środowiska*,
- kwoty wydatkowane z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami w kwocie ogółem 1 102 186 zł, na którą składały się:
 - środki niegospodarnie wydatkowane WFOŚiGW w Opolu, w związku z zatrudnieniem doradcy zarządu w wysokości 1 036 000 zł,
 - nieuzasadniony wzrost kosztów utrzymania biura WFOŚiGW w Opolu, w związku ze sfinansowaniem szkolenia w Wielkiej Brytanii w wysokości 26 000 zł,
 - niegospodarnie wydatkowane środki na szkolenia w latach 2014–2016 w WFOŚiGW w Gdańsku, na kwotę 40 186 zł,
- sprawozdawcze skutki nieprawidłowości w wysokości 299 124 000 zł powstałe w wyniku przedstawienia nierzetelnych danych w rocznych sprawozdaniach z działalności WFOŚiGW w Opolu.

²⁹ W zaokrągleniu do pełnych złotych.

ZAŁĄCZNIKI

Wykaz jednostek kontrolowanych

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności
W ramach kontroli P/17/085				
1.	Delegatura NIK w Białymstoku	WFOŚiGW w Białymstoku	Piotr Dzierżanowski – Prezes Zarządu, wcześniej, tj. od 16.07.2012 r. do 4.03.2014 r. Jarosław Malinowski	opisowa
2.	Delegatura NIK w Gdańsku	WFOŚiGW w Gdańsku	Maciej Kazienko – Prezes Zarządu, wcześniej, tj. do 23.07.2017 r. Danuta Grodzicka-Kozak	opisowa
3.	Delegatura NIK w Łodzi	WFOŚiGW w Łodzi	Wojciech Miedzianowski – Prezes Zarządu, wcześniej, tj. od 30.03.2011 r. do 24.09.2017 r. Tomasz Łysek	opisowa
4.	Delegatura NIK w Opolu	WFOŚiGW w Opolu	Iwona Mazurek – Prezes Zarządu, wcześniej, tj. od 19.12.2013 r. do 30.10.2017 r. Piotr Soczyński	opisowa
5.	Delegatura NIK w Poznaniu	WFOŚiGW w Poznaniu	Jolanta Ratajczak – Prezes Zarządu, wcześniej, tj. od 22.12.2011 r. do 2.11.2017 r. Hanna Grunt	opisowa
6.	Delegatura NIK w Szczecinie	WFOŚiGW w Szczecinie	Radosław Grzegorzczak – Prezes Zarządu, wcześniej, tj. od 31.03.2008 r. do 9.11.2017 r. Jacek Chrzanowski	opisowa
W ramach kontroli R/17/003				
1.	Delegatura NIK w Łodzi	WFOŚiGW w Warszawie	Marek Ryszka – Prezes Zarządu, wcześniej, tj. od 14.05.2013 r. do 1.10.2017 r. Artur Dąbrowski	opisowa

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

Cel działania
funduszy wojewódzkich

Na podstawie art. 400 ust. 2 ustawy *Prawo ochrony środowiska* wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej posiadają osobowość prawną i są samorządowymi osobami prawnymi w rozumieniu art. 9 pkt 14 *ustawy o finansach publicznych*. Celem działania funduszy jest finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej w zakresie określonym w art. 400a ust. 1 pkt 1–9a i 11–42 *ustawy Prawo ochrony środowiska*, a także tworzenie warunków do wdrażania finansowania ochrony środowiska i gospodarki wodnej – w szczególności poprzez zapewnienie wsparcia działaniom służącym temu wdrażaniu oraz jego promocję, a także poprzez współpracę z innymi podmiotami. Szczegółowy zakres przedsięwzięć finansowanych ze środków funduszu określony jest w zatwierdzanych przez radę nadzorczą funduszu listach przedsięwzięć priorytetowych (art. 400h ust. 4 pkt 3 *ustawy Prawo ochrony środowiska*). Wymiernym efektem działalności wojewódzkich funduszy jest efekt ekologiczny, rozumiany jako zmniejszenie ilości zanieczyszczeń wprowadzanych do środowiska.

Źródła przychodów

Środki będące w dyspozycji funduszy pochodzą głównie z opłat za korzystanie ze środowiska i administracyjnych kar pieniężnych (art. 401 *ustawy Prawo ochrony środowiska*), pobieranych i przekazywanych na konto funduszy przez właściwe urzędy marszałkowskie oraz wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska. Opłaty za korzystanie ze środowiska pobierane są od „sprawców” zanieczyszczenia środowiska – podmiotów gospodarczych, a ich wysokość jest adekwatna do stopnia korzystania ze środowiska³⁰.

Przeznaczenie
środków finansowych

Środki finansowe wojewódzkich funduszy przeznaczane są na działalność statutową, związaną z ochroną środowiska i gospodarką wodną, a także na utrzymanie organów i biur funduszy. Ponieważ wojewódzkie fundusze zaliczane są do jednostek sektora finansów publicznych, w rozumieniu przepisów o finansach publicznych (art. 3 ust. 1 pkt 1 *ustawy Prawo zamówień publicznych*³¹), mają więc obowiązek dokonać wyboru wykonawców zadania oraz dostawców towarów i usług zgodnie z wymogami *ustawy Prawo zamówień publicznych*. O pomoc finansową ze środków wojewódzkich funduszy mogą występować zarówno jednostki należące do sektora finansów publicznych, jak i inne jednostki organizacyjne (w tym organizacje pozarządowe), podmioty gospodarcze, a nawet osoby fizyczne.

Sposoby finansowania
ochrony środowiska
i gospodarki wodnej

Fundusze określają własne kryteria i zasady udzielania pomocy finansowej, sporządzają roczny plan finansowy oraz plan działalności. Realizacja zadań statutowych odbywa się poprzez udzielanie oprocentowanych pożyczek oraz dotacji, a także poprzez nagrody za działalność na rzecz ochrony środowiska i gospodarki wodnej, niezwiązaną z wykonywaniem obowiązków przez pracowników administracji rządowej i samorządowej. Podstawą wypłat (poza nagrodami) są umowy cywilnoprawne zawierane pomiędzy

³⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 października 2015 r. w sprawie opłat za korzystanie ze środowiska (Dz. U. poz. 1875, ze zm.) utraciło moc z dniem 1 stycznia 2018 r., obecnie obowiązuje rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 2017 r. w sprawie jednostkowych stawek opłat za korzystanie ze środowiska (Dz. U. poz. 2490).

³¹ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych* (Dz. U. z 2017 r. poz. 1579, ze zm.).

poszczególnymi wnioskodawcami, a funduszami. Organy wojewódzkich funduszy opracowują roczne sprawozdanie z działalności funduszu, które są składane w terminie do 30 kwietnia właściwemu zarządowi województwa i ministrowi właściwemu do spraw środowiska.

Zgodnie z art. 411 ustawy *Prawo ochrony środowiska*, finansowanie działalności, o której mowa w art. 400a ust. 1 ze środków funduszu odbywa się przez:

- 1) udzielanie oprocentowanych pożyczek, w tym pożyczek przeznaczonych na zachowanie płynności finansowej przedsięwzięć współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej;
- 2) udzielanie dotacji, w tym: dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych, dokonywanie częściowych spłat kapitału kredytów bankowych, dopłaty do oprocentowania lub ceny wykupu obligacji, dopłaty do rat lub innych opłat ustalanych w umowach leasingu,
- 3) nagrody za działalność na rzecz ochrony środowiska i gospodarki wodnej, niezwiązaną z wykonywaniem obowiązków pracowników administracji rządowej i samorządowej.

Pożyczki, z wyłączeniem pożyczek przeznaczonych na zachowanie płynności finansowej przedsięwzięć współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej, mogą być częściowo umarżane, pod warunkiem terminowego wykonania zadań i osiągnięcia planowanych efektów (art. 411 ust. 3 ustawy *Prawo ochrony środowiska*).

Na podstawie art. 411 ust. 5, ust. 5a i ust. 5b ustawy *Prawo ochrony środowiska* wojewódzkie fundusze mogą udzielać poręczeń: spłaty kredytów lub pożyczek, spłaty odsetek od kredytów lub pożyczek, zwrotu przyznanych środków – pod warunkiem przeznaczenia tych kredytów, pożyczek lub środków na cele z zakresu ochrony środowiska lub gospodarki wodnej oraz ustanowienia zabezpieczeń. Poręczenia są terminowe i udzielane do kwoty określonej w umowie. Od poręczeń wojewódzkie fundusze pobierają opłatę prowizyjną, uwzględniając w szczególności kwotę zobowiązania. Dopuszczalna łączna wysokość udzielanych poręczeń nie może być wyższa niż 60% wartości funduszu własnego. Dopuszczalna wysokość poręczeń za zobowiązania podmiotu lub grupy podmiotów nie może przekroczyć 20% wartości funduszu własnego (art. 400h ust. 5 i ust. 6 ustawy *Prawo ochrony środowiska*).

Fundusze udzielają dotacji, pożyczek, poręczeń oraz przekazują środki finansowe na podstawie umów cywilnoprawnych. Formy umowy cywilnoprawnej nie stosuje się do przekazywania środków na nagrody za działalność na rzecz ochrony środowiska i gospodarki wodnej niezwiązaną z wykonywaniem obowiązków pracowników administracji rządowej i samorządowej, jeżeli ich fundatorem jest fundusz (art. 411 ust. 8 i 9 ustawy *Prawo ochrony środowiska*).

Fundusz może udostępniać środki finansowe bankom, z przeznaczeniem na udzielanie kredytów bankowych, pożyczek lub dotacji na wskazane przez siebie programy i przedsięwzięcia z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz potrzeb geologii, a także dopłaty do oprocent-

towania lub częściowe spłaty kapitału udzielanych na ten cel kredytów bankowych (art. 411 ust. 10 ustawy *Prawo ochrony środowiska*). Dopłaty do oprocentowania i częściowe spłaty kapitału kredytów bankowych, są realizowane przez fundusz za pośrednictwem banków na podstawie zawartych z nimi umów.

Środki powierzone wojewódzkim funduszom, pochodzące z pomocy zagranicznej, są wykorzystywane na dofinansowanie przedsięwzięć z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, zgodnie z umowami na podstawie których środki te przekazano, oraz zgodnie z procedurami obowiązującymi w funduszu (art. 411 ust. 11 ustawy *Prawo ochrony środowiska*).

Nabywanie akcji i obejmowanie udziałów

Od 1 stycznia 2010 r., wskutek zmiany ustawy *Prawo ochrony środowiska* – na podstawie art. 1 pkt 21 ustawy z dnia 20 listopada 2009 r. *o zmianie ustawy Prawo ochrony środowiska oraz niektórych ustaw*³², NFOŚiGW może nabywać udziały lub akcje w spółkach, jeżeli statutowym lub ustawowym przedmiotem działalności tych spółek jest ochrona środowiska i gospodarka wodna (art. 411a ust. 1 ustawy *Prawo ochrony środowiska*). Do końca 2009 r. działalność taką mogły również prowadzić fundusze wojewódzkie. Zgodnie z art. 411a ust. 4 ww. ustawy zbycie udziałów lub akcji w spółkach oraz zbycie obligacji których emitentem jest podmiot inny niż Skarb Państwa, przez wojewódzki fundusz wymaga zgody zarządu województwa. Zarząd wojewódzkiego funduszu przedstawia zarządowi województwa oraz ministrowi właściwemu ds. środowiska, raz w roku, nie później niż do dnia 30 czerwca, informacje o posiadanych udziałach, akcjach i obligacjach.

Zadania organów funduszy wojewódzkich

Do zadań rady nadzorczej funduszu (art. 400h ust. 1 i ust. 4 ustawy *Prawo ochrony środowiska*) należy m.in.:

- ustalanie kryteriów wyboru przedsięwzięć finansowanych ze środków funduszu;
- zatwierdzanie wniosków zarządu funduszu w sprawach emisji obligacji własnych oraz zaciągania kredytów i pożyczek;
- zatwierdzanie wniosków zarządu funduszu o udzielenie pożyczek i dotacji, których wartość jednostkowa przekracza 0,5 % przychodów uzyskanych przez ten fundusz w roku poprzednim;
- zatwierdzanie rocznych sprawozdań zarządu funduszu i rocznych sprawozdań finansowych;
- kontrola działalności zarządu;
- składanie, w terminie do 30 kwietnia każdego roku kalendarzowego, sprawozdań z działalności funduszu – właściwemu zarządowi województwa oraz ministrowi środowiska;
- ustalanie zasad i trybu udzielania poręczeń, w tym dopuszczalnej łącznej wysokości udzielanych poręczeń oraz dopuszczalnej wysokości poręczeń za zobowiązania podmiotu lub grupy podmiotów, oraz trybu i zasad pobierania opłat prowizyjnych od poręczeń,
- uchwalanie, raz na 4 lata, strategii działania wojewódzkich funduszy, wynikających ze wspólnej strategii działania Narodowego Funduszu

³² Dz. U. Nr 215, poz. 1664.

i wojewódzkich funduszy oraz z uwarunkowań regionalnych, do dnia 30 września roku poprzedzającego pierwszy rok objęty tymi strategiami;

- uchwalanie planów działalności wojewódzkich funduszy, do dnia 30 listopada każdego roku, na rok następny oraz strategii działania wojewódzkich funduszy i wojewódzkich programów ochrony środowiska;
- uchwalanie rocznych planów finansowych;
- ustalanie zasad udzielania i umarzania pożyczek oraz trybu i zasad udzielania i rozliczania dotacji;
- zatwierdzanie wniosków zarządu o udzielenie poręczeń, jeżeli zobowiązanie z tego tytułu przekracza 0,5% przychodów uzyskanych przez ten fundusz w roku poprzednim.

Zgodnie z art. 400k ust. 1 ustawy *Prawo ochrony środowiska*, do zadań zarządu wojewódzkiego funduszu należy m.in.:

- opracowywanie planów działalności, których częściami są plany finansowe;
- opracowywanie projektów rocznych planów finansowych;
- dokonywanie wyboru przedsięwzięć do finansowania ze środków funduszu;
- gospodarowanie środkami funduszu, z zastrzeżeniem uprawnień rady nadzorczej;
- kontrolowanie wykorzystania pożyczek i dotacji przyznanych ze środków funduszu;
- opracowywanie analiz i ocen ekologicznej efektywności funkcjonowania funduszu;
- składanie radzie nadzorczej sprawozdań z działalności.

Zgodnie z art. 400q ust. 1 ustawy *Prawo ochrony środowiska*, fundusz prowadzi samodzielną gospodarkę finansową, pokrywając z posiadanych środków i uzyskiwanych wpływów wydatki na finansowanie zadań określonych w ustawie oraz kosztów działalności. Gospodarka finansowa funduszu powinna być prowadzona w sposób zapewniający pełne wykorzystanie środków pochodzących z Unii Europejskiej niepodlegających zwrotowi przeznaczonych na ochronę środowiska i gospodarkę wodną (art. 400q ust. 2).

Plany finansowe
i ewidencja księgową

Podstawą gospodarki funduszu jest roczny plan finansowy, zawierający elementy określone w art. 400q ust. 4 ustawy *Prawo ochrony środowiska*. Szczegółowe zasady sporządzania planu finansowego wojewódzkich funduszy określone zostały w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 16 listopada 2010 r. w sprawie gospodarki finansowej Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej i wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej³³.

Zasady prowadzenia rachunkowości wojewódzkich funduszy określają przepisy o rachunkowości³⁴ (art. 400n ustawy *Prawo ochrony środowiska*).

³³ Dz. U. Nr 226, poz. 1479.

³⁴ Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości – Dz.U. z 2017 r. poz. 2342 ze zm.

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska – Dz. U. z 2017 r. poz. 519, ze zm.
2. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych – Dz. U. z 2017 r. poz. 2077
3. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 października 2015 r. w sprawie opłat za korzystanie ze środowiska – Dz. U. poz. 1875., ze zm.
4. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 listopada 2010 r. w sprawie gospodarki finansowej Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki wodnej i wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej – Dz. U. Nr 226, poz. 1479.

6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
8. Przewodniczący Sejmowej Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa
9. Przewodniczący Senackiej Komisji Środowiska
10. Minister Środowiska
11. Prezes Zarządu Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
12. Prezesi Zarządów 16 Wojewódzkich Funduszy Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej

6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli



MINISTER ŚRODOWISKA

Henryk Kowalczyk

Warszawa, 11 maja 2018 r.

DFE-I.092.1.2018.AR

**Pan
Krzysztof Kwiatkowski
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli**

Szanowny Panie Prezesie!

W związku z *Informacją* Najwyższej Izby Kontroli z 25 kwietnia 2018 r. o wynikach kontroli prawidłowości działania wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej (LLO.430.006.2017; 202/2017/P/17/085/LLO) pragnę podziękować za przekazanie dokumentu.

Jednocześnie, nawiązując do sformułowanego w *Informacji* wniosku do Prezesa Zarządu Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej dotyczącego zainicjowania działań na rzecz zmiany wspólnej strategii działania NFOŚiGW o wfośigw w taki sposób, aby wyznaczone w niej cele zostały skoncentrowane na zagadnieniach kluczowych dla ochrony środowiska i gospodarki wodnej, chciałbym poinformować, że podzielałam rekomendację NIK. Pozwolę sobie zarazem zaznaczyć, że w mojej ocenie aktualizacja *Wspólnej Strategii działania NFOŚiGW i wfośigw* powinna nastąpić po przyjęciu nowych dokumentów strategicznych wyznaczających ramy dla interwencji Funduszy w obszarze środowiska i klimatu, w tym w szczególności po przyjęciu *Polityki Ekologicznej Państwa 2030*, co planowane jest do końca 2018 r. Wstępne prace nad aktualizacją *Wspólnej Strategii* mogą przy tym zostać zainicjowane już wcześniej, czemu sprzyja m.in. zintensyfikowanie od 2017 r. współpracy pomiędzy NFOŚiGW i wfośigw.

Ponadto, mając na względzie zawarte w *Informacji* wnioski adresowane do prezesów zarządów wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, *Informację* przekażę również przewodniczącym rad nadzorczych wojewódzkich funduszy, wyznaczanym do składu rad przez ministra właściwego ds. środowiska. Liczę, że przyczyni się to do wdrożenia przez wojewódzkie fundusze rekomendacji, które można uznać za zasadne w warunkach funkcjonowania poszczególnych z nich, a zarazem, że ułatwi to wykonywanie przez rady nadzorcze funkcji kontrolnej wobec zarządów wojewódzkich funduszy.

Proszę o przyjęcie powyższych wyjaśnień.

z *powasaniem*

Do wiadomości:
Pan Kazimierz Kujda, Prezes Zarządu NFOŚiGW