



Konieczne zmiany w zarządzaniu

Program priorytetowy „Czyste powietrze”

AGNIESZKA KOŁAKOWSKA, KRZYSZTOF DĄBROWSKI

Powietrze w Polsce jest jednym z najgorszych w krajach Unii Europejskiej. Na jego jakość wpływają przede wszystkim wysokie poziomy pyłu zawieszzonego PM_{10} i $PM_{2,5}$ oraz benzo(a)pirenu, oznaczonego w pyłe PM_{10} . Dominującym źródłem zanieczyszczeń są pozaprzemysłowe procesy spalania, tzw. niska emisja, pochodzące z kotłów grzewczych gospodarstw domowych. Antidotum na te problemy miał być utworzony w Narodowym Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej Program priorytetowy „Czyste powietrze”. Ustalenia Najwyższej Izby Kontroli wskazują, że sposób jego wdrażania, obsługa i realizacja nie gwarantują jednak osiągnięcia zakładanych rezultatów do 2029 r., tj. planowanego terminu zakończenia programu.

Wprowadzenie

W ostatnich latach Najwyższa Izba Kontroli wielokrotnie zajmowała się problematyką złej jakości powietrza i działaniami zmierzającymi do jego poprawy. Badano to choćby w kontrolach „Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami”¹ czy „Realizacja Rządowego programu „Czyste powietrze” przez Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Opolu”². Ostatnia³ dotyczyła wdrażania Programu priorytetowego „Czyste powietrze” (dalej PPCP lub Program). Została podjęta przez Izbę z własnej inicjatywy,

choć propozycję tematu zgłosiła również sejmowa Komisja do spraw Kontroli Państwowej oraz senacka Komisja Środowiska. Badania skoncentrowano na pięciu obszarach obejmujących: warunki organizacyjno-techniczne, warunki udzielania dofinansowania, działania informacyjno-promocyjne, proces przyznawania dofinansowania oraz wykorzystanie środków i efekty uzyskane w wyniku realizacji programu. Skontrolowano Kancelarię Prezesa Rady Ministrów (działalność Pełnomocnika Prezesa Rady Ministrów ds. Programu „Czyste powietrze”), Ministerstwo

¹ P/17/078/LKR.

² S/19/002/LOP.

³ Artykuł opracowany na podstawie Informacji o wynikach kontroli: Wdrażanie Programu priorytetowego „Czyste powietrze”, nr ewid. 199/2021/P/21/053/KSI.

Klimatu i Środowiska (dalej MKiŚ), Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (dalej NFOŚiGW lub Narodowy Fundusz), osiem wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej (dalej wfośiw lub wojewódzkie fundusze) oraz 24 urzędy gmin. Kontrolą objęto okres od 16 marca 2018 r. do 10 listopada 2021 r., z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym terminem.

Według pomiarów prowadzonych w Głównym Inspektoracie Ochrony Środowiska dominującym problemem w Polsce są przekroczenia w powietrzu norm dla pyłu zawieszonego PM_{10} i $PM_{2,5}$ oraz benzo(a)pirenu. Główną przyczyną jest spalanie paliw stałych w celach grzewczych przez indywidualnych odbiorców, szczególnie w okresie jesienno-zimowym. W Polsce wysoka emisyjność gospodarki związana jest z dominującą rolą węgla w wytwarzaniu energii elektrycznej i ciepłej.

W latach 2007–2015 dobowe wartości dopuszczalne dla stężenia pyłu PM_{10} były przekraczane w 35 strefach oceny i zarządzania jakością powietrza, zaś roczne – w dziewięciu. W programach ochrony powietrza nie wskazywano odpowiednich działań zmierzających do zapewnienia możliwie jak najkrótszych okresów występowania tych przekroczeń. Spowodowało to, że przeciw Rzeczypospolitej Polskiej toczyło się postępowanie w sprawie naruszeń prawa środowiskowego UE, tj. niedotrzymania norm jakości powietrza dla pyłu drobnego PM_{10} (naruszenie

2008/2199) oraz dla dwutlenku azotu (naruszenie 2010/2016). Trybunał Sprawiedliwości UE wydał 22 lutego 2018 r. wyrok w sprawie uchybienia przez Polskę zobowiązaniom ciążącym na niej na podstawie: art. 13 ust. 1 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystsze powietrza dla Europy⁴; art. 23 ust. 1 akapit drugi tej dyrektywy oraz jej art. 22 ust. 3 (w związku z załącznikiem XI).

W lutym 2017 r. Rada Ministrów przyjęła Strategię na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (dalej SOR). Jako jeden z obszarów pozwalających na osiągnięcie jej celów zostało wymienione środowisko naturalne, a w jego ramach Projekt strategiczny „Czyste powietrze”. Natomiast w kwietniu 2017 r. Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów przyjął 15 rekomendacji w sprawie działań koniecznych do podjęcia z powodu wysokiego stężenia zanieczyszczeń powietrza w kraju. Rekomendacje te zostały określone jako Rządowy program „Czyste powietrze”. W związku z tym, że jedna z nich (trzecia) zobowiązywała Ministra Środowiska do wskazania, które środki NFOŚiGW uznaje za najważniejsze z punktu widzenia działań prowadzących do jak najszybszej poprawy powietrza, w Funduszu utworzono w 2018 r. Program priorytetowy „Czyste powietrze”. Jego celem była poprawa efektywności energetycznej i zmniejszenie emisji zanieczyszczeń do atmosfery z jednorodzinnych budynków mieszkalnych. W 11-letnim

⁴ Dz.Urz. UE L 152 z 11.6.2008, s. 1, ze zm.



okresie (2018–2029⁵) wdrażania PPCP założono poprawę efektywności energetycznej trzech mln budynków/lokalii mieszkalnych oraz wymianę 3 mln nieefektywnych źródeł ciepła.

W toku kontroli ustalono, że po trzech latach od rozpoczęcia Programu⁶ łączna kwota na jaką zawarto umowy z beneficjentami stanowiła tylko 4,1% budżetu PPCP określonego na 103 mld zł, natomiast wypłacone dofinansowanie – 1,9%. Wprawdzie Minister Klimatu i Środowiska w stanowisku do Informacji o wynikach kontroli podał, że do 29 lipca 2022 r. zawarto 404,7 tys. umów na 6,8 mld zł, to należy zauważyć że zaangażowanie środków po czterech latach trwania Programu⁷ jest w dalszym ciągu niesatysfakcjonujące i wynosi jedynie 6,6% jego budżetu.

Warunki wdrażania Programu

Zasadniczym błędem na etapie opracowania PPCP było pominięcie metodyk/standardów zarządzania programami⁸. Pomimo że Program wpisuje się w Projekt strategiczny „Czyste powietrze” nie wykorzystano także standardów zarządzania takimi projektami, opracowanych przez Rządowe Biuro Monitorowania Projektów w KPRM. W NFOŚiGW twierdzono, że dotychczasowe doświadczenia w tworzeniu innych programów priorytetowych były

wystarczające. Biorąc pod uwagę założenia PPCP, jego rozmiar i zasięg był jednak nieporównywalny z wcześniej realizowanymi. W konsekwencji nie sporządzono studium wykonalności w obszarze organizacyjnym, technicznym i zarządczym. Jest ono metodą oceny projektów/programów pozwalającą na sprawdzenie, w jakim czasie, za pomocą jakich zasobów i w jakim zakresie przedsięwzięcie może być wykonane. Jego brak doprowadził do niezidentyfikowania ryzyka na etapie tworzenia Programu, a także do nierzetelnej identyfikacji interesariuszy. PPCP został zatwierdzony przez Zarząd NFOŚiGW 6 czerwca 2018 r., dzień później, po podpisaniu porozumień, została zainicjowana współpraca NFOŚiGW z 16 wfośigw. Wojewódzkie fundusze zadeklarowały podjęcie działań umożliwiających realizację Programu, w tym ogłaszanie naborów wniosków, udzielanie dofinansowania z wykorzystywaniem środków własnych oraz otrzymanych z Narodowego Funduszu. Wycinkowe analizy dotyczące interesariuszy uniemożliwiły określenie liczebności, struktury ich grup oraz wpływu na skuteczność wdrażania PPCP. W konsekwencji nie zidentyfikowano potrzeby zaangażowania gmin we wdrażanie PPCP od dnia uruchomienia tego programu. Dopiero po upływie niemalże roku od uruchomienia PPCP gminy zostały

⁵ Z zastrzeżeniem, że zobowiązania (rozumiane jako podpisywanie umów) miały być podejmowane do 31.12.2027, a wydatkowanie środków zaplanowano do 30.9.2029.

⁶ Stan na 1.10.2021.

⁷ Czyli prawie na półmetku jego planowanej realizacji, biorąc pod uwagę, że wnioski w ramach tego programu będą przyjmowane do końca 2027 r.

⁸ Na przykład: PCM-Project Cycle Management – Zarządzanie Cyklem Projektu, LFA Logical Framework Approach – Podejście Matrycy Logicznej, PRINCE2 – Projects in Controlled Environments – Projekty w Kontrolowanych Środowiskach.

włączone w jego wdrażanie. Nawiązanie współpracy było dobrowolne, na podstawie porozumień zawieranych z wojewódzkimi funduszami. Jednak do lutego 2021 r. uczyniło tak zaledwie 39% gmin. Swoje zadania początkowo realizowały bezpłatnie. Wprowadzenie finansowych zachęt ożywiło proces zawierania porozumień i do 10 września 2021 r. 79,4% gmin zdecydowało się na udział we wdrażaniu PPCP. Jednak podejmowane przez te jednostki działania nie były w pełni skuteczne. Spośród 24 objętych kontrolą 15, czyli 62,5%, nie udostępniło na stronie internetowej BIP informacji związanych z tym Programem. Było to niezgodne z art. 8 ust. 3 ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej⁹, świadczyło również o bagatelizowaniu potrzeby zainteresowania swoich mieszkańców PPCP. Nie bez znaczenia było także, że 16 gmin posiadało programy dofinansowania wymiany źródeł ogrzewania ze środków własnych lub z budżetu UE w ramach regionalnych programów operacyjnych. W jednostkach tych wskazywano, że w programach finansowanych z tych środków są korzystniejsze warunki i mniej skomplikowane procedury w ubieganiu się o dofinansowanie, szczególnie w odniesieniu do środków własnych gmin.

W dokumentach regulujących wdrażanie PPCP nie określono struktury zarządczej gwarantującej koordynację działań na szczeblu krajowym, regionalnym

i lokalnym. Tymczasem „opracowanie i powołanie odpowiednich, spójnych i adekwatnych do skali przedsięwzięcia struktur zarządczych jest jednym z elementów sukcesu końcowego. Poza uporządkowaniem zakresów odpowiedzialności buduje określoną trwałość – ścieżek decyzyjnych, zbierania informacji o programie, gromadzenia doświadczeń i innych. W efekcie pozwala to osiągnąć tzw. odporność organizacji (ang. *resilience*) na wstrząsy”.¹⁰

Brak jasno określonego właścicielstwa programu¹¹ spowodował m.in. niejednolitość stosowania przez wfośigw procedur związanych z realizacją PPCP, w szczególności związanych z rozpatrywaniem wniosków o dofinansowanie i wniosków o płatność. Prowadziło to do nierównego traktowania beneficjentów – w zależności od miejsca położenia nieruchomości przysługiwały im różne prawa do skorzystania z dofinansowania.

Rozmiar Programu, tj. liczba domów jednorodzinnych i tym samym beneficjentów kwalifikujących się do udziału w nim, został oszacowany tylko na poziomie kraju, na podstawie roboczej notatki sporządzonej w marcu 2018 r. w Departamencie Analiz Strategicznych KPRM. Zdaniem NIK ustalenie parametrów Programu na poziomie każdego województwa miało istotne znaczenie przy tworzeniu założeń organizacyjno-technicznych w poszczególnych wfośigw, na których spoczywa ciężar realizacji PPCP. W NFOŚiGW

⁹ Dz.U. z 2022 r. poz. 902.

¹⁰ Opinia biegłych dotycząca analizy i oceny opracowania założeń organizacyjno-technicznych PPCP: dr. hab. prof. SGH M. Juchniewicz i dr. Piotra Kotelnickiego, Warszawa, wrzesień 2021, s. 8.

¹¹ Rozumianego jako określenie podmiotu odpowiedzialnego za kompleksowe zarządzanie PPCP, w tym zapewnienie prawidłowego wdrażania Programu na każdym poziomie i etapie jego realizacji.



nie dostrzegano problemu braku rozeznania co do parametrów programu na poziomie województw, tłumacząc to planowanym powstaniem Centralnej Ewidencji Emisyjności Budynków (CEEB). Należy jednak zauważyć, że baza ta była w czasie kontroli dopiero w fazie tworzenia, a od rozpoczęcia realizacji PPCP upłynęły już cztery lata. O tym, że nie wszystkie wojewódzkie fundusze były przygotowane organizacyjnie, w tym pod względem zasobów kadrowych, świadczą ustalenia wskazujące na wydłużone rozpatrywanie wniosków w okresach ich zwiększonego wpływu od beneficjentów.

Działania NFOŚiGW prowadzące do zaangażowania sektora bankowego w ograniczenie smogu w Polsce zaowocowały włączeniem się siedmiu banków¹² w PPCP przez zwrotne, kredytowe finansowanie przedsięwzięć. Zapewniono możliwość objęcia udzielonych kredytów gwarancją Ekologicznego Funduszu Poręczeń i Gwarancji, funkcjonującego w Banku Gospodarstwa Krajowego, a zasilanego środkami NFOŚiGW¹³.

Stosownie do postanowień rozdziału drugiego uchwały Rady Ministrów z 11 maja 2021 r. w sprawie ustanowienia Programu gwarancyjnego „Czyste powietrze” z wykorzystaniem zabezpieczeń Banku Gospodarstwa Krajowego¹⁴ jego

celem było wykorzystywanie gwarancji jako instrumentu preferowanego przez banki do zniwelowania ryzyka braku spłaty kredytów finansujących wydatki na realizację przedsięwzięć zgodnych z PPCP, służących poprawie jakości powietrza oraz zmniejszeniu emisji gazów cieplarnianych przez wymianę źródeł ciepła i poprawę efektywności energetycznej jednorodzinnych budynków mieszkalnych.

We wszystkich wojewódzkich funduszach 6 lipca 2021 r. uruchomiono tzw. ścieżkę bankową. Ustalenia kontroli wykazały, że nie cieszyła się ona dużym zainteresowaniem. Według danych z 21 października 2021 r., po ponad trzech miesiącach od uruchomienia tego rodzaju wsparcia, liczba wniosków o dofinansowanie w formie dotacji na częściową spłatę kapitału kredytu – złożonych za pośrednictwem trzech banków¹⁵ – wyniosła 418 (wnioskowana kwota dotacji – 8897,9 tys. zł, a kwota kredytów – 16 437,1 tys. zł).

Z informacji przekazanej 6 lipca 2022 r. przez zastępcę prezesa zarządu NFOŚiGW na posiedzeniu sejmowej Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa (nr 125)¹⁶ wynika, że NFOŚiGW jest zawiedziony „mało ambitnym podejściem banków do realizacji tego produktu

¹² Alior Bank, BOŚ Bank, BNP Paribas, Credit Agricole, Bank BPS i zrzeszone z nim banki, Bank SGB SA wraz ze zrzeszonymi bankami spółdzielczymi oraz Santander Consumer Bank – dane podane przez zastępcę prezesa zarządu NFOŚiGW Pawła Mirowskiego na posiedzeniu Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa (nr 125), 6.7.2022, zapis przebiegu posiedzenia s. 16 <www.sejm.gov.pl>.

¹³ Stosownie do art. 411 ust. 10t ustawy z 27.4.2001 – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2021 r. poz. 1973, ze zm.) NFOŚiGW przekazuje środki do Ekologicznego Funduszu Poręczeń i Gwarancji na podstawie umowy zawartej z Bankiem Gospodarstwa Krajowego. Umowa określa warunki i terminy przekazania środków (art. 411 ust. 10u ustawy).

¹⁴ M.P. poz. 473.

¹⁵ Alior Bank S.A., BOŚ S.A., BNP Paribas Bank Polska S.A.

¹⁶ <www.sejm.gov.pl> – zapis przebiegu posiedzenia, s. 16.

finansowego”. To niepokojące, ponieważ w określonym na 103 mld zł budżecie PPCP 40 mld zł miały stanowić kredyty bankowe.

Efekty realizacji Programu obliczano na podstawie opracowanej w NFOŚiGW Metodyki szacowania efektu ekologicznego. Ustalono jednak, że nie uwzględniała ona sposobu obliczania efektów ze wszystkich źródeł finansowania PPCP, a w szczególności pomijała efekty uzyskane w wyniku korzystania przez podatników z ulgi termomodernizacyjnej¹⁷, choć od maja 2020 r. była ona wskazana jako jedno ze źródeł finansowania tego programu.

W ocenie NIK niekorzystny dla procesu zarządzania PPCP był także brak systemu informatycznego, który miałby zarówno charakter bazy danych, jak i stanowiłby platformę wspierającą zarządzanie Programem. Jakkolwiek w NFOŚiGW zaplanowano w I kwartale 2023 r. uruchomienie Centralnej Bazy Danych, to podkreślenia wymaga, że przez połowę okresu realizacja Programu przebiegać będzie bez wsparcia takiego systemu.

Nie w pełni prawidłowa i efektywna realizacja PPCP była wynikiem braku skutecznego nadzoru ministra właściwego do spraw środowiska, a następnie ministra właściwego do spraw klimatu. Kolejni ministrowie nie czuli się bowiem odpowiedzialni za kształt PPCP.

Warunki dofinansowania

Brak opracowania studium wykonalności Programu skutkowało m.in. koniecznością

wielokrotnej zmiany jego treści. Już 19 czerwca 2018 r., dwa tygodnie po jego zatwierdzeniu, dokonano pierwszych zmian. W całym okresie objętym kontrolą uczyniono to jedenastokrotnie, w tym cztery razy przed samym jego uruchomieniem.

Do 14 maja 2020 r. dofinansowywano przedsięwzięcia w formie bezzwrotnej na poziomie od 32% do 90% kosztów kwalifikowanych, w zależności od dochodu wnioskującej osoby fizycznej, przy czym maksymalny koszt kwalifikowany ustalono na poziomie 53 tys. zł. Pożyczka, będąca finansowaniem uzupełniającym w stosunku do dotacji, była udzielana na okres nie dłuższy niż 180 miesięcy, do 100% kosztów kwalifikowanych, z uwzględnieniem wysokości otrzymanej dotacji.

Wnioskodawca mógł ubiegać się o dofinansowanie w formie dotacji, pożyczki lub dotacji i pożyczki, zaś środki były wypłacane beneficjentom po zrealizowaniu części lub całości przedsięwzięcia.

Łączna liczba wniosków o dotację (dalej także wódm) złożonych do 14 maja 2020 r. była bardzo niska, tj. 137 210, w tym 1054 wniosków o pożyczkę i 14 327 o dotację z pożyczką. Z kolei łączna liczba zawartych umów o dofinansowanie wyniosła zaledwie 92 056, w tym 5385 umów o pożyczkę.

Istotną słabością programu w początkowej fazie jego wdrażania było nieustalenie mechanizmów umożliwiających dostępność PPCP dla osób doświadczających ubóstwa energetycznego¹⁸) ani działań

¹⁷ Ulga termomodernizacyjna została wprowadzona do przepisów ustawy z 26.7.1991 o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 1128, ze zm.), od 1.1.2019.

¹⁸ Ubóstwo energetyczne oznacza sytuację, w której gospodarstwo domowe prowadzone przez jedną osobę lub przez kilka osób wspólnie w samodzielnym lokalu mieszkalnym lub w budynku mieszkalnym jednorodzin-



osłonowych dla grup wrażliwych. W zatwierdzonym w 2018 r. Programie ustalono jedynie intensywność dofinansowania w zależności od wysokości dochodu na jednego członka gospodarstwa domowego. Pierwsze rozwiązania wprowadzono dopiero w 2020 r., zaś w 2021 r. rozpoczęto prace nad trzecią częścią Programu, skierowaną do najuboższej grupy społeczeństwa, o czym szerzej w dalszej części artykułu.

Największe zmiany PPCP wdrożono od 15 maja 2020 r., w ramach tzw. wersji 2.0 Programu. Miały one przyspieszyć tempo jego realizacji i zapewnić usunięcie „wąskich gardeł”, które zidentyfikowano. Zrezygnowano wówczas z udzielania przez wfośigw pożyczek beneficjentom, ponieważ mechanizm ten uznano za wadliwy, bowiem pożyczka była udzielana *de facto* na refundację wydatków poniesionych przez wnioskodawcę. Ponadto każdy wfośigw posiadał własną procedurę oceny zdolności pożyczkowej, a najuboższa grupa wnioskodawców – do której przede wszystkim skierowany był ten instrument finansowy – rzadziej korzystała z pożyczek.

Złagodzone także kryteria dochodowe uprawniające wnioskodawców do uzyskania wsparcia. Wprowadzono rozwiązania skierowane do najuboższych, określając zasady i warunki przyznawania dotacji beneficjentom uprawnionym do podwyższonego poziomu dofinansowania. Przyjęto m.in., że średni miesięczny dochód

na członka gospodarstwa domowego wnioskodawcy nie może przekroczyć¹⁹:

- 1400 zł – w gospodarstwie wieloosobowym;
- 1960 zł – w gospodarstwie jednoosobowym;
- trzydziestokrotność kwoty minimalnego wynagrodzenia – w wypadku wnioskodawców prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą.

Wysokość dotacji dla wnioskodawców uprawnionych do podwyższonego poziomu dofinansowania, co do zasady, ustalono na poziomie do 60% poniesionych kosztów kwalifikowanych projektu, z możliwością zwiększenia wsparcia, jeśli poniosą koszty podłączenia do sieci ciepłowniczej lub kotłowni gazowej.

Niestety osoby najuboższe nie mogły skorzystać z tego rozwiązania od dnia wprowadzenia zmian do Programu, tj. od 15 maja 2020 r. W praktyce wniosek można było złożyć dopiero od 21 października 2020 r., ze względu na potrzebę dostosowania przepisów prawa.

W wypadku pozostałych beneficjentów określono, że dochód roczny wnioskodawcy nie powinien przekroczyć 100 tys. zł. Udzielana im dotacja została ustalona na poziomie do 30% poniesionych kosztów kwalifikowanych projektu, z możliwością zwiększenia dofinansowania przy zastosowaniu bardziej ekologicznych źródeł ciepła.

Określono także nowe źródła wsparcia przedsięwzięć w ramach PPCP: dotacje

nym, w którym nie jest wykonywana działalność gospodarcza, nie może zapewnić sobie wystarczającego poziomu ciepła, chłodu i energii elektrycznej do zasilania urządzeń i do oświetlenia, w przypadku gdy gospodarstwo domowe łącznie spełnia następujące warunki: osiąga niskie dochody; ponosi wysokie wydatki na cele energetyczne; zamieszkuje w lokalu lub budynku o niskiej efektywności energetycznej, art. 5gb. ustawy z 10.4.1997 – Prawo energetyczne, Dz.U. z 2022 r. poz. 1385, ze zm.

¹⁹ Na podstawie zaświadczenia o dochodzie wydanym przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta.

udzielane w ramach Programu „Stop smog”²⁰, pożyczki dla gmin, termomodernizacyjną ulgę podatkową oraz kredyty udzielane przez banki.

Należy jednak zwrócić uwagę, że nie wszystkie zmiany zostały wdrożone. Do dnia zakończenia kontroli, tj. po ponad roku od ujęcia w PPCP, pożyczki dla gmin jako źródła dofinansowania nie zostały uruchomione²¹. Jak wyjaśniono, aby skutecznie wprowadzić ten element niezbędne byłyby wprowadzenie zmian legislacyjnych, aby udzielane gminom tzw. zielone pożyczki nie były wliczane do wskaźnika poziomu ich zadłużenia.

We wrześniu 2020 r. została przedstawiona koncepcja Programu 3.0, w której zaproponowano m.in. odejście od wsparcia dla kotłów na węgiel, większe wsparcie dla pomp ciepła, a także rozszerzenie katalogu beneficjentów o właścicieli mieszkań w domach wielolokalowych (od trzech do siedmiu lokali).

Po konsultacjach postanowiono jednak, że PPCP będzie wciąż skierowany wyłącznie do mieszkańców domów jednorodzinnych, zaś wsparcie budynków wielorodzinnych powinno być prowadzone za pośrednictwem odrębnych programów. W tym celu uruchomiono dwa programy pilotażowe dla budynków wielorodzinnych od trzech do 20 lokali²².

Uchwałami Zarządu NFOŚiGW z 7 czerwca 2021 r. i z 10 czerwca 2021 r.

wprowadzono modyfikacje do Programu PPCP. Podwyższono progi dochodowe dla osób najuboższych, aby dostosować je do tych wskazanych w Programie „Stop smog” oraz zwiększyć dostępność dla osób o niskich dochodach. W wypadku gospodarstw wieloosobowych próg ten wzrósł o 164 zł, a w jednoosobowych o 229 zł.

Pomimo licznych zmian Programu, które niejednokrotnie dotyczyły istotnych kwestii finansowych, nigdy nie oceniano skutków finansowych tych zmian przed ich wprowadzeniem. Co więcej, w terminie zatwierdzenia PPCP nie opracowano w NFOŚiGW planu wdrażania Programu, ani planu finansowego obejmującego cały okres jego realizacji, tj. lata 2018–2029. Nie wskazano także źródeł finansowania budżetu PPCP, którego wartość została ustalona na 103 mld zł²³, na dofinansowanie w formie bezzwrotnej (dotacje) – 63,3 mld zł, a na dofinansowanie w formie zwrotnej (pożyczki) – 39,7 mld zł.

Tym samym Program przyjęty 6 czerwca 2018 r. nie spełniał formalnych wymogów Instrukcji: opracowania i wdrażania programu priorytetowego w NFOŚiGW, co potwierdziły wyniki zadania audytowego zrealizowanego w NFOŚiGW w 2020 r.

Pierwszy plan wdrażania PPCP, ale wyłącznie w perspektywie rocznej, Zarząd NFOŚiGW zaakceptował dopiero 16 stycznia 2019 r. W pierwszym kwartale 2021 r.,

²⁰ Celem Programu „Stop smog” było wsparcie PPCP w części dotyczącej najuboższej grupy społeczeństwa. NFOŚiGW został operatorem Programu na podstawie porozumienia pomiędzy MKiŚ i BGK z 28.1.2021.

²¹ Tj. udzielanie przez wfośigw, ze środków NFOŚiGW, pożyczek gminom, które miały z kolei udzielać pożyczek beneficjentom PPCP.

²² 1) Poprawa jakości powietrza w najbardziej zanieczyszczonych gminach – pilotaż, realizowany na terenie gminy Pszczyna; 2) Poprawa jakości powietrza poprzez wymianę źródeł ciepła w budynkach wielorodzinnych – pilotaż na terenie województwa zachodniopomorskiego.

²³ Według pierwszej wersji PPCP z 6.6.2018.



po upływie 28 miesięcy od uruchomienia naboru wniosków w ramach PPCP, przyjęto w końcu plan wdrażania na cały okres realizacji PPCP, przy czym nie udokumentowano nawet wówczas źródeł jego finansowania, co było w ocenie NIK działaniem nierzetelnym.

Ze względu na brak dokumentacji wskazującej choćby przybliżone szacunki na poziomie 103 mld zł, budżet PPCP był nieweryfikowalny. Niezbilansowanie krajowych źródeł finansowania PPCP uniemożliwiało z kolei rzetelne określenie niezbędnego wsparcia z budżetu środków europejskich.

Nie bez znaczenia jest też to, że dyrektorka Departamentu Ochrony Powietrza i Polityki Miejskiej w MKiŚ, będąca jednocześnie przewodniczącą Komitetu Sterującego Projektu strategicznego „Czyste powietrze”, nie miała pełnej wiedzy o poziomie zapewnienia środków na PPCP.

NIK negatywnie oceniła brak zbilansowania budżetu PPCP²⁴, zarówno na etapie jego przygotowania, jak i wdrażania, w tym niewskazanie źródeł pochodzenia 103 mld zł określonych w budżecie PPCP.

W ocenie Izby tylko wolne tempo wdrażania PPCP pozwoliło uniknąć braku środków na obsługę dotychczas zaciągniętych

zobowiązań. Biorąc powyższe pod uwagę oraz dynamicznie zmieniającą się sytuację na rynku usług i materiałów budowlanych²⁵, ustalony na 103 mld zł budżet PPCP może być niewystarczający do osiągnięcia celu tego programu.

Dotychczas PPCP był finansowany ze środków krajowych funduszy ekologicznych, tj. środków własnych NFOŚiGW oraz – w niewielkim stopniu – środków własnych wfośigw. Od 2019 r. dodatkowym źródłem jest podatkowa ulga termomodernizacyjna.

NFOŚiGW finansowało wdrażanie PPCP ze środków opłaty emisyjnej²⁶, w ramach zobowiązania wieloletniego „przeciwdziałanie emisjom”. Kontrola wykazała, że Minister zwracał się do sekretarza stałego Komitetu Rady Ministrów oraz sekretarza Rady Ministrów w sprawie odstąpienia od mechanizmu przekazywania przez NFOŚiGW środków z opłaty emisyjnej na Fundusz Dróg Samorządowych²⁷, argumentując, że coroczna redystrybucja 1,4 mld zł może mieć negatywny wpływ na system finansowania ochrony środowiska i znacząco utrudnić realizację PPCP.

Ze względu na brak pozytywnego rozpatrzenia tej kwestii wspomniane środki

²⁴ Przez zbilansowanie budżetu PPCP należy rozumieć rzetelne ustalenie, na podstawie wiarygodnych danych, źródeł i skali finansowania Programu.

²⁵ Od marca 2018 r. do marca 2022 r. nastąpił wzrost cen narzędzi, materiałów budowlanych i wykończeniowych średnio o 47,3% – dane opracowane na podstawie informacji Grupy PSB Handel SA, opublikowanych na stronie <<https://www.grupapbs.com.pl/centrum-prasowe/trendy-cenowe>>. Dotyczy to grup towarowych: cement, wapno, chemia budowlana, dachy, rynny, instalacje, ogrzewanie, narzędzia, oświetlenie, elektryka, płyty OSB, stolarka, sucha zabudowa, ściany, kominy, wykończenia, izolacje termiczne, izolacje wodochronne.

²⁶ Zgodnie z przepisami ustawy z 25.8.2006 o biokomponentach i biopaliwach ciekłych (Dz.U. z 2022 r. poz. 403).

²⁷ Na mocy art. 1 pkt 1 ustawy z 19.11.2020 o zmianie ustawy o Funduszu Dróg Samorządowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 2338), z dniem wejścia w życie tej ustawy (31.12.2020.), zmieniony został tytuł ustawy z „ustawa o Funduszu Dróg Samorządowych” na „ustawa o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg”. Z tego względu do 31.12.2020 środki z NFOŚiGW przekazywane były na Fundusz Dróg Samorządowych.

zasiliły w 2021 r. Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg, zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy z 23 października 2018 r. o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg²⁸.

Działania informacyjno-edukacyjne

Działania informacyjno-edukacyjne podejmowane przez NFOŚiGW i Ministerstwo nie były prawidłowo skoordynowane, zwłaszcza na początku realizacji Programu. W efekcie obie instytucje zrealizowały w 2019 r. filmy instruktażowe dotyczące wypełniania tego samego wniosku o dofinansowanie (w wersji 4.0.0).

Głównym podmiotem odpowiedzialnym za koordynację polityki informacyjnej i promocyjnej realizowanej przez wfośigw był NFOŚiGW, który odpowiadał m.in. za: bieżące monitorowanie sposobu realizacji Programu; opracowywanie dokumentacji Programu; przekazywanie funduszom materiałów promocyjnych, informacyjnych oraz instruktażowych; przekazywanie założeń i wytycznych czy też koordynację w zakresie przepływu informacji pomiędzy wfośigw a NFOŚiGW oraz informacji kierowanych do beneficjentów Programu.

Co do zasady, z wyłączeniem powyżej wspomnianych przypadków braku publikacji informacji w BIP, zarówno wfośigw, jak i gminy podejmowały na miarę swoich możliwości działania mające na celu propagowanie wiedzy o Programie, w tym przez

bieżący kontakt z mediami, organizację lub udział w spotkaniach informacyjnych i konferencjach.

W latach 2018–2019 działania promocyjno-informacyjne lub też edukacyjne dotyczące Programu prowadzone były głównie przez Ministra Środowiska/Ministra Klimatu, zaś udział w nich NFOŚiGW miał „charakter uzupełniający”. Dopiero po 15 maja 2020 r. przygotowano w NFOŚiGW wspólne plany promocyjnych działań z MK/MKiŚ. Niemniej ani na poziomie krajowym, ani wojewódzkim czy też gminnym nie opracowano planu działań informacyjno-edukacyjnych na cały okres obowiązywania Programu.

Ze względu na skalę i zasięg Programu działania powinny być zaplanowane, skoordynowane i realizowane w sposób powszechny i ciągły, z uwzględnieniem różnych form dotarcia do społeczeństwa. Opracowanie planu i uzgodnienie go z kluczowymi podmiotami wdrażającymi PPCP było istotne, aby zapewnić jego spójność, a także zweryfikować adekwatność podejmowanych działań do założeń oraz wyeliminować niecelowe wydatki.

Badanie sondażowe wykonane przez Kantar Polska SA na zlecenie NIK²⁹ wskazuje, że głównym źródłem wiedzy o Programie była telewizja (54%) oraz Internet (34%). Jednocześnie wykazało ono, że 95% respondentów słyszało o Programie, z czego połowa twierdziła, że sporo o nim

²⁸ Dz.U. z 2022 r. poz. 505, ze zm.

²⁹ Badanie sondażowe Przyczyny niekorzystania przez potencjalnych beneficjentów z dofinansowania w ramach Programu priorytetowego „Czyste powietrze”, zrealizowane telefonicznie w dniach 22-27.11.2021 na reprezentatywnej, losowej próbie 500 właścicieli i współwłaścicieli domów jednorodzinnych na terenie 10 województw: dolnośląskiego, lubelskiego, łódzkiego, małopolskiego, mazowieckiego, opolskiego, podkarpackiego, śląskiego, świętokrzyskiego, wielkopolskiego.



wie, ale aż 45% uważała, że niewiele. Dowodzi to, że działania informacyjno-edukacyjne podejmowane przez NFOŚiGW czy ministerstwo nie były wystarczające. Ponadto wyniki ankiety mogą świadczyć o nieuwzględnieniu w prowadzonych kampaniach różnic pomiędzy potencjalnymi beneficjentami o niedostosowaniu treści i formy przekazu do ich potrzeb; chodzi zarówno o ich świadomość ekologiczną, wykształcenie, jak i poziom dochodów. W efekcie, mimo przeprowadzonych w okresie wdrażania PPCP kampanii informacyjnych, wiedza o Programie w społeczeństwie była nadal niewystarczająca.

Weryfikacja wniosków o dofinansowania

Według stanu na 1 października 2021 r., w okresie obowiązywania PPCP złożono 325 413 wniosków o dofinansowanie³⁰, łącznie na 5 560 901,9 tys. zł, w tym do wfośigw objętych kontrolą wpłynęło 159 901 wniosków³¹.

Niski poziom realizacji PPCP nie uchronił wdrażających go jednostek przed nieprawidłowościami. Wnioski były poddane rzetelniej weryfikacji i ocenie we wszystkich ośmiu skontrolowanych wfośigw, przy czym w dwóch z nich³² nierzetelnie

dokumentowano ten proces. Jednocześnie kontrola wykazała, że w pięciu wfośigw były przypadki nieterminowego rozpatrzenia wniosków o dofinansowanie, a w sześciu³³ – długotrwałego rozpatrywania wniosków o płatność (wop) i dotyczyły one od 8,7% do 100% tych objętych badaniem. W dwóch wfośigw stwierdzono także nieterminowe wypłacanie środków beneficjentom, tj. od pięciu do 110 dni po terminie.

Z kolei w gminach zapewniono wsparcie wnioskodawcom w opracowaniu wop oraz ich obsługę, przy czym w ośmiu nie stwierdzono żadnych nieprawidłowości. W pozostałych co do zasady rzetelnie realizowano zadania dotyczące sposobu postępowania z nimi. Niemniej stwierdzono m.in. nieterminowe lub nierzetelne sporządzanie wniosków gminnych wop czy też wydawanie po terminie zaświadczeń o dochodach niezbędnych do uzyskania podwyższonego dofinansowania.

Efekty wykorzystania środków

Do 1 października 2021 r. w ramach PPCP podpisano 253 759 umów³⁴ na 4 233 211,1 tys. zł, z tego: 246 048 umów-dotacji na 4 037 044,9 tys. zł, 7537 umów-pożyczki na 192 461,9 tys. zł³⁵ oraz 174 umów-dotacji na częściową

³⁰ Wnioski w formie pożyczki, dotacji, obu tych formach finansowania łącznie oraz na częściową spłatę kapitału kredytu bankowego.

³¹ Liczba wniosków w poszczególnych wfośigw kształtowała się od 8954 do 35 806.

³² W Kielcach i Warszawie.

³³ W Białymstoku, Katowicach, Krakowie, Łodzi, Poznaniu i Warszawie.

³⁴ Liczba podpisanych umów dotacji, pożyczki oraz dotacji na częściową spłatę kapitału kredytu bankowego. W wypadku wniosków dotacyjno-pożyczkowych podpisywano umowę dotacji oraz oddzielnie umowę pożyczki. W ramach PPCP nie zawierano umów dotacyjno-pożyczkowych.

³⁵ Pożyczki były udzielane przez wfośigw beneficjentom PPCP w pierwszej fazie wdrażania tego programu, od 15.5.2020 zrezygnowano z tej formy dofinansowania przedsięwzięć i jako źródło finansowania Programu wskazano kredyty bankowe.

spłatę kapitału kredytu bankowego na kwotę 3704,3 tys. zł. Wyplacono 1 841 857,2 tys. zł z tytułu umów-dotacji, 124 954,2 tys. zł z tytułu umów-pozyczki oraz 4,5 tys. zł z tytułu umów-dotacji na częściową spłatę kapitału kredytu bankowego. Łączna kwota, na jaką zawarto umowy z beneficjentami stanowiła 4,1% budżetu PPCP, a wypłaconego dofinansowania – 1,9%.

Według umów zakończonych w latach 2019–2021 (pierwsze półrocze) dla poszczególnych wskaźników³⁶ osiągnięto następujące efekty:

- 72 979 budynków mieszkalnych o poprawionej efektywności energetycznej, tj. 2,4% planu;
- 66 343 wymienionych nieefektywnych źródeł ciepła (kotłów starej generacji) na niskoemisyjne w istniejących budynkach, tj. 2,2% planu;
- ograniczenie zużycia energii końcowej – 1 287 889 MWh/rok, tj. 3,4% planu;
- ograniczenie emisji pyłów o średnicy mniejszej niż 10 mikrometrów (PM₁₀) – 1605Mg/rok, tj. 0,8% planu;
- ograniczenie emisji benzo(a)pirenu – 2 Mg/rok, tj. 1,4% planu;
- ograniczenie emisji dwutlenku węgla – 573 370 Mg/rok, tj. 4,1% planu;
- dodatkowa zdolność wytwarzania energii elektrycznej z zainstalowanych mikroinstalacji PV – 10,333 MWe, tj. 20,7% planu.

Dane o uzyskanych efektach PPCP nie uwzględniają wartości wynikających z korzystania przez podatników z ulgi termomodernizacyjnej. Natomiast

według rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych za 2019 r. odliczenia od dochodu wydatków na realizację przedsięwzięć termomodernizacyjnych dokonało 207,0 tys. podatników, na kwotę 3134 mln zł; w wyniku odliczeń w ramach tej ulgi podatek za 2019 r. uległ zmniejszeniu o 594 mln zł. Za 2020 r. odliczeń z tego tytułu dokonało 451,0 tys. podatników o wartości 7,5 mld zł, a podatek zmniejszył się o 1,3 mld zł.

Dlatego NIK zwraca uwagę, że ulga termomodernizacyjna jest istotnym elementem oddziaływania państwa, ukierunkowanym na poprawę jakości powietrza. Jest ona jednak instrumentem prawa podatkowego, dlatego występują trudności w ocenie efektów ekologicznych przedsięwzięć objętych tą ulgą. Brak rozwiązań umożliwiających NFOŚiGW pozyskanie niezbędnych danych na ten temat nie pozwala na podanie całościowych i spójnych informacji dotyczących podejmowanych w ramach PPCP działań oraz ich efektów ekologicznych. W konsekwencji istotna część aktywności państwa ukierunkowanych na poprawę jakości powietrza pozostaje poza możliwością skutecznego monitorowania i oceny.

Zdaniem NIK nie uda się już odtworzyć danych o efektach ekologicznych uzyskanych dzięki uldze termomodernizacyjnej, przynajmniej za lata 2019–2021. Skalę utraconych informacji obrazuje to, że w latach 2019–2020 skorzystało z niej 658,0 tys. podatników, podczas gdy wfośigw, od 19 września 2018 r.

³⁶ Wartości procentowe dotyczą celu z wersji Programu obowiązującej od 1.7.2021.



do 1 października 2021 r., podpisały jedynie 304,2 tys. umów z beneficjentami PPCP³⁷.

Podsumowanie

Sprawną realizacją PPCP i osiągnięcia tego programu, w szczególności poprawa efektywności energetycznej budynków mieszkalnych, jest niezwykle istotna z powodu niepewnej sytuacji na rynku gazu – i wysokiej inflacji, z którą obecnie mierzy się polskie społeczeństwo.

Wyniki kontroli ujawniły zagrożenie nieuzyskania do 2029 r. zakładanych efektów Programu, choć w NFOŚiGW starano się usprawnić system wdrażania PPCP. Jednak działania podejmowano *ad hoc* i nie przyniosły one oczekiwanych rezultatów. Brak studium wykonalności oznaczał brak informacji, czy postawione cele są technicznie osiągalne. Biegli powołani przez NIK potwierdzili, że „nawet najprostsze wyliczenia (przyjmujące optymistyczne założenia, że wnioski byłyby przyjmowane przez 52 tygodnie w roku) oznaczają, iż od pierwszego tygodnia realizacji powinno być podpisywanych niemal 7000 umów. Nie ma dowodów na gotowość organizacyjną, techniczną i zarządczą ze strony NFOŚiGW na osiągnięcie celów PPCP”³⁸. Natomiast w NFOŚiGW, jak również w Ministerstwie Klimatu i Środowiska liczone, że wzrost liczby składanych wniosków o dofinansowanie do ok. 4-5 tys. tygodniowo jest wystarczającym powodem, aby uznać, że PPCP jest prawidłowo realizowany. Natomiast w ocenie NIK

przy takim tempie wdrażanie Programu potrwa jeszcze ok. 12 lat. Z kolei utrzymywanie, że planowany termin przyjmowania wniosków o dofinansowanie, tj. do końca 2027 r. jest możliwy do dotrzymania oznaczałoby, iż tygodniowo wojewódzkie fundusze muszą ich przyjmować ok. 8,6 tys. Zarówno w NFOŚiGW, jak i w Ministerstwie Klimatu i Środowiska nie przeprowadzono analiz potwierdzających gotowość organizacyjną i techniczną do obsłużenia takiej liczby.

W związku z ustaleniami kontroli NIK wniosowała m.in.:

- do Prezesa Rady Ministrów o:
 - rozważanie możliwości podjęcia inicjatywy legislacyjnej prowadzącej do zmian w ustawie z 23 października 2018 r. o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg w celu zwolnienia NFOŚiGW z obowiązku dokonywania wpłat do tego funduszu;
 - zapewnienie ustalania efektów rzeczowych i ekologicznych uzyskanych w wyniku korzystania przez podatników z ulgi termomodernizacyjnej przez podjęcie działań legislacyjnych i organizacyjnych umożliwiających pozyskiwanie danych niezbędnych do ich obliczania;
- do Ministra Klimatu i Środowiska o podjęcie działań w celu:
 - doprecyzowania zakresu nadzoru ministra właściwego do spraw klimatu nad działalnością NFOŚiGW przez określenie w art. 400 r ustawy – Prawo ochrony środowiska działań nadzorczych w zakresie przygotowania i realizacji programów priorytetowych przez Zarząd NFOŚiGW;

³⁷ Informacja o wynikach kontroli: *Wdrażanie Programu Priorytetowego...*, op.cit., s. 58.

³⁸ Tamże, s. 36.

- do Ministra Klimatu i Środowiska oraz do Zarządu NFOŚiGW o podjęcie działań mających na celu:
 - jednoznaczne określenie odpowiedzialności za zarządzanie PPCP, a także struktury zarządczej PPCP, umożliwiających osiągnięcie zakładanych efektów Programu;
 - zapewnienie możliwości wydawania przez podmiot odpowiedzialny za zarządzanie PPCP władczych rozstrzygnięć podmiotom wdrażającym Program;
 - zarządzanie PPCP jako jednym z elementów Projektu strategicznego „Czyste powietrze”, z uwzględnieniem standardów zarządzania projektami strategicznymi opracowanymi w KPRM;

- do Zarządu NFOŚiGW o:
 - podjęcie działań informacyjno-edukacyjnych zapewniających powszechne dotarcie z informacjami o PPCP do potencjalnych beneficjentów oraz odpowiednie ich skoordynowanie na wszystkich szczeblach realizacji PPCP.

AGNIESZKA KOŁAKOWSKA
doradca ekonomiczny,
KRZYSZTOF DĄBROWSKI
główny specjalista k.p.,
Departament Środowiska NIK

Słowa kluczowe: zanieczyszczenie powietrza, emisja gazów cieplarnianych, Program „Czyste powietrze”, zarządzanie projektami/programami, termomodernizacja, wymiana pieca

ABSTRACT

Priority Programme “Clean Air” – Changes in Management Necessary

The air in Poland is one of the most polluted in the European Union. Its low quality is mostly due to the high levels of particulate matters PM_{10} and $PM_{2,5}$ and of benzo(a)pyrene, marked PM_{10} . The main source of pollutants are non-industrial combustion processes, so called low emissions, coming from households. The problem was supposed to be solved with the Priority Programme “Clean Air” developed by the National Fund for Environmental Protection and Water Management. The findings of the audit conducted by NIK indicate that the implementation, management and realisation of the programme do not guarantee that the results foreseen will be met by 2029 though. Among the audited entities there were the Chancellery of the Prime Minister (activity of the Prime Minister Proxy for the Clean Air Programme), the Ministry of Climate and Environment, the National Fund for Environmental Protection and Water Management, eight regional funds for environmental protection and water management, and 24 municipal offices.

Agnieszka Kołakowska, Economic Advisor,
Krzysztof Dąbrowski, Senior Public Audit Expert, Department of Environment of NIK

Key words: air pollution, emission of greenhouse gases, “Clean Air” Programme, project/programme management, thermo-modernisation, exchange of heating devices