

Finansowanie edukacji ekologicznej ze środków wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej

Wspieranie "edukacji ekologicznej" to ważny aspekt działalności wojewódzkich funduszy ochrony środowiska, szczególnie z punktu widzenia organizacji społecznych. Konieczność finansowania zadań związanych z edukacją narzuca funduszom ochrony środowiska art. 406 ustawy POŚ, stanowiący że środki gminnych funduszy przeznacza się na edukację ekologiczną oraz propagowanie działań proekologicznych i zasady zrównoważonego rozwoju. Przepisy art. 407, 409 i 410 przesądzają, że finansowanie tej działalności leży również w obowiązkach funduszy powiatowych, wojewódzkich i NFOŚiGW.

Polska Zielona Sieć w prowadzonym w latach 2004-2005 projekcie "Zazielenić fundusze" starała się zebrać dane dotyczące finansowania edukacji ekologicznej przez fundusze wojewódzkie i poddać je analizie. Badanie objęło 16 wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Niestety, na piśmie wniosek Polskiej Zielonej Sieci, tylko siedem wojewódzkich funduszy udostępniło szczegółowe informacje na temat finansowania edukacji ekologicznej, zawierające, zgodnie z treścią wniosku, zestawienie wysokości wydatków na edukację ekologiczną w roku 2003, obowiązujące kryteria wyboru oraz listę przyznanych dotacji (nazwa beneficjenta, nazwa zadania, wysokość dotacji) w roku 2003. Pozostałe fundusze złamały obowiązujące przepisy (m.in. ustawę o dostępie do informacji publicznych) i nie udzieliły Polskiej Zielonej Sieci żądanych informacji. Analizę rodzajów i wysokości udzielonych dotacji na potrzeby raportu, który został opublikowany w maju 2005 r. (jest też dostępny w Internecie na stronie <http://www.zielonasiec.pl>) oparto więc jedynie na danych dotyczących wojewódzkich funduszy w Białymstoku, Katowicach, Opolu, Rzeszowie, Szczecinie, Toruniu, Wrocławiu i Zielonej Górze, natomiast w przypadku analizy obowiązujących procedur dotyczących ubiegania się o dotacje na zadania dotyczące edukacji ekologicznej, wzięto pod uwagę wszystkie 16 funduszy.

Badanie wykazało daleko idące różnice pomiędzy poszczególnymi funduszami, zarówno w zakresie obowiązujących procedur jak i praktyki udzielanych dotacji. Przy analizie procedur wzięto pod uwagę zasady oceny i wyboru wniosków, rodzaje finansowanych kosztów oraz maksymalną wysokość dotacji. We wszystkich funduszach decyzję o udzieleniu bądź nieudzieleniu dotacji podejmuje Zarząd funduszu, a w przypadku dotacji większych niż określona statutem kwota (np. 0,5% rocznych przychodów funduszu) - Rada Nadzorcza. Dla badania znaczenie miało jednak, jakie obowiązują zasady przy samym podejmowaniu decyzji dotyczącej akceptacji danego wniosku - czy są spisane, czytelne zasady (np. karta oceny wniosku z podanymi punktami za poszczególne kryteria), czy decyzje podejmowane są uznaniowo, ale w oparciu o pewne wytyczne, czy też całkowicie dowolnie. Oczywiście jest także, że przed przedstawieniem wniosków zarządowi dokonywana jest jakaś ich wstępna selekcja, ocena, ustalana lista rankingowa albo tworzone są rekomendacje dla zarządu - w badaniu starano się uzyskać informacje, czy dokonują tego pracownicy funduszu czy może np. specjalna komisja. W wyniku przeprowadzonej w 2004 r. kwerendy okazało się, że w 9 z 16 funduszy wojewódzkich nie istnieją (albo nie są jawne i dostępne) żadne dokumenty, które regulowałyby kwestię tego, kto konkretnie dokonuje oceny wniosków przed podjęciem ostatecznej decyzji przez Zarząd i podpisaniem umowy z beneficjentem. Tylko w pięciu funduszach: w Gdańsku, Lublinie, Łodzi, Krakowie i Wrocławiu powoływane są specjalne komisje kwalifikacyjne (w Lublinie i Krakowie również z udziałem przedstawicieli organizacji społecznych), które sporządzają listę rankingową projektów dla Zarządu.

Kryteria oceny wniosków w sposób wyczerpujący określone są jedynie w pięciu funduszach: w Białymstoku, Lublinie, Krakowie, Warszawie i Wrocławiu. W pozostałych funduszach brak takich dokumentów. Wszystkie fundusze stosują "listy przedsięwzięć priorytetowych" oraz "kryteria oceny przedsięwzięć", są to jednak dokumenty ogólne, nie określające szczegółowo jak oceniane są poszczególne elementy wniosku o dotacje, pozostawiające pole do całkowitej dowolności oceny przez pracowników funduszu, którzy będą rozpatrywać złożony wniosek według kryteriów nieznanymi wnioskującemu. Rodzi to pole do nadużyć i uznaniowości, uniemożliwia też późniejsze badanie zasadności podjętych decyzji.

Duże różnice pomiędzy poszczególnymi funduszami, skutkujące realnym utrudnieniem dla podmiotów ubiegających się o dotacje, występują także w zakresie rodzajów finansowanych kosztów. W 10 z 16

wojewódzkich funduszy dostępne dokumenty w żaden sposób nie precyzują jakie rodzaje wydatków mogą być czynione ze środków dotacji funduszu lub formułują rodzaj takich wydatków w sposób ogólny i bardzo uznaniowy (np. pokrywane są wyłącznie "uzasadnione wydatki związane z osiągnięciem zamierzonego efektu ekologicznego"). Trzy fundusze (w Białymstoku, Lublinie i Warszawie) określają wyłącznie listę wydatków, które nie mogą być pokrywane ze środków dotacji, natomiast trzy pozostałe fundusze (w Łodzi, Szczecinie i Toruniu) określają zarówno listę wydatków, które nie mogą być pokrywane ze środków dotacji, jak i wprost podają listę kosztów, które są możliwe do sfinansowania przez fundusz - przy czym fundusz w Łodzi posuwa się najdalej w szczegółowości, określając odrębnie również listę kosztów, które mogą lub nie mogą być pokrywane w ramach "wkładu własnego" (to jest tej części zadania, która nie jest finansowana ze środków funduszu lecz ze środków własnych beneficjenta).

Wszystkie fundusze, które w dostępnych dokumentach ograniczają przedmiotowo rodzaje kosztów możliwych do finansowania z dotacji na edukację ekologiczną, zabraniają przeznaczać je na wyżywienie, zakwaterowanie, podróże i delegacje. Oprócz tego większość z nich nie finansuje wynagrodzeń pracowników etatowych, kosztów czynszu i kosztów telekomunikacyjnych. Wydatki te mogą jednak stanowić część kosztów zadania finansowaną z innych środków niż dotacja funduszu (z wyjątkiem Łodzi, gdzie nie mogą być uwzględniane w budżecie zadania w ogóle).

W 5 z 16 wojewódzkich funduszy ochrony środowiska (w Katowicach, Kielcach, Opolu, Toruniu i Wrocławiu) dostępne dokumenty w żaden formalny sposób nie ograniczają procentowego udziału dotacji w całości kosztów zadania - teoretycznie więc dotacja może być udzielona na całość wydatków w ramach zadania (100%), zaś w funduszu w Białymstoku dostępne zasady stwierdzają to wprost (jednakże od poziomu "wkładu własnego" zależą dodatkowe punkty jakie wniosek uzyskuje przy ocenie).

W czterech kolejnych funduszach maksymalny poziom dotacji wynosi 80-90% całości kosztów zadania (zależy to również od dodatkowych, pomniejszych czynników, np. na różne zadania można uzyskać różne dotacje). W sześciu funduszach (w Krakowie, Lublinie, Łodzi, Poznaniu, Szczecinie i Zielonej Górze) fundusz udziela dotacji maksymalnie w wysokości 50% kosztów całego zadania.

Porównanie ilości, wysokości i rodzajów udzielonych dotacji (tylko w 8 funduszach – patrz tabela), pozwala stwierdzić, że ze środków przeznaczanych na edukację ekologiczną, do organizacji społecznych trafia ok. 1/4. Pozostałe dotacje udzielane są jednostkom samorządu terytorialnego lub prowadzonym przez nie instytucjom, jak również szkołom wyższym, parkom krajobrazowym, a także stacjom radiowym i telewizyjnym, wydawcom prasy itp. Takie proporcje wynikają nie z niskiego zainteresowania organizacji prowadzeniem działań o charakterze edukacji ekologicznej, lecz w wielu przypadkach ze stosowanych w funduszach kryteriach ubiegania się o dotację, co potwierdzają wyniki ankiety przeprowadzonej wśród organizacji.

Badane fundusze wojewódzkie na wspieranie edukacji ekologicznej przeznaczały w 2003 roku, w zależności od wielkości swojego budżetu, kwoty od ok. 0,5 mln zł (Białystok) do ponad 4 mln zł (Katowice i Szczecin), przy czym stanowiło to od 0,99 (Rzeszów) do 5,95 (Szczecin) procent ich rocznych wydatków. Liczba udzielanych w roku dotacji wynosiła od ok. 40 (Opole, Rzeszów, Zielona Góra) do nawet 140 (Katowice). Zwraca jednak uwagę bardzo duża niejednorodność w kwotach dotacji. We wszystkich województwach z wyjątkiem podlaskiego i dolnośląskiego dwie lub trzy największe dotacje stanowiły ok. połowy środków, które trafiały do organizacji pozarządowych w formie dotacji. Największe kwotowo dotacje udzielane były najczęściej na działalność stałych ośrodków edukacyjnych prowadzonych przez organizacje pozarządowe, choć w woj. lubuskim i podkarpackim największych dotacji udzielono na jednorazowy wypoczynek letni młodzieży, w woj. zachodniopomorskim - na "program edukacji ekologicznej", a w woj. śląskim - na "warsztaty dla dzieci i młodzieży". Najwyższych pojedynczych dotacji udzielono w woj. kujawsko-pomorskim (300 tys. złotych dla ZHP i 250 tys. dla Włocławskiego Centrum Edukacji Ekologicznej) i w tym województwie zaistniało największe zróżnicowanie kwot dotacji (pozostałe dotacje w kujawsko-pomorskim były rzędu kilku tysięcy złotych), oraz w województwie zachodniopomorskim (dwie dotacje dla LOP - łącznie 296 tys. zł). W pozostałych województwach maksymalne dotacje dotyczyły kwot rzędu 120-170 tys. złotych (Pomorskie, Śląskie), kilkudziesięciu tysięcy złotych (Opolskie, Lubelskie, Podkarpackie) lub nawet tylko kilkunastu tysięcy złotych (Podlaskie). Przeciętna wysokość dotacji na edukację ekologiczną udzielonej organizacji pozarządowej ze środków wojewódzkich funduszy ochrony środowiska (na podstawie analizy danych z 8 funduszy) wynosi 9-10 tys. złotych.

Oprócz analizy dokumentów otrzymanych od wojewódzkich funduszy, Polska Zielona Sieć przeprowadziła też badanie ankietowe wśród pozarządowych organizacji ekologicznych. O udział w badaniu poproszono kilkaset organizacji. Na ankiety odpowiedziały główne organizacje, dla których udział środków wojewódzkich funduszy ochrony środowiska w rocznym budżecie nie jest znaczący. Tylko dla 9% wszystkich ankietowanych organizacji udział ten wynosi ponad 50%, a dla 64% był określany jako "poniżej 10%". Najważniejszym problemem dotyczącym korzystania ze środków wojewódzkich funduszy, wskazywanym przez organizacje w ankietach było ograniczanie kosztów kwalifikowanych. Zazwyczaj do kosztów kwalifikowanych nie można zaliczać wynagrodzeń pracowników i kosztów związanych z utrzymaniem biura (czynsz, energia, telekomunikacja). Fundusze motywują to faktem, iż takie koszty nie są bezpośrednio związane z uzyskiwaniem efektu ekologicznego, trudno też w ich przypadku rozdzielić koszty ponoszone konkretnie w związku z realizowanym zadaniem od innych kosztów organizacji. Niektóre fundusze zabraniają nawet uwzględniania tego rodzaju kosztów w ogóle w harmonogramie rzeczowo-finansowym projektu, nawet jeśli miałyby być pokryte z innych środków.

Należy podkreślić, że rodzaje kosztów kwalifikowanych mają istotny wpływ na rodzaj prowadzonej edukacji ekologicznej oraz jej efektywność. Enumeratywne wymienienie tylko pewnych rodzajów kosztów powoduje w efekcie, iż tylko niektóre formy edukacji mogą być prowadzone ze środków WFOŚiGW. Jeśli bowiem na liście kosztów kwalifikowanych znajdują się np. wyłącznie nagrody dla dzieci biorących udział w konkursach oraz koszty budowy tablic informacyjnych w parkach krajobrazowych, to prostym efektem takich regulacji będzie ograniczenie form prowadzonej edukacji do kilku, często zresztą wątpliwych z dydaktycznego punktu widzenia. Z drugiej strony, ograniczanie kosztów kwalifikowanych powoduje też zawężanie grupy podmiotów, które mogą z dotacji skorzystać. Przykładowo jeśli na liście kosztów kwalifikowanych znajdują się "wycieczki do terenowych ośrodków edukacji ekologicznej prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego", to z definicji z takiej dotacji nie będą mogły skorzystać organizacje pozarządowe. Identyczne skutki może mieć wyliczanie tych kosztów, które nie mogą być uwzględniane w projekcie (nawet jeśli są finansowe nie z dotacji, tylko z "wkładu własnego"). Jeśli rygorystycznie z kosztów kwalifikowanych wyłączone zostaną wszelkie koszty stałe i osobowe (nawet jeśli bezspornie są związane z realizowanym projektem), to w efekcie składanie wniosków do WFOŚiGW będzie możliwe tylko przez takie podmioty, które mają zapewnione finansowanie takich kosztów z innych źródeł, np. szkoły, instytucje samorządowe, wielkie organizacje finansowane z centralnego budżetu państwa.

Należy otwarcie stwierdzić, że o ile każdy WFOŚiGW może oczywiście w ramach swojej autonomii decydować jakiego rodzaju zadania ze swoich środków finansuje, a jakie nie, to nie wydaje się, aby wyłączenie pewnych rodzajów kosztów z finansowania miało swoje uzasadnienie prawne, zwłaszcza, że są fundusze, które na mocy tej samej ustawy POŚ finansują zarówno wynagrodzenia jak i koszty stałe organizacji (np. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska w 15. programie priorytetowym "Wspieranie działalności pozarządowych organizacji ekologicznych"). Jest to więc wyłącznie decyzja poszczególnych wojewódzkich funduszy, o tyle budząca wątpliwość, że podejmowana często bez dostatecznego uzasadnienia (w wywiadach prowadzonych przez Polską Zieloną Sieć z zarządami funduszy, nie potrafiły one uzasadnić dlaczego fundusz finansuje właśnie takie a nie inne rodzaje kosztów lub uzasadnienie takie opierały na nieracjonalnych przesłankach, np. braku zaufania do organizacji pozarządowych w ogóle), a nie pozostająca bez wpływu na efektywność prowadzonej w województwach edukacji ekologicznej.

Kolejnym zgłaszanym przez organizacje problemem jest wysoki poziom wkładu własnego. Dotyczy to tylko niektórych funduszy - np. w woj. wielkopolskim, podlaskim, lubuskim fundusz pokrywa jedynie max. 50% kosztów zadania, a w łódzkim do 2004 roku nawet jedynie 40%. W pozostałych badanych funduszach poziom wkładu własnego był dużo niższy lub fundusz mógł pokrywać koszty zadania w całości. Ponadto konieczność deklarowania już na etapie składania wniosku o dotację, które koszty będą pokrywane z dotacji, a które ze środków własnych organizacji, wydaje się niecelowym utrudnieniem i nie jest powszechnie stosowana w innych rodzajach funduszy.

Inne zjawiska wymieniane przez organizacje jako główne przeszkody w realizacji projektów ze środków funduszy to zasada refundacji kosztów (finansowanie "z dołu") Wynika ona najprawdopodobniej z chęci zabezpieczenia się funduszu przed nieuczciwym wydatkowaniem dotacji przez organizację, tak więc dotacja wypłacana jest dopiero po zakończeniu zadania (lub etapu zadania), na podstawie przedłożonych przez odbiorcę dotacji rachunków i faktur. Zrozumiała chęć ochrony środków publicznych jest jednak

znaczącym utrudnieniem dla organizacji pozarządowych, nie dysponujących przeważnie wolnymi środkami obrotowymi, które mogą być przeznaczone na sfinansowanie projektu zanim fundusz przekaże dotację. W tej sytuacji zasada, iż organizacja najpierw wydaje np. 60 tys. złotych na realizację projektu, a po jego zakończeniu otrzymuje od funduszu zwrot np. połowy tej kwoty (w zależności od poziomu wkładu własnego), w praktyce powoduje, iż realizacja wielu zadań z zakresu edukacji ekologicznej leży właściwie poza możliwościami większości organizacji pozarządowych. Wydaje się, że fundusze powinny dysponować narzędziami umożliwiającymi badanie wiarygodności organizacji i umożliwiającymi zabezpieczenie środków finansowych przekazywanych odbiorcom dotacji, zwłaszcza, że w większości przypadków chodzi o bardzo niewielkie kwoty. Zmiana polityki w tej dziedzinie zależy wyłącznie od dobrej woli samych funduszy, gdyż nie ma żadnych przepisów, które uniemożliwiłyby przekazywanie dotacji w transzach i przed rozpoczęciem wykonywania zadania. Praktyka przekazywania środków na realizację zadania "z góry" jest powszechnie stosowana w innych funduszach publicznych (np. w Funduszu Inicjatyw Obywatelskich) jak również przez jednostki samorządu terytorialnego przy zlecaniu organizacjom pozarządowym zadań publicznych na podstawie ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie.

Polska Zielona Sieć po przeprowadzeniu analizy dokumentów otrzymanych z wojewódzkich funduszy oraz odpowiedzi udzielanych przez organizacje pozarządowe na rozesłane ankiety, sporządziła listę rekomendacji dotyczących finansowania edukacji ekologicznej. Przede wszystkim, konieczne jest wprowadzenie przez fundusze obiektywnych kryteriów oceny składanych wniosków o dotację, poprzez np. jawne kryteria punktowe oceny poszczególnych elementów wniosku, stworzenie komisji społecznej (z udziałem pracowników funduszu, przedstawicieli świata nauki, kultury, organizacji pozarządowych) zajmującej się oceną wniosków, ujawnianie wyników procedury oceny oraz publikowanie listy wniosków przeznaczonych do finansowania, a także sporządzanie szczegółowego uzasadnienia do odrzucanych wniosków. Celowe wydaje się również zmniejszenie progu "wkładu własnego" w tych wojewódzkich funduszach, gdzie jest on utrzymywany na nieuzasadnionym wysokim poziomie. Optymalne wydawałoby się zmniejszenie wkładu własnego do poziomu 10-20% oraz rezygnacja z niego w przypadku uproszczonych wniosków o niewielkie dotacje. Uważamy również, że fundusze nie powinny zawężać listy priorytetów finansowanych działań do wąskiego zakresu działań edukacyjnych (np. związanych tylko z segregacją odpadów), nie ograniczać innowacyjności składanych wniosków, nie dyskryminować beneficjentów ze względu na ich formę prawną, ponadto wszystkie Fundusze powinny posiadać jasno określone kryteria kosztów kwalifikowanych, z uwzględnieniem możliwości finansowania kosztów niezbędnych do realizacji większości projektów (np. koszty osobowe, telekomunikacyjne, lokalowe związane z realizowanym zadaniem). Wydaje się również, że nie powinno się traktować wniosków z zakresu edukacji ekologicznej tą samą miarą w zakresie stosowanych procedur co wniosków komercyjnych firm dotyczących np. kredytów związanych z działalnością gospodarczą.

Z dużym niepokojem przyjmujemy do wiadomości przypadki naruszania dostępu do informacji publicznej. Postulujemy pełną przejrzystość w wydatkowaniu środków publicznych, uważamy również że prowadzenie polityki stałej współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz innymi środowiskami prowadzącymi edukację ekologiczną, szczególnie w zakresie ustalania priorytetów, zasad finansowania edukacji ekologicznej, ustalania regulaminów oceny wniosków, powinno być powszechną praktyką.

Dotacje na edukację ekologiczną udzielane w roku 2003 podmiotom będącym organizacjami pozarządowymi (podane kwoty w PLN)

województwo	suma wydatków WFOŚ w roku	łączna ilość udzielonych dotacji na EE	ilość dotacji na EE udzielonych NGO's	wartość środkowa (mediana) kwot dotacji dla NGO's	uwagi dotyczące rozkładu dotacji pod względem ich wysokości
	procent wydatków przeznaczonych na EE [%]	łączna kwota udzielonych dotacji na EE	łączna kwota dotacji na EE udzielonych NGO's	średnia wysokość dotacji dla NGO's	
Dolnośląskie	141,41 mln	116	55	37%	największe dotacje przyznawane są wielu różnym podmiotom
	1,57%	2.222.846,86	866.666,34	39%	
Kujawsko-Pomorskie	74,34 mln	62	20	32%	dwie największe dotacje (ZHP i Włocławskie CEE ^{*)} stanowią 82% wszystkich dotacji dla NGO's
	4,79%	3.559.090,00	667.950,00	19%	
Lubuskie	22,80 mln	43	18	42%	dotacje dla ZSMP, ZHP i LOP stanowią 61% wszystkich dotacji dla NGO's
	3,24%	739.094,85	393.771,66	53%	
Opolskie	64,61 mln	43	12	28%	trzy dotacje dla FRDL stanowią 47% wszystkich dotacji dla NGO's
	1,35%	875.156,00	258.097,00	29%	
Podkarpackie	77,10 mln	45	10	22%	jedna dotacja dla Caritas stanowi 47% wszystkich dotacji dla NGO's
	0,99%	764.060,17	77.502,00	10%	
Podlaskie	29,54 mln	96	22	23%	dotacje są w zbliżonej do siebie wysokości (najwyższa dotacja 15 tys. zł)
	1,80%	533.000,30	146.688,00	28%	
Pomorskie (2004)	67,80 mln	67	23	34%	największe dotacje (dla ZHP i Gdańskiej Fundacji Wody ^{**}) stanowią 49% wszystkich dotacji dla NGO's
	4,13%	2.802.015,00	832.770,00	30%	
Śląskie	364,90 mln	140	38	27%	dotacje dla Fundacji "Ekologia" z Chelma Śl., Fundacji Zielonej Ligi i Fundacji Silesia stanowią 60% wszystkich dotacji
	1,14%	4.146.234,60	782.366,00	19%	
Zachodniopomorskie	70,49 mln	b/d	41	b/d	trzy największe dotacje (dla LOP i FRDL) stanowią 41% wszystkich dotacji dla NGO's
	5,94%	4.187.000,00	877.115,00	21%	

^{*)} Włocławskie Centrum Edukacji Ekologicznej jest związkiem stowarzyszeń stworzonym przez Włocławskie Towarzystwo Naukowe, Ligę Ochrony Przyrody, Stowarzyszenie Gmin Ziemi Dobrzyńskiej oraz WFOŚiGW we Włocławku.

^{**)} Gdańska Fundacja Wody została założona przez WFOŚiGW w Gdańsku i jednostki samorządu terytorialnego