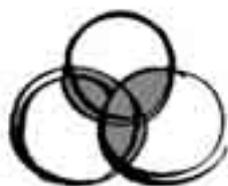


Raport 2005

Zazielenić fundusze
społeczny monitoring
funduszy ochrony środowiska



Polska Zielona Sieć

Kraków, kwiecień 2005 r.

przygotowanie raportu zostało wsparte finansowo
przez Fundację im. Stefana Batorego

Autorzy raportu

Raport "Zazielenić fundusze. Społeczny monitoring funduszy ochrony środowiska" jest efektem prawie rocznej współpracy organizacji członkowskich i partnerskich Polskiej Zielonej Sieci oraz wielu innych organizacji i instytucji zainteresowanych usprawnieniem działania wojewódzkich funduszy ochrony środowiska. Cały proces pozyskiwania i analizowania materiału, a także właściwego opracowania raportu był koordynowany przez zespół w następującym składzie:

Joanna Furmaga

Związek Stowarzyszeń Polska Zielona Sieć
ul. Sławkowska 26A
31-014 Kraków
tel./fax: (12) 431 28 08
www.zielonasiec.pl
joanna@zielonasiec.pl

Krzysztof Smolnicki

Związek Stowarzyszeń Polska Zielona Sieć
Dolnośląska Fundacja Ekorozwoju
ul. Białoskórnicza 26
50-132 Wrocław
tel. (71) 343 08 49, fax 344 59 48
www.eko.wroc.pl
krzysiek@eko.org.pl

dr Marcin Stoczkiewicz

"Jendrośka, Jerzmański, Bar i Wspólnicy. Prawo Gospodarcze i Ochrony Środowiska"
Centrum Prawa Ekologicznego
ul. Uniwersytecka 1
50-951 Wrocław
tel. (71) 341 02 34, fax: (71) 341 01 97
www.jjb.com.pl
marcin.stoczkiewicz@jjb.com.pl

Krzysztof Wychowalek

Związek Stowarzyszeń Polska Zielona Sieć
Fundacja Edukacji Ekologicznej i Rozwoju
90-734 Łódź, ul. Więckowskiego 33 pok. 310
tel./fax (42) 632 03 11
www.feer.edu.pl
krzysztof@feer.edu.pl

Spis treści

Wprowadzenie - Joanna Furmaga.....	4
Dostęp do informacji o działalności funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej	5
- dr Marcin Stoczkiewicz.....	5
I. Podstawy prawne.....	5
II. Praktyka dostępu do informacji o działalności funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej w Polsce	8
III. Rekomendacje	13
Udział przedstawicieli organizacji ekologicznych w radach nadzorczych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej - Krzysztof Smolnicki	14
I. Przedstawiciele organizacji ekologicznych - podstawy prawne	14
II. Praktyka udziału przedstawicieli organizacji ekologicznych w radach nadzorczych funduszy ochrony środowiska	16
III. Aktualne zmiany uwarunkowań prawnych dotyczących przedstawicieli organizacji ekologicznych w radach nadzorczych funduszy	23
IV. Rekomendacje.....	24
Finansowanie edukacji ekologicznej ze środków funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej - Krzysztof Wychowalek.....	26
I. Wprowadzenie	26
II. Praktyka finansowania edukacji ekologicznej przez fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej w Polsce	28
III. Rekomendacje	40
IV. Przykłady dobrych praktyk	41
Podsumowanie	42
Załączniki	44
Lista organizacji ekologicznych uczestniczących w badaniu	44
Adresy wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej.....	46
Zasady funkcjonowania Komisji Konsultacyjnej d.s. Edukacji Ekologicznej	47
Zasady uznawania kosztów i kalkulacji wartości zadań z zakresu edukacji ekologicznej	49
Deklaracja zachowania przejrzystości na poziomie regionalnym - wytyczne do działania dla administracji publicznej oraz organizacji pozarządowych	51

Wprowadzenie

Przekazujemy Państwu raport "Zazielenić fundusze. Społeczny monitoring funduszy ochrony środowiska w Polsce" będący próbą inwentaryzacji działalności wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej w zakresie dostępu do informacji, przedstawicieli pozarządowych organizacji ekologicznych w radach nadzorczych oraz finansowania edukacji ekologicznej. Raport jest rezultatem badań prowadzonych w okresie od sierpnia 2004 r. do kwietnia 2005 r. przez Związek Stowarzyszeń Polska Zielona Sieć we współpracy z Fundacją Edukacji Ekologicznej i Rozwoju, Dolnośląską Fundacją Ekorozwoju oraz kancelarią prawną "Jendrośka, Jerzmański, Bar i Wspólnicy".

Informacje i dane, które posłużyły do opracowania raportu zostały pozyskane w następujący sposób:

- wystosowanie wniosków o informacje do 16 zarządów województw oraz Ministerstwa Środowiska
- wystosowanie wniosków o informacje do 16 zarządów wojewódzkich funduszy oraz NFO ŚiGW
- wysłanie ankiet do przedstawicieli pozarządowych organizacji ekologicznych w radach nadzorczych 16 wojewódzkich funduszy
- wysłanie ankiet do 324 pozarządowych organizacji ekologicznych z terenu całego kraju
- przeprowadzeniu 10 spotkań regionalnych z udziałem organizacji ekologicznych i przedstawicieli organizacji ekologicznych w radach nadzorczych w województwach: zachodnio-pomorskim, wielkopolskim, dolnośląskim, śląskim, małopolskim, łódzkim, mazowieckim, kujawsko-pomorskim, podlaskim i lubelskim.
- analiza prawa w przedmiotowym zakresie

Konstrukcja raportu oparta jest na trzech częściach:

1. dostęp do informacji o działalności funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej
2. udział przedstawicieli organizacji ekologicznych w radach nadzorczych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej
3. finansowanie edukacji ekologicznej ze środków funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej

Każdy z rozdziałów zawiera opis podstaw prawnych w przedmiotowym zakresie, prezentację materiału pozyskanego w badaniu wraz z jego oceną oraz rekomendacje na przyszłość. Mimo, że raport dotyczy funduszy wojewódzkich pojawiają się w nim również informacje o Narodowym Funduszu. Są one potraktowane jako swojego rodzaju punkt odniesienia zważywszy na wiele analogii prawnych i proceduralnych występujących w poruszanych w raporcie aspektach działalności wojewódzkich funduszy.

Zebrany przez nas w trakcie opracowywania raportu materiał jest swoistym przeglądem stanu faktycznego w 16 wojewódzkich funduszach i ukazuje zarówno pewne wspólne i stałe tendencje, oparte na wspólnych przecież podstawach prawnych, jak również dużą różnorodność szczegółowych rozwiązań proceduralnych i praktycznych stosowanych w poszczególnych funduszach.

Chcielibyśmy, aby ta różnorodność posłużyła promowaniu najlepszych praktyk oraz eliminowaniu tych, które są przyczyną patologii.

Mamy nadzieję, że przedstawiony przez nas raport zostanie poddany krytycznej i otwartej dyskusji, na trwałe zwiększy zaangażowanie organizacji ekologicznych w problematykę Funduszy i stanie się przyczynkiem do stałego, konstruktywnego dialogu wszystkich zainteresowanych stron.

Wierzymy, że taki dialog jest konieczny i przyniesie wymierne korzyści dla skutecznego i efektywnego dbania o stan środowiska i przyrody naszego kraju.

Serdecznie dziękujemy wszystkim osobom, organizacjom i instytucjom, które przyczyniły się do powstania niniejszego opracowania, w szczególności zaś sposób **Fundacji im. Stefana Batorego** za finansowe wsparcie naszego przedsięwzięcia.

Zapraszamy do lektury i dyskusji.

Joanna Furmaga
Prezes Zarządu
Związku Stowarzyszeń
Polska Zielona Sieć



Dr Marcin Stoczkiewicz
Kancelaria Jendrośka, Jerzmański, Bar i Wspólnicy
Centrum Prawa Ekologicznego

Dostęp do informacji o działalności funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej

I. Podstawy prawne

1. Wprowadzenie

Informacje będące w posiadaniu Narodowego Funduszu i wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej (dalej określanych "Funduszami") są to informacje o środowisku i jego ochronie lub informacje publiczne. Bardzo często te same informacje wypełniają równocześnie znamiona informacji o środowisku i jego ochronie oraz informacji publicznych. Obowiązki Funduszy do udostępniania tych informacji wynikają więc z aktów prawnych dotyczących ochrony środowiska oraz z aktów, które wprowadzają tzw. obywatelskie prawo do informacji publicznej.

2. Dostęp do informacji o środowisku

Udostępnianie informacji o środowisku, w odniesieniu do Funduszy, regulowane jest przez następujące akty prawne:

- 1) Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska sporządzona w Aarhus dnia 25 czerwca 1998r., (Dz.U. z 2003r, Nr 78, poz. 706);
- 2) Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/4/WE z dnia 28 stycznia 2003r. w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska i uchylającą dyrektywę Rady 90/313/EWG;
- 3) Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. Nr 62, poz. 627 ze zm.) oraz rozporządzenia wykonawcze do odpowiednich przepisów tej ustawy.

2.1. Konwencja z Aarhus

Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska podpisana w 1998 roku w Aarhus została podpisana i ratyfikowana zarówno przez Polskę jak i przez Wspólnotę Europejską. Konwencja ta, zgodnie z normą art. 91 ust. 1 Konstytucji RP stanowi część krajowego po-

rządki prawnego i jest bezpośrednio stosowana. Konwencja z Aarhus jest też częścią *acquis communautaire* i jako część prawa wspólnotowego wiąże organy państwa polskiego.

Konwencja z Aarhus stanowi, że każda ze Stron zapewni, że władze publiczne, w odpowiedzi na żądanie udostępnienia informacji dotyczących środowiska, udostępnią taką informację. Konwencja bardzo szeroko ujmuje termin "władza publiczna", która oznacza m.in. „

- (a) organy administracji publicznej na krajowym, regionalnym lub innym poziomie,
- (b) osoby fizyczne lub prawne pełniące zgodnie z prawem krajowym funkcje administracji publicznej, włączając w to wykonywanie specjalnych obowiązków, zadań lub usług mających związek ze środowiskiem,
- (c) wszelkie inne osoby fizyczne lub prawne posiadające publiczne kompetencje lub funkcje albo wykonujące publiczne usługi, mające związek ze środowiskiem, pod nadzorem organu lub osoby wymienionych powyżej pod lit. (a) lub (b) (...)"

Definicja ta obejmuje więc także polskie publiczne fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Wg Konwencji "informacją dotyczącą środowiska" jest każda informacja w pisemnej, wizualnej, słownej, elektronicznej lub jakiegokolwiek innej materialnej formie, dotycząca:

- (a) stanu elementów środowiska, takich jak powietrze i atmosfera, woda, gleba, grunty, krajobraz i obiekty przyrodnicze, różnorodność biologiczna oraz jej składniki, w tym genetycznie zmodyfikowane organizmy, oraz wzajemnego oddziaływania pomiędzy tymi elementami,
- (b) czynników takich jak substancje, energia, hałas i promieniowanie, a także działań i środków, włączając w to środki administracyjne, porozumienia dotyczące ochrony środowiska, wytyczne polityki, ustawodawstwo, plany i programy, które mają lub mogą mieć wpływ na elementy środowiska w zakresie określonym powyżej pod lit. (a), oraz rachunków zysków i strat i innych ekonomicznych

- analiz lub opracowań wykorzystywanych przy podejmowaniu decyzji dotyczących środowiska,
- (c) stanu zdrowia i bezpieczeństwa ludzi, warunków życia ludzkiego, miejsc o znaczeniu kulturowym oraz obiektów budowlanych, w zakresie, w jakim wpływa lub może wpływać na nie stan elementów środowiska lub, za pośrednictwem tych elementów, czynniki, działania lub środki wymienione pod lit. (b)." (art. 2 ust.3).

W odniesieniu do Funduszy znaczenie ma przede wszystkim lit. (b), a w szczególności określenie "dotyczące (...) działań i środków, włączając w to środki administracyjne, porozumienia dotyczące ochrony środowiska, wytyczne polityki, ustawodawstwo, plany i programy (...) oraz rachunków zysków i strat i innych ekonomicznych analiz lub opracowań wykorzystywanych przy podejmowaniu decyzji dotyczących środowiska. Zgodnie z tą definicją za informacje dotyczące środowiska uznaje się informacje o charakterze ekonomicznym i finansowym, jeśli ma ona związek z podejmowaniem decyzji dotyczących środowiska.

Konwencja z Aarhus zawiera katalog wyjątków pozwalających na odmowę udostępnienia informacji. Żądaniu odmowy udostępnienia informacji można odmówić m.in. jeśli ujawnienie miałyby szkodliwy wpływ na tajemnicę handlową lub przemysłową, jeżeli tajemnica taka jest chroniona przez prawo dla obrony uzasadnionych interesów gospodarczych.

2.2. Dyrektywa 2003/4/WE

Dyrektywy WE o tyle mogą mieć znaczenie dla omawianej problematyki, że w przypadku, gdyby przepisy krajowego prawodawstwa nie w pełni implementowały wymagań europejskich, to (pod pewnymi warunkami) przepisy dyrektyw mogłyby być zastosowane bezpośrednio. Znaczenie ma w tym wypadku dyrektywa 2003/4/WE z dnia 28 stycznia 2003r. w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska i uchylająca dyrektywę Rady 90/313/EWG (Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/4/WE z dnia 28 stycznia 2003r. w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska i uchylająca dyrektywę Rady 90/313/EWG (L 041, 14/02/2003 P.0026-0032). Państwa Członkowskie miały obowiązek implementować dyrektywę najpóźniej do dnia 14 lutego 2005r. Dyrektywa 2003/4/WE zawiera szeroką definicję informacji o środowisku. Informacjami o środowisku są m.in. informacje dotyczące analizy kosztów i korzyści, oraz innych analiz

gospodarczych i założeń wykorzystywanych w ramach środków administracyjnych i innych a także działań, polityk, przepisów prawnych, planów programów i porozumień w sprawie ochrony środowiska lub mogących wpłynąć na środowisko. Jest to definicja ujmująca jako informacje o środowisku zarówno środki i działania mające na celu ochronę środowiska jak i działania i środki, które mogą wpłynąć na środowisko. Zarówno ogólne plany jak i indywidualne decyzje dotyczące finansowania inwestycji z Funduszy mogą w konkretnym przypadku być informacjami o środowisku i podlegać udostępnianiu.

Dyrektywa 2003/4/WE szeroko ujmuje także kategorię "organu władzy publicznej", który jest obowiązany do udostępniania informacji. Organem tym jest m.in. rząd lub inny organ administracji publicznej, włączając publiczne organy doradcze, na szczeblu krajowym, regionalnym lub lokalnym oraz osoba fizyczna lub prawna sprawująca publiczne obowiązki lub funkcje lub świadcząca publiczne usługi dotyczące środowiska i podlegająca organowi (art. 2). Fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej są więc objęte zakresem podmiotowym tej dyrektywy.

2.3. Ustawa - Prawo ochrony środowiska

Ustawa - Prawo ochrony środowiska, wzorem Konwencji z Aarhus i Dyrektywy 2003/4/WE definiuje zarówno informację o środowisku jak i organy administracji. W obu przypadkach są to definicje bardzo szerokie, wykraczające poza tradycyjne rozumienie tych pojęć.

W odniesieniu do informacji o środowisku należy zatem sięgnąć do definicji z art. 19 ust. 3, który stanowi, że udostępnianiu w trybie POŚ podlegają m.in. informacje dotyczące - działań oraz środków w szczególności administracyjnych i ekonomicznych, mających na celu ochronę środowiska (pkt 4), oraz planów, programów oraz analiz finansowych, związanych z podejmowaniem rozstrzygnięć istotnych dla ochrony środowiska (pkt 5). Zarówno więc informacje, które można zakwalifikować jako "dotyczące środków ekonomicznych mających na celu ochronę środowiska" jak i ww. wymienione "analizy finansowe, związane z podejmowaniem rozstrzygnięć istotnych dla ochrony środowiska" są informacjami o środowisku i jego ochronie. Wynika z tego a contrario dość oczywisty wniosek, iż nie wszystkie informacje będące w posiadaniu Funduszy mają status informacji o środowisku i jego ochronie.

Nie ulega wątpliwości, że Narodowy Fundusz oraz wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej są "organami administracji" w rozumieniu art. 19 ust. 1 POŚ. Zgodnie z art.

3 pkt 14) POŚ przez organ administracji rozumie się oprócz klasycznej administracji - także "inne podmioty, gdy są one powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do wykonywania zadań publicznych dotyczących środowiska i jego ochrony" (lit. b). Tak, m.in. J.Jendrośka, [w:] "Ustawa Prawo ochrony środowiska. Komentarz" Wrocław 2001, str. 143.¹

3. Dostęp do informacji publicznej

Informacje będące w posiadaniu Funduszy często posiadają status informacji publicznych. Regulacja dostępu do informacji publicznych zawarta jest w następujących aktach prawnych:

- 1) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) Ustawa z dnia 6 września 2001r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112 z 2001r. poz. 1198, ze zm.).

3.1. Konstytucja RP

Konstytucja stwierdza w art. 54 ust. 1, iż każdemu zapewnia się wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji.

Ponadto kwestie związane z dostępem do informacji publicznych uregulowane są w art. 61 Konstytucji RP. Art. 61 ust. 1 stanowi zaś, że obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Artykuł ten precyzuje w ust. 2, że prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenie kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu. Art. 61 ust. 3 dopuszcza ograniczenie prawa, o którym mowa w ust. 1 i 2, wyłącznie ze względu na określoną w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa. Art. 61 ust. 4 stanowi, że tryb udzielania informacji, o których mowa w ust. 1 i 2, określają ustawy, a w odniesieniu do Sejmu i Senatu ich regulaminy. Postanowienia artykułu 61 Konstytucji, dotyczącego ogólnych informacji urzędo-

¹ Więcej na ten temat zob. J.Jendrośka, M. Stoczkiewicz, *Dostęp do informacji o środowisku*, Ministerstwo Środowiska, Warszawa 2002;

wych (mimo, że może on być stosowany również bezpośrednio) zostały rozwinięte w ustawie zwykłej - ustawie o dostępie do informacji publicznej.

3.2. Ustawa o dostępie do informacji publicznej

Katalog rodzajów informacji publicznej, zawarty w art. 6 tej ustawy, obejmuje między innymi informacje o programach w zakresie realizacji zadań publicznych, sposobie ich realizacji, podmiotach posiadających informację publiczną (w tym o państwowych osobach prawnych - np. NFOŚiGW, WFOŚiGW), majątku, którym dysponują, w szczególności majątku publicznym (art. 6 ust. 1 pkt 5 - zawiera szczegółowe wyliczenie przedmiotów majątku publicznego), o udzielanej pomocy publicznej (trzeba pamiętać, że pożyczki, kredyty i dotacje udzielane przez Fundusze stanowią - zgodnie z odpowiednimi przepisami - tzw. "pomoc publiczną"²), ciężarach publicznych (opłaty i kary z tytułu korzystania ze środowiska).

Narodowy Fundusz oraz wojewódzkie fundusze ochrony środowiska są także podmiotami publicznymi w rozumieniu art. 4 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Są to bowiem "podmioty reprezentujące inne osoby lub jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym" (art. 4 ust. 1 pkt 5).

Z przytoczenia powyższych przepisów wynika, że duża część informacji posiadanych przez Fundusze są to informacje o środowisku lub informacje publiczne. W olbrzymiej większości przypadków ta sama informacja będzie jednocześnie - informacją o środowisku (bo dotyczy będzie środowiska) i informacją publiczną (bo będzie informacją o działaniach podmiotów publicznych). Problem - które regulacje stosuje się w takich przypadkach - jest zbyt skomplikowany, by wyjaśnić go w tym miejscu. W tym zakresie odsyłamy do publikacji: "Dostęp do informacji publicznej a regulacje szczególne." J.Jendrośka, M. Stoczkiewicz., Państwo i Prawo Nr 2/2003.³

² Zob. T. Żylicz, J. Rączka, S. Gil, M. Stoczkiewicz, *Zmiany w systemie udzielania pomocy publicznej na ochronę środowiska w Polsce w świetle przepisów prawnych Unii Europejskiej oraz polskich nowych aktów prawnych*. Ministerstwo Środowiska 2002

³ Zob. także J.Jendrośka, M. Stoczkiewicz, *Dostęp do informacji o środowisku na tle ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej*, w: *Ochrona środowiska*. Przegląd, nr 2 i 3/2003,

II. Praktyka dostępu do informacji o działalności funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej w Polsce

1. Udostępnianie informacji na wniosek Polskiej Zielonej Sieci

Celem projektu, którego rezultatem jest niniejszy raport było m.in. przeanalizowanie dostępności informacji publicznych i informacji o środowisku, które są w posiadaniu publicznych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej lub dotyczą działalności tych funduszy. Chodziło więc o zbadanie, w jakim zakresie prawo do informacji jest realizowane. Informacje, które są dla społeczeństwa szczególnie istotne z punktu widzenia sprawowania społecznego nadzoru nad funduszami to z jednej strony informacje o działalności samych Funduszy, a z drugiej informacje o procedurach wyboru przedstawicieli POE do rad nadzorczych Funduszy.

W ramach projektu, PZS wystosował do Funduszy oraz do marszałków województw formalne wnioski o udostępnienie informacji. Uzyskane informacje były nie tylko wskaźnikiem sposobu realizacji publicznego obowiązku udostępniania informacji, ale również i przede wszystkim posłużyły jako podstawy do oceny sytuacji w zakresie funkcjonowania przedstawicieli organizacji ekologicznych w radach nadzorczych Funduszy oraz w zakresie finansowania przez Fundusze edukacji ekologicznej.

Wnioski o udostępnienie informacji skierowano do Ministra Środowiska, Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, marszałków 16 województwa oraz 16 wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Wniosek do Ministra Środowiska dotyczył udostępnienia informacji o stosowanym przez ministra trybie powoływania przedstawiciela organizacji ekologicznych do Rady Nadzorczej Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, w szczególności o:

- 1) sposobie poinformowania organizacji ekologicznych o uruchomieniu procedury wyboru przedstawiciela POE do RN NFOŚiGW,
- 2) stosowanym aktualnie trybie sprawdzania, który z kandydatów cieszy się poparciem największej liczby organizacji ekologicznych,
- 3) przebiegu i wynikach ostatnich wyborów do Rady Nadzorczej NFOŚiGW (liczba kandydatów wraz z liczbą udzielonych im poparców oraz nazwami popierających organizacji).

Wniosek ten w pewnym zakresie różnił się od wniosków wystosowanych do marszałków województw. Różnica dotyczyła pytania nr 1. W przypadku wniosku do ministra osoba (imię i

nazwisko) aktualnie sprawującego funkcję przedstawiciela organizacji ekologicznych w RN Narodowego Funduszu jest powszechnie znana i nie wymaga ujawniania. W przypadku zaś wniosków do marszałków, wnosiliśmy także o udostępnienie personaliów aktualnych przedstawicieli POE w RN wojewódzkich funduszy. Różnica dotyczyła także pytania nr 3, które w przypadku wniosku do Ministra Środowiska było bardziej ogólne. Do marszałków województw wniesione zostały wnioski o udostępnienie informacji dotyczących WFOŚiGW w postaci:

- 1) przedstawienia imienia i nazwiska powołanego przedstawiciela organizacji ekologicznych w Radzie Nadzorczej Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w danym województwie,
- 2) przedstawienia zastosowanej procedury sprawdzenia jakim poparciem wśród organizacji ekologicznych cieszyli się kandydaci na przedstawicieli
- 3) przedstawienia nazw organizacji, które udzieliły poparcia aktualnemu przedstawicielowi organizacji ekologicznych w RN WFOŚiGW.

Wnioski skierowane do samych Funduszy (Narodowego i wojewódzkich) dotyczyły ich działalności, skoncentrowane były na gospodarce finansowej, a w szczególności finansowaniu edukacji ekologicznej, na tle finansowania zadań inwestycyjnych. Brzmienie wniosków skierowanych do Narodowego Funduszu i do wojewódzkich funduszy było analogiczne. W tym przypadku wnosiliśmy o udostępnienie informacji w postaci przedstawienia:

- 1) zasad i kryteriów finansowania edukacji ekologicznej przez dany Fundusz,
- 2) wysokości środków przeznaczonych przez dany Fundusz łącznie na zadania z zakresu edukacji ekologicznej w roku 2003,
- 3) łącznej wysokości wydatków związanych z dofinansowaniem ochrony środowiska w roku 2003,
- 4) listy przyznanych przez dany Fundusz dotacji z zakresu edukacji ekologicznej w roku 2003 ze wskazaniem nazwy beneficjenta, tytułu zadania oraz kwoty dofinansowania
- 5) przedstawienia listy udzielonych przez dany Fundusz pożyczek, kredytów i dotacji na zadania inwestycyjne i nieinwestycyjne w roku 2003 ze wskazaniem nazwy beneficjenta, tytułu zadania oraz kwoty dofinansowania.

Jako podstawę prawną wniosków skierowanych do Ministra Środowiska, Narodowego Funduszu oraz wojewódzkich funduszy wskazano art. 19 ust. 3 pkt 4) ustawy z dnia 27 kwietnia 2001r. - Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2001r., Nr 62, poz. 627 z późn. zm.). Tę samą podstawę prawną przywołano we wnioskach do marszałków województw, ale ponieważ jeden z marszałków odmówił udzielenia informacji w tym trybie, niektóre wnioski do marszałków ponowiono powołując się na art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. 2001, Nr 112, poz. 1198).

1.1. Udostępnianie informacji na temat przedstawicieli POE w radach nadzorczych Funduszy

Ministerstwo Środowiska

Minister Środowiska udostępnił wnioskowane informacje pismem z dnia 17 września 2004r. W piśmie tym poinformowano, że procedura wyboru przedstawiciela POE odbyła się na podstawie art. 413 ust. 2 POŚ, w oparciu o zasadę wyboru reprezentanta POE, który otrzymał największą ilość głosów poparcia ze strony pozarządowych organizacji ekologicznych. Warto zaznaczyć, że Minister Środowiska stosował zasadę powołania osoby cieszącej się poparciem największej ich liczby. Minister Środowiska poinformował ponadto, że POE były informowane o rozpoczęciu procedury wyboru poprzez zamieszczenie stosownego komunikatu na stronie internetowej Ministerstwa Środowiska oraz poprzez informowanie POE, w tym organizacji sieciowych, za pomocą poczty elektronicznej. Informacja dotycząca procedury kandydatów i organizacji, które udzieliły im poparcia była pełna i zawierała nazwisko i imię kandydata oraz podanie nazw organizacji, które udzieliły mu podarcia, z odnotowaniem także poparców, które nie zostały uwzględnione, gdyż zostały zgłoszone po terminie. Należy uznać, że Minister Środowiska w terminie udostępnił pełną informację na temat procedury wyboru przedstawiciela POE do RN NFOŚiGW.

Marszałkowie województw

Wnioski wysłano do 16 marszałków województw samorządowych. Odpowiedzi przesłały wszystkie 16 urzędów marszałkowskich. Odpowiedzi te można podzielić na trzy grupy:

1) odpowiedzi pełne - tzn. udostępnienie informacji w pełnym zakresie wniosku;

- 2) odpowiedzi częściowe - tzn. odpowiedzi, które pomijały milczeniem pewne żądania wniosku;
- 3) odpowiedzi puste - tzn. pisma, które pozornie tylko były udostępnieniem informacji na żądany temat.

Ad. 1) Odpowiedzi pełnych było 5. Zostały one udzielone przez urzędy marszałkowskie województw: podkarpackiego, opolskiego, wielkopolskiego, dolnośląskiego i łódzkiego.

Ad. 2) Odpowiedzi takich było 5. Najczęściej nie podawano personaliów przedstawiciela POE w RN funduszu lub listy organizacji, które udzieliły poparcia poszczególnym kandydatom.

Ad. 3) Odpowiedzi takich było 6. Odpowiedzi takie, najczęściej przywoływały podstawę prawną (odpowiedni artykuł ustawy) powołania przedstawiciela POE oraz numer uchwały w drodze której dokonano aktu powołania. Odpowiedzi tego typu oczywiście nie miały żadnej wartości informacyjnej i były *de facto* próbą obejścia obowiązku udostępnienia informacji. W przypadku tego typu odpowiedzi PZS wnosił kilkakrotnie wnioski o uzupełnienie lub udostępnienie informacji, w większości z pozytywnym skutkiem. Problem jednak polegał na tym, że kilkakrotne składanie wniosków o tę samą informację znacznie wydłużyło czas jej faktycznego udostępnienia. Szczególną obstrukcję wykazał Marszałek Województwa Mazowieckiego, który najpierw wydał decyzję o odmowie udostępnienia informacji na podstawie ustawy - Prawo ochrony środowiska (decyzja z dnia 20.08.04). Następnie, gdy wniosek został ponowiony w oparciu o ustawę o dostępie do informacji publicznej, udzielił częściowej informacji, w zasadzie tylko co do personaliów i zasług aktualnie pełniącego funkcję przedstawiciela organizacji ekologicznych (pismo z dnia 14.02.05). Po wezwaniu organu do uzupełnienia odpowiedzi ze wskazaniem konkretnych pytań, m.in. dotyczących ilości poparców jaką uzyskał wybrany przedstawiciel, Marszałek nie odpowiedział na to pytanie, a jednocześnie stwierdził, iż zarząd województwa dokonał wyboru "(...) po zebraniu oraz dokładnym przeanalizowaniu list kandydatów zgłoszonych przez organizacje działające i posiadające struktury organizacyjne na terenie województwa mazowieckiego (...)" (pismo z dnia 16.03.05.). Praktykę taką należy ocenić jako celowe utrudnianie dostępu do informacji publicznej.

Odpowiadając na wnioski o udostępnienie informacji urzędy marszałkowskie na ogół mieściły się w terminie ich udostępnienia (do dwóch miesięcy), gdy chodzi o udostępnienie informacji na podstawie POŚ, zaś na ogół nie udało im się dotrzymać terminu 14 dni, gdy wniosek został złożony na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej.

1.2. Udostępnianie informacji przez Narodowy Fundusz i wojewódzkie fundusze

W przypadku wniosków skierowanych do Funduszy sytuacja przedstawia się dosyć klarownie. Te Fundusze, które w ogóle odpowiedziały na wnioski udostępniły pełną informację, w tym także listy przyznanych przez Fundusze dotacji z zakresu edukacji ekologicznej ze wskazaniem nazwy beneficjenta, tytułu zadania oraz kwoty dofinansowania. Odpowiedzi przesłały: Narodowy Fundusz oraz osiem wojewódzkich funduszy: WFOŚiGW w Rzeszowie, Zielonej Górze, Białymstoku, Katowicach, Szczecinie, Gdańsku, Opolu i Toruniu. Negatywnie należy ocenić brak odpowiedzi ze strony pozostałych Funduszy.

2. Dostępność informacji w opinii organizacji ekologicznych

Dostęp do informacji o działalności wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej był też w ramach projektu badany za pomocą ankiety rozesyłanej do pozarządowych organizacji ekologicznych.

Ankiety zawierały następujące pytania dotyczące dostępu do informacji:

- a) Czy organizacja zwracała się o udostępnienie informacji o inwestycjach dofinansowanych przez Fundusz? Jeśli tak, to czy informacji udzielono? Jeśli nie, to w jaki sposób Fundusz umotywowwał odmowę?
- b) Czy organizacja zwracała się o udostępnienie informacji o przedsięwzięciach z zakresu edukacji ekologicznej? Jeśli tak, to czy informacji udzielono? Jeśli nie, to w jaki sposób Fundusz umotywowwał odmowę?
- c) Czy organizacja zwracała się do Funduszu o udostępnienie rocznych zestawień dotacji i pożyczek? Jeśli tak, to czy informacji udzielono? Jeśli nie, to w jaki sposób Fundusz umotywowwał odmowę?
- d) Jeśli Fundusz odmówił udzielenia informacji, to czy organizacja zaskarżyła tę decyzję? Jeśli tak, to z jakim skutkiem?
- e) Czy organizacja chce wskazać na inne problemy związane z dostępem do informacji w działalności Funduszu?

Wyniki ankietowania

Wypełnione ankiety odesłały 33 organizacje. Wg danych z tych ankiet olbrzymia większość (28 na 33) organizacji nie wnioskowała o informację o inwestycjach dofinansowanych przez Fundusz. Motywowano to faktem, że nie było takiej potrzeby oraz tym, że informacje te były dostępne na stronach internetowych Funduszy. W 4 przypadkach organizacja wnioskowała o informację i je otrzymała. W jednym przypadku organizacja otrzymała informację niepełną.

Olbrzymia większość (27 na 33) organizacji udzieliła odpowiedzi, że nie wnioskowała o informację o przedsięwzięciach z zakresu edukacji ekologicznej. Motywowano to także dostępnością odpowiednich informacji na stronach internetowych Funduszu. W jednym przypadku organizacja wnioskowała o upublicznienie listy beneficjentów dotacji z zakresu edukacji ekologicznej. Fundusz odmówił upublicznienia tej listy nie podając uzasadnienia. W jednym przypadku Fundusz odmówił indywidualnego udostępnienia informacji powołując się na to, że jest ona zamieszczona na stronie internetowej. W 4 przypadkach organizacja wnioskowała i otrzymała informację. Żadna z ankietowanych organizacji nie wszczęła procedury odwoławczej wobec decyzji o odmowie udzielenia informacji lub wobec braku reakcji na wnioski o udostępnienie informacji.

Tylko 3 z 33 organizacji interesowały się rocznym zestawieniem dotacji i pożyczek udzielonych przez Fundusze. Jednocześnie wskazały one, że te informacje zostały uzyskane przez dostęp do strony internetowej. Pozostałe ankietowane organizacje nie próbowały uzyskać informacji na ten temat.

Organizacje wskazywały natomiast często na inne problemy związane z dostępem do informacji. Wskazywano, że pracownicy Funduszy zbyt często odsyłają petentów do stron internetowych, nie udzielając informacji ustnie. Wskazywano także na potrzebę umieszczenia w Internecie zbiorczego, imiennego zestawienia dotacji na cele edukacji ekologicznej celem zapewnienia przejrzystości procedur rozdziału środków publicznych. Przywoływano także brak aktualizacji stron internetowych i ciągłe zmiany procedur, które nie były odnotowywane na tych stronach.

Ocena

Wyniki te pozwalają na sformułowanie następujących wniosków:

- 1) Organizacje ekologiczne w niewielkim stopniu są zainteresowane informacjami o udzielonych przez Fundusze dotacjach i po-

- życzkach oraz inwestycjach dofinansowywanych przez Fundusze;
- 2) Organizacje ekologiczne w niewielkim stopniu są zainteresowane informacjami o przedsięwzięciach z zakresu edukacji ekologicznej, a tam gdzie to zainteresowanie istnieje dostęp do informacji zdobywają głównie przez strony internetowe;
 - 3) Im więcej informacji udostępnianych jest na stronach internetowych tym mniejsze zainteresowanie informacją udzielaną przez Fundusze "na wniosek";
 - 4) W opinii organizacji ekologicznych Fundusze w zasadzie należycie odpowiadają na zapotrzebowanie społeczne w zakresie udostępniania informacji o przedsięwzięciach z zakresu ekologicznej i projektach inwestycyjnych, umieszczając odpowiednie informacje w Internecie.

3. Dostępność informacji na stronach internetowych Funduszy

Jak wynika z badań ankietowych Fundusze na ogół umieszczają na swoich stronach internetowych informacje istotne z punktu widzenia ubiegania się o dotacje. Są to zasady udzielania pomocy przez dany Fundusz, kryteria wyboru przedsięwzięć, listy przedsięwzięć priorytetowych, wzory wniosków i innych dokumentów, informacje o przeprowadzanych konkursach. Przegląd stron internetowych wszystkich Funduszy, jakiego dokonaliśmy w dniu 21 kwietnia 2005r. pozwala potwierdzić ten wniosek. Wniosek ten nie odnosi się jednak do dostępności informacji o dysponowaniu majątkiem publicznym przez Fundusze.

Z punktu widzenia społecznego nadzoru nad działalnością Funduszy istotnymi informacjami o dysponowaniu majątkiem publicznym są raporty roczne z ich działalności. Raporty takie bez wątplenia są informacjami o majątku publicznym. Udostępnianie zaś informacji o majątku publicznym jest obowiązkiem wynikającym z ustawy z dnia 6 września 2001r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2001r., Nr 112, poz. 1198, z późn. zm.). Fundusze są obowiązane do udostępniania informacji publicznej na mocy art. 4 ust. 1 pkt 4) i 5), jako państwowe osoby prawne, które wykonują zadania publiczne i dysponują majątkiem publicznym. Raporty roczne z działalności Funduszy kwalifikuje się jako informacje publiczne, gdyż są to informacje o majątku, którym dysponują te państwowe osoby prawne (art. 6 ust. 1 pkt 2 f) ww. ustawy), są to ponadto informacje o majątku publicznym (art. 6 ust. 1 pkt 5 ww. ustawy). Nie ulega więc wątpliwości, że

raporty roczne z działalności funduszy ochrony środowiska podlegają udostępnianiu w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej. Ustawa ta przewiduje udostępnianie informacji publicznej w drodze ogłoszenia ich w Biuletynie Informacji Publicznej lub jako tzw. udostępnienie na wniosek, złożony zgodnie z art. 10 i 11 ww. ustawy. Zgodnie z art. 8 ust. 3 ww. ustawy podmioty, o których mowa w art. 4 ust. 1 i 2 (a więc także Fundusze) udostępniają w Biuletynie Informacji Publicznej m.in. informacje, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 5) - tzn. informacje o majątku publicznym. Nie ulega przy tym wątpliwości, że udostępnianie w BIP-ie jest obligatoryjne, a nie fakultatywne. Wniosek taki wynika wprost z brzmienia art. 8 ust. 3, który stanowi, że pewne informacje (m.in. o majątku publicznym) udostępnia się w Biuletynie Informacji Publicznej. Inne zaś informacje mogą być udostępniane przez te podmioty w Biuletynie Informacji Publicznej. Ewentualny brak umieszczenia danych informacji w BIP-ie nie oznacza, że one nie są dostępne w trybie wniosku. Zgodnie bowiem a art. 10 ust. 1 ww. ustawy informacja publiczna, która nie została udostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej, jest dostępna na wniosek. Wynika z tego, że fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej mają bezwarunkowy obowiązek umieszczać w Biuletynie Informacji Publicznej informację o będącym w ich władaniu majątku publicznym, w tym w szczególności sprawozdania roczne ze swojej działalności. Są to obowiązki niezależne i dodatkowe wobec obowiązków zamieszczania corocznie przez Zarząd Narodowego Funduszu w drodze obwieszczenia informacji o działalności Narodowego Funduszu w Dzienniku Urzędowym "Monitor Polski B" oraz zamieszczania corocznie przez zarządy wojewódzkich funduszy informacji o ich działalności w dziennikach urzędowych województw (art. 421 ust. 3 i 4 POŚ). Dla uniknięcia wątpliwości należy dodać, że art. 6 ust. 1 pkt 5) ustawy o dostępie do informacji publicznej posługuje się klauzulą ogólną "majątku publicznego", dodając, że w szczególności ("w tym") informacjami o majątku publicznym są informacje wymienione w lit. a)-h), np. o majątku państwowych osób prawnych, o ciężarach publicznych (opłaty z tytułu korzystania ze środowiska) czy o pomocy publicznej (dotacje, preferencyjne pożyczki i kredyty dla przedsiębiorców). Sprawozdanie z działalności Funduszu należy więc uznać za minimalny, wymagany zakres informacji o majątku publicznym, będącym w dyspozycji tej państwowej osoby prawnej.

W dniu 21 kwietnia 2005r. przeanalizowaliśmy dostępność ww. informacji na stronach internetowych Narodowego Funduszu oraz wojewódzkich funduszy. Oto wyniki:

- Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej - strona BIP w przygotowaniu, brak zakładki "majątek", na stronie są jednak opublikowane sprawozdania z działalności za lata 1999-2003;
- WFOŚiGW Kraków - nie prowadzi BIP, jest co prawda link "sprawozdanie", ale brak tego dokumentu. Informacja, że sprawozdanie jest w przygotowaniu. Brak zakładki "majątek" i informacji o majątku;
- WFOŚiGW w Warszawie - prowadzi BIP. Brak w BIP sprawozdania z działalności. Brak informacji o majątku;
- WFOŚiGW we Wrocławiu - prowadzi BIP, jest informacja o majątku, w tym pełne sprawozdanie za rok 2003;
- WFOŚiGW w Zielonej Górze - prowadzi BIP, jest zakładka "majątek" tam jest tylko bilans na dzień 31.12.2005. Brak pełniejszej informacji;
- WFOŚiGW w Gdańsku - prowadzi BIP, jest na stronie głównej bardzo obszerna i szczegółowa "Informacja o działalności WFOŚiGW w Gdańsku w 2004r." Brak tej informacji w BIP-ie;
- WFOŚiGW w Białymstoku - prowadzi BIP, są tam pełne sprawozdania z działalności za 2003 i 2004r.;
- WFOŚiGW w Katowicach - prowadzi BIP, jest sprawozdanie z działalności w roku 2003 i 2004; jest też w BIP.
- WFOŚiGW w Lublinie - prowadzi BIP, jest sprawozdanie za 2003r., w BIP-ie jest zakładka majątek, ale jest pusta. Brak informacji o majątku;
- WFOŚiGW w Łodzi - prowadzi BIP, w tym BIP brak zakładki "majątek" i brak sprawozdań z działalności;
- WFOŚiGW w Olsztynie - prowadzi BIP, brak zakładki "majątek", brak sprawozdań z działalności;
- WFOŚiGW w Opolu - nie prowadzi BIP, nie ma zakładki "majątek", brak sprawozdań z działalności;
- WFOŚiGW w Poznaniu - nie prowadzi BIP, brak zakładki "majątek", w zakładce "działalność" jest informacja, że sprawozdanie finansowe za 2004r. będzie gotowe do końca kwietnia 2005r. i będzie udostępnione w tym miejscu;
- WFOŚiGW w Rzeszowie - prowadzi BIP, brak zakładki "majątek", jest pełne sprawozdanie z działalności za rok 2002 i za rok 2003;
- WFOŚiGW w Szczecinie - prowadzi BIP, brak zakładki "majątek", brak sprawozdań z działalności;
- WFOŚiGW w Toruniu - nie prowadzi BIP, brak zakładki "majątek", brak informacji o majątku, brak sprawozdań z działalności;
- WFOŚiGW w Kielcach - prowadzi BIP, jest zakładka "majątek" ale nie ma tam żadnych informacji, jest też zakładka "funkcjonowanie podmiotu", ale także tam brak sprawozdań z działalności.

Wynika z tego przeglądu, że 4 wojewódzkie fundusze w ogóle nie prowadzą BIP-u. Narodowy Fundusz ma co prawda na stronie internetowej ikonę "BIP", ale też go faktycznie nie prowadzi, gdyż podstrona BIP jest dopiero tworzona. Tylko w dwóch przypadkach na stronach internetowych są opublikowane sprawozdania z działalności funduszy za rok 2004. Brak innych sprawozdań za 2004r. można jednak uzasadnić, gdyż zgodnie ustawą - Prawo ochrony środowiska sprawozdania te są przedstawiane radzie nadzorczej do końca kwietnia następnego roku po roku sprawozdawczym. Odnotować należy, że Narodowy Fundusz publikuje w Internecie pełne sprawozdania z lat 1999, 2000, 2001, 2002, 2003. W przypadku wojewódzkich funduszy aż 9 z nich nie umieściło w Internecie sprawozdania z działalności za rok 2003. W przypadku 12 wojewódzkich funduszy albo w ogóle brak jakichkolwiek informacji o majątku publicznym, albo jest to informacja niepełna.

III. Rekomendacje

1. Realizując obowiązki wynikające z przepisów zapewniających dostęp do informacji o środowisku i dostęp do informacji publicznej organy administracji i Fundusze powinny unikać udzielania informacji pustych. W przypadku konkretnie sformułowanego wniosku o udzielenie informacji - ogólna odpowiedź w postaci np. przywołania podstawy prawnej działalności organu nie jest udostępnieniem informacji. Taką odpowiedź należy uznać za łamanie przepisów o dostępie do informacji.

2. Organy administracji oraz Fundusze powinny precyzyjnie analizować wnioski o udostępnienie informacji, gdyż często informacja, która nie jest informacją o środowisku jest informacją publiczną. Jako informacja publiczna powinna zostać ona udostępniona, chyba, że zachodzi wyjątek przewidziany w ustawie. Powołanie niewłaściwej podstawy prawnej nie czyni wniosku obywatela nieskutecznym. Obowiązkiem organu jest w takim przypadku odpowiednia analiza wniosku i wykorzystanie podstawy prawnej, która ma w danym stanie faktycznym zastosowanie.

3. Nie wszystkie wojewódzkie fundusze odpowiedziały na wnioski o udostępnienie informacji. Należy w związku z tym podkreślić, że wojewódzkie fundusze są obowiązane do udostępniania informacji o środowisku i jego ochronie oraz informacji publicznej.

4. Wojewódzkie fundusze powinny częściej aktualizować swoje strony internetowe. Jak pokazują badania opinii organizacji pozarządowych strony te są dla potencjalnych beneficjentów podstawowym źródłem informacji o możliwości uzyskania dofinansowania. Umieszczanie informacji na stronach internetowych nie powinno być przeszkodą do indywidualnego odpowiadania na pytania beneficjentów dotyczące kwestii szczegółowych.

5. Nie wszystkie Fundusze prowadzą swoje strony Biuletynu Informacji Publicznej. Te, które nie prowadzą takich stron powinny je jak najszybciej uruchomić. W ramach BIP powinna być także udostępniana informacja o majątku publicznym, którym dysponuje dany Fundusz. W szczególności w BIP powinny być udostępniane roczne sprawozdania z działalności danego Funduszu oraz lista dotacji, pożyczek i kredytów udzielonych w danym roku przez Fundusz.

6. Organizacje ekologiczne powinny w większym stopniu pełnić funkcję społecznego nadzoru nad działalnością Funduszy. Powinny one w większym stopniu interesować się tym, w jaki sposób Fundusze dysponują majątkiem publicznym oraz inwestycjami i przedsięwzięciami nieinwestycyjnymi dofinansowanymi z Funduszy.

Krzysztof Smolnicki
Polska Zielona Sieć
Dolnośląska Fundacja Ekorozwoju

Udział przedstawicieli organizacji ekologicznych w radach nadzorczych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej

I. Przedstawiciele organizacji ekologicznych - podstawy prawne

1. Wprowadzenie

Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW) oraz wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej to pozabudżetowe fundusze publiczne, których zadaniem jest redystrybucja środków pochodzących z opłat za korzystanie ze środowiska przez wydatkowanie ich na realizację zadań ochrony środowiska. Obecnie kompleksowa regulacja działalności NFOŚiGW i wojewódzkich funduszy zawarta jest w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2001r., Nr 62, poz. 627, z późn. zm.). Ostatnia zmiana ustawy Prawo ochrony środowiska, będąca na końcowym etapie procesu legislacyjnego, dotyczy także Funduszy, w tym w szczególności przedstawicieli organizacji ekologicznych w ich radach nadzorczych.

Funkcjonowanie publicznych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej nie jest regulowane przez prawo wspólnotowe. Jest to problematyka z punktu widzenia prawa europejskiego indyferentna, prawo wspólnotowe nie wymaga, aby fundusze funkcjonowały, ani nie zabrania ich funkcjonowania. Działalność funduszy jest interesująca dla instytucji wspólnotowych wyłącznie z punktu widzenia tzw. pomocy publicznej. Prawo Unii Europejskiej generalnie zabrania pomocy publicznej dla przedsiębiorców, poza wyraźnie dopuszczonymi wyjątkami, m.in. związanymi z koniecznością poniesienia pewnych nakładów na ochronę środowiska. Art. 87 i nast. Traktatu ustalającego Wspólnoty Europejskie (TWE) udzielają Komisji umocowania do nadzoru nad dotacjami i ich kontroli. Art. 87 ust. 1 TWE stanowi, iż "Jeżeli niniejszy traktat nie stanowi inaczej, wszelka pomoc, bez względu na formę, udzielana przez państwo lub ze źródeł państwowych, która przez uprzywilejowanie określonych przedsiębiorstw lub niektórych gałęzi produkcji zakłóca konkurencję lub tym grozi, jest nie do pogodzenia ze wspólnym rynkiem, jak dalece narusza handel między Państwami Członkowskimi." Regulacje wspólnotowe dopuszczają jednak szereg wyjątków, między in-

nymi dotyczących przeznaczania pomocy publicznej na cele ochrony środowiska. Prawo europejskie w żadnym zakresie nie ingeruje natomiast w wewnętrzną organizację funkcjonujących już w państwach członkowskich funduszy. W tym, prawo wspólnotowe nie zawiera regulacji dotyczących społecznego nadzoru nad publicznymi funduszami krajowymi oraz dotyczących powoływania odpowiednich organów takich instytucji.

W związku z tym, działalność przedstawicieli organizacji ekologicznych w funduszach ochrony środowiska i gospodarki wodnej, regulowana jest tylko w prawie polskim. Z tego punktu widzenia należy odróżnić obecnie obowiązujący stan prawy, oraz zmiany proponowane w ustawie o zmianie ustawy - Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw.

2. Stan prawny obowiązujący w dniu 30 kwietnia 2005 r

2.1. Przedstawiciel organizacji ekologicznych w radzie nadzorczej Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej

Udział przedstawiciela organizacji ekologicznych w nadzorowaniu działalności Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska uregulowany jest w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001r. Prawo ochrony środowiska, zwanej dalej jako "POŚ". Art. 413 POŚ reguluje skład i zasady działania Rady Nadzorczej Narodowego Funduszu. Zgodnie z art. 413 ust. 2 w skład tej rady wchodzi między innymi "przedstawiciel organizacji ekologicznych, wybrany spośród zgłoszonych przez nie kandydatów cieszący się poparciem największej liczby tych organizacji". Skład i strukturę Rady Nadzorczej Narodowego Funduszu ustala, w drodze zarządzenia, minister właściwy do spraw środowiska. Rada ta liczy od 13 do 15 członków. Wybór przedstawiciela organizacji ekologicznych do RN Narodowego Funduszu odbywa się na podstawie art. 413 ust. 2 POŚ. Przepis ten mówi o przedstawicielu "organizacji ekologicznych", a nie "pozarządowych organizacji ekolo-

gicznych" (POE), którym to terminem zwyczajowo nazywa się stowarzyszenia i fundacje działające na rzecz ochrony środowiska. Termin "pozarządowe organizacje ekologiczne" nie jest terminem prawnym, nie został ujęty w żadnym akcie prawnym rangi ustawy, ani rozporządzeniu wydanym na podstawie ustawy. Określenie "organizacja ekologiczna" jest zaś terminem określonym wprost przez POŚ. Zgodnie z art. 3 pkt 16) przez organizację ekologiczną rozumie się organizację społeczną, której statutowym celem jest ochrona środowiska. Często niedostrzegana, a istotną okolicznością jest fakt, że ustalone orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego (por. np. orzeczenie NSA z dnia 12 stycznia 1993r., I S.A. 1762/92, ONSA 1993, nr 3, poz. 75) za organizację społeczną uznaje stowarzyszenia, ale nie uznaje fundacji. Wynika to z majątkowego, a nie osobowego substratu fundacji. Fundacja nie jest więc w sensie prawnym grupą obywateli, ale pewnym majątkiem, wyposażonym w osobowość prawną i przeznaczonym na wskazany przez fundatora cel. Wynika z tego, że organizacjami, które mogą, zgodnie z POŚ brać udział w procedurze wyboru ich przedstawiciela są tylko stowarzyszenia, a nie są nimi fundacje o celach ochrony środowiska. Trzeba zaznaczyć, że pomimo używanej niekiedy mylnej frazeologii art. 413 ust. 2 nie daje podstaw do "procedury wyborczej". Przepis ten wymaga natomiast, aby organ powołujący skład RN Narodowego Funduszu zbadał (nie określając przy tym sposobu) jakim poparciem cieszą się poszczególni kandydaci wśród organizacji ekologicznych. Co prawda wykładnia językowo-logiczna wskazywałaby, że w obecnym brzmieniu przepis art. 413 ust. 2 upoważnia ministra właściwego do spraw środowiska do wyboru spośród kandydatów cieszących się poparciem największej liczby organizacji ekologicznych. A więc sytuacja, w której minister przeprowadza procedurę konsultacyjną, w celu sprawdzenia poparcia dla poszczególnych kandydatów, a następnie wybiera nie kandydata, który otrzymał największą liczbę poparcia, ale np. uplasował się na drugiej pozycji, byłaby zgodna z literą prawa. Taka wykładnia pomija jednak cel przepisu, jakim jest wybór osoby cieszącej się wysokim poparciem organizacji ekologicznych. Należałoby stwierdzić, że jeśli różnica udzielonych poparcia jest niewielka, to upoważnienie do wyboru istnieje, zaś gdy drugi kandydat miałby wielokrotnie mniej poparcia, to organ nie ma możliwości wyboru, gdyż naruszyłby w ten sposób cel tej normy prawnej.

2.2. Przedstawiciele organizacji ekologicznych w radach nadzorczych wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej

Podstawy prawne udziału przedstawicieli POE w działalności rad nadzorczych wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej znajdują się, podobnie jak w przypadku NFOŚiGW, w art. 413 POŚ. Rady nadzorcze wojewódzkich funduszy liczą 9 albo 10 osób. W skład tych rad wchodzi, między innymi "przedstawiciel organizacji ekologicznych wybrany spośród kandydatów zgłoszonych przez organizację działającą i posiadającą struktury organizacyjne na terenie danego województwa i cieszących się poparciem największej ich liczby" (art. 413 ust. 5 pkt 7). Funkcji członka takiej rady nie mogą pełnić: wojewoda, wicewojewoda oraz członkowie zarządu województwa. Członków rady nadzorczej wojewódzkiego funduszu ochrony środowiska powołuje i odwołuje zarząd województwa. Dokonując tych aktów zarząd województwa uwzględnia stanowisko "jednostek organizacyjnych, o których mowa w ust. 5", co należy rozumieć w przypadku przedstawiciela organizacji ekologicznych jako uwzględnianie stanowiska tych organizacji. Przepisy te nie grzeszą precyzją sformułowań i stały się podstawą wielu patologii, które omawiamy poniżej. Spośród wielu kwestii wymagających w związku z tym rozważenia jest pytanie - czy w przypadku, określonym przez normę art. 413 ust. 5 pkt 7) czyli w odniesieniu do przedstawiciela organizacji ekologicznych zarząd województwa ma kompetencje do wielokrotnego "sprawdzania" jaką liczbą poparcia cieszą się przedstawiciele organizacji ekologicznych, w celu wybrania tego, który cieszy się poparciem największej ich liczby? Z literalnego brzmienia przepisu art. 413 ust. 5 pkt 7) wynika, że kandydat powinien być zgłoszony przez organizacje ekologiczne, a wybiera się go spośród kandydatów cieszących się poparciem największej ich liczby. Co prawda fakt cieszenia się poparciem organizacji ekologicznych może podlegać zmianom w czasie, np. w toku sprawowania kadencji przedstawicieli tych organizacji może utracić ich poparcie. Nie mniej jednak takie "dynamiczne" ujęcie faktu "cieszenia się poparciem" prowadziłoby do konstatacji, że fakt utraty poparcia musiałby skutkować koniecznością odwołania danego przedstawiciela organizacji ekologicznych. Zbliżałoby to funkcję członka rady nadzorczej wojewódzkiego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej do tzw. "mandatu związanego". Ponadto mogłoby to prowadzić do destabilizacji pracy funduszy ochrony środowiska i wydaje się, że

nie taka była intencja ustawodawcy. W związku z powyższym należy uznać, że fakt "cieszenia się poparciem" jest ujęty w art. 413 ust. 5 pkt 7) jako kategoria statyczna, to znaczy organ ustalający ten fakt musi go ustalić w momencie poprzedzającym powołanie w skład rady nadzorczej. Fakt ten należy ustalić raz i odpowiednio udokumentować w aktach sprawy.

Wydaje się, że sformułowanie art. 413 ust. 5 pkt 7) jest jednak na tyle niefortunne, że możliwa

(choć nie uzasadniona) jest jego wykładnia niezgodna z intencją ustawodawcy. W związku z powyższym, dostrzegając zgłaszane przez organizacje ekologiczne patologie, Sejm RP zdecydował się dokonać nowelizacji art. 413 POŚ w zakresie sposobu wyboru przedstawicieli organizacji ekologicznych w radach nadzorczych Narodowego i wojewódzkich funduszy ochrony środowiska.

II. Praktyka udziału przedstawicieli organizacji ekologicznych w radach nadzorczych funduszy ochrony środowiska

1. Wprowadzenie do badania

Badanie objęło 16 wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Dane zebrano na podstawie informacji udzielonych przez zarządy województw na pisemny wniosek Polskiej Zielonej Sieci (por. rozdział "Dostęp do informacji"), raportów sporządzonych na podstawie spotkań regionalnych w 10-ciu województwach, badań ankietowych przeprowadzonych wśród organizacji ekologicznych (33 ankiety) oraz odpowiedzi udzielonych przez przedstawicieli (ankiety wypełniło 6 spośród zaproszonych do badań 16-stu przedstawicieli). W trakcie badań zwrócono uwagę na trudność w pozyskaniu informacji, w szczególności w zakresie procedur wyboru przedstawicieli. Część zarządów województw unikało konkretnej odpowiedzi na pytania zadane w formie pisemnej przez Polską Zieloną Sieć, a dotyczące:

- Imienia i nazwiska powołanego przedstawiciela organizacji ekologicznych w RN WFOŚiGW w danym województwie
- przedstawienia zastosowanej procedury sprawdzenia jakim poparciem wśród organizacji ekologicznych cieszyli się kandydaci na przedstawicieli,
- przedstawienia nazw organizacji, które udzieliły poparcia aktualnemu przedstawicielowi organizacji ekologicznych w RN WFOŚiGW.

Kompletnych odpowiedzi na te pytania nie udzieliły zarządy 11 województw: kujawsko-pomorskiego, lubelskiego, lubuskiego, małopolskiego, mazowieckiego, podlaskiego, pomorskiego, śląskiego, świętokrzyskiego, zachodniopomorskiego, warmińsko-mazurskiego. W związku z powyższym autorzy badania zostali zmuszeni do wysyłania kolejnych wniosków o udostępnianie informacji oraz uzupełnienia niedostarczonych informacji na podstawie ankiet i wywiadów przeprowadzonych w regionach.

Zwraca również uwagę fakt, że pomimo wysłania pisemnych zaproszeń, częstokroć uzupełnianych

telefonicznymi i osobistymi kontaktami, większość przedstawicieli (6 spośród 10-ciu) nie wzięło udziału w spotkaniach z organizacjami ekologicznymi. Kuriozalny był przypadek województwa zachodniopomorskiego gdzie przedstawiciel organizacji ekologicznych w czasie spotkania przebywał w ukryciu w sąsiednim pokoju.

2. Wybór przedstawicieli organizacji ekologicznych do rad nadzorczych funduszy ochrony środowiska i ich reprezentatywność

2.1. Procedura wyboru przedstawicieli organizacji ekologicznych

W związku z brakiem jasnych i sprecyzowanych prawnie procedur wyboru przedstawicieli organizacji ekologicznych do rad nadzorczych WFOŚiGW proces ich rekomendowania i wyboru wykazuje znaczne zróżnicowanie, a także rozbieżności w interpretowaniu prawa.

Na podstawie przeprowadzonych badań udało się stwierdzić jawność procedury zgłaszania i rekomendowania kandydatów w przypadku 9 województw. W 7 województwach (dolnośląskim, lubelskim, lubuskim, małopolskim, świętokrzyskim, wielkopolskim i zachodniopomorskim) o procedurze wyboru przedstawicieli organizacji ekologicznych do rad nadzorczych WFOŚiGW poinformowano za pośrednictwem prasy codziennej. W 2 województwach (warmińsko-mazurskim i opolskim) zaproszono organizacje do udziału w procedurze w formie wysłania listów do znanych urzędowi organizacji. Tylko w przypadku województwa dolnośląskiego zastosowano kompleksowe rozwiązanie jakim było zamieszczenie informacji w prasie, zamieszczenie informacji w Internecie oraz wysłanie informacji o procedurze do wszystkich organizacji ekologicznych zidentyfikowanych na podstawie bazy danych udostępnionej przez Ministerstwo Sprawiedliwości (335 organizacji ekologicznych z terenu województwa dolnośląskiego).

W przypadku 3 województw stwierdzono niejawność procedury zgłaszania i rekomendowania kandydatów organizacji ekologicznych na przedstawicieli organizacji ekologicznych w radach nadzorczych WFOŚiGW. W województwie śląskim zabrakło publicznej informacji o procedurze (na początku funkcjonowania WFOŚiGW w Katowicach w roku 1999). Ewidentne naruszenie jawności procedury stwierdzono w przypadku województw łódzkiego i mazowieckiego, gdzie zatajono wybory przed organizacjami, które we wcześniejszym okresie rekomendowały swoich przedstawicieli do Rad Nadzorczych WFOŚiGW. Niejawność przeprowadzenia procedury wyboru potwierdzają też badania ankietowe - aż 61% organizacji nie wiedziało nic o publicznym jej ogłoszeniu. Osobną kwestią jest jawność procedury na etapie jej rozstrzygnięcia - w tym wypadku aż 77% ankietowanych organizacji oświadczyło, że nie zostało poinformowane o wynikach wyborów.

Przeprowadzone badanie wskazuje również na zróżnicowaną formę rekomendowania przedstawicieli organizacji ekologicznych do rad nadzorczych WFOŚiGW oraz tryb ich wyłaniania. W większości województw uznano jako ważną formę pisemną zgłaszania kandydatów i udzielania im poparcia. Ta forma zgłaszania i rekomendacji miała zastosowanie co najmniej w przypadku 10-ciu województw (dolnośląskie, lubelskie, łódzkie, małopolskie, opolskie, śląskie, świętokrzyskie, wielkopolskie, zachodniopomorskie). W przypadku województwa warmińsko-mazurskiego (procedura z 1999 roku) zastosowano tryb rekomendowania w formie oddawania głosów na spotkaniu w głosowaniu tajnym na zgłoszonych wcześniej kandydatów.

Praktycznie wyłącznie w 2 województwach (pomorskim i dolnośląskim) stwierdzono wcześniejsze przygotowanie regulaminów udzielania poparcia, wyraźnie precyzujących, który i w jakiej formie oddany głos uznany zostanie za ważny. W nielicznych województwach (m.in. lubelskim, małopolskim, wielkopolskim) w ogłoszeniach o procesie wyłaniania przedstawicieli organizacji ekologicznych na przedstawicieli sprecyzowano kryteria formalne dotyczące zgłaszania i kandydatów (przy czym zaznaczyć należy, że nie zawsze kryteria te miały zastosowanie - por. przykład województwa lubelskiego). Na podstawie przeprowadzonych badań tylko w 2 województwach (dolnośląskim i warmińsko-mazurskim) stwierdzono użycie procedury dwustopniowej - charakteryzującej się wcześniejszym zgłaszaniem kandydatów i w drugim etapie oddawaniem na nich głosów. Tego typu dwustopniowa procedura zapewnić może demo-

kratyzację procesu rekomendowania kandydatów na przedstawicieli i wzmocnienie tendencji dotyczących współpracy pomiędzy organizacjami. Ważne jest też fakt, że aż 85% ankietowanych organizacji widziało potrzebę dodatkowego etapu procedury pozwalającego na wyłonienie wspólnego kandydata organizacji ekologicznych. W przypadku wielu aspektów trybu rekomendowania przedstawicieli organizacji ekologicznych do Rady Nadzorczej WFOŚiGW na uwagę zwraca przypadek województwa dolnośląskiego (pomimo ostatecznego rozstrzygnięcia zarządu województwa - przyznającego funkcję przedstawiciela osobie, która cieszyła się znacznie mniejszą ilością rekomendacji). W województwie dolnośląskim udało się przygotować (we współpracy z organizacjami ekologicznymi) proces wyłaniania przedstawiciela organizacji, poprzez ustalenie (zatwierdzonego przez członka zarządu województwa) regulaminu procedury rekomendacyjnej oraz powołanie pracującej na podstawie regulaminu tak zwanej "komisji wyborczej" wywodzącej się z organizacji ekologicznych. Zadaniem komisji było nadzorowanie procedury rekomendacyjnej stwierdzenie ważności głosów oddanych przez organizacje ekologiczne. Był to jedyny stwierdzony przypadek, w którym organizacje ekologiczne uczestniczyły w procesie weryfikacji udzielonych rekomendacji.

2.2. Przeprowadzenie wyboru przedstawicieli organizacji ekologicznych

Zróżnicowana była ilość organizacji uczestniczących w procedurze wyłaniania przedstawiciela organizacji ekologicznych do Rady Nadzorczej WFOŚiGW, która w pewnym stopniu jest odzwierciedleniem ilości i aktywności organizacji w danym regionie, ale także trybu i jawności procedury. Zdecydowanie najwięcej organizacji uczestniczyło w procedurze w województwach: dolnośląskim (60 organizacji), świętokrzyskim (52), wielkopolskim, śląskim (co najmniej 39 organizacji), zachodniopomorskim (35). Najmniej organizacji uczestniczyło w procedurze w województwach warmińsko-mazurskim (9) i opolskim (15). W przypadku aż 6-ciu województw nie udało się stwierdzić faktycznej liczby organizacji uczestniczących w procedurze.

Osobną kwestią przy ocenie stopnia zaangażowania organizacji ekologicznych w procedurze, a także ważności oddanych rekomendacji jest problem związany z oceną przez autorów badania faktu, na ile organizacje uczestniczące w procedurze noszą charakter organizacji ekologicznych. Przykładowo przy wybieraniu przedstawiciela organizacji ekologicznych do Rady Nadzorczej WFOŚiGW w województwie podkar-



packim uwzględniono głosy organizacji samorządowych (stowarzyszenia związku gmin), zaś w województwie lubelskim administracji państwowej (ośrodka edukacji ekologicznej prowadzonego przez parki krajobrazowe).

Jeśli chodzi o ilość kandydatów na przedstawicieli organizacji ekologicznych do Rady Nadzorczej WFOŚiGW w większości wypadków zgłaszało się kilka osób (od 2 do 4). Większe zainteresowanie kandydowaniem wystąpiło w województwach: dolnośląskim (18 kandydatów), świętokrzyskim (11) i wielkopolskim. O ilości kandydatów w przypadku województwa dolnośląskiego zdecydowała najprawdopodobniej procedura dwustopniowa - pozwalająca najpierw na zgłoszenie kandydatów i ich prezentację, a później dokonanie rekomendacji przez organizacje. W przypadku województw świętokrzyskiego i wielkopolskiego (procedury przeprowadzane w 1999 roku) o skali zainteresowania kandydatów zdecydowała przede wszystkim szeroka informacja o procedurze i ilość zaangażowanych w nią organizacji.

Najwięcej wątpliwości organizacji ekologicznych uczestniczących w badaniu wzbudził stopień uwzględnienia ich opinii przy wyborze przedstawiciela. Tylko w 6 przypadkach udało się stwierdzić wybór przedstawiciela organizacji ekologicznych do Rady Nadzorczej WFOŚiGW cieszącego się największym poparciem organizacji ekologicznych. Sytuacja taka miała miejsce w województwach: małopolskim (7 głosów spośród 16 organizacji uczestniczących w procedurze), opolskim (10 głosów spośród 15 organizacji), pomorskim (zgłosił się tylko 1 kandydat), śląskim (39 głosów) i świętokrzyskim (26 głosów spośród 52 organizacji). W przypadku aż 7 województw stwierdzono wybór na przedstawiciela organizacji ekologicznych do Rady Nadzorczej WFOŚiGW kandydatów, którzy uzyskali mniejszą ilość poparcia. Zwraca uwagę, że w większości wypadków zarządy województw wybrały kandydatów, którzy cieszyli się znacząco mniejszym poparciem organizacji (nawet ponad 3-krotnie mniejszym) oraz nie uwzględnili kandydatów, którym poparcie udzieliły znaczące i faktycznie działające w dziedzinach ekologicznych organizacje.

Poniżej zaprezentowano wybrane przykłady wyboru przedstawicieli organizacji ekologicznych do Rady Nadzorczej WFOŚiGW, które wzbudziły największe zaniepokojenie badanych organizacji:

województwo dolnośląskie

Procedura rekomendacji przedstawiciela organizacji ekologicznych przeprowadzona została w

czwartym kwartale 2003 roku w sposób jawny i demokratyczny - przygotowano regulamin wyborów, ogłoszono wybory w prasie i Internecie, przeprowadzono dwustopniową procedurę wyborczą, społecznie nadzorowano ważność oddanych głosów oraz przygotowano protokół. Pomimo tego społecznego nadzoru zarząd województwa dokonał wyboru przedstawiciela cieszącego się poparciem znacznie mniejszej ilości organizacji - 11-stu, w sytuacji gdy wiodący kandydat otrzymał 36 poparcia (czyli większości spośród 60 uznanych za ważne). Obecny przedstawiciel nie spełnia kryterium niezależności od struktur państwowych - jest on urzędnikiem: dyrektorem Dolnośląskiego Zarządu Parków Krajobrazowych. W związku ze zgłoszoną skargą zarzucającą naruszenie ustawy Prawo ochrony środowiska trwa w tej sprawie postępowanie w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym.

województwo kujawsko-pomorskie

Od wielu lat w RN reprezentuje POE ta sama osoba, przedstawiciel ZHP. Zarząd Województwa nie widzi konieczności weryfikacji społecznego mandatu przedstawiciela oraz konieczności ogłaszania nowych wyborów. Wniosek organizacji ekologicznych o odwołanie dotychczasowego przedstawiciela pozostał bez odpowiedzi.

województwo lubelskie

Wybory przedstawiciela w 1999 roku prozedzone były publicznie ogłoszoną procedurą. Kandydat, który uzyskał największe poparcie: 14 pozarządowych organizacji ekologicznych nie został przedstawicielem. Jako przedstawiciela organizacji ekologicznych Zarząd Województwa wybrał osobę niezwiązaną z organizacjami - działacza partyjnego, a zarazem starostę powiatu. Poparcia przedstawicielowi udzieliły 2 instytucje: Wojewódzka Rada Łowiecka w Zamościu, Zarząd Parków Krajobrazowych w Zamościu - z których żadna nie jest organizacją ekologiczną. Uznanie przez zarząd województwa 7 organizacji popierających wybranego kandydata, nosi charakter antydatowania poparcia wystawionych już po decyzji o powołaniu w skład Rady Nadzorczej WFOŚiGW. O fakcie tym świadczą świadczą brak wymienienia tych organizacji w liście zgłaszającym kandydata (pomimo wymogu proceduralnego) oraz prasowe wypowiedzi samego kandydata. Dodatkowe wątpliwości wzbudza nie uwzględnienie przez zarząd 13 głosów oddanych na wiodącego kandydata, z powodu braków statutów rekomendujących organizacji - choć w procedurze nie było takiego wymogu formalnego

województwo łódzkie

W 2004 r. Zarząd Województwa nie podał do publicznej wiadomości żadnej informacji o możliwości zgłaszania kandydatów przez organizacje ekologiczne. Wicemarszałek województwa osobiście zbierała poparcia dla swojej kandydatki i zebrała ich 10 od organizacji o charakterze religijnym lub politycznym (np. Salezjańska Organizacja Sportowa, Młodzież Wszechpolska). Inna kandydatka zebrała 21 poparców. Około 20 organizacji biorących w latach wcześniejszych udział w procedurze wyborów tym razem nie głosowało, gdyż nie wiedziało o działaniach Zarządu Województwa. Sprawa została skierowana do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, który na rozprawie w dn. 4 marca 2005 r. oddalił ją z przyczyn formalnych.

województwo mazowieckie

Zarząd województwa nie ogłosił żadnej procedury wyboru przedstawiciela, wskutek czego organizacje ekologiczne nie były poinformowane ani o możliwości zgłaszania kandydatów, ani o fakcie powołania nowego przedstawiciela. Obecny, pełniący funkcję od 2004 roku, "przedstawiciel" jest działaczem partyjnym i radnym Sejmiku Województwa. Przedstawiciel na spotkaniu z organizacjami wyjaśnił, że objął stanowisko przedstawiciela w radzie nadzorczej WFOŚiGW na skutek międzypartyjnych ustaleń koalicyjnych w ramach sejmiku województwa mazowieckiego.

województwo podlaskie

W 2003 roku zgłoszono dwoje kandydatów, spośród których jeden otrzymał poparcie 9 organizacji ekologicznych (w tym Regionalnego Centrum Edukacji Ekologicznej, skupiającego 17 organizacji), a druga osoba 5 organizacji o charakterze technicznym (NOT, Izba Rolnicza). Wybrano osobę z mniejszą ilością poparców - była prezes WFOŚiGW w Suwałkach.

województwo wielkopolskie

Procedura wyborów przedstawiciela przeprowadzona została w 2001 roku. Kandydat Polskiego Klubu Ekologicznego, który uzyskał poparcie 10 znaczących organizacji ekologicznych ustąpić musiał miejsca biznesmenowi, który uzyskał poparcie 9 organizacji, których aktywność luźno związana jest z działalnością ekologiczną.

województwo zachodniopomorskie

W 2004 roku zgłoszono 3 kandydatów, spośród których jeden zebrał 26 poparców od organizacji ekologicznych, drugi 8 poparców, a trzeci tylko 1 poparcie. Zarząd Województwa wybrał osobę cieszącą się poparciem 1 organizacji. W związ-

ku ze zgłoszoną skargą zarzucającą naruszenie ustawy Prawo ochrony środowiska trwa w tej sprawie postępowanie w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym.

Badając proces wyłaniania przedstawicieli organizacji ekologicznych do Rady Nadzorczej WFOŚiGW zwraca uwagę fakt, że nieprawidłowości dotyczące wyboru pojawiają się obecnie częściej niż na początku funkcjonowania zapisu prawnego - czyli w roku 1999. Spośród 8 podjętych w latach 2003 - 2004 decyzji o powołaniu przedstawicieli organizacji ekologicznych do Rad Nadzorczych WFOŚiGW, co do których autorzy badania posiadają informacje, w aż 6 przypadkach stwierdzono wybór kandydata, który cieszył się mniejszym poparciem organizacji.

Na zakończenie dodać należy, że podczas wszystkich 10-ciu spotkań regionalnych uczestniczące w nich organizacje ekologiczne wnioskowały o zmianę dotychczasowego zapisu Prawa ochrony środowiska mówiącego o powołaniu przedstawiciela spośród osób cieszących się poparciem największej liczby organizacji na zapis wyraźnie oddający organizacjom ekologicznym prawo do decydowania o swoim przedstawicielu poprzez rezygnację w zapisie ze słowa "spośród";

Ocena

Wyniki badania pozwalają na sformułowanie następujących wniosków:

- 1) Proces wyboru przedstawicieli organizacji ekologicznych do Rad Nadzorczych WFOŚiGW charakteryzował się w większości wypadków brakiem jawności oraz czytelnych procedur i kryteriów wyboru - w tym w szczególności brakiem regulaminów, społecznego nadzoru nad procesem oraz informacji o procesie. W kilku przypadkach stwierdzono również łamanie ustalonych procedur.
- 2) Zastosowana w większości przypadków jednostopniowa procedura rekomendowania kandydatów (w przeciwieństwie procedury dwustopniowej składającej się z etapów: zgłaszania kandydatów, a następnie oddawanie na nich głosów) nie pozwoliła na publiczną debatę wyborczą, utrudniła poznanie predyspozycji i planów działania kandydatów, a także oczekiwań organizacji ekologicznych. Zastosowanie tego typu procedury utrudniło również konsolidację środowiska organizacji ekologicznych oraz poskutkowało w wielu wypadkach brakiem znajomości wybranych przedstawicieli.
- 3) Praktyka wyboru przedstawicieli organizacji ekologicznych do Rad Nadzorczych WFOŚiGW wskazuje na łamanie procedur

demokratycznych poprzez nadużywanie przepisu mówiącego o wyborze ich przez zarząd województwa spośród kandydatów zgłoszonych przez te organizacje i cieszących się poparciem największej ich liczby. W wielu przedstawionych przypadkach przedstawicielami zostają osoby nie posiadające poważnej rekomendacji organizacji ekologicznych i nie utrzymujące z nimi kontaktów. Zdarzyły się również przypadki wyborów na miejsce niezależnego przedstawiciela organizacji ekologicznych działaczy partyjnych oraz urzędników administracji publicznej.

3. Funkcjonowanie przedstawicieli organizacji ekologicznych w radach nadzorczych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej

3.1. Status prawny przedstawicieli organizacji ekologicznych w radach nadzorczych funduszy

Jak wykazują przeprowadzone badania status prawny przedstawicieli organizacji ekologicznych w funduszach ochrony środowiska i gospodarki wodnej jest podobny do statusu innych członków. Pięciu spośród 6 przedstawicieli organizacji, którzy odpowiedzieli na ankietę otrzymało oficjalny akt powołania do pełnienia tej funkcji (w jednym przypadku przedstawiciel stwierdził, że nie otrzymał takiego aktu, natomiast opublikowana została uchwała zarządu województwa w tej sprawie).

Z niejasnych powodów połowa przedstawicieli (3 z 6) uniknęła odpowiedzi na pytanie o pobieranych dietach z tytułu pełnienia tej funkcji oraz ich wysokości. Jest to tym bardziej charakterystyczne, że było to praktycznie jedyne pytanie na które przedstawiciele nie udzielili informacji - na wszystkie pozostałe pytania przedstawiciele odpowiedzieli. W przypadku 3 osób, które odpowiedziały na pytanie wysokość diet kształtowała się odpowiednio na poziomie 70%, 80% i 85% miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku.

Wszyscy przedstawiciele zostali przed rozpoczęciem pełnienia funkcji poinformowani o przysługujących im uprawnieniach. Czterech spośród 6 przedstawicieli zostało przeszkolonych z zakresu swoich uprawnień, 2 osoby nie zostały przeszkolone - gdyż posiadały odpowiednią wiedzę.

Wszyscy przedstawiciele są pisemnie informowani o terminach posiedzeń minimum na 7 dni przed kolejnym posiedzeniem, przy czym zwykle termin ustalany jest na poprzednim posiedzeniu. Wszyscy przedstawiciele otrzymywali przed

posiedzeniami komplet potrzebnych materiałów i były to materiały wystarczające do podejmowania decyzji. Wszystkim przedstawicielom przedstawiono regulamin lub inny dokument, według którego procedowano i w każdym wypadku zapewniał on przedstawicielom pełne prawo głosu. Wszyscy ankietowani przedstawiciele mieli pełny dostęp do informacji, żadnych informacji nie określono jako niejawnych. Żaden z ankietowanych przedstawicieli nie musiał podpisywać deklaracji nieujawniania informacji poufnych i niejawnych. Czterem spośród 6 przedstawicieli zdarzało się wnioskować o udzielenie dodatkowych informacji i w każdym wypadku informacje te były udostępniane. Dwóch przedstawicieli stwierdziło, że nie było takiej potrzeby. Przedstawiciele organizacji ekologicznych mieli wystarczający dostęp do informacji o działalności funduszy ochrony środowiska. Połowa przedstawicieli spotkała się z prośbą o udostępnienie informacji o środowisku, bądź o pomoc w jej udostępnieniu. Zdaniem przedstawicieli w każdym przypadku informacja taka została udostępniona.

Połowa spośród badanych przedstawicieli stwierdziła, że nie korzystała ze swoich uprawnień do oponowania wobec decyzji większości rady, gdyż jak stwierdzili "nie było takiej potrzeby". Drugiej połowie przedstawicieli zdarzało się zajmować przeciwne stanowisko wobec opinii pozostałych członków rady - choć sytuacje takie były raczej sporadyczne.

Wszyscy przedstawiciele organizacji ekologicznych jednoznacznie stwierdzili, że ich sytuacja prawna w pełni pozwala na właściwe pełnienie funkcji. Przedstawiciele organizacji ekologicznych są pełnoprawnymi członkami rady z takimi samymi uprawnieniami jak pozostali członkowie. Większość (4 z 6) przedstawicieli nie widziało potrzeby dotyczących zmian prawnych dotyczących funkcjonowania przedstawicieli organizacji ekologicznych w radach nadzorczych funduszy. Przeciwnego zdania było 2 spośród 6 przedstawicieli, którzy wskazywali na potrzebę uniezależnienia kadencji przedstawiciela do zmian politycznych we władzach wojewódzkich oraz wprowadzenia jednolitej procedury wyboru kandydatów.

W uwagach dodatkowych dołączonych do ankiety pojawiła się opinia o małej wiedzy organizacji na temat zadań i możliwości przedstawicieli jako członków rady nadzorczej funduszy. Jeden z przedstawicieli przyznał, że wypełnienie ankiety było dla niego inspirujące w aspekcie pracy w radzie nadzorczej funduszu.

Tabela 2.1 Porównanie procedur wyboru przedstawicieli organizacji ekologicznych do rad nadzorczych wojewódzkich funduszy ochrony środowiska oraz rezultatów tych procedur.

województwo	publiczne ogłoszenie procedury wyboru	procedura i forma głosowania	ilość organizacji uczestniczących w procedurze	ilość kandydatów	czy wybrano kandydata cieszącego się poparciem największej ilości organizacji?	ilość otrzymanych głosów (w nawiasie podano ilość głosów, które otrzymał kandydat, który zebrał największe poparcie)	data decyzji	czy wszczęto postępowanie sądowe w WSA?
Dolnośląskie	tak (ogłoszenie w prasie i internecie oraz listowne)	regulamin / procedura dwustopniowa / głosowanie listowne / komisja wyborcza	60	18	nie	11 (36)	12.2003	tak
Kujawsko-pomorskie	brak danych	brak danych	brak danych	brak danych	brak danych	3	brak danych	-
Lubelskie	tak (ogłoszenie w prasie)	ogłoszenie prasowe precyzowało treść zgłoszenia	16	2	nie	2 (14)	26.01.1999	-
Lubuskie	tak (ogłoszenie w prasie)	brak danych	brak danych	brak danych	brak danych	3	25.05.2005	-
Łódzkie	nie	listownie	31	3	nie	10 (21)	24.05.2004	tak
Małopolskie	tak (ogłoszenie w prasie)	listownie	16	4	tak	7	21.08.2003	-
Mazowieckie	nie	brak danych	brak danych	brak danych	nie	1	09.2004	-
Opolskie	pisma wysłane do 10 organizacji	listownie	15	3	tak	10	01.2003	-
Podkarpackie	brak danych	brak danych	18	brak danych	brak danych	7		-
Podlaskie	brak danych	brak danych			nie	5 (9 w tym RCEE skupiające 17 organizacji)	2003	Tylko skarga do wojewody
Pomorskie	brak danych	brak danych	brak danych	1	tak	brak danych		-
Śląskie	nie	listownie	brak danych	brak danych	tak	39	29.01.1999	-
Świętokrzyskie	tak (ogłoszenie w prasie)	listownie	52	11	tak	26	29.01.1999	-
Wielkopolskie	tak (ogłoszenie w prasie)	listownie	40	9	nie	9 (10)	1999	-
Warmińsko-mazurskie	wysłano pisma do organizacji	procedura dwustopniowa / głosowanie tajne na spotkaniu / regulamin	9	3	tak	8at	20.01.1999	-
Zachodniopomorskie	tak (ogłoszenie w prasie)	listownie / brak regulaminu i procedury	35	3	nie	1 (26)	05.02.2004	tak

3.2. Współpraca przedstawicieli organizacji ekologicznych w radach nadzorczych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej z organizacjami ekologicznymi

W trakcie spotkań regionalnych zwrócono uwagę na brak kontaktów organizacji ekologicznych z ich przedstawicielami w Radach Nadzorczych WFOŚiGW. Znamienny jest też fakt, że pomimo zaproszeń większość przedstawicieli (6 spośród 10-ciu) nie wzięło udziału w spotkaniach z organizacjami ekologicznymi. Na 10 zbadanych szczegółowo kluczowych województw sytuację braku jakichkolwiek form kontaktów stwierdzono aż w 7-iu województwach (kujawsko-pomorskim, lubelskim, łódzkim, mazowieckim, podlaskim, wielkopolskim i zachodniopomorskim). Sytuacja miała się lepiej w województwie dolnośląskim, gdzie przedstawiciel organizacji w Radzie Nadzorczej WFOŚiGW spotykał się z częścią organizacji m.in. w trakcie spotkań Komisji Konsultacyjnej ds. opiniowania wniosków z zakresu edukacji ekologicznej, której to przewodniczy. Jednak jak wskazały organizacje z tego województwa przedstawiciel nie zorganizował spotkań z organizacjami przez prawie rok pełnienia swojej funkcji - skorzystał dopiero z zaproszenia Polskiej Zielonej Sieci. Modelowymi w skali kraju przykładami współpracy przedstawicieli z organizacjami są przypadki województw śląskiego i małopolskiego. W obu województwach przedstawiciele organizują cykliczne spotkania z organizacjami - zwykle raz w roku. W województwie małopolskim działa dodatkowo e-mailowa lista informacyjna dotycząca WFOŚiGW w Krakowie. W obu województwach przedstawiciele organizacji podejmowali na ich wniosek inicjatywy dotyczące m.in. finansowania przedsięwzięć z zakresu edukacji ekologicznej, czy też ochrony przyrody. Dobra współpraca przedstawicieli z organizacjami w województwach małopolskim i śląskim jest skutkiem faktu poparcia jakim cieszyli się oni w wyborach na przedstawicieli. Niestety należy ona do wyjątków. Znamienny jest fakt udzielenia odpowiedzi na ankietę skierowaną do 16 przedstawicieli jedynie przez 6 osób (przy czym w 2 wypadkach odpowiedzi udzielono dopiero po ponowieniu próby).

Słaby kontakt przedstawicieli z organizacjami w skali kraju potwierdzają też badania ankietowe. Tylko 17% ankietowanych organizacji wskazywało, że przedstawiciel kontaktuje się z nimi, a 23% stwierdziło, że przedstawiciel informował o możliwości kontaktu. Większa, choć również mała, była aktywność organizacji - 30% spośród

ankietowanych organizacji próbowało nawiązać kontakty ze swoim przedstawicielem.

Z kolei ankietowani przedstawiciele swoje kontakty oceniali raczej jako dobre, choć niewystarczające. Ta rozbieżność w ocenie sytuacji może wynikać z jednej strony z faktu, iż na ankiety odpowiedzieli najprawdopodobniej najbardziej aktywni przedstawiciele, z drugiej strony odmienność opinii może być też skutkiem innego miejsca w tej relacji.

Kontakty z przedstawicielami nie miały w większości przypadków charakteru systemowego. Tylko 2 z 6 przedstawicieli wskazywało, że przekazywało informacje o pracach rady organizacjom ekologicznym w sposób systematyczny (np. cykliczne spotkania, lista informacyjna). Z kolei 3 spośród 6 przedstawicieli przekazywało informacje o pracach organizacji w sposób sporadyczny (w czasie spotkań osobistych i na życzenie organizacji) zaś jeden z przedstawicieli nie przekazywał takich informacji w ogóle.

Spośród tych organizacji, który miały jakikolwiek kontakt z przedstawicielem tylko 16% spotykało się z nim w czasie regularnych spotkań. Nikt z respondentów nie wspominał o stałych dyżurach pełnionych przez przedstawicieli. Zdecydowana większość - 75% wskazywała jako formę kontaktu spotkania osobiste i korespondencję.

Stosunkowo niska była jakość merytoryczna kontaktów. Żadna z organizacji nie potrafiła wskazać przypadku podejmowania przez przedstawicieli dobrowolnych publicznych zobowiązań dotyczących swojej funkcji. Podobnie sytuację tą oceniali przedstawiciele - tylko 1 spośród nich wspominał o takim fakcie. Zaledwie 9% ankietowanych organizacji zgłaszało przedstawicielowi wnioski dotyczące funkcjonowania funduszu. Z kolei przedstawiciele wskazywali, że takie wnioski się pojawiały (4 na 6 odpowiedzi) - jednak w przypadku połowy przedstawicieli dotyczyły one wyłącznie tematu poszczególnych dotacji.

Tylko nieliczne organizacje - 11% ankietowanych wskazywały, że zdarzały się przypadki konsultowania przedstawicieli z organizacjami przed podjęciem ważnych decyzji przez Radę Nadzorczą WFOŚiGW. Podobnie sytuację tę oceniali przedstawiciele. Połowa przedstawicieli (3 na 6 osób) nie konsultowało nigdy swojego stanowiska wobec uchwał rady z organizacjami ekologicznymi. Pozostała połowa dokonywała takich konsultacji, jednak tylko jeden przedstawiciel potrafił wskazać na konkretne przykłady konsultacji (dotyczyły one uchwał o dofinansowaniu regulacji rzek oraz zakresu finansowania zadań edukacyjnych).

Z kolei część przedstawicieli (3 z 6) zgłaszało chęć wystąpienia do organizacji z inicjatywami dotyczącymi funkcjonowania funduszy. We wszystkich 3 przypadkach inicjatywy dotyczyć miały tej sfery wspierania działalności ekologicznej, których adresatem są organizacje ekologiczne (głównie programów edukacyjnych, zarezerwowania w planie funduszu środków na koofinansowanie działań wspieranych przez Unię Europejską oraz wsparcia strukturalnego organizacji).

Ocena

Wyniki badania pozwalają na sformułowanie następujących wniosków:

- 1) Przedstawiciele organizacji ekologicznych w radach nadzorczych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej są pełnoprawnymi członkami rad, posiadającymi pełen dostęp do informacji i takie same uprawnienia w procesie podejmowania decyzji jak pozostali członkowie rady.
- 2) Przedstawiciele organizacji ekologicznych w radach nadzorczych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej otrzymują w związku z pełnioną funkcją diety - podobnie jak pozostali członkowie rady. Wysokość diet pozwala przedstawicielom na zaangażowanie w prace rad nadzorczych funduszy i upoważnia organizacje ekologiczne do egzekwowania pełnienia przez przedstawicieli funkcji reprezentacji. Niepokój wzbudza natomiast stwierdzona podczas badania obawa przedstawicieli przed ujawnianiem wysokości pobieranych diet.
- 3) Przedstawiciele organizacji ekologicznych w radach nadzorczych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej rzadko korzystali z możliwości konsultacji swoich decyzji z organizacjami, nieznaczna była również aktywność merytoryczna przedstawicieli w radach nadzorczych; w najlepszym razie sprowadzała się ona do dbania o interesy organizacji.
- 4) Przedstawiciele organizacji ekologicznych w radach nadzorczych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej w większości przypadków nie zamierzali, bądź nie byli w stanie pełnić społecznych funkcji kontrolnych nad wydatkowaniem funduszy publicznych; z drugiej strony tylko w nielicznych przypadkach organizacje ekologiczne artykułowały takie oczekiwania względem swoich przedstawicieli.
- 5) W znacznym stopniu przedstawiciele organizacji ekologicznych w radach nadzorczych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej nie utrzymują istotnych kontaktów z organizacjami. Przyczyny tej sytuacji szukać można w wybieraniu przedstawicieli bez uwzględnienia opinii organizacji - a co za tym idzie braku zapewnienia reprezentacji organizacji ekologicznych w radach funduszy.
- 6) Kontakty organizacji z przedstawicielami organizacji ekologicznych w radach nadzorczych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej nie miały w większości przypadków charakteru systemowego - nieliczne były przypadki organizacji cyklicznych spotkań dla szerokiej rzeszy organizacji ekologicznych oraz konsultacji z tymi organizacjami ważnych decyzji
- 7) W wielu przypadkach przedstawiciele organizacji ekologicznych w radach nadzorczych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej zdawali się unikać kontaktu z organizacjami (być może z obawy o zarzut braku demokratyczności ich wyłaniania); z drugiej strony organizacje ekologiczne rzadko mogły stanowić rzeczywiste zaplecze dla działalności przedstawiciela - w zakresie ich funkcji kontrolnych; sytuacja taka jest pośrednio wynikiem słabości organizacji oraz koncentrowaniem zaangażowania organizacji wokół bieżącego pozyskiwania funduszy

III. Aktualne zmiany uwarunkowań prawnych dotyczących przedstawicieli organizacji ekologicznych w radach nadzorczych funduszy

Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy - Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 3386) w wersji, w jakiej został wniesiony do łaski marszałkowskiej, nie zawierał zmian w art. 413 POŚ. Ten brak propozycji zmian został krytycznie przyjęty zarówno przez organizacje ekologiczne jak i przez ekspertów (zob. opinia prawna przygotowana przez kancelarię prawną Jendrośka Jerzmański

Bar i Wspólnicy, dostępną na stronie internetowej Sejmu⁴).

Pod wpływem zaangażowania ze strony organizacji ekologicznych Podkomisja do spraw rozpatrzenia tego projektu ustawy zmieniła zapisy art. 413 i zmieniony projekt zaakceptowała w

⁴ <http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk4.nsf/Opwsdr?OpenForm&3386>

dniu 21 marca 2005r. Sejmowa Komisja Ochrony Środowisk i Zasobów Naturalnych. W dniu 28 kwietnia 2005r. Senat RP wprowadził poprawki do tekstu ustawy przyjętego przez Sejm. Poprawki te w pewnym stopniu dotyczyły także art. 413 POŚ.

W momencie oddawania do druku niniejszego raportu nie jest znany ostateczny kształt art. 413. Można wyrażać jednak nadzieję, że wersja ostateczna nie będzie różniła się w tym zakresie od wersji projektu zaakceptowanej przez Sejm RP oraz Komisję Ochrony Środowiska Senatu RP.

Zgodnie z zapisami projektu - Rada Nadzorcza Narodowego Funduszu liczy 10 osób, a rady nadzorcze wojewódzkich funduszy - 7 osób. Skład i strukturę Rady Nadzorczej Narodowego Funduszu ustala, w drodze zarządzenia, minister właściwy do spraw środowiska, uwzględniając w składzie Rady dwóch przedstawicieli strony samorządowej Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz przedstawiciela organizacji ekologicznych, zgłoszonego przez te organizacje i cieszącego się poparciem największej ich liczby. Zmniejszono więc liczbę członków rad nadzorczych, przez co znaczenie przedstawicieli organizacji ekologicznych wzrosło. Należy też zauważyć, że nowe brzmienie art. 413 ust. 2 przewiduje udział w radzie nadzorczej Narodowego Funduszu "(...) przedstawiciela organizacji ekologicznych, zgłoszonego przez te organizacje i cieszącego się poparciem największej ich liczby" a więc zlikwidowano kompetencję do wyboru spośród osób cieszących się poparciem największej liczby organizacji.

Co więcej przewiduje się dodanie ust. 2a, mówiącego, że "Minister właściwy do spraw środowiska ogłasza, w prasie o zasięgu ogólnopolskim oraz w Biuletynie Informacji Publicznej, rozpoczęcie procedury zgłaszania kandydatów na przedstawiciela organizacji ekologicznych w

Radzie Nadzorczej Narodowego Funduszu, wskazując jednocześnie miejsce i 30-dniowy termin ich zgłaszania". Zmiana ta ma na celu zapobieżenie nieprawidłowościom procedury sprawdzania poparcia, czyniąc ją przejrzystą i transparentną. Proponowany ustęp 2b w brzmieniu "Organizacje ekologiczne dokonują zgłoszenia, o którym mowa w ust. 2a, w formie pisemnej" także służy temu celowi.

W tym samym kierunku zmieniono zapisy dotyczące przedstawicieli organizacji ekologicznych w radach nadzorczych wojewódzkich funduszy. Nowe brzmienie art. 413 ust. 5 pkt stanowi, że w skład rad nadzorczych wojewódzkich funduszy wchodzi: (...) "5) przedstawiciel organizacji ekologicznej zgłoszony przez organizacje działające i posiadające struktury organizacyjne na terenie danego województwa i cieszących się poparciem największej ich liczby." Także w tym wypadku zrezygnowano z wyboru "spośród".

Uzupełnieniem zmian regulacji w tym zakresie dotyczących wojewódzkich funduszy jest dodanie ustępów 5a i 5b w brzmieniu: "5a. Marszałek województwa ogłasza, w prasie o zasięgu regionalnym oraz w Biuletynie Informacji Publicznej, rozpoczęcie procedury zgłaszania kandydatów na przedstawiciela organizacji ekologicznych w radzie nadzorczej wojewódzkiego funduszu, wskazując jednocześnie miejsce i 30-dniowy termin ich zgłaszania. " oraz "5b. Organizacje ekologiczne dokonują zgłoszenia, o którym mowa w ust. 5a, w formie pisemnej."

Wymienione zmiany należy ocenić pozytywnie. Stanowią one wyjście naprzeciw zgłaszanym przez organizacje ekologiczne postulatowi zmian, które zapobiec mają sytuacjom patologicznym, które opisujemy w innych częściach mniejszego raportu. Nie sposób obecnie określić, czy zmiany te są na tyle przemyślane i poprawnie skonstruowane, aby zapobiec patologiom w przyszłości.

IV. Rekomendacje

1. Procedura wyboru przedstawicieli organizacji ekologicznych do rad nadzorczych funduszy ochrony środowiska powinna mieć charakter w pełni jawny. Za dobre rozwiązanie należy uznać proponowany w nowelizacji POŚ obowiązek ogłoszenia procedury w prasie oraz w Biuletynie Informacji Publicznej ze wskazaniem miejsca składania poparcia oraz 30-dniowego terminu zgłaszania. Dla zapewnienia jawności procedury niezbędne jest także, aby ogłoszone były również rezultaty procedury, a w szczególności lista kandydatów wraz z nazwami popierających je

organizacji oraz lista poparć, które nie zostały uwzględnione (wraz z podaniem przyczyny).

2. Dobrym rozwiązaniem jest proponowany w nowelizacji POŚ obowiązek pisemnego zgłaszania kandydatów i udzielania im poparcia.

3. Doprecyzowane powinny być na poziomie wykonawczym kryteria formalne zgłaszania kandydatów i udzielania im poparcia. W szczególności jednostka odpowiedzialna za realizację procedury (w myśl aktualnego na koniec kwiet-

nia projektu nowelizacji POŚ jest to minister właściwy do spraw środowiska, bądź marszałek województwa) powinna określić m.in.: formę oraz termin zgłaszania kandydatów i udzielania im poparcia, wymagane dokumenty niezbędne do stwierdzenia, czy dana organizacja posiada prawo brania udziału w procedurze oraz termin.

4. Dobrym i stosowanym rozwiązaniem powinno być przeprowadzenie dwustopniowej procedury - polegającej na zgłaszaniu w pierwszym jej etapie kandydatów i udzielanie im poparcia w drugim etapie. Tego typu rozwiązanie było z dobrymi efektami stosowane przez Ministerstwo Środowiska w przypadku wyboru przedstawicieli organizacji ekologicznych do NFOŚiGW oraz do komitetów sterujących i monitorujących funduszy strukturalnych. Wskazane jest, aby zgłoszenia kandydatów były uzupełnione o ich prezentację.

5. Dobrą praktyką powinno być również uspołecznienie procedury oceny i zliczania zgłoszeń oraz udzielanych poparcia w formie udziału w tej procedurze cieszących się zaufaniem środowiska przedstawicieli organizacji ekologicznych. Osoby te mogłyby pełnić rolę niezależnych obserwatorów bądź też być członkami komisji skrutacyjnej.

6. Przedstawicielem organizacji ekologicznych w radzie nadzorczej funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej powinien zostawać kandydat, który cieszy się poparciem największej ilości organizacji. Dobrą praktyką w tym zakresie są przeprowadzane przez Ministerstwo Środowiska procedury wyboru przedstawicieli organizacji ekologicznych do NFOŚiGW oraz do komitetów sterujących i monitorujących funduszy strukturalnych - gdzie przedstawicielami organizacji zostali kandydaci, którzy zebrali największą ilość poparcia. Za dobre rozwiązanie prawne należy również uznać proponowaną w nowelizacji POŚ rezygnację z wyboru "spośród" kilku kandydatów cieszących się poparciem największej liczby organizacji. Potrzebę takiego rozwiązania wskazywano z uwagi na nieprecyzyjność dotychczas-

sowego zapisu, jego nadinterpretacje oraz pojawiające się nieprawidłowości skutkujące brakiem rzeczywistej reprezentacji organizacji ekologicznych w wielu radach nadzorczych wojewódzkich funduszy ochrony środowiska.

7. Wskazane jest, aby przedstawiciele organizacji ekologicznych w radach nadzorczych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej pełnił swoje funkcje w kadencjach niezależnych od zmian układów politycznych. Jako dobrą praktykę uznac należy dobrowolną kadencyjność przedstawicieli.

8. Z racji pełnionej funkcji reprezentacji przedstawiciele organizacji ekologicznych w radach nadzorczych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej powinny utrzymywać kontakty z organizacjami ekologicznymi, również z tymi organizacjami, które nie udzieliły im poparcia. Kontakty z organizacjami powinny mieć charakter systematyczny i systemowy. Jako dobrą praktykę należy uznać przeprowadzanie cyklicznych spotkań z organizacjami, pełnienie stałego dyżuru, a także prowadzenie e-mailowej listy informacyjnej. Wskazane jest, aby w miarę możliwości w przypadku ważnych decyzji rady nadzorczej przedstawiciel konsultował je wcześniej z organizacjami ekologicznymi.

9. W swojej działalności przedstawiciele organizacji ekologicznych w radach nadzorczych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej powinni większą uwagę poświęcić społecznemu nadzorowaniu wydatkowania funduszy publicznych, a nie wyłącznie dbaniu o interesy organizacji w wąskich działach związanych najczęściej z edukacją ekologiczną i ochroną przyrody.

10. Organizacje ekologiczne powinny wykazywać większą aktywność w kontaktach z przedstawicielami. W szczególności ważne jest wskazywanie na potrzeby działań oraz inicjowanie aktywności przedstawicieli, a także udzielanie im wsparcia merytorycznego i w miarę możliwości organizacyjnego.

Krzysztof Wychowalek
Polska Zielona Sieć
Fundacja Edukacji Ekologicznej i Rozwoju

Finansowanie edukacji ekologicznej ze środków funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej

I. Wprowadzenie

1. Definicja i rodzaje edukacji ekologicznej

Edukacja ekologiczna (edukacja środowiskowa) - to według definicji zaproponowanej przez A. Mierzwińskiego ("1000 słów o ekologii i ochronie środowiska", Warszawa 1991): "koncepcja kształcenia i wychowywania społeczeństwa w duchu poszanowania środowiska przyrodniczego zgodnie z hasłem *myśleć globalnie - działać lokalnie*. Obejmuje ona wprowadzanie do programów szkół wszystkich szczebli tematyki z zakresu ochrony i kształtowania środowiska, umożliwiającej łączenie wiedzy przyrodniczej z postawą humanistyczną, tworzenie krajowych i międzynarodowych systemów kształcenia specjalistów i kwalifikowanych pracowników dla różnych działów ochrony środowiska, nauczycieli ochrony środowiska, dokształcanie inżynierów i techników różnych specjalności oraz menedżerów gospodarki, a także powszechną edukację szkolną i pozaszkolną".

W potocznym rozumieniu są to wszelkie formy działalności skierowanej do społeczeństwa, ze szczególnym uwzględnieniem dzieci i młodzieży, które mają na celu wpływanie na poziom świadomości ekologicznej, propagowanie konkretnych zachowań korzystnych dla środowiska naturalnego, upowszechnianie wiedzy o przyrodzie. Działania te prowadzone są przez szkoły, przez specjalistyczne placówki edukacyjne zarówno publiczne jak i niepubliczne, a także przez liczne organizacje pozarządowe.

Edukacja ekologiczna obecna jest w formalnym systemie kształcenia. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dn. 26 lutego 2002 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół, wprowadza edukację ekologiczną w postaci oddzielnej ścieżki edukacyjnej o charakterze wychowawczo-dydaktycznym począwszy od II etapu edukacyjnego (klasy IV-VI).

Edukacja nieformalna podejmowana głównie przez organizacje pozarządowe dotyczy niezwykle szerokiego spektrum zagadnień związanych

przede wszystkim ze specyfiką konkretnej organizacji i może dotyczyć np. ochrony konkretnych gatunków roślin lub zwierząt, transportu, oszczędzania wody i energii, zdrowego stylu życia, humanitarnego traktowania zwierząt, segregacji odpadów itp. Edukacja taka realizowana jest w różnorodnych formach, począwszy od wydawnictw (ulotki, plakaty, broszury, książki), poprzez okazjonalne zajęcia (warsztaty, prelekcje, pogadanki, odczyty, wystawy, wycieczki), aż do bardziej zorganizowanych form nauczania (specjalne ośrodki wychowawcze, terenowe stacje edukacyjne) i całych kampanii tematycznych łączących w sobie wiele wyżej wymienionych form działania. Zarówno zakres zagadnień jak i sposób ich realizacji ograniczany jest wyłącznie wyobraźnią osób i organizacji zajmujących się edukacją ekologiczną, dlatego trudno oceniać jedną miarą działania organizacji pozarządowych, zarówno pod względem dydaktycznym jak i pod względem analizy ich efektywności. Pewne formy działań są jednak typowe i podejmowane przez większość organizacji, można wyróżnić m.in.

- konkursy ekologiczne dla dzieci i młodzieży (dotyczące np. wiedzy o jakimś zagadnieniu związanym z ochroną środowiska lub jedynie tematycznie związane z ekologią, np. konkurs na piosenkę czy rysunek)
- działalność wydawnicza
- szkolenia i konferencje dotyczące ochrony środowiska
- zajęcia dydaktyczne dla dzieci i młodzieży (w formie prelekcji, warsztatów, spacerów, wycieczek)
- stałe ośrodki edukacji ekologicznej realizujące własny program dydaktyczny

2. Podstawy prawne finansowania edukacji ekologicznej przez fundusze ochrony środowiska

Ogólne podstawy prawne finansowania edukacji ekologicznej i wspierania organizacji ekologicznych znajdują się w samej Konstytucji RP. Artykuł 5 Konstytucji stanowi: "Rzeczpospolita Polska (...) zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju." W ten sposób Konstytucja ustanawia zasadę zrównoważonego rozwoju jako jedną z naczelných zasad konstytucyjnych. Rodowód i treść zasady zrównoważonego rozwoju odwołują się do Agendy 21 a w tym do olbrzymiej roli edukacji ekologicznej. Zasada zrównoważonego rozwoju jest normą o charakterze programowym. Tym niemniej wiąże wszystkie organy państwa, w tym fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Faktem prawnym o bardzo doniosłym, a niedostrzeganym dotychczas znaczeniu, jest treść art. 74 ust. 4 Konstytucji. Artykuł ten stanowi: "Władze publiczne wspierają działania obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska." Z normy tej wynika między innymi obowiązek państwa, realizowany także poprzez Fundusze, do wspierania edukacji ekologicznej oraz bardziej ogólnie - wspierania działalności organizacji ekologicznych. Te normy konstytucyjne, jakkolwiek mają samodzielną treść normatywną, są uszczegółowione w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. Nr 62, poz. 627 ze zm.), dalej zwanej POŚ.

Ogólną normę prawną, określającą przeznaczenie środków Funduszy zawiera art. 405 ust. 1 POŚ, stanowiąc, że "Środki funduszy przeznaczają się na finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej w celu realizacji zasady zrównoważonego rozwoju i polityki ekologicznej państwa oraz na współfinansowanie projektów inwestycyjnych, kosztów operacyjnych i działań realizowanych z udziałem środków pochodzących z Unii Europejskiej niepodlegających zwrotowi." Jest to przepis odnoszący się do przeznaczania środków przez wszystkie publiczne fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej, a więc przez gminne, powiatowe, wojewódzkie i do Narodowego Funduszu. Znajduje się tu wyraźne nawiązanie do Konstytucji.

Konstrukcja prawna odnosząca się do przeznaczania środków na edukację ekologiczną opiera się na kluczowym przepisie art. 406 pkt 1), który stanowi, że środki gminnych funduszy przeznaczają się na: edukację ekologiczną oraz propagowanie działań proekologicznych i zasady zrów-

noważonego rozwoju. Prawie wszystkie inne przepisy (dotyczące powiatowych, wojewódzkich i Narodowego Funduszu) odwołują się do tegoż artykułu. I tak, art. 407 stanowi m.in., że środki powiatowych funduszy przeznaczają się na wspomaganie działalności, o której mowa w art. 406 pkt 1-11, czyli także na wspomaganie działalności w zakresie edukacji ekologicznej. Art. 409 przesądza, że środki wojewódzkich funduszy przeznaczają się m.in. na wspomaganie działalności, o której mowa w art. 406 pkt 1-11. Zaś art. 410 ust. 1 przesądza, że środki Narodowego Funduszu przeznaczają się m.in. na wspomaganie działalności, o której mowa w art. 406 pkt 1-11. Warto zauważyć, że te normy prawne mówią o "wspomaganiu" działalności, która co do zasady ma być finansowana przez fundusze gminne.

Dodatkową podstawą prawną finansowania edukacji ekologicznej przez Narodowy Fundusz jest w art. 410 ust. 1 pkt 4), wg którego środki Narodowego Funduszu przeznaczają także "4) na realizację kompleksowych programów badawczych, rozwojowych i wdrożeniowych służących ochronie środowiska i gospodarce wodnej oraz programów edukacji ekologicznej."

Normy art. 408 (w odniesieniu do gminnych oraz powiatowych funduszy) oraz art. 411 (w odniesieniu do funduszy wojewódzkich i Narodowego Funduszu) przesądzają, że przeznaczanie środków m.in. na edukację ekologiczną może odbywać się przez przyznawanie dotacji.

Podsumowując można stwierdzić, że obowiązujące przepisy dają wystarczające podstawy prawne do finansowania edukacji ekologicznej przez Fundusze. Brak natomiast w ustawie norm prawnych realizujących wymagania Konstytucji RP poprzez nałożenie wyraźnego ustawowego obowiązku wspierania działalności obywateli, w tym w szczególności pozarządowych organizacji ekologicznych

3. Koszty prowadzenia edukacji ekologicznej

Nie istnieją żadne dane dotyczące ogólnej struktury i wielkości kosztów w edukacji ekologicznej. Edukacja ekologiczna nie różni się jednak pod względem dydaktyki od innych form edukacji, np. edukacji regionalnej, europejskiej, prozdrowotnej. W przypadku każdej edukacji prowadzonej w szkołach, około 75% wydatków stanowią wynagrodzenia personelu (według publikacji "Key Data on Education 2002", Komisja Europejska, Dyrektoriat Generalny ds. Edukacji i Kultury). Oczywiście w przypadku pu-

blicznych placówek szkolnych, koszt ich prowadzenia ponosi Państwo.

W przypadku organizacji pozarządowych struktura kosztów edukacji ekologicznej z pewnością jest inna, przede wszystkim z uwagi na działania pozbawione charakteru stałego kształcenia szkolnego. Przy próbach określenia takiej struktury można posłużyć się raportem "Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych - raport z badania 2004" autorstwa M. Gumkowskiej i J. Herbsta wydany przez Stowarzyszenie Klon/Jawor. Według raportu, 2/3 organizacji pozarządowych nie zatrudnia płatnego personelu w ogóle, a w 70% tych organizacji, które zatrudniają pracowników, zatrudnienie nie przekracza 5 etatów. Tylko niecały 1% organizacji zatrudnia więcej niż 20 osób. Łączne zatrudnienie w ponad 50 tys. organizacjach to ok. 64 tysiące etatów, a liczbę wolontariuszy w 2004 roku

szacuje się na ok. 1 milion. Średnia płaca wynosi 1070 zł brutto, w połowie organizacji maksymalna płaca wynosi ok. 1600 zł (przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej w 2004 wynosiło 2289 zł brutto - według danych GUS). Można zakładać, że typowe koszty działań strictly edukacyjnych prowadzonych przez organizacje pozarządowe to:

- wynagrodzenia pracowników dydaktycznych i specjalistów
- koszty druku wydawnictw, materiałów dydaktycznych (skrypty, karty pracy, podręczniki) i materiałów informacyjnych
- koszty specjalistycznych pomocy naukowych (np. zestawy do badań przyrodniczych)
- koszty transportu, noclegów - w przypadku organizowania zajęć terenowych

Oprócz tego różne specyficzne formy edukacji mogą generować inne koszty.

II. Praktyka finansowania edukacji ekologicznej przez fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej w Polsce

1. Wprowadzenie do badania

Zgodnie z art. 406 ustawy POŚ, środki funduszy ochrony środowiska przeznacza się m.in. na edukację ekologiczną oraz propagowanie działań proekologicznych i zasady zrównoważonego rozwoju. Jest to norma bardzo ogólna, zwłaszcza wobec braku jednoznacznej definicji edukacji ekologicznej czy "działań proekologicznych". Szczegółowy tryb wspierania takich działań ustalają poszczególne fundusze ochrony środowiska we własnym zakresie.

Badanie objęło 16 wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Na pisemny wniosek Polskiej Zielonej Sieci (por. rozdział "Dostęp do informacji" niniejszego raportu) 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. Informacji tych udzieliły fundusze w Białymstoku, Katowicach, Opolu, Rzeszowie, Szczecinie, Toruniu i Zielonej Górze. Fundusz w Gdańsku poinformował, iż informacje te dostępne są na stronie internetowej funduszu, gdzie faktycznie są udostępnione (WFOŚiGW w Gdańsku i Katowicach jako jedyne w Polsce publikują na

stronie WWW pełną listę zwartych umów o dofinansowanie, w tym listę udzielonych dotacji na zadania związane z edukacją ekologiczną). Pozostałe fundusze nie udostępniły listy zwartych umów, natomiast większość dokumentów związanych z przyznawaniem dotacji (statut, kryteria, lista priorytetów, formularz wniosku) dostępnych jest na ich stronach WWW i z nich pochodzą informacje wykorzystane w niniejszym raporcie. Do badania wykorzystano także sprawozdanie z działalności WFOŚiGW we Wrocławiu za rok 2003, jednak dokument został uzyskany z innego źródła niż WFOŚiGW.

2. Zasady finansowania edukacji ekologicznej

2.1 Zasady oceny i wyboru wniosków

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 większe znaczenie miało 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 dokony-



wana 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 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. W dokumentach funduszu w Katowicach taki obowiązek wprost ciąży na Zarządzie, a w funduszach w Szczecinie i Białymstoku oceny składanych wniosków dokonują pracownicy merytoryczni. 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.⁵

Kryteria oceny wniosków w sposób wyczerpujący określone są jedynie w pięciu funduszach: w Białymstoku, Lublinie, Krakowie, Warszawie i Wrocławiu⁶ (z tym, że w Warszawie dopiero dla wniosków składanych po 30 kwietnia 2005 r. natomiast we Wrocławiu kryteria te nie były do tej pory powszechnie dostępne - prezentował je jedynie przedstawiciel organizacji ekologicznych w RN WFOŚiGW na spotkaniach z organizacjami) w postaci karty oceny zawierającej szczegółowy spis aspektów podlegających ocenie i maksymalnej ilości punktów przyznawanych za każdy z nich. Kryteria te są dostępne dla ubiegających się o dofinansowanie, tak więc na etapie sporządzania wniosku znane są dokładne zasady, według których wniosek będzie oceniany. 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 dotację. Przykładowo, priorytetami dotyczącymi edukacji ekologicznej są: "wspieranie realizacji programów edukacyjnych w zakresie aktywnej edukacji ekologicznej oraz w ramach kampanii informacyjno-promocyjnych, wspieranie działalności wydawniczej wspomagającej edukację ekologiczną, wspieranie kon-

ferencji, seminariów i szkoleń istotnych dla edukacji ekologicznej", natomiast jako "kryteria selekcji" w tym samym funduszu wymienione są "realizacja programów edukacyjnych (w tym aktywnej edukacji ekologicznej, kampanii informacyjno-prasowej, audycji radiowych i telewizyjnych), upowszechnienie wiedzy ekologicznej (konkursy i olimpiady), seminaria, konferencje, prelekcje i wykłady". Daje to potencjalnym wnioskodawcom wyłącznie pewien ogólny obraz tego, jakie działania są chętniej finansowane przez fundusz i jakiego rodzaju programy będą w pierwszej kolejności kierowane do dofinansowania, jednak pozostawia 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.

2.2 Rodzaje 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 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)⁷.

Wszystkie fundusze, które w dostępnych dokumentach ograniczają przedmiotowo rodzaje kosztów możliwych do finansowania z dotacji, zabraniają przeznaczać je na wyżywienie, zakwaterowanie, podróże i delegacje. Oprócz tego

⁵ od maja 2005 r. komisja taka będzie działać również przy Funduszu we Wrocławiu

⁶ w kwietniu 2005 r. przyjęto też szczegółowe zasady oceny we Wrocławiu

⁷ W kwietniu 2005 r. szczegółowe "zasady uznawania kosztów i kalkulacji wartości zadań z zakresu edukacji ekologicznej" przyjęto w funduszu we Wrocławiu (por. punkt IV niniejszego rozdziału).

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).

2.3 Maksymalna wysokość dotacji

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.

2.4 Liczba, rodzaj i przeciętna wysokość udzielanych dotacji

Jedynie osiem funduszy udostępniło na wniosek Polskiej Zielonej Sieci listę udzielonych dotacji na zadania związane z edukacją ekologiczną (dwa z nich dodatkowo publikują te informacje na swoich stronach internetowych). Badanie objęło więc tylko dotacje udzielone w woj. dolnośląskim, kujawsko-pomorskim, lubuskim, opolskim, podkarpackim, podlaskim, pomorskim, śląskim i zachodniopomorskim.

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), przy czym odbiorcami większości tych dotacji nie były organizacje pozarządowe, lecz jednostki samorządu terytorialnego (gminy, powiaty, samorząd wojewódzki), parki krajobrazowe i narodowe, samorządowe placówki oświatowe, szkoły (zarówno podstawowe i ponadpodstawowe, jak i

szkoły wyższe), media (stacje radiowe i telewizyjne, wydawcy prasy) oraz firmy komercyjne. We wszystkich analizowanych województwach dotacje udzielone podmiotom o statusie organizacji pozarządowych stanowiły ok. 30% liczby wszystkich udzielonych dotacji, natomiast ilość środków - ok. 26% przeznaczanych na wszystkie dotacje związane z edukacją ekologiczną (najwięcej w woj. pomorskim i zachodniopomorskim - ponad 800 tys. złotych).

Zwraca 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 trafiły do organizacji pozarządowych w formie dotacji. W związku z tym w tabeli 3.1 oprócz średniej wysokości dotacji podano też wartość środkową (medianę), która w każdym przypadku jest dużo niższa niż średnia arytmetyczna (różnica między tymi dwoma wartościami w sposób pośredni pokazuje stopień niejednorodności w wysokości udzielanych dotacji. Potwierdza to analiza statystyczna przy użyciu innych wskaźników, np. rozstępu kwartylnego, jednak nie byłyby one czytelne dla zestawienia). Jedynie w woj. podlaskim wszystkie dotacje udzielane organizacjom pozarządowym były w zbliżonej do siebie wysokości, maksymalnie kilkunastu tysięcy złotych.

Największe kwotowo dotacje udzielane były najczęściej na działalność stałych ośrodków edukacyjnych prowadzonych przez organizacje pozarządowe (albo podmioty będące pod względem prawnym stowarzyszeniami lub fundacjami, ale współzakładane przez samorząd), 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), kilkadziesiąt tysięcy złotych (Opolskie, Lubelskie, Podkarpackie) lub nawet tylko kilkunastu tysięcy złotych (Podlaskie).



Zwrócić tu należy uwagę, że w woj. kujawsko-pomorskim oraz pomorskim, bardzo duże kwotowo dotacje otrzymywały organizacje pozarządowe (związek stowarzyszeń i fundacja) zakładane przy udziale samych wojewódzkich funduszy (w woj. kujawsko-pomorskim przez nieistniejący obecnie WFOŚiGW we Włocławku). Chociaż członkami związków stowarzyszeń mogą być także osoby prawne inne niż stowarzyszenia, praktykę przekazywania przez Fundusze środków na rzecz podmiotów, w których one same biorą udział, należy traktować niezwykle ostrożnie, zachodzi tu bowiem możliwość konfliktu interesów przy ocenianiu wniosków o dotację.

Przeciętna wysokość dotacji udzielonej organizacji pozarządowej ze środków wojewódzkich funduszy ochrony środowiska (na podstawie analizy danych z 8 funduszy) wynosi **9-10 tys. złotych**. Średnia arytmetyczna dotacji wynosi ok. **21 tys. złotych**.

Należy pamiętać, że dotacje udzielane organizacjom pozarządowym stanowią tylko niewielką część wszystkich dotacji na edukację ekologiczną, jak również iż pozarządowe organizacje ekologiczne uzyskują z wojewódzkich funduszy ochrony środowiska także inne rodzaje wsparcia (np. dotacje na działania związane z ochroną przyrody). Nie było to jednak przedmiotem niniejszego badania.

Tabela 3.1 Porównanie zasad dotyczących ubiegania się o dotacje na działania związane z edukacją ekologiczną

województwo	maksymalny poziom dotacji w stosunku do kosztów zadania	terminy składania wniosków	sposób oceny wniosków		rodzaje kosztów kwalifikowanych dla zadań z zakresu edukacji ekologicznej	inne uwagi
			kto ocenia	stosowane kryteria		
Kujawsko-Pomorskie	bez ograniczeń	15 października – na rok następny	nie udało się ustalić	dostępny jest dokument zawierający podstawowe, ogólne kryteria wyboru przedsięwzięć (bez określenia wag, punktów itd.)	bezpośrednie koszty związane z tworzeniem i realizacją programów edukacyjnych, realizowanych przez Centra Edukacji Ekologicznej, parki krajobrazowe i placówki oświatowe z wyłączeniem kosztów eksploatacyjnych; dofinansowanie wydawania bądź zakupu książek, czasopism, publikacji, filmów itp. wspieranie konferencji i seminariów; wspieranie organizacji konkursów i olimpiad	
Lubuskie	50%	przyjmowane są na bieżąco (nie później niż do końca sierpnia)	nie udało się ustalić	dostępny jest dokument zawierający podstawowe, ogólne kryteria wyboru przedsięwzięć (bez określenia wag, punktów itd.)	według definicji są to "uzasadnione, uzgodnione z funduszem wydatki związane z osiągnięciem zamierzonego efektu ekologicznego", nie są wyszczególnione ani koszty dozwolone, ani zabronione	
Opolskie	bez ograniczeń	przyjmowane są na bieżąco	nie udało się ustalić	Zamknięta lista priorytetów: (realizacja programów edukacyjnych, konkursy i olimpiady, seminaria, konferencje, prelekcje, wykłady, wydawnictwa i publikacje, rozwój bazy edukacyjnej w parkach krajobrazowych) ale brak szczegółowych kryteriów oceny	nie są określone w dostępnych dokumentach	
Podkarpackie	90% (udział własny ma jednak wpływ na ocenę)	dwa terminy (28 lutego i 31 maja) oraz 31 października (tylko dla prenumeraty czasopism)	nie udało się ustalić	dostępny jest dokument zawierający podstawowe, ogólne kryteria wyboru przedsięwzięć (bez określenia wag, punktów itd.)	ograniczenia wysokości niektórych wydatków (wartość nagród w konkursach max. 600 zł, dofinansowanie obozów szkoleniowych max. 20 zł/osobodzień), inne ograniczenia nie są zapisane w dokumentach	
Podlaskie	100% (za finansowanie z innych źródeł są dodatkowe punkty przy ocenie wniosku)	przyjmowane są na bieżąco	pracownicy merytoryczni Funduszu wypełniając "kartę oceny"	dostępne szczegółowe zasady z określeniem punktów przyznawanych za poszczególne kryteria	nie podlegają dotowaniu: place pracowników etatowych, zakup środków trwałych, czynsz, koszty telekomunikacyjne, wyżywienie i noclegi, koszty podróży	
Pomorskie	80% (w szczególnych wypadkach 100%)	dwa terminy do 29 kwietnia i do 31 października	Komisja Kwalifikacyjna powoływana przez prezesa funduszu	konkurs projektów, ocenia komisja, ale szczegółowe kryteria oceny nie są dostępne	maksymalna wysokość dotacji 50.000 zł, inne zasady nie są określone	
Śląskie	bez ograniczeń	przyjmowane są na bieżąco (nie później niż do końca września)	Zarząd Funduszu w formie uchwały	dostępny jest dokument zawierający podstawowe, ogólne kryteria wyboru przedsięwzięć (bez określenia wag, punktów itd.)	według definicji są to takie koszty, które "zapewniają osiągnięcie efektu ekologicznego", nie są wyszczególnione ani koszty dozwolone, ani zabronione	

Zachodniopomorskie	50%		do 30 czerwca bieżącego roku	pracownicy Funduszu	ustalone są priorytety (ograniczające pomoc finansową do: olimpiad i konkursów, ścieżek edukacyjnych, seminariów, konferencji, wydawnictw, prenumeraty czasopism dla szkół, działarii Agend 21), ale bez podawania wag, punktów itp.	środkii funduszu mogą być przeznaczane na dofinansowanie: honorariów wykładowców (max. 300 zł), opracowanie materiałów (max. 5000 zł), wynajem sali, zakupu sprzętu laboratoryjnego i pomocy naukowych (max. 50% kosztów zakupu), w wyjątkowych przypadkach nagrody rzeczowe dla laureatów konkursów i olimpiad fundusz nie pokrywa kosztów dojazdu, wyżywienia, zakwaterowania, delegacji	przy rozliczeniu zadania należy przedstawiać sprawozdania, ukazujące uzyskane efekty ekologiczne i rzeczowe (zestawienia uzyskanych efektów są publikowane na stronach WWW funduszu)	
Dolnośląskie	"ustalana indywidualnie" (teoretycznie do 100%)		nie są podane w dostępnych dokumentach	Komisja Konsultacyjna ds. Edukacji Ekologicznej z udziałem przedstawicieli NGO's (do 04.2005 Komisja działała na podstawie powołania jej przez przedstawiciela organizacji ekologicznych w RN WFOŚiGW i miała niejasny status formalny)	dostępny jest dokument zawierający podstawowe, ogólne kryteria wyboru przedsięwzięć (bez określenia wag, punktów itd.), kryteria szczegółowe (wraz ze skalą punktową) nie były powszechnie dostępne (prezentował je jedynie przedstawiciel organizacji ekologicznych w RN WFOŚiGW na spotkaniach z organizacjami)	w kwietniu 2005 przyjęte zostały przez Zarząd WFOŚiGW wypracowane przy udziale NGO's nowe zasady oceniania wniosków (Komisja Konsultacyjna ds. Edukacji Ekologicznej) i szczegółowe zasady dotyczące kosztów kwalifikowalnych – zobacz punkt IV		
Lubelskie	25-50% (finansowanie porcjonalne do punktacji, jaką wnioskodawca uzyskał w konkursie)		30 kwietnia (na rok bieżący), 30 września (na rok następny)	Komisja Konkursowa z udziałem przedstawiciela NGO's	kryteria określone są w Karcie Oceny	do 04.2005 rodzaje kosztów kwalifikowanych nie były określone w dostępnych dokumentach	Nie podlega dotowaniu wydatki na: płace pracowników etatowych, honoraria i wynagrodzenia, zakup środków trwałych (nie przeznaczonych bezpośrednio do edukacji ekologicznej), czynsz, koszty telekomunikacyjne, wyżywienia, noclegi i delegacje, transport. W szczególności uzasadnionych przypadkach dopuszcza się możliwość dofinansowania honorariów autorskich, wynagrodzeń i kosztów transportu w wysokości do 50 %.	
Łódzkie	50% (na niektóre rodzaje zadań, po przedstawieniu pisemnego wniosku – 80%)		5 terminów: 31 stycznia, 31 marca, 31 maja, 31 lipca i 30 września	Komisja Eksperska działająca przy biurze Funduszu	tylko ogólne priorytety, nie ma szczegółowych kryteriów oceny	Następujące koszty w ogóle nie mogą być uwzględniane w kosztach projektu (również we "wkładzie własnym"): wynagrodzenia, utrzymanie biura, koszty telekomunikacyjne, zakupy i dzierżawa nieruchomości, remonty i koszty budowy, wyżywienie, delegacje, zakupy sprzętu AGD i mebli, wolontariat. Następujące koszty mogą być uwzględniane w kosztach projektu, ale muszą być finansowane z innych środków niż dotacja funduszu: koszty transportu, ubezpieczenie, zakupy sprzętu komputerowego, wynagrodzenia związane z programem ekologicznym i dla członków jury, koszty pocztowe, budowa wiat i ławek na ścieżkach edukacyjnych, konserwacje urządzeń kserograficznych Wyłącznie następujące koszty mogą być finansowane z dotacji funduszu: nagrody rzeczowe (max. 300 zł) i zbiorowe (wycieczki do ośrodków edukacji ekologicznej max. 50% kosztów), honoraria autorskie za referaty (max. 300 zł), wynajem sal (max. 200 zł/dzień), materiały papiernicze, plastyczne, fotograficzne (max. 10% kosztów projektu), druk wkładek lub stron ekologicznych w czasopiśmie	do końca 2004 roku koszty kwalifikowane nie były określone w dostępnych dokumentach i ustalane każdorazowo dla poszczególnych wnioskujących	

Mabopolskie	50% (ale nie więcej niż 75 tys. zł)	5 terminów: 28 lutego, 30 kwietnia, 30 czerwenca, 31 sierpnia, 30 października	nie udało się ustalić	tylko ogólne priorytety, nie ma szczegółowych kryteriów oceny	nie są określone w dostępnych dokumentach	
	w ramach konkursu: 60% a w uzasadnionych przypadkach więcej (ale nie więcej niż 75 tys. zł)	w ramach konkursu "Program edukacji ekologicznej" 2 terminy: 31 marca, 30 września	w ramach konkursu: Komisja Konsultacyjna (ustala listę rankingową dla Zarządu)	w ramach konkursu: szczegółowo określone kryteria oceny wniosków, z podaniem punktów za każdy aspekt podlegający ocenie (obowiązują dopiero dla wniosków składanych po 30 kwietnia 2005 r.)	w ramach konkursu z finansowania <u>wylączone są koszty</u> : sympozjów, prenumeraty czasopism i wspierania publikacji w massmediach	
Mazowieckie	różne zadania dofinansowywane w różnym stopniu (teoretycznie nawet do 90%)	do 30 kwietnia na rok następny	nie udało się ustalić	szczegółowo określone kryteria oceny wniosków, z podaniem punktów za każdy aspekt podlegający ocenie (obowiązują dopiero dla wniosków składanych po 30 kwietnia 2005 r.)	Fundusz <u>nie finansuje</u> : kosztów eksploatacyjnych, obsługi księgowej, wyżywienia, noclegów, jednorazowych wydarzeń (happeningi, pikieety), wyposażenia nie związanego z programem edukacyjnym.	
Świętokrzyskie	bez ograniczeń	nie są podane w dostępnych dokumentach	nie udało się ustalić	tylko ogólne kryteria i wąska lista priorytetów, brak szczegółowych kryteriów oceny wniosków	nie są określone w dostępnych dokumentach	
Warmińsko-Mazurskie	90%	nie są podane w dostępnych dokumentach	nie udało się ustalić	tylko ogólne kryteria i wąska lista priorytetów, brak szczegółowych kryteriów oceny wniosków	nie są określone w dostępnych dokumentach	W przypadku finansowania zadania przez różne fundusze ochrony środowiska, łączna wysokość udzielonego przez nie dofinansowania nie może przekroczyć 90% kosztów zadania.
Wielkopolskie	50%	nie są podane w dostępnych dokumentach	nie udało się ustalić	tylko ogólne kryteria i wąska lista priorytetów, brak szczegółowych kryteriów oceny wniosków	nie są określone w dostępnych dokumentach	

) oczywiście ostateczną decyzję o udzieleniu dotacji zawsze podejmuje Zarząd Funduszu, a w przypadku dotacji większych niż określona statutem kwota (np. 0,5% rocznych przychodów Funduszu) – Rada Nadzorcza. Można jednak przypuszczać, że wnioski podlegają jakiejś ocenie i wstępnej selekcji przed przedłożeniem Zarządowi.

**) chodzi o dokładne kryteria oceny, wszystkie fundusze mają, oczywiście swoje kryteria, które musi spełniać wniosek (zazwyczaj są to: kryterium zgodności z polityką ekologiczną Państwa i województwa, kryterium efektywności ekologicznej, kryterium oceny efektywności ekonomicznej, kryterium uwarunkowań technicznych i jakościowych, kryterium zasięgu oddziaływania, kryterium spełnienia wymogów formalnych), jednak w takiej formie pozostają, one pole do właściwie całkowitej uznaniowości dla osób oceniających złożone wnioski

Tabela 3.2 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 NGOs		wartość środkowa (mediana) kwot dotacji dla NGOs	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 NGOs	średnia wysokość dotacji dla NGOs		
Kujawsko-Pomorskie	74,34 mln	62	20	32%	5.000,00	dwie największe dotacje (ZHP i Włocławskie CEE ¹⁾ stanowią 82% wszystkich dotacji dla NGOs	
	4,79%	3.559,090,00	667.950,00	19%	33.397,50		
Lubuskie	22,80 mln	43	18	42%	10.920,00	dotacje dla ZSMP, ZHP i LOP stanowią 61% wszystkich dotacji dla NGOs	
	3,24%	739,094,85	393.771,66	53%	21.876,20		
Opolskie	64,61 mln	43	12	28%	18.740,00	trzy dotacje dla FRDL stanowią 47% wszystkich dotacji dla NGOs	
	1,35%	875.156,00	258.097,00	29%	21.508,08		
Podkarpackie	77,10 mln	45	10	22%	2.591,00	jedna dotacja dla Caritas stanowi 47% wszystkich dotacji dla NGOs	
	0,99%	764.060,17	77.502,00	10%	7.750,20		
Podlaskie	29,54 mln	96	22	23%	6.000,00	dotacje są w zbliżonej do siebie wysokości (najwyższa dotacja 15 tys. zł)	
	1,80%	533.000,30	146.688,00	28%	6.667,64		
Pomorskie (2004)	67,80 mln	67	23	34%	20.000,00	największe dotacje (dla ZHP i Gdańskiej Fundacji Wody ²⁾) stanowią 49% wszystkich dotacji dla NGOs	
	4,13%	2.802.015,00	832.770,00	30%	36.207,39		
Śląskie	364,90 mln	140	38	27%	14.130,00	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%	20.588,58		
Zachodniopomorskie	70,49 mln	b/d	41	b/d	13.325,00	trzy największe dotacje (dla LOP i FRDL) stanowią 41% wszystkich dotacji dla NGOs	
	5,94%	4.187.000,00	877.115,00	21%	21.393,05		
Dolnośląskie ³⁾	141,41 mln	116	55	37%	8.000,00	największe dotacje przyznawane są wielu różnym podmiotom	
	1,57%	2.222.846,86	866.666,34	39%	15.757,57		

¹⁾ Włocławskie Centrum Edukacji Ekologicznej jest związkiem stowarzyszeń stworzonym przez Włocławskie Towarzystwo Naukowe, Ligę Ochrony Przyrody, Stowarzyszenie Gmin Ziemi Dobrzyńskiej oraz WFOŚiGW we Włocławku.

²⁾ Gdańska Fundacja Wody została założona przez WFOŚiGW w Gdańsku i jednostki samorządu terytorialnego

³⁾ Dane pochodzą ze sprawozdania z działalności WFOŚiGW we Wrocławiu za 2003 rok, którego jednak WFOŚiGW nie udostępnił PZS

inne skróty: ZHP – Związek Harcerstwa Polskiego, LOP – Liga Ochrony Przyrody, FRDL – Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, ZSMP – Związek Socjalistycznej Młodzieży Polskiej

2.1 Wspieranie edukacji ekologicznej przez WFOŚiGW w opinii pozarządowych organizacji ekologicznych

Zasady dotowania edukacji ekologicznej przez wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej były też w ramach projektu badane za pomocą ankiety rozesłanej do pozarządowych organizacji ekologicznych. Organizacje pytane były m.in. o to, jaki jest procentowy udział środków WFOŚiGW w ich budżetach, czy fundusz informuje o przyczynach odrzucenia wniosku, czy organizacja ma informacje kto zajmuje się oceną wniosków i jakie są przy tym stosowane kryteria (czy kryteria te są dostępne dla beneficjentów?), czy zdaniem organizacji procedura oceny prowadzona jest rzetelnie i uczciwie, jak łatwo uzyskać jest środki na edukację ekologiczną z wojewódzkiego funduszu, jak organizacje oceniają etap podpisywania umowy, jakie są największe problemy związane z realizacją umowy dotacji, czy zdaniem organizacji dochodzi w funduszu do przypadków nieprawidłowości lub korupcji.

Wypełnione ankiety odesłały do Polskiej Zielonej Sieci 33 organizacje. 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 w Polsce udział ten wynosi ponad 50%, a dla 64% był określany jako "poniżej 10%".

Procedurę oceny wniosków jako uczciwą i rzetelną oceniło 36% wszystkich ankietowanych organizacji, a łatwość pozyskiwania środków z WFOŚ oceniano następująco: bardzo trudno 15%, trudno 33%, łatwo 6%, optymalnie 27%. Natomiast spośród tych organizacji, które deklarowały, iż środki WFOŚiGW stanowią ponad połowę ich rocznych przychodów, żadna nie oceniła źle procedury oceny wniosków (50% uznało ją za uczciwą i rzetelną, 50% nie udzieliło odpowiedzi na to pytanie), a 75% uznało, iż środki z funduszu zdobywa się "optymalnie".

Etap podpisywania umowy z funduszem jest oceniany pozytywnie lub z bardzo niewielkimi zastrzeżeniami we wszystkich województwach z wyjątkiem łódzkiego. Spośród wszystkich ankietowanych organizacji w Polsce, 52% oceniło procedurę "pozytywnie", a tylko 9% negatywnie. Organizacje korzystające ze środków WFOŚiGW w Łodzi zgłaszały problemy ze zmienianiem istotnych warunków projektu w

trakcie podpisywania umowy oraz wskazywały na skomplikowane i kosztowne formalności związane z zawieraniem umowy.

Kryteria stosowane przy ocenie składanych wniosków były słabo znane większości organizacji biorących udział w badaniu. 27% organizacji odpowiedziało, że nie zna tych procedur 42% organizacji uznało, że zna procedury, przy czym 27% z nich udzieliła nieprawidłowej odpowiedzi na pytanie kontrolne. Jednocześnie procedurę jako "rzetelną i uczciwą" oceniło 39% organizacji, a przeciwnego zdania było 12%.

Wśród problemów związanych z realizacją umowy większość organizacji wymieniała: ograniczanie rodzajów kosztów kwalifikowanych (48%), wysoki poziom "wkładu własnego" (33%), zasadę refundacji poniesionych kosztów (30%), zmniejszanie dotacji w stosunku do kwoty wnioskowanej (18%), skomplikowane i kosztowne formalności związane z zawieraniem umowy (15%) oraz długi czas rozpatrywania wniosków (9%). (Odpowiedzi nie sumują się do 100% gdyż można było zaznaczyć kilka odpowiedzi).

Ocena

1. Zwraca uwagę, że na ankiety odpowiedziały główne organizacje, dla których udział środków wojewódzkich funduszy ochrony środowiska w rocznym budżecie nie jest znaczący. W 2003 roku roczny budżet niższy niż 100 tys. złotych deklarowało ok. 80% organizacji pozarządowych w Polsce, a niższy niż 1 milion złotych - 97%. W ankietach organizacje nie podawały poziomu swoich rocznych przychodów i wydatków, ale większość z nich to organizacje niewielkie, o zasięgu lokalnym, często gminnym. Z dużym prawdopodobieństwem można oszacować, że średnia wysokość dotacji udzielanej rocznie organizacjom, które wzięły udział w badaniu, wynosi od kilku do kilkunastu tysięcy złotych. Potwierdza to wyniki uzyskane z analizy wysokości dotacji w 8 wojewódzkich funduszach, gdzie przeciętna wysokość dotacji (po odrzuceniu nietypowych wartości skrajnych) wynosiła 9-10 tys. złotych. Tymczasem środki przeznaczane przez wszystkie wojewódzkie fundusze ochrony środowiska na edukację ekologiczną w Polsce przekraczają łącznie 20 milionów złotych. Oznacza to, że nie organizacje pozarządowe są ich głównymi odbiorcami (co potwierdza analiza dotacji w 8 funduszach, gdzie organizacje pozarządowe są beneficjentami średnio 30% środków przeznaczanych na edukację ekologiczną), ewentualnie, iż organizacje, które otrzymują

dotacje w znacznej wysokości, nie wyraziły chęci wzięcia udziału w badaniu.

2. Zaobserwować można ciekawą korelację między deklarowanym poziomem udziału środków WFOŚiGW w budżecie organizacji a ogólną oceną działalności WFOŚiGW. Te organizacje, dla których dotacje WFOŚiGW stanowią znaczącą część budżetu, o wiele rzadziej uznawały procedury oceny wniosków za nierzetelne i nieuczciwe albo zgłaszały zastrzeżenie dotyczące np. procedury podpisywania umowy. Można to wytłumaczyć faktem, iż w ocenie organizacji, które wielokrotnie próbowały uzyskać dotację z WFOŚiGW i w końcu uzyskały ją w niewielkiej wysokości, ta sama procedura może być subiektywnie odbierana jako "bardzo trudna", a także iż pewne podmioty posiadają po prostu większe umiejętności sporządzania wniosków o dotację, mają lepsze pomysły, są lepiej przygotowane merytorycznie. Niemniej należy zauważyć, że wszystkie ankietowane organizacje to stowarzyszenia lub fundacje prowadzące swoją działalność od dłuższego czasu, zdobywające na nie środki z różnych źródeł, z sukcesem realizujące swoje cele statutowe. Uprawniony jest więc także wniosek, iż w przypadku organizacji prowadzących różnorodną działalność, priorytety WFOŚiGW w zakresie zadań, które mogą podlegać dofinansowaniu, nie pokrywają się z działaniami prowadzonymi przez organizację i dlatego organizacje takie korzystają z dotacji WFOŚiGW na edukację ekologiczną jedynie w niewielkiej wysokości, jako uzupełnienie innych źródeł finansowania.

3. Najważniejszym problemem związanym z realizacją umowy wskazywanym przez organizacje w ankietach było ograniczanie kosztów kwalifikowanych. Ustawa POŚ jedynie w bardzo ogólny sposób stwierdza, że środki funduszy ochrony środowiska przeznacza się m.in. na edukację ekologiczną oraz propagowanie działań proekologicznych i zasady zrównoważonego rozwoju, nie precyzując dokładnie jakiego rodzaju koszty można finansować ze środków funduszu. W większości funduszy ich władze ustalają (czy to w statucie czy w innych wewnętrznych dokumentach) rodzaje kosztów, które mogą być finansowane ze środków WFOŚiGW. 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 roz-

dzielić 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.

Powstaje pytanie, skąd organizacja pozarządowa nie prowadząca działalności gospodarczej może pozyskiwać środki na pokrycie tych rodzajów kosztów (niezbędnych do wykonania prowadzonych projektów), których nie chcą finansować fundusze wojewódzkie. Gminne czy powiatowe fundusze ochrony środowiska nie są rozwiązaniem, gdyż mają one własne zasady udzielania dotacji, terminy składania wniosków, a w przypadku gdy zadanie obejmuje np. teren kilku gmin czy powiatów, taka synchronizacja działań organizacji mająca na celu uzyskanie w jednym czasie środków ze wszystkich funduszy ochrony środowiska, jest całkowicie nierealna.

Osobną kwestią jest sposób ustalania listy kosztów kwalifikowanych przez wojewódzkie fundusze. Rodzaje uwzględnionych kosztów 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. W ten sposób bez głębszego uzasadnienia fundusze w rzeczywistości ograniczają ustawowe zapisy, mówiące, iż powinny one finansować edukację ekologiczną. 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 podmioty nie będące jednostkami samorządowymi, a więc w szczególności 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 o charakterze BONGO. Na przykład w woj. podlaskim zarząd WFOŚiGW otwarcie przyznaje, iż woli udzielać dotacji szkołom, niż organizacjom pozarządowym, szkoły bowiem nie mają problemu z pokrywaniem kosztów lokalu i wynagrodzeń, organizacje pozarządowe natomiast zdaniem WFOŚiGW wydają środki nieefektywnie, np. na wynagrodzenia własnych członków, pokrywanie kosztów siedziby organizacji, a więc na rzeczy nie związane bezpośrednio z realizowanym zadaniem.

Ograniczanie rodzajów kosztów kwalifikowanych przez fundusze ochrony środowiska nie tylko jest więc problemem dla organizacji pozarządowych już korzystających z dotacji WFOŚiGW, ale może też być narzędziem wyłączenia organizacji pozarządowych z listy potencjalnych beneficjentów funduszy. 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 wątpliwości, że podejmowana często bez dostatecznego uzasadnienia (w wywiadach prowadzonych przez autorów badania 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.

Całkowicie nieuzasadnione natomiast wydaje się ograniczanie rodzajów kosztów w tzw. "wkładzie własnym", a więc tych kosztów, których nie finansuje WFOŚiGW, lecz odbiorca dotacji we własnym zakresie (ze środków własnych lub od innych sponsorów).

4. Kolejnym zgłaszanym przez organizacje problemem jest wysoki poziom wkładu własnego. Mechanizm "wkładu własnego" istnieje w znakomitej większości funduszy publicznych i prywatnych udzielających dotacji organizacjom pozarządowym. Polega on na tym, iż fundator zapewnia jedynie część środków niezbędnych na realizację zadania, natomiast pewną niewielką część (5-20%) beneficjent winny jest zapewnić we własnym zakresie (np. przy pomocy dotacji od innego sponsora, przy pomocy pracy wolontariuszy, wkładu rzeczowego itp.). Istotą takiego rozwiązania jest przede wszystkim motywowanie beneficjentów do jak najefektywniejszego wydawania środków i realizowaniu zadania w sposób konkurencyjny dla podmiotów komercyjnych. Praktyka stosowana np. w funduszach europejskich (PHARE) polega na tym, że fundator przekazuje beneficjentowi dotacji tylko tę część kosztów, którą stanowi dotacja, natomiast wymaga udokumentowania wydania całości środków przedstawionych w budżecie. Typowa dla funduszy ochrony środowiska 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. Dodatkowo w przypadku funduszy ochrony środowiska budzi zdziwienie bardzo wysoki poziom wkładu własnego - np. w woj. wielkopolskim, podlaskim, lubuskim - 50% kosztów zadania, a w łódzkim do 2004 roku nawet 60%.

Powoduje to znaczące utrudnienie organizacjom pozarządowym możliwości korzystania ze środków WFOŚiGW, gdyż zdobycie jakiegokolwiek kwoty w WFOŚiGW oznacza konieczność zdobycia środków w podobnej wysokości w innym miejscu. Jest to możliwe w przypadku niewielkich projektów o budżecie kilku tysięcy złotych (np. wydanie plakatu, ulotki, konkurs szkolny), gdyż tej wysokości środki są możliwe do zdobycia np. w gminie czy od prywatnego sponsora. Uniemożliwia natomiast przeprowadzenie jakichkolwiek większych działań, o charakterze systemowym lub stałym, na przykład prowadzenia terenowej placówki edukacyjnej lub dużej kampanii informacyjnej.

Utrzymywanie wysokiego poziomu wkładu własnego wydaje się całkowicie nieuzasadnione, zwłaszcza że w niektórych WFOŚiGW a także w NFOŚiGW istnieją takie rodzaje projektów, które nie wymagają od wnioskodawcy wykazywania wkładu własnego w ogóle (fundusz finansuje do

100% kosztów zadania). Nie ma również żadnych przyczyn ani prawnych ani merytorycznych, dla których jako wkład własny nie mogłaby być zaliczana nieodpłatna praca wolontariuszy czy wkład rzeczowy.

Dodatkowo bardzo szkodliwym z punktu widzenia efektywności finansowej jest zasada procentowego określania poziomu dotacji w stosunku do wkładu własnego - przy jego wysokim poziomie oraz konieczności dokumentowania fakturami wszystkich poniesionych w jego ramach wydatków. Oznacza to w praktyce, że jeśli organizacja poniesie mniejsze niż planowane w budżecie wydatki na realizację jakiegoś zadania w ramach projektu (finansowanego z "wkładu własnego"), zmniejszeniu ulegnie kwota dotacji! (mimo, iż wydatki w ramach dotacji pozostały na tym samym poziomie). W takim przypadku organizacja ponosi po prostu stratę finansową w wyniku realizacji projektu. Odbiorca dotacji nie ma więc żadnego interesu w tym, żeby optymalizować wydatki i dążyć do ich zmniejszenia, np. poprzez korzystanie z czyjejś pracy wolontarystycznej albo darowizny rzeczowej.

Również brak możliwości zatrudnienia kogokolwiek do wykonywania części zadań w projekcie lub choćby jego koordynacji, powoduje spadek efektywności wykonywanego zadania. Działania mogą być markowane, przeprowadzane niestannie, nie pod kątem uzyskania najlepszych zakładanych efektów, lecz pod kątem spełnienia wymagań formalnych i finansowych funduszu. W projektach realizowanych z funduszy europejskich zatrudnienie ze środków dotacji pełnoetatowego koordynatora jest wręcz niezbędne, w innym przypadku projekt uzyskałby bardzo niską ocenę, gdyż do zarządzania zadaniem wartym kilkadziesiąt czy kilkaset tysięcy złotych potrzebny jest specjalista. W przypadku funduszy ochrony środowiska obowiązujące zasady są odzwierciedleniem pewnej niechęci do organizacji pozarządowych. Fundusze nie mają zaufania do stowarzyszeń czy fundacji, które według nich "założyć może każdy", nie ma nad nimi skutecznej kontroli ani narzędzi pozwalających na weryfikację ich wiarygodności (informacje zebrane podczas spotkań z udziałem organizacji i przedstawicieli funduszy, odbywających się jesienią 2004 r. w 10 województwach). Dlatego fundusze chętniej udzielają dotacji szkołom, placówkom samorządowym lub ewentualnie organizacjom pozarządowym o długoletniej historii (np. LOP, ZHP). Tymczasem takie podejście jest zaprzeczeniem strategii Państwa w stosunku do organizacji społecznych i zasad

współpracy wprowadzonych chociażby przez ustawę o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Z wielu badań wynika również, iż organizacje społeczne najefektywniej wydają powierzane im środki publiczne, realizując zadania taniej, przy pomocy wolontariuszy.

5. 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 prześle dotację. Według cytowanego badania M. Gumkowskiej i J. Herbst, 77% organizacji pozarządowych w Polsce nie posiada żadnych rezerw finansowych, 71% twierdzi, że nie posiada żadnego istotnego majątku (nieruchomości, środki trwałe). 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 zależne jest wyłącznie od dobrej woli samych funduszy, gdyż nie ma żadnych przepisów, które uniemożliwiłyby przekazywanie dotacji w transzach i przed rozpoczęciem wykonywania zadania.

6. Zmniejszanie dotacji w stosunku do wnioskowanej kwoty, które również jest sygnalizowane jako problem przez organizacje, może wynikać z bardzo wielu przyczyn (np. wnioski sporządzone niezgodnie z wytycznymi, zawierający koszty niemożliwe do sfinansowania w ramach dotacji), a ankietowane organizacje nie przekazywały takich informacji. Należy jednak zauważyć, że możliwa jest też praktyka (stosowana w wielu

państwowych instytucjach udzielających dotacji) nieuzasadnionego zmniejszania proponowanych kosztów, na zasadzie "musimy dać trochę mniej niż proszą". Byłoby to w oczywisty sposób działanie wpływające negatywnie na efektywność realizowanego zadania, gdyż zmniejszenie dotacji nie wpływa na zmniejszenie zakresu realizowanego zadania - w rezultacie wyraźnie spada jakość prowadzonych działań, motywacja, innowacyjność itp. Wydaje się, że zgodność proponowanego budżetu z realiami (np. cenami rynkowymi towarów i usług) powinna być badana na etapie oceny projektu, a nie wymuszana poprzez zmniejszanie kwoty dotacji, bez uzasadnienia.

Szczególne wątpliwości budzi stosowana w Funduszu w Lublinie zasada przyznawania dotacji w wysokości proporcjonalnej do uzyskanej przez wniosek oceny (wnioski ocenione maksymalnie finansowane są w 50%, ocenione słabo - w 25%). Uniemożliwia to wnioskodawcy prawidłowe zaplanowanie budżetu na etapie sporządzania wniosku, w rezultacie wpływa negatywnie na efektywność realizowanych zadań.

III. Rekomendacje

1. 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.

2. Celowe wydaje się zmniejszenie progu "wkładu własnego" w tych wojewódzkich funduszach, gdzie jest on utrzymywany na nieuzasadnionie wysokim poziomie. Optymalne wydawałoby się zmniejszenie wkładu własnego do poziomu 10-20% oraz rezygnacja z niego w przypadku uproszczonych wniosków o niewielkie dotacje.

3. 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.

7. Nie ma dostępnych danych, żeby w którymkolwiek funduszu poza zachodniopomorskim była przeprowadzana analiza już zrealizowanych projektów pod kątem zgodności ich rezultatów z priorytetami WFOŚiGW czy pod kątem strategii ochrony środowiska dla danego województwa. Projekty rozliczane są pod względem formalnym, głównie rachunkowym, natomiast nie są sporządzane ani udostępniane żadne ich zestawienia ani raporty. Oznacza to, że przez wiele lat rocznie mogą odbywać się takie same konkursy (np. wiedzy o segregacji odpadów), których celem jest ogólne "zwiększanie świadomości ekologicznej", natomiast samo osiągnięcie tego celu nie będzie nigdy w żaden sposób zweryfikowane. Wydaje się, że prosta analiza osiągniętych rezultatów jest niezbędna choćby po to, żeby działania podejmowane przez różne podmioty nie powtarzały się, żeby można było efektywniej kontynuować działania realizowane w przeszłości, nawiązywać współpracę pomiędzy różnymi podmiotami itp.

4. Wszystkie Fundusze powinny posiadać jasno określone kryteria kosztów kwalifikowanych, a w tych funduszach, które je posiadają, konieczne jest ich ponowne przeanalizowanie obowiązujących list pod kątem uwzględnienia w nich kosztów niezbędnych do realizacji większości projektów (np. koszty osobowe, telekomunikacyjne, lokalowe związane z realizowanym zadaniem)

5. 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.

6. Prowadzenie polityki stałej współpracy ze 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.

7. Fundusze powinny przeprowadzać analizy zrealizowanych projektów a także upubliczniać informacje o osiągniętych efektach każdego zadania dotowanego ze środków publicznych.

IV. Przykłady dobrych praktyk

1. Pozytywnie należy ocenić trwający w czasie trwania badania proces wypracowywania przez WFOŚiGW we Wrocławiu, w porozumieniu z organizacjami pozarządowymi, nowych zasad oceniania wniosków o dotację.

Przyjęte rozwiązania powołują Komisję Konsultacyjną ds. Edukacji Ekologicznej i szczegółowo określają zasady jej funkcjonowania. Rolą komisji oprócz bieżącej oceny wniosków pod względem merytorycznym jest m.in. opracowanie "kryteriów i schematów oceny wniosków" oraz proponowanie rozwiązań usprawniających dofinansowanie przedsięwzięć z zakresu edukacji ekologicznej. W skład 10-12 osobowej komisji wchodzi "czterech przedstawicieli pozarządowych organizacji ekologicznych z terenu województwa dolnośląskiego wybranych przez nie w odrębnym, ustalonym przez siebie trybie".

Przyjęto także "zasady uznawania kosztów i kalkulacji wartości zadań z zakresu edukacji ekologicznej" szczegółowo precyzujące nie tylko rodzaje kosztów, które mogą być finansowane z dotacji Funduszu, ale także obejmujące je wymogiem m.in. "efektywnego zarządzania finansami, w szczególności uzyskiwania wysokiej jakości za daną cenę". Istotne jest również określenie w dokumencie zakresu "całkowitej wartości zadania" - w tym: kosztów własnych, kosztów partnerów oraz wartości pracy wykonywanej przez wolontariuszy.

Wszystkie wymienione dokumenty w załączniku.

2. Niektóre Fundusze (we Wrocławiu, w Katowicach) oprócz przyznawania dotacji, organizują też konkursy na najbardziej wartościowe inicjatywy ekoedukacyjne (np. nagroda Zielonego Liścia w woj. dolnośląskim). Są to działania podejmowane z inicjatywy samych Funduszy, a więc nie tylko będące odpowiedzią na składane wnioski o dofinansowanie, ale także aktywnie stymulujące pewne działania (programy medialne, kompleksowe programy edukacyjne, inicjowanie partnerstwa międzysektorowego) i w tym zakresie należałoby je oceniać pozytywnie.

Od 2004 roku Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej przyznaje dotacje dla organizacji pozarządowych w ramach priorytetowego programu "Wspieranie działalności pozarządowych organizacji ekologicznych". Obowiązujące zasady konkursu są efektem długotrwałej procedury z wiodącym udziałem organizacji pozarządowych, również wstępnej oceny wniosków dokonuje 7-osobowa Komisja Selekcyjna złożona z przedstawicieli organizacji ekologicznych wyłonionych przez nie same w otwartej procedurze.

Podsumowanie

Wyniki zgromadzonych informacji i przeprowadzonych analiz wskazują na szereg uchybień w funkcjonowaniu wojewódzkich funduszy ochrony środowiska w zakresie dostępu do informacji, przedstawiciele organizacji ekologicznych w radach nadzorczych oraz dofinansowywania edukacji ekologicznej. Nie są to uchybienia, które pod znakiem zapytania stawiałyby funkcjonowanie funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej w ogóle. Mogą być jednak źródłem patologii w dysponowaniu publicznymi pieniędzmi. Jednym z instrumentów zapobieżenia patologii, np. w postaci korupcji, nepotyzmu czy braku gospodarności jest społeczny nadzór nad działalnością Funduszy. Z tego punktu widzenia szczególnie istotne jest dobre funkcjonowanie mechanizmu publicznego dostępu do informacji i wykonywania funkcji kontrolnej przez przedstawicieli organizacji ekologicznych w radach nadzorczych Funduszy. Bardzo istotne są też przejrzyste i uczciwe zasady dofinansowywania edukacji ekologicznej przez Fundusze.

Naszym zdaniem, wyniki przeprowadzonych badań upoważniają do sformułowania postulatów zmian dotyczących funkcjonowania wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Zmiany przepisów prawa, dotyczące powoływania przedstawicieli organizacji ekologicznych w radach nadzorczych Funduszy, zostały przyjęte przez Parlament, który znowelizował ustawę - Prawo ochrony środowiska. Poza zmianą powszechnie obowiązującego prawa potrzebne są również zmiany, które mogą być przeprowadzone przez same Fundusze, a konkretnie przez ich rady nadzorcze oraz zarządy. Wiele należy oczekiwać także od organów województw samorządowych. Nasze rekomendacje kierujemy więc do wszystkich organów i osób (w tym przedstawicieli organizacji ekologicznych w radach nadzorczych), których obowiązki związane są z funkcjonowaniem funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej w Polsce.

W związku z powyższym przedstawiamy rekomendacje, które uznajemy za kluczowe i niezbędne:

1. Wojewódzkie fundusze powinny skrupulatnie przestrzegać przepisów o dostępie do informacji o środowisku i dostępie do informacji publicznej.
2. Wojewódzkie fundusze powinny częściej aktualizować swoje strony internetowe, zaś umieszczanie informacji na stronach interneto-

wych nie powinno być przeszkodą do indywidualnego odpowiadania na pytania beneficjentów dotyczące kwestii szczegółowych.

3. Wszystkie wojewódzkie fundusze powinny prowadzić swoje strony Biuletynu Informacji Publicznej. W ramach BIP powinna być także udostępniana informacja o majątku publicznym, którym dysponuje dany Fundusz. W szczególności w BIP powinny być udostępniane roczne sprawozdania z działalności danego Funduszu oraz lista dotacji, pożyczek i kredytów udzielonych w danym roku przez Fundusz.

4. Procedura wyboru przedstawicieli organizacji ekologicznych do rad nadzorczych Funduszy powinna w pełni mieć charakter jawny. Za dobre rozwiązanie należy uznać przyjęty w nowelizacji POŚ obowiązek ogłoszenia procedury w prasie oraz w BIP ze wskazaniem miejsca składania poparcia oraz 30-dniowego terminu zgłaszania. Dla zapewnienia jawności niezbędne jest, aby ogłoszone były również rezultaty procedury, a w szczególności lista kandydatów wraz z nazwami popierających je organizacji oraz listą poparców, które nie zostały uwzględnione (wraz z podaniem przyczyny).

5. Na poziomie wykonawczym doprecyzowane powinny być kryteria formalne zgłaszania kandydatów na przedstawicieli organizacji ekologicznych w radach nadzorczych Funduszy i udzielania im poparcia. W szczególności organ odpowiedzialny za realizację procedury powinien określić m.in.: formę oraz termin zgłaszania kandydatów i udzielania im poparcia, wymagane dokumenty niezbędne do stwierdzenia czy dana organizacja posiada prawo brania udziału w procedurze oraz termin.

6. Przedstawicielem organizacji ekologicznych w radzie nadzorczej Funduszu powinien zostawać kandydat, który cieszy się poparciem największej liczby organizacji. W związku z tym za dobre rozwiązanie prawne należy również uznać wprowadzoną w nowelizacji POŚ rezygnację z wyboru "spośród" kilku kandydatów cieszących się poparciem największej liczby organizacji.

7. Z racji pełnionej funkcji reprezentacji przedstawiciele organizacji ekologicznych w radach nadzorczych Funduszy powinni utrzymywać kontakty z organizacjami ekologicznymi. Kontakty z organizacjami powinny mieć charakter systematyczny i systemowy. Jako dobrą prakty-



kę należy uznać przeprowadzanie cyklicznych spotkań z organizacjami, pełnienie stałego dyżuru, a także prowadzenie e-mailowej listy informacyjnej.

8. W swojej działalności przedstawiciele organizacji ekologicznych w radach nadzorczych Funduszy powinni większą uwagę poświęcić społecznemu nadzorowaniu wydatkowania funduszy publicznych, zaś mniejszą dbałości o interesy organizacji w wąskich działach, związanych najczęściej z edukacją ekologiczną i ochroną przyrody.

9. Fundusze powinny wprowadzić obiektywne kryteria 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 uzasadnienia do odrzucanych wniosków.

10. Fundusze powinny wprowadzić jawne i pełne listy kosztów kwalifikowanych. Fundusze powinny także przeanalizować obecnie obowiązujące

wewnętrzne reguły dotyczące kosztów kwalifikowanych pod kątem uwzględnienia w nich kosztów niezbędnych do realizacji większości projektów (np. koszty osobowe, telekomunikacyjne, lokalowe związane z realizowanym zadaniem).

11. Fundusze powinny prowadzić politykę stałej współpracy ze organizacjami pozarządowymi oraz innymi środowiskami prowadzącymi edukację ekologiczną, szczególnie w zakresie ustalania priorytetów i zasad finansowania edukacji ekologicznej oraz ustalania regulaminów oceny wniosków.

12. Fundusze powinny przeprowadzać analizy porealizacyjne projektów inwestycyjnych i nieinwestycyjnych oraz upubliczniać informacje o osiągniętych efektach każdego zadania dotowanego ze środków publicznych.

Mamy nadzieję, że powyższe rekomendacje staną się przyczynkiem do poważnej i twórczej debaty, której efektem będzie usprawnienie funkcjonowania funduszy ochrony środowiska w Polsce.

Autorzy raportu

Załączniki

Lista organizacji ekologicznych uczestniczących w badaniu

1. Bydgoski Klub Przyjaciół Zwierząt "Animals", Bydgoszcz
2. Częstochowskie Stowarzyszenie Pomocy Szkole, Częstochowa
3. Dolnośląskie Stowarzyszenie Produktu Regionalnego i Lokalnego, Wrocław
4. Dolnośląska Fundacja Ekorozwoju, Wrocław
5. Ekologiczne Stowarzyszenie Myśliwych "Bór", Wrocław
6. Europejska Unia Ochrony Wybrzeża, Szczecin
7. Europejskie Centrum Zrównoważonego Rozwoju, Wrocław
8. Europejskie Stowarzyszenie Ekologów, Wrocław
9. Europejskie Towarzystwo Ekorozwoju, Poznań
10. Federacja Zielonych Gaja, Szczecin
11. Franciszkański Ruch Ekologiczny FRE, Gdańsk
12. Fundacja "Płomyk" im. Janiny Kuś na rzecz Rozwoju Ziemi Witońskiej, Witonia
13. Fundacja Biblioteka Ekologiczna Regionalne Centrum Edukacji Ekologicznej, Poznań
14. Fundacja Ekologiczna "Zielona Akcja", Legnica
15. Fundacja Ekonomistów Środowiska i Zasobów Naturalnych, Białystok
16. Fundacja na rzecz Dzieci "Miasteczko Śląskie", Miasteczko Śląskie
17. Fundacja na rzecz Energii Ekologicznej Econergia, Wrocław
18. Fundacja Ośrodka Edukacji Ekologicznej, Warszawa
19. Fundacja "Ratujmy Ptaki", Szczecin
20. Fundacja Zielone Płuca Polski, Białystok
21. Fundacja Zielonej Ligi im. A. Dygacza, Katowice
22. Fundacje Kultury Ekologicznej, Wrocław
23. Fundacja Wspierania Inicjatyw Ekologicznych, Kraków
24. Głogowskie Towarzystwo Ekologiczne, Głogów
25. Klub Ekologiczny "Mazowieckie Stogi", Warszawa
26. Komenda Dolnośląskiej Chorągwi Harcerstwa Polskiego, Wrocław
27. KS AZS Wrocław
28. Liga Ochrony Przyrody Okręg Częstochowa
29. Liga Ochrony Przyrody Okręg Lublin
30. Liga Ochrony Przyrody Okręg Jelenia Góra
31. Liga Ochrony Przyrody Okręg Warszawa
32. Lubańskie Stowarzyszenie Ekologiczne "Agenda 21", Lubań
33. Łomżyńskie Towarzystwo Naukowe im. Wagów, Łomża
34. Mazowiecki Ośrodek Edukacji Ekologicznej
35. Obywatelski Ruch Ekologiczny, Łódź
36. Ogólnopolskie Towarzystwo Ochrony Ptaków
37. Ośrodek Działań Ekologicznych "Źródła", Łódź
38. Podlaskie Stowarzyszenie Agroturystyczne, Sokółka
39. Polski Klub Ekologiczny Okręg Pomorsko - Kujawski w Toruniu
40. Polski Klub Ekologiczny Okręg Górnośląski, Katowice
41. Polski Klub Ekologiczny Koło Miejskie w Gliwicach, Gliwice
42. Polski Klub Ekologiczny Koło Gniezno, Gniezno
43. Polski Klub Ekologiczny Okręg Dolnośląski, Wrocław
44. Polski Klub Ekologiczny Okręg Środkowo – Wschodni, Lublin
45. Polski Klub Ekologiczny Okręg Mazowiecki, Warszawa
46. Polski Klub Ekologiczny Zarząd Główny
47. Polski Związek Łowiecki, Wrocław
48. Polski Związek Wędkarski Okręg we Wrocławiu
49. Polskie Towarzystwo Przyjaciół Przyrody "Pro Natura", Wrocław
50. Pracownia na rzecz Wszystkich Istot, Oddział Mazowiecki, Warszawa
51. Pracownia na rzecz Wszystkich Istot, Oddział Podlaski, Białystok
52. PTTK, Łódź



53. Redakcja "Na Szlaku" (PTTK), Wrocław
54. Regionalne Centrum Edukacji Ekologicznej w Płocku
55. Ruch Ekologiczny VIRIDIS, Krasnystaw
56. Społeczny Instytut Ekologiczny, Warszawa
57. Stowarzyszenie "On Ja Ty", Bukowiec
58. Stowarzyszenie „Chrońmy Mokradła"
59. Stowarzyszenie „Ekoland”, Przysiek
60. Stowarzyszenie Eko Idea, Wrocław
61. Stowarzyszenie Ekologiczne "Eko-Unia", Wrocław
62. Stowarzyszenie Ekologiczne Artystyczne Bastą, Wrocław
63. Stowarzyszenie Ekologiczno – Kulturalne "Klub Gaja", Wilkowice
64. Stowarzyszenie Ekologiczno Kulturalne „Ziarno”
65. Stowarzyszenie Ekonatura, Wrocław
66. Stowarzyszenie Jesion, Szczecin
67. Stowarzyszenie Kulturalno Ekologiczne Zielone Mazowsze, Warszawa
68. Stowarzyszenie na rzecz Edukacji Ekologicznej "Dolina Barycza", Milicz
69. Stowarzyszenie na rzecz Ekorozwoju "Agro-Group", Białystok
70. Stowarzyszenie Papierników Polskich, Łódź
71. Stowarzyszenie Wspierania Inicjatyw Społecznych „Asocjacje”
72. Stowarzyszenie Zielone Beskidy, Żywiec
73. Toruńskie Stowarzyszenie Ekologiczne TILIA, Toruń
74. Towarzystwo dla Natury i Człowieka, Lublin
75. Towarzystwo Ekologii Praktycznej, Szczecin
76. Towarzystwo Narew, Trzcianne
77. Towarzystwo Opieki nad Zwierzętami w Polsce Oddział w Szczecinie
78. Towarzystwo Przyjaciół Ziębic "Ducatus", Ziębice
79. Towarzystwo Przyrodników Ziemi Łódzkiej, Łódź
80. UNEP/GRID, Warszawa
81. WWF Polska Biuro Projektu Odra, Wrocław
82. Zachodniopomorskie Towarzystwo Ornitologiczne, Szczecin
83. Zespół Szkół "Ekola" Fundacji Oświatowej Ekola, Wrocław
84. Związek Harcerstwa Polskiego Komenda Chorągwi Dolnośląskiej, Wrocław
85. Związek Harcerstwa Polskiego, Szczecin

Adresy wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej

Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej we Wrocławiu
ul. Krakowska 36/38, 50-425 Wrocław, www.fos.wrocl.pl

Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Toruniu
ul. Szosa Chełmińska 28, 87-100 Toruń, www.wfosigw.torun.pl

Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi
ul. Łąkowa 11, 90-562 Łódź, www.wfosigw-lodz.home.pl

Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Lublinie
ul. Spokojna 7, 20-074 Lublin, www.wfos.lublin.pl

Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Krakowie
ul. Kanonicza 12, 31-002 Kraków, www.wfos.krakow.pl

Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie
ul. Wałbrzyska 3/5, 00-977 Warszawa, www.wfosigw.pl

Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Opolu
ul. Krakowska 53, 45-018 Opole, www.wfosigw.opole.pl

Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Rzeszowie
ul. Szopena 51, 35-055 Rzeszów, <http://bip.wfosigw.rzeszow.pl>

Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Białymstoku
ul. Św. Rocha 5, 15-879 Białystok, www.wfosigw.bialystok.pl

Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Gdańsku
ul. Straganiarska 24-27, 80-837 Gdańsk, www.wfosigw-gda.pl

Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Katowicach
ul. Plebiscytowa 19, 40-035 Katowice, www.wfosigw.katowice.pl

Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Kielcach
ul. Paderewskiego 20, 25-004 Kielce, www.wfos.com.pl

Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Poznaniu
ul. Północna 6, 61-719 Poznań, www.wfosgw.poznan.pl

Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Szczecinie
ul. Solskiego 3, 71-323 Szczecin, www.wfos.szczecin.pl

Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Olsztynie
ul. Św. Barbary 9, 10-026 Olsztyn, www.wfosigw.olsztyn.pl

Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Zielonej Górze
ul. Kożuchowska 4, 65-364 Zielona Góra, www.wfosigw.zgora.pl



„Zasady funkcjonowania Komisji Konsultacyjnej d.s. Edukacji Ekologicznej” w WFOŚiGW we Wrocławiu

§ 1

Zasady ogólne

1. Komisja Konsultacyjna d.s. opiniowania wniosków z zakresu edukacji ekologicznej zwana dalej Komisją działa na podstawie Regulaminu przyjętego przez Zarząd Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej we Wrocławiu zwanego dalej Funduszem
2. Celem Komisji jest uspołecznienie i obiektywizacja procesu opiniowania wniosków edukacyjnych poprzez wstępną ocenę ich wartości według jednolitych i uzgodnionych kryteriów opracowanych przez Komisję.
3. Komisja jest ciałem doradczym Zarządu Funduszu - opinia Komisji jest brana pod uwagę w procesie podejmowania decyzji
4. Komisję powołuje przedstawiciel organizacji ekologicznych w Radzie Nadzorczej Funduszu po uzgodnieniu jej składu z Zarządem Funduszu
5. Szczegółowy tryb pracy Komisji może określić przyjęty przez nią Regulamin

§ 2

Zadania Komisji

1. Przedmiotem pracy Komisji są wnioski o udzielenie pomocy finansowej na realizację zadań z dziedziny edukacji ekologicznej.
2. Do zadań Komisji należy:
 - a. opracowanie kryteriów i schematu oceny wniosków - przy czym kryteria powinny być zgodne z "Kryteriami wyboru przedsięwzięć finansowanych ze środków WFOŚiGW" i "Zasadami udzielania i umarzania pożyczek, udzielania dotacji oraz dopłat do oprocentowania preferencyjnych kredytów i pożyczek ze środków WFOŚiGW" oraz "Listą przedsięwzięć priorytetowych"
 - b. ocena wniosków pod względem merytorycznym,
 - c. sporządzenie protokołu z pracy Komisji i przekazanie go do Zarządu Funduszu,
 - d. sporządzenie listy wniosków rekomendowanych przez Komisję do dofinansowania przez Fundusz,
 - e. rekomendowanie najbardziej wartościowych inicjatyw z zakresu edukacji ekologicznej do przyznawanej przez Fundusz nagrody "Zielonego Liścia",

- f. proponowanie rozwiązań usprawniających dofinansowanie przedsięwzięć z zakresu edukacji ekologicznej - w tym między innymi propozycji: zmian wzorów formularzy wniosków dotacyjnych, wykazu kosztów kwalifikowanych oraz formy uznawanego wkładu własnego beneficjenta,
- g. proponowanie i opiniowanie regulaminów konkursów dotyczących edukacji ekologicznej, w tym konkursów dla mediów,
- h. proponowanie i opiniowanie zmian "Zasad funkcjonowania Komisji Konsultacyjnej ds. Edukacji Ekologicznej",
- i. propagowanie działalności Funduszu w zakresie wpierania edukacji ekologicznej.

§ 3

Skład Komisji

1. Komisja liczy 10 do 12 osób.
2. Kadencja Komisji trwa 2 lata
3. W skład Komisji wchodzi przedstawiciel organizacji ekologicznych w Radzie Nadzorczej Funduszu, który przewodzi jej obradom, przedstawiciele Funduszu, przedstawiciel Komisji Ochrony Środowiska Sejmiku Samorządowego, przedstawiciel Kuratorium Oświaty, przedstawiciel Wyższych Uczelni, przedstawiciel Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych, przedstawiciel jednostek zarządzających obszarami przyrodniczo cennymi oraz czterech przedstawicieli pozarządowych organizacji ekologicznych z terenu województwa dolnośląskiego wybranych przez nie w odrębnym, ustalonym przez siebie trybie.

§ 4

Tryb pracy Komisji

1. Zebrania Komisji odbywają się w miarę potrzeb, nie rzadziej niż jeden raz na kwartał.
2. Obsługę techniczną Komisji prowadzi biuro Funduszu
3. W pracach Komisji uczestniczą pracownicy merytoryczni Funduszu prowadzący zadania z zakresu edukacji ekologicznej
4. Komisja otrzymuje do zaopiniowania złożone wnioski z dziedziny edukacji ekologicznej spełniające wymogi formalne



5. Zarząd Funduszu przed każdym posiedzeniem Komisji informuje ją o wszystkich o wnioskach z dziedziny edukacji ekologicznej zaakceptowanych do dofinansowania, wraz z podaniem informacji o wysokości przyznanej pomocy
6. Komisja Konsultacyjna podejmuje decyzje na posiedzeniach, w drodze konsensusu, a jeśli okaże się to nie możliwe zwykłą większością głosów.
7. Członkowie Komisji wyłączeni są z procesu oceniania wniosków instytucji i organizacji, z którymi pozostają w stosunku pracy, stosunku zlecenia lub w których są członkami.
8. Kryteria oceny wniosków oraz końcowe rekomendacje Komisji mają charakter jawny
9. Członkowie Komisji zobowiązani są do nieujawniania treści rozpatrywanych wniosków.
10. Działalność Komisji jest działalnością społeczną. Osoby biorące udział w pracy Komisji nie otrzymują z tego tytułu wynagrodzenia oraz zwrotu kosztów.

§ 4

Postanowienia końcowe

1. Zasady funkcjonowania Komisji wchodzi w życie z chwilą ich uchwalenia przez Radę Nadzorczą Funduszu.
2. Zasady funkcjonowania Komisji obowiązują do ich odwołania lub zmiany.
3. Zasady funkcjonowania Komisji mają charakter jawny i zostaną opublikowane na stronie internetowej WFOŚiGW

„Zasady uznawania kosztów i kalkulacji wartości zadań z zakresu edukacji ekologicznej” w WFOŚiGW we Wrocławiu

1. Koszty kwalifikowalne dotacji

1.1. Proponowane wydatki mogą zostać uznane za koszty realizacji zadania i finansowane w ramach przyznanej dotacji tylko wtedy, gdy:

- są konieczne ze względu na realizację zadania,
- są uwzględnione w budżecie zadania stanowiącym załącznik do podpisanej umowy,
- spełniają wymogi efektywnego zarządzania finansami, w szczególności uzyskiwania wysokiej jakości za daną cenę,
- zostały poniesione w trakcie realizacji zadania, po złożeniu wniosku o przyznanie dotacji,
- zostały faktycznie poniesione, wykazane w dokumentacji księgowej beneficjenta, w sposób pozwalający na ich identyfikację i weryfikację.
- są poparte oryginałami stosownych dokumentów (w ramach obowiązującego prawa).

1.2. Rodzaje kosztów, które mogą być sfinansowane z dotacji:

- koszty sprzętu i pomocy dydaktycznych służących realizacji programu edukacyjnego;
- koszty infrastruktury edukacyjnej, w tym m.in.: koszty prac remontowo - adaptacyjnych w ośrodkach edukacyjnych; zakupu lub wykonania elementów infrastruktury edukacyjnej na ścieżkach dydaktycznych;
- koszty konferencji/seminariów, w tym m.in.: opracowanie i druk materiałów szkoleniowych i konferencyjnych, wynajem sal wraz z oprzyrządowaniem multimedialnym, w uzasadnionych przypadkach honoraria prelegentów (nie więcej 400 zł za przygotowanie i wygłoszenie referatu);
- koszty warsztatów i szkoleń, w tym zajęć terenowych i stacjonarnych, w tym m.in. koszty: opracowania i druku materiałów szkoleniowych, koszty przejazdów uczestników, wynajem sal wraz z oprzyrządowaniem multimedialnym, honoraria kadry szkoleniowej (nie więcej 70 zł/h);
- koszty wydawnicze (wydawnictwa standardowe i multimedialne), w tym m.in: honoraria autorskie za opracowanie merytoryczne wydawnictwa, koszty opracowania graficznego, koszty przygotowania i produkcji (wydania), koszty dystrybucji;
- koszty publikacji internetowych, w tym m.in.: zakup i utrzymanie domeny internetowej, za-

pewnienie dostępu do serwera internetowego (wynajmu serwera lub utrzymania łącza), opracowanie graficzne stron, opracowanie indywidualnych aplikacji internetowych, opracowanie merytoryczne tekstów, bieżąca aktualizacja;

- koszty audycji radiowych i telewizyjnych w tym m.in.: koszty produkcji i powielenie;
- koszty narzędzi informacyjno-edukacyjnych: w tym m.in: produkcja spotów telewizyjnych i radiowych, opracowanie, przygotowanie i druk materiałów informacyjnych (np.: billboardy, plakaty, banery, itp.);
- koszty wystaw i konkursów w tym m.in: nagrody w ramach konkursów edukacyjnych, wynajem sali wraz z oprzyrządowaniem na cele rozstrzygnięcia konkursu, koszty przygotowania i wykonania ekspozycji prac;
- koszty administracyjno-koordynacyjne wnioskodawcy bezpośrednio związane z realizacją zadania (lokal, koszty telekomunikacyjne, koszty obsługi księgowej, podróże, opłaty pocztowe, materiały biurowe). Maksymalne dofinansowanie kosztów administracyjno-koordynacyjne nie może być wyższe niż 20 % wysokości dotacji.

2. Koszty niekwalifikowalne dotacji

Przedmiotem dotacji nie mogą być objęte:

- zakup ziemi lub budynków, koszty związane z amortyzacją środków trwałych,
- należne do zapłaty zobowiązania z tytułu odsetek i kar,
- rezerwy na poczet możliwych przyszłych strat i zadłużenia,
- kapitały założycielskie i inwestycje finansowe,
- zadania zakończone (refundacja poniesionych kosztów),
- sponsorowanie indywidualnego uczestnictwa w działaniach edukacyjnych (warsztatach szkoleniowych, seminariach, konferencjach, kongresach, itp.),

3. Całkowita wartość zadania

3.1 Całkowita wartość zadania obejmować może:

- koszty zadania ponoszone przez dotowanego - osobowe, administracyjne, materiały i usługi,
- koszty zadania ponoszone przez jednostki współpracujące przy jego realizacji,



- wkład rzeczowy, w tym m.in. sprzęt, materiały, udostępnienie sali, środków transportu (stanowiący nie więcej niż 10 % całkowitej wartości zadania),
- wartość potrzebnych dla realizacji zadania świadczeń wolontariuszy i innych świadczeń osobowych (stanowiący nie więcej niż 20 % całkowitej wartości zadania).

3.2. Koszty zadania ponoszone przez podmioty współpracujące przy jego realizacji mogą być uwzględnione jako składnik wartości całkowitej zadania pod warunkiem, że nie stanowią całości lub części innego zadania finansowanego z innych źródeł i wymagane jest:

- przedstawienie umowy o współpracy przy realizacji zadania, na etapie składania wniosku,

- przedstawienia ich kalkulacji w ramach budżetu zadania,
- udokumentowanie ich rachunkami bądź fakturami.

3.3. Wartość potrzebnych dla realizacji zadania świadczeń wolontariuszy (w rozumieniu art. 42 pkt 1 Ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie) może być uwzględniona jako składnik wartości całkowitej zadania pod warunkiem:

- przedstawienia pisemnego porozumienia o realizacji świadczeń zawierającego kalkulację ich wartości (np. na podstawie czasu i nakładu pracy). Podstawą do naliczania ich wartości jest minimalna pensja krajowa.

Deklaracja zachowania przejrzystości na poziomie regionalnym - wytyczne do działania dla administracji publicznej oraz organizacji pozarządowych

Od kilku lat postępuje w Polsce proces decentralizacji zarządzania państwem. Pozwala to lepiej rozpoznawać lokalne problemy i możliwości, sprawniej wykorzystywać zasoby i pełniej zaspokajać potrzeby obywateli. Jednak decentralizacja, której nie towarzyszą skuteczne mechanizmy gwarantujące przejrzystość działań władz publicznych oraz udział obywateli w podejmowaniu decyzji ich dotyczących, może sprzyjać korupcji, nepotyzmowi i kierowaniu się przede wszystkim interesem partyjnym a nie dobrem wspólnym. Problem nabiera szczególnego znaczenia w kontekście przewidywanej większej roli regionów w wykorzystywaniu Funduszy Strukturalnych w kolejnym okresie programowania. Zgodnie ze Wstępnym Projektem Narodowego Planu Rozwoju 2007-2013 (NPR) to w oparciu o przygotowane przez samorządy wojewódzkie (i przez nie zarządzane) Regionalne Programy Operacyjne (RPO) mają być rozdysponowane środki w wysokości ponad 39200 mln Euro. W zapisach NPR-u postuluje się "umocnienie instytucji kontrolnych, które by skutecznie ograniczały skalę praktyk korupcyjnych oraz marnotrawstwa". Wydaje się jednak, że formy zabezpieczenia przed ewentualnymi negatywnymi zjawiskami, zaproponowane w dokumencie, nie są wystarczające (por. dokument Wzmocnienie regionów w NPR). Dla zapewnienia skutecznego wdrażania programów operacyjnych i przejrzystego rozdziału środków finansowych nie wystarczą dobre zapisy prawne. Konieczne wydaje się także zwiększenie kontroli społecznej, wola przedstawicieli różnych środowisk i przekonanie, że walka z korupcją i niegospodarnością jest niezbędnym elementem dbałości o dobro wspólne. Aby to osiągnąć potrzebne jest wypracowanie, wdrożenie i promocja standardów zachowania przejrzystości przez wszystkie regionalne instytucje: rządowe, samorządowe i pozarządowe, a także stworzenie mechanizmów skutecznego egzekwowania zasad przejrzystości i partycypacji społecznej. Niniejsza deklaracja zawiera propozycję takich standardów i mechanizmów, w oparciu o konstytucyjne zasady dialogu społecznego (obywatelskiego) oraz pomocniczości.

Zalecenia dla władzy ustawodawczej i administracji rządowej

Przejrzystość

1. Konieczne jest wzmocnienie kontroli społecznej na poziomie lokalnym, regionalnym i centralnym poprzez odpowiednie uregulowania prawne.
2. Niezbędne jest wsparcie finansowe instytucjonalizacji systemu poradnictwa obywatelskiego i kontroli społecznej, a także pomoc w przeciwdziałaniu zjawiskom patologicznym.
3. Wszystkie celowe fundusze regionalne i centralne powinny podlegać takim samym regułom kontroli i nadzoru, co budżetowe środki publiczne.
4. Władze wszystkich szczebli powinny mieć obowiązek ustosunkowywania się do uwag, formułowanych wobec nich przez organa kontroli społecznej.
5. Administracja rządowa (szczególnie Urzędy Wojewódzkie) powinna zlecać zadania, w tym także z zakresu kontroli społecznej, organizacjom pozarządowym działającym na rzecz przestrzegania prawa i promowania standardów przejrzystości wśród polityków, funkcjonariuszy publicznych i samorządowców.
6. Administracja rządowa powinna przestrzegać tych samych zasad współpracy z organizacjami pozarządowymi, co jednostki samorządu terytorialnego (np. zapisy Ustawy o Działalności Pożytku Publicznego nie są obligatoryjne dla administracji państwowej).

Partycypacja społeczna

7. Konieczne jest stworzenie czytelnych mechanizmów zapewniających skuteczne uczestnictwo organizacji pozarządowych w programowaniu, wdrażaniu oraz monitorowaniu sposobu rozdysponowania funduszy publicznych, zwłaszcza unijnych na wszelkich szczeblach władzy.
8. Udział przedstawicieli organizacji pozarządowych w różnego rodzaju komitetach powinien być oparty na społecznym zaangażowaniu, jednak należy zapewnić refundację kosztów, które ponoszą oni w związku z obowiązkami wynikającymi z pełnienia takiej funkcji.

Zalecenia dla władz samorządowych

Przejrzystość

9. Władze publiczne na szczeblu regionalnym powinny oczywiście przestrzegać istniejących regulacji prawnych w zakresie przejrzystości, a wszelkie wątpliwości rozstrzygać na korzyść obywateli oraz instytucji występujących o udzielenie informacji.

10. Władze regionalne powinny respektować funkcje kontrolne organizacji pozarządowych i ułatwiać im wypełnianie takiej roli poprzez maksymalną przystępność i aktywne dostarczanie wszelkich informacji, które są niezbędne do efektywnego monitorowania administracji.

11. Procedury programowania i przyznawania środków publicznych, zwłaszcza unijnych (w tym kryteria oceny oraz składy komisji⁸ oceniających projekty) powinny być całkowicie jawne.

12. Władze regionalne powinny zapewniać podawanie do publicznej wiadomości wszystkich informacji związanych z programowaniem, wdrażaniem i monitorowaniem środków unijnych. Informacje te powinny być przedstawione w sposób zrozumiały, być wyczerpujące i łatwo dostępne.

Partycypacja społeczna

13. Przedstawiciele organizacji pozarządowych powinni zasiadać we wszystkich gremiach związanych z programowaniem, wdrażaniem i monitorowaniem wydatkowania środków publicznych, zwłaszcza unijnych, z prawem głosu, a nie tylko wyrażania opinii. Kryteria wyboru organizacji powinny być jawne i opierać się na kryteriach merytorycznych. To same organizacje powinny decydować o desygnowaniu swoich przedstawicieli do takich ciał, w drodze głosowania. W odpowiednich regulaminach powinna znaleźć się zasada rezygnacji i odwoływania z komisji przedstawicieli organizacji, którzy utracili ich zaufanie (np. po wycofaniu połowy rekomendacji).

14. Wszelkie konsultacje społeczne i prace ciał, w których zasiadają partnerzy społeczni, powinni być zorganizowane w sposób umożliwiający im rzeczywiste uczestnictwo oraz przeprowadzanie konsultacji środowiskowych wśród wszystkich, których dotyczy dany problem.

15. Wszelkie procedury powinny zawierać zapisy dotyczące unikania konfliktu interesów stron uczestniczących w decyzjach i ich wdrażaniu. W szczególności zaś należy unikać uczestniczenia przedstawicieli instytucji ubiegających się o środki publiczne w ciałach rekomendujących lub zatwierdzających ich przyznanie.

⁸ Jeżeli nawet dla uniknięcia prób wpływania na ekspertów ich wybór może być utrzymywany w tajemnicy do czasu ogłoszenia wyników konkursu.

Zalecenia dla organizacji pozarządowych w zakresie monitorowania władz publicznych

16. Organizacje monitorujące działalność administracji zobowiązują się przestrzegać następujących zasad:

- Obiektywizmu - monitoring jest metodą dochodzenia do rzetelnej i obiektywnej wiedzy na temat zasad i efektów działania administracji publicznej i nie może być traktowany wyłącznie instrumentalnie, jako sposób udowadniania z góry założonej tezy. Oznacza to, że w swoich działaniach organizacja i jej przedstawiciele winni wyżej stawiać prawdę ponad doraźną skuteczność czy interes własnej organizacji.
- Działania na rzecz dobra wspólnego - monitoring jest elementem wpływania na poprawę funkcjonowania społeczności, a nie tylko narzędziem badawczym. Oznacza to, że nie powinien być, poza skrajnymi przypadkami, jedynie formą krytyki, ale próbą rozpoczęcia procesu negocjacji i wspólnych działań na rzecz poprawy istniejącej sytuacji.
- Jawności - Organizacje kontrolujące muszą ze szczególną troską dbać o jawność swoich działań i unikać sytuacji, w których ich działania mogłyby być postrzegane jako nieetyczne, a ich obiektywizm poddany w wątpliwość.
- Rzetelności - Osiągnięcie celów przyjętych przez organizację wymaga konsekwentnego i kompetentnego działania. Dlatego organizacje powinny podejmować zadania na miarę kompetencji i możliwości, wywiązywać się z umów i zobowiązań, dbać o wysoką jakość realizowanych działań.

Partycypacja społeczna

17. Organizacje monitorujące działalność administracji nie mogą zasiadać w żadnych ciałach związanych z programowaniem, wdrażaniem i monitorowaniem wydatkowania funduszy publicznych, zwłaszcza unijnych.

18. Przedstawiciele organizacji pozarządowych w gremiach związanych z programowaniem, wdrażaniem i monitorowaniem wydatkowania funduszy publicznych, zwłaszcza unijnych, jak również we wszelkiego rodzaju konsultacjach społecznych, zobowiązują się do rzetelnego wywiązywania się z wynikających z tego obowiązków i złożenia rezygnacji w wypadku, gdy okazuje się to dla nich niemożliwe. Zobowiązania te obejmują w szczególności: obecność i aktywny udział w spotkaniach, czytanie mate-



riałów, wyczerpujące informowanie oraz dbałość o swoje kompetencje.

19. Przedstawiciele organizacji pozarządowych w gremiach związanych z programowaniem, wdrażaniem i monitorowaniem wydatkowania środków publicznych, zwłaszcza unijnych, jak również we wszelkiego rodzaju konsultacjach i ciałach doradczych, powinni działać na rzecz dobra wspólnego oraz w imieniu wszystkich organizacji (i odbiorców ich usług), których dotyczy dany problem, nie zaś reprezentować interesy własnej instytucji.

20. Przedstawiciele organizacji pozarządowych w wymienianych wyżej gremiach zobowiązują się do szerokiego informowania o swoich pracach, a najważniejsze decyzje poddawać będą konsultacjom społecznym.

21. Przedstawiciele organizacji pozarządowych zasiadających w ciałach rekomendujących lub zatwierdzających przyznanie środków publicznych w sytuacji konfliktu interesów powinni zrezygnować z pełnionej funkcji.

Deklaracja przygotowana podczas zorganizowanej w ramach konsultacji obywatelskich Narodowego Planu Rozwoju 10 kwietnia 2005 roku na Uniwersytecie Warszawskim przez Fundację Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego i Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich debaty "Regionalizacja bez korupcji. Czy Narodowy Plan Rozwoju zapewnia przejrzystość działań administracji?".



Polska Zielona Sieć jest ogólnopolskim związkiem stowarzyszeń i fundacji prowadzących działalność na rzecz zrównoważonego rozwoju i budowania społeczeństwa obywatelskiego. Naszym celem jest wspieranie i promowanie udziału społecznego w podejmowaniu decyzji ważnych dla środowiska oraz wzmacnianie kontroli społecznej poprzez wdrażanie dostępu do informacji publicznych.

Jednym z projektów Polskiej Zielonej Sieci jest kampania dotycząca uspołecznienia i jawności działania funduszy ochrony środowiska. Obecnie działania koncentrują się na monitoringu funkcjonowania przedstawicieli organizacji ekologicznych w funduszach, jawności działania funduszy i procedur wspierania edukacji ekologicznej.

Inne działania Polskiej Zielonej Sieci to m.in.

- Kampania "Kupuj Odpowiedzialnie"
- Program monitoringu międzynarodowych instytucji finansowych
- Wzmacnianie uczestnictwa społecznego - wdrażanie postanowień Konwencji z Aarhus
- Partnerstwo na rzecz zrównoważonego rozwoju w Europie Środkowej

Organizacje członkowskie Polskiej Zielonej Sieci:

Dolnośląska Fundacja Ekorozwoju

ul. Białokórnicza 26, 50-132 Wrocław

Federacja Zielonych "Gaja"

ul. Czackiego 3a, 70-216 Szczecin

Fundacja Biblioteka Ekologiczna

ul. Kościuszki 79, 61-715 Poznań

Ośrodek Działań Ekologicznych "Źródła"

ul. Więckowskiego 33 pok. 310, 90-734 Łódź

Stowarzyszenie Ekologiczno-Kulturalne "Klub Gaja"

skr. poczt. 261, 43-301 Bielsko Biała

Społeczny Instytut Ekologiczny

ul. Raszyńska 32/44, 02-026 Warszawa

Stowarzyszenie na rzecz Ekorozwoju "Agro-Group"

ul. Ciepła 19 A, 15-472 Białystok

Toruńskie Stowarzyszenie Ekologiczne "Tilia"

ul. Bydgoska 7, 87-100 Toruń

Towarzystwo dla Natury i Człowieka

ul. Głęboka 8a, 20-612 Lublin