

# **Analiza zasad przyznawania pomocy finansowej przez Fundusze Ochrony Środowiska w roku 2007**

---

**Raport**



---

**Krzysztof Smolnicki**  
2007



### **Krzysztof Smolnicki**

Realizator działań społecznego monitoringu funduszy publicznych w obszarze krajowych Funduszy Ochrony Środowiska oraz Funduszy Strukturalnych UE. Współautor publikacji dotyczących monitorowania funduszy: „Zazielenić fundusze – społeczny monitoring funduszy ochrony środowiska” (Polska Zielona Sieć 2005), „Przejrzyste fundusze strukturalne” (Instytut Ekonomii Środowiska 2006), „Fundusze strukturalne dla organizacji” (Polska Zielona Sieć 2006), „Vademecum przedstawiciela pozarządowych organizacji ekologicznych w radach nadzorczych funduszy ochrony środowiska” (Polska Zielona Sieć 2006). Inicjator Koalicji Polskich Organizacji Ekologicznych na rzecz Funduszy Unijnych, wiceprezes Związku Stowarzyszeń Polska Zielona Sieć, na co dzień kieruje Dolnośląską Fundacją Ekorozwoju.

Analiza została wykonana przez międzysektorową Grupę Roboczą w ramach projektu „Monitoring krajowych funduszy ochrony środowiska” finansowanego z budżetu Programu Środki Przejściowe 2004 „Zwiększenie świadomości społecznej oraz wzmocnienie roli organizacji pozarządowych w zakresie rzecznictwa i monitoringu”.



Niniejszy dokument został opublikowany dzięki pomocy finansowej Unii Europejskiej. Za treść tego dokumentu odpowiada Stowarzyszenie na rzecz Ekorozwoju "Agro-Group", poglądy w nim wyrażone nie odzwierciedlają w żadnym razie oficjalnego stanowiska Unii Europejskiej.

## Spis treści

<b>1. Cel opracowania</b> .....	4
<b>2. Metodyka badania</b> .....	4
2.1. Zakres analizy i źródła danych.....	4
2.2. Przedmiot analizy.....	5
<b>3. Dokumentacja procesu decyzyjnego</b> .....	7
3.1. Dokumenty proceduralne .....	7
3.2. Dokumenty pomocnicze.....	12
3.3. Dokumentacja procesu naboru i oceny wniosków.....	16
<b>4. Procedury decyzyjne</b> .....	20
4.1. Procedury oceny wniosków.....	20
4.1.1 Tryb oceny wniosków .....	20
4.1.2 Sposób oceny wniosków .....	22
4.1.3. Kryteria oceny wniosków .....	25
4.2. Kwalifikowalność kosztów .....	29
4.2.1. Koszty kwalifikowalne.....	29
4.2.2. Koszty niekwalifikowalne.....	32
<b>5. Podsumowanie - rekomendacje kluczowe</b> .....	36

## **1. Cel opracowania**

Opracowanie ma na celu porównanie obowiązujących w 2007 roku zasad przyznawania pomocy finansowej w krajowym systemie Funduszy Ochrony Środowiska obejmującym 16 Wojewódzkich Funduszy Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz Fundusz Inicjatyw Obywatelskich.

Przeprowadzona analiza systemowa ma również na celu porównanie krajowego systemu Funduszy Ochrony Środowiska z systemem szeroko rozumianych „funduszy europejskich”. Pod względem tematycznym w opracowaniu skoncentrowano się w szczególności na obszarze edukacji ekologicznej. Przedmiotem analizy jest ocena spójności systemu funduszy krajowych z funduszami „europejskimi” oraz funkcjonalnej spójności funduszy na poziomie krajowym. Efektem analizy są przedstawione rekomendacje prezentujące zalecenia zmian zasad przyznawania pomocy przez krajowy system Funduszy Ochrony Środowiska

## **2. Metodyka badania**

### **2.1. Zakres analizy i źródła danych**

Przedmiotem analizy były dokumentacja procesu wyboru dofinansowanych zadań oraz procedury decyzyjne - w tym w szczególności procedury naboru, zasady i kryteria wyboru przedsięwzięć i zakres kwalifikowalności wydatków. Dokonano również analizy dostępności środków dla beneficjentów, wielkości dostępnego dofinansowania (kwotowo i procentowo) oraz terminów i procedur naborów. Jako kluczowy aspekt analizy oceniono także jawność i czytelność procesu decyzyjnego.

Dla przeprowadzenia analizy przyjęto metodę badań gabinetowych (*desk research*), to jest analizę porównawczą danych wtórnych w postaci dostępnej dokumentacji związanej z dystrybucją pomocy. Źródłem danych dla analizy były serwisy internetowe funduszy oraz wnioskowane do udostępnienia dokumenty w tym *Sprawozdania z działalności* oraz dokumenty proceduralne. Uzupełnieniem udostępnionych informacji były badania ankietowe przeprowadzone w 16 regionalnych Funduszach Ochrony Środowiska. Ankiety obejmowały tematykę procedur i kryteriów wyboru, kosztów kwalifikowanych oraz wskaźników efektywności. Badania te przeprowadzone zostały metodą spotkań bezpośrednich i rozmów telefonicznych – przy czym wypełnione ankiety były każdorazowo autoryzowane przez pracowników Funduszy Ochrony Środowiska.

Dla oceny efektywności wydatkowania środków w ramach krajowego systemu Funduszy Ochrony Środowiska. przyjęto metodę analizy porównawczej. W analizie dokonano wstępnego porównania krajowego systemu z systemem „funduszy europejskich”. Z racji na różnorodność systemu „funduszy europejskich” (różnorodne zasady i procedury funkcjonujące w różnych funduszach) jako obszar porównawczy przyjęto wzorzec obrazujący kluczowe cechy „funduszy europejskich”. Cechy te zostały zestawione na podstawie zasad funkcjonujących w programach dotacyjnych Komisji Europejskiej, Europejskiego Funduszu Społecznego, Programu INTERREG, Programu LEADER+ a także PHARE (środki przejściowe) i Fundusz dla Organizacji Pozarządowych EOG. W każdym z analizowanych aspektów porównawczych wzorzec ten jest opisany jako podstawa analizy.

Dla zobrazowania dynamiki zmian systemu Funduszy Ochrony Środowiska w analizie odniesiono się również do danych pochodzących z opublikowanego w 2005 roku raportu „Zazielenić fundusze – społeczny monitoring funduszy ochrony środowiska” (Związek Stowarzyszeń Polska Zielona Sieć, Kraków, kwiecień 2005) oraz opracowania „Ocena zasad udzielania krajowej i zagranicznej pomocy na edukację ekologiczną w latach 2002 – 2006” (Dr Tomasz Dziurbejko, Białystok 2007). Dla lepszego zobrazowania kontekstu zmian krajowych funduszy publicznych uwzględniono również doświadczenia i procedury Funduszu Inicjatyw Obywatelskich - FIO. W ramach uszczegółowienia przedmiotu analizy skorzystano także z efektów monitoringu publikowania Sprawozdań z działalności funduszy oraz wskaźników oceny prowadzonego przez Polską Zieloną Sieć („Jak działają fundusze – WFOSiGW 2007”, raport, Polska Zielona Sieć).

## **2.2. Przedmiot analizy**

Podstawowym aktem prawnym dla krajowych Funduszy Ochrony Środowiska jest Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska. (Dz. U. Nr 62, poz. 627) precyzująca sposób funkcjonowania Funduszy Ochrony Środowiska i ich kompetencje. System działania funduszy został opisany w Dziale II Ustawy. Ustawa zalicza fundusze do kategorii instytucji ochrony środowiska.

Zgodnie z Ustawą Prawo Ochrony Środowiska Narodowy Fundusz i wojewódzkie fundusze mają osobowość prawną i w rozumieniu ustawy o finansach publicznych są odpowiednio państwowym funduszem celowym oraz wojewódzkimi funduszami celowymi. Ustawa określa źródła ich finansowania oraz cele, na które przeznaczane mogą być środki funduszy.

Art. 409.

Środki wojewódzkich funduszy przeznacza się na wspomaganie działalności, o której mowa w art. 406 pkt 1–11, oraz na dofinansowywanie:

- 1) inwestycji ekologicznych realizowanych ze środków pochodzących z Unii Europejskiej oraz funduszy krajowych;
- 2) działań związanych z utrzymaniem i zachowaniem parków oraz ogrodów, będących przedmiotem ochrony na podstawie przepisów o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami;
- 3) badań, upowszechniania ich wyników, a także postępu technicznego w zakresie ochrony środowiska i gospodarki wodnej;
- 4) opracowywania i wdrażania nowych technik i technologii, w szczególności dotyczących ograniczania emisji i zużycia wody, a także efektywnego wykorzystywania paliw;
- 5) zapobiegania lub usuwania skutków zanieczyszczenia środowiska, w przypadku gdy nie można ustalić podmiotu za nie odpowiedzialnego;
- 6) systemu kontroli wnoszenia przewidzianych ustawą opłat za korzystanie ze środowiska, a w szczególności tworzenia baz danych podmiotów korzystających ze środowiska obowiązanych do ponoszenia opłat;
- 7) opracowywania planów służących gospodarowaniu zasobami wodnymi oraz utworzenia katastru wodnego;

- 7a) prowadzenia obserwacji terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których występują te ruchy;
- 8) innych zadań służących ochronie środowiska i gospodarce wodnej, wynikających z zasady zrównoważonego rozwoju, ustalonych w planach działalności wojewódzkich funduszy, w tym na programy ochrony środowiska, programy ochrony powietrza, programy ochrony przed hałasem, plany gospodarki odpadami, plany działań krótkoterminowych, o których mowa w art. 92 ust. 1, a także na realizację powyższych planów i programów;
- 9) zadań związanych ze zwiększeniem lesistości kraju oraz zapobieganiem i likwidacją szkód w lasach spowodowanych przez czynniki biotyczne i abiotyczne;
- 10) opracowań planów ochrony obszarów objętych ochroną na podstawie ustawy o ochronie przyrody oraz prowadzenie monitoringu przyrodniczego;
- 11) działań, o których mowa w *ustawie z dnia 8 czerwca 2001 r. o przeznaczeniu gruntów rolnych do zalesienia (Dz. U. Nr 73, poz. 764 oraz z 2003 r. Nr 46, poz. 392)*<sup>32)</sup>, w tym pokrywanie kosztów sporządzania planów zalesień oraz kosztów sadzonek przekazanych rolnikom w celu zalesienia gruntów rolnych;
- 12) przeciwdziałania klęskom żywiołowym i likwidacji ich skutków dla środowiska;
- 13) działań polegających na zapobieganiu i likwidacji poważnych awarii i ich skutków;
- 14) kosztów gospodarowania odpadami z wypadków, o których mowa w art. 17b ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach.

#### Art. 410.

1. Środki Narodowego Funduszu przeznacza się na wspomaganie działalności, o której mowa w art. 406 pkt 1–11 i art. 409 pkt 1–13, oraz na:

- 1) rozwój przemysłu produkcji środków technicznych i aparatury kontrolno-pomiarowej, służących ochronie środowiska i gospodarce wodnej;
- 2) rozwój specjalistycznego potencjału wykonawczego służącego realizacji inwestycji na rzecz ochrony środowiska i gospodarki wodnej;
- 3) rozwój sieci stacji pomiarowych, laboratoriów i ośrodków przetwarzania informacji, służących badaniu stanu środowiska;
- 4) realizację kompleksowych programów badawczych, rozwojowych i wdrożeniowych służących ochronie środowiska i gospodarce wodnej oraz programów edukacji ekologicznej;
- 5) wspomaganie realizacji wojewódzkich i ponadwojewódzkich programów ochrony środowiska, programów ochrony powietrza, programów ochrony przed hałasem, planów gospodarki odpadami oraz planów gospodarowania wodami;

<sup>32)</sup> Ustawa utraciła moc z dniem 15 stycznia 2004 r. na podstawie art. 15 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (Dz. U. Nr 229, poz. 2273), który wszedł w życie z dniem 15 stycznia 2004 r.

5a) wydatki, o których mowa w art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 14 lipca 2000 r. o restrukturyzacji finansowej górnictwa siarki (Dz. U. Nr 74, poz. 856 oraz z 2003 r. Nr 175, poz. 1693);

6) realizację innych zadań służących ochronie środowiska i gospodarce wodnej, wynikających z zasady zrównoważonego rozwoju, ustalonych w planie działalności Narodowego Funduszu.

2. Środki Narodowego Funduszu można przeznaczać za zgodą ministra właściwego do spraw środowiska na wspieranie projektów i inwestycji, o których mowa w ust. 1, poza granicami kraju.

Szczegółowe zasady funkcjonowania poszczególnych funduszy określają ich akty wewnętrzne, jak statuty, zasady, kryteria, regulaminy, itp. Ma to szczególne znaczenia dla zakresu wsparcia w poszczególnych obszarach, bo to właśnie na poziomie każdego funduszy w sposób suwerenny i autonomiczny określana są priorytety oraz programy wsparcia. Jest to ważne ze względu na rozległe kompetencje przyznane przepisami Ustawy.

### **3. Dokumentacja procesu decyzyjnego**

Dla oceny zasad funkcjonowania krajowego systemu Funduszy Ochrony Środowiska przeprowadzona analizę dokumentacji procesu decyzyjnego. W badaniu zanalizowano dokumenty proceduralne, dokumenty pomocnicze dla beneficjentów oraz udokumentowanie prowadzonego procesu naboru i oceny wniosków, a także przyznawania dofinansowania. Oceniono dostępność oraz jakość dokumentów pod kątem ich przydatności dla beneficjentów oraz jawności i możliwości społecznego nadzoru nad funduszami publicznymi. Dokumentacja procesu decyzyjnego, w tym jasność, czytelność i spójność procedur, posiada kluczowe znaczenie z punktu widzenia jakości procesu decyzyjnego oraz skuteczności wsparcia. Dostępność dokumentacji jest również kluczowym czynnikiem umożliwiającym, bądź też ograniczającym możliwość oceny zasad funkcjonowania funduszy.

#### **3.1. Dokumenty proceduralne**

##### **Wytyczne**

Jako wzorcowe informacje dla oceny dokumentów proceduralnych przyjęto dostępność dokumentów programowych, wniosków aplikacyjnych, szczegółowego opisu procedury, szczegółowych kryteriów i regulaminów, w tym kart oceny wniosków. Informacje stanowiące wzorzec porównawczy przyjęto na podstawie kluczowych cech identyfikujących jakość procedur decyzyjnych w „funduszach europejskich”.

## Dane

Fundusz	Zasady na www	Kryteria na www	Szczegółowe kryteria / Regula min	Wzory wniosków	Szczegółowy opis procedury oceny	Karta oceny	Uwagi
Białystok	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	Procedura – przyjmowania i rozpatrywania wniosków, zawierania i realizacji umowy, nadzorowanie realizacji umowy (dokument wewnętrzny Systemu Zarządzania Jakością).
Gdańsk	TAK	TAK	TAK	TAK	BRAK	TAK (dokument wewnętrzny niepublikowany)	Regulamin konkursu na zadania z zakresu edukacji ekologicznej, brak szczegółowych kryteriów oceny na stronie
Katowice	TAK	TAK	TAK	TAK	BRAK	BRAK	W zakresie edukacji regulamin tylko konkurs dla mediów. Regulaminy inwestycyjne i profilaktyki zdrowotnej Regulamin udzielania dofinansowania przedsięwzięć z zakresu ochrony środowiska współfinansowanych z Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, usuwania azbestu...
Kielce	TAK	TAK	BRAK	TAK	TAK (dokument wewnętrzny niepublikowany)	TAK (dokument wewnętrzny niepublikowany)	Dostępny na serwisie dokument precyzujący rozpatrywanie kart informacyjnych, ale tylko dla zadań z zakresu ochrony powietrza. Dokument „Procedury dofinansowania zadania” wewnętrzny niepublikowany.
Kraków	TAK	BRAK	TAK	TAK	TAK	TAK	Opis procedury wg „Cyklu Rozpatrywania Wniosków i Wyboru Zadań”
Lublin	TAK	TAK	TAK	TAK	BRAK	TAK	Na stronie www dostępny regulamin brak szczegółowych kryteriów oceny
Łódź	TAK	TAK	BRAK	TAK	TAK	TAK (niejawna)	„Procedury składania i rozpatrywania wniosków o dofinansowanie zadań ze środków WFOŚiGW”
Olsztyn	TAK	BRAK	TAK	TAK	TAK	BRAK	„Regulamin programów dofinansowania” „Schemat obiegu



							dokumentów” określający procedury na stronie www
Opole	TAK	TAK	BRAK	TAK	TAK	TAK (niejawna)	„Procedura składania i rozpatrywania wniosków o dofinansowanie”
Poznań	TAK	TAK	BRAK	TAK	BRAK	BRAK	
Rzeszów	TAK	TAK	TAK	TAK	BRAK	TAK	
Szczecin	TAK	TAK	BRAK	TAK	BRAK	BRAK	
Toruń	TAK	BRAK	BRAK	TAK	TAK	BRAK	
Warszawa	TAK	TAK	TAK	TAK	BRAK	BRAK	
Wrocław	TAK	TAK	TAK (ale nie udostępniany w internecie)	TAK	BRAK	TAK	„Zasady funkcjonowania Komisji Konsultacyjnej ds. Edukacji Ekologicznej”
Zielona Góra	TAK	TAK	BRAK	TAK	BRAK	BRAK	
NFOŚiGW	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK (dokument wewnętrzny)	
FIO	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	

## Analiza

W przypadku wszystkich funduszy stwierdzono występowanie na serwisach internetowych pełnych wniosków o dofinansowanie, co świadczy o wykorzystywaniu internetu jako standardowej formy komunikacji i udostępniania informacji. Standardy te nie są jednak w pełni realizowalne w przypadku innych dokumentów proceduralnych.

Podstawowymi dokumentami programowymi dla krajowego systemu Funduszy Ochrony Środowiska są „Kryteria wyboru przedsięwzięć finansowanych ze środków funduszy” oraz „Zasady udzielania i umarzania pożyczek, udzielania dotacji oraz dopłat do oprocentowania preferencyjnych kredytów i pożyczek”, ustalenie których to dokumentów należy zgodnie z Art. 411 Prawa ochrony środowiska do zadań rad nadzorczych funduszy.

Przeprowadzona w maju 2007 analiza dostępności dokumentów na serwisach www wskazała, że dla wszystkich funduszy dostępne były „Zasady udzielania i umarzania pożyczek, udzielania dotacji oraz dopłat”. Z kolei występowanie dokumentu proceduralnego w postaci „Kryteriów wyboru przedsięwzięć finansowanych ze środków funduszy” stwierdzono na 12 serwisach wojewódzkich funduszy i serwisie NFOŚiGW. Dokumenty dotyczące kryteriów były niedostępne na aż 4 serwisach (WFOŚiGW w Krakowie, Lublinie, Olsztynie i Toruniu).

W rezultacie skierowania przez zespół badawczy wniosków o przekazanie niedostępnych na serwisach dokumentów udało się pozyskać *Zasady* i *Kryteria* dla wszystkich funduszy za wyjątkiem WFOŚiGW w Krakowie, który w autoryzowanej ankiecie poinformował o fakcie braku tego dokumentu dla funduszu. W tym miejscu należy jednak dodać, że w przypadku WFOŚiGW w Krakowie pomimo niewystępowania dokumentu o nazwie *Kryteria* stwierdzono szereg dokumentów precyzujących rzeczywiste kryteria w tym m.in. „Regulamin Konkursu na realizację zadań nieinwestycyjnych z zakresu edukacji ekologicznej” wraz z kartami oceny projektów.

Analiza udostępnionych dokumentów wskazuje, że uchwalane przez rady nadzorcze *Zasady* są dokumentami o zbliżonej strukturze i treści. Są to dokumenty ogólne określające podstawy funkcjonowania funduszy w zakresie dystrybucji środków. Zawierają one przede wszystkim ogólne sformułowania dotyczące przedmiotu dofinansowania, jej wielkości oraz typów potencjalnych beneficjentów. Również dokumenty w formie *Kryteriów* zawierają zwykle ogólne informacje o cechach projektów branych pod uwagę podczas oceny wniosków. Ogólność i pobieżność dokumentów proceduralnych funduszy w formie *Zasad* i *Kryteriów* ogranicza jasność i czytelność procesu decyzyjnego oraz uniemożliwia przeprowadzenie szczegółowej analizy porównawczej procedur decyzyjnych w poszczególnych funduszach.

W procesie badawczym stwierdzono występowanie dokumentów doprecyzowujących procedury oceny i wyboru w przypadku części funduszy. Dokumenty te mają formę szczegółowych kryteriów bądź też regulaminów, opisów procedur oceny, bądź też kart oceny wniosków z informacją o przyznanej punktacji.

Szczegółowe dokumenty precyzujące kryteria i regulaminy oceny wniosków zidentyfikowano w przypadku 7 funduszy wojewódzkich oraz Narodowego Funduszu. Występowania szczegółowych oraz jawnych kryteriów oceny wniosków nie stwierdzono w ponad połowie funduszy to jest w 9 funduszach wojewódzkich (WFOŚiGW w Białymstoku, Kielcach, Łodzi, Opolu, Poznaniu, Szczecinie, Toruniu, Wrocławiu i Zielonej Górze). Występowanie szczegółowych kryteriów i regulaminów w przypadku 7 funduszy wojewódzkich nie oznacza jednak pełnej jasności i czytelności kryteriów decyzyjnych w ich przypadku. W niektórych funduszach szczegółowe kryteria i regulaminy dotyczą bowiem tylko fragmentu wydatkowania funduszy na edukację ekologiczną. I tak w przypadku WFOŚiGW w Katowicach zidentyfikowane procedury dotyczą tylko regulaminów dotyczących konkursu dla mediów oraz inwestycji, zaś w WFOŚiGW w Krakowie sprecyzowane procedury dotyczą przede wszystkim działań prowadzonych przez pozarządowe organizacje ekologiczne.

Równolegle stwierdzić należy, że nieudostępnianie szczegółowych dokumentów proceduralnych nie musi oznaczać ich braku. Sytuacja taka ma miejsce przykładowo w przypadku WFOŚiGW we Wrocławiu, gdzie zidentyfikowano szczegółowe procedury oceny wniosków w formie „Regulaminu oceny wniosków przez Komisję Konsultacyjną ds. Edukacji Ekologicznej” nie są one jednak upubliczniane na stronach internetowych. – a jedynie mogą być udostępnione w biurze Funduszu.

Szczegółowy i dostępny opis procedury oceny wniosków stwierdzono na serwisach internetowych w przypadku zaledwie 5 funduszy wojewódzkich (WFOŚiGW w Krakowie, Łodzi, Olsztynie, Opolu i Toruniu) oraz w przypadku Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. W przypadku WFOŚiGW w Krakowie szczegółowy opis procedury ma wzorcową formę „*Cyklus rozpatrywania wniosków i kryteriów wyboru zadań*” (jednak pomimo powoływania się na ten dokument nie znaleziono go na serwisie internetowym WFOŚiGW w Krakowie). Z kolei WFOŚiGW w Łodzi udostępnia dokument precyzujący „*Procedury składania i rozpatrywania wniosków o dofinansowanie zadań ze środków WFOŚiGW*”, WFOŚiGW w Olsztynie „*Regulamin programów dofinansowania*” oraz „*Schemat obiegu dokumentów*” zaś WFOŚiGW w Opolu „*Procedurę składania i rozpatrywania wniosków o dofinansowanie*”.

Jednymi z precyzyjnych dokumentów pozwalających ocenić proces oceny wniosków mogą być również karty oceny prezentujące również kryteria oceny punktowej. W trakcie przeprowadzonej analizy stwierdzono stosowanie kart oceny w przypadku 8 funduszy wojewódzkich i Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Przy czym w przypadku aż 4 funduszy struktura i treść tego dokumentu była niejawna (WFOŚiGW w Gdańsku, Kielcach, Łodzi, Opolu i NFOŚiGW).

Dla porównania z krajowym systemem Funduszy Ochrony Środowiska oceniono również udostępnianie i jakość dokumentów proceduralnych programu krajowego Fundusz Inicjatyw Obywatelskich FIO. W przypadku FIO stwierdzono pełne występowanie dokumentów proceduralnych w formie dokumentów programowych, szczegółowych kryteriów, szczegółowych opisów procedur oceny, kart oceny projektów wraz z systemem punktacji wniosków. W aspekcie udostępnienia i jakości dokumentów proceduralnych FIO stwierdzono zgodność obowiązujących w tym funduszu standardów z praktyką stosowaną aktualnie w „funduszach europejskich”.

### **Podsumowanie**

Zakres i szczegółowość dokumentów proceduralnych w krajowym systemie Funduszy Ochrony Środowiska odbiega znacznie od standardów stosowanych w „funduszach unijnych”. Większość udostępnionych przez fundusze dokumentów ma charakter ogólny. Szczególnie istotny jest brak w większości funduszy szczegółowych kryteriów oceny wniosków i dokumentów precyzujących procedury decyzyjne. Dużym problemem jest również brak dostępności dokumentów oraz niejawny i wewnętrzny charakter kart oceny wniosków w przypadku części funduszy. Ograniczenia w dostępności dokumentów proceduralnych oraz niski poziom ich doprecyzowania nie zapewniają wnioskodawcom pełnej informacji o procedurach wyboru wniosków oraz utrudniają możliwości społecznej kontroli nad wydatkowaniem funduszy.

### **Rekomendacje**

1. Dla zwiększenia efektywności wydatkowania środków w krajowym systemie Funduszy Ochrony Środowiska oraz jawności i jakości procesu decyzyjnego należy wdrożyć w poszczególnych funduszach wspólne standardy jakości i dostępności dokumentów proceduralnych. Przy wypracowaniu standardów skorzystać można z doświadczeń NFOŚiGW, FIO oraz części WFOŚiGW.
2. Konieczne jest pełne udostępnianie dokumentów proceduralnych w tym w szczególności Zasad i Kryteriów przyjmowanych przez rady nadzorcze funduszy.
3. Wskazane jest opracowanie i upublicznienie szczegółowych kryteriów oceny wniosków oraz dokumentów określających szczegółowe procedury decyzyjne zawierające m.in. informacje o schemacie oceny i terminach poszczególnych etapów.
4. Wskazane jest opracowanie i upublicznienie kart oceny projektów, zawierających również informacje o szczegółowych kryteriach oceny merytorycznej.

### 3.2. Dokumenty pomocnicze

#### Wytyczne

W tej części badania zanalizowano dokumenty i informacje ułatwiające beneficjentom przygotowanie wniosków. Jako wzorcowy model dla oceny dokumentów pomocniczych przyjęto: dostępność szczegółowych instrukcji dla beneficjentów, publikowanie wiążących informacji FAQ (Frequently Asked Question), dostępność szczegółowych informacji o kosztach kwalifikowanych i niekwalifikowanych oraz wzorów umów i dokumentów rozliczeniowych. Zakres wzorca porównawczego przyjęto na podstawie uśrednionych standardów dobrych praktyk informowania beneficjentów w „funduszach europejskich”.

#### Dane

Fundusz	Szczegółowa instrukcja dla beneficjenta	Publikowane FAQ	Informacja o kosztach kwalifikowanych	Informacja o kosztach niekwalifikowanych	Wzór umowy	Wzory dokumentów rozliczeniowych.
Białystok	BRAK	BRAK	BRAK	TAK	BRAK	TAK
Gdańsk	BRAK (tylko instrukcja dotycząca pomocy publicznej)	BRAK	TAK – ale tylko dla inwestycji	BRAK	BRAK	BRAK
Katowice	TAK (jako element wniosku, jest również dostępny dokument „Informacja na temat sposobu składania wniosków o dofinansowanie”)	BRAK	TAK	BRAK	BRAK (są „Ogólne warunki zawierania umów i wypłaty środków”)	BRAK
Kielce	TAK (instrukcja dla beneficjenta znajduje się we wzorach Karty Informacyjnej Zadania oraz Wniosku)	BRAK	TAK	TAK	BRAK	TAK Dokumenty pomocnicze w formie protokołów odbioru, konkursów etc.
Kraków	TAK (objaśnienia we wniosku oraz podręczniki dla zadań inwestycyjnych)	BRAK	BRAK	BRAK	BRAK	BRAK
Lublin	BRAK	BRAK	BRAK	TAK	BRAK	BRAK

Łódź	BRAK	BRAK	TAK	TAK	BRAK	TAK „Wzór opisywania rachunków i faktur” „Wzór programu” „Instrukcja rozliczania kosztów zadania dofinansowanego ze środków WFOŚiGW”
Olsztyn	TAK (instrukcja wypełniania wniosku)	BRAK	BRAK	BRAK	TAK także wzór rozliczeń	
Opole	TAK	BRAK	BRAK	BRAK	BRAK	BRAK
Poznań	BRAK	BRAK	BRAK	BRAK	BRAK (pomimo występowania działu „Umowy i załącznik i”)	TAK Instrukcje dotyczące załączników i wzory dokumentów rozliczeniowych
Rzeszów	BRAK	BRAK	BRAK	TAK	BRAK	TAK
Szczecin	BRAK (występuje instrukcja we wstępnej Karcie Informacyjnej zadania)	BRAK	BRAK	BRAK	BRAK	TAK Wzory dokumentów rozliczeniowych oraz instrukcja dot. rozliczania zadania dostępna na stronie.
Toruń	BRAK	TAK (ale w wersji szczytkowej – tylko 1 odpowiedź brak daty i procedury zgłaszania pytań).	BRAK	BRAK	TAK	TAK Dostępne wzory dokumentów rozliczeniowych (karty efektów, wzory sprawozdań)
Warszawa	TAK (instrukcja „Jak wypełniać wnioski” oraz wskazówki we wniosku dotyczące wypełniania harmonogramu rzeczowo-finansowego)	TAK (ale w wersji szczytkowej – tylko 4 odpowiedzi brak daty i procedury zgłaszania pytań).	BRAK	TAK	BRAK	TAK Wzory dokumentów rozliczeniowych oraz instrukcja dot. rozliczania zadania dostępna na stronie.
Wrocław	TAK	TAK (ale w wersji szczytkowej – tylko 3 odpowiedzi brak daty i procedury zgłaszania pytań).	TAK	TAK	BRAK	TAK „Instrukcja rozliczania środków WFOŚiGW udzielonych podmiotom na dofinansowanie zadań”, protokoły odbiorów; wzory dokumentów rozliczeniowych.

		pytań).				
Zielona Góra	TAK	BRAK	BRAK	BRAK	BRAK	BRAK
NFOŚiGW	TAK (jako element wniosku)	BRAK	BRAK	BRAK	BRAK	BRAK
FIO	TAK	TAK	TAK	TAK	BRAK	BRAK

## Analiza

Udostępnienie dokumentów pomocniczych, podobnie jak dokumentów proceduralnych, wykazuje dużą różnorodność w poszczególnych funduszach. W przypadku ponad połowy Wojewódzkich Funduszy Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej nie stwierdzono występowania szczegółowej instrukcji dla beneficjentów. Instrukcje dostępne były w 7 regionalnych funduszach (WFOŚiGW w Katowicach, Krakowie, Olsztynie, Opolu, Warszawie, Wrocławiu i Zielonej Górze) oraz w Narodowym Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. W większości przypadków instrukcje dla beneficjentów miały charakter objaśnień będących częścią wniosku. Tylko w przypadku 3 funduszy stwierdzono występowanie odrębnych dokumentów o charakterze instrukcji.

W wielu „funduszach europejskich” dobrą praktyką jest publikowanie wiążących informacji FAQ (Frequently Asked Question). W przypadku krajowego systemu Funduszy Ochrony Środowiska nie jest to standardem. Występowanie FAQ stwierdzono zaledwie w 3 funduszach (WFOŚiGW w Warszawie, Wrocławiu i Toruniu), przy czym na stronach wszystkich Funduszy FAQ występowało w wersji szcztkowej. Na serwisie internetowym WFOŚiGW w Warszawie znaleziono 4 odpowiedzi, zaś WFOŚiGW w Toruniu zaledwie jedną. W obu przypadkach brakowało informacji o aktualności odpowiedzi (np. w formie daty jej udzielenia) oraz informacji o procedurze zadawania pytań.

Szcztkowe jest również udostępnianie szczegółowych informacji o kosztach kwalifikowalnych i niekwalifikowalnych. Szczegółową informację o kosztach kwalifikowalnych zidentyfikowano jedynie w przypadku WFOŚiGW w Katowicach, Kielcach, Łodzi i Wrocławiu (WFOŚiGW w Gdańsku udostępnia informacje o kosztach kwalifikowanych, ale jedynie dla inwestycji). Listy przykładowych kosztów niekwalifikowanych stwierdzono natomiast w 6 funduszach (WFOŚiGW w Białymstoku, Kielcach, Lublinie, Rzeszowie, Warszawie i Wrocławiu). Tematyka kosztów kwalifikowalnych, z racji na jej istotność, poruszana będzie jeszcze w dalszej części raportu.

Analiza dotycząca dostępności dla beneficjentów umów na etapie tworzenia wniosków o dofinansowanie wskazuje na niedoceniającie wagi tych informacji. Tylko dwa fundusze (WFOŚiGW w Olsztynie i Toruniu) udostępniają wzory umów. Lepiej wygląda sytuacja jeśli chodzi o udostępnianie beneficjentom dokumentów rozliczeniowych. Instrukcje rozliczania oraz wzory dokumentów rozliczeniowych (np. zestawienia rozliczeniowe i protokoły odbioru) stwierdzono w przypadku 7 funduszy (WFOŚiGW w Kielcach, Łodzi, Poznaniu, Rzeszowie, Szczecinie, Warszawie i Wrocławiu). Wzorów umów oraz wzorów dokumentów rozliczeniowych nie znaleziono natomiast na serwisie internetowym Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

Interesujące są działania informacyjne adresowane do beneficjentów prowadzone przez niektóre fundusze. Najpełniejszy zakres informacji udostępnia WFOŚiGW w Rzeszowie. Portal

beneficjenta WFOŚiGW w Rzeszowie zapewnia dostęp do szczegółowych danych nt. działalności funduszu z możliwością uzyskania przez beneficjentów wglądu do złożonych i podpisanych wniosków własnych. W przypadku chęci uczestnictwa w tym portalu Beneficjenci proszeni są o przesłanie pocztą lub złożenie w rzeszowskim biurze WFOŚiGW wypełnionego formularza zgłoszeniowego. Ciekawe i potencjalnie przydatne dla beneficjentów informacje udało się znaleźć na serwisie WFOŚiGW w Szczecinie. Fundusz ten udostępnia przygotowany przez niezależną firmę dokument „*Analiza i ocena efektywności funkcjonowania WFOŚiGW*”, jednak z racji na analizowany rok 2004 prezentowany dokument przedstawia tylko sytuację historyczną. Z kolei WFOŚiGW w Warszawie publikuje e-biuletyn informacyjny WFOŚiGW zawierający m.in. informacje o najczęściej pojawiających się nieprawidłowościach w składanych wnioskach inwestycyjnych, zaś WFOŚiGW we Wrocławiu publikuje biuletyn internetowy Ekogoniec, zawierający jednak głównie teksty promocyjne.

Na tle krajowego systemu Funduszy Ochrony Środowiska praktyka Funduszu Inicjatyw Obywatelskich FIO w zakresie udostępniania informacji dla beneficjentów prezentuje się korzystnie. FIO udostępnia szczegółową instrukcję dla beneficjentów, w pełni działające FAQ, dokumenty precyzujące koszty kwalifikowalne i niekwalifikowalne. Brak natomiast udostępniania przez FIO na etapie przygotowywania wniosków wzorów umów i dokumentów rozliczeniowych.

### **Podsumowanie**

Wyrażona dostępnością i precyznością dokumentów pomocniczych jakością procesu komunikowania się z beneficjentem w krajowym systemie Funduszy Ochrony Środowiska odbiega znacznie od standardów stosowanych w „funduszach unijnych”. Znacznym utrudnieniem dla beneficjentów jest brak w większości funduszy szczegółowych instrukcji i podręczników dla beneficjentów, brak szczegółowych informacji o kosztach kwalifikowalnych i niekwalifikowalnych, brak wzorów umów i dokumentów rozliczeniowych. Istotnym ograniczeniem jest również brak systemu wiążących odpowiedzi FAQ. Pracownicy funduszy w trakcie przeprowadzenia ankiet deklarowali współpracę z beneficjentami przy przygotowaniu wniosków i odpowiadanie na zadawane przez nich pytania. Jednak tego typu odpowiedzi mają charakter niewiązący, trudno jest monitorować ich jakość i adekwatność, udzielane odpowiedzi nie mogą być wykorzystywane przez innych beneficjentów. Pewnym problemem jest również różnorodność i występująca w przypadku wielu funduszy nieczytelność udostępniania informacji na serwisach www.

### **Rekomendacje**

1. W celu ułatwienia beneficjentom składania dobrze przygotowanych wniosków wskazane jest udostępnienie przez FOŚ: szczegółowych instrukcji przygotowania wniosków, precyzyjnych informacji o kosztach kwalifikowalnych i niekwalifikowalnych, wzorów umów oraz dokumentów rozliczeniowych, a także uruchomienie systemu publikowania wiążących informacji FAQ.
2. Wskazane jest dopracowanie i w miarę możliwości ujednoczenie struktury serwisów internetowych Funduszy Ochrony Środowiska dla ułatwienia dostępności i czytelności informacji.
3. Należy rozważyć możliwość wprowadzenia dodatkowych narzędzi informacyjnych, np. w formie e-biuletynów oraz zaawansowanych portali dla beneficjentów.

### 3.3. Dokumentacja procesu naboru i oceny wniosków

#### Wytyczne

W badaniu zanalizowano dostępność informacji o procesie naboru wniosków na kolejnych etapach procedury obejmującej: rejestrację wniosków, ocenę formalną, ocenę merytoryczną i decyzję o dofinansowaniu. Jako wzorcowy model dla oceny dokumentacji procesu decyzyjnego przyjęto wiodące dobre praktyki funkcjonujące w „funduszach europejskich”.

#### Dane

Fundusz	Lista złożonych wniosków na www	Lista wniosków po ocenie formalnej na www	Lista wniosków po ocenie merytorycznej na www	Wynik oceny merytorycznej na www	Lista przyznanych dotacji na www	Lista przyznanych dotacji w sprawozdaniu rocznym	Uwagi
Białystok	BRAK	BRAK	BRAK	BRAK	BRAK	TAK	
Gdańsk	BRAK	BRAK	BRAK	BRAK	BRAK	TAK	Ale brak nazwy beneficjenta.
Katowice	BRAK	BRAK	BRAK	BRAK	TAK	TAK	Lista zawiera informacje o nazwie beneficjenta, zadania, kwocie dotacji (brak informacji o wartości zadania)
Kielce	BRAK	BRAK	BRAK	BRAK	TAK (na BIP w informacjach z posiedzeń Zarządu i Rady)	TAK	Lista zadań zgłoszonych i wstępnie zakwalifikowanych dostępne są dla zadań z zakresu ochrony powietrza
Kraków	BRAK	BRAK	BRAK	BRAK	CZĘŚCI OWO (lista wybranych też pozainwestycyjnych)	TAK	Ale tylko beneficjent i kwota.
Lublin	BRAK	BRAK	BRAK	BRAK	BRAK	BRAK	Tylko cel wydatków, ilość zawartych umów i ich wartość
Łódź	BRAK	BRAK	BRAK	BRAK	TAK	BRAK	Lista pomocy udzielonej przez WFOŚiGW zawiera nazwę beneficjenta, nazwę zadania i kwotę pomocy. Brak informacji czy jest to lista kompletna i za jaki okres.
Olsztyn	BRAK	BRAK	BRAK	BRAK	BRAK	TAK	Ale brak całkowitej wartości projektu.
Opole	BRAK	BRAK	BRAK	BRAK	BRAK	TAK	



Poznań	BRAK	BRAK	BRAK	BRAK	BRAK	BRAK	Jest ilość umów i kwota dofinansowania projektów dla poszczególnych dziedzin.
Rzeszów	BRAK	BRAK	BRAK	BRAK	BRAK	TAK	Ale brak całkowitej wartości projektu.
Szczecin	BRAK	BRAK	BRAK	BRAK	BRAK	BRAK	Tylko nazwy projektów w Sprawozdaniu. Na stronie wyrywkowe informacje (nazwy wybranych projektów z 2005 roku).
Toruń	BRAK	BRAK	BRAK	BRAK	BRAK	TAK	
Warszawa	BRAK	BRAK	BRAK	BRAK	BRAK	TAK	Ale brak w sprawozdaniu całkowitej wartości projektu.
Wrocław	BRAK	BRAK	BRAK	BRAK	BRAK	TAK	
Zielona Góra	BRAK	BRAK	BRAK	BRAK	BRAK	TAK	W sprawozdaniu tylko beneficjent i nazwa zadania. Na stronie www pojawia się wniosków po wstępnej ocenie w formie „Listy zadań kwalifikujących się do finansowania przez WFOSiGW w Zielonej Górze w roku 2007”. W serwisie jest również „Internetowa Baza Zadań Ochrony Środowiska współfinansowanych przez Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Zielonej Górze” ok. 900 inwestycji dostępna po zalogowaniu
NFOŚiGW	BRAK	BRAK	BRAK	BRAK	BRAK	BRAK	W Sprawozdaniu tylko informacja o wybranych dotacjach.
FIO	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	

### Analiza

Na serwisach Funduszy Ochrony Środowiska, zarówno na poziomie wojewódzkim jak i krajowym, stwierdzono brak informacji pozwalającej zapoznać się z procesem naboru i oceny wniosków. We wszystkich funduszach nie znaleziono informacji o złożonych wnioskach, wnioskach po ocenie formalnej, wnioskach po ocenie merytorycznej oraz informacji o wyniku oceny merytorycznej.

Na ślad informacji napotkano w przypadku WFOŚiGW w Zielonej Górze, gdzie w ramach dwustopniowej procedury oceny wniosków udostępniono wstępną listę „*Listę zadań kwalifikujących się do finansowania przez WFOŚiGW w Zielonej Górze w roku 2007*”.

Serwisy Funduszy Ochrony Środowiska, w nieznacznym stopniu informują również o przyznanych dotacjach. Listę dotacji jako część serwisu internetowego znaleziono tylko w przypadku WFOŚiGW w Katowicach, Kielcach i Łodzi. Listy te zawiera informacje o nazwie beneficjenta, nazwie zadania i kwocie pomocy. W WFOŚiGW informacje znaleźć można było w sprawozdaniach z posiedzeń Zarządu bądź też Rady Funduszu. W przypadku WFOŚiGW w Łodzi brak było jednak informacji czy jest to lista kompletna oraz jakiego okresu dotyczy.

W przypadku części funduszy informacje o liście przyznanych dotacji znaleźć można w *Sprawozdaniach z działalności* funduszy – formalnych dokumentach przyjmowanych przez ich rady nadzorcze. Informacje te jednak, z uwagi na cykl przygotowania i zatwierdzania rocznych sprawozdań są udostępniane ze znacznym opóźnieniem (nawet dwuletnim), nie są w pełni dostępne oraz nie zawierają części informacji.

Przeprowadzone w kwietniu 2007 roku badania serwisów internetowych funduszy wskazały, że tylko 8 wojewódzkich funduszy udostępniało na swoich stronach internetowych *Sprawozdania z działalności* (WFOŚiGW w Gdańsku Krakowie, Kielcach, Poznaniu, Rzeszowie, Olsztynie, Toruniu i Wrocławiu) i 1 fundusz (WFOŚiGW w Białymstoku) na BIP, przy czym w 4 funduszach (WFOŚiGW w Poznaniu, Rzeszowie, Toruniu i Wrocławiu) publikowane sprawozdania były niekompletne. Z kolei w przypadku 1 funduszu (WFOŚiGW w Katowicach) na serwisach internetowych można było znaleźć jedynie *Informacje o działalności*, które to dokumenty noszą charakter bardziej ogólny.

W wyniku formalnych wniosków o udostępnienie informacji publicznej w formie *Sprawozdań z działalności* udało się zespołowi badawczemu uzyskać sprawozdania z wszystkich funduszy. Dodatkowo proces formalnego wnioskowania o *Sprawozdania* spowodował ich pojawienie się na serwisach internetowych 2 kolejnych funduszy (WFOŚiGW w Białymstoku i Lublinie).

Do wszystkich Funduszy zwrócono się z wnioskiem o udostępnienie krótkich opisów wybranych projektów zrealizowanych w okresie 2002-2007, w celu ich zamieszczenia w bazie internetowej [www.ekoprojekty.info](http://www.ekoprojekty.info). Poproszono o nazwę i dane kontaktowe beneficjentów oraz krótki opis zrealizowanych działań wraz z określeniem uzyskanych efektów rzeczowych i ekologicznych. Sporządzenie tych informacji okazało się dla większości funduszy bardzo uciążliwe, tym niemniej uzyskano takie opisy ze wszystkich WFOŚiGW oprócz Krakowskiego, a NFOŚiGW oraz FIO zadeklarowały że prześle opisy z pewnym opóźnieniem, co wynika z bardzo dużej ilości projektów sfinansowanych przez te fundusze w skali całego kraju.

Analiza udostępnionych sprawozdań wskazuje, że w przypadku 12 funduszy wojewódzkich sprawozdania z ich działalności zawierały informacje o przyznanych dotacjach. Informacji takich nie udało się znaleźć w sprawozdaniach 4 funduszy regionalnych (WFOŚiGW w Lublinie, Łodzi, Poznaniu i Szczecinie) oraz w sprawozdaniu NFOŚiGW. W przypadku części funduszy, które umieściły listy dotacji w swoich sprawozdaniach, informacje te były jednak niekompletne. W sprawozdaniu

WFOŚiGW w Gdańsku zabrakło informacji o nazwie beneficjentów, w WFOŚiGW w Krakowie udostępniona jest informacja o beneficjencie i o kwocie dotacji (brak nazwy zadania i całościowej wartości), w WFOŚiGW w Katowicach, Olsztynie, Rzeszowie i Warszawie brakuje informacji o całkowitej wartości zadań, z kolei w sprawozdaniu WFOŚiGW w Olsztynie jest tylko informacja o nazwie beneficjenta i nazwie zadania (brak kwot). Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w swoim sprawozdaniu udziela informacji tylko o wybranych zadaniach.

Dla porównania z krajowym systemem Funduszy Ochrony Środowiska oceniono również dokumentację procesu decyzyjnego w krajowym programie Fundusz Inicjatyw Obywatelskich FIO. W przypadku FIO stwierdzono udostępnianie na stronach kompleksowej informacji o złożonych wnioskach, o wnioskach po ocenie formalnej, wnioskach po ocenie merytorycznej, o wyniku oceny merytorycznej oraz listę przyznanych dotacji. FIO wyznacza zatem nowe krajowe standardy informowania o procedurze wyboru projektów. Zauważyć należy jednak, że część informacji została opublikowana przez FIO w rezultacie krytycznych uwag zgłaszanych przez środowisko organizacji pozarządowych.

### **Podsumowanie**

Udostępnianie przez Fundusze Ochrony Środowiska informacji o procesie naboru i oceny wniosków odbiega istotnie od standardów stosowanych w „funduszach unijnych” oraz praktykowanych przez Fundusz Inicjatyw Obywatelskich. Fundusze praktycznie nie udostępniają publicznie informacji o procesie składania i oceny wniosków na żadnym jej etapie. Również informacje o decyzji funduszy odnośnie udzielenia dofinansowania nie są w większości wypadków publikowane. Praktycznie jedynym źródłem informacji o udzielanych dotacjach są *Sprawozdania z działalności*, jednak są one w nieznacznym stopniu upubliczniane, w części funduszy nie zawierają również istotnych danych. Brak publicznej informacji o procesie naboru i oceny wniosków jest utrudnieniem dla beneficjentów oraz przeszkodą w społecznej kontroli nad funkcjonowaniem funduszy.

### **Rekomendacje**

1. Informacje o procesie naboru i oceny wniosków powinny być w pełni dostępne za pośrednictwem serwisów internetowych Funduszy Ochrony Środowiska. Wskazane jest aby informacje dotyczyły kolejnych etapów procedury to jest: składania wniosków, oceny formalnej, oceny merytorycznej oraz decyzji o dofinansowaniu.
2. Sprawozdania z działalności Funduszy Ochrony Środowiska powinny być w pełni udostępniane na ich serwisach, np w dziale BIP. Sprawozdania powinny zawierać informacje o wszystkich przyznanych dotacjach. Zawarta w Sprawozdaniu kompletna lista dotacji powinna w wersji minimalnej zawierać informacje o: nazwie beneficjenta, nazwie zadania, wartości zadania i kwocie dotacji. Wskazane jest również aby lista dotacji uzupełniona była o krótki opis zadania wraz z informacjami o wskaźnikach efektywności.
3. Roczne zestawienia projektów wykonywane przez pracowników WFOS na potrzeby rocznych sprawozdań powinny zawierać również podstawowe informacje o beneficjencie oraz wykonanych działaniach, tj. dane kontaktowe beneficjenta, krótki opis zrealizowanych działań wraz z podaniem

efektu rzeczowego i ekologicznego. Informacje te są przydatne beneficjentom i powinny być publikowane na stronach internetowych funduszy lub być zamieszczane w innych ogólnodostępnych bazach internetowych.

#### 4. Procedury decyzyjne

##### 4.1. Procedury oceny wniosków

###### Wytyczne

W ramach szczegółowej analizy procedur oceny wniosków dokonano porównania trybu oceny, sposobu oceny wniosków oraz stosowanych kryteriów w poszczególnych funduszach. Dokonano również porównania procedur do procedur stosowanych w „funduszach europejskich”.

##### 4.1.1 Tryb oceny wniosków

Fundusz	Tryb konkursowy	Poziomowość procedury	Uwagi
Białystok	TAK (konkursy na określone zadania)	1-stopniowa	Podstawowy tryb udzielania dotacji jest pozakonkursowy (wnioski przyjmowane na bieżąco). Konkursy ogłaszane na określone zadania lub adresowane do określonych rodzajów wnioskodawców – w określonych terminach.
Gdańsk	TAK (dla edukacji ekologicznej – 2 edycje w ciągu roku)	2-stopniowa (1. Karta Informacyjna 2. Wniosek)	Parki Krajobrazowe i Centrum Informacji i Edukacji Ekologicznej otrzymują dotacje w trybie pozakonkursowym
Katowice	TAK (tylko konkursy dla mediów)	1-stopniowa	
Kielce	NIE	2-stopniowa (1. Karta Informacyjna 2. Wniosek)	
Kraków	TAK – procedury konkursowe i pozakonkursowe	Dla zadań nieinwestycyjnych procedura 1-stopniowa Dla inwestycyjnych 2 stopniowa (1. Karta Informacyjna 2. Wniosek)	Konkursy edukacji ekologicznej – 2 terminy 31.03 i 30.09
Lublin	TAK – procedury konkursowe i pozakonkursowe	1-stopniowa	Konkursy edukacji ekologicznej – 2 terminy 31.04 i 30.09 Nabór wniosków w trybie pozakonkursowym do 30.11 poprzedniego roku
Łódź	NIE	1-stopniowa	
Olsztyn	TAK – procedury konkursowe i pozakonkursowe	1-stopniowa	Konkursy na: promocję ochrony środowiska w mediach, programy aktywnej edukacji ekologicznej i kampanie informacyjno-promocyjne
Opole	NIE (był tryb konkursowy w poprzednich latach)	1-stopniowa	
Poznań	NIE	1-stopniowa	

Rzeszów	TAK	1-stopniowa	Zadania z zakresu edukacji ekologicznej przyjmowane do 28.02 pozostałe na bieżąco
Szczecin	NIE	1-stopniowa	Wnioski na następny rok składa się do 31.12 roku poprzedniego
Toruń	NIE	1-stopniowa	
Warszawa	TAK	2-stopniowa	Do 30.04 przyjmowane są karty informacyjne zadań na rok następny. Do 30.06 przyjmowane są wnioski. W miarę posiadanych środków można składać również wnioski po tym terminie.
Wrocław	NIE	1-stopniowa	
Zielona Góra	TAK (tylko konkursy dla mediów)	2 stopniowa	Do 31.10 przyjmowane są wstępne „Ankiety zgłoszeniowe” dla projektów na kolejny rok. Właściwe wnioski po ocenie formalnej i merytorycznej tworzą listę podstawową i rezerwową/
NFOŚiGW	TAK	1-stopniowa	W roku 2007 2 terminy 15.04 i 31.05 dla publikacji prasowych jeden termin 28.02
FIO	TAK	1-stopniowa	Nabór główny do 07.02 i dodatkowy jesienią.

## Analiza

W zakresie finansowania zadań z zakresu edukacji ekologicznej analizie poddano stosowanie trybu konkursowego, stopniowość procedury oraz terminy naboru.

W połowie Wojewódzkich Funduszy Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej nie stosuje się procedur konkursowych (WFOŚiGW w Kielcach, Łodzi, Opolu, Poznaniu, Szczecinie, Toruniu, Warszawie i Wrocławiu). Przy czym w WFOŚiGW w Opolu zrezygnowano z realizacji konkursów pomimo stosowania procedur konkursowych w poprzednich latach.

W przypadku 9 funduszy wojewódzkich stwierdzono stosowanie procedury konkursowej, jednakże w 2 funduszach (WFOŚiGW w Katowicach i Zielonej Górze) stosowano ją wyłącznie w konkursach medialnych, zaś w WFOŚiGW w Krakowie i w Olsztynie stosowano zarówno procedury konkursowe jak i pozakonkursowe. Z kolei w WFOŚiGW w Gdańsku stosowano ją dla wszystkich podmiotów za wyjątkiem Parków Krajobrazowych i Centrum Informacji i Edukacji Ekologicznej.

W przypadku 5 wojewódzkich funduszy (WFOŚiGW w Gdańsku, Kielcach, Krakowie, Warszawie i Zielonej Górze) stwierdzono stosowanie procedury dwustopniowej. Procedury ta polegała na składaniu wniosku wstępnego (np. w formie Karty Informacyjnej) i dopiero po jego zaakceptowaniu wniosku właściwego. W przypadku WFOŚiGW w Krakowie procedurę dwustopniową stosowano tylko dla zadań inwestycyjnych.

W większości wojewódzkich funduszy ochrony środowiska z uwagi na niestosowanie procedur konkursowych wnioski przyjmowano na bieżąco. W przypadku 2 funduszy (WFOŚiGW w Poznaniu i Szczecinie) pomimo braku procedury konkursowej wnioski przyjmowane były z wyprzedzeniem i w określonym terminie w roku poprzedzającym. W przypadku 2 funduszy wojewódzkich stosujących

procedury konkursowe (WFOŚiGW w Krakowie i Lublinie) stwierdzono stosowanie dwóch terminów naborów.

W przeciwieństwie do większości wojewódzkich funduszy ochrony środowiska Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej i Fundusz Inicjatyw Obywatelskich w pełni stosowały procedury konkursowe. Procedury te były jednostopniowe. NFOŚiGW stosował 2 terminy oficjalnego naboru, zaś FIO jeden (dodatkowe wnioski w jesieni 2007 roku przyjęte zostały z listy rezerwowej). Również większość „funduszy europejskich” stosowało procedury konkursowe, przy czym w wypadku nielicznych funduszy przyjmowano bieżący termin składania wniosków – to jest wnioski przyjmowane były ciągle i oceniane do momentu posiadania środków na ich sfinansowanie.

### Podsumowanie

W rezultacie przeprowadzonej analizy stwierdzono znaczną różnorodność trybu oceny wniosków. Pełna procedura konkursowa stosowana była tylko w części wojewódzkich funduszy ochrony środowiska. Brak konkursów w przypadku pozostałych funduszy utrudniał porównanie jakościowe składanych wniosków. Stosowanie, bądź niestosowanie procedur konkursowych w zależności od rodzaju beneficjentów uznać należy za nieuwzględnianie zasady ich równouprawnienia. Praktyka przyjmowania wniosków na bieżąco, stosowana w większości funduszy, ułatwia beneficjentom ich składanie, z drugiej jednak strony utrudnia porównanie wniosków oraz nie promuje planowania działań z odpowiednim wyprzedzeniem.

### Rekomendacje

1. Należy wprowadzić procedury konkursowe w Funduszach Ochrony Środowiska w celu umożliwienia porównania składanych wniosków oraz uczynienia procesu wyboru. Procedury te powinny być stosowane dla wszystkich beneficjentów. Konkursy powinny mieć ustalone terminy - ogłaszane z wystarczającym wyprzedzeniem. Przy stosowaniu procedur konkursowych można skorzystać z doświadczeń zdobytych w trakcie wydatkowania „funduszy europejskich” a także w procesie oceny wniosków w FIO i NFOŚiGW. Przy tworzeniu procedur konkursowych należy wprowadzać stosunkowo częste terminy naboru w terminach w miarę możliwości uwzględniających kluczowe nabory w „funduszach europejskich” – tak aby ułatwić beneficjentom montaż finansowy tych środków.
2. Wskazane jest rozważenie wprowadzenia dwustopniowej procedury oceny składanych wniosków umożliwiającej lepsze ich przygotowanie i uniknięcie znacznych nakładów pracy w przypadku wniosków, które nie miałyby szans na uzyskanie dofinansowania

#### 4.1.2 Sposób oceny wniosków

Fundusz	Pracownicy funduszu	Komisja społeczna	Zewnętrzni eksperci	Lista rankingowa	Uwagi
Białystok	TAK dla trybu pozakonkursowego	TAK dla trybu konkursowego	NIE	TAK dla procedur konkursowych	W skład Komisji wchodzi przedstawiciel WFOŚiGW, Urzędu Wojewódzkiego i Kuratorium Oświaty

Gdańsk		TAK	NIE	TAK	W skład Komisji wchodzi przedstawiciele WFOŚiGW, Urzędu Marszałkowskiego, Urzędu Wojewódzkiego, NGO
Katowice	TAK	NIE	NIE	BRAK	
Kielce	TAK		NIE	BRAK	Prezes w razie potrzeby może powoływać Komisje i zespoły robocze oraz konsultować z opinii ekspertów
Kraków	TAK	TAK dla trybu konkursowego	NIE	TAK dla procedur konkursowych	W skład Komisji Konsultacyjnej wchodzi przedstawiciele Funduszu, Samorządu Województwa Instytutu Ochrony Przyrody PAN, organizacji ekologicznych (2 osoby)
Lublin	TAK	TAK	NIE	TAK	W skład Komisji Konkursowej wchodzi 5 osób- przedstawiciele organizacji ekologicznych i Funduszu. Lista rankingowa oraz informacje o wynikach konkursu, w tym nazwy i adresy wnioskodawców, tytuły zadań oraz wielkość dotacji są dostępne dla uczestników konkursu w Biurze Funduszu.
Łódź	TAK (ocena formalna)	TAK	NIE	TAK	Lista rankingowa niejawna
Olsztyn	TAK	NIE	NIE	BRAK	
Opole	TAK	NIE	NIE	BRAK	
Poznań	TAK	NIE	NIE	BRAK	
Rzeszów	TAK (ocena formalna)	TAK	NIE	TAK	
Szczecin	TAK (ocena formalna)	TAK	NIE	BRAK	„W miarę potrzeby WFOŚiGW korzysta z opinii ekspertów”
Toruń	TAK	NIE	NIE	BRAK	
Warszawa	TAK	NIE	NIE	BRAK	
Wrocław		TAK	NIE	BRAK	Komisje powołuje przedstawiciel organizacji ekologicznych w Radzie Nadzorczej WFOŚiGW. W jej skład wchodzi przedstawiciele Funduszu, Sejmiku Samorządowego, Kuratorium Oświaty, Wyższych Uczelni, RDLP, Parków Narodowych i organizacji ekologicznych. Komisja działa w oparciu o „Zasady funkcjonowania Komisji Konsultacyjnej ds. Edukacji Ekologicznej” i „Regulamin oceny wniosku” (dokument wraz z punkcją dostępny tylko w biurze WFOŚiGW.
Zielona Góra	TAK	NIE	NIE	BRAK	
NFOŚiGW		TAK dla „Programu wspierania działalności pozarządowych organizacji eko”	TAK	BRAK	Dla „Programu wspierania działalności pozarządowych organizacji ekologicznych” Komisja Selekcyjna przygotowuje listę rankingową (nieudostępnianą przez NFOŚiGW)
FIO	TAK (ocena formalna)	NIE	TAK	TAK	

## Analiza

Decyzje o udzieleniu dofinansowania w krajowych Funduszach Ochrony Środowiska podejmują ich organy. W większości przypadków wniosków z zakresu edukacji ekologicznej, w związku z ich stosunkowo małą wartością finansową, decyzje takie zapadają na poziomie Zarządów Funduszy. Zgodnie z ustawą Prawo ochrony środowiska decyzja Rady Nadzorczej wymagana jest w przypadku dotacji i pożyczek przekraczających 0,5% przychodów uzyskanych przez wojewódzki fundusz w roku poprzednim. Z kolei w Narodowym Funduszu decyzji Rady Nadzorczej wymagają pożyczki powyżej 1.000.000 EURO lub dotacje powyżej 500.000 EURO. Etapami poprzedzającymi decyzje funduszu, zgodnie ze standardami obowiązującymi w „funduszach europejskich” była ocena formalna i merytoryczna – przy czym w większości Funduszy Ochrony Środowiska stwierdzono brak wyraźnego rozgraniczenia procedur oceny formalnej i merytorycznej

We wszystkich badanych funduszach oceny formalnej dokonują pracownicy funduszy. W przypadku większości - bo aż 10 funduszy (WFOŚiGW w Białymstoku, Katowicach, Kielcach, Krakowie, Olsztynie, Opolu, Poznaniu, Toruniu, Warszawie i Zielonej Górze) oceny merytorycznej dokonują również pracownicy funduszy. W pozostałych funduszach korzystano z zewnętrznego wsparcia przy ocenie wniosków. W przypadku 6 funduszy (WFOŚiGW w Gdańsku, Lublinie, Łodzi, Rzeszowie, Szczecinie, Wrocławiu) stwierdzono istnienie komisji, których zadaniem była niezależna ocena wniosków. Z kolei w przypadku WFOŚiGW w Krakowie stwierdzono ocenę merytoryczną zarówno przez pracowników funduszu, jak i przez komisję (w przypadku ogłaszanych konkursów). W każdym z analizowanych funduszy ocena komisji nie miała charakteru wiążącego – służyła jako ocena pomocnicza pozwalająca zarządom funduszy podejmować bardziej zobiektywizowane i uwzględniający szerszy kontekst decyzje. W kilku przypadkach (WFOŚiGW w Krakowie i Wrocławiu) udało się stwierdzić występowanie procedur zwrotnych, w których w przypadku decyzji zarządu odmiennej od decyzji komisji był on zobowiązany do uzasadnienia powyższej rozbieżności. We wszystkich analizowanych funduszach komisje pracowały społecznie, a uczestniczący w ich pracach członkowie nie pobierali z tego tytułu dodatkowego wynagrodzenia.

Udostępnione przez fundusze informacje pozwoliły na analizę składu komisji w 4 wojewódzkich funduszach ochrony środowiska. Skład komisji zależał od rozwiązań przyjętych w poszczególnych funduszach – dotyczyło to zarówno ilości członków, jak i zakresu reprezentowanych przez nich podmiotów. W każdym z analizowanych przypadków w komisji zasiadali przedstawiciele funduszu (byli to przedstawiciele zarządu bądź też rady nadzorczej) oraz organizacji ekologicznych. Dodatkowo w przypadku WFOŚiGW w Gdańsku, Krakowie i Wrocławiu stwierdzono reprezentację w komisji samorządu województwa. Najpełniejszą reprezentację w komisji zidentyfikowano w WFOŚiGW we Wrocławiu gdzie w jej skład wchodził przedstawiciele Funduszu, Sejmiku Samorządowego, Kuratorium Oświaty, wyższych uczelni, lasów państwowych, parków krajobrazowych i narodowych i organizacji ekologicznych. Wszystkie analizowane fundusze nie upubliczniały osobowego składu komisji. Brak upubliczniania danych osobowych komisji utrudnia jawność procesu, z drugiej jednak strony ogranicza naciski na członków komisji.

Stosunkowo rzadkim składnikiem pomocniczej oceny merytorycznej wniosków była praca



zewnętrznych ekspertów. Na ślad ich stosowania napotkano tylko w WFOŚiGW w Szczecinie i NFOŚiGW. Rozwiązanie to było natomiast, wzorem „funduszy europejskich”, w pełni stosowane w Funduszu Inicjatyw Obywatelskich FIO. W FIO oceny merytorycznej projektów, zgodnie z ustalonymi mierzalnymi kryteriami dokonywali niezależni i opłacani eksperci wybrani w trybie konkursowym.

W badaniu oceniono również sposób prezentacji wyników oceny merytorycznej. Występowanie list rankingowych stwierdzono w przypadku 6 wojewódzkich funduszy (WFOŚiGW w Białymstoku, Gdańsku, Krakowie, Lublinie, Łodzi i Rzeszowie), przy czym w WFOŚiGW w Łodzi lista rankingowa miała wyraźnie niejawną charakter, zaś w przypadku pozostałych funduszy nie stwierdzono jej upublicznienia na serwisach internetowych funduszy. Lista rankingowa wniosków była natomiast w pełni dostępna w FIO, podobnie jak w przypadku „funduszy europejskich”.

### Podsumowanie

W większości krajowych Funduszy Ochrony Środowiska stwierdzono brak wykorzystywania zewnętrznej merytorycznej oceny składanych wniosków. Większość funduszy korzystało w procesie oceny merytorycznej wyłącznie z oceny dokonywanej przez własnych pracowników. Brak w większości funduszy praktyki korzystania z pomocniczej oceny zewnętrznej, w formie komisji społecznej lub ekspertów, skutkowało zmniejszeniem obiektywizmu oceny oraz nieuwzględnieniem przy ocenie wniosków szerszej wiedzy i doświadczeń podmiotów praktycznie prowadzących edukację ekologiczną. Kolejnymi czynnikami ograniczającymi obiektywizm oceny były brak wyraźnego rozdzielenia instytucjonalnego procedur oceny formalnej i merytorycznej oraz niestosowanie w większości funduszy list rankingowych umożliwiających ocenę porównawczą.

### Rekomendacje

1. Dla zwiększenia przejrzystości podejmowania decyzji należy instytucjonalnie rozgraniczyć procedury oceny formalnej i merytorycznej oraz udostępnić beneficjentom dokumenty opisujące stosowanie tych procedur.
2. Dla zwiększenia obiektywizmu oceny merytorycznej wniosków należy zastosować zewnętrzne, pomocnicze procedury oceny w formie komisji społecznych lub też niezależnych ekspertów oceniających wnioski.
3. W przypadku stosowania zewnętrznych form oceny merytorycznej wniosków należy zobiektywizować proces naboru członków komisji oraz ekspertów. Należy również przy wykorzystaniu procedur i regulaminów zapewnić bezstronność i niezależność zewnętrznej oceny.
4. Dla przejrzystości procedur oceny oraz zapewnienia możliwości analizy porównawczej należy stosować i upubliczniać listy rankingowe wniosków

#### 4.1.3. Kryteria oceny wniosków

Fundusz	Kryteria merytoryczne opisowe	Mierzalne kryteria oceny	Uwagi
Białystok	OGÓLNE kryterium oceny techniczne (uwzględniającej też aspekt finansowy) kryterium oceny ekologicznej, kryterium zasięgu oddziaływania	TAK Realność i wykonalność przedsięwzięcia (1-3 pkty) jasno określone cele i odbiorcy, atrakcyjność i innowacyjność	Kryteria nie są udostępniane na stronach www

		charakter programowy i zaangażowanie odbiorców i innych podmiotów, ważność i pilność realizacji	
Gdańsk	OGÓLNE Przygotowanie wnioskodawcy; kryteria merytoryczne (efektywność, oryginalność) trwałość, zasadność wydatków i efektywność kosztowa	TAK (niejawne)	
Katowice	OGÓLNE Kryterium zgodności z listą przedsięwzięć priorytetowych, osiągnięcia standardów UE, zintegrowanej efektywności ekologicznej, ekonomicznej i społecznej; stanu przygotowania; finansowe	BRAK	
Kielce	OGÓLNE kryterium zgodności z polityką ekologiczną państwa i województwa; efektywności ekologicznej; efektywności ekonomicznej; uwarunkowań technicznych i jakościowych; zasięgu oddziaływania	BRAK	
Kraków	Brak danych	TAK Znaczenie efektu ekologicznego 30%; cele i odbiorcy 10%; koszt 20%, doświadczenie 10%; realizowalność celu i metodyka 10%; bezpieczeństwo finansowania 10%; udział środków własnych 5%; efekt mnożnikowy 5%	
Lublin	OGÓLNE kryterium zgodności z polityką ekologiczną państwa i województwa; efektywności ekologicznej; efektywności ekonomiczno-technicznej; zasięgu oddziaływania	TAK	Kryteria nie są udostępniane na stronach www
Łódź	OGÓLNE kryterium zgodności z polityką ekologiczną państwa i samorządu województwa, celowości, efektywności ekologicznej; efektywności ekonomiczno-finansowej, zasięgu oddziaływania, techniczno-jakościowe	TAK (niejawne)	
Olsztyn	OGÓLNE celowość - zgodność z priorytetami funduszu; efektywność ekologiczna, efektywność ekonomiczno-techniczna	BRAK	
Opole	OGÓLNE kryteria przedmiotowe, zasięg oddziaływania, kryteria techniczno-ekonomiczne	BRAK	
Poznań	OGÓLNE zgodność z kierunkami finansowania, efektywność ekologiczna, efektywność ekonomiczno-techniczna	BRAK	
Rzeszów	OGÓLNE kryteria przedmiotowe, efektywności ekologicznej, efektywności ekonomiczno-technicznych	TAK kryteria brzegowe (w tym m.in. celowość, wskaźniki, środki własne); kryteria szczegółowe (m.in.. atrakcyjność, zasięg, ilość uczestników, dorobek dotychczas realizowane umowy)	Kryteria dopasowane do poszczególnych poddziedzin: akcji upowszechniających wiedzę ekologiczną, publikacji, audycji, seminariów, konferencji i szkoleń, bazy edukacyjnej, konkursów i olimpiad
Szczecin	OGÓLNE kryterium zgodności z polityką ekologiczną państwa i strategią rozwoju województwa, zgodność z listą przedsięwzięć	BRAK	Preferowane są wnioski 22 ośrodków edukacji tworzących

	priorytetowych, kryterium osiągnięcia standardów UE (inwestycje), kryterium zintegrowanej efektywności ekologicznej, ekonomicznej i społecznej, kryterium efektywności finansowej i ekonomicznej, kryterium oceny technicznej, kryterium przygotowania, zasięgu obszaru		Zachodniopomorską Sieć Ośrodków Edukacji Ekologicznych (powstała z inspiracji WFOŚiGW).
Toruń	OGÓLNE efektywności ekologicznej; efektywności ekonomicznej, kryterium techniczne, kryterium terytorialne	BRAK	Co roku otrzymują dotacje Ośrodki Edukacji Ekologicznej (7) oraz Parki Krajobrazowe (8)
Warszawa	Brak kryteriów ogólnych	TAK kryterium podwyższonego znaczenia merytorycznego (5 pkt), kryterium zasięgu zadania (7 pkt), kryterium stopnia przygotowania zadania (10 pkt), kryterium konstrukcji finansowej zadania (5 pkt), efektu ekologicznego (10), terminu realizacji (3)	Dla kryterium efektu ekologicznego wymieniono zakres priorytetowych działań w poszczególnych podkategoriach
Wrocław	OGÓLNE kryterium zgodności z polityką ekologiczną państwa i województwa; zasięgu oddziaływania, techniczno-ekonomiczne;	TAK jakość- wartość merytoryczna (3 pkt), ponadlokalny charakter (3 pkt), innowacyjność (3 pkt), programowy charakter (3 pkt), zakres współdziałania (3 pkt)	Kryteria nie są udostępnione na stronach www
Zielona Góra	OGÓLNE kryterium zgodności z polityką ekologiczną państwa oraz krajowym, wojewódzkim, powiatowymi i gminnymi programami ochrony środowiska; zasięgu oddziaływania, techniczno-ekonomiczne	BRAK	
NFOŚiGW	Występują kryteria szczegółowe	TAK szczegółowe kryteria oceny punktowej (uwzględniające m.in. zasięg oddziaływania, metodologię, efektywność, referencje) dostosowane do rodzajów projektów	
FIO	Występują kryteria szczegółowe	TAK szczegółowe kryteria punktowe w obrębie grup kryteriów: merytoryczna zawartość projektu, budżet, zasoby osobowe i rzeczowe wnioskodawcy	

## Analiza

Analiza porównawcza kryteriów merytorycznych stosowanych w Funduszach Ochrony Środowiska wskazuje na ich znaczne podobieństwo na poziomie ogólnym. W przypadku dwóch funduszy (WFOŚiGW w Krakowie i Warszawie) nie zidentyfikowano kryteriów ogólnych – w funduszach tych były jednak ustalone kryteria szczegółowe. We wszystkich funduszach stwierdzono występowanie ogólnego kryterium ekonomiczno-finansowego, przy czym w różnych funduszach przybierało ono różne nazwy np. „zasadność wydatków i efektywność kosztowa”, „kryterium finansowe”, „kryterium efektywności ekonomicznej”, „kryterium efektywności ekonomiczno-technicznej” etc.

Podobnie w każdym funduszu stwierdzono występowanie ogólnych kryteriów efektywności ekologicznej, również różnorodnie nazwanych. W 8 funduszach stwierdzono występowanie ogólnego kryterium odnoszącego się do zasięgu oddziaływania, zaś w 6 ogólnie kryteria dotyczące zgodności z Polityką ekologiczną państwa oraz odpowiednimi dokumentami strategicznymi na poziomie województwa. Z kolei w nielicznych funduszach wspomniano o kryteriach społecznych.

Stosowanie szczegółowych mierzalnych kryteriów oceny wniosków stwierdzono w przypadku 7 wojewódzkich funduszy ochrony środowiska (WFOŚiGW w Białymstoku, Gdańsku, Krakowie, Lublinie, Łodzi, Rzeszowie, Warszawie i Wrocławiu) przy czym w 2 funduszach (WFOŚiGW w Gdańsku i Łodzi) kryteria te miały charakter niejawni i były dokumentami wewnętrznymi, zaś w 2 kolejnych funduszach (WFOŚiGW w Lublinie i Wrocławiu) pomimo że kryteria te nie miały charakteru niejawnego - nie były jednak udostępniane na stronach internetowych funduszy.

Na podstawie przeprowadzonej w WFOŚiGW w Szczecinie ankiety stwierdzono, że pomimo braku w tym województwie szczegółowych kryteriów dotyczących edukacji ekologicznej „preferowane są wnioski 22 ośrodków edukacji tworzących Zachodniopomorską Sieć Ośrodków Edukacji Ekologicznych” (powstała z inspiracji WFOŚiGW). Praktyka taka świadczy o stosowaniu w WFOŚiGW w Szczecinie dodatkowych i niejawnych kryteriów oceny.

Analiza stosowanych szczegółowych kryteriów oceny wniosków pozwala stwierdzić ich znaczne zróżnicowanie w poszczególnych funduszach. W szczegółowych kryteriach uwzględniano zwykle wartość merytoryczną planowanych działań, ich programowy charakter, a także efektywność kosztową, przygotowanie i doświadczenia wnioskodawcy, zasięg oddziaływania oraz innowacyjność. Kryteria te były różnorodnie sformułowane, różne też nadawano im wagi w poszczególnych funduszach. Najbardziej szczegółowe kryteria zidentyfikowano w WFOŚiGW w Rzeszowie, gdzie opracowano je oddzielnie do poszczególnych poddziedzin: akcji upowszechniających wiedzę ekologiczną, publikacji, audycji, seminariów, konferencji i szkoleń, bazy edukacyjnej, konkursów i olimpiad.

W Narodowym Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej i Funduszu Inicjatyw Obywatelskich zidentyfikowano istnienie szczegółowych i mierzalnych kryteriów oceny wniosków. W NFOŚiGW szczegółowe kryteria oceny punktowej (uwzględniające m.in. zasięg oddziaływania, metodologię, efektywność, referencje) dostosowane są do rodzajów projektów w konkretnych programach priorytetowych. Z kolei w FIO szczegółowe kryteria punktowe stosowane były w obrębie grup kryteriów: merytoryczna zawartość projektu, budżet, zasoby osobowe i rzeczowe wnioskodawcy.

### **Podsumowanie**

Kryteria stosowane przez wojewódzkie fundusze ochrony środowiska mają charakter ogólny i ramowy umożliwiający z jednej strony znaczną elastyczność oceny z drugiej zaś utrudniający jej obiektywność i czytelność. W przeciwieństwie do praktyki stosowanej w „funduszach europejskich” tylko część funduszy stosuje kryteria szczegółowe w formie klasycznej oceny wielokryterialnej z punktacją dla poszczególnych cech oraz wagami. Obiektywność i czytelność procesu oceny wniosków ogranicza również fakt nieudostępniania, bądź też brak szerszego upubliczniania szczegółowych kryteriów przez część funduszy. Porównanie stosowania kryteriów w poprzednich latach pozwala stwierdzić, że

sytuacja tylko nieznacznie się poprawiła. W porównaniu do 2005 roku (raport „Zazielenić Fundusze” PZS) wprowadzono szczegółowe i obiektywne kryteria jedynie w WFOŚiGW w Rzeszowie.

## Rekomendacje

1. Należy wprowadzić w Funduszach Ochrony Środowiska szczegółowe kryteria oceny wniosków w celu zapewnienia obiektywności i czytelności procesu oceny. Kryteria te powinny być stosowane do oceny wszystkich wniosków. Przy konstruowaniu szczegółowych kryteriów skorzystać można z metod oceny wielokryterialnej stosowanych w NFOŚiGW, FIO i „funduszach europejskich”.
2. Szczegółowe kryteria oceny powinny być jawne i publicznie udostępniane m.in. na serwisach internetowych.
3. Należy dopasować strukturę wniosków aplikacyjnych do kryteriów ich oceny – tak aby dla beneficjenta jasna była konieczność wprowadzania informacji, które służyć będą szczegółowej ocenie.
4. Wskazane jest rozważenie możliwości ujednoczenia kryteriów oceny w poszczególnych funduszach w celu zapewnienia porównywalności wniosków pomiędzy województwami. Ujednoczenie kryteriów mogłoby również ułatwić beneficjentom składanie wniosków na działania ponadregionalne.

## 4.2. Kwalifikowalność kosztów

### Wytyczne

W badaniu zanalizowano uznawalność przez fundusze kosztów poprzez sprecyzowanie ich kategorii w formie listy kosztów kwalifikowalnych oraz listy kosztów niekwalifikowalnych. Badaniu poddano również koszty uznawane warunkowo oraz koszty uznawane w ramach rozliczanego udziału własnego. Sposób odnoszenia się funduszy ochrony środowiska do tematyki kwalifikowalności kosztów porównano z praktyką stosowaną w „funduszach europejskich” w tym zakresie.

### 4.2.1. Koszty kwalifikowalne

Fundusz	Lista kosztów kwalifikowalnych	Uwagi
Białystok	NIE ZIDENTYFIKOWANO	
Gdańsk	TAK (ale tylko dla inwestycji)	Brak listy dla edukacji – bieżąco konsultowane z pracownikami „Koszta kwalifikowane przedsięwzięcia realizowanego z udziałem środków z funduszy Unii Europejskiej uwzględniają wymogi tych funduszy”
Katowice	TAK Szczegółowe listy kosztów kwalifikowanych dla zadań z zakresu edukacji ekologicznej zawarte są we wzorach harmonogramów rzeczowo-finansowych. Przykładowo obejmują one koszty zakupu nagród i pomocy naukowych, koszty techniczne publikacji, koszty referatów (do 300 zł), druku, wynajęcia sali i tłumaczeń. W przypadku konferencji przyjęto maksymalny limit kosztów w przeliczeniu na 1 uczestnika z terenu województwa (100 zł dla konferencji jednodniowej, 120 dla dwudniowej i 140 dla trzydniowej).	Do kosztów kwalifikowanych zalicza się sumę kosztów tylko tych pozycji harmonogramu rzeczowo-finansowego, które są niezbędne dla osiągnięcia efektu ekologicznego.

Kielce	Szczegółowa lista kosztów kwalifikowanych m.in.: koszty zakupu sprzętu oraz pomocy dydaktycznych służących prowadzeniu edukacji ekologicznej; zakup lub wykonania elementów infrastruktury służącej edukacji ekologicznej na ścieżkach dydaktycznych; wydanie publikacji / wydawnictw (broszur, folderów, zeszytów edukacyjnych itp.) – tylko w przypadku publikacji rozdawanych bezpłatnie; opracowanie i druk materiałów szkoleniowych i konferencyjnych, honoraria dla osób prowadzących szkolenia, z zakresu ochrony środowiska, wygłaszających referaty w czasie konferencji, seminariów z zakresu ochrony środowiska organizowanych przez Wojewodę Świętokrzyskiego i Samorząd Województwa Świętokrzyskiego; koszty tłumaczenia na szkoleniach, konferencjach, seminariach, koszty zakupu wydawnictw książkowych oraz multimedialnych dla bibliotek; prenumeraty czasopism ekologicznych rekomendowanych przez Świętokrzyskiego Kuratora Oświaty do placówek oświatowych, centrów edukacji ekologicznej, sal dydaktycznych, edukacyjnych z terenu województwa świętokrzyskiego; <u>inne koszty specyficzne dla różnych grup zadań, uzgodnione z Funduszem</u>	
Kraków	NIE ZIDENTYFIKOWANO	
Lublin	NIE ZIDENTYFIKOWANO	
Łódź	<b>TAK</b> Szczegółowa lista kosztów kwalifikowalnych m.in. : pomoce dydaktyczne, sprzęt, materiały papiernicze, plastyczne, dekoracyjne i fotograficzne oraz związane z nimi usługi, wynagrodzenia z tytułu praw autorskich; wynajem pomieszczeń skład i druk publikacji; produkcja oraz emisja filmów i audycji radiowych, transport uczestników wycieczek i warsztatów ekologicznych, koszty wstępów do obiektów; zakupy nagród rzeczowych	Dla kosztów kwalifikowalnych podano limity kwotowe;
Olsztyn	<b>TAK</b> Wszystkie koszty bezpośrednio związane z realizacją projektu, w tym koszty osobowe (np. honoraria, delegacje, noclegi, wyżywienie), koszty rzeczowe (np. badania, usługi, roboty budowlane i adaptacyjne, materiały, publikacje i druki, nagrody, koszty wynajęcia sali, wynajem lub zakup sprzętu, koszty transportu, koszty obsługi projektu (wyłącznie koszty usług pocztowych).	Limit procentowy na zakup urządzeń (80%)
Opole	CZĘŚCIOWO Częściowa lista kosztów kwalifikowalnych z limitami kwotowymi: honoraria osób prowadzących szkolenia i warsztaty do 70 zł/h; honoraria wygłaszających referaty do 400 zł; koszty zarządzania projektem do 5%	
Poznań	NIE ZIDENTYFIKOWANO	Dokument wewnętrzny Zarządu dotyczący przedsięwzięć pozainwestycyjnych
Rzeszów	NIE ZIDENTYFIKOWANO	
Szczecin	<b>TAK</b> honoraria dla wykładowców, opracowanie materiałów, wynajem sali i sprzętu, tłumaczenia, koszty ogłoszenia referatu (do 300 zł), koszty opracowania i druku materiałów konferencyjnych (do 5000 zł), sprzęt specjalistyczny i pomoce naukowe (limit do 50%), koszty programów informacyjno-promocyjnych oraz publikacji (w tym audycji w radiu i TV)	
Toruń	CZĘŚCIOWO lista kosztów kwalifikowalnych odnosi się częściowo do kategorii wydatków a częściowo do typów zadań finansowanych; lista ta obejmuje : dofinansowywanie kosztów bezpośrednich związanych z tworzeniem i realizacją programów edukacyjnych realizowanych przez Centra Edukacji Ekologicznej, Parki Krajobrazowe, placówki oświatowe i naukowe z wyłączeniem kosztów eksploatacyjnych; dofinansowywanie wydawania bądź zakupu czasopism, książek, publikacji, produkcji filmów, programów radiowo - telewizyjnych i innych materiałów o tematyce ekologicznej; wspieranie konferencji i seminariów dotyczących tematyki ekologicznej; wspieranie organizacji konkursów i olimpiad upowszechniających wiedzę ekologiczną.	

Warszawa	NIE ZIDENTYFIKOWANO	Przykładowe typy działań finansowanych w opisie kryteriów. Dostępny jest jednak „Wykaz nagród rzeczowych dofinansowanych przez WFOŚiGW”
Wrocław	TAK Do kosztów kwalifikowalnych należą: koszty sprzętu i pomocy dydaktycznych, koszty infrastruktury edukacyjnej, koszty konferencji i seminariów, koszty warsztatów i szkoleń, koszty wydawnicze, koszty publikacji internetowych, koszty audycji radiowych i telewizyjnych, koszty narzędzi informacyjno-edukacyjnych, koszty wystaw i konkursów, koszty administracyjno-koordynacyjne wnioskodawcy do 20% wysokości dotacji	Dokument „Zasady uznawania kosztów i kalkulacji wartości zadań z zakresu edukacji ekologicznej” oprócz kosztów kwalifikowalnych i niekwalifikowalnych precyzuje również zasady uznawania udziału własnego (w tym wkładu rzeczowego, wartości pracy wolontariuszy i wkładu finansowego partnerów).
Zielona Góra	NIE ZIDENTYFIKOWANO	
NFOŚiGW	TAK Koszty kwalifikowalne szczegółowo sprecyzowane w odniesieniu do poszczególnych programów priorytetowych i zadań.	Dokument „Koszty kwalifikowane przedsięwzięć w ramach programów priorytetowych NFOŚiGW”.  Koszty kwalifikowane nie obejmują przedsięwzięć dofinansowywanych ze środków pomocowych, które oceniane są pod względem zgodności z Programami Operacyjnymi i stosownymi wytycznymi.
FIO	TAK koszty osobowe administracji i obsługi projektu– do wysokości 10% wartości dotacji, koszty osobowe merytoryczne (koszty związane z uczestnictwem bezpośrednich adresatów projektu, koszty funkcjonowania organizacji związane z realizacją projektu do wysokości 10% wartości dotacji; koszty wyposażenia związane z realizacją zadania nie więcej niż do wysokości 5% wartości dotacji, koszty adaptacji pomieszczeń dla celów realizacji zadania – do wysokości 5% wartości dotacji, wyjazdy służbowe osób zaangażowanych w realizację projektu wydatki związane z działaniami promocyjnymi projektu do wysokości 5% dotacji	

## Analiza

Listę kosztów kwalifikowalnych znaleźć można jedynie w dokumentach 6 wojewódzkich funduszy ochrony środowiska (WFOŚiGW w Katowicach, Kielcach, Łodzi, Olsztynie, Szczecinie i Wrocławiu). Listy te miały różny poziom szczegółowości – najbardziej rozwinięta była lista WFOŚiGW we Wrocławiu, która szczegółowo precyzowała zarówno koszty kwalifikowalne w ramach dotacji (wraz z informacjami o ewentualnych limitach) oraz koszty uznawania udziału własnego (w tym w ramach wkładu własnego, wartości pracy wolontariuszy i wkładu finansowego partnerów). W WFOŚiGW w Katowicach lista kosztów kwalifikowanych dla zadań z zakresu edukacji ekologicznej zawarta przedstawiona jest we wzorach harmonogramów rzeczowo-finansowych. Przykładowo obejmuje ona koszty zakupu nagród i pomocy naukowych, koszty techniczne publikacji, koszty referatów, druku, wynajęcia sali i tłumaczeń. W przypadku WFOŚiGW w Toruniu lista kosztów kwalifikowalnych odnosi się częściowo do kategorii wydatków a częściowo do typów zadań finansowanych.

W WFOŚiGW w Opolu lista kosztów kwalifikowalnych wymienia tylko część możliwych kosztów dla których ustalono limity kwotowe. Z kolei w przypadku WFOŚiGW w Rzeszowie stwierdzono jedynie listę kosztów kwalifikowalnych w ramach rozliczania udziału własnego. Częściowo rozwiązano kwestie kwalifikowalności kosztów w przypadku kofinansowania „funduszy europejskich” w WFOŚiGW w Gdańsku, gdzie „koszta kwalifikowane przedsięwzięcia realizowanego z udziałem środków z funduszy Unii Europejskiej uwzględniają wymogi tych funduszy”.

W funduszach ochrony środowiska w pozostałych województwach nie stwierdzono stosowania precyzyjnej listy kosztów kwalifikowalnych – choć np w WFOŚiGW w Poznaniu zadeklarowano w ankiecie istnienie dokumentu wewnętrznego dotyczącego kosztów zadań pozainwestycyjnych – jednak dokument ten miał charakter niejawnny. W dokumentach części pozostałych funduszy znaleźć można informacje o uznawaniu kosztów. Jednak w przeciwieństwie do standardów stosowanych w „funduszach europejskich” odnoszą się one nie do konkretnych kategorii wydatków ale do typów zadań dofinansowanych. Przeprowadzone wśród pracowników funduszy ochrony środowiska autoryzowane badania ankietowe wskazują, że znaczna część funduszy stosuje nieformalne „konsultowanie” przez beneficjentów kosztów kwalifikowalnych z pracownikami funduszy. Stosowana jest również praktyka „negocjowania” kosztów po ocenie merytorycznej wniosków. Często zakres kwalifikowalności kosztów doprecyzowano poprzez ich przeciwieństwo w formie listy kosztów niekwalifikowalnych. Tematykę kosztów niekwalifikowalnych poruszono w dalszej części raportu.

W przeciwieństwie do większości wojewódzkich funduszy ochrony środowiska NFOŚiGW oraz FIO precyzyjnie definiowały koszty kwalifikowalne w odniesieniu do kategorii wydatków. Praktyka przez nie stosowana zgodna była ze standardami stosowanymi w przypadku „funduszy europejskich”. NFOŚiGW precyzuje koszty kwalifikowalne w dokumencie „Koszty kwalifikowane przedsięwzięć w ramach programów priorytetowych NFOŚiGW”, przy czym w przypadku dotacji dla przedsięwzięć dofinansowywanych ze środków pomocowych UE koszty kwalifikowalne oceniane są pod względem zgodności z Programami Operacyjnymi i stosownymi wytycznymi. Fundusz Inicjatyw Obywatelskich również precyzuje szczegółowo koszty kwalifikowalne podając jednocześnie limity procentowe dofinansowania w odniesieniu do wartości dotacji.

#### 4.2.2. Koszty niekwalifikowalne

Fundusz	Lista kosztów niekwalifikowalnych	Uwagi
Białystok	Płace pracowników etatowych, zakup środków trwałych, z wyjątkiem przeznaczonych bezpośrednio do realizacji zadania, najem lub dzierżawę nieruchomości gruntowych, koszty rozmów telefonicznych, faksów, poczty, wyżywienie i noclegi, koszty podróży.	
Gdańsk	NIE ZIDENTYFIKOWANO	
Katowice	NIE ZIDENTYFIKOWANO	
Kielce	Wynajem sal, materiały biurowe, wynagrodzenia dla członków komisji konkursowych, opłaty pocztowe, koszty telekomunikacyjne, poczęstunki, zakwaterowanie i wyżywienie uczestników konkursów/	



	olimpiad, szkoleń, konferencji itp.,	
Kraków	W ramach konkursy wyłączone jest finansowanie np. sympozjów naukowych, prenumeraty czasopism, publikacji w mass-mediach.	
Lublin	płace pracowników etatowych, honoraria i wynagrodzenia z tytułu umów zlecenia lub umowy o dzieło w ramach dotowanej jednostki, zakup środków trwałych, z wyjątkiem przeznaczonych bezpośrednio do edukacji ekologicznej, najem lub dzierżawę nieruchomości gruntowych lub lokalu, koszty rozmów telefonicznych, faksów, poczty, wyżywienie, noclegi i delegacje, transport.	
Łódź	<p>Wynagrodzenia z tytułu umowy o pracę, administrowanie siedzibą Wnioskodawcy, opłaty za połączenia telefoniczne i faksowe, dostęp do internetu, wynagrodzenia bezosobowe z tytułu opieki nad dziećmi i młodzieżą oraz prac porządkowych; zakup i dzierżawa nieruchomości; remonty, budowy i modernizacji pomieszczeń oraz obiektów, wyżywienie i noclegi za wyjątkiem nagród zbiorowych w formie wycieczek ekologicznych, podróże służbowe, zakup sprzętu AGD i mebli, strony internetowych, nie służących wyłącznie do realizacji wnioskowanego zadania, zajęcia typowo rekreacyjne i rehabilitacyjne, darowizny.</p> <p>Koszty uwzględniane wyłącznie w ramach <b>UDZIAŁU WŁASNEGO</b>: koszty transportu do miejsc pobytu związanego z realizacją programu, koszty zakupu sprzętu biurowego, nagłaśniającego, komputerów wraz z oprogramowaniem instalacyjnym oraz drukarek, koszty wynagrodzeń z tytułu umów zleceń i umów o dzieło zawartych z osobami pozostającymi w stosunku pracy lub będącymi członkami Wnioskodawcy, koszty wynagrodzeń z tytułu umów zleceń i umów o dzieło dla członków jury oraz za przygotowanie i prowadzenie zajęć ekologicznych realizowanych w ramach programów śródrocznych i wakacyjnych dla dzieci i młodzieży, koszty usług pocztowych, opłat za przesyłki, opłaty za jazdę konną, koszty budowy wiat, ławek, ogrodzeń itp., wydatki na konserwację urządzeń kserograficznych, nagrody pieniężne.</p>	Na podstawie „Wytycznych do sporządzania wniosków, kwalifikacji i sposobu zaliczania kosztów dla zadań z dziedziny edukacji ekologicznej”.
Olsztyn	Koszty pośrednie i administracyjne	
Opole	W ramach DOTACJI nie uwzględniane koszty wynajmu sal w zarządzie Wnioskodawcy oraz poczęstunku	Informacja zawarta w „Instrukcji wypełniania wniosku”
Poznań	NIE ZIDENTYFIKOWANO	
Rzeszów	<p>W ramach DOTACJI nie uwzględniane: Wynagrodzenia etatowe pracowników Wnioskodawcy, utrzymanie biura, połączenia telefoniczne i faksowe, dostęp do internetu, umowy zlecenia i umowy o dzieło za opiekę nad dziećmi i młodzieżą, prace organizacyjne i porządkowe, zakup i dzierżawa nieruchomości oraz gruntów, wyżywienie, delegacje, noclegi, opłaty parkingowe, zakup sprzętu AGD, utworzenie i utrzymanie stron internetowych, nie służących wyłącznie do realizacji wnioskowanego zadania, zajęcia rekreacyjne i rehabilitacyjne, imprezy towarzyszące np. teatr, koncert, indywidualne szkolenia i inne formy dokształcania, darowizny.</p> <p>Koszty uwzględniane wyłącznie w ramach <b>UDZIAŁU WŁASNEGO</b>: transport do miejsc zakwaterowania, ubezpieczenie, umowy zlecenia i umowy o dzieło dla członków jury, wykładowców oraz za przygotowanie i prowadzenie zajęć ekologicznych realizowanych w ramach programów śródrocznych i wakacyjnych, usługi pocztowe, wstęp na basen, jazda konna.</p>	

Szczecin	Koszty dojazdów, wyżywienia, zakwaterowania, delegacji.	
Toruń	M.in. kosztów nadzoru, dokumentacji kar i odszkodowań.	
Warszawa	koszty eksploatacyjne, obsługa księgowa, wyżywienie, noclegi, przygotowanie projektów przedsięwzięć i zajęć dydaktycznych, jednorazowe wydarzenia o ograniczonym zasięgu i krótkotrwałych efektach (happeningi, demonstracje, pikiety), wyposażenie niezwiązane z danym programem edukacyjnym.	
Wrocław	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.)	
Zielona Góra	NIE ZIDENTYFIKOWANO	
NFOŚiGW	NIE ZIDENTYFIKOWANO	
FIO	Zakup nieruchomości, zakup środków trwałych, rezerwy na pokrycie przyszłych strat lub zobowiązań, odsetki z tytułu niezapłaconych w terminie zobowiązań, wydatki już finansowane z innych źródeł niż określone przez Wnioskodawcę, nagrody, premie i inne formy bonifikaty rzeczowej lub finansowej.	

## Analiza

Listy kosztów niekwalifikowalnych udało się zidentyfikować w przypadku 12 województw (WFOŚiGW w Białymstoku, Kielcach, Krakowie, Lublinie, Łodzi, Olsztynie, Opolu, Rzeszowie, Szczecinie, Toruniu, Warszawie i Wrocławiu). Listy te miały różny poziom szczegółowości i doprecyzowania. W poszczególnych funduszach ochrony środowiska znacznie różniły się szczegółowe zapisy dotyczące kosztów niekwalifikowanych w odniesieniu do kategorii wydatków. W dodatku w części funduszy zestawienia kosztów niekwalifikowalnych (podobnie jak wcześniej analizowanych kosztów kwalifikowalnych) miały jedynie charakter przykładowy.

W przypadku części funduszy (WFOŚiGW w Białymstoku, Lublinie, Łodzi, Rzeszowie) za niekwalifikowalne uznano osobowe koszty pracy, uwzględniane z kolei jako koszty kwalifikowalne w innych funduszach (np. WFOŚiGW w Olsztynie i Wrocławiu). Podobnie znaczne różnice w traktowaniu kosztów kwalifikowalnych stwierdzono w przypadku kosztów administracyjnych, kosztów wyżywienia, noclegów i delegacji. Dodać również należy iż problemem dla beneficjentów jest często niewystarczająca precyzyjność dotycząca kwalifikowalności kosztów oraz trudność w znalezieniu w dokumentacji uregulowań dotyczących tego tematu.

W znacznej części zapisów dotyczących kwalifikowalności kosztów w funduszach ochrony środowiska stwierdzono dyskwalifikowanie kosztów bezpośrednich zarządzania projektem, a w szczególności kosztów osobowych oraz kosztów pośrednich związanych z realizacją projektów.

W przypadku „funduszy europejskich” stwierdzić należy precyzyjne zdefiniowanie kosztów niekwalifikowalnych w dokumentach programowych. W przeciwieństwie do praktyk stosowanych w większości krajowych funduszy ochrony środowiska w przypadku „funduszy europejskich” standardem jest uwzględnianie kosztów zarządzania projektem w kosztach kwalifikowalnych. Koszty te bywają często doprecyzowane i limitowane procentowo w odniesieniu do całkowitej wielkości dofinansowania.

### **Podsumowanie**

Regulacja kwestii kwalifikalności kosztów została ustalona tylko w nielicznych funduszach ochrony środowiska. Stosowanie w części funduszy zapisów dotyczących kwalifikowalności kosztów w odniesieniu do typów zadań, a nie kategorii wydatków jest również przyczyną trudności w sprecyzowaniu kwalifikowalnych kosztów.

Stwierdzony w badaniu brak szczegółowego doprecyzowania w funduszach ochrony środowiska kwestii kosztów kwalifikowalnych i niekwalifikowalnych skutkuje trudnościami w zakresie prawidłowego przygotowania wniosków przez beneficjentów. Nieprecyzyjne zdefiniowanie kosztów kwalifikowalnych powoduje także większy nakład pracy po stronie funduszy, potrzebny w związku z koniecznością wyjaśniania powstałych wątpliwości oraz negocjacji kosztów z beneficjentami.

Brak jednoznacznych procedur dotyczących kwalifikowalności kosztów oraz stosowanie przez część funduszy praktyki finalnych negocjacji kosztów zadania może skutkować ograniczeniem wykonalności zadań oraz podważać obiektywność finalnej oceny wniosków (w szczególności w przypadku zdarzającej się już po ocenie merytorycznej konieczności renegeacji części kosztów wniosku).

Zakres kwalifikowalności kosztów jest jednym z kluczowych czynników decydujących o efektywności wykorzystania środków oraz o poziomie ich wykorzystania przez beneficjentów. Z punktu widzenia efektywności wydatkowania krajowych funduszy ochrony środowiska oraz skutecznej możliwości ich wykorzystania przez beneficjentów istotna jest możliwość finansowania kosztów zarządzania projektem. Celowe jest wykorzystanie stosowanej w przypadku „funduszy unijnych” praktyki finansowania kosztów zarządzania projektem umożliwiającej pokrycie kosztów niezbędnych dla osiągnięcia właściwego celu projektu i założonych wskaźników efektywności.

### **Rekomendacje**

1. Należy wprowadzić szczegółowe regulacje dotyczące kwalifikowalności kosztów. Zapisy te powinny odnosić się do kategorii wydatków, a nie do tematyki projektów. Powinny one być jawne i publicznie udostępniane m.in. na serwisach internetowych.
2. Wskazane jest uwzględnianie przez fundusze kosztów zarządzania projektami, celem podniesienia jakości i efektywności ich realizacji.
3. Wskazane jest uwzględnianie w przypadku dofinansowania zadań finansowanych i planowanych do finansowania z „funduszy europejskich” kosztów kwalifikowanych zgodnie z wymogami tych funduszy.

## 5. Podsumowanie - rekomendacje kluczowe

1. **Jawne procedury.** Konieczne jest pełne udostępnianie dokumentów proceduralnych w tym w szczególności „*Kryteriów wyboru przedsięwzięć finansowanych ze środków funduszy*” oraz *Zasad udzielania i umarzania pożyczek, udzielania dotacji oraz dopłat do oprocentowania preferencyjnych kredytów i pożyczek*” a także regulaminów oraz innych dokumentów precyzujących procedury oceny wniosków.
2. **Jawne sprawozdania.** Wskazane jest upublicznianie pełnych sprawozdań z działalności Funduszy Ochrony Środowiska. Sprawozdania powinny zawierać kompletne informacje o wszystkich przyznanych dotacjach z krótkim opisem zadania wraz z informacjami o wskaźnikach efektywności. W celu promocji dobrych praktyk oraz podniesienia efektywności wydatkowania środków publicznych, wskazane jest publikowanie w internecie krótkich opisów zrealizowanych działań z podaniem osiągniętych efektów oraz kontaktu do realizatora, w celu umożliwienia skorzystania z istniejących materiałów i know-how.
3. **Precyzyjne kryteria.** Należy wprowadzić w Funduszach Ochrony Środowiska szczegółowe kryteria oceny wniosków w celu zapewnienia obiektywności i czytelności procesu oceny. Kryteria te powinny być stosowane do oceny wszystkich wniosków. Przy konstruowaniu szczegółowych kryteriów skorzystać można z metod oceny wielokryterialnej. Szczegółowe kryteria oceny powinny być jawne i publicznie udostępniane m.in. na serwisach internetowych.
4. **Pomocnicze dokumenty.** W celu ułatwienia beneficjentom składania dobrze przygotowanych wniosków wskazane jest udostępnienie przez Fundusze Ochrony Środowiska: szczegółowych instrukcji przygotowania wniosków, precyzyjnych informacji o kosztach kwalifikowalnych i niekwalifikowalnych, wzorów umów oraz dokumentów rozliczeniowych, a także uruchomienie systemu publikowania wiążących informacji FAQ.
5. **Czytelne informacje.** Informacje o procesie naboru i oceny wniosków powinny być w pełni dostępne za pośrednictwem serwisów internetowych Funduszy Ochrony Środowiska. Wskazane jest aby informacje dotyczyły kolejnych etapów procedury to jest: składania wniosków, oceny formalnej, oceny merytorycznej oraz decyzji o dofinansowaniu.
6. **Obiektywna ocena.** Dla zwiększenia obiektywizmu oceny merytorycznej wniosków należy zastosować zewnętrzne, pomocnicze procedury oceny w formie komisji społecznych lub też niezależnych ekspertów oceniających wnioski. W celu umożliwienia porównania składanych wniosków oraz uczynienia procesu wyboru należy wprowadzić procedury konkursowe.
7. **Czytelne koszty.** Należy wprowadzić w Funduszach Ochrony Środowiska szczegółowe uregulowania dotyczące kosztów kwalifikowalnych i niekwalifikowalnych. Zapisy te powinny odnosić się do kategorii wydatków, a nie do tematyki projektów. Powinny one być jawne i publicznie udostępniane m.in. na serwisach internetowych.