

**Komentarz do „Zestawienia projektów do dofinansowania z  
Funduszu Spójności” oraz kryteriów układania rankingu  
najlepszych projektów**

*Andrzej Guła – Instytut Ekonomii Środowiska*



## Wstęp

„Zestawienie projektów do dofinansowania z Funduszu Spójności” zawiera listę projektów, z których Ministerstwo Środowiska (przy konsultacjach z Komitetem Sterującym) wyłania projekty do dofinansowania z Funduszu Spójności. Po zatwierdzeniu przez Komitet Sterujący i Ministra Środowiska projektów wybranych z „Zestawienia...”, projekty kwalifikowane są do dalszej procedury, czyli opracowania pełnych wniosków do Funduszu Spójności. Projekty wytypowane przez Ministerstwo Środowiska i zarekomendowane przez Komitet Sterujący otrzymują pomoc w postaci wsparcia technicznego, przy opracowaniu pełnego wniosku do Funduszu Spójności.

„Zestwienie...”, które stanowi podstawę do rekomendacji projektów, przez Komitet Sterujący, nie daje możliwości ułożenia zobiektywizowanego rankingu projektów. Metodologia szeregowania projektów zastosowana w „Zestawieniu...” jest niespójna i zawiera liczne braki. Część z nich została omówiona w poniższym opracowaniu.

Konieczne jest więc wprowadzenie systemu oceny i kwalifikacji projektów, który pozwoli na ułożenie rankingu projektów w oparciu o jasno zdefiniowane i mierzalne kryteria.

Jednym ze sposobów na ułożenie spójnego metodologicznie rankingu jest **analiza wielokryterialna** (z ang. *multicriteria analysis*), wykorzystująca system punktacji ważonej do układania rankingu najlepszych projektów. Stosowanie tego typu metod rekomendowane jest m. in. przez Komisję Europejską w „Wytycznych do opracowania analiz kosztów i korzyści społecznych projektów inwestycyjnych współfinansowanych z funduszy UE”<sup>1</sup>. Metody punktacji ważonej przy układaniu rankingów stosowane są również przy ocenie projektów inwestycyjnych przez Narodowy Fundusz Ochrony

---

<sup>1</sup> Guide to cost-benefit analysis of investment projects (Structural Funds-ERDF, Cohesion Fund and ISPA), 2002

Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz niektóre wojewódzkie fundusze ochrony środowiska.

## **Analiza procedury układania rankingu proponowanego w „Zestawieniu...”**

Ranking projektów przedstawiony jest w arkuszu kalkulacyjnym Excel. Dane zaprezentowane w „Zestawieniach...” obejmują: nazwę projektu, oraz główne kryteria kwalifikacji projektów przyjęte przez Ministerstwo Środowiska. Tabela 1 pokazuje sposób prezentowania rankingu oraz kryteria w nim uwzględnione.

### Kryteria podstawowe

Pierwsze kryterium przedstawione w „Zestawieniu...” uwzględnia całą grupę **kryteriów podstawowych**. Kryteria te zdefiniowane są w dokumencie: „Kryteria wyboru projektów do dofinansowania z Funduszu Spójności w latach 2004 – 2006”<sup>2</sup>, oraz w dokumencie przedstawionym członkom Komitetu Sterującego „Ogólne informacje dotyczące Funduszu Spójności”.

Kryteria podstawowe obejmują:

- zgodność z celami polityki ekologicznej UE: ochrona, zachowanie i poprawa jakości środowiska, ochrona zdrowia ludzkiego, oszczędne i racjonalne wykorzystanie zasobów naturalnych;
- zgodność z zasadami polityki ekologicznej UE, a w szczególności: zasada przezorności, zasada prewencji, zasada likwidowania zanieczyszczeń u źródła, zasada zanieczyszczający płaci; istotne jest też umożliwienie wywiązania się z zobowiązań akcesyjnych poprzez wdrożenie ekologicznych przepisów UE w najtrudniejszych i najkosztowniejszych z punktu widzenia polityki akcesyjnej obszarach – tj. takich co do których Polska uzyskała najdłuższe okresy przejściowe;
- przedsięwzięcia będące kontynuacją programu ISPA;

---

<sup>2</sup> Opis kryteriów dostępny jest na stronie [www.cios.gov.pl](http://www.cios.gov.pl)

- odbiorcą wsparcia winien być w pierwszej kolejności samorząd terytorialny, związek gmin, przedsiębiorstwo komunalne lub inny podmiot publiczny;
- osiągnięcie przez przedsięwzięcie/grupę przedsięwzięć kosztorysowej wartości progowej 10 mln EUR (jeśli nie, to przypadek winien być wystarczająco uzasadniony);
- przyczynienie się do redukcji przy najniższych kosztach tej redukcji (efektywność ekologiczna i ekonomiczna przedsięwzięć);
- przyczynienie się w największym stopniu do osiągnięcia gospodarczej i społecznej spójności Polski z UE (projekty potencjalnie przynoszące najwyższe korzyści ekonomiczne i społeczne);
- oddziaływanie transgraniczne.

Tabela 1 Kryteria przedstawione w „Zestawieniu...”

Tabela przedstawia kryteria uwzględnione w „Zestawieniu...”, oraz możliwe odpowiedzi.

Lp.	Nazwa Projektu	Dziedzina	Kryteria podstawowe	Kryteria szczegółowe	Studium wykonalności	OO	Dokumentacja techniczna	WZiZT	Pozwolenie na budowę	Cakowita kwota [mln PLN]	Kurs PLN/EURO przyjęty przez WFO iGW	Cakowita kwota w mln EURO według kursu przyjętego przez WFO iGW	Cakowita kwota według redniego kursu PLN/EURO za I półrocze 2003 r.	Czy projekt znajduje się na liście indykatywnych projektów
		Gospodarka wodno-ciekowa, / Gospodarka odpadowa / Ochrona powietrza / Ochrona przeciwpowodziowa	Tak / Cyfry lub kombinacje cyfr od 1 do 8 np. 7,8	1, 2 lub 3 w przypadku projektów z zakresu ochrony przeciwpowodziowej nie podaje się powyższych wartości	Tak / Nie / W trakcie	Tak / Nie / W trakcie	Tak / Nie / W trakcie	Tak / Nie / W trakcie	Tak / Nie / W trakcie					Tak / Tak (lista podstawowa) / Nie

W „Zestawieniu...” w kolumnie odwołującej się do kryteriów podstawowych, udzielona jest odpowiedź na pytanie, czy dany projekt spełnia powyższe kryteria podstawowe. Jeżeli projekt spełnia wszystkie z podanych kryteriów, to zaznaczona jest odpowiedź: „**TAK**”, co w rozumieniu Ministerstwa należy interpretować jako najlepszy projekt. Pozostałe oznaczenia opisujące kryteria podstawowe to:

- 1 - projekt nie spełnia kryterium dostępu. Całkowita kwota projektu nie przekracza 10 mln euro;
- 2 - odbiorcą wsparcia nie jest podmiot publiczny;
- 5 - projekt nie przyczyni się do redukcji zanieczyszczeń oddziałujących na znaczną liczbę ludzi przy najniższych kosztach ich redukcji;
- 6 - projekt nie przyczyni się w największym stopniu do osiągnięcia gospodarczej i społecznej spójności Polski z UE;
- 7 - projekt nie stanowi kolejnego etapu inwestycji, bądź poprzedni etap nie był finansowany ze środków UE;
- 8 - projekt nie jest powiązany z innymi projektami finansowanymi ze środków UE.

Dobór i sposób oceny kryteriów podstawowych zaprezentowany w „Zestawieniu...” jest niewłaściwy, gdyż traktuje on w sposób jednakowy kryteria, które przybierają wartości skalarne i relatywne, oraz kryteria na które można postawić jednoznaczną odpowiedź „tak/nie”. Kryterium efektywności kosztowej, które w „Opisie kryteriów...” sformułowane zostało jako: „*przyczynienie się do redukcji przy najniższych kosztach tej redukcji*” stanowi wartość skalarną. Odpowiedź na pytanie czy dany projekt spełnia kryterium efektywności kosztowej można udzielić dopiero wtedy, gdy ustalony zostanie pewien poziom odniesienia np. minimalna akceptowalna wartość efektywności kosztowej. Konieczne jest również przyjęcie i opisanie metody zastosowanej przy wyliczeniu efektywności kosztowej. Wspólne traktowanie kryterium efektywności kosztowej wraz z pozostałymi kryteriami

podstawowymi może sugerować, iż kryterium to nie zostało uwzględnione w „Zestawieniu...”.

Innym kryterium podstawowym jest **zgodność z celami/zasadami polityki ekologicznej UE**. Jest to kryterium ogólne i niewystarczające do oceny projektów dotyczących poszczególnych obszarów ochrony środowiska, w których muszą zostać spełnione wymagania środowiskowych dyrektyw UE. Właściwszym rozwiązaniem byłoby kryterium pokazujące stopień spełnienia przez dany projekt wymagań poszczególnych dyrektyw UE. Zasadnym jest udzielenie preferencji tym projektom, które w jak największym stopniu przyczyniają się do spełnienia wymagań środowiskowych dyrektyw UE w ustalonych okresach przejściowych (częściowo jest to uchwycone w kryteriach szczegółowych tj. odnoszących się do wielkości aglomeracji).

Jeżeli kryteria pokazane w kolumnie „kryteria podstawowe” mają stanowić kryteria brzegowe, czyli takie których spełnienie jest konieczne, aby projekt był zakwalifikowany na listę proponowanych projektów, to niezbędne jest doprecyzowanie tych kryteriów, oraz wyłączenie kryteriów, których wartości mają charakter skalarny. Przykładowo, podanie kryterium zgodności z celami polityki ekologicznej UE, jest ogólne i mylące, gdyż projekt może być zgodny z celami polityki ekologicznej UE, nie odnosząc się jednocześnie do wymagań dyrektyw UE, które powinny być finansowane z Funduszu Spójności.

#### Kryteria informujące o stanie gotowości projektu

Inną grupą kryteriów ujętych w „Zestawieniu...” są kolumny zawierające informacje, o:

- studium wykonalności;
- ocenie oddziaływania na środowisko,
- dokumentacji technicznej,
- WZiZT,
- pozwolenie na budowę.

Dla powyższych kategorii podawana jest jedna z trzech odpowiedzi: „tak”, „nie”, „w trakcie”.

Informacje te mają pokazywać stan gotowości projektu do realizacji. W „Zestawieniach...” i „Objaśnieniach do zestawień...” brak jest informacji w jaki sposób wyżej wymienione kryteria wpływają na miejsce projektu w rankingu.

Przykładowo, na **liście podstawowej projektów**, która stanowiła propozycję pierwszych projektów do zarekomendowania Ministrowi Środowiska znalazły się również projekty, dla których odpowiedzi kształtują się następująco:

- studium wykonalności: „w trakcie”,
- ocena oddziaływania na środowisko: „w trakcie”,
- dokumentacja techniczna: „w trakcie”,
- WZiZT: „nie”
- pozwolenie na budowę: „nie”.

Można je porównać z innym projektem, który nie znalazł się na liście podstawowej, a dla którego wszystkie z wyżej wymienionych dokumentów są albo w trakcie opracowania albo zostały już wykonane. Jednocześnie projekty te spełniają pozostałe kryteria tj. kryterium dostępu, kryteria podstawowe.

W powyższym przykładzie projekt spełniający większą ilość kryteriów nie został zakwalifikowany na listę podstawową, podczas gdy projekt, który w mniejszym zakresie spełnia kryteria został umieszczony na liście.

Problem tego typu można rozwiązać stosując system oceny punktowej, definiując odpowiednie kryteria oraz określając ich wagi.

## **Wybór projektów w oparciu o system punktacji ważonej**

Na wstępie wspomniano, iż systemy punktacji ważonej są stosowane w praktyce Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska oraz niektórych wojewódzkich funduszy ochrony środowiska, dlatego celowym byłoby zastosowanie podobnego systemu układania rankingu projektów

proponowanych do finansowania z Funduszu Spójności. Celem niniejszego opracowania nie jest zaprezentowanie kompleksowej propozycji takiego rankingu, gdyż wymaga to zaangażowania szerokiego grona ekspertów i zaadoptowania istniejących już systemów (m. in. Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej). Celem opracowania jest jedynie pokazanie mechanizmu tworzenia rankingu w oparciu o system punktacji ważonej, oraz zasadności jego ustanowienia.

Aby zbudować system punktacji ważonej należy określić trzy jego składniki:

- 1) kryteria,
- 2) oceny poszczególnych kryteriów (liczba przyznawanych punktów),
- 3) wagi kryteriów.

Tabela 2 przedstawia przykład prostego systemu punktacji ważonej.

Tabela 2

<b>PROJEKT 1</b>	<b>Oceny poszczególnych kryteriów (ilość możliwych do przyznania punktów)</b>	<b>Ilość przyznanyc h punktów</b>	<b>Waga</b>	<b>Waga * ilość przyznanyc h punktów</b>
Kryterium A	1	0	0,2	0
Kryterium B	1	1	0,3	0,3
Kryterium C	2	1	0,5	0,5
<b>SUMA</b>				<b>0,8</b>
<b>PROJEKT 2</b>	<b>Oceny poszczególnych kryteriów (ilość możliwych do przyznania punktów)</b>	<b>Ilość przyznanyc h punktów</b>	<b>Waga</b>	<b>Waga * ilość przyznanyc h punktów</b>
Kryterium A	1	1	0,2	0,2
Kryterium B	1	0	0,3	0
Kryterium C	2	2	0,5	1
<b>SUMA</b>				<b>1,2</b>

W powyższym przykładzie lepszym projektem jest projekt 2, który uzyskał wyższą sumaryczną liczbę punktów (1,2). Wyciąg z przykładowej karty oceny projektu stosowanej w jednym z funduszy ochrony środowiska przedstawiony jest w załączniku I.

Rankingi projektów do Funduszu Spójności mogą być tworzone wzorując się na istniejących już systemach oceniania projektów, tj. systemy stosowane przez NFOŚiGW. Pozwoliłoby to na zbudowanie poprawnego metodologicznie i przejrzystego systemu kwalifikowania projektów. Obecnie niejasny podział kompetencji powoduje, iż część oceny dokonywana jest przez NFOŚiGW, pozostała część oceny oraz układanie rankingu

dokonywane są przez Ministerstwo Środowiska, co nie pozwala na stworzenie spójnego rankingu projektów inwestycyjnych.

### **Uwzględnienie kryterium efektywności kosztowej**

Przy dużym zapotrzebowaniu na kapitał inwestycyjny, z jakim mamy do czynienia w Polsce, oraz ograniczonym dostępie do tego kapitału, uzasadnionym jest preferowanie projektów przynoszących jak największy efekt ekologiczny przy jak najniższym koszcie. Istnieje szereg metod pozwalających na oszacowanie efektywności kosztowej, np. metoda dynamicznego kosztu jednostkowego, czy kosztu średniorocznego.

Metody kosztu jednostkowego również znalazły zastosowanie w praktyce wyboru przedsięwzięć inwestycyjnych przez fundusze ochrony środowiska w Polsce. Opis tych metod wykracza poza ramy niniejszego opracowania, jednak należy podkreślić, iż kryterium to powinno być uwzględnione przy układaniu rankingu projektów.

Kryteria wyboru projektów do Funduszu Spójności (kryteria podstawowe) przyjęte przez Ministerstwo Środowiska określają, iż jednym z czynników branych pod uwagę przy ocenie projektów jest efektywność kosztowa. Niestety, kryterium to nie znalazło przełożenia na układany ranking projektów proponowanych do finansowania z Funduszu Spójności – „Zestawienie...”, oraz podstawową listę projektów poddaną pod dyskusję podczas posiedzenia Komitetu Sterującego.

### **Wnioski**

Powyżej zaprezentowane uwagi wskazują, iż bez ustanowienia rankingu opartego o punktowy system oceny projektów i określenia jasnych kryteriów, niemożliwe jest dokonanie zobiektywizowanego wyboru projektów do

współfinansowania z Funduszu Spójności. Jednocześnie w celu uzyskania optymalnego wykorzystania środków z Funduszu Spójności należałoby zastosować kryterium efektywności kosztowej i ekologicznej.

Oceną projektów proponowanych do Funduszu Spójności zajmuje się Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska. Ocena dokonywana jest w oparciu o tzw. karty potencjalnego projektu. Ponieważ NFOŚiGW dysponuje dużym doświadczeniem w ocenie i układaniu rankingu projektów inwestycyjnych, podobne procedury i rankingi powinny zostać zastosowane przy projektach Funduszu Spójności.

## Załącznik I

Ocena punktowa - Tabela ocen i kwalifikacji stosowana przez jeden z funduszy ochrony środowiska

P	Kryteria	maks. licz. punktów	suma punktów
<b>P<sub>1</sub> Stopień przygotowania i rozwiązanie</b>		waga 0,15	
P <sub>1.1</sub>	Opracowano Projekt Technologiczny i koncepcję zagospodarowania (F.S)	1	
P <sub>1.2</sub>	Uzyskano uzgodnienie WOŚ i PWIS	1	
P <sub>1.3</sub>	Uzyskano potwierdzenie odbiorcy osadów i odpadów	1	
P <sub>1.4</sub>	Ocena Oddziaływania na Środowisko oprac. przez Rzecznawcę MOSZNIŁ	1	
P <sub>1.5</sub>	Odbył się przetarg na realizację robót lub na projekt budowlany	1	
P <sub>1.6</sub>	Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu	1	
P <sub>1.7</sub>	Opracowano projekt budowlany	1,5	
P <sub>1.8</sub>	Uzyskano pozwolenia: wodno-prawne i na budowę	1,5	
P <sub>1.9</sub>	Uzyskano prawo własności terenu pod oczyszczalnię	1,5	
Razem P <sub>1</sub> (suma '1' pomnożona przez wagę)			
<b>P<sub>2</sub> Znaczenie efektów, nowoczesność projektu</b>		waga:0,35	
P <sub>2.1</sub>	Ochrona ujęć wody położonych poniżej wylotu i dalej niż 10 km	1	
P <sub>2.2</sub>	Ochrona wód na terenach rekreacji i sportów wodnych	1	
P <sub>2.3</sub>	Ochrona wód na terenach rezerwatów przyrody	1	
P <sub>2.4</sub>	Ochrona wód zaliczonych do 3 klasy czystości	1	
P <sub>2.5</sub>	Technologia	3	
Razem P <sub>2</sub> (suma punktów pomnożona przez wagę)			
<b>P<sub>3</sub> Znaczenie efektów - ochrona zdrowia, życia i wysokie wymagania ekologiczne</b>		waga 0,5	
P <sub>3.1</sub>	Ochrona ujęć wody poniżej wylotu ścieków i bliżej niż 10 km (1 punkt) lub bliżej niż 5 km (2 punkty) lub bliżej niż 3 km (3 punkty)	3	
P <sub>3.2</sub>	Ochrona odbiornika zaliczonego do 1 klasy czystości (2 punkty) lub 2 klasy czystości (1 punkt)	2	
P <sub>3.3</sub>	Rozwój kanalizacji w terenach zabudowanych	1	
P <sub>3.4</sub>	Przedstawiono docelowe rozwiązanie problemu osadów	1	
Razem P <sub>3</sub> (suma punktów pomnożona przez wagę)			
<b>P</b>	<b>Łącznie suma punktów</b>		
<b>E</b>	<b>Bezpośredni efekt ekologiczny</b>		
E <sub>k</sub>	Dla ścieków ścieków komunalnych (patrz objaśnienia)		
E <sub>p</sub>	Dla ścieków mieszanych i przemysłowych (patrz objaśnienia)		
<b>EE</b>	<b>Łącznie efekt ekologiczny ważony przez sumę punktów ( P x E)</b>		

**Uwaga:** wagi oraz liczba możliwych do osiągnięcia punktów mogą nie odzwierciedlać obecnie stosowanych przez WFOŚiGW wartości.