Uwagi do procedur wyboru projektów wspieranych w ramach Funduszu Spójności (FS)[1]

Celem niniejszego dokumentu jest przegląd istniejących sformalizowanych procedur kwalifikacji projektów do wsparcia w ramach Funduszu Spójności, w jego części dotyczącej ochrony środowiska.

Wykaz skrótów używanych w tekście:

FS Fundusz Spójności (w jego części dotyczącej ochrony środowiska)
KIoP Karta Informacyjna o Projekcie do dofinansowania z Funduszu Spójności
KPP Karta Potencjalnego Przedsięwzięcia
MŚ Ministerstwo Środowiska
NF Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
OOŚ Ocena oddziaływania na środowisko
POI Protokół oceny inwestycji
TA Traktat Akcesyjny

[1] Materiał przedstawicieli Pozarządowych Organizacji Ekologicznych w Komitecie Sterującym Funduszu Spójności, przygotowany na zlecenie Instytutu Ekonomii Środowiska, przez dr inż. Krzysztofa Berbekę, Akademia Ekonomiczna w Krakowie

1. Fundusz Spójności jako narzędzie wspomagające proces wdrażania środowiskowego *acquis communautaire*

Przed przystąpieniem do analizy procedur wyboru projektów do FS należy podkreślić, iż powinny one prowadzić do wyłaniania projektów, które w efektywny sposób przyczyniać się będą do realizacji wszystkich zobowiązań określonych w Traktacie Akcesyjnym, w tym wszystkich zobowiązań dotyczących ochrony środowiska.

Istniejące dokumenty służące kwalifikacji przedsięwzięć (KIoP, POI, KPP) w żaden sposób nie odnoszą się do kompleksowo postrzeganych wymagań strategicznych zawartych w Traktacie Akcesyjnym (TA), czyli wdrożenia wymogów całego środowiskowego *acquis communautaire*. Zgodność pojedynczych projektów z procesem wdrażania *acquis*, względnie[2] egzekwowana przez istniejące procedury, nie jest bowiem równoznaczna z procesem całościowego zarządzania postępem we wdrażaniu.

W rzeczywistości trudno jest wypracować możliwe do zastosowania w praktyce metody porównywania oraz układania rankingów projektów odpadowych wobec np. projektów z zakresu ochrony powietrza. Dlatego też, nie istnieje praktyczna możliwość zbudowania jednolitego rankingu wszystkich projektów starających się o dofinansowanie. Potrzebna jest więc decyzja ustanawiająca klucz podziału dostępnych środków na podstawowe kierunki działań (ochrona wód/gospodarka wodna/powietrze/odpady). Klucz ten powinien opierać się o strukturę potrzeb wyznaczonych poprzez wartość zobowiązań zawartych w TA, aczkolwiek budowa takiego klucza leży raczej poza kompetencjami Komitetu Sterującego.

[2] Nie można mówić o bezwzględnej egzekucji zgodności projektów z *acquis* ze względu na wspieranie działań z zakresu budownictwa wodnego, których realizacja nie przybliża Polski do wdrożenia środowiskowego *acquis*.

Jednakże, analizując dotychczasową praktykę kwalifikacji wniosków zarówno do Funduszu ISPA jak i FS, zachodzi obawa, czy wybór projektów tylko na podstawie kryteriów formalnych oraz nieporównywalnych ze sobą wskaźników efektywności rzeczywiście umożliwi zrealizowanie wszystkich zobowiązań ujętych w TA. Szczególnie istotne w tym kontekście wydaje się jednoznaczne uregulowanie kwestii wielkości wsparcia dla projektów z zakresu budownictwa wodnego, które *nie zbliżają Polski do spełnienia zobowiązań z TA*, a stanowią alternatywny sposób wydatkowania środków z FS. Przekazanie dużej części potencjalnie dostępnych środków na cele budownictwa wodnego doprowadzić może w długim okresie czasu do niemożności realizacji zobowiązań akcesyjnych z zakresu np. gospodarki odpadami.

Rezultaty monitoringu procesu wdrażania *acquis* w poszczególnych obszarach (tj. gospodarka odpadami, gospodarka ściekowa) powinny znaleźć bezpośrednie przełożenie na alokację wsparcia z FS. Na dzień dzisiejszy brak jest tego typu mechanizmów. Obecne podejście kwalifikuje FS do narzędzi użytecznych, czy też pomocnych, przy wypełnianiu środowiskowych zobowiązań Polski. Wydaje się jednak, że Fundusz ten ze względu na swoją wielkość powinien raczej pełnić rolę strategicznego (a nie pomocniczego) instrumentu wdrażania wymogów środowiskowych.

2. Terminologia używana w dokumentach służących do kwalifikacji wniosków (POI, KPP)

W poszczególnych dokumentach wymiennie używa się pojęć: wskaźników efektywności ekonomicznej, finansowej, kosztowej i jednostkowych nakładów inwestycyjnych . To są zupełnie odmienne pojęcia i w żadnym wypadku nie powinny być stosowane w tak dowolny sposób. Kolejne zastrzeżenia budzi wymienne stosowanie pojęć: „liczba mieszkańców w obszarze oddziaływania przedsięwzięcia", wobec „liczby mieszkańców obsługiwanych przez

infrastrukturę powstałą w wyniku realizacji przedsięwzięcia". Pojęcie pierwsze nawiązuje do analizy ekonomicznej uwzględniającej efekty zewnętrzne. Natomiast pojęcie drugie odnosi się bezpośrednio do analizy finansowej. Obu poziomów analiz nie można mieszać, a ww. pojęć stosować wymiennie.

3. Spójność dokumentów służących do kwalifikacji wniosków

Zakładając, że Wojewódzkie Fundusze Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej wspomagają, czy też wprost uczestniczą w procesie wyłaniania projektów do FS, ich działania powinny być spójne z działaniami NF. Spójność procedur powinna zaczynać się już na poziomie dokumentacji używanej do oceny i przygotowywania rankingów wniosków. Rozbieżności pojawiają się już przy układzie/zawartości informacji podstawowych w protokole oceny inwestycji (POI) przygotowywanym przez fundusze wojewódzkie, a częścią ogólną wniosku z Karty Potencjalnego Przedsięwzięcia - dokumencie Narodowego Funduszu (KPP). Niezrozumiałe jest stosowanie dwóch różnych formatów przy ocenie jednego przedsięwzięcia. **Dowodzi to niespójności i braku koordynacji działań – trudno przecież o wyraźne różnice merytoryczne w ogólnej części opisowej.** Ta część formularza powinna być ujednolicona. Zadanie to nie należy do zakresu pracy i kompetencji członków Komitetu Sterującego.

Ocena wniosków na poziomie funduszy wojewódzkich i NF w przypadku projektów wodno-kanalizacyjnych oparta jest o różne kryteria. Na poziomie funduszy wojewódzkich efekt ekologiczny liczony jest jako zatrzymane biogeny (N i P), na poziomie NF - BZT_5. Za każdym z użytych wskaźników przemawiają pewne argumenty, jednak posługiwanie się różnymi kryteriami na różnych etapach oceny tego samego wniosku nie wydaje się być uzasadnione. W ogóle nie wypracowano metodyki oceny i porównywania projektów łączących rozbudowę kanalizacji i równocześnie rozbudowę

oczyszczalni na poziomie efektywności kosztowej (zwanej błędnie efektywnością ekonomiczną). Na poziomie NF kryterium efektywności (technicznej, a nie ekonomicznej!) dotyczy wyłącznie kanalizacji, zaś na poziomie funduszy wojewódzkich kryterium efektywności dotyczy wyłącznie oczyszczalni ścieków.

4. Stosowane kryteria oceny

Obecnie istnieją trzy poziomy przygotowywania rankingów wniosków – przez fundusze wojewódzkie, NF, oraz Ministerstwo Środowiska. Podejście takie stwarza niebezpieczeństwo pokrywania się działań oraz stosowania sprzecznych kryteriów oceny (patrz uwagi dotyczące spójności zawarte w poprzednim podrozdziale). Wydaje się, że każda z instytucji współdziałających w procesie kwalifikacji ma zapewnioną rolę w procedurze wyboru, jednak praca powinna być skoordynowana i realizowana według wspólnej, szczegółowej metodologii, utrudniającej subiektywną interpretację wymagań. Istniejące, oficjalnie przyjęte „Kryteria wyboru projektów do Funduszu Spójności w latach 2004-2006" są dokumentem pomocnym, aczkolwiek niewystarczającym – fakt ten potwierdza choćby opracowanie dodatkowych szczegółowych elementów oceny wniosków wykonane przez NF.

Wracając do Kryteriów przyjętych przez Ministra Środowiska, w części tego dokumentu zwanej „kryteriami ogólnymi" występują zarówno warunki konieczne (ale niewystarczające) jak też i klasyczne przesłanki preferencji projektów. Konieczność wydzielenia warunków koniecznych wskazał już A. Guła w dokumencie; „Komentarz do *Zestawienia projektów do dofinansowania z Funduszu Spójności* oraz kryteriów układania rankingu najlepszych projektów". Zdefiniowanie tej grupy warunków umożliwia szybką analizę dyskryminacyjną składanych wniosków. Dopiero po spełnieniu

warunków koniecznych (ale niewystarczających) następuje moment układania rankingu wniosków przy pomocy określonego zbioru kryteriów. Przyznawanie aplikacjom punktów za spełnienie warunków koniecznych (np. za zgodność z celami polityki ekologicznej UE) nie różnicuje wniosków (bo wszystkie muszą taki warunek spełnić), a tylko zaciera różnice w istotniejszych kryteriach oceny.

Dotychczasowe procedury oceny i kwalifikacji projektów nie wskazują na istnienie jednej, spójnej koncepcji oceny wniosków. Wydaje się, że użyteczne byłoby opracowanie zunifikowanej metodyki kwalifikacji opartej na następującym algorytmie:

1. Określenie puli dostępnych środków w podstawowych obszarach działań (może to być robione w sposób elastyczny – gdy środki z jednej puli nie zostaną wyczerpane w danym okresie można je w razie przenosić do innej puli)[3];
2. Określenie zbioru warunków koniecznych (mają charakter jednowymiarowy- TAK/NIE, obowiązuje ich koniunkcja);
3. Określenie kryteriów formalno organizacyjnych:
   3.3. Ustalenie listy kryteriów,
   3.4. Ustalenie skali ocen,
   3.5. Przypisanie wag poszczególnym kryteriom;
4. Określenie kryteriów merytorycznych:
   4.3. Ustalenie listy kryteriów,
   4.4. Ustalenie skali ocen,
   4.5. Przypisanie wag poszczególnym kryteriom:
5. Sprecyzowanie podziału kompetencji pomiędzy funduszami wojewódzkimi, NF a MŚ przy gromadzeniu i weryfikacji wniosków;
6. Określenie procedur monitorowania postępu prac wraz ze wskaźnikami wykorzystania kwot w poszczególnych obszarach oraz procedur upubliczniania efektów układania rankingu wniosków.

[3] ochrona wód/ochrona powietrza/gospodarka odpadami

Przedstawiona powyżej metodyka działania jest już w dużej części realizowana przez poszczególne instytucje uczestniczące w procesie kwalifikacji wniosków. Zastrzeżenia budzi jednak poziom współpracy i koordynacji działań, jak też i podejście do kwestii równości poszczególnych kryteriów, a przede wszystkim do metod (a raczej braku metod) ich agregacji.

Wydzielenie warunków koniecznych nie wyklucza stosowania grupy kryteriów formalno-organizacyjnych, opisujących stan zaawansowania inwestycji, miejsce inwestycji na listach priorytetów mających postać planów gospodarki (odpadami, wyposażania aglomeracji, itp.). Należy jednak podkreślić, że nie jest możliwe przypisanie tej samej wagi wszystkim kryteriom formalnym, co zmusza do stosowania wag poszczególnych kryteriów (patrz opis zawarty w cytowanym dokumencie A. Guły). Przy nadawaniu wag poszczególnym kryteriom formalno-organizacyjnym cenne wydaje się wykorzystanie doświadczeń NF w zakresie wniosków ISPA. Poważne poślizgi w wykorzystaniu środków z funduszu ISPA powinny zaowocować lepszym doborem kryteriów przygotowania projektów, a dokładniej wag przypisanych poszczególnym kryteriom. Na dzień dzisiejszy gotowość projektu jest oceniania poprzez 5 kryteriów[4,] jednak nie posiadają one ani jakichkolwiek wag, ani sformalizowanego sposobu agregacji (patrz tekst A. Guły). Ponadto, obecne procedury kwalifikacji uwzględniają możliwość udzielenia trzech odpowiedzi; TAK/NIE/„w trakcie". Nie jest jasne jaka jest różnica pomiędzy wagą odpowiedzi NIE, a odpowiedzi „w trakcie". Z merytorycznego punktu widzenia, OOŚ czy też studium wykonalności będące w trakcie realizacji nie umożliwiają wykorzystania jakichkolwiek informacji z tych dokumentów, nie poprawiają więc one wiarygodności wniosków. Nie jest też jasne czy sam fakt zlecenia wykonania oceny lub studium pozwala na kwalifikację do odpowiedzi „w trakcie".

[4] studium wykonalności, OOŚ, dokumentacja techniczna, WZiZT, pozwolenie na budowę

Pojęcia „studium wykonalności", czy też „ocena oddziaływania na środowisko (OOŚ)" wymagają doprecyzowania ze względu na potencjalnie zmienną zawartość tych dokumentów (zmienność rozumiana jest tu np. jako możliwość spełnienia wymogów dotyczących zawartości studium określonych przez NF). Należy jednoznacznie określić, czy studium o którym mowa w KloP dotyczy pełnego studium przygotowanego w formacie wymaganym przez NF, czy też nie. Również w przypadku OOŚ należy precyzyjnie zaznaczyć, czy zastosowano pełną procedurę OOŚ określoną przez prawodawstwo polskie i unijne. Niepełna procedura, polegająca na przygotowaniu jedynie raportu, nie powinna być brana pod uwagę. Wnioski z oceny, jeżeli taka istnieje, powinny być dołączane do wniosku.

Metodologia oceny zasadności projektów (jedno z kryteriów formalnych), opracowana przez NF, jest dość zróżnicowana dla poszczególnych obszarów działań: od relatywnie spójnej i precyzyjnej procedury postępowania w gospodarce wodno-ściekowej, po ogólne wskazania bez ilości punktów w gospodarce odpadowej. Dla projektów z zakresu rekultywacji procedura układania rankingu wniosków po części opiera się na warunkach koniecznych (zgodność projektu z polityką ochrony środowiska), a po części pozwala na dowolną interpretację instytucji oceniającej „zgodność projektu z innymi dokumentami" (jakimi?). W kontekście długofalowej polityki wspierania inwestycji środowiskowych (popartej obietnicą utrzymania instrumentu spójności w kolejnej perspektywie finansowej Unii) procedury kwalifikacji powinny opierać się na dopracowanych i jednoznacznych kryteriach wyboru.

W zakresie stosowania kryteriów formalno-organizacyjnych, wskazana jest weryfikacja stosowania trzech wariantów odpowiedzi, dopracowanie metodyki oceny zasadności, opracowanie wag przypisywanych odpowiedziom oraz systemu agregacji poszczególnych ocen.

Kolejnym etapem budowy systemu oceny wniosków jest włączenie bloku kryteriów merytorycznych. Ta grupa kryteriów, oparta o wskaźniki efektywności ekologicznej i finansowej, musi być ograniczona do formatów, które hipotetyczny beneficjant może przygotować (obliczyć) na tak wstępnym etapie przygotowania inwestycji. Prostota wskaźników umożliwi ponadto jednostce weryfikującej sprawdzenie wniosku i jego miarodajną ocenę. Dlatego też, wykluczyć raczej należy wskaźnik efektywności ekonomicznej w jego prawidłowym znaczeniu i zastąpić jednostkowym wskaźnikiem nakładów inwestycyjnych. Pojęcia „wysoki", „niski jednostkowy nakład inwestycyjny" należy sprecyzować poprzez określenie przedziałów odchyleń tych wskaźników od wartości przeciętnych obliczonych na bazie projektów NF (pewne próby takiego podejścia znaleźć można w Metodologii oceny wniosków z zakresu gospodarki odpadami przygotowanej przez NF). Ze względu na różnorodny charakter projektów wydaje się, że sensowne może być stosowanie kilku wskaźników efektywności ekologicznej i kosztowej. W związku z tym, powraca kwestia agregacji tych informacji poprzez stosowanie wag przypisanych poszczególnym kryteriom. Niespójności terminologiczne wykazane w istniejących dokumentach sugerują duże możliwości interpretacji pojęcia wskaźnika efektywności, jak też i metodyki jego obliczania. Taka dowolność wprost implikuje potrzebę bardzo ścisłego opisu konstrukcji wymaganych wskaźników.

Analogicznie, pojęcie „oddziaływanie projektu na znaczną liczbę mieszkańców" wymaga uściślenia. Działania takie zostały podjęte przez NF poprzez określenie wielkości aglomeracji, które są przedmiotem wniosku. Doprecyzowania wymaga jedynie czytelność opisanego przełożenia pojęcia „znacznej liczby mieszkańców" na kryteria operacyjne.

Pytanie 2.13 z KPP (o zgodność projektu z polityką ochrony środowiska) jest skopiowane z wniosku o dofinansowanie dowolnych przedsięwzięć gospodarczych. W przypadku projektów środowiskowych trudno jest mówić o

ich neutralnym lub negatywnym wpływie, gdyż jest to zaprzeczenie misji ich realizacji. Ponadto, samo pojęcie „wpływu na środowisko" jest niemożliwe w operacjonalizacji. Mówić bowiem można o wpływie na poszczególne składowe środowiska, a oddziaływania mogą znacząco różnić się dla poszczególnych elementów środowiska rozważanych w trakcie analizy wpływu. Każdy projekt ochronny generuje bowiem pozytywne i negatywne efekty środowiskowe (w przypadku inwestycji komunalnych, mają one najczęściej charakter efektów zewnętrznych) . Tak więc pytanie powinno raczej koncentrować się na specyfikacji tych efektów w agregacji na pozytywne i negatywne efekty środowiskowe – zakładając możliwość wykorzystania odpowiedzi do rangowania wniosków. W przypadku braku możliwości operacjonalizacji odpowiedzi do oceny wniosku, pytanie należałoby zastąpić poleceniem dołączenia OOŚ – jeżeli jest wymagana.

W metodyce oceny wniosków zaproponowanej przez NF dla projektów wodno-ściekowych, kryterium nazwane „Oceną efektywności ekonomicznej" jest w rzeczywistości kryterium technicznym – wiąże ładunek zanieczyszczeń z długością budowanej kanalizacji. Brak jest odniesień do jakichkolwiek mierników pieniężnych, tak więc zaproponowana nazwa wskaźnika (efektywności ekonomicznej) nie oddaje jego treści. Uwaga ta nie oznacza jednak negacji sensowności stosowania zaproponowanego wskaźnika, gdyż premiuje on rozwiązania efektywne technicznie (i prawdopodobnie kosztowo). Wymagane jest jednak uzupełnienie powyższej metodyki o klasyczne wskaźniki efektywności kosztowej, np. jednostkowy nakład inwestycyjny w zł/ dodatkowo zatrzymany ładunek o wielkości 1RM.

Oparcie wskaźników efektywności ekologicznej jedynie o ładunek zatrzymany wyrażony w BZT5 (mieszkańcy równoważni) wymaga konsultacji z ekspertami od technologii oczyszczania ścieków. Za użyciem tej jednostki przemawia mocny argument – zobowiązania z zakresu wdrażania dyrektywy ściekowej (91/271/EWG) zapisane w TA wyrażone są właśnie w mieszkańcach

równoważnych. Pojawia się jednak pytanie czy taki sposób rangowania nie deprecjonuje[5] i w konsekwencji nie ogranicza możliwości finansowania projektów polegających wyłącznie na poprawie efektywności usuwania biogenów (rozbudowie trzeciego stopnia oczyszczania).

Koncepcja oceny efektywności ekonomicznej w gospodarce odpadami zaproponowana przez NF oparta jest o wskaźnik jednostkowych nakładów inwestycyjnych. Pomijając błędy wynikające z oceny efektywności ekonomicznej wyłącznie poprzez nakłady inwestycyjne podkreślić warto kilka elementów zawartych w propozycji metodyki:

a) metodyka oceny w odniesieniu do jednostkowych nakładów inwestycyjnych nawiązuje do empirycznych doświadczeń zgromadzonych przez NF. Jest to pierwszy (i jakże oczekiwany) przykład wykorzystania olbrzymiego potencjału wiedzy w tym zakresie zgromadzonego przez NF;
b) trudno jest odnieść się do konkretnych przedziałów zaproponowanych przez Fundusz, nie tylko z powodu braku analogicznych doświadczeń i wiedzy, ale również z powodu braku jednostek finansowych które powinny towarzyszyć wartościom liczbowym (wielkości zaproponowane w metodyce są wielkościami niemianowanymi);
c) jednostkowy nakład inwestycyjny porównywany jest do wartości empirycznych w oderwaniu od proponowanych technologii utylizacji. Taka metodyka preferuje składowanie odpadów, kosztem systemów kompleksowych. Ustanowienie pojedynczego kryterium efektywności ekonomicznej prowadzi do deprecjacji, a w konsekwencji do ograniczenia finansowania kompleksowych systemów gospodarki odpadami – działanie takie nie jest zbieżne z wiodącymi dokumentami programowymi (KPGO, dyrektywa składowiskowa).

[5] Redukcja biogenów nie skutkuje poważnym zmniejszeniem BZT5. W tym sensie działania polegające wyłącznie na wysokosprawnym usuwaniu biogenów nie są specjalnie efektywne.

5. Pominięte kryteria oceny

W dotychczasowych procedurach brak jest jakiejkolwiek preferencji dla deklaracji wyższego wkładu środków własnych lub komercyjnych. Projekty wskazujące na niższy stopień dofinansowania z FS powinny być premiowane w rankingu. Poparcie takie byłoby nieuzasadnione tylko w przypadku wystarczającej ilości miękkich form finansowania w ochronie środowiska w długim okresie czasu. Wydaje się jednak, że popyt na wszelkiego rodzaju dotacje znacznie przewyższa ich podaż - co na dzień dzisiejszy nie znajduje odzwierciedlenia w systemie układania rankingu wniosków.

W KPP pojawia się pytanie o trwałość projektu w czasie. Odpowiedź na to pytanie nie jest jednak wykorzystana w procesie oceny wniosków (stwierdzenie to sformułowano na podstawie lektury metodyk szczegółowych opracowanych przez NF jak i dokumentu przewodniego przyjętego przez Ministra Środowiska). Konieczność przekroczenia progu 10 mln € wartości inwestycji skłania mniejsze podmioty do proponowania projektów obejmujących kilku beneficjantów. O ile jednak consensus pomiędzy beneficjantami przy otrzymywaniu pieniędzy jest dość łatwy do osiągnięcia, to podział kompetencji w zakresie cenotwórstwa na świadczone usługi, czy podział praw własności do wybudowanej infrastruktury są znacznie trudniejsze do wypracowania. Istnienie lub brak odpowiednich mechanizmów w tym zakresie powinny w istotny sposób podnosić/obniżać wiarygodność projektu. Wniosek ten nie jest łatwy w operacjonalizacji, jednak w ocenie trwałości można wykorzystywać kryteria pośrednie np. wymaganą skalę wzrostu cen na świadczone usługi.