

**OBYWATELSKI KOMITET**

**Programowania Trwałego - Zrównoważonego Rozwoju**

---

**Analiza warunków finansowych realizacji zadań ujętych w  
Krajowym Programie Oczyszczania Ścieków Komunalnych**

**RAPORT dla**

**Departamentu Gospodarki Wodnej**

**Ministerstwa Środowiska**

**Kwiecień 2005**

**SPIS TREŚCI:**

<i>W P R O W A D Z E N I E</i> .....	3
<b>I. OGÓLNE UWARUNKOWANIA REALIZACJI KPOŚK</b> .....	4
<b>KPOŚK a rozwój społeczno-gospodarczy kraju</b> .....	4
Skala zadań określonych w programie na tle dotychczasowych i planowanych wydatków .....	5
Możliwe konsekwencje niezrealizowania zadań określonych w programie .....	10
<b>II. FINANSOWANIE KPOŚK Z ŚRODKÓW EUROPEJSKICH</b> .....	12
Ogólne zasady Funduszy Strukturalnych a finansowanie KPOŚK .....	12
Koordynacja procesu przygotowania i realizacji inwestycji.....	14
Środki dostępne w ramach ZPORR.....	20
Realizacja projektów w Funduszu Spójności .....	23
Perspektywy finansowania KPOŚK w okresie 2007-2013.....	24
<b>III. FINANSOWANIE KPOŚK W SYSTEMIE FUNDUSZY OCHRONY ŚRODOWISKA I GOSPODARKI WODNEJ</b> .....	26
Obecne zasady finansowania zadań w gospodarce ściekowej.....	26
Wielkość i struktura pomocy dla gospodarki ściekowej .....	27
Postulaty pod kątem systemu funduszy ekologicznych .....	29
EKOFUNDUSZ - konwersja polskiego długu na ochronę środowiska .....	30
<b>IV. INNE KRAJOWE ŹRÓDŁA</b> .....	32
Zwiększenie udziału środków z rynków kapitałowych .....	32
Możliwości zwiększenia opłat za wodę i ścieki.....	33
<b>V. WNIOSKI I REKOMENDACJE</b> .....	43

## W P R O W A D Z E N I E

*Bezpośrednim impulsem do napisania tego dokumentu było wystąpienie samorządowców z Pomorza dotyczące finansowych aspektów realizacji zadań z zakresu Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych, a właściwie warunków ich finansowania w ramach systemu funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej. W trakcie przygotowywania i realizacji raportu okazało się jednak, że problemy, które pojawiają się podczas realizacji zadań określonych w Krajowym Programie Oczyszczania Ścieków Komunalnych mogą być poważniejsze i nie ograniczają się jedynie do zagadnień sygnalizowanych we wzmiankowanym liście. Konieczne stało się zatem znaczne poszerzenie zakresu prac i niestety wydłużenie terminu realizacji.*

*W obecnym kształcie raport w dalszym ciągu nie obejmuje całości uwarunkowań finansowych realizacji Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych. Niezbędne było podjęcie arbitralnych decyzji odnośnie zakresu analizy w poszczególnych obszarach. Przestanką tych decyzji często była dostępność danych – analiza zgodnie z założeniami miała się opierać przede wszystkim o łatwo dostępne dane i informacje. Dodatkowe prace analityczne zostały wykonane jedynie sporadycznie i tylko w obszarach, które dotychczas nie były analizowane.*

*Mimo wskazanych ograniczeń podstawową intencją jest dostarczenie impulsu do ponownego przemyślenia założeń dotyczących realizacji Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych. Wydaje się, że obecnie czas jest dobry do tego rodzaju weryfikacji i ewentualnych modyfikacji w kontekście opracowywania Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007-2013, a także zmian najważniejszych europejskich strategii: lizbońskiej i geteborskiej.*

## I. OGÓLNE UWARUNKOWANIA REALIZACJI KPOŚK

### **KPOŚK a rozwój społeczno-gospodarczy kraju**

Uzgodnienia prowadzone w ramach przygotowań Narodowego Planu Rozwoju (NPR) na lata 2007-2013 (w tym przede wszystkim Konferencja tematyczna nt. ochrony środowiska w ramach NPR na lata 2007-2013) pozwoliły na określenie jakie jest miejsce KPOŚK wśród innych dokumentów istotnych z punktu widzenia rozwoju społeczno-gospodarczego kraju. Warte refleksji są następujące kwestie:

- niewielkie zainteresowanie z jakim spotkała się konferencja tematyczna (zwłaszcza na tle innych konferencji),
- informacja resortu o najważniejszych celach i priorytetach polityki ekologicznej państwa oraz sektorowych strategii ochrony środowiska (a właściwie o braku czytelności systemu planów, programów i strategii opracowanych w zakresie ochrony środowiska),
- krytyczne uwagi zgłaszane generalnie do założeń NPR i szczegółowo do kwestii związanych z ochroną środowiska,
- informacja z województwa łódzkiego, że plany gmin z województwa nie uwzględniają priorytetów zapisanych w planach i programach z zakresu ochrony środowiska.

Pogłębiona analiza powyższych zagadnień jest wskazana ponieważ brak spójności polityki wewnątrzresortowej i brak spójnej wizji rozwoju społeczno-gospodarczego kraju może okazać główną przyczyną niepowodzenia realizacji Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych (KPOŚK). Do postawienia takiej tezy skłaniają nie tylko doświadczenia związane z przygotowaniem NPR.

Skłania do tego przede wszystkim obecny stan przygotowania projektów do finansowania z Funduszu Spójności. Większość projektów środowiskowych przygotowanych do finansowania w ramach Funduszu Spójności to projekty bardzo istotne dla realizacji

KPOŚK. Jednocześnie podstawowe zagrożenie dla tych projektów jakie zostało zidentyfikowane przez Komisję Europejską związane jest z obszarem, za który odpowiedzialność jest ściśle przypisana do resortu ochrony środowiska. Zatem można zaryzykować tezę, że brak jest koordynacji na poziomie strategicznym.

Nie jest to jedyny przykład z tego obszaru. Więcej kwestii związanych zwłaszcza z koordynacją działań w obszarze resortu ochrony środowiska znaleźć można w części III.

### Skala zadań określonych w programie na tle dotychczasowych i planowanych wydatków

Poniżej zestawiono nakłady na realizację KPOŚK.

Nakłady inwestycyjne na realizację „Krajowego programu oczyszczania ścieków komunalnych” (w mln złotych 2003).

Lata	Nakłady na zbiorcze systemy kanalizacyjne	Nakłady na oczyszczalnie ścieków	Razem
2003 – 2005	2092	5034	7126
2006 – 2010	5939	4042	9981
2011 – 2013	9263	60	9323
2014 – 2015	6792	2156	8948
<b>Razem</b>	<b>24 086</b>	<b>11 292</b>	<b>35 378</b>

Źródło: Krajowy program oczyszczania ścieków komunalnych.

Należy podkreślić, że wydatki w tym obszarze były szacowane kilkakrotnie i podstawowy wniosek wynikający z analizy tych szacunków to zmienność nakładów w zależności od autora szacunku (patrz cytaty poniżej).

„Zgodnie z tą publikacją<sup>1</sup> koszty dostosowania Polski do wymogów dyrektywy 91/271/EWG wynoszą około 18 mld złotych (podczas gdy opracowanie Berbeki zgodne z programem implementacyjnym sugeruje, że kwota ta wynosi około 28 mld złotych, a opracowanie BŚ wskazuje na przedział 40-53 mld złotych). Ta rozbieżność szacunków świadczy o dużych trudnościach precyzyjnego oszacowania kosztów wdrożenia tej i innych dyrektyw UE”<sup>2</sup>. Ostatnio w oficjalnych wystąpieniach mowa jest o kwocie ok. 40 mld.

Nie można wykluczyć, że prowadzone w ubiegłym i kontynuowane w bieżącym roku uzgodnienia i konsultacje doprowadzą do zmiany zakresu, a co za tym idzie kosztów programu. Podobny skutek może przynieść wprowadzenie w prawie precyzyjnego określenia obszaru aglomeracji na jakich powinien być realizowany KPOŚK.

Jednakże niezależnie od ostatecznych rozstrzygnięć w tych zagadnieniach nikt nie kwestionuje konieczności poniesienia znaczących nakładów w tym zakresie. Dla porównania poniżej zestawiono dane charakteryzujące nakłady inwestycyjne na ochronę środowiska w zakresie gospodarki ściekowej i ochrony wód.

Nakłady inwestycyjne na ochronę środowiska w zakresie gospodarki ściekowej i ochrony wód w latach 1999-2003 w cenach bieżących (tys. złotych).

Wyszczególnienie	1999 r.	2000 r.	2001 r.	2002 r.	2003 r.
OGÓLEM	3765205,1	3341232,1	3277281,6	2833610,6	2915083,0
GMINY MIEJSKIE	1923341,9	1540728,8	1430793,7	1201360,3	1079612,6
GMINY MIEJSKO-WIEJSKIE	855753,6	760117,0	1012690,5	719793,8	697161,5
GMINY WIEJSKIE	986109,6	1040386,3	833797,4	912456,5	1138308,9

Źródło: Baza danych lokalnych GUS.

<sup>1</sup> Fiedor, B. (red.), „Dostosowanie polskiego prawa i regulacji ekologicznych do rozwiązań Unii Europejskiej. Koszty i strategia”, Wydawnictwo Ekonomia i Środowiska, Białystok 2000

<sup>2</sup> Koszty i korzyści wdrożenia w Polsce dyrektywy 91/271/EWG w sprawie oczyszczania ścieków komunalnych, Agnieszka Markowska Praca doktorska napisana pod kierunkiem prof. dr hab. Tomasza Żylicza w Katedrze Mikroekonomii, Uniwersytet Warszawski Wydział Nauk Ekonomicznych, Warszawa, styczeń 2004.

Wielkość nakładów inwestycyjnych w zakresie gospodarki ściekowej i ochrony wód ogółem w analizowanym okresie zmniejszyła się o ponad 22%. Charakterystyczne jest, że w największym stopniu spadek ten można zaobserwować w gminach miejskich, gdzie spadek wyniósł blisko 44%. Jednocześnie w gminach wiejskich można było zaobserwować wzrost nakładów inwestycyjnych o ponad 15%.

Należy podkreślić, że zestawione powyżej dane obejmują szerszy zakres niż nakłady inwestycyjne zestawione w KPOŚK. Oprócz zadań związanych z budową kanalizacji i oczyszczalni ścieków uwzględniają również budowę sieci odprowadzających wody opadowe i budowę przemysłowych oczyszczalni. Poniżej zestawiono wyodrębnione nakłady na budowę sieci kanalizacyjnych i komunalnych oczyszczalni ścieków.

Nakłady inwestycyjne na ochronę środowiska w zakresie gospodarki ściekowej i ochrony wód: sieć kanalizacyjna odprowadzająca ścieki i oczyszczalnie ścieków komunalnych (tys. złotych, ceny bieżące).

Wyszczególnienie	1999 r	2000 r	2001 r	2002 r	2003 r
OGÓŁEM	3019160,7	2843978,9	2801483,4	2423973,0	2575353,0
GMINY MIEJSKIE	1430144,7	1231652,8	1124032,7	915548,0	867473,3
GMINY MIEJSKO-WIEJSKIE	679387,1	657835,8	894554,8	657912,3	637612,0
GMINY WIEJSKIE	909628,9	954490,3	782895,9	850512,7	1070267,7

Źródło: Baza danych lokalnych GUS..

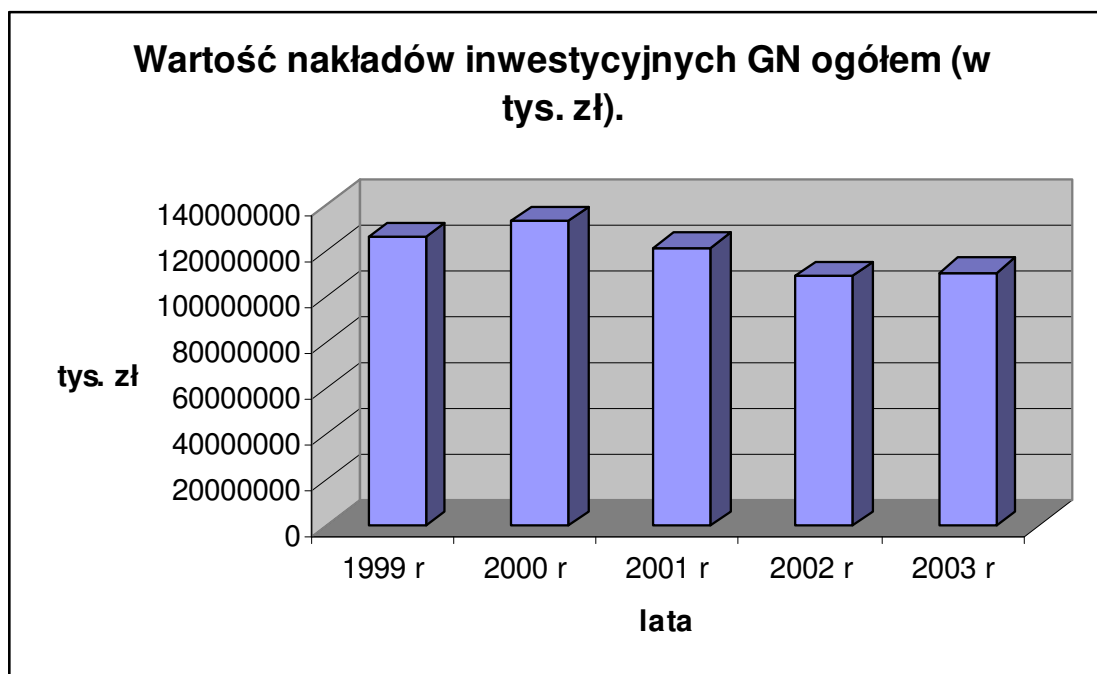
Zmiany zestawionych powyżej danych charakteryzowały podobne tendencje jak w przypadku danych ogółem, tzn. znaczny spadek łącznych nakładów stanowiący wypadkową bardzo wysokiego spadku nakładów w gminach miejskich i wzrostu nakładów w gminach wiejskich. Tendencja ta jest o tyle istotna, że większość nakładów związanych z KPOŚK to nakłady na terenie gmin miejskich.

W KPOŚK założono, że w okresie 2003-2005 średnioroczne nakłady wyniosą 2,375 mld złotych, a uwzględniając ostatnio zakładany wzrost o ok. 12% wydatki powinny być na

poziomie 2,660 mld złotych. Jednocześnie założono, że w latach 2003-2005 70% nakładów przeznacza się na modernizację, rozbudowę i budowę oczyszczalni ścieków, ponieważ jest to zadanie priorytetowe ze względu na zobowiązania wynikające z integracji z Unią Europejską. Oznacza to konieczność wydatkowania ok. 1,862 mld złotych na ten cel.

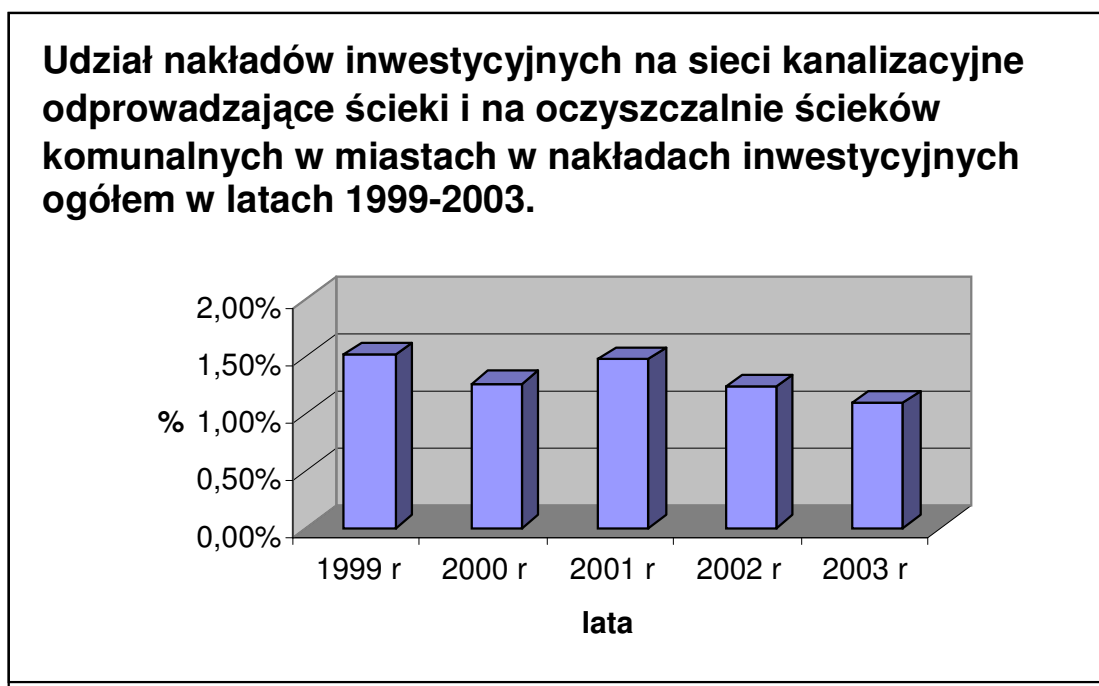
W 2003 w gminach miejskich i miejsko-wiejskich łączne nakłady wyniosły jedynie nieco ponad 1,5 mld złotych, a w gminach miejskich, które powinny być priorytetowe w początkowym okresie, nakłady wyniosły jedynie 0,867 mld złotych (poniżej 33% zakładanej wielkości). W tej grupie nakłady na oczyszczalnie ścieków wyniosły 0,302 mld złotych (nieco ponad 16% założeń).

Omawiając zmiany wielkości nakładów inwestycyjnych w gospodarce ściekowej należy zwrócić uwagę, że spadek ich poziomu dokonuje się w ramach szerszego procesu zmniejszania się nakładów inwestycyjnych ogółem, w skali całej gospodarki narodowej. Poniżej przedstawiono graficznie zmiany wielkości nakładów inwestycyjnych w latach 1999-2003.



*Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.*

Wyraźny jest stały spadek nakładów inwestycyjnych w latach 2000-2003, zahamowany dopiero w 2003 roku. Jednakże spadek nakładów inwestycyjnych na zadania najistotniejsze z punktu widzenia KPOŚK był większy i utrzymywał się w 2003 roku. Obrazuje to poniższy rysunek, na którym przedstawiono udział nakładów inwestycyjnych na sieci kanalizacyjne odprowadzające ścieki i na oczyszczalnie ścieków komunalnych w miastach w latach 1999-2003.



*Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.*

### Możliwe konsekwencje niezrealizowania zadań określonych w programie<sup>3</sup>

„Analiza ... licznych przypadków niewywiązywania się przez państwa członkowskie z postanowień zawartych w dyrektywach Wspólnoty, a dotyczących gospodarki wodno-ściekowej i gospodarki odpadami, prowadzi do kilku wniosków. Przede wszystkim, Komisja Europejska stara się nakłaniać Państwa Członkowskie do uregulowania nieprawidłowości jeszcze przed wstąpieniem na drogę sądową. Prowadzi to niekiedy do przewlekłej procedury i długotrwałej wymiany opinii. Co więcej, sama procedura również nie jest nakierowana na ukaranie państwa, lecz na usunięcie nieprawidłowości. Stąd też nawet po rozpoczęciu infringement proceeding możliwe jest uregulowanie sytuacji w sposób „polubowny”. Dlatego pomimo wielu przypadków wykrycia nieprawidłowej implementacji prawa Wspólnoty, niewiele jest spraw zakończonych wyrokami Trybunału, a jeszcze mniej orzeczeniem kary finansowej.

Wnioski te nie mają na celu sugerowania, że prawidłowa i pełna implementacja jest niepotrzebna: ponieważ ciężko dopatrzeć się prawidłowości w doborze spraw, które stają się przedmiotem postępowania przez Trybunałem Sprawiedliwości, każde z naruszeń może doprowadzić do nałożenia kary finansowej. Kryteria tego doboru mają najprawdopodobniej wieloraką naturę, przyjmując można, że również polityczną, stąd trudno jest wysnuć sugestie co do naruszeń, które nie zostaną stosownie ukarane. Warto pamiętać, że to do Komisji, i wyłącznie do niej należy decydowanie, czy dane naruszenie stanie się przedmiotem postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości, który z kolei nie ma władzy określenia, czy prerogatywa ta została użyta słusznie.

W świetle powyższych przemyśleń podkreślić należy, że wadliwe wywiązywanie się przez przyszłe państwa członkowskie z obowiązku wdrożenia prawa UE doprowadzić może do wielorakich konsekwencji. Nie mają one tylko charakteru finansowego, ale przybrać mogą również formę nacisku opinii publicznej, w tym organizacji pozarządowych. Pamiętać trzeba w tym kontekście, że, jak już pisano, każdy może złożyć skargę na takie postępowanie państwa. Co więcej, przestrzeganie prawa wspólnotowego wiąże się również z opinią, jaką o

---

<sup>3</sup> J. Jendrośka, M. Stoczkiewicz, S. Urban, *Konsekwencje niewywiązania się przez państwa kandydujące z postanowień zawartych w dyrektywach UE dotyczących gospodarki wodno-ściekowej i gospodarki odpadami*, INSTYTUT EKOLOGICZNEJ REFORMY PODATKOWEJ

danym państwie mają inne Państwa Członkowskie. Nie trzeba dodawać, że kwestie ochrony środowiska postrzegane są we Wspólnocie jako bardzo ważne. Domyślać się można, że obecne państwa kandydujące będą pod tym względem oceniane znacznie bardziej surowo, niż aktualne kraje „Piętnastki”, tym bardziej, że np. Polska jest tradycyjnie postrzegana jako kraj o poważnych problemach środowiskowych. Stąd też podstawową rekomendacją jest podjęcie wysiłku prawidłowej implementacji prawa UE, choć z przyczyn ekonomicznych (dyrektywy dotyczące gospodarki wodno-ściekowej i gospodarki odpadami wymagają olbrzymich nakładów inwestycyjnych) może to często być utrudnione.”

Na podstawie tych wniosków można powiedzieć, że jest wysoce prawdopodobne nie obciążenie Polski kosztami kar. Jednakże niezrealizowanie KPOŚK będzie miało szereg innych negatywnych skutków – chociażby dezorganizację systemu finansowania ochrony środowiska w Polsce. W sytuacji, gdy zadania określone są zbyt szeroko, zwiększa się ryzyko nieefektywnej alokacji środków. Rosną również koszty przygotowania licznych projektów inwestycyjnych, bez realnej możliwości realizacji tych projektów.

W tej sytuacji kluczowym zagadnieniem staje się rozstrzygnięcie czy możliwe będzie zaangażowanie przy realizacji KPOŚK nakładów finansowych, które były wstępnie zakładane. W sytuacji zidentyfikowania barier finansowych wskazane wydaje się podjęcie wyprzedzających działań ograniczających zakres planowanych działań, bądź zmianę harmonogramu realizacji.

## II. FINANSOWANIE KPOŚK Z ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Podstawowe pytanie to czy wskazane w I części (rozdział „**KPOŚK a rozwój społeczno-gospodarczy kraju**”) kwestie nie sprawiają, że KPOŚK jako element całego systemu programowania rozwoju nie będzie w konflikcie z ogólnymi zasadami Funduszy Strukturalnych. Druga kwestia do rozważenia to czy wewnętrzna koordynacja nie spowoduje ograniczenia absorpcji środków unijnych. Trzecia (powiązana z drugą) to jakie będą ostateczne efekty podziału środków w ramach ZPORR. Czwarta i ostatnia to określenie jak będzie przebiegać absorpcja środków w ramach Funduszu Spójności, a także jaka będzie ostatecznie alokacja na zadania bezpośrednio związane z KPOŚK.

Powyżej wskazane zagrożenia mogą sprawić, że zapisane źródła finansowania z środków europejskich w części staną się nierealne.

### Ogólne zasady Funduszy Strukturalnych a finansowanie KPOŚK

Polityka strukturalna zakłada osiągnięcie gospodarczej i społecznej spójności na obszarze Unii Europejskiej. Jej podstawy stanowią artykuły 136-148, 130 a-e Traktatu o ustanowieniu Wspólnoty Europejskiej. Działania, które mają doprowadzić do osiągnięcia wyżej wskazanego celu polityki strukturalnej to przede wszystkim niwelowanie różnic:

- w poziomie życia ludności,
- w poziomie rozwoju gospodarczego poszczególnych państw i regionów,
- w infrastrukturze regionalnej i na rynku pracy

Unia Europejska dąży w zakresie polityki strukturalnej szczególnie do zredukowania różnic w rozwoju poszczególnych regionów i zmniejszania zacofania regionów najmniej uprzywilejowanych, w tym obszarów wiejskich<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Ogólne zasady wdrażania funduszy strukturalnych w Polsce, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, lipiec 2004.

Natomiast obecne priorytety w zakresie wydatkowania tych funduszy to:

- sfinansowanie z tych funduszy w maksymalnym stopniu inwestycji wynikających ze zobowiązań akcesyjnych,
- maksymalna i jak najszybsza absorpcja środków.

Niestety można powiedzieć, że te zasady są niedosyt subtelne, aby przekonać do jak największego udziału Polski w rozdziale środków. Niedopracowanie dokumentów strategicznych i operacyjnych (wynikające z ciągłego braku czasu i pośpiechu w ich opracowywaniu) skutkuje konfliktami celów i narzędzi. Zwrotnie powoduje to zatory (poczynając od okresu uzgadniania dokumentów programowych, a na rozliczeniach finansowych kończąc)<sup>5</sup> i opóźnienia w realizacji projektów. Zatem można powiedzieć, że pośpiech wynikający ze słusznej skądinąd obawy, że w wyścigu do unijnych środków ubiegną nas inni, staje się w następnych etapach przyczyną opóźnień.

Polska jest jedynym krajem obszaru Unii Europejskiej, nie posiadającym dokumentu o charakterze strategii długoterminowej. Dokument „Strategia Polska 2025” przyjęty jako podstawowy w obszarze strategii państwa, formalnie obowiązujący, nie pełni zakładanej funkcji. Konieczne jest pilne podjęcie prac nad dokumentem „Strategia Polska 2030”, który określałby cele trwałego i zrównoważonego rozwoju Polski oraz sposoby ich osiągnięcia.

---

<sup>5</sup> Do sformułowania takich wniosków skłaniają doświadczenia z realizacji praktycznie wszystkich programów przedakcesyjnych, aktualny przykład można znaleźć w: T.G. Grosse, Ocena realizacji programu SAPARD w Polsce, ISP Analizy i opinie nr 30. Autor proponując zmiany pisze m.in.: „Istotnym kierunkiem zmian powinno być takie budowanie priorytetów programów oraz systemów organizacyjnych i informatycznych odpowiedzialnych za ich realizowanie, aby były one ukierunkowane nie tylko na sprawną absorpcję funduszy publicznych, ale również efektywne realizowanie polityk publicznych”, inne postulaty, które wydaje się można uogólnić również na inne, poza Sapardem, programy to: zmniejszenie liczby zaangażowanych instytucji szczebla centralnego, uproszczenie procedur programowych i wdrożeniowych, zmniejszenie potrzebnej dokumentacji, zmiana systemu monitoringu i systemów informatycznych.

## Koordinacja procesu przygotowania i realizacji inwestycji

Przygotowywanie znacznej liczby projektów inwestycyjnych ujawniło szereg barier procesu inwestycyjnego. Oprócz kwestii związanych z systemem oceny oddziaływania inwestycji na środowisko (najistotniejszej w obecnym systemie prawnym), w procesie tym w Polsce występuje szereg innych barier. Do najważniejszych należy zaliczyć:

- problemy związane z regulowaniem kwestii własności gruntów związanych realizowanymi inwestycjami,
- zbyt niskie nakłady na przygotowanie inwestycji (szczególnie związane z różnorodnymi aspektami wykonalności inwestycji),
- trudności w tworzeniu rozwiązań instytucjonalnych gwarantujących trwałość projektów,

Nakładają się na to problemy pojawiające się w systemie zarządzania środkami europejskimi. Obecny system zarządzania środkami europejskimi najistotniejszymi z punktu widzenia KPOŚK nie wydaje się sprzyjać realizacji projektów. Dotyczy to zarówno przygotowania inwestycji w ZPORR, jak i może bardziej w Funduszu Spójności.

W ramach ZPORR coraz wyraźniejsze są niejasne funkcje administracji rządowej i samorządowej w procesie przygotowania inwestycji. Wydaje się, że jedną z przyczyn jest podwójna funkcja samorządu województwa w całym procesie. Chodzi mianowicie o możliwość finansowania w ramach programu zadań własnych, dotyczy to w szczególności sposób priorytetu 1.2. (inwestycje przeciwpowodziowe). W takiej sytuacji jeszcze trudniej niż zwykle jest samorządowi województwa zachować obiektywizm przy ocenie zgłaszanych projektów.

Jednakże podstawowym błędem, który zaważył nad całym układem było podporządkowanie systemu bieżącej sytuacji, związanej z procesem akcesji do Unii. W procesie tym informacje o sukcesach w pozyskaniu środków z budżetu unijnego miały być dodatkowym argumentem w ogólnonarodowej dyskusji o członkostwie w Unii.

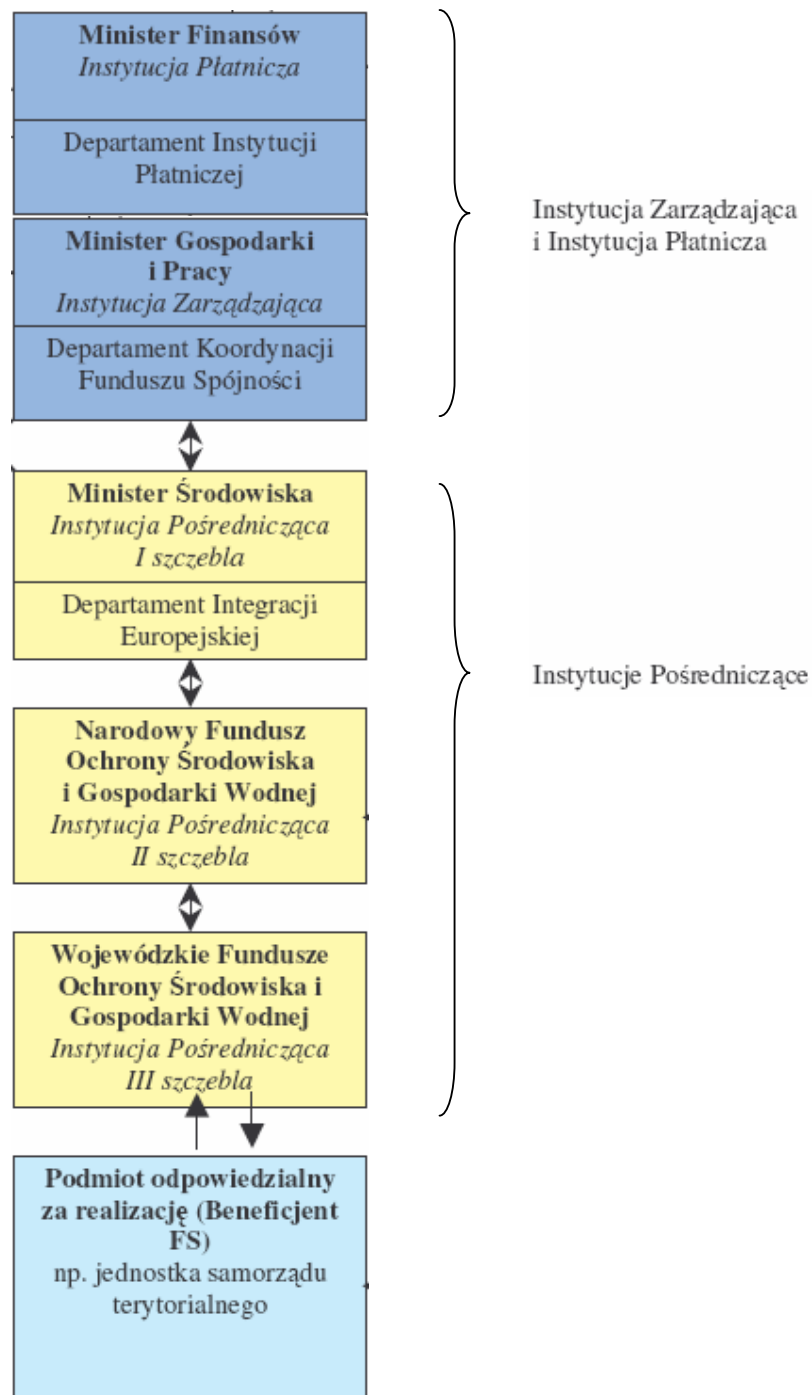
Rozpoczęcie działań w sytuacji gdy nie były przygotowane jakiegokolwiek ramy formalne wymusiło na samorządach województw (które były pierwszym punktem kontaktowym dla potencjalnych beneficjentów informowanych, że już można uzyskać

dofinansowanie) działania, które do dziś skutkują poczynaniami sprzecznymi zarówno z regulacjami krajowymi, jak i unijnymi. To stało się przesłanką do zwiększenia (mimo braku formalnych zmian systemu) roli administracji rządowej i dalszego osłabienia roli samorządu województw w systemie. Podważa to podstawowe założenia, które były przyjęte przy tworzeniu systemu zarządzania ZPORR. Pełna ocena efektów takich działań będzie możliwa po rozpoczęciu większej części zadań. Obecnie trudno określić czy i w jakim stopniu, również w fazie realizacji i rozliczeń projektów pojawiają się problemy.

Kilkustopniowy system zarządzania w Funduszu Spójności (wyraźnie rozbudowany w stosunku do programu ISPA, patrz schemat poniżej) nie zwiększył w zauważalny sposób skuteczności przygotowania projektów. Nie można też dostrzec efektów realizacji wieloletniego programu przedakcesyjnego. Jednakże należy podkreślić, że w obecnej chwili trudno ocenić rzeczywiste efekty funkcjonowania, ponieważ znaczna część projektów realizowanych, uwzględnianych w sprawozdawczości Funduszu Spójności to projekty przygotowane do realizacji w Programie ISPA.

Sposób przygotowania, już w ramach Funduszu Spójności I transzy projektów nie sposób oceniać jednoznacznie. Po pierwsze część projektów, w grupie 22 projektów przesłanych do Brukseli, to projekty przygotowywane wstępnie jako projekty ISPA, których proces przygotowania nie został zakończony przed zamknięciem programu. Mimo tego pojawił się podobny do opisanego powyżej w przypadku ZPORR syndrom „falstartu”. Większość nowych (nieispowskich) projektów powstawała w sytuacji, gdy dopiero tworzone były ramy formalne systemu i praktycznie wszystkie dokumenty miały charakter roboczy. Instytucja Zarządzająca (Ministerstwo Gospodarki i Pracy) nie pełniła wszystkich funkcji pozostawiając znaczną część kompetencji i odpowiedzialności w Instytucji Pośredniczącej II szczebla.

Schemat zarządzania w Funduszu Spójności.



Również Instytucja Pośredniczącej I szczebla nie prowadziła aktywnych działań w systemie funduszy europejskich (co w znacznej mierze jest skutkiem braku sektorowego programu operacyjnego<sup>6</sup>). Dopiero w ostatnich tygodniach pojawiło się stanowisko Ministerstwa Środowiska dotyczące projektów ubiegających się o dofinansowanie z Funduszu Spójności<sup>7</sup>. Stanowisko to można interpretować jako dosyć negatywną ocenę I etapu realizacji Funduszu Spójności w Polsce (a w szczególności jego części środowiskowej): „problemy, jakie pojawiły się w przypadku projektów ubiegających się o dofinansowanie z Funduszu Spójności zostały spowodowane pominięciem bądź niewłaściwym stosowaniem przepisów w zakresie ocen oddziaływania na środowisko ... wnioski przesłane do Komisji Europejskiej były wypełnione nieprawidłowo (poza jednym, powoływanym w tekście projektem: Uporządkowanie systemu odbioru ścieków w Kaliszu; *przypomnienie autora*)”.

W oparciu o cytowane powyżej stanowisko można sformułować jeszcze jeden wniosek w odniesieniu do I transzy projektów Funduszu Spójności w zakresie ochrony środowiska, najistotniejszych z punktu widzenia niniejszego opracowania. Chodzi mianowicie o sformułowania „pominięcie bądź niewłaściwe stosowanie przepisów w zakresie ocen oddziaływania na środowisko” i „wypełnione nieprawidłowo” w kontekście zapisów dotyczących kwalifikowania wydatków w projektach współfinansowanych przez Fundusz Spójności.

W ROZPORZADZENIU KOMISJI (WE) NR 16/2003 z dnia 6 stycznia 2003 r. ustanawiającym specjalne szczegółowe zasady dla wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1164/94 w zakresie kwalifikowania wydatków w kontekście środków częściowo finansowanych przez Fundusz Spójności w Artykule 7 „Wstępne ograniczenia czasowe kwalifikacji do pomocy” w ust. 1 można przeczytać: „Wydatek poniesiony kwalifikuje się do pomocy począwszy od daty, w której Komisja otrzymała kompletny wniosek. Wniosek jest uważany za kompletny, gdy zawiera informacje wymagane w art. 10 ust. 4 rozporządzenia (WE) nr 1164/94.”.

---

<sup>6</sup> W sytuacji, gdy praktycznie nie funkcjonują instytucje państwa związane z programowaniem trwałego, zrównoważonego rozwoju, program sektorowy dawał przynajmniej szansę na wzmocnienie struktury instytucjonalnej związanej z ochroną środowiska.

<sup>7</sup> *Stanowisko Ministerstwa Środowiska w sprawie postępowań w sprawie oceny oddziaływania na środowisko dla projektów ubiegających się o dofinansowanie z Funduszu Spójności*, strona internetowa Ministerstwa Środowiska.

Art. 10 ust. 4 ROZPORZĄDZENIA RADY (WE) NR 1164/1994 z dnia 16 maja 1994 r. ustanawiającego Fundusz Spójności brzmi: „Wnioski zawierają następujące informacje: podmiot odpowiedzialny za wykonanie, charakter inwestycji i jej opis, koszt oraz lokalizacja, włącznie, w stosownych przypadkach, ze wskazaniem projektów stanowiących wspólny interes i umiejscowionych na tej samej osi transportowej, kalendarz wykonywania prac, analiza korzyści i kosztów, włącznie z bezpośrednim i pośrednim wpływem na zatrudnienie, **dane umożliwiające oszacowanie możliwego<sup>8</sup> wpływu na środowisko**, dane dotyczące zamówień publicznych, plan finansowania, zawierający, tam gdzie to możliwe, informacje dotyczące ekonomicznej żywotności projektu, oraz całość środków finansowych, o które Państwo Członkowskie wnioskowało z Funduszu i z każdego innego źródła finansowego Wspólnoty. Zawierają one również wszystkie istotne informacje dostarczające wymagany dowód na to, że projekty są zgodne z niniejszym rozporządzeniem i spełniają kryteria określone w ust. 5, w szczególności, że istnieją średnioterminowe gospodarcze i społeczne korzyści proporcjonalne do wykorzystanych źródeł.”

W Załączniku do ROZPORZĄDZENIA RADY (WE) NR 1164/1994 art. B ust. 2, drugie zdanie: „Korzystające z pomocy państwa członkowskie dostarczają niezbędnych informacji, o których mowa w art. 10 ust. 4, włącznie z wynikami badań o wykonalności i oszacowaniami ex-ante, w trosce o to by niniejsze oszacowania były możliwie jak najbardziej dokładne.”

otrzymało następujące brzmienie<sup>9</sup>:

„Państwa członkowskie beneficjenci zapewnią wszelkie niezbędne informacje, zgodnie z art. 10 ust. 4, łącznie z wynikami studiów wykonalności oraz ocen ex ante. W celu uczynienia takiej oceny możliwie najbardziej skuteczną, państwa członkowskie dostarczą także wyniki oceny wpływu na środowisko naturalne zgodne z prawodawstwem Wspólnoty oraz zapewnią ich zgodność z ogólną strategią w dziedzinie środowiska lub transportu na poziomie jednostki administracyjnej lub na poziomie sektora, oraz, w danym przypadku:

- dostarczą wskazania jednego z dwóch rozwiązań, które zostało odrzucone,

<sup>8</sup> ROZPORZĄDZENIE RADY z 21 czerwca 1999 r. zmieniające rozporządzenie nr 1164/1994/WE ustanawiające Fundusz Spójności (1264/1999/WE)

<sup>9</sup> ROZPORZĄDZENIE RADY z 21 czerwca 1999 roku zmieniające załącznik II do rozporządzenia nr 1164/94/WE ustanawiającego Fundusz Spójności (1265/99/WE)

oraz

- zapewnią powiązania pomiędzy projektami leżącymi we wspólnym interesie, ulokowanymi wzdłuż tej samej osi transportowej.”

Zapisy powyższe, a szczególnie zmiany wprowadzone w 1999 roku wskazują jaką wagę do ocen oddziaływania przykłada Komisja Europejska i jednoznacznie określają, że wszystkie wydatki poniesione przed dostarczeniem kompletnego wniosku są kosztami niekwalifikowanym. W tej sytuacji pismo Ministerstwa Środowiska można interpretować w taki oto sposób, że wszystkie przesłane do Brukseli wnioski (poza jednym) nie były kompletne. Kontynuując ten tok myślenia można domniemywać, że do czasu skompletowania niezbędnych dokumentów nie będzie możliwe rozpoczęcie realizacji projektów, w sposób, który pozwoliłby uznać ponoszone koszty za koszty kwalifikowane.

Informacje uzyskiwane od beneficjentów wskazują na to, że takiej sytuacji przynajmniej część z nich zrezygnuje z rozpoczęcia zadań, bo oznaczać to by mogło zmniejszenie wielkości dofinansowania do projektów z środków europejskich. Możliwe, że zmiany w systemie prawnym, które przeprowadzane w procesie legislacyjnym w Sejmie, zmieniają obecną sytuację prawną. Jednakże niezależnie od rozwoju sytuacji należy liczyć się z kolejnym opóźnieniem w realizacji projektów, czego skutkiem będzie znaczne zmniejszenie realizacji zadań z zakresu gospodarki ściekowej w 2005 roku. W przypadku niektórych projektów nie można także wykluczyć opóźnień realizacyjnych w latach kolejnych.

Ze względu na pojawiające się możliwości opóźnień oraz ze względu na proces przygotowywania dokumentów dla kolejnego okresu planowania celowe wydaje się przeprowadzenie ewaluacji uzupełniających przewidzianych w ustawie o Narodowym Planie Rozwoju. Ustawa stwierdza, iż Komitet Monitorujący Narodowy Plan Rozwoju, komitety monitorujące programy operacyjne oraz komitety monitorujące kontrakty wojewódzkie mogą podjąć decyzję o przeprowadzaniu *ocen (ewaluacji) uzupełniających*, polegających na zbadaniu w trakcie realizacji NPR, programów operacyjnych i kontraktów wojewódzkich efektywności wykorzystania środków publicznych i skuteczności funkcjonowania systemu ich wdrażania. Cele, zadania i oczekiwane rezultaty ewaluacji uzupełniającej zostały pozostawione do decyzji odpowiedniego Komitetu Monitorującego i będą one definiowane dla każdej realizowanej ewaluacji uzupełniającej.

## Środki dostępne w ramach ZPORR

Realizacja zadań KPOŚK może być współfinansowana w systemie Funduszy Strukturalnych z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Z Funduszu tego współfinansowane są projekty realizowane w ramach Zintegrowanego Programu Rozwoju Regionalnego. Największe znaczenie dla realizacji KPOŚK mogą mieć projekty realizowane w Priorytecie 1 „ROZBUDOWA I MODERNIZACJA INFRASTRUKTURY SŁUŻĄCEJ WZMACNIANIU KONKURENCYJNOŚCI REGIONÓW”, w działaniu 1.2. – „Infrastruktura ochrony środowiska”. W ramach tego działania realizowane są projekty związane z:

- zaopatrzeniem w wodę, pobór wody i oczyszczanie ścieków,
- gospodarką odpadami,
- poprawą jakości powietrza,
- zapobieganiem powodziom,
- wsparciem zarządzania ochroną środowiska,
- wykorzystaniem odnawialnych źródeł energii.

Poza działaniem 1.2. zadania związane z oczyszczaniem ścieków komunalnych mogą być realizowane w ramach Priorytetu 3 „ROZWÓJ LOKALNY” w działaniach:

- 3.1. Obszary wiejskie,
- 3.2. Obszary podlegające restrukturyzacji,
- 3.3. Zdegradowane obszary miejskie, przemysłowe i powojkowe.

W ramach wymienionych działań projekty związane z realizacją zadań określonych w KPOŚK stanowią jedynie jedno z wielu działań przewidzianych do sfinansowania.

Jako sukces działań podejmowanych na rzecz realizacji KPOŚK należy ocenić wprowadzenie w działaniu 1.2. w kryteriach merytoryczno-technicznych oceny projektów kryterium „wpływ na realizację zobowiązań akcesyjnych w obszarze ochrony środowiska”.

### **KRYTERIA MERYTORYCZNO-TECHNICZNE**

Nr	Kryteria	Waga	Maksymalny wynik
I	Wpływ na realizację zobowiązań akcesyjnych w obszarze ochrony środowiska <sup>91)</sup>	3	12
II	<del>Komplementarność z innymi projektami, zwłaszcza preferowane będą projekty komplementarne z projektami finansowanymi w ramach ZPORR, Funduszu Spójności, oraz finansowanymi z innych źródeł</del>	1	4
III	Trwałość projektu i wykonalność instytucjonalna (gwarantuje stabilność finansową projektu oraz trwałość struktury instytucjonalnej)	2	8
IV	Efektywność kosztowa projektu	4	16
V	Poprawność wskaźników	1	4
VI	Wykonalność techniczna	1	4
VII	Kompleksowe projekty, w tym realizowane wspólnie przez więcej niż jedną jednostkę samorządu terytorialnego	2	8
	<b>Maksymalna liczba punktów</b>		<b>56</b>

<sup>91)</sup> a) Krajowy Program Oczyszczania Ścieków Komunalnych:  
 Aglomeracja powyżej 100 000 RLM - 4 pkt  
 Od 15 000 do 100 000 RLM – 3 pkt  
 Od 2 000 do 15 000 RLM – 2 pkt  
 Poniżej 2 000 RLM – 1 pkt  
 Projekty nie wpisane do Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych otrzymują 1 punkt w trakcie oceny kryterium.

Podobne zapisy znalazły się również w kryteriach merytoryczno-technicznych oceny projektów w działaniach 3.1., 3.2., 3.3.

Jednakże nie oznacza to, że projekty związane z realizacją KPOŚK będą w wymienionych działaniach dominować. Zwiększa to jedynie ich szanse w stosunku do innych zadań z zakresu gospodarki ściekowej. W ramach omawianych działań finansowane są również projekty niezwiązane z gospodarką ściekową, które oceniane są odrębnie i uzyskują punktację wynikającą z innych kryteriów.

Zawansowanie działań 1.2, 3.1, 3.2, 3.3 ZPORR na dzień 31.12.2004.

Priorytet/działanie		Liczba wniosków złożonych i wartość dofinansowania z EFRR (w zł.)		Liczba wniosków i ich wartość dofinansowania z EFRR (w zł.) zaakceptowanych przez Zarząd Województwa i przyjętych do realizacji		Alokacja na działanie (na lata 2004-2006, w zł.)	% środków objętych decyzją Zarządu Województwa a dofinansowaniem w stosunku do całej alokacji na działania 2004-2006	Liczba projektów i kwota dofinansowania z EFRR (w zł.) wynikająca z podpisanych umów między wojewodą a beneficjentem		% środków objętych umową między wojewodą i beneficjentem a dofinansowaniem w stosunku do całej alokacji na działania 2004-2006
1		3		7		8	9	10		11
Num er	Nazwa	Liczb a	Wartość dofinansowa nia z EFRR	Liczb a	Wartość dofinansowa nia z EFRR			Liczb a	Wartość dofinansowa nia z EFRR	
1.2	1.2 Infrastruktura ochrony środowiska	323	2648915884	73	633505439	1330617388	47,61%	18	165148070	12,41%
3.1	3.1 Obszary wiejskie	2385	3153972349	463	661031640	1556258388	42,48%	153	194814663	12,52%
3.2	3.2 Obszary podlegające restrukturyzacji	344	2216529345	57	64053015	516630188	12,40%	11	8706587	1,69%
3.3	3.3 Zdegradowane obszary miejskie, przemysłowe i powojaskowe	168	394182960	38	127701862	440031588	29,02%	11	39130342	8,89%

Źródło: Strona internetowa MGiP.

Brak jest informacji o złożonych projektach, dostępna prasowa informacja z końca roku z Rzeczypospolitej sugeruje, że projektów będzie prawdopodobnie znacznie więcej niż środków: „W ramach Zintegrowanego Programu Rozwoju Regionalnego gminy, organizacje pozarządowe i mikroprzedsiębiorstwa mogą dostać 17 mld zł do 2006 r. Już teraz urzędy marszałkowskie zarejestrowały 7150 wniosków na łączną kwotę 16 mld zł. Wnioski wciąż napływają. Wkrótce kwota, o jaką się starają polskie samorządy i pozostałe podmioty, przewyższy dostępne dla nich środki.”

Obecne zaawansowanie realizacji i dostępne dane nie pozwalają ocenić w jakim zakresie zrealizowane w ZPORR projekty przyczyniają się do realizacji KPOŚK. Pewną orientację o tym może dać przeanalizowanie projektów na Mazowszu, gdzie realizacja ZPORR została rozpoczęta stosunkowo wcześniej. W najważniejszych z punktu widzenia KPOŚK działaniach (1.2, 3.1) do końca roku podjęto decyzję o wykorzystaniu praktycznie całej alokacji na lata 2004-2006.

Na podstawie analizy podpisanych umów i rekomendowanych projektów można stwierdzić, że na zadania związane z gospodarką ściekową w działaniu 1.2. przeznaczono ok. 75%.

Reszta środków została przeznaczona na zadania związane z:

- ochronę przeciwpowodziową,
- zaopatrzenie w wodę,
- gospodarką odpadową.

W działaniu 3.1. udział inwestycji z zakresu gospodarki ściekowej jest niższy wynosi ok. 30%, znaczną część środków pochłaniają projekty drogowe. Należy podkreślić, że oszacowane udziały w poszczególnych działaniach służą jedynie ogólnej orientacji. Część finansowanych zadań nie jest uwzględniona w KPOŚK (w aktualnym rozporządzeniu, w części nowe zadania zostały zgłoszone w procesie konsultacji) – szczególnie w działaniu 3.1. Możliwe, a nawet bardzo prawdopodobne, że nawet jeśli dofinansowywane inwestycje są uwzględnione w KPOŚK (lub w aktualizacji programu) to niekoniecznie są to inwestycje priorytetowe.

Ze względu na konieczność monitorowania procesu realizacji KPOŚK wskazane byłoby bieżące monitorowanie procesu realizacji ZPORR. W tym celu konieczne byłoby weryfikowanie realizowanych w zakresie gospodarki ściekowej pod kątem znaczenia z punktu widzenia KPOŚK.

### **Realizacja projektów w Funduszu Spójności**

W latach 2004-2006 zobowiązania z Funduszu Spójności w obszarze ochrony środowiska wyniosą 1866,7 mln euro (2089,3 mln euro w cenach bieżących), a dofinansowanie krajowe stanowi 800 mln euro (895,4 mln euro w cenach bieżących). W tej kwocie na zadania związane z sektorem wodno-ściekowym zobowiązania z Funduszu Spójności wyniosą 1331,4 mln euro (1490,3 mln euro w cenach bieżących), a dofinansowanie krajowe stanowi 567,1 mln euro (634,7 mln euro w cenach bieżących).

Jak to było wspomniane wcześniej znaczną część Funduszu Spójności w obecnym okresie programowania pochłoną kontynuowane projekty ISPA, dotyczy to w szczególności alokacji przeznaczonych na sektor wodno-ściekowy. To właśnie w tym sektorze przygotowano praktycznie wszystkie dotychczasowe projekty.

Projekty ISPA 2000-2003 kontynuowane z Funduszu Spójności w sektorze środowiska

Sektor	Liczba projektów	Koszty całkowite (euro)	Dofinansowanie FS (euro)
Sektor środowiska	45	2 194 338 267	1 285 191 045

*Źródło: Strona internetowa MGiP.*

Zgodnie z zestawieniami projektów dotychczas zgłoszonych w poszczególnych województwach, potrzeby dwukrotnie przekraczają dostępne w obecnym okresie programowania środki.

Należy podkreślić, że część środków na gospodarkę wodno-ściekową w ramach Funduszu Spójności finansować będzie zadania z zakresu zaopatrzenia w wodę, w ramach kompleksowych programów w zakresie gospodarki wodno-ściekowej. Niestety brak jest dostępnych danych, które pozwoliłyby określić precyzyjnie ten udział.

Ze względu na istotny udział wartościowy projektów finansowanych z Funduszu Spójności w KPOŚK istotne jest prowadzenie szczegółowego monitoringu realizacji poszczególnych zadań. Chodzi o sprawy związane z harmonogramem realizacji i wspomnianym powyżej udziałem w poszczególnych projektach z sektora wodno-ściekowego zadań nie związanych z realizacją KPOŚK.

### **Perspektywy finansowania KPOŚK w okresie 2007-2013**

Zapisy w NPR stanowią poważne zagrożenie dla realizacji KPOŚK. W analizie przeprowadzonej we wcześniejszych częściach wskazano, że poziom środków europejskich w latach 2004-2006 może okazać się niewystarczający dla realizacji celów zapisanych w KPOŚK. Mimo pewnych trudności w porównaniu, ze względu na zmianę struktury finansowania (przede wszystkim pojawienie się nowego programu operacyjnego) można powiedzieć, że wielkość nakładów na ochronę środowiska w projekcie NPR została w znaczący sposób ograniczona. Nie jest jasne czy to oznacza również zmniejszenie wydatków na zadania zapisane w KPOŚK. Jednakże biorąc pod uwagę dotychczasowe tendencje oraz

potrzeby w innych obszarach ochrony środowiska należy przyjąć, że przy zachowaniu NPR w obecnym kształcie nakłady na zadania KPOŚK będą znacząco mniejsze niż dotychczas.

W uproszczeniu można zestawić kwoty:

- zapisane w ZPORR w działaniu 1.2 (301,0 mln euro<sup>10</sup>) i 25%<sup>11</sup> wartości zapisanych w działaniach 3.1., 3.2., 3.3. (ok. 140,0 mln euro<sup>12</sup>) oraz w Funduszu Spójności (2089,3 mln euro w cenach bieżących) w obecnym okresie programowania, co daje razem 2532,2 mln euro globalnie i ok. 844 mln euro średniorocznie;
- zapisane w Programie Operacyjnym Środowisko – 377,2 mln euro z ERDF i 5337,8 mln euro z Funduszu Spójności, czyli razem 5715,0 mln euro, co daje 816 mln euro średniorocznie<sup>13</sup>.

Oprócz zmniejszenia kwot rocznych alokacji o ok. 26 mln euro następuje jednocześnie zmiana struktury: w znaczący sposób ograniczone są środki z ERDF, a następuje wzrost o ok. 66 mln euro rocznie środków z Funduszu Spójności. Zmniejszy to elastyczność systemu i ograniczy wpływ krajowych ośrodków na kształtowanie i realizację polityki trwałego i zrównoważonego rozwoju.

Biorąc to pod uwagę należy rozważyć możliwość:

- zwiększenia ilości dostępnych środków,
- zmiany proporcji na korzyść środków z ERDF<sup>14</sup>.

---

<sup>10</sup> Na podstawie Uzupełnienia ZPORR, ceny bieżące.

<sup>11</sup> Jest to relatywnie bezpieczny poziom biorąc pod uwagę uproszczoną analizę sporządzoną dla Mazowsza.

<sup>12</sup> Na podstawie Uzupełnienia ZPORR, ceny bieżące.

<sup>13</sup> Uwzględniono jedynie te wielkości ponieważ w innych programach nie ma zapisanych inwestycji ochrony środowiska. Dotyczy to w szczególności zadań z programów regionalnych, gdzie enumeratywnie wymieniono różne zadania (np. inwestycje transportowe), a brak jest inwestycji środowiskowych.

<sup>14</sup> Szczególnie w kontekście zapisu, że: „ogólny roczny wpływ z Funduszu Spójności w którymkolwiek z państw członkowskich z mocy rozporządzenia ustanawiającego Fundusz Spójności, w połączeniu z pomocą zapewnioną w ramach Funduszy Strukturalnych, powinien być ograniczony w ramach ogólnego limitu górnego zależnego od krajowych zdolności absorpcyjnych.”

### III. FINANSOWANIE KPOŚK W SYSTEMIE FUNDUSZY OCHRONY ŚRODOWISKA I GOSPODARKI WODNEJ<sup>15</sup>

#### Obecne zasady finansowania zadań w gospodarce ściekowej

Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej ma jedynie określone (dosyć szczegółowo) zasady w odniesieniu do roku 2005<sup>16</sup>. Nie widać natomiast wizji całego okresu realizacji KPOŚK. Tylko w odniesieniu do zasad współfinansowania zadań do Funduszu Spójności można mówić o podejściu systemowym. Jednak udział NFOŚiGW w finansowaniu projektów do Funduszu Spójności podlega zagrożeniom wskazanym w części II.

Wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej nie mają jednolitej polityki w zakresie KPOŚK. Sam program w niektórych funduszach jest wymieniany jako priorytet. W innych brak jest nawet wzmianki. Nie ma to o tyle znaczenia, że brak praktycznego przełożenia na procedury nawet w tych funduszach, w których można znaleźć formalne zapisy.

Jednocześnie stosowane zasady finansowania zadań z zakresu gospodarki ściekowej są silnie zróżnicowane. Dotyczy to wszystkich parametrów udzielanej pomocy. Jeśli na zadania z zakresu gospodarki ściekowej udzielane są dotacje to trudno dopatrzeć się czytelnych zasad w jakich sytuacjach to następuje. Wydaje się, że dotacje częstokroć stosowane są jako element bilansowania środków, w sytuacji ich nadwyżki. Przy udzielaniu pożyczek zróżnicowane są silnie w poszczególnych województwach (bez dającej się uchwycić przyczyny) wszystkie parametry (okres udzielania pomocy, oprocentowanie,

<sup>15</sup> Oprócz kwestii omówionych w niniejszym rozdziale należy wspomnieć o jeszcze jednym źródle finansowania zadań inwestycyjnych, pośrednio związanym z tematyką funduszy. Chodzi mianowicie o umarzanie kar zapisanych w Prawie Ochrony Środowiska. W Art. 317-319 POŚ mówi się że jeżeli inwestor wdraża inwestycje w ramach KPOSK, a powinien płacić kary, to te kary się umarza (to zresztą od dawna działa dla inwestycji mających na celu likwidację przyczyny kary, ale w zapisach POŚ wymienia się w szczególności KPOŚK).

<sup>16</sup> Warunki NFOŚiGW są w przypadku KPOŚK szczególnie preferencyjne: oprocentowanie kredytów dla inwestycji w ramach KPOSK (0,1% stopy redyskontowej, podczas gdy dla innych projektów 0,3-0,5%).

karencja w spłacie odsetek ...). Najbardziej kontrowersyjna sprawa to zasady umarzania pożyczek. Praktycznie w każdym województwie pod tym samym terminem mamy do czynienia z inną formą pomocy.

Należy przeanalizować rolę jaka w realizacji KPOŚK zostanie przypisana powiatowym i gminnym funduszom. Obecnie nie można określić, czy i w jakim stopniu środki te wykorzystywane są przy realizacji jednego z najważniejszych programów z zakresu ochrony środowiska.

### **Wielkość i struktura pomocy dla gospodarki ściekowej**

W zakresie realizacji KPOŚK trudno mówić o ogólnym systemie funduszy. Dobrym przykładem może być finansowanie gospodarki ściekowej w 2003 roku, a właściwie udział zadań z tego obszaru w wydatkach globalnych. Zróżnicowanie regionalne wydaje się nie mieć wiele wspólnego z potrzebami określonymi w KPOŚK. Wyniki realizacji programów finansowania inwestycji w sektorze komunalnej gospodarki ściekowej powinny być monitorowane w zakresie struktury regionalnej. Wyniki takiego monitoringu powinny być wykorzystywane przy tworzeniu i różnicowaniu polityki w układzie regionalnym.

W 2003 roku udział zadań z obszaru gospodarki ściekowej w wydatkach globalnych w przypadku Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej wyniósł ok. 22%. Poniżej zestawiono udziały dla poszczególnych funduszy.

Udział zadań z obszaru gospodarki ściekowej w wydatkach globalnych wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej w 2003 roku.

FUNDUSZE	GMINNE	POWIATOWE	WOJEWÓDZKIE
POLSKA	37,03%	19,89%	51,84%
Dolnośląskie	19,95%	9,45%	43,81%
Kujawsko-pomorskie	26,41%	21,00%	64,47%
Lubelskie	45,51%	32,82%	52,75%
Lubuskie	49,54%	18,91%	69,85%
Łódzkie	27,13%	12,32%	52,27%
Małopolskie	35,21%	27,73%	54,07%
Mazowieckie	37,77%	26,42%	37,93%
Opolskie	73,59%	39,61%	57,08%
Podkarpackie	48,49%	16,89%	75,66%
Podlaskie	61,87%	17,97%	70,84%
Pomorskie	40,70%	26,71%	55,38%
Śląskie	38,88%	20,28%	38,91%
Świętokrzyskie	45,01%	33,24%	69,03%
Warmińsko-mazurskie	46,61%	12,55%	52,14%
Wielkopolskie	50,36%	14,71%	66,92%
Zachodniopomorskie	29,03%	10,46%	66,51%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych statystycznych Ministerstwa Środowiska.

## Postulaty pod kątem systemu funduszy ekologicznych

Brak czytelnych reguł gry w systemie rozdysponowania środków funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej skłania do formułowania różnorodnych wniosków, często sprzecznych (najlepszym przykładem są wnioski dotyczące przyszłości wojewódzkich funduszy, gdzie proponuje się jako receptę centralizację systemu z jednej, a wzmocnienie pozycji regionalnych funduszy z drugiej strony).

Zgłaszane są też uwagi odnośnie preferencji stosowanych wobec różnych grup beneficjentów (w tym m.in. zróżnicowanie stosowanych narzędzi finansowych wobec samorządów realizujących konsekwentnie od wielu lat zadania w zakresie ochrony środowiska oraz wobec obszarów, gdzie działania te są inicjowane dopiero obecnie). W praktyce jednak trudno sobie wyobrazić sformalizowany, obiektywny system weryfikacji efektów dotychczas podejmowanych działań, w celu uwzględnienia tego kryterium w procedurze wyboru projektów do finansowania.

Zgłaszane są także takie postulaty jak:

- określenie związków zasad finansowania inwestycji z poziomem opłat za usługi wodno-ściekowe,
- uwzględnienie możliwości zaangażowania środków własnych samorządów w realizację KPOŚK na tle ich dochodów oraz obowiązków nałożonych na samorzady w innych obszarach.

Kwestia opłat za usługi wodno-ściekowe będzie jeszcze analizowana w ostatnim rozdziale. Natomiast niewystarczające środki samorządów w stosunku do zadań jako ograniczenie realizacji KPOŚK występuje w powszechnej świadomości (podobnie jak podobne ograniczenia w wielu innych dziedzinach). Jednakże trudno się spodziewać rozwiązania tej kwestii przy ograniczonych środkach finansowych w systemie funduszy ekologicznych. Określenie w jakim stopniu zmiany pojawiające się w ostatnich latach w strukturze dochodów i wydatków samorządów wpłyną na ograniczenie wydatków samorządów na zadania KPOŚK wymaga oddzielnej pogłębionej analizy<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Gminy będą musiały utrzymywać lub podnosić standard usług społecznych - na co jest teraz ogromne zapotrzebowanie społeczne - m.in. drastyczny (!) wzrost dofinansowania do oświaty w gminach. Wszystko to spowoduje, że nakłady ze środków własnych na gospodarkę wodno-ściekową mogą nie być na tym samym realnym poziomie, ale mogą spadać.

Formułowane są też bardziej szczegółowe postulaty. Dotyczą one warunków udzielanej pomocy, a właściwie zmiany zasad udzielanej pomocy, tak aby była bardziej atrakcyjna dla potencjalnych beneficjentów realizujących zadania związane z KPOŚK. Stosunkowo szybka absorpcja środków europejskich (a wiele wskazuje, że tak się właśnie ona dokona) sprawi, że warunki oferowane w systemie funduszy ekologicznych znów staną się atrakcyjne dla samorządów.

Jednym z postulatów szczegółowych wartym rozpatrzenia jest kwestia umorzeń pożyczek udzielanych przez fundusze. Zróżnicowanie zasad w tym zakresie sprawia, że praktycznie w każdym z województw mamy do czynienia z inną formą pomocy. W jednym przypadku (jeśli umorzenie jest warunkowe) to praktycznie oznacza dotację do zadania, które planuje zrealizować beneficjent w przyszłości, a nie do tego, które było realizowane przy wsparciu z udzielonej pożyczki. Przy umorzeniu bezwarunkowym jest to natomiast dotacja dotycząca konkretnego wpieranego pożyczką zadania.

### **EKOFUNDUSZ - konwersja polskiego długu na ochronę środowiska**

Poza systemem finansowanym z wpływów pochodzących opłat za gospodarcze korzystanie ze środowiska funkcjonuje jeszcze jeden system finansowego wsparcia przedsięwzięć inwestycyjnych. Mowa o systemie konwersji polskiego długu na ochronę środowiska, a konkretnie o środkach którymi dysponuje Fundacja EKOFUNDUSZ.

W Statucie EkoFunduszu pięć sektorów uznanych zostało za dziedziny priorytetowe. Są nimi:

1. Ograniczenie transgranicznego transportu dwutlenku siarki i tlenków azotu oraz eliminacja niskich źródeł ich emisji (ochrona powietrza).
2. Ograniczenie dopływu zanieczyszczeń do Bałtyku oraz ochrona zasobów wody pitnej (ochrona wód).
3. Ograniczenie emisji gazów powodujących zmiany klimatu Ziemi (ochrona klimatu).
4. Ochrona różnorodności biologicznej (ochrona przyrody).

5. Racjonalizacja gospodarki odpadami i rekultywacja gleb zanieczyszczonych (gospodarka odpadami).

Poniżej wymienione zostały typy projektów, które mogą ubiegać się o dofinansowanie EkoFunduszu w Sektorze II - Ochrona wód:

- budowa lub modernizacja oczyszczalni ścieków i sieci kanalizacyjnej w ramach Krajowego Programu Budowy Oczyszczalni Ścieków Komunalnych w aglomeracjach o równoważnej liczbie mieszkańców (RLM) 15 - 100 tys., położonych w pasie nadmorskim o szerokości 50 km i w zlewniach: Zalewu Wiślanego, Zalewu Szczecińskiego, rzek Przymorza, Wisły – poniżej ujścia Brdy, Odry – poniżej ujścia Warty;
- budowa oczyszczalni ścieków i kanalizacji w aglomeracjach powyżej 15 tys. RLM mających wpływ na jakość wody pitnej dla mieszkańców Warszawy i Krakowa;
- budowa lub modernizacja oczyszczalni ścieków i kanalizacji niezbędnych dla zachowania czystości jezior o dużej wartości przyrodniczej lub wód w obrębie parków narodowych i rezerwatów przyrody;
- budowa systemów kanalizacyjnych i oczyszczalni ścieków na obszarach wybranych Głównych Zbiorników Wód Podziemnych w strefach bardzo wysokiego zagrożenia określonych przez Państwowy Instytut Geologiczny;
- budowa instalacji do utylizacji osadów ściekowych w komunalnych oczyszczalniach ścieków.

Jak widać większość zadań dotyczyć może projektów uwzględnionych w KPOŚK.

Ekofundusz udziela pomocy finansowej w formie dotacji do realizowanych zadań. EkoFundusz nie finansuje projektów, które uzyskały dotację z Funduszu Spójności lub ze Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego Unii Europejskiej.

#### IV. INNE KRAJOWE ŹRÓDŁA

W sytuacji, gdy wyraźne stają się ograniczenia w zakresie możliwości sfinansowania określonego w KPOŚK programu inwestycyjnego, analizowane są alternatywne sposoby realizacji określonych tam zadań. Ratunek widzi się w zwiększeniu udziału środków z rynków kapitałowych w finansowaniu KPOŚK. Rozważana jest również kwestia zwiększenia samofinansowania, co sprowadza się do zwiększenia obciążeń ludności korzystających z usług wodociągowo-kanalizacyjnych.

##### **Zwiększenie udziału środków z rynków kapitałowych**

Ograniczenia w tym obszarze wskazywał raport opracowany w Agencji Rozwoju Komunalnego – Finansowanie inwestycji komunalnych. Od tego czasu sytuacja w zakresie finansowania inwestycji w zakresie sektora wodociągowo-kanalizacyjnego ze środków pochodzących z rynków kapitałowych nie zmieniła się. Sporządzony w ramach Specjalnego Programu Przygotowawczego (SPP) do wykorzystania funduszy strukturalnych w dziedzinie ochrony środowiska raport - “Możliwości zwiększania podaży kapitału na inwestycje komunalne w świetle Narodowej Strategii Ochrony Środowiska na lata 2000-2006 oraz programu ISPA. Finansowanie przedsięwzięć infrastrukturalnych przez jednostki samorządu terytorialnego – stan obecny, kierunki zmian” potwierdza to.

Podstawowe ograniczenie to fakt, że zadania określone w KPOŚK konkurować będą tutaj z innymi sektorami, w tym z sferą produkcyjną. Zatem zwiększenie podaży kapitału dokonałoby się kosztem dalszego zmniejszenia dostępu polskiego biznesu do kapitału. Należy podkreślić, że w tym zakresie konkurentem jest również budżet finansujący z rynków kapitałowych deficyt budżetowy. Oprócz tej konkurencji należy pamiętać o limitach ustawowych zadłużenia sektora publicznego.

Jako jedną z form współpracy z rynkiem kapitałowym wymienia się po raz kolejny partnerstwo publiczno-prywatne. Niestety mimo porządkowania zasad funkcjonowania sektora wodociągowo-kanalizacyjnego nie wydać efektów w postaci zwiększonego zainteresowania kapitału prywatnego tą formą działania. Obecnie można zaobserwować oczekiwania, że ustawowa regulacja zagadnień partnerstwa usunie wszystkie przeszkody. Niestety ograniczenia w sektorze wodno-ściekowym są można powiedzieć „interdyscyplinarne”, dotyczą takich zagadnień jak: regulacje sektorowe, rachunkowość, system podatkowy, zamówienia publiczne oraz wszystkie bariery związane z systemem przygotowania i realizacji procesu inwestycji.

Oprócz wciąż istniejących barier prawno-instytucjonalnych istnieją również ograniczenia wynikające z poziomu dochodów do dyspozycji i możliwości zwiększania udziału opłat z wodę i ścieki w tych dochodach.

### **Możliwości zwiększenia opłat za wodę i ścieki**

W celu określenia możliwości zwiększenia opłat za ścieki przeprowadzono analizę opartą na materiale opracowanym przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej – „Metodyka określania dochodów do dyspozycji gospodarstwa domowego na potrzeby przygotowania przedsięwzięć do finansowania z środków Funduszu Spójności”. Do analizy wybrano województwo mazowieckie ze względu na silne zróżnicowanie pod względem zamożności mieszkańców. W województwie mazowieckim występują bowiem zarówno obszary o najwyższych wskaźnikach w tym zakresie (Warszawa, warszawski obszar metropolitalny) jak i takie o najniższych wskaźnikach w kraju (obszar ostrołęcko-siedlecki).

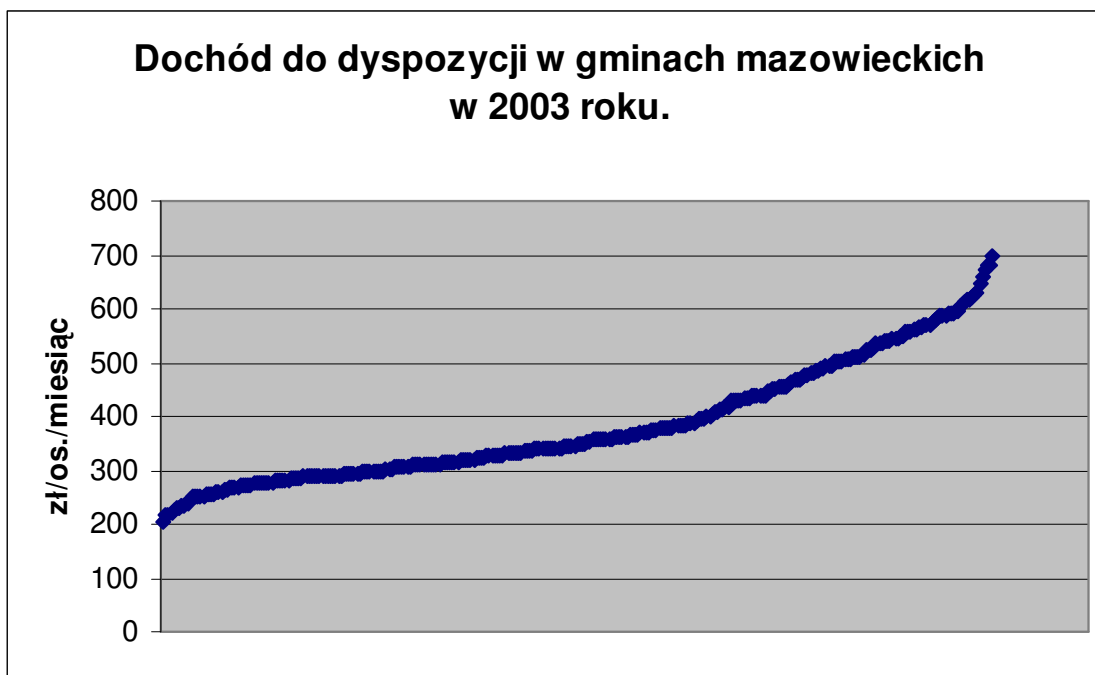
„Metodyka określania dochodów do dyspozycji gospodarstwa domowego na potrzeby przygotowania przedsięwzięć do finansowania z środków Funduszu Spójności”, ma być metodyką która:

- będzie bazowała na ogólnodostępnych danych statystycznych dotyczących danego obszaru;
- będzie metodyką matematycznie mało skomplikowaną;

- będzie kładła większy nacisk na dostosowanie planowanych obciążeń finansowych z tytułu opłat za dostawę wody i odbiór ścieków do możliwości wszystkich grup społecznych, także najuboższych, niż na stworzenie skomplikowanego modelu matematycznego uwzględniającego chociażby dochody z tzw. “szarej strefie” gospodarki;
- powszechnie stosowana przez autorów Studiów Wykonalności zapewni porównywalność otrzymanych danych finansowych w różnych przedsięwzięciach.

Ze względu na przyjęte założenia można uznać ją za metodę uproszczoną, jednakże pozwala przynajmniej na pierwsze przybliżenie w zakresie ograniczeń jakie mogą pojawić się w zakresie zwiększania obciążeń dochodów do dyspozycji.

Poniżej zestawiono wyniki przeprowadzonej analizy (na osi odciętych umieszczono poszczególne gminy województwa, oś rzędnych to średni dochód na osobę na miesiąc w każdej z gmin).

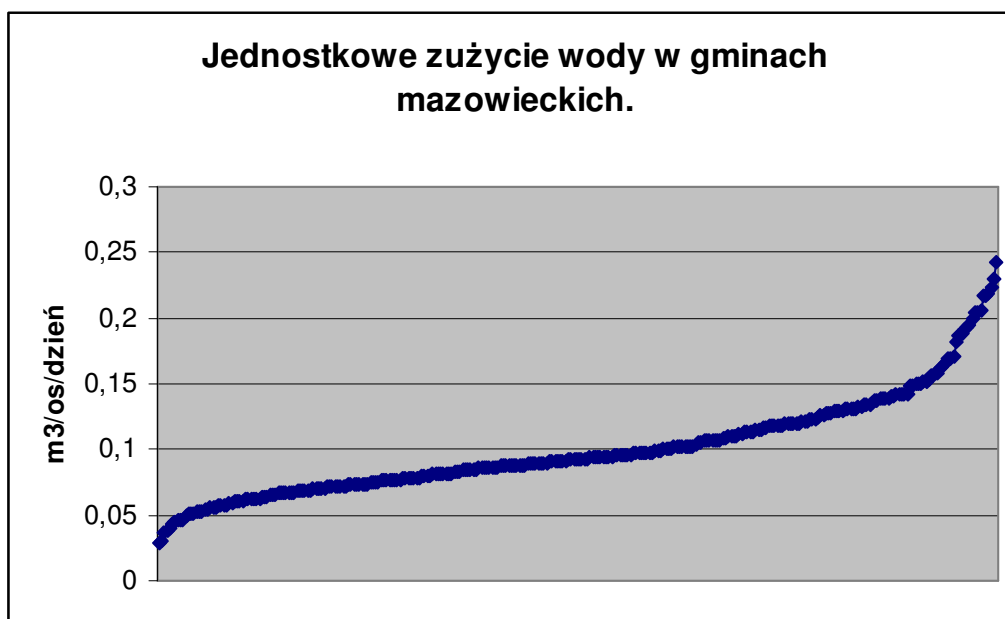


*Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.*

Zgodnie z oczekiwaniami wyliczony dochód był w województwie silnie zróżnicowany. Dochód do dyspozycji w gminach o najwyższym dochodzie był blisko 3,5 wyższy niż w gminach o najniższym dochodzie.

Zbadano również wielkość jednostkowego zużycia wody. Wskaźnik ten jest bardzo istotny przy badaniu obciążenia budżetów gospodarstw domowych. Dostępne dla całego województwa dane pochodzą z bazy danych lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego. Weryfikacja danych dla poszczególnych gmin województwa pozwoliła ustalić, że sposób gromadzenia tych danych pozostawia wiele do życzenia. Jednakże nawet zakładając błędy danych statystycznych otrzymujemy znaczną zmienność tego wskaźnika. Dane zebrane przy przygotowaniu projektów inwestycyjnych potwierdzają zmienność zużycia jednostkowego w przedziale 70-170 l/mieszk./dobę.

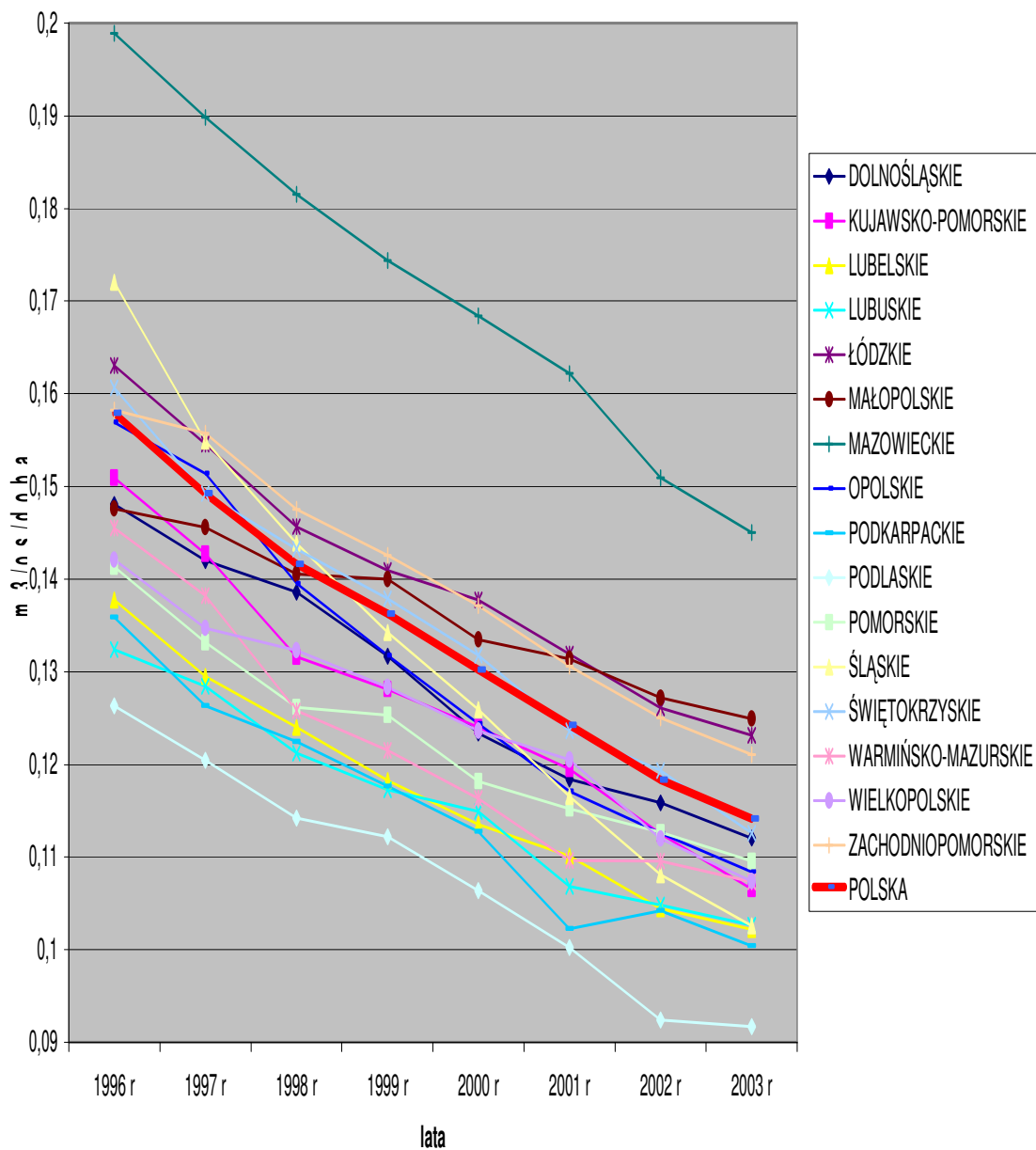
Duża zmienność wskaźnika jest związana z różnorodnymi procesami (uwarunkowania historyczne, zasady ustalania wysokości opłat, zakres opomiarowania). Wysokość opłat za wodę i poziom dochodów wpływają na jego zmienność, jednak szereg innych uwarunkowań trudno uwzględnić w analizie, ze względu na brak danych. Poniżej graficzna prezentacja wyników (na osi odciętych umieszczono poszczególne gminy województwa, osi rzędnych to średnie jednostkowe zużycie na osobę na dzień w każdej z gmin).



Źródło: Obliczenia własne na podstawie Bazy Danych Lokalnych GUS.

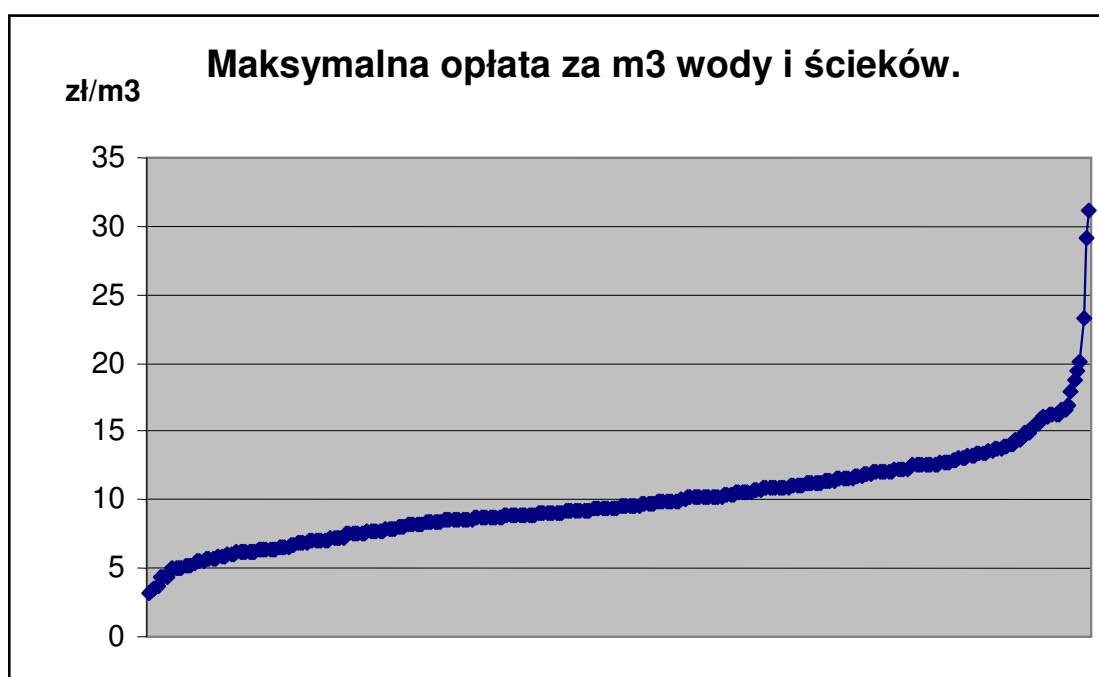
Należy podkreślić, że w Polsce mamy do czynienia z procesem dynamicznych zmian w analizowanym obszarze, co utrudnia przeprowadzenie analiz opartych o szeregi czasowe. Dla ilustracji przedstawiono poniżej zestawienie zmian średniego, wojewódzkiego jednostkowego zużycia wody na mieszkańca, w miastach. Mimo tego, że aktualne są zastrzeżenia do jakości dostępnych danych statystycznych sformułowane powyżej, to widać, że mamy do czynienia z procesem, którego dynamika nie może pozostać bez wpływu na system finansowy sektora wodno-ściekowego.

Jednostkowe zużycie wody w województwach.



Źródło: Obliczenia własne na podstawie Bazy Danych Lokalnych GUS.

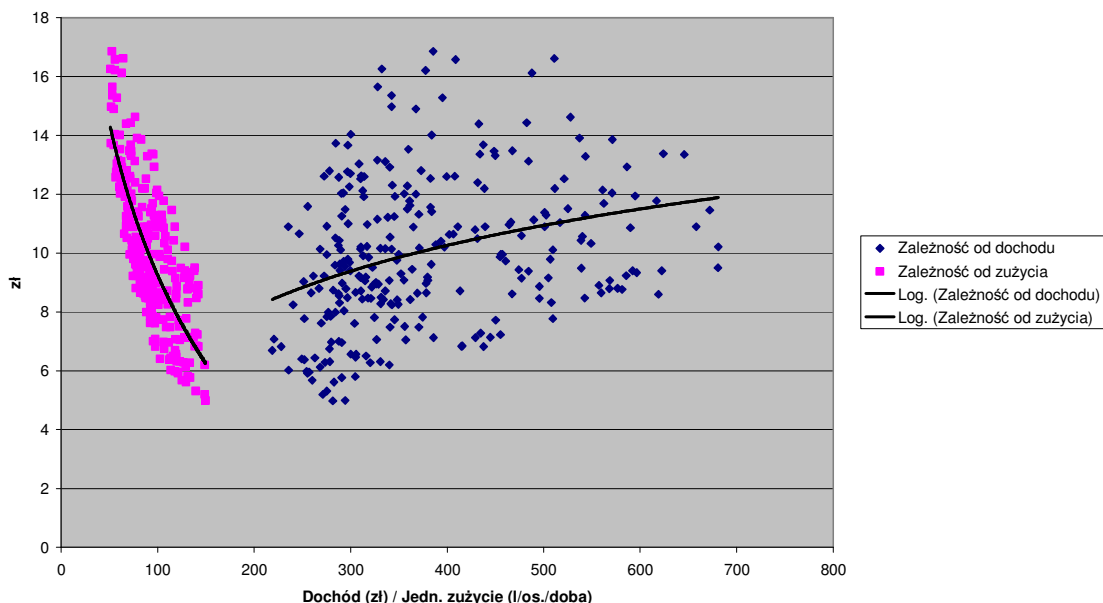
W dalszej analizie podjęto próbę określenia bariery dochodowej w województwie mazowieckim zestawiając informacje statystyczne dotyczące jednostkowego zużycia wody i dane dotyczące dochodu do dyspozycji na bazie metody NFOŚiGW. Ze względu na brak dostępnych danych dotyczących wysokości opłat za wodę i ścieki dla wszystkich gmin, wstępnie przeprowadzono symulację kwoty maksymalnej opłaty (hipotetyczna łączna stawka opłaty za m<sup>3</sup> wody i opłaty z m<sup>3</sup> ścieków) dla gmin, dla których były dostępne dane. Poniżej zestawiono wyniki (na osi odciętych umieszczono poszczególne gminy województwa, osi rzędnych to maksymalna opłata za m<sup>3</sup> wody i ścieków w każdej z gmin).



*Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów i GUS.*

Jak widać zmienność wyliczonego wskaźnika jest znaczna. Zależy ona, zgodnie z przyjętą formułą od dwóch zmiennych: jednostkowego zużycia i wysokości dochodu do dyspozycji. Poniżej przedstawiono graficznie zależność wyliczonego wskaźnika od tych dwóch zmiennych.

Zależność maksymalnych opłat od wysokości dochodu do dyspozycji i jednostkowego zużycia.



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów i GUS.

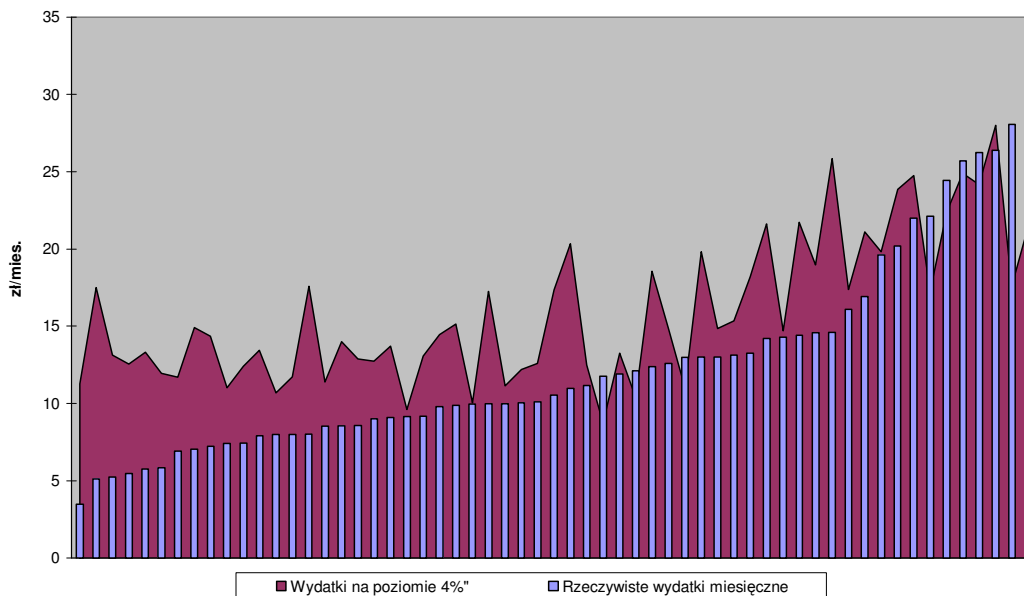
Wyraźne jest, że zależność analizowanej zmiennej od jednostkowego zużycia jest znacznie większa niż zależność od wysokości dochodu do dyspozycji. W pewnym uproszczeniu można sformułować następujący wniosek: bariera dochodu do dyspozycji limitująca wzrost poziomu opłat za wodę i ścieki w polskich realiach jest silniej związana z poziomem zużycia niż z niskim poziomem dochodów.

Posługując się dotychczasowymi wyliczeniami i dodatkowo wynikami przeprowadzonego rozpoznania wysokości rzeczywistych opłat za wodę i ścieki w województwie mazowieckim dokonano wstępnej analizy bariery dochodowej dla podnoszenia cen wody i ścieków w przyszłości. W wyniku przeprowadzonego rozpoznania uzyskano dane dotyczące wysokości taryf z 59 gmin co stanowi ok. 20% gmin województwa.

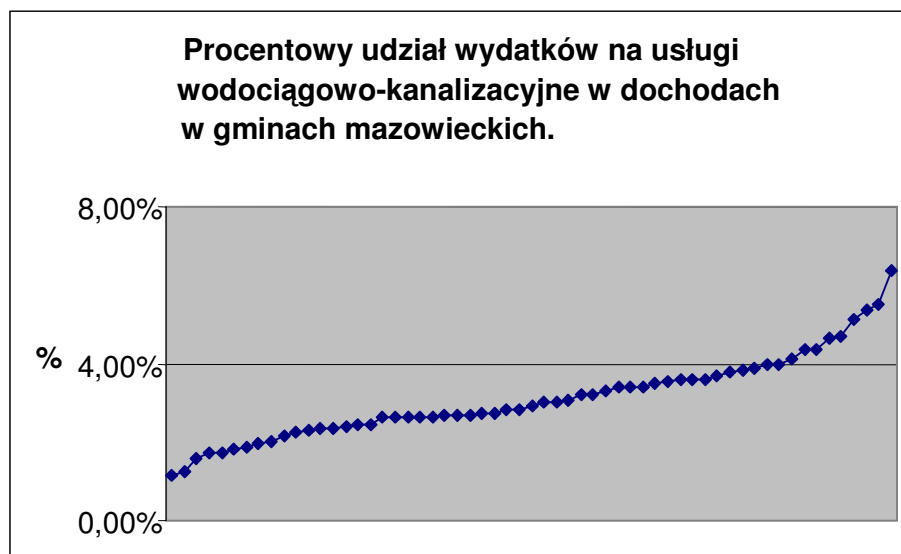
Poniżej graficznie została przedstawiona wysokość miesięcznych wydatków na wodę i ścieki w zestawieniu z wyliczoną hipotetyczną wielkością wydatków, przy założeniu, że nie będą one przekraczać 4% dochodu do dyspozycji. Przedstawiono również wykres obrazujący wysokość udziału wydatków na usługi wodociągowo-kanalizacyjne w dochodach do

dyspozycji (na osi odciętych umieszczono poszczególne gminy województwa, oś rzędnych to odpowiednie dane dla każdej z gmin).

Miesięczne wydatki na wodę i ścieki - bariera dochodowa.



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów, GUS i danych Biura Konsultacyjnego KOBIKO Sp. z o.o.



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów, GUS i danych Biura Konsultacyjnego KOBIKO Sp. z o.o.

Widoczne jest, że w analizowanej próbie w 11 przypadkach (ponad 18%) wydatki na usługi wodociągowo-kanalizacyjne przekraczają założony udział w dochodach.

Na podstawie dostępnych materiałów nie udało się jednoznacznie określić możliwości zwiększenia opłat jako źródła finansowania inwestycji w ramach KPOŚK. Dostępne dane nie stanowią reprezentacyjnej próby. Jednakże przeprowadzona analiza pozwoliła zidentyfikować obszary, gdzie już dziś jest przekroczony poziom opłat akceptowanych społecznie (zgodnie z przyjętą metodyką). Liczne są też miejsca, gdzie obecny poziom opłat jest bliski jest przekroczenia poziomu akceptowalnego społecznie. W tej sytuacji wskazane jest przeprowadzenie uzupełniających prac analitycznych.

Potwierdzenie powyższych wyników analizy danych na Mazowszu można znaleźć w materiale opracowanym na zlecenie Ministerstwa Infrastruktury<sup>18</sup>, a opartym na wynikach analizy danych ogólnokrajowych. W podsumowaniu części pracy poświęconej oszacowaniu udziału opłat za usługi wodociągowe i kanalizacyjne w budżetach gospodarstw domowych w Polsce można znaleźć następujące stwierdzenia: "Ogólnie można jednakże stwierdzić, że udział tych wydatków w budżetach gospodarstw domowych w Polsce jest nie tylko tego samego rzędu, co w bogatszych krajach Europy, ale niekiedy jest i wyższy. Można by zatem wysunąć tezę, że obecne obciążenie budżetów gospodarstw domowych opłatami za usługi wodociągowe i kanalizacyjne osiąga w Polsce granicę bardzo zbliżoną do dopuszczalnej. Ewentualne podwyższanie tego obciążenia wymaga ostrożności i rozważa i powinno być poprzedzone miarodajną analizą zdolności płatniczej ludności. Tego rodzaju analiza wymaga jednak, naszym zdaniem, przeprowadzenia badań w szerszym kontekście, w którym opłaty za usługi wodociągowe i kanalizacyjne będą tylko jednym z elementów obciążeń budżetów gospodarstw domowych. Badania te, rzecz jasna, wymagają czasu i stosownych środków."

Na koniec tej części raportu należy podkreślić, że wszystkie analizy potwierdziły fakt wysokiej zmienności analizowanych wskaźników. Wyraźne różnice między poszczególnymi jednostkami powinny być uwzględnione przy tworzeniu narzędzi analizy projektów w ramach KPOŚK. Dotychczas stosowane narzędzia są tylko w niewielkim stopniu dostosowane do tej

---

<sup>18</sup> H. Kłoss-Trębaczkiwicz, E. Osuch-Pajdzińska, Analiza kosztów świadczenia usług wodociągowo-kanalizacyjnych, Polskie Zrzeszenie Inżynierów i Techników Sanitarnych Zarząd Główny, Warszawa, październik 2004.

sytuacji. Jednocześnie nie uwzględniają wysokości jednostkowego zużycia jako parametru decyzyjnego przy wyborze projektów do dofinansowania. Można nawet zaryzykować tezę, że w niektórych przypadkach wysokie, nieracjonalne jednostkowe zużycie może być czynnikiem poprawiającym warunki uzyskania pomocy finansowej<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> Dotyczy to takiej sytuacji, gdy wysokie jednostkowe zużycie jest podstawowym czynnikiem sprawiającym, że przekroczona jest bariera 4% dochodu do dyspozycji. Staje się to przesłanką do przyjęcia niższego poziomu przychodów i określenia wyższego poziomu dofinansowania (zgodnie z zasadą luki finansowej). Jednocześnie brak jest jakichkolwiek praktycznych narzędzi pomagających egzekwować od inwestorów poprawę tego wskaźnika.

## V. WNIOSKI I REKOMENDACJE

1. Brak spójnej wizji rozwoju społeczno-gospodarczego kraju i brak spójności polityki wewnątrzresortowej może okazać główną przyczyną niepowodzenia realizacji KPOŚK. Niedopracowanie dokumentów strategicznych i operacyjnych skutkuje konfliktami celów i narzędzi stając się w przyczyną opóźnień w procesie realizacji zadań. Konieczne jest pilne podjęcie prac nad dokumentem „Strategia Polska 2030”, który określałby cele trwałego i zrównoważonego rozwoju Polski oraz sposoby ich osiągnięcia. Dokument ten powinien określać w jaki sposób realizacja tych celów zwiększy szanse na osiągnięcie gospodarczej i społecznej spójności na obszarze Unii Europejskiej.

2. Znaczne ograniczenie poziomu środków inwestycyjnych zaangażowanych w realizację zadań w zakresie gospodarki ściekowej stanowi realne zagrożenie dla wykonania zadań zapisanych w KPOŚK. W tej sytuacji kluczowym zagadnieniem staje się rozstrzygnięcie czy możliwe będzie zaangażowanie przy realizacji KPOŚK nakładów finansowych, które były wstępnie zakładane.

3. Na podstawie dostępnych materiałów można powiedzieć, że jest wysoce prawdopodobne nie obciążenie Polski kosztami kar związanych z niezrealizowaniem KPOSK. Jednakże niezrealizowanie KPOŚK będzie miało szereg innych negatywnych skutków: dezorganizację systemu finansowania ochrony środowiska w Polsce, zwiększone ryzyko nieefektywnej alokacji środków, znaczne koszty przygotowania licznych projektów inwestycyjnych, bez realnej możliwości ich realizacji. W sytuacji zidentyfikowania barier finansowych celowe będzie podjęcie wyprzedzających działań ograniczających zakres planowanych działań, bądź zmianę harmonogramu realizacji.

4. Ze względu na pojawiające się możliwości opóźnień oraz ze względu na proces przygotowywania dokumentów dla kolejnego okresu planowania celowe wydaje się przeprowadzenie ewaluacji uzupełniających przewidzianych w ustawie o Narodowym Planie Rozwoju, polegających na zbadaniu w trakcie realizacji NPR i poszczególnych programów – w kontekście KPOŚK szczególnie działania 1.2 ZPORR i części Funduszu Spójności przeznaczonej na realizację zadań w gospodarce ściekowej.

5. Biorąc pod uwagę niedostosowanie zapisów w projekcie NPR 2007-2013 do potrzeb związanych z KPOŚK należy rozważyć możliwość zwiększenia ilości dostępnych środków i zmiany proporcji na korzyść środków z ERDF w toku dalszych prac nad projektem NPR 2007-2013.

6. Zgłaszane pod kątem systemu funduszy ekologicznych w Polsce postulaty mają bardzo zróżnicowany charakter i są bardzo często wzajemnie sprzeczne. W tej sytuacji trudno sformułować jednoznaczne zalecenia w tym zakresie. Wszystkie zmiany systemu funduszy ekologicznych i jego rola w systemie absorpcji środków europejskich powinny być skorelowane z ewolucją systemu Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności.

7. Obecnie dostępne informacje nie pozwalają na identyfikację znaczących możliwości pozyskania środków na realizację zadań KPOŚK z rynków kapitałowych. Warunkiem podstawowym zmiany sytuacji w tym zakresie jest ożywienie gospodarcze, a przede wszystkim efekt świadczący o trwałości tego ożywienia, tzn. wzrost nakładów inwestycyjnych. Jednakże, aby przygotować zmiany realizacji KPOŚK do tego ożywienia konieczna jest eliminacja obecnie występujących barier o charakterze systemowym w sektorze wodociągowo-kanalizacyjnym.

8. Na podstawie dostępnych materiałów nie udało się jednoznacznie określić możliwości zwiększenia opłat jako źródła finansowania inwestycji w ramach KPOŚK. Dostępne dane nie stanowią reprezentacyjnej próby. Jednakże przeprowadzona analiza pozwoliła zidentyfikować obszary, gdzie już dziś jest przekroczony poziom opłat akceptowanych społecznie (zgodnie z przyjętą metodyką). Wydaje się, że liczne mogą być też miejsca, gdzie obecny poziom opłat jest bliski jest przekroczenia poziomu akceptowalnego społecznie. W tej sytuacji wskazane jest przeprowadzenie uzupełniających prac analitycznych w tym obszarze.

9. Dostępne dane nie pozwalają na jednoznaczne określenie czy dostępne w przyszłości środki finansowe pozwolą na realizację zadań określonych w KPOŚK. Istnieje jednakże wiele przesłanek, które wskazują na to, że potrzeby finansowe programu będą wyższe niż dostępne środki. Dotyczy to wszystkich analizowanych źródeł. W tej sytuacji wskazane jest przeprowadzenie pogłębionych analiz dostępnych źródeł finansowania. Przeprowadzenie takich analiz powinno towarzyszyć procesowi weryfikacji KPOŚK.

10. W trakcie realizacji Raportu pojawiło się szereg zagadnień, które mogą mieć istotne znaczenie w dalszych pracach nad system realizacji KPOŚK. Ze względu na ramy czasowe niemożliwe było szersze rozwinięcie tych kwestii. Powinny natomiast być rozważone w najbliższej przyszłości. Najważniejsze z nich w roboczej formie zestawiono poniżej:

- czy KPOŚK powinien być ograniczony do jedynie do zadań końca rury<sup>20</sup>?
- czy wspieranie realizacji zadań w gospodarce ściekowej, ma i powinno ograniczać się do współfinansowania inwestycji w infrastrukturze ochrony środowiska<sup>21</sup>?

---

<sup>20</sup> Określenie oznaczające działania, które ograniczają się do usuwania/minimalizowania skutków, bez wpływania na przyczyny.

<sup>21</sup> Przykładem innych działań może być przeznaczenie dodatkowych środków na badania i rozwój krajowych urzędzeń ochrony środowiska.

- czy w programowaniu działań KPOŚK nie powinny być uwzględniane procesy spadku jednostkowego zużycia wody i jako skutek znaczny spadek ilości oczyszczanych ścieków<sup>22</sup>?,
- czy stosowana w systemie funduszy europejskich przy określaniu poziomu dofinansowania zasada „luki finansowej” w Polsce nie jest barierą przekształceń systemu finansowego gospodarki wodno-ściekowej<sup>23</sup> i nie podważa zasady trwałości projektów?
- czy drastyczne ograniczenie inwestycji w zakresie gospodarki ściekowej w miastach nie jest pośrednim wynikiem przedłużających się procedur przygotowania projektów do finansowania ze środków europejskich?

---

<sup>22</sup> W istniejących systemach.

<sup>23</sup> W Polsce działania mające na celu wprowadzenie „zasady zanieczyszczający płaci” i wprowadzenia zasad racjonalnego gospodarowania została rozpoczęta kilka lat temu po opracowaniu standardów wodociągowo-kanalizacyjnych i uchwaleniu ustawy o zaopatrzeniu w wodę i odbiorze ścieków. Obecnie ścisłe stosowanie zasady „luki finansowej” jest swego rodzaju karą dla tych, którzy szybciej od innych wprowadzili w życie nowe zasady. Może to być antybodźcem dla przekształceń.