

ZAŁĄCZNIK 4. ANALIZA POTENCJALNYCH RYZYK DLA WYKONANIA WSKAŹNIKÓW W II OSI POIIS 2014-2020

Możliwość wykonania założonych dla II osi priorytetowej wartości wskaźników jest uzależniona od szeregu czynników zarówno wewnętrznych (programowych), jak i zewnętrznych. O ile jednak w przypadku czynników wewnętrznych, związanych z wdrażaniem założeń programowych, instytucje POIIS posiadają narzędzia służące rozwiązywaniu zidentyfikowanych problemów (np. poprzez zmiany i doprecyzowanie obowiązujących procedur, wydawanie zaleceń i interpretacji, szkolenia etc.), o tyle ryzyka zewnętrzne pozostają poza bezpośrednią kontrolą instytucji i beneficjentów. Należy jednak bezwzględnie szacować poziom ryzyk i dążyć do minimalizowania skutków ich wystąpienia.

Analizy prowadzone na potrzeby niniejszego badania wskazują na kilka obszarów, które mogą z różnym natężeniem, ale często w sposób istotny zagrozić płynnemu wdrażaniu poszczególnych działań II osi priorytetowej oraz - bezpośrednio lub w sposób pośredni - powodować znaczące fluktuacje poziomu wykorzystania alokacji.

➤ Ryzyka związane ze zmianami prawa

Wiele perturbacji w obszarze wdrażania projektów, w szczególności w działaniu 2.1, spowodowało wejście w życie ustawy **Prawo wodne**. Obok zmian mających wpływ bezpośrednio na merytorykę projektów, nowa ustawa o tak szerokim spektrum oddziaływania pociągnęła za sobą liczne zmiany organizacyjne u ówczesnych i przyszłych beneficjentów. Powstanie nowej struktury, tj. Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie (PGW WP) spowodowało konieczność nie tylko formalnego aneksowania szeregu umów o dofinansowanie, ale również wprowadzenia zmian w systemie finansowania projektów.

Bardzo obszerna ustawa od początku obowiązywania wywołała wątpliwości interpretacyjne. Przykładowo, doprecyzowanie katalogu wyłączeń z opłat za usługi wodne spowodowało problemy Lasów Państwowych - beneficjenta projektów pozakonkursowych w obszarze małej retencji zarówno w perspektywie 2007-2013, jak i 2014-2020. Zapisy pozwoleń wodnoprawnych, często nieprecyzyjne, pociągnęły za sobą obowiązek uiszczania opłat, pomimo że zbiorniki retencyjne co do zasady nie służyły celom gospodarczym, a klimatyczno-środowiskowym, a zapisy w pozwoleniach nierzadko dotyczyły jedynie hipotetycznej (potencjalnej) ilości gromadzonej wody. Powstałe zamieszanie i zrozumiałe opór beneficjenta spowodowały okresowe wstrzymanie prac w projektach małej retencji nizinnej i górskiej, a nawet ryzyko odstąpienia od umów w przypadku, gdyby obciążenia miały narastać. Aktualnie kolejne sprawy sądowe są rozstrzygane już w I instancji na korzyść beneficjenta, PGW WP nie zaskarża wyroków i równolegle procedowane są zmiany w ustawie.

Wszystko to spowodowało jednak **zmaterializowanie się ryzyka opóźnień**, zarówno z przyczyn merytorycznych jak i formalnych oraz związanych z zapewnieniem wkładu własnego, nawet w projektach bezpośrednio niezwiązanych z gospodarką wodną (projekt RZGW Poznań w działaniu 2.4.2a dotyczący zwiększania drożności korytarzy ekologicznych).

Wody Polskie są podmiotem silnie zhierarchizowanym i mają problemy z zapewnieniem wystarczającej obsługi dla realizowanych, często dużych projektów, mających istotny wpływ na realizację wskaźników programowych i zakładany poziom certyfikacji.

Dodatkowe utrudnienia w wielu projektach spowodowała również *Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1936 ze zm.)*¹. Większość zmian wprowadzanych ww. ustawą weszła w życie dopiero 1 stycznia 2017 r., teoretycznie dając czas na przygotowanie się do **nowych procedur w obszarze ooś**, jednak w praktyce stosowanie znowelizowanego prawa, wbrew intencjom ustawodawcy, spowodowało szereg opóźnień w projektach inwestycyjnych II osi priorytetowej.

Od 25 maja 2018 r. kraje członkowskie są zobowiązane do przestrzegania unijnego ogólnego rozporządzenia o ochronie danych – **RODO**² oraz ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o **ochronie danych osobowych**. RODO swoim zasięgiem obowiązuje podmioty, które przetwarzają dane osobowe w związku z działalnością prowadzoną na terenie Unii Europejskiej. Przedmiotem regulacji są jakiegokolwiek dane dotyczące osób fizycznych utrwalone w dowolnej postaci, w szczególności w systemach informatycznych. Dane osobowe muszą być „przetwarzane zgodnie z prawem, rzetelnie i w sposób przejrzysty dla osoby, której dane dotyczą”. Ograniczanie celu przetwarzania, minimalizacja danych oraz poufność – to kluczowe zasady RODO, mające istotny wpływ na warunki realizacji projektów. Realizacja obowiązku informacyjnego również nastęrcza wielu problemów, a bardzo wysokie kary powodują lęk i nadmierny formalizm utrudniający funkcjonowanie w warunkach projektowych, i bez tego obwarowanych wieloma ograniczeniami. Problemy z RODO zgłaszają nie tylko beneficjenci jako zamawiający, niepewni relacji pomiędzy regulacjami ustawy Prawo zamówień publicznych a wymogami RODO, ale w szczególności beneficjenci projektów „miękkich” w działaniu 2.4, opartych o informowanie i promowanie (listy obecności, dystrybucja materiałów, dokumentacja fotograficzna etc.). Liczne wątpliwości powodowały utrudnienia w realizacji projektów i udokumentowanie osiągniętych efektów na potrzeby monitorowania wskaźników, przysparzając pracy koordynatorom. Pojawiające się z upływem czasu poradniki i wytyczne ze strony instytucji pozwoliły nieco opanować sytuację, ale dopiero pierwsze kontrole w obszarze danych osobowych oraz kontrole projektów (szczególnie kontrole na zakończenie) pozwolą ocenić, na ile poważne było ryzyko nieprawidłowości.

Od początku wdrażania perspektywy finansowej 2014-2020, ewoluowały również **przepisy z zakresu zamówień publicznych**. Duża nowelizacja z 2016 r. i kolejne, mniejsze zmiany, miały istotny wpływ na polski rynek zamówieniowy. System „uczył się” nowych zasad, co nie pozostało bez wpływu na długość procedur przetargowych i komplikacje na etapie kontroli

¹ Cel: wdrożenie Dyrektywy 2011/92/UE w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (zmienionej dyrektywą 2014/52/UE) oraz właściwe dostosowanie polskiego prawa do dyrektywy 2003/4/WE w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska

² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE

procedur zawierania umów. Na plus należy zaliczyć szersze niż wcześniej stosowanie pozacenowych kryteriów oceny ofert, przyczyniające się choć częściowo do poprawy jakości zamówień realizowanych w projektach, oraz ograniczenie liczby protestów w zamówieniach poniżej progów unijnych, ale globalnie ryzyko opóźnień i niewykorzystania alokacji w projektach wzrosło. Dotyczy to szczególnie projektów dużych i skomplikowanych, w których zamówienia są realizowane w procedurze unijnej i z wykorzystaniem (począwszy od października 2018 r.), wyłącznie środków komunikacji elektronicznej.

Ryzyko niepowodzenia było zgłaszane szczególnie często w przypadku projektów z działania 2.4. W związku z faktem, że specyfika projektów nie przystawała do realiów POIiŚ, a grono beneficjentów w większości instytucjonalnie nie było w stanie podźwignąć sprawnej realizacji projektu współfinansowanego ze środków UE, wszelkie perturbacje zewnętrzne, w tym prawne, bardzo negatywnie odbijały się na wdrażaniu projektów. Przykładowo, wątpliwości związane z kwalifikowalnością podatku VAT i pojawiające się na przestrzeni wielu miesięcy nowe informacje i odmienne interpretacje w tej kwestii, spowodowały konieczność znaczącej modyfikacji budżetu niektórych projektów czemu towarzyszyły opóźnienia w ich realizacji.

➤ Ryzyka kursowe

Alokacja środków UE w POIiŚ 2014-2020, przyjęta dla Polski wg oficjalnych tabel finansowych, wyniosła 27 413 746 885 EUR, z czego **3 508 174 166 EUR** przypadło na II oś priorytetową. Przy tak wysokiej kwocie środków, nawet nieznaczne wahania kursowe mogą istotnie zaważyć na wartości dostępnej alokacji. Tabela 1 zawiera symulację zmian alokacji w PLN dla kursu bieżącego (styczeń 2019) oraz kursu średniego z okresu 2015-2018, publikowanych na stronach KE (Inforeuro).

TABELA 1. SYMULACJA ZMIAN ALOKACJI W PLN W ZALEŻNOŚCI OD PRZYJĘTEGO KURSU EUR

Działanie	Alokacja całkowita ³ (EUR)	Alokacja całkowita (PLN) - kurs 4,3028 ⁴	Alokacja całkowita (PLN) - kurs 4,2644 ⁵	Różnice w alokacji wynikające ze zmian kursowych (PLN)
2.1	920 267 366,00	3 959 726 422,42	3 924 388 155,57	35 338 266,85
2.2	301 225 237,00	1 296 111 949,76	1 284 544 900,66	11 567 049,10
2.3	1 889 148 040,00	8 128 626 186,51	8 056 082 901,78	72 543 284,74
2.4	146 000 000,00	628 208 800,00	622 602 400,00	5 606 400,00
2.5	251 533 523,00	1 082 298 442,76	1 072 639 555,48	9 658 887,28
RAZEM	3 508 174 166,00	15 094 971 801,46	14 960 257 913,49	134 713 887,97

Źródło: Opracowanie własne na podstawie dokumentacji konkursowej oraz danych MŚ

³ Wkład UE zgodnie z zatwierdzonym dokumentem POIiŚ 2014-2020 Rozdz. 3.2 Tabela źródeł finansowania

⁴ Kurs euro za styczeń 2019 publikowany na stronie KE

http://ec.europa.eu/budget/contracts_grants/info_contracts/inforeuro/index_en.cfm

⁵ Średni kurs w latach 2015-2018 kurs euro publikowany na stronie KE

http://ec.europa.eu/budget/contracts_grants/info_contracts/inforeuro/index_en.cfm

Jak widać w powyższej tabeli, zmiana kursu EUR o niecałe 4 grosze może spowodować zmianę w całkowitej alokacji przeliczonej na PLN nawet o 134,7 mln PLN. Przykładowo, w działaniu 2.4 różnica 5,6 mln PLN umożliwiłaby sfinansowanie 2-3 średniej wielkości projektów lub uzupełnienie brakujących wskutek wzrostu cen w kilkunastu projektach.

Z drugiej strony istnieje także ryzyko nadkontraktacji względem dostępnej alokacji. Aby temu zapobiec, instytucje pośredniczące (MŚ w przypadku II osi POIiŚ) regularnie przekazują do instytucji wdrażających informacje o wartości alokacji, jaka może zostać zakontraktowana w ramach danego działania, bowiem zgodnie z zasadami finansowania POIiŚ, rozliczenia i płatności na poziomie krajowym występują w złotych. Na poziomie beneficjenta czy poszczególnych instytucji nie ma zatem konieczności dokonywania przeliczeń na euro na potrzeby podpisywania umów czy rozliczania wniosków, dopiero Instytucja Certyfikująca⁶ dokonuje przeliczenia z zastosowaniem właściwego kursu EUR względem PLN. Różnice kursowe dotyczące dotacji jako całości są bilansowane na linii KE- budżet państwa i nie dotyczy to bezpośrednio beneficjentów.

Inaczej wygląda sytuacja w przypadku, gdy beneficjent dotacji realizuje inwestycję w obcej walucie - tu ryzyko pozostaje całkowicie po stronie beneficjenta i jest tym większe, im wyższa wartość operacji i dłuższy horyzont czasowy danej inwestycji. Zgodnie z obowiązującymi *Wytycznymi w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2014-2020*⁷, ujemne różnice kursowe nie są kwalifikowalne, zaś w przypadku faktur wyrażonych w walucie innej niż PLN, za wydatek kwalifikowalny uznaje się wartość dowodu księgowego z dnia dokonania płatności. Co do zasady jednak beneficjenci II osi priorytetowej rzadko miewają do czynienia z tego rodzaju ryzykiem.

- **ryzyko zmiany wartości dofinansowania UE pomiędzy wnioskiem, a pierwszą wersją umowy oraz ryzyko związane z koniecznością zwiększenia wartości dofinansowania ze względu wzrost kosztów robót budowlanych**

Jednym z najczęściej zgłaszanych problemów w toku badania – zarówno przez beneficjentów, jak i instytucje POIiŚ, jest **pogorszenie warunków rynkowych dla realizacji projektów**. Przejawia się ono przede wszystkim w malejącej podaży siły roboczej oraz związanym z tym wzrostem cen zarówno usług, jak i robót budowlanych. Problem narasta począwszy od 2017 roku i jest tym większy, im więcej projektów wchodzi w fazę dynamicznej realizacji. **Budżety projektów, przygotowywane na wiele miesięcy przed rozpoczęciem prac, w wielu przypadkach okazują się zbyt nisko skalkulowane zważywszy aktualne realia rynkowe.**

Podstawową metodą ograniczenia ryzyka niezrealizowania projektów z powodu braku środków jest zwiększanie wartości projektów w przypadkach, gdy niedoszacowanie nie wynika z braku staranności po stronie beneficjenta, lecz z przyczyn obiektywnych. W miejsce ogłaszania kolejnych konkursów, zagospodarowanie pozostałej alokacji w taki właśnie sposób

⁶ W perspektywie 2014-2020 zlokalizowana analogicznie jak IZ w Ministerstwie Inwestycji i Rozwoju

⁷ Rozdział 6.4.1 Warunki dokumentowania wydatków w ramach POIiŚ

zmniejsza ryzyko nieosiągnięcia wskaźników, założonych na etapie kontraktacji. Dotyczy to w szczególności sytuacji, gdy za realizację wskaźnika odpowiadają pojedyncze projekty, tak jak w działaniu 2.1 - niepowodzenie któregoś z nich pociąga za sobą daleko idące konsekwencje, zatem podejmowane są wszelkie starania, aby zainwestowany uprzednio potencjał (administracyjny, ekonomiczny) nie poszedł na marne.

Dokonana w Tabeli 2 analiza wartości dofinansowania dla podpisanych umów, począwszy od wartości pierwotnej, do wartości wynikającej z aktualnie obowiązującego aneksu (-ów), wskazuje na skalę problemu, jest jednak obarczona pewnym błędem. Część aneksów, poza zwiększeniem kwoty dofinansowania, przewiduje bowiem również zwiększenie zakresu rzeczowego. Ponadto, wnioskowanie o dodatkowe środki musi być poparte silną argumentacją, a tej dostarczają kolejne, nierozstrzygnięte przetargi, należy więc spodziewać się stopniowego narastania liczby wniosków o zwiększenie poziomu dofinansowania w miarę rozwoju działań w projektach.

TABELA 2. RÓŻNICE WARTOŚCI W UKŁADZIE WNIOSEK – UMOWA - ANEKS

DZIAŁANIE	WKŁAD UE WNIOSEK	WKŁAD UE PODPISANA UMOWA	WKŁAD UE AKTUALNA UMOWA	RÓŻNICA (WNIOSEK - PIERWSZA UMOWA)	RÓŻNICA (PIERWSZA UMOWA - OSTATNI ANEKS)	RÓŻNICA (WNIOSEK - PIERWSZA UMOWA) (%)	RÓŻNICA (PIERWSZA UMOWA - OSTATNI ANEKS) (%)
2.1	2 634 416 306	2 627 672 925	3 105 488 410	-6 743 381	477 815 486	-0,3%	18,2%
2.2	613 909 646	609 260 702	616 913 580	-4 648 944	7 652 878	-0,8%	1,3%
2.3	7 981 033 764	7 943 042 279	7 929 900 785	-37 991 485	-13 141 494	-0,5%	-0,2%
2.4	445 868 476	441 169 015	463 677 800	-4 699 461	22 508 785	-1,1%	5,1%
2.5	907 891 977	890 700 520	888 002 387	-17 191 457	-2 698 133	-1,9%	-0,3%
Suma końcowa	12 583 120 169	12 511 845 440	13 003 982 961	-71 274 728	492 137 521	-1%	4%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie dokumentacji konkursowej oraz danych MŚ

Już na obecnym etapie widać jednak, że w niektórych działaniach (2.1 oraz 2.4), wartość projektu w pierwotnie podpisanej umowie była istotnie niższa niż jest obecnie, przy czym tak jak sygnalizowano, należy się spodziewać, że docelowe wartości na poziomie działań ulegną jeszcze zmianie.

Powyższe zestawienie wskazuje na jeszcze jedną prawidłowość, która dotyczyła całej II osi priorytetowej: wartość wniosków złożonych w naborach była wyższa niż wartość podpisanych umów – największa korekta „w dół” na etapie oceny i ustalania ostatecznych wartości umowy miała miejsce w działaniu 2.5. Na poziomie realizacji, w przypadku każdego z działań (choć z różną intensywnością), następowała tendencja odwrotna: wartości umów rosły i nierzadko znacząco przekraczały wartości wcześniej wnioskowane. W skali całej osi priorytetowej

korekta na chwilę obecną wynosi 4% tj., o taką wartość pierwotnie zakontraktowanej alokacji wzrosła alokacja faktycznie zaangażowana celem realizacji przyjętych założeń.

➤ **Ryzyko niepodpisania części umów dla ocenianych projektów oraz ryzyko związane z rozwiązaniem umów**

Oba ryzyka stwarzają realne zagrożenie niepełnej realizacji wskaźników. Dotyczy to w szczególności sytuacji, gdy za dany wskaźnik odpowiada bardzo ograniczona liczba projektów, a taka sytuacja ma miejsce w przypadku działania 2.1, gdzie większość alokacji została przeznaczona na dofinansowanie projektów pozakonkursowych. Wyniki przeprowadzonej analizy wskazują jednak, że **ryzyko rozwiązania umowy w praktyce ma charakter marginalny i do tej chwili dotyczyło zaledwie kilku umów**⁸. Co do zasady, rozwiązanie umowy stanowi ostateczność i w zdecydowanej większości przypadków zarówno beneficjent, jak i instytucje POIiŚ, poszukują alternatywnych rozwiązań celem pokonania istniejących problemów.

Większe jak dotąd ryzyko wiązało się z **niepodpisaniem umów** tj. sytuacją, w której wnioski zostały złożone w danym naborze konkursowym, przechodziły ocenę formalną z wynikiem pozytywnym, ale ostatecznie wynik oceny był negatywny i projekty nie uzyskiwały dofinansowania. Na to nakładały się przypadki odstąpienia od podpisania umowy przez samego beneficjenta, zgłaszane np. w działaniu 2.4 (głównie poprzez wspomniane już problemy z kwalifikowalnością VAT).

TABELA 3. SYMULACJA „WSPÓŁCZYNNIKA” NEGATYWNYCH OCEN WNIOSKÓW W ZAKOŃCZONYCH KONKURSACH

DZIAŁANIE	NUMER NABORU	WNIOSKI POPRAWNE FORMALNIE	WNIOSKI OCENIONE NEGATYWNIE (ODRZUCONE)	UDZIAŁ WNIOSKÓW ODRZUCONYCH
2.1.5	POIS.02.01.00-IW.02-00-501/16	7	0	0%
	POIS.02.01.00-IW.02-00-502/17	12	0	0%
2.2	POIS.02.02.00-IW.02-00-203/16	30	10	33,3%
	POIS.02.02.00-IW.02-00-205/17	37	8	22% ⁹
2.4	POIS.02.04.00-IW.01-00-001/15	42	20	48%
	POIS.02.04.00-IW.01-00-001/16	67	35	52%
	POIS.02.04.00-IW.01-00-003/16	23	14	64%
2.5	POIS.02.05.00-IW.02-00-001/15	38	3	8%
	POIS.02.05.00-IW.02-00-002/16	67	4	6%
	POIS.02.05.00-IW.02-00-003/16	111	10	9%

⁸ 3 umowy w działaniu 2.4 i 1 umowa w działaniu 2.5

⁹ Nabór jeszcze nie został ostatecznie zakończony

Źródło: Opracowanie własne na podstawie dokumentacji konkursowej oraz danych MŚ

Analizując przebieg dotychczasowych konkursów, dla naborów, w których nadal trwa ocena, poprzez analogię można z dużym przybliżeniem oszacować, czy przewidziana alokacja okaże się wystarczająca (przyjmując średnią wartość złożonego wniosku).

Przykładowo, w przypadku działania 2.4, liczba złożonych w konkursie wniosków wcale nie przesądza o możliwej do zakontraktowania alokacji - sumarycznie większość aplikacji została oceniona negatywnie pod względem merytorycznym. Pomimo ogromnego wysiłku instytucjonalnego związanego z obsługą kolejnych, dużych konkursów, ich efekty nie były zadowalające. Dla odmiany w działaniu 2.5, w którym wnioski składane w odpowiedzi na ogłoszenie o naborze również były liczne, poziom projektów odrzuconych w każdym z 3 kolejnych konkursów nie przekraczał 10%.