

Metodyka zastosowania kryterium dostępności cenowej w projektach inwestycyjnych z dofinansowaniem UE

1. Wstęp

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie praktycznej metody zastosowania kryterium dostępności cenowej (ang. *affordability*) w trakcie kalkulacji poziomu opłaty dla odbiorców za usługi związane ze zbiorowym zaopatrzeniem w wodę, zbiorowe odprowadzenie ścieków oraz gospodarowanie odpadami komunalnymi na potrzeby analizy finansowej oraz kalkulacji luki w finansowaniu projektów inwestycyjnych z dofinansowaniem UE w ramach perspektywy finansowej 2014-2020.

Powyższa metoda może mieć zastosowanie do projektów inwestycyjnych, które są objęte zasadami określonymi w *Wytycznych w zakresie zagadnień związanych z przygotowaniem projektów inwestycyjnych, w tym projektów generujących dochód i projektów hybrydowych na lata 2014-2020 z 10 stycznia 2019 r.* (dalej: **Wytyczne**). Niniejszy dokument nie stanowi wytycznych horyzontalnych w rozumieniu art. 4 ust. 2 pkt 3) ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020. Nie nakłada on zatem obowiązków na instytucje systemu wdrażania poszczególnych programów operacyjnych. Instytucje te w ogłoszeniu o naborze wniosków lub w wezwaniu do złożenia wniosku o dofinansowanie w trybie pozakonkursowym ustalają, czy niniejsza metodyka jest dla wnioskodawców dokumentem wiążącym. Instytucje mają również możliwość ewentualnej adaptacji niniejszej metodyki do własnych potrzeb przy jednoczesnym uwzględnieniu zasad ogólnych dot. dostępności cenowej wynikających z dokumentów wskazanych w rozdziale 2 tego opracowania.

Ponadto należy podkreślić, że beneficjenci projektów inwestycyjnych z dofinansowaniem UE określają poziom opłaty za świadczone usługi w oparciu o obowiązujące przepisy prawa. Zatem niniejszy dokument nie zobowiązuje beneficjenta do stosowania określonej polityki taryfowej, a jedynie stanowi narzędzie umożliwiające beneficjentom praktyczne zastosowanie kryterium dostępności cenowej w projekcie inwestycyjnym, który podlega wsparciu ze środków UE. Ostateczna decyzja o zastosowaniu korekty ceny dla odbiorców z uwagi na dostępność cenową jest podejmowana w oparciu o odpowiednie regulacje, lokalne uwarunkowania realizacji projektu oraz możliwości beneficjenta.

W niniejszym dokumencie opisano, w jaki sposób należy ustalić wartość przeciętnego miesięcznego dochodu rozporzadzalnego na 1 osobę w gospodarstwie domowym (dalej: **dochód rozporzadzalny**), która będzie adekwatna dla danej inwestycji z dofinansowaniem UE, w przypadku gdy dla danego projektu nie są dostępne określone dane właściwe dla tego projektu. Ponadto w dokumencie określono procentowe progi dostępności cenowej, czyli poziomy stanowiące procentowy udział kosztów świadczonych usług w wartości dochodu rozporzadzalnego na 1 osobę. Pozwoli to na obliczenie wartości maksymalnej, możliwej do zastosowania korekty poziomu opłaty dla odbiorców za usługi świadczone w ramach tych inwestycji.

Prezentowanie w analizie finansowej oraz kalkulacji luki w finansowaniu korekty opłaty dla odbiorców za usługi związane z realizacją projektu z dofinansowaniem UE w oparciu o kryterium dostępności cenowej jest możliwe wyłącznie w sytuacji, gdy beneficjent będzie stosować taką samą wysokość opłaty w fazie operacyjnej projektu. Nie jest dopuszczalne,

aby beneficjent zaprezentował na potrzeby wniosku o dofinansowanie ze środków UE wysokość opłaty skorygowanej, a następnie w rzeczywistości (tj. w fazie operacyjnej projektu) stosował wobec gospodarstw domowych opłatę nieskorygowaną z uwagi na dostępność cenową.

2. Zasady stosowania kryterium dostępności cenowej

Możliwość zastosowania kryterium dostępności cenowej jest uwarunkowana następującymi przesłankami wynikającymi wprost z postanowień Wytycznych (podrozdział 7.6, pkt 6):

- a) korekta poziomu opłaty dla odbiorców nie powinna zagrażać trwałości finansowej projektu;
- b) co do zasady, korekta powinna mieć charakter tymczasowy i obowiązywać do momentu, do którego jest ona niezbędna do zastosowania;
- c) korekta poziomu opłaty dla odbiorców oparta na przedmiotowej zasadzie może być dokonana wyłącznie w odniesieniu do opłat ponoszonych przez gospodarstwa domowe;
- d) jeżeli w analizie finansowej stosowano opłaty dla odbiorców w wymiarze uwzględniającym kryterium dostępności cenowej, tożsame opłaty muszą być stosowane w fazie operacyjnej projektu;
- e) maksymalna dopuszczalna korekta opłaty dla odbiorców nie może doprowadzić do obniżenia wydatków ponoszonych przez gospodarstwo domowe poniżej poziomu wydatków ponoszonych przed realizacją projektu, jak również poziomu wydatków gospodarstw domowych prognozowanych dla wariantu bez inwestycji.

Ponadto, w *Przewodniku do analizy kosztów i korzyści projektów inwestycyjnych* (tytuł oryg. *Guide to Cost-benefit Analysis of Investment Projects*, Komisja Europejska, grudzień 2014, wersja polskojęzyczna, s. 344 i nast.¹) określono, że w przypadku, gdy w wyniku realizacji projektu konieczne jest podniesienie poziomu opłaty dla odbiorców, należy pamiętać, aby podwyżki w tym zakresie były powiązane z odczuwalnymi i pozytywnymi zmianami wywołanymi przez projekt np. w zakresie jakości świadczonych usług. Dzięki temu powinna być zapewniona akceptacja społeczna dla wzrostu cen świadczonych usług.

3. Metoda oszacowania dochodu do dyspozycji

W celu ustalenia maksymalnej, możliwej do zastosowania korekty poziomu opłaty dla odbiorców za usługi wynikające z realizacji projektu, w pierwszej kolejności należy wziąć pod uwagę wysokość opłat stosowanych dotychczas. W kolejnym kroku należy określić wartość dochodu rozporządzalnego, który będzie adekwatny dla obszaru, na którym dana inwestycja jest zlokalizowana. Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej w niniejszym dokumencie prezentuje szacunkowe wartości dochodu rozporządzalnego w 2019 r. w podziale na poszczególne województwa i klasy miejscowości zamieszkania. Szacunki te zostały opracowane przez MR przy wykorzystaniu danych zawartych w raporcie Głównego Urzędu

¹ Dokument w wersji oryginalnej (angielskojęzycznej) oraz jego robocze tłumaczenie na język polski dostępne są pod adresem:

<https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/dokumenty/wytyczne-ministra-infrastruktury-i-rozwoju-w-zakresie-zagadnien-zwiazanych-z-przygotowaniem-projektow-inwestycyjnych-w-tym-projektow-generujacych-dochod-i-projektow-hybrydowych-na-lata-2014-2020-1/>

Statystycznego pn. *Sytuacja gospodarstw domowych w 2019 r. w świetle wyników badania budżetów gospodarstw domowych.*

Wartości ww. dochodów rozporządzalnych nie bazują bezpośrednio na informacjach zawartych w powyższym raporcie, gdyż GUS nie dysponuje reprezentatywnymi danymi w tym zakresie. W związku z tym zastosowano metodę określenia tych wartości, która ma charakter uproszczony. Dlatego zaleca się, aby wartości te były wykorzystywane wyłącznie w sytuacji, gdy beneficjent nie posiada możliwości uzyskania bardziej wiarygodnych danych uwzględniających uwarunkowania lokalne realizacji danej inwestycji. Oznacza to, że w przypadku, gdy dla danego projektu istnieją miarodajne dane dot. dostępności cenowej usług należy je brać pod uwagę w pierwszej kolejności. Zastosowanie danych dot. dostępności cenowej zawartych w niniejszym materiale może mieć miejsce tylko w sytuacji braku danych właściwych dla danego projektu.

Dochód rozporządzalny brany do określenia poziomu dostępności cenowej wylicza się w następujący sposób:

- a) Z tabeli zawartej w punkcie 6. niniejszego dokumentu należy wybrać wartość dochodu rozporządzalnego przypisaną do regionu, w którym zlokalizowana jest inwestycja oraz klasy miejscowości zamieszkania, która odpowiada miastu lub wsi w których będą świadczone usługi zapewniane przez projekt. W uzasadnionych przypadkach można przyjąć wartość dochodu rozporządzalnego dla miasta o wyższej liczbie mieszkańców niż największe korzystające z inwestycji. Sytuacja taka może mieć miejsce, gdy dochód odnotowywany w danej miejscowości znacząco odbiega od średniej dla województwa, np. w przypadku projektów realizowanych na obszarach przylegających do dużych obszarów miejskich. W przypadku projektu obejmującego miejscowości należące do różnych klas, zaleca się obliczanie średniej ważonej wartości dochodu. Oznacza to, że oczekuje się wybrania dla każdej miejscowości szacunkowego dochodu z tabeli zawartej w punkcie 6. i pomnożenia tej wartości przez wagę opartą na liczbie mieszkańców danej miejscowości / odbiorców usług w danej miejscowości.
- b) Dane zawarte w ww. tabeli dotyczą roku 2019 r. W celu sporządzenia odpowiedniej prognozy, wartość dochodu rozporządzalnego należy skorygować, rok po roku, o połowę wskaźnika wzrostu płacy realnej oraz o stopę inflacji.

4. Metoda ustalenia maksymalnej, możliwej do zastosowania korekty poziomu opłat za usługi

W celu obliczenia wartości maksymalnej, możliwej do zastosowania korekty poziomu opłat dla odbiorców za usługi świadczone w ramach danego projektu, przyjmuje się określone progi stanowiące udział wydatków związanych z usługami dostarczonymi przez projekt w wartości dochodu rozporządzalnego na 1 osobę.

Progi te wynoszą:

- 3% w przypadku projektów wodno-kanalizacyjnych oraz
- 0,75% w przypadku projektów dotyczących gospodarki odpadami.

W przypadku projektów dotyczących gospodarki odpadami progi te odnoszą się do całości kosztów ponoszonych przez gospodarstwa domowe w związku z prowadzoną przez gminę gospodarką odpadami.

Prezentowane progi nie definiują maksymalnego poziomu opłat, który może stosować beneficjent projektu z dofinansowaniem UE. Jeżeli z analiz beneficjenta będzie wynikało, że opłata na wyższym poziomie jest akceptowalna społecznie na obszarze objętym projektem, bądź też w jego ocenie należy zastosować inne mechanizmy wsparcia gospodarstw domowych (np. poprzez dofinansowanie określonych grup społecznych) to nie jest zasadne stosowanie metodologii opisanej w niniejszym dokumencie.

Należy jednak podkreślić, że jeżeli instytucja systemu wdrażania danego programu operacyjnego zdecyduje się na zastosowanie niniejszej metodyki, to skala korekty nie może prowadzić do obniżenia opłaty do poziomu niższego, niż odpowiednio 3 i 0,75% w sektorze wodnokanalizacyjnym i dotyczącym gospodarki odpadami.

W przypadku, gdy w projekcie wysokość opłaty dla gospodarstw domowych zostanie wyznaczona przy zastosowaniu dostępności cenowej, należy mieć na uwadze konieczność zachowania trwałości finansowej projektu. Jeśli wyznaczona tym trybem wysokość opłaty nie zapewnia stosownego pokrycia kosztów (koniecznych dla funkcjonowania projektu i ewentualnie podmiotu odpowiedzialnego za projekt) należy zapewnić odpowiednie źródła finansowania gwarantujące zachowanie trwałości finansowej projektu.

Powyższe podejście będzie miało zastosowanie zarówno w sytuacji, gdy beneficjent samodzielnie określi wysokość opłaty dla gospodarstw domowych lub dochód rozporządzalny adekwatny dla obszaru, który objęty będzie inwestycją, jak również w sytuacji, gdy zastosowane zostaną kwoty szacunkowe określone w niniejszych zaleceniach.

W związku z zasadą, zgodnie z którą korekta o kryterium dostępności cenowej powinna mieć charakter tymczasowy i obowiązywać do momentu, do którego jest ona niezbędna do zastosowania, zaleca się, aby w analizie finansowej i w kalkulacji luki w finansowaniu założono stopniowe podwyższanie poziomu opłaty w celu osiągnięcia stanu, w którym opłata dla użytkowników będzie w pełni odzwierciedlała zasadę pełnego zwrotu kosztów.

5. Dokumenty powiązane

W kontekście zasad wspierania projektów inwestycyjnych w ramach funduszy europejskich w okresie 2014-2020 nadrzędnym aktem prawnym odnoszącym się do kwestii dostępności cenowej jest Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006.

Ponadto zasady zastosowania kryterium dostępności cenowej zostały opisane m.in. w następujących dokumentach określających szczegółowe zasady sporządzenia analizy kosztów i korzyści lub kalkulacji luki w finansowaniu:

- a) Wytyczne;
- b) Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 480/2014 z dnia 3 marca 2014 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności,

Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego,

- c) Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2015/207 z dnia 20 stycznia 2015 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 w odniesieniu do wzoru sprawozdania z postępów, formatu dokumentu służącego przekazywaniu informacji na temat dużych projektów, wzorów wspólnego planu działania, sprawozdań z wdrażania w ramach celu „Inwestycje na rzecz wzrostu zatrudnienia”, deklaracji zarządczej, strategii audytu, opinii audytowej i sprawozdania z kontroli oraz metodyki przeprowadzania analizy kosztów i korzyści, a także zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1299/2013 w odniesieniu do wzoru sprawozdań z wdrażania w ramach celu „Europejska współpraca terytorialna”;
- d) *Guide to Cost-benefit Analysis of Investment Projects*, (z ang. Przewodnik do analizy kosztów i korzyści projektów inwestycyjnych), Komisja Europejska, grudzień 2014.

W związku z powyższym zapisy niniejszych zaleceń należy interpretować w kontekście ww. dokumentów metodologicznych.

6. Tabela prezentująca szacunkowy dochód rozporządzalny w podziale na poszczególne województwa i klasy miejscowości zamieszkania (w zł)

Województwo	Wieś	Miasta poniżej 20 tys.	Miasta 20-99 tys.	Miasta 100-499 tys.	Miasta 500 tys. i większe
Dolnośląskie	1 467,48	1 657,39	1 743,71	1 899,10	2 347,97
Kujawsko-Pomorskie	1 328,24	1 500,13	1 578,26	1 718,90	nd.
Lubelskie	1 168,53	1 319,75	1 388,48	1 512,21	nd.
Lubuskie	1 345,99	1 520,18	1 599,35	1 741,87	nd.
Łódzkie	1 358,27	1 534,05	1 613,95	1 757,77	2 173,24
Małopolskie	1 330,97	1 503,22	1 581,51	1 722,44	2 129,56
Mazowieckie	1 582,15	1 786,90	1 879,97	2 047,49	2 531,44
Opolskie	1 266,81	1 430,75	1 505,27	1 639,40	nd.
Podkarpackie	1 104,37	1 247,28	1 312,25	1 429,18	nd.
Podlaskie	1 306,40	1 475,46	1 552,31	1 690,64	nd.
Pomorskie	1 395,13	1 575,68	1 657,75	1 805,47	nd.
Śląskie	1 423,80	1 608,06	1 691,81	1 842,56	nd.
Świętokrzyskie	1 240,40	1 378,33	1 450,12	1 579,34	nd.
Warmińsko-Mazurskie	1 198,56	1 353,67	1 424,17	1 551,07	nd.
Wielkopolskie	1 355,54	1 530,97	1 610,71	1 754,23	2 168,87
Zachodniopomorskie	1 351,45	1 562,34	1 605,84	1 748,93	nd.

Źródło: Opracowanie własne MFIPR przy wykorzystaniu danych GUS

7. Przykłady zastosowania kryterium dostępności cenowej

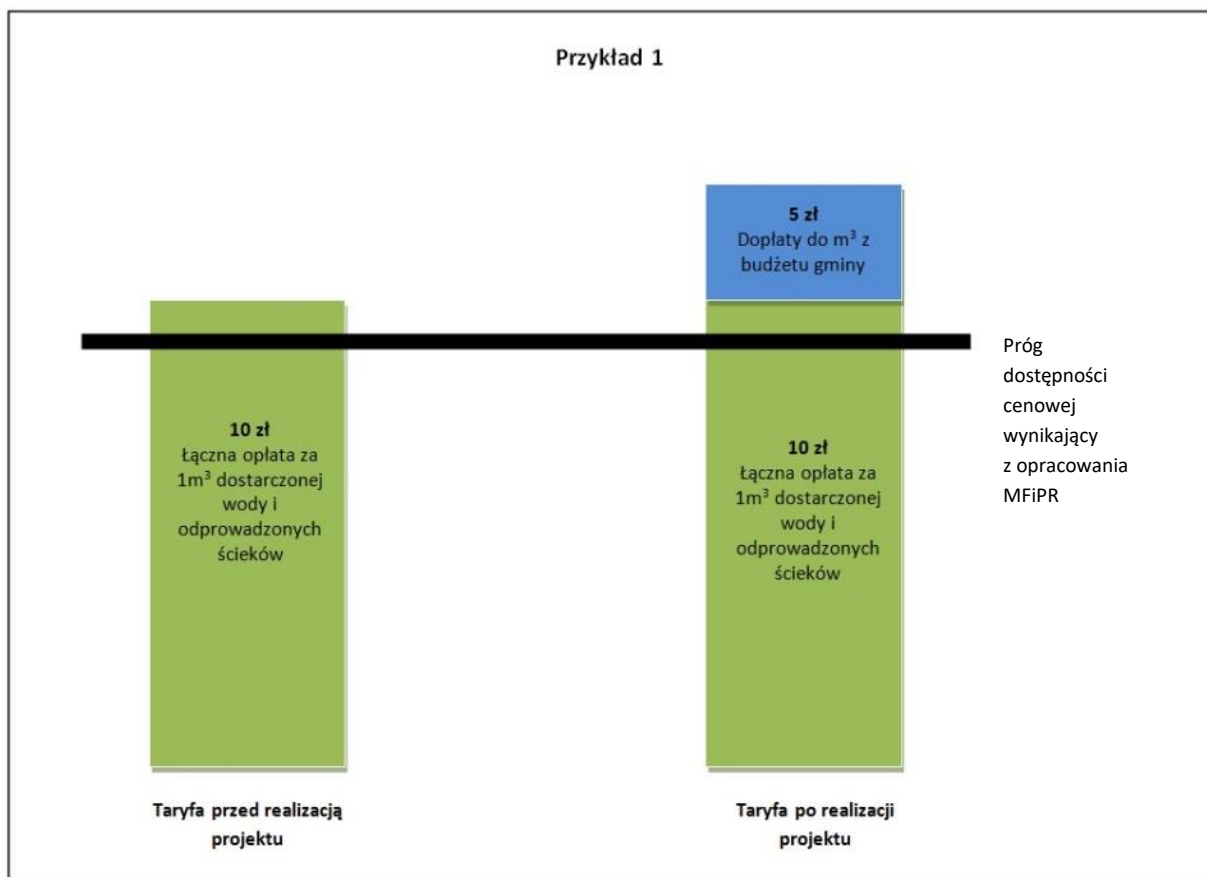
Poniżej, począwszy od strony 8 dokumentu, prezentujemy przykłady ilustrujące możliwość zastosowania kryterium dostępności cenowej w różnych przypadkach. Zaprezentowane w przykładach poziomy opłat mają znaczenie wyłącznie poglądowe i nie mogą być interpretowane jako dane odnoszące się do rzeczywistych projektów.

Przykład 1

Poziom opłata dla mieszkańców w gminie przed realizacją inwestycji polegającej na rozbudowie sieci wodno-kanalizacyjnej wynosił 10 zł łącznie za 1 m³ dostarczonej wody i odebranych ścieków. W wyniku realizacji projektu, w oparciu o zasadę pełnego zwrotu kosztów, opłata powinna wzrosnąć do 15 zł. W celu zastosowania kryterium dostępności cenowej usług beneficjent zdecydował o wykorzystaniu danych zawartych w niniejszym dokumencie. Z danych tych, a także z przyjętych przez beneficjenta założeń odnośnie średniego zużycia wody w gospodarstwach domowych, wynika, że poziom dostępności cenowej adekwatny dla obszaru, na którym realizowany będzie projekt, wynosi 9 zł łącznie za 1 m³ dostarczonej wody i odebranych ścieków.

Z związku z tym, że maksymalna dopuszczalna korekta opłaty nie może doprowadzić do obniżenia wydatków ponoszonych przez gospodarstwo domowe poniżej poziomu wydatków ponoszonych przed realizacją projektu, możliwie jest skorygowanie opłaty z 15 zł (wynikającej z zasady pełnego zwrotu kosztów) wynikającego z zasady pełnego zwrotu kosztów do 10 zł, czyli opłaty, którą ponosili mieszkańcy przed realizacją projektu.

Równocześnie gmina w drodze odpowiedniej uchwały podjęła decyzję o wprowadzeniu odpowiednich dopłat (5 zł do m³ wody i ścieków) ze swojego budżetu na rzecz operatora infrastruktury, co zapewnić ma zachowanie trwałości finansowej inwestycji.

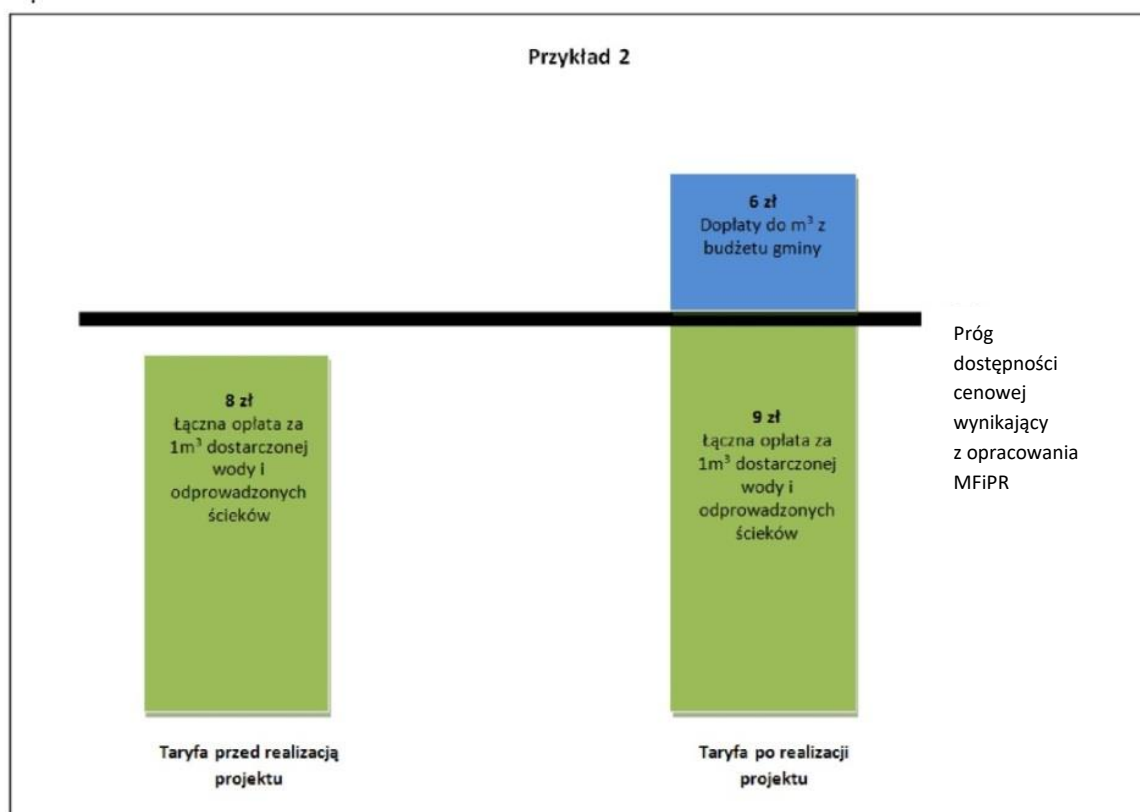


Przykład 2

Poziom opłaty dla mieszkańców w gminie przed realizacją inwestycji polegającej na rozbudowie sieci wodno-kanalizacyjnej wynosił 8 zł łącznie za 1 m³ dostarczonej wody i odebranych ścieków. W wyniku realizacji projektu, w oparciu o zasadę pełnego zwrotu kosztów, opłata powinna wzrosnąć do 15 zł. W celu zastosowania kryterium dostępności cenowej usług beneficjent zdecydował o wykorzystaniu danych zawartych w niniejszym dokumencie. Analogicznie do pierwszego przykładu poziom dostępności cenowej adekwatny dla obszaru, na którym realizowany będzie projekt, wynosi 9 zł łącznie za 1 m³ dostarczonej wody i odebranych ścieków.

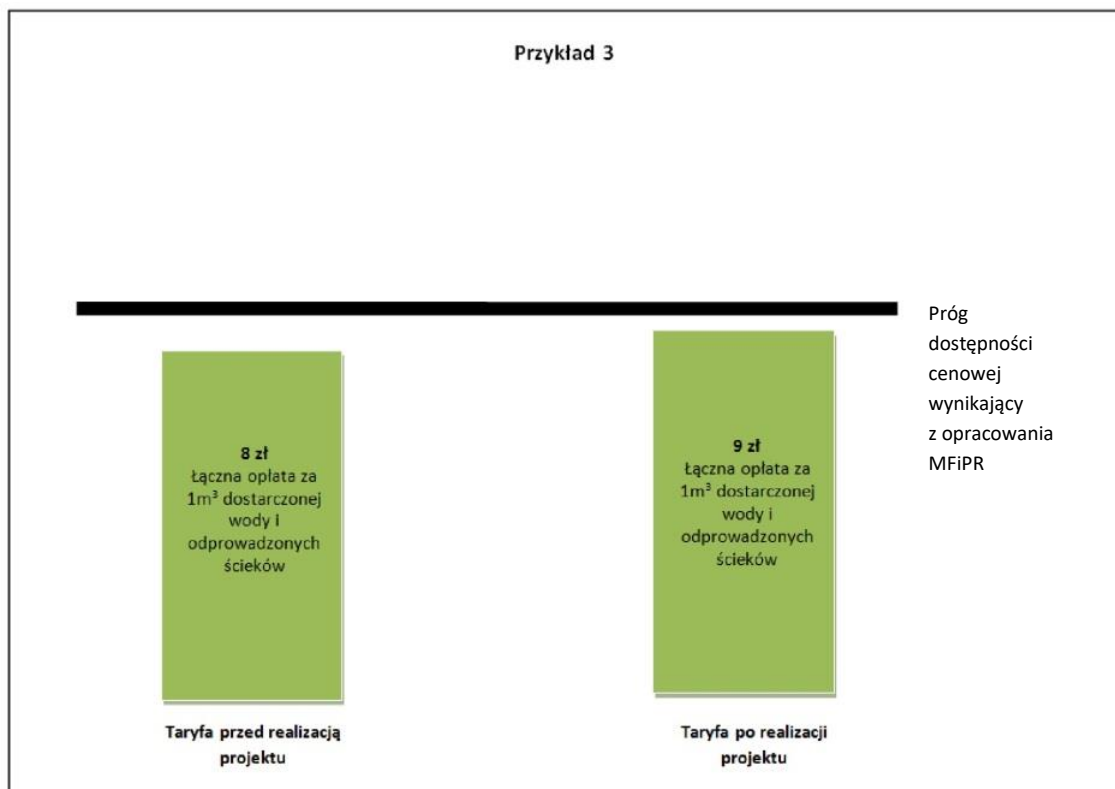
W tym przypadku możliwe jest zastosowanie korekty opłaty do poziomu dostępności cenowej (9 zł), gdyż nie spowoduje to obniżenia wydatków ponoszonych przez gospodarstwa domowe poniżej poziomu wydatków ponoszonych przed realizacją projektu (8 zł).

Równocześnie gmina w drodze odpowiedniej uchwały podjęła decyzję o wprowadzeniu odpowiednich dopłat (6 zł do m³ wody i ścieków) ze swojego budżetu na rzecz operatora infrastruktury, co zapewniłoby zachowanie trwałości finansowej inwestycji.



Przykład 3

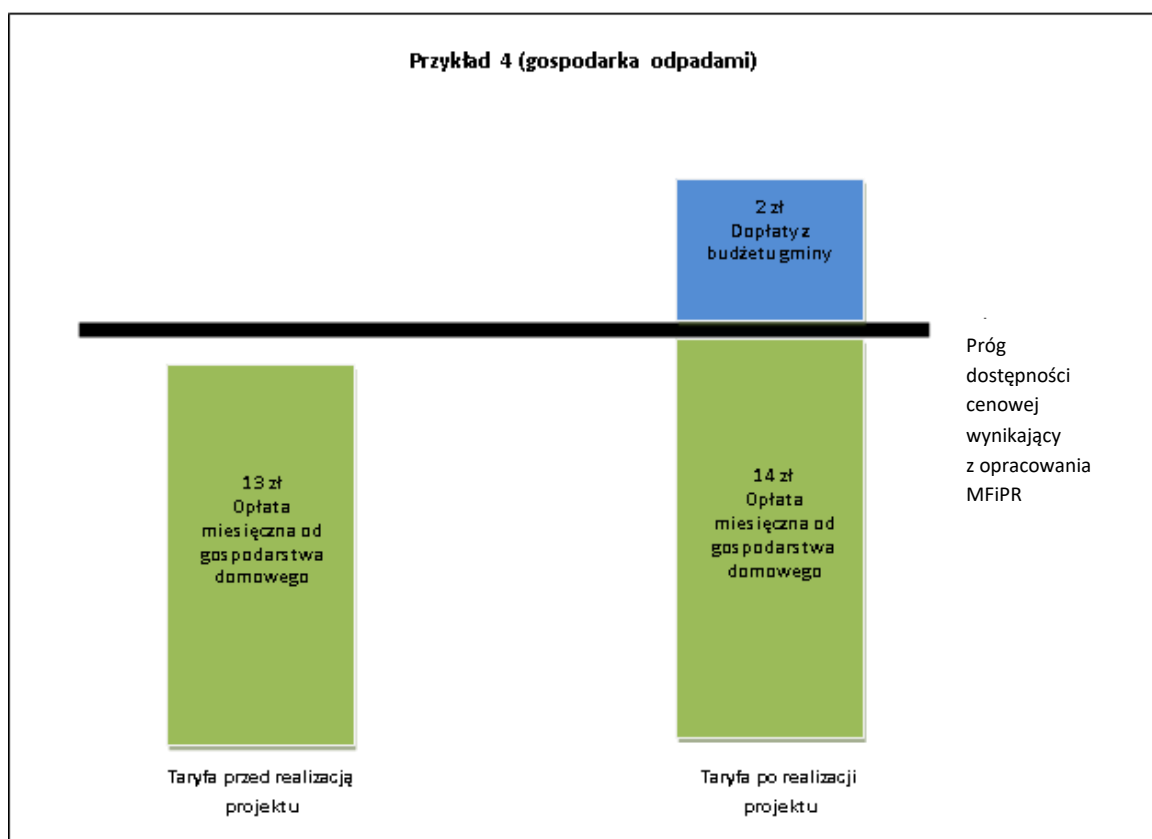
Poziom opłaty dla mieszkańców w gminie przed realizacją inwestycji polegającej na rozbudowie sieci wodno-kanalizacyjnej wynosił 8 zł łącznie za 1 m³ dostarczonej wody i odebranych ścieków. W wyniku realizacji projektu, w oparciu o zasadę pełnego zwrotu kosztów, opłata powinna wzrosnąć do 9 zł. W tym przypadku poziom dostępności cenowej adekwatny dla obszaru, na którym realizowany będzie projekt, wynosi zgodnie z niniejszym dokumentem 10 zł łącznie za 1 m³ dostarczonej wody i odebranych ścieków, zatem nie ma konieczności korygowania poziomu opłaty w oparciu o kryterium dostępności cenowej.



Przykład 4 (gospodarka odpadami)

Uchwalony przez radę gminy poziom opłaty dla mieszkańców w gminie przed realizacją inwestycji polegającej na budowie instalacji termicznego przetwarzania odpadów komunalnych (ITPOK) wynosił 13 zł miesięcznie od gospodarstwa domowego. Opłata ta uwzględnia koszty transportu odpadów, ich utylizacji oraz pozostałe koszty związane z utrzymaniem systemu gospodarki odpadami. W wyniku realizacji projektu, w oparciu o zasadę pełnego zwrotu kosztów, opłata powinna wzrosnąć do 16 zł. W celu zastosowania kryterium dostępności cenowej usług beneficjent zdecydował o wykorzystaniu danych zawartych w niniejszym dokumencie wynika, że poziom dostępności cenowej adekwatny dla obszaru, na którym realizowany będzie projekt, wynosi 14 zł miesięcznie za każdą osobę w gospodarstwie domowym.

W związku z powyższym rada gminy w drodze odpowiedniej uchwały podwyższyła opłaty do 14 zł miesięcznie od gospodarstwa domowego, równocześnie podejmując decyzję o wprowadzeniu odpowiednich dopłat ze swojego budżetu na rzecz operatora ITPOK, co zapewnić ma zachowanie trwałości finansowej inwestycji.



Opracowano w Departamencie Partnerstwa Publiczno-Prywatnego
Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej
Warszawa, październik 2020