

MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ

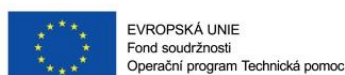
Národní orgán pro koordinaci

Manažerské shrnutí evaluace

**Ex-post evaluace programového
období 2007–2013 v oblasti
nakládání s odpady a v oblasti
snižování energetické
náročnosti**

Oblast nakládání s odpady

Listopad 2018



Manažerské shrnutí

Zpráva představuje vyhodnocení přínosů, které přinesla kohezní politika zaměřená na oblast odpadového hospodářství v programovém období 2007 – 2013. Ta byla realizována prostřednictvím programu Operační program Životní prostředí.

Mezi hlavní faktory, které ovlivňují odpadové hospodářství v ČR, patří nastavení legislativního prostředí spolu se socioekonomickými podmínkami, do kterých spadá vývoj HDP, spotřební chování a míra environmentálního uvědomění občanů, cenová politika v oblasti primárních i druhotných zdrojů, příp. ekonomické nástroje uplatňované v systému nakládání s odpady, a v neposlední řadě dostupnost technologií na zpracování odpadů.

Specifické cíle programu pro prioritní osu 4 „Zkvalitnění nakládání s odpady a odstraňování starých ekologických zátěží“ vycházely zejména z národního Plánu odpadového hospodářství a směřovaly v oblasti podpory „Zkvalitnění nakládání s odpady“ k podpoře snižování produkce odpadů, zvyšování míry využití odpadů a minimalizace negativních vlivů při nakládání s odpady.

Evaluace vlivu provedených intervencí byla zaměřena na konkrétní typy projektů zacílených na zkvalitnění nakládání s odpady a snížení produkce odpadů. Vzhledem k celkovému zaměření evaluace a jednotlivých evaluačních otázek byla v rámci evaluace vyhodnocovány projekty související se systémem sběru komunálního odpadu, jeho třídění a jeho využití. Testování bylo provedeno na skupině 3 772 projektů.

V rámci evaluace bylo nutné konstatovat nevhodné nastavení jednoho z cílů intervencí, a to snižování měrné produkce odpadů nezávisle na úrovni ekonomického růstu. Evaluace prokázala, že jednak objem intervencí nebyl tak rozsáhlý, aby dokázal zvrátit přirozený vývoj produkce odpadu v závislosti na úrovni ekonomického růstu a za druhé, že tento cíl intervencí byl nevhodně nastavený i z hlediska věcného. Intervence nevedly obecně k snížení produkce odpadů. Cíle intervencí bylo třeba rozlišit na jednotlivé druhy odpadů, kdy z logiky svého nastavení intervence směřovaly ke snížení produkce SKO (směsného komunálního odpadu), avšak ke zvýšení produkce BRKO (biologicky rozložitelného komunálního odpadu) a separovaných složek odpadu. Tyto efekty je v kontextu odpadového hospodářství nutno považovat za pozitivní.

Statistiky produkce odpadu u obcí podpořených z dotačního programu i obcí nepodpořených prokázaly pozitivní vývoj produkce jednotlivých druhů odpadu. Následné testování vlivu dotace na produkci odpadů s pomocí kontrafaktuální metody a výpočtů alternativních korelačních koeficientů pak prokázalo, že účast v dotačním programu je u všech sledovaných druhů odpadů statisticky významný faktor změny produkce daného odpadu a část změny produkce jednotlivých druhů odpadů lze přičíst působení dotačního programu. Největší míra závislosti mezi účastí v programu a změnou produkce byla zaznamenána u produkce BRKO, a to ve směru, který předpokládaly hypotézy, tzn., účast v programu byla doprovázena zvýšením produkce BRKO. Míra změny je vyjádřena pomocí koeficientu tzv. bodové biseriální korelace, který byl v případě produkce BRKO vypočten na 0,154. Výsledek lze s výhradou¹ interpretovat tak, že změnu produkce lze přičítat poskytnuté dotaci z 15%, nejedná se však o prokazatelný čistý účinek programu. Výslednou hodnotu korelačního koeficientu lze jiným způsobem vykládat také tak, že pokud by libovolná obec získala dotaci, bude výsledná změna produkce BRKO v této obci "průměrně" o 15 % vyšší, než kdyby tato obec produkovala BRKO bez projektu.

¹ Biseriální korelační koeficient vyjadřuje pouze vztah mezi změnou produkce a účastí v programu. Míru korelace nelze volně interpretovat jako čistý účinek programu

Vliv intervence byl na konkrétních příkladech následně dokumentován pomocí 11 případových studií. Samotnými příjemci byly pozitivně hodnoceny především projekty, které byly zaměřeny na biologicky rozložitelný komunální odpad. Pozitivně hodnocené projekty by podle respondentů nebyly bez dotace realizovány vůbec, nebo by bez dotace dosáhly výrazně menších kapacit. Obce považují realizované projekty nejen za primární příčinu nárůstu produkce BRKO, ale též za příčinu poklesu SKO určeného ke skládkování. Případovými studiemi byly odhaleny další aspekty intervencí, jako je vliv na ekonomické ukazatele odpadového hospodářství, výskyt černých skládek nebo vyvolání dalších investic do systémů nakládání s odpady, vč. sběru, třídění a úpravy odpadů.

S časovým posunem od doby skončení provádění programu podpory obce v současnosti vnímají nové potřeby v souvislosti s vývojem legislativního prostředí (zejména omezení skládkování) a potřeby v oblasti vybudování zázemí, které obcím umožní účinné provozování a další rozšiřování možností zpracování a příp. dalšího využití odpadu.

Evaluace mimo jiné poukázala na větší efekt a efektivitu realizovaných projektů v kategorii největších obcí nad 50 tis. obyvatel. V případě SKO (směsného komunálního odpadu) analýza změny produkce na úrovni jednotlivých velikostních kategorií obcí prokázala, že nejvýznamnější vliv na žádoucí snížení produkce SKO měly intervence v kategorii největších obcí nad 50 tis. obyvatel. V kategoriích nejmenších obcí do 500 obyvatel a obcích do 5 tis. obyvatel došlo v podpořených obcích dokonce k opačnému efektu intervencí, a to že v těchto obcích produkce SKO klesala méně, než v obcích nepodpořených. Analýza hrubé efektivity programu, která byla spočtena jako cena za tunu změny produkce odpadu, rovněž prokázala největší efektivitu projektů velkých obcí nad 50 tis. obyvatel. I přes toto zjištění, evaluátor považuje pozastavení intervencí pro malé obce za nevhodné. Vyplyvá to nejen z případových studií ale i z cílů POH, které jsou stanoveny pro celé území ČR.

Na provedenou analýzu měly významný vliv nedokonalosti v evidenci jednotlivých složek odpadu, a to jak v konkrétních letech a konkrétních obcích, tak v časových řadách. Samotná evidence dat o odpadech je mimo to ovlivněna řadou vnějších faktorů, které musí být brány v úvahu při interpretaci výsledků, jako je např. míra naplnění nádob na separovaný odpad, odstranění odpadu občanem mimo systém obce nebo vliv produkce z podnikatelské činnosti.

Evaluace ukázala vazbu mezi dosaženými výsledky a cílem snižování měrné produkce odpadů, ačkoliv možnost ovlivnění tohoto cíle poskytovanou intervencí byla pouze omezená. Vyhodnocení dalších dvou cílů nebylo předmětem této evaluace. Nicméně např. cíle "maximalizace využití odpadů jako náhrady primárních přírodních zdrojů" lze dosáhnout prostřednictvím typů opatření, která nebyla v rámci operačního programu primárně podporována. Jedná se např. o opatření, která směřují k iniciaci a podpoře změn výrobních postupů vedoucích k nízkoodpadovým až bezodpadovým technologiím a v případě vzniku odpadů k vyššímu podílu jejich využívání, přičemž důraz by měl být zároveň kladen na minimalizaci objemu a hmotnosti výrobků při zachování jejich funkčních vlastností.

Evaluátor ve svých závěrech reflektuje zjištění a výsledky evaluace při formulaci doporučení v oblasti plánování a nastavení intervencí a navrhuje kroky pro související zlepšení v oblasti sledování, evidence údajů a verifikace ohlašovaných dat o produkci a nakládání s odpady:

- Pokračovat v podpoře v oblasti odpadového hospodářství při takovém nastavení cílů intervencí, aby tyto jednoznačně odpovídaly identifikovaným potřebám a poptávce, a to na základě vyhodnocení očekávaných důsledků vývoje legislativního prostředí a při odpovídajícím respektování cílů Plánu odpadového hospodářství (nikoliv jej využít jako deklarativní výčet cílů).

- Při nastavování intervencí důsledně aplikovat metodu teorie změny a v modelu teorie změny správně definovat kauzality. Tomu nutně předchází adekvátně provedené analýzy absorpční kapacity (potřeb).
- Zvážit efektivitu úspěšnosti intervencí v menších obcích.
- Ustálit legislativní a metodické prostředí, sjednotit systém ohlašování údajů o produkci odpadů pro MŽP a ČSÚ, provádět důslednou kontrolu dat v evidenci odpadů a pokračovat v průběžném vzdělávání pracovníků odpovědných za agendu OH.