



Warszawa, 31.03.2010

Opinia Koalicji Polskich Pozarządowych Organizacji Ekologicznych na rzecz Funduszy Unijnych¹

nt. stanu wdrażania Programu Operacyjnego „Infrastruktura i Środowisko”
wraz z propozycjami zmian w związku z przeglądem śródkresowym w 2010 r.

Niniejsza opinia stanowi odpowiedź na propozycję Ministerstwa Rozwoju Regionalnego przekazaną za pośrednictwem KK NSRO członkom Komitetów Monitorujących poszczególne programy operacyjne 2007-2013 przedstawienia opinii i rekomendacji względem przeglądu śródkresowego tych programów, planowanego w 2010. W Koalicji Polskich POE na rzecz Funduszy Unijnych działa przedstawiciel organizacji ekologicznych w KM POIŚ, Radosław Gawlik, prezes Stowarzyszenia Ekologicznego Eko-Unia.

Koalicja z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę MRR skonsultowania z szerokim gronem partnerów społecznych zarówno diagnozy aktualnego stanu, jak i rekomendacji odnośnie dalszego wdrażania programów operacyjnych 2007-2013. Liczymy na to, że konsultacje te nie ograniczą się do kwestii technicznych takich jak możliwości przyspieszenia absorpcji, ale obejmą również poziom strategiczny i umożliwią rewizję alokacji w tych przypadkach, w których pojawiły się szczególne problemy czy nowe okoliczności istotne przy planowaniu wykorzystania środków UE.

Z uwagi na ograniczony czas, którym dysponowaliśmy na przygotowanie opinii, liczymy na to, że wspomniana inicjatywa MRR stanowi początek bardziej systematycznego procesu konsultacji społecznych przeglądu śródkresowego POIŚ i innych programów operacyjnych.

Koalicja składa poniżej uwagi odnośnie wybranych osi priorytetowych POIŚ - programu rekordowego w UE pod względem wielkości budżetu, który mocno oddziałuje na model rozwoju kraju, determinując to, czy będzie to rozwój zrównoważony. Uwagi obejmują V oś priorytetową POIŚ, gdzie pozarządowe organizacje ekologiczne mogą być – i w znacznej mierze są – bezpośrednimi beneficjentami środków z UE. W odniesieniu do tego priorytetu Koalicja przedstawia praktyczne spostrzeżenia dotyczące systemu wdrażania.

¹ Koalicja Polskich Pozarządowych Organizacji Ekologicznych na rzecz Funduszy Unijnych od 2004 r. aktywnie monitoruje wydatkowanie środków UE pod kątem ich wpływu na ochronę środowiska i realizacji zasad zrównoważonego rozwoju. Koalicja promuje dobre praktyki wykorzystania funduszy UE – projekty przyczyniające się do zrównoważonego rozwoju regionów, aktywny udział przedstawicieli POE w komitetach monitorujących, realizację zasady partnerstwa w programowaniu i wdrażaniu funduszy unijnych.

Aktualnie, Koalicję tworzą:

Instytut Ekonomii Środowiska, ul. Św. Wawrzyńca 28/1, 31-060 Kraków

Instytut na rzecz Ekorozwoju, ul. Nabelaka 15 lok. 1, 00-743 Warszawa, <http://ine-isd.org.pl>

Stowarzyszenie Ekologiczne Eko-Unia, ul. Białokörnacza 26, 50-134 Wrocław, <http://eko-unia.org.pl>

WWF Polska Światowy Fundusz Na Rzecz Przyrody, ul. Wiśniowa 38, 02-520 Warszawa, <http://www.wwf.pl>

Związek Stowarzyszeń Polska Zielona Sieć, ul. Sławkowska 26A, 31-014 Kraków, <http://www.zielonasiec.pl>

Uwagi szczegółowe do poszczególnych priorytetów POIŚ:

Oś Priorytetowa II: Gospodarka odpadami i ochrona powierzchni ziemi

Gospodarka odpadami pozostaje dziedziną ochrony środowiska, w której Polska poczyniła niewielkie postępy w ostatnich dwóch dekadach, przez co maleją szanse terminowe spełnienie wymogów *acquis communautaire*. Wynika to niewątpliwie z wadliwego systemu gospodarki odpadami komunalnymi w kraju. Fundusze UE mogłyby się przyczynić do poprawy sytuacji, gdyby jednak zostały inaczej zaprogramowane. Koalicja krytycznie odnosi się do programu budowy 12 spalarni odpadów komunalnych w największych miastach, które są projektami indywidualnymi w ramach POIŚ. Postępy w przygotowaniu tych projektów są powolne ze względu na złożoność procesu inwestycyjnego, ale również protesty społeczne, co powoduje, że w praktyce nie ma szans na realizację większości tych projektów. W ocenie Koalicji można mówić o wybudowaniu 2-6 tego typu instalacji do 2015. Rozpoznanie takie potwierdzają także przedstawiciele Komisji Europejskiej.

Koalicja zwraca uwagę, że program budowy spalarni odpadów jest najdroższym z możliwych i do tej pory nieskutecznym sposobem na zmniejszenie ilości odpadów trafiających na wysypiska. **Postulujemy jak najszybsze usunięcie z listy projektów indywidualnych projektów spalarniowych, które nie rokują szans na realizację przed 2015 (czyli co najmniej połowy z nich) i wykorzystanie tych środków na prostsze w przygotowaniu, tańsze projekty odpadowe – konkursowe bądź indywidualne - wprowadzające metody postępowania wyższe w hierarchii postępowania z odpadami niż spalanie (selektywna zbiórka i recykling, sortownie, kompostownie, przetwarzanie mechaniczno-biologiczne).** Budowa spalarni odpadów w opinii Koalicji mogłaby być rozważana dopiero w znacznie bardziej dojrzałym systemie gospodarki odpadami, gdzie większość odpadów podlega segregacji, recyklingowi, kompostowaniu czy różnym procesom mechaniczno-biologicznym, a tzw. odpady resztkowe stanowią niewielką część strumienia odpadów.

Oś Priorytetowa III: Zarządzanie zasobami i przeciwdziałanie zagrożeniom środowiska

W związku z brakiem widocznych postępów we wdrażaniu działania 3.1 *Retencjonowanie wody i zabezpieczenie bezpieczeństwa przeciwpowodziowego* (brak podpisanych umów), **Koalicja postuluje przeprowadzenie krytycznego przeglądu projektów indywidualnych w ramach tego działania (na które zarezerwowana jest cała alokacja) i usunięcie tych, które są opóźnione, przesuując alokację na inne priorytety środowiskowe POIŚ, tam gdzie zapotrzebowanie na środki jest bardziej oczywiste.** Ze względu na szczególnie istotny wpływ tego typu inwestycji na środowisko przyrodnicze Koalicja postuluje przeprowadzenie niezależnej szczegółowej oceny i weryfikacji pozostałych projektów indywidualnych pod kątem możliwych skutków środowiskowych oraz ich znaczenia dla osiągnięcia dobrego stanu wód zgodnie z założeniami Ramowej Dyrektywy Wodnej UE.

Organizacje ekologiczne wielokrotnie kwestionowały zasadność niektórych planowanych inwestycji hydrotechnicznych takich jak regulacje koryt rzecznych, wskazując na brak ich powiązania z ochroną przeciwpowodziową lub sprzeczność z celami Ramowej Dyrektywy Wodnej.

Jednocześnie niejasne jest, czy i kiedy zakończone zostaną prace nad Narodową Strategią Gospodarowania Wodami, co świadczy o ułomności planowania strategicznego w tej dziedzinie i ogranicza możliwość rzetelnego uzasadnienia wyboru poszczególnych projektów.

Oś Priorytetowa V: Ochrona przyrody i kształtowanie postaw ekologicznych

Ogólna ocena Koalicji, jeśli chodzi o wdrażanie osi priorytetowej, jest pozytywna. Do dobrych praktyk, które zostały zastosowane uważamy:

- premiowanie projektów realizujących czynną ochronę przyrody w ramach sieci Natura 2000;
- przejrzysty system oceny wniosków, w tym publikację listy wszystkich wniosków złożonych, wyników oceny formalnej i merytorycznej I stopnia;
- szczegółowo opisane kryteria merytoryczne wyboru projektów;
- współpracę instytucji wdrażającej (CKPŚ) z beneficjentami, prowadzenie szkoleń i konsultacji.

Należy wskazać na niską alokację dostępną na działanie 5.4 *Kształtowanie postaw ekologicznych sprzyjających ochronie środowiska, w tym różnorodności biologicznej*, co wynika z ograniczonej możliwości finansowania działań „miękkich” (edukacyjnych) ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (10% budżetu osi priorytetowej). Zdaniem Koalicji, skuteczna ochrona przyrody w Polsce wymaga zintensyfikowania działań z zakresu edukacji ekologicznej, zwłaszcza tych dotyczących ochrony przyrody i sieć Natura 2000, również skierowanych bezpośrednio do społeczności lokalnych. **Należałoby umożliwić więc w przyszłym okresie programowania realizację programów edukacji ekologicznych z programu analogicznego do PO Kapitał Ludzki, przy wielokrotnie wyższej alokacji.**

Niezależnie od powyższego, należy zauważyć, że i tak bardzo ograniczone środki w ramach 5.4 rozdzielono w znacznej mierze na projekty indywidualne, realizowane przez instytucje rządowe na szczeblu centralnym (Ministerstwo Środowiska, Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska), co w opinii Koalicji nie stanowi efektywnego kosztowo ani skutecznego rozwiązania. Organizacje pozarządowe, zwłaszcza te działające na szczeblu lokalnym, posiadają wystarczający know-how, jeśli chodzi o edukację ekologiczną i mogą ją realizować lepiej i taniej niż urzędy centralne. Ponadto, w ramach działania 5.4 wydzielono cztery poddziałania, zamiast np. skoncentrować środki na edukacji dotyczącej ochrony przyrody i obszarów Natury 2000, co ma bezpośredni związek z pozostałymi działaniami w ramach osi priorytetowej. Doprowadziło to do sytuacji, w której instytucja wdrażająca ogłaszała konkursy, w ramach których możliwe było sfinansowanie np. 3 projektów, spośród kilkunastu czy kilkudziesięciu bardzo wysoko ocenionych. W ten sposób marnowany był czas i zasoby zarówno beneficjentów, jak i instytucji wdrażającej. **W przypadku, gdy beneficjenci projektów indywidualnych nie przygotowują wniosków o dofinansowanie w terminach określonych w preumowach, postulujemy przesunięcie środków na już złożone i wysoko ocenione projekty w ramach działania 5.4.**

Problemem dla beneficjentów osi priorytetowej są często wymogi związane z formalnym systemem realizacji POIŚ, który nie jest dostosowany do specyfiki projektów ochrony przyrody czy edukacji ekologicznej. Już na etapie aplikowania beneficjent wypełnia de facto dwa osobne wnioski: Plan Realizacji Przedsięwzięcia przygotowany przez instytucję wdrażającą i wniosek o dofinansowanie w ramach POIŚ; drugi z tych formularzy zawiera w znacznej mierze pola dotyczące typowych projektów „twardych” - infrastrukturalnych. Trudności pojawiają się na każdym kolejnym etapie: oceny merytorycznej II stopnia czy rozliczania projektu, gdzie znów wytyczne Instytucji Zarządzającej w niewielkim stopniu biorą pod uwagę specyfikę V osi priorytetowej.

Mimo powyższych zastrzeżeń, **Koalicja pozytywnie ocenia obecny kształt V osi priorytetowej POIŚ**. Absorpcja środków nie wydaje się zagrożona (rozdysponowanie pozostałej alokacji przewidziano w najbliższych miesiącach), a w związku z rosnącym zainteresowaniem tymi środkami i bezpośrednim, pozytywnym wpływem realizowanych ramach tej osi projektów na stan środowiska przyrodniczego uważamy, że zdecydowanie **należy przewidzieć intensyfikację tych działań i zapewnić na nie znacznie większe środki w kolejnym okresie programowania. Wyraźne wzmocnienie tej osi, w opinii Koalicji jest niezmiernie ważne m.in. ze względu na konieczność równoważenia skutków przyrodniczych realizowanych obecnie inwestycji strukturalnych w skali całego kraju.**

Osie Priorytetowe VI-VIII: Drogowa i lotnicza sieć TEN-T; Transport przyjazny środowisku; Bezpieczeństwo transportu i krajowe sieci transportowe

Organizacje pozarządowe od początku debaty na temat okresu programowana 2007-2013 wskazywały na niezgodny z zasadami zrównoważonego rozwoju sposób wsparcia sektora transportu z funduszy UE, w szczególności na dysproporcję między alokacją na generujący nadmierne emisje CO₂ i inne koszty zewnętrzne, w tym koszty społeczne i środowiskowe, transport drogowy i lotniczy a alokacjami na moduły przyjazne środowisku (kolej, transport miejski).

Niestety, abstrahując od słuszności przyjęcia takich a nie innych alokacji, w chwili obecnej jest już oczywiste, że absorpcja środków unijnych przewidzianych na modernizację infrastruktury kolejowej jest poważnie zagrożona. Bierze się to z opóźnień w przygotowaniu i realizacji projektów kolejowych, gdzie – w przeciwieństwie do projektów budowy autostrad i dróg ekspresowych – dotychczas nie przyniosły rezultatu działania mające ową absorpcję przyspieszyć. Stawia to nasz kraj w sytuacji, w której coraz szybszemu rozwojowi sieci drogowej – który będzie odczuwalny już w perspektywie kilku lat – towarzyszyć będzie dalsza degradacja infrastruktury kolejowej. Prowadzone modernizacje i remonty nie są w stanie zrównoważyć degradacji całej sieci linii kolejowych, a wprowadzane w związku ze złym stanem torów ograniczenia prędkości obniżają jeszcze bardziej konkurencyjność zarówno towarowego jak i pasażerskiego transportu kolejowego. Powszechnie znaną przyczyną powolnego przygotowania i realizacji inwestycji jest ograniczona zdolność administracyjna, jak również płynność finansowa PKP PLK. Trudno to jednak uznać za usprawiedliwienie istniejącego stanu rzeczy, skoro jest to firma państwowa, na której funkcjonowanie Rząd RP ma bezpośredni wpływ.

Ponadto, zastrzeżenia może budzić priorytetyzacja inwestycji kolejowych – nadal nie został przygotowany średniookresowy dokument strategiczny (Plan rozwoju kolei do 2015), który określiłby, na których fragmentach sieci kolejowej należy w pierwszej kolejności skupić wysiłek inwestycyjny, mając na uwadze opóźnienia w modernizacji całej sieci i ograniczone środki z UE oraz wkład własny. Kosztowne modernizacje prowadzone są na liniach, gdzie prędkość handlowa pociągów ma ograniczone znaczenie dla konkurencyjności kolei (np. Siedlce – Terespol), podczas gdy niektóre kluczowe szlaki są skrajnie zaniedbane (np. linia Kraków – Katowice, gdzie pociąg InterCity pokonuje 80 km w ponad półtorej godziny). Uważamy, że w trakcie planowania i priorytetyzacji przyszłych modernizacji infrastruktury kolejowej należy w większym stopniu brać pod uwagę znaczenie danych odcinków linii kolejowych dla konkurencyjności transportu kolejowego i spójności całej sieci w kraju.

Opóźnienia w wydatkowaniu funduszy UE dotyczą nie tylko infrastruktury kolejowej, ale także transportu intermodalnego czy miejskiego. **Koalicja apeluje do rządu o zdecydowane działania na rzecz przyspieszenia absorpcji funduszy przeznaczonych na przyjazny środowisku transport: kolejowy, miejski, intermodalny i niedopuszczenie do tego, aby środki alokowane na ten cel na lata 2007-2013 pozostały niewykorzystane.**

Osie Priorytetowe IX i X: Infrastruktura energetyczna przyjazna środowisku i efektywność energetyczna; Bezpieczeństwo energetyczne, w tym dywersyfikacja źródeł energii

Koalicja stoi na stanowisku, że w POiŚ zbyt mały nacisk położono na wspieranie działań poprawiających efektywność energetyczną i rozwój odnawialnych źródeł energii. Sytuacja dotycząca stanu wdrażania różni się znacznie w odniesieniu do poszczególnych działań. W działaniu 9.3 *Termomodernizacja obiektów użyteczności publicznej* alokacja została bardzo szybko wyczerpana (mimo nieznacznego zwiększenia), co wskazuje na duże zainteresowanie tego typu działaniami i niewykorzystany potencjał w tym zakresie. Niektóre działania, ze względu na rozmaite bariery administracyjne (zwłaszcza niewyjaśnione kwestie pomocy publicznej) nie zostały jeszcze uruchomione. Dotyczy to działania 9.2 *Efektywna dystrybucja energii*, które zdaniem Koalicji jest bardzo cenne z punktu widzenia potrzeb zarówno bezpieczeństwa energetycznego, jak i ograniczania emisji gazów cieplarnianych.

Ogólnie rzecz biorąc, postęp we wdrażaniu priorytetów IX i X jest bardzo powolny w stosunku do innych osi priorytetowych POIS. **W związku z tym Koalicja postuluje zdecydowane przyspieszenie wdrażania osi priorytetowych związanych z produkcją energii ze źródeł odnawialnych i promocją efektywności energetycznej w ramach osi priorytetowych IX i X.** Tam, gdzie absorpcja nie stwarza problemów, należy rozważyć możliwość zwiększenia alokacji, co dotyczy również działania 9.3 Zdaniem Koalicji działanie 9.3 powinno być rozszerzone tak aby umożliwić kwalifikowalność projektów budowy niskoenergetycznych budynków użyteczności publicznej (w oparciu o standardy budowy *pasywnych domów*). Realizacja takich projektów przynosi pozytywne efekty ekologiczne, ekonomiczne i społeczne. Projekty te, odpowiednio promowane, charakteryzować się będą dużym efektem demonstracyjnym pozwalając na wdrażanie koncepcji niskoenergetycznych domów w sektorze gospodarstw domowych.

Na znacząco większe wsparcie finansowe, zdaniem Koalicji, zarówno w obecnej jak i przyszłej perspektywie finansowej, zasługują działania zwiększające efektywność produkcji, przesyłu i konsumpcji energii elektrycznej i ciepłej, co powinno stanowić pierwszy i najważniejszy filar ograniczania emisji gazów cieplarnianych, gdyż jest to metoda generująca dodatkowe korzyści ekonomiczne i społeczne (zatrudnienie).

Jeśli chodzi o produkcję energii ze źródeł odnawialnych, programowaniu funduszy na kolejny okres budżetowy powinna towarzyszyć szczegółowa analiza celowości i optymalnego sposobu wspierania poszczególnych rodzajów OZE. Przykładowo, energetyka wiatrowa, jako sektor opłacalny rynkowo, prawdopodobnie nie wymaga w obecnych warunkach wsparcia w formie dotacji, podczas gdy mając na uwadze ograniczoną dostępność środków warto byłoby skoncentrować wsparcie na innych rodzajach OZE. **Zdaniem Koalicji, wsparcie dla OZE w przyszłym okresie programowania powinno być zarówno większe w wymiarze finansowym, jak i lepiej przemyślane, w oparciu o aktualnie nabywane doświadczenia.** Dodatkowo, należy zadbać o lepszą koordynację wsparcia udzielanego ze środków UE z innymi dostępnymi instrumentami (np. Systemem Zielonych Inwestycji zarządzanym przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej).

Przemysław Kalinka

Koordinator Koalicji Polskich POE na rzecz Funduszy Unijnych

ul. Wspólna 41/72, 00-519 Warszawa

tel. 22 892 00 86, fax 22 892 06 14

przemek@bankwatch.org