

**Analiza wdrażania funduszy UE
w Regionalnym Programie Operacyjnym 2007-2013 Województwa Lubuskiego
pod kątem realizacji zasady zrównoważonego rozwoju**

Jacek Engel, Biuro Ekspertyz Środowiskowych, maj 2013

Analiza zrealizowana w ramach projektu „Fundusze europejskie dla zrównoważonego rozwoju – partycypacja społeczna w programowaniu przyszłego okresu budżetowego po 2013 r.”

Związek Stowarzyszeń Polska Zielona Sieć



SPIS TREŚCI

1. Wprowadzenie: Cele regionalnego programu operacyjnego i strategia ich wdrażania.....	3
2. Zrównoważony rozwój w założeniach regionalnego programu operacyjnego	3
3. Zrównoważony rozwój w szczegółowym opisie priorytetów i działań regionalnego programu operacyjnego: priorytety i działania mogące wspierać ochronę przyrody i edukację ekologiczną, transport przyjazny środowisku (kolejowy, miejski, rowerowy), efektywność energetyczną, odnawialne źródła energii, gospodarkę ściekową, gospodarkę odpadami.....	5
4. Kryteria wyboru projektów a zasada zrównoważonego rozwoju.....	8
5. Projekty kluczowe a zrównoważony rozwój	12
6. Alokacje środków finansowych a zrównoważony rozwój.....	14
7. Stan wdrażania, ocena barier i rzeczywistej dostępności wsparcia dla obszarów: ochrony przyrody i edukacji ekologicznej, transportu przyjaznego środowisku (kolejowy, miejski), efektywności energetycznej i odnawialnych źródeł energii oraz działań wspierających zrównoważony rozwój	21
8. Podsumowanie i wnioski do programowania na lata 2014-2020.....	26

1. Wprowadzenie: Cele regionalnego programu operacyjnego i strategia ich wdrażania

Główny cel Lubuskiego Regionalnego Programu Operacyjnego¹, którym jest „jest stworzenie warunków wzrostu konkurencyjności województwa poprzez wykorzystanie regionalnego potencjału endogenicznego oraz przeciwdziałanie marginalizacji zagrożonych obszarów, w tym obszarów wiejskich, przy racjonalnym gospodarowaniu zasobami i dążeniu do zapewnienia większej spójności województwa” w niewielkim stopniu nawiązuje do idei zrównoważonego rozwoju. Na poziomie definiowania celów szczegółowych wspomniane racjonalne gospodarowanie zasobami nie zostało rozwinięte, natomiast zadeklarowano utrzymanie wysokich standardów ekologicznych. Lista celów szczegółowych przedstawia się następująco:

- rozwój cywilizacyjny i wzrost konkurencyjności regionu przede wszystkim poprzez inwestycje w projekty infrastrukturalne o dużej wartości dodanej,
- rozwój gospodarczy województwa poprzez zintegrowanie działań dla tworzenia warunków sprzyjających wzrostowi inwestycji na poziomie regionalnym i lokalnym, prowadzących do wzrostu zatrudnienia,
- utrzymanie wysokich standardów ekologicznych przez poprawę funkcjonowania infrastruktury ochrony środowiska przyrodniczego,
- stworzenie atrakcyjnych i bezpiecznych warunków życia w województwie lubuskim poprzez poprawę jakości i dostępności usług edukacyjnych oraz zdrowotnych oraz znoszenie dysproporcji między dynamicznymi centrami wzrostu, a terenami marginalizowanymi, w tym rozwój obszarów wiejskich,
- wzrost znaczenia turystyki i kultury jako czynnika stymulującego rozwój gospodarczy i społeczny województwa przez rozwój regionalnej oferty turystycznej oraz wykorzystanie potencjału kultury.

Cel główny i cele szczegółowe LRPO odwołują się do celów i wyzwań rozwojowych województwa sformułowanych w „Strategii Rozwoju Województwa Lubuskiego” z 2000 r. W zdefiniowanych tam wyzwaniach do zasad zrównoważonego rozwoju pozornie nawiązuje wyzwanie IV - *Efektywne, prorozwojowe wykorzystanie zasobów środowiska przyrodniczego kulturowego*. Niestety, co należy wyraźnie podkreślić, zakres tego wyzwania traktuje zasoby środowiskowe bardzo instrumentalnie – jako baza do rozwoju turystyki, rolnictwa ekologicznego, innowacyjnych gałęzi przemysłu (bez wyjaśnienia, jak się to ma do racjonalnego wykorzystania zasobów) i usług zdrowotnych, nie nawiązując do pryncypiów rozwoju zrównoważonego.

Analizowany dokument nie definiuje wprost strategii wdrażania celów LRPO i można się jedynie domyślać, że strategia ta nawiązuje do horyzontalnych polityk UE. Wśród nich na pierwszym miejscu, wymieniono zasadę zrównoważonego rozwoju, rozumianą m.in. jako ograniczanie szkodliwego wpływu produkcji i konsumpcji na stan środowiska i ochronę zasobów przyrodniczych, w tym zapobieganie powodziom, dostosowywanie się do zmian klimatycznych i stopień ich łagodzenia. Zadeklarowano m.in. poszanowanie zasad ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju w ocenie projektów oraz zapewnienie ich zgodności z „*postanowieniami dyrektyw oceny oddziaływania na środowisko, siedliskowej i ptasiej*”.

2. Zrównoważony rozwój w założeniach regionalnego programu operacyjnego

Założenia i diagnoza stanu w LRPO w bardzo małym stopniu odnosi się do zasady zrównoważonego rozwoju. Dla przykładu, w rozdziale poświęconym energetyce skoncentrowano się na zwiększonym zapotrzebowaniu na energię i konieczności zwiększenia mocy i produkcji energii, nie odnosząc się wcale do potencjału zwiększania efektywności energetycznej urządzeń oraz zmniejszenia energochłonności

¹ LRPO na lata 2007-2013, wersja z września 2007 - Załącznik Nr 1 do Uchwały nr 65/399/2007 Zarządu Województwa Lubuskiego z dnia 16 października 2007 r. oraz uaktualnienie LRPO – wersja z września 2011

gospodarki. Odnotowano niski udział energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych, ale nie wskazano jednoznacznie, jak tę sytuację zmienić. Wśród preferowanych źródeł wymieniono na przykład małe elektrownie wodne, mimo, że ich moc i produkcja nie ma żadnego znaczenia w bilansie energetycznym regionu: W roku 2005 w województwie było 43 MEW o łącznej mocy 5,7 MW, a układ hydrograficzny województwa nie wskazuje, aby potencjał rozwoju energetyki wodnej był szczególnie wysoki (niewielkie spadki, małe przepływy). Nie można też uznać za zgodne z zasadą zrównoważonego rozwoju wskazywanie na spalanie biomasy leśnej, jako jednego z zasadniczych źródeł energii.

Omawiając infrastrukturę transportową najwięcej uwagi poświęcono transportowi drogowemu. W diagnozie zwrócono uwagę na dość dobrze rozwiniętą sieć kolejową, a jednocześnie na zły stan infrastruktury kolejowej i konieczność modernizacji większości linii z uwagi na ograniczenia prędkości pociągów. Pozytywnie oceniono sieć dróg wodnych, wskazując na Odrzańską Drogę Wodną i drogę wodną Warty i Noteci. W diagnozie znalazło się nieuzasadnione optymistyczne stwierdzenie o podobieństwie warunków hydrologicznych tych szlaków do wielu dróg wodnych Europy Zachodniej. Jednocześnie jako bariery rozwoju żeglugi śródlądowej wskazano zmienne warunki żeglowne spowodowane częstymi niskimi lub wysokimi stanami wód, zamgleniami i zlodzeniami. Miejski transport publiczny i rowerowy w części diagnostycznej zostały pominięte.

Rozdziały dotyczące ścieków, emisji do powietrza i odpadów dobrze diagnozują sytuację. W gospodarce wodno-ściekowej podkreślono istniejącą dysproporcję pomiędzy długością sieci wodociągowych i kanalizacyjnych w obszarach wiejskich oraz niewykorzystaną przepustowość oczyszczalni ścieków. Jako środki naprawcze zaproponowano budowę kanalizacji zbiorczych oraz budowę i rozbudowę oczyszczalni – zgodnie z KPOŚK. Gospodarka odpadami lokuje lubuskie powyżej średniej krajowej. decyduje o tym większa od średniej ilość zebranych odpadów w przeliczeniu na 1 mieszkańca oraz działające już 3 zakłady zagospodarowania odpadów. Postulowane w LRPO wdrażanie kompleksowego programu unieszkodliwiania odpadów ma obejmować: segregację odpadów w miejscu ich powstawania, wywóz, odzysk surowców wtórnych i powtórne ich wykorzystanie. Gospodarka odpadami niebezpiecznymi nie stanowi w regionie problemu – funkcjonuje system ich unieszkodliwiania, a istniejące przez wiele lat mogilniki gromadzące przeterminowane środki ochrony roślin i inne odpady niebezpieczne zostały w sposób profesjonalny zlikwidowane.

LRPO zauważa znaczny udział obszarów chronionych (39% powierzchni województwa). Największą w kraju lesistość uznano za duży walor regionu, również w kontekście funkcji pozaprodukcyjnych lasu, takich jak pochłanianie CO₂. Wskazano na konieczność przebudowy drzewostanów w celu poprawy ich struktury i odporności.

W ochronie przeciwpowodziowej zaprezentowano bardzo tradycyjne, żeby nie powiedzieć, anachroniczne, podejście. Zabrakło refleksji nad koniecznością zmiany polityki przestrzennej i odtwarzania retencji naturalnej. Jako główny powód strat powodziowych wskazano brak środków na powstrzymanie dekapitalizacji urządzeń wodnych, a ochrona przeciwpowodziowa ma być realizowana przez budowę i odbudowę wałów, śluz, jazów, pompowni, a także budowę zbiorników i polderów. Co gorsza, na listę pilnych zadań wpisano odbudowę konstrukcji 1 676 km rzek i kanałów

W opisie obszarów Natura 2000 uwzględniono jedynie kilka obszarów zgłoszonych przez Polskę i dodatkowo kilka planowanych do zgłoszenia. Nie wspomniano o licznych International Bird Areas, które wg kryteriów Komisji Europejskiej powinny być wpisywane na listę OSOP „z automatu” oraz licznych SOOS, które spełniają kryteria obszarów siedliskowych i w związku z tym znalazły się na tzw. „shadow list”.

Walory przyrodnicze województwa lubuskiego, a w szczególności obecność obszarów chronionych i duża lesistość, zostały uznane za podstawę rozwoju turystyki. Jednakże w ocenie perspektyw rozwoju turystyki obserwuje się pewną niekonsekwencję. Z jednej strony, za kluczową uznaje się turystykę specjalistyczną opartą na walorach przyrodniczych regionu, a z drugiej, możemy przeczytać, że „bez

poprawy jakości bazy, czy rozwinięcia oferty dodatkowej (np. SPA, zabiegi zdrowotne i rehabilitacyjne, odnowa biologiczna, gabinety urody) nie uda się pozyskać klientów o zasobniejszych portfelach”.

Dobrym miernikiem respektowania zasad zrównoważonego rozwoju w każdym regionalnym programie operacyjnym jest ich uwzględnianie w analizie SWOT. W analizie SWOT dla województwa lubuskiego znajdujemy zarówno bardzo konserwatywne podejście - nacisk na transport drogowy i lotniczy, postrzeganie naturalnego krajobrazu i wysokiego udziału obszarów chronionych jako przeszkody w rozwoju, jak i pozytywne przejawy prośrodowiskowego myślenia w ocenie mocnych stron - duży potencjał turystyczny w postaci zasobów naturalnych, stosunkowo mało przekształcone środowisko przyrodnicze, wysoka lesistość, niski stopień zanieczyszczenia powietrza i rozwiązana gospodarka ściekowa w większości miast regionu, dobrze zachowana bioróżnorodność obszarów rolniczych.

Zadeklarowano, że „wpływ LRPO na środowisko oraz realizacja zasady zrównoważonego rozwoju będą również monitorowane na każdym poziomie wdrażania Programu”, a „Realizacja zasady zrównoważonego rozwoju zostanie więc zapewniona poprzez rozwiązania proceduralne – instrukcje wykonawcze dla beneficjentów”. Kryteria kwalifikacji projektów mają zagwarantować ich zgodność z dyrektywami o os, ptasią oraz siedliskową i zapobiec dofinansowaniu projektów, które mogłyby negatywnie oddziaływać na potencjalne obszary Natura 2000 (tzn. te obszary, które w opinii Komisji Europejskiej powinny być wyznaczone w dniu akcesji Polski). Trudno się oprzeć wrażeniu, że te zapisy powstały w toku uzgadniania tekstu LRPO z odpowiednimi organami na poziomie krajowym i unijnym, a nie są naturalną konsekwencją prośrodowiskowego myślenia podczas procesu konstruowania LRPO.

Podsumowując:

(-) założenia LRPO praktycznie nie nawiązują do zasad zrównoważonego rozwoju

(+) rozdziały dotyczące ścieków, emisji do powietrza i odpadów zawierają dobrą diagnozę stanu

(-) w ochronie przeciwpowodziowej nie nawiązano do aktualnego prawodawstwa i dobrych praktyk UE, prezentując tradycyjne podejście ukierunkowane na inwestycje hydrotechniczne

(+/-) w analizie SWOT zaprezentowano niejednoznaczne podejście do wysokich walorów przyrodniczych – z jednej strony traktując je jako barierę rozwoju, z drugiej - mocną podstawę rozwoju turystyki

3. Zrównoważony rozwój w szczegółowym opisie priorytetów i działań regionalnego programu operacyjnego: priorytety i działania mogące wspierać ochronę przyrody i edukację ekologiczną, transport przyjazny środowisku (kolejowy, miejski, rowerowy), efektywność energetyczną, odnawialne źródła energii, gospodarkę ściekową, gospodarkę odpadami

Uszczegółowienie Lubuskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007 – 2013² (dalej również jako ULRPO)wymienia następujące osie priorytetowe i działania:

Priorytet I. Rozwój infrastruktury wzmacniającej konkurencyjność regionu

Działanie 1.1 Poprawa stanu infrastruktury transportowej w regionie

Działanie 1.2 Tworzenie obszarów aktywności gospodarczej i promocja gospodarki

Działanie 1.3 Rozwój społeczeństwa informacyjnego

Priorytet II. Stymulowanie wzrostu inwestycji w przedsiębiorstwach i wzmocnienie potencjału innowacyjnego

Działanie 2.1 Mikroprzedsiębiorstwa

Działanie 2.2 Poprawa konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw przez inwestycje

Działanie 2.3 Poprawa konkurencyjności przedsiębiorstw poprzez doradztwo i wsparcie działań marketingowych

² Uszczegółowienie Lubuskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007 – 2013 „Szczegółowy opis osi priorytetowych”, wersja z grudnia 2012 r.

- Działanie 2.4 Transfer badań, nowoczesnych technologii i innowacji ze świata nauki do przedsiębiorstw
- Działanie 2.5 Rozwój regionalnych i lokalnych instytucji otoczenia biznesu
- Priorytet III. Ochrona i zarządzanie zasobami środowiska przyrodniczego**
- Działanie 3.1 Infrastruktura ochrony środowiska przyrodniczego
- Działanie 3.2 Poprawa jakości powietrza, efektywności energetycznej oraz rozwój i wykorzystanie odnawialnych źródeł energii
- Działanie 3.3 Zarządzanie środowiskiem przyrodniczym
- Priorytet IV. Rozwój i rewitalizacja infrastruktury społecznej**
- Działanie 4.1 Rozwój i modernizacja infrastruktury ochrony zdrowia
- Działanie 4.2 Rozwój i modernizacja infrastruktury edukacyjnej
- Działanie 4.3 Rewitalizacja zdegradowanych obszarów miejskich i wiejskich
- Priorytet V. Rozwój i modernizacja infrastruktury turystycznej i kulturowej**
- Działanie 5.1 Rozwój i modernizacja infrastruktury turystycznej i kulturowej
- Priorytet VI. Pomoc techniczna**
- Działanie 6.1 Wsparcie zarządzania i wdrażania
- Działanie 6.2 Wsparcie informacji, promocji, badań i oceny programu

W priorytecie I jedynie w działaniu 1.1 Poprawa stanu infrastruktury transportowej w regionie wpisano wsparcie dla projektów prośrodowiskowych. Można do nich zaliczyć następujące:

- modernizacja i budowa linii kolejowych,
- zakup taboru kolejowego dla połączeń regionalnych,
- modernizacja infrastruktury transportu miejskiego i zakup taboru,
- modernizacja systemu transportu wodnego wraz z infrastrukturą towarzyszącą,
- budowa lub modernizacja ścieżek rowerowych.

Generalnie, za niekorzystne należy uznać nie rozdzielanie poszczególnych rodzajów transportu na różne działania, ponieważ przyjęty układ grozi zdominowaniem wsparcia przez projekty drogowe i lotnicze. Bardzo niekorzystnym warunkiem wsparcia budowy ścieżek rowerowych jest ograniczenie do projektów powiązanych z budową i modernizacją dróg oraz mostów. Z kolei, za zagrażające środowisku należy uznać deklarowanie finansowania robót pogłębiarskich w ramach modernizacji systemu transportu wodnego. Nie do końca jest zrozumiałe wyłączenie z dofinansowania projektów z zakresu transportu wodnego na górnej i środkowej Odrze, skoro rzeka ta została uznana za główną oś żeglugi śródlądowej.

Priorytet II zasadniczo nie zawiera żadnych elementów ukierunkowanych na wsparcie idei rozwoju zrównoważonego. Jedynym przejawem działań prośrodowiskowych jest deklaracja dofinansowywania projektów poprawiających standardy środowiskowe przedsiębiorstw oraz wytwarzanych przez nie produktów.

Zgodnie z tytułem, priorytetem zapewniającym największe wsparcie dla projektów prośrodowiskowych, jest priorytet III Ochrona i zarządzanie zasobami środowiska przyrodniczego. Podobnie jak w przypadku innych regionalnych programów operacyjnych, jego zakres wykracza daleko poza zagadnienia przyrodnicze i dotyczy przede wszystkim ochrony gleby, wód powierzchniowych i podziemnych oraz atmosfery.

Działanie 3.1 Infrastruktura ochrony środowiska przyrodniczego dotyczy następujących rodzajów projektów:

- ochrony wód – budowa, rozbudowa i modernizacja oczyszczalni ścieków i systemów kanalizacyjnych, stacji uzdatniania wody oraz sieci wodociągowych;
- gospodarki wodnej - budowa i przebudowa wałów przeciwpowodziowych, zbiorników retencyjnych, odbudowa rzek i kanałów, stacji pomp, budowli piętrzących, regulacja cieków wodnych, tworzenie polderów (w tym zalesianie) oraz odtwarzanie naturalnych terenów zalewowych, budowa i

modernizacja małych zbiorników wielozadaniowych o pojemności poniżej 10 mln m³ i stopni wodnych;

- ochrony powierzchni ziemi – tworzenie kompleksowych systemów gospodarowania odpadami komunalnymi i rozwój selektywnej zbiórki odpadów, budowa i rozbudowa sortowni, kompostowni, obiektów termicznej, termiczno-chemicznej i mechanicznej utylizacji odpadów, budowa i przebudowa instalacji do odzysku i unieszkodliwiania odpadów niebezpiecznych, rekultywacja składowisk;
- ochrony przyrody i krajobrazu – edukacja ekologiczna, kampanie promocyjno-informacyjne, ochrona siedlisk i gatunków, przejścia dla zwierząt.

Bardzo niekorzystnym posunięciem było umieszczenie wszystkich projektów na rzecz ochrony środowiska w jednym działaniu. Powoduje to, że obok siebie są działania faktycznie służące ochronie środowiska (oczyszczalnie, sieci kanalizacyjne, selektywna zbiórka i recykling odpadów, projekty ochrony siedlisk i gatunków, odtwarzanie terenów zalewowych) oraz mogące stanowić realne zagrożenie (większość projektów z grupy gospodarki wodnej – budowa zbiorników, stopni wodnych, prace utrzymaniowe i regulacyjne). Analiza treści tego działania prowadzi do wniosku, że w jego formułowaniu kierowano się w większym stopniu wymogami dokumentów nadrzędnych i akcesyjnymi zobowiązaniami kraju niż zasadą zrównoważonego rozwoju, dostosowaną do specyfiki regionu. Jeszcze większy niepokój budzi analiza części finansowej – wśród kategorii interwencji wymienionych w tym działaniu nie ma kategorii 51 – Promowanie bioróżnorodności i ochrony przyrody (w tym NATURA 2000). Kategoria ta znalazła się natomiast w działaniu 3.3, które zawiera jedynie wsparcie dla budowy infrastruktury edukacyjnej na obszarach chronionych.

Jako korzystny kierunek należy uznać ograniczenie wsparcia projektów „ściekowych” oraz „odpadowych” do tych, które są zgodne odpowiednio z Krajowym Programem Oczyszczania Ścieków Komunalnych oraz Krajowym Planem Gospodarki Odpadami i planami regionalnymi. Z kolei bardzo niekorzystnym zjawiskiem jest deklarowanie wsparcia dla budowy obiektów hydrotechnicznych, w tym wielozadaniowych zbiorników wodnych. Z reguły nie mają one żadnego znaczenia w zarządzaniu ryzykiem powodziowym, a powodują pogorszenie stanu lub potencjału wód. Jak napisano wcześniej, wysoce niepokojące jest traktowanie naturalnych koryt rzek i potoków jak obiektów budowlanych, wymagających utrzymywania i odbudowy.

Celem działania 3.2 Poprawa jakości powietrza, efektywności energetycznej oraz rozwój i wykorzystanie odnawialnych źródeł energii jest poprawa bezpieczeństwa energetycznego, minimalizacja emisji do powietrza oraz optymalizacja sieci przesyłowych i urządzeń służących zaopatrzeniu mieszkańców w prąd, ciepło i gaz. Składają się na to:

- „termomodernizacja lokalnego źródła ciepła i/lub lokalnych ciepłowniczych sieci przesyłowych,
- termomodernizacja obiektów użyteczności publicznej,
- lokalne systemy zaopatrzenia w energię elektryczną, gaz oraz energię cieplną,
- instalacja i modernizacja urządzeń filtrujących gazy i urządzeń odpylających w lokalnych systemach grzewczych,
- budowa instalacji do wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych.”

Pozytywnie należy ocenić obecność projektów termomodernizacyjnych, oraz modernizacji sieci dla ograniczenia strat na przesyłach oraz zwiększenia możliwości przyłączania nowych OZE. Wady działania to brak wyraźnego wsparcia dla zwiększania efektywności energetycznej wszystkich urządzeń, począwszy od produkcji energii, poprzez jej przesył, kończąc na odbiorze. Nie zaproponowano również mechanizmu wspierającego dostęp do solarnej energii cieplnej przez indywidualnych użytkowników.

Działanie 3.3 Zarządzanie środowiskiem przyrodniczym dotyczy przede wszystkim wsparcia dla projektów dotyczących monitoringu środowiskowego, tworzenia baz danych o środowisku i zagrożeniach, wspieranie służb odpowiedzialnych za zapobieganie naturalnym katastrofom. Niezrozumiałe jest wpisanie w tym działaniu budowy infrastruktury edukacyjnej obejmującej m.in.

wyposażenie centrów edukacji ekologicznej na obszarach chronionych (w tym Natura 2000), gdyż z opisu działań wynika, że tego typu projekty winny być wspierane w ramach działania 3.1, choć tam nie wymieniono wśród kategorii interwencji kategorii 51.

W ramach priorytetu IV wsparcie dla projektów prośrodowiskowych odnotowano w działaniach 4.1, 4.2 i 4.3, a dotyczyło ono termomodernizacji budynków. Ponadto w działaniu 4.3 wpisano infrastrukturę wodno-ściekową, gospodarkę odpadami oraz rekultywację obszarów zdegradowanych na cele środowiskowe.

W priorytecie V Rozwój i modernizacja infrastruktury turystycznej i kulturowej uwzględniono dwie kategorie interwencji wspierające zrównoważony rozwój : 24 – ścieżki rowerowe oraz 56 – ochrona i waloryzacja dziedzictwa przyrodniczego. Pomimo tego, że w części diagnostycznej sporo miejsca zajmują walory przyrodnicze województwa, postrzegane jako baza rozwoju specjalistycznej turystyki, w opisie priorytetu to zagadnienie pominięto. Nie wpisano nawet konieczności uwzględniania uwarunkowań przyrodniczych i respektowania ograniczeń obowiązujących na obszarach chronionych.

Wśród projektów, które mogą liczyć na wsparcie w ramach priorytetu V wymieniono ścieżki rowerowe, jako element infrastruktury turystycznej.

Podsumowując:

(-) w priorytetach, które nie dotyczą wprost działań prośrodowiskowych nie ma elementów nawiązujących do zasad zrównoważonego rozwoju

(-) wszystkie rodzaje transportu znalazły się w jednym priorytecie i jednym działaniu

(-) w jednym działaniu (3.1) umieszczono wszystkie projekty z zakresu gospodarki ściekowej, zagospodarowania odpadów, ochrony bioróżnorodności oraz zaopatrzenia w wodę i gospodarki wodnej

(-) umiejscowienie projektów z zakresu ochrony różnorodności biologicznej jest niejednoznaczne, gdyż typy projektów wpisano w działanie 3.1, a środki kategorii 51 w 3.3

(-) wiele typów projektów z zakresu gospodarki wodnej w działaniu 3.1 nie służy ochronie przeciwpowodziowej, a może stanowić zagrożenie dla ekosystemów wodnych

4. Kryteria wyboru projektów a zasada zrównoważonego rozwoju³

4.1 Zagadnienia ogólne

Kryteria wyboru projektów w czasie realizacji LRPO charakteryzowały się dużą niestabilnością, niektóre z nich zmieniano 9 razy. Poniższa analiza odnosi się do wersji kryteriów opisanych w Uszczegółowieniu Lubuskiego Regionalnego Programu Operacyjnego z grudnia 2012 r. Procedura oceny wniosków jest klarownie opisana w rozdziale 4 ULRPO. Przewidziane są trzy tryby naborów: indywidualny, konkursowy i systemowy.

W trybie indywidualnym dofinansowywane są projekty umieszczone w Indykatoryjnym Planie Inwestycyjnym LRPO, co następuje uchwałą Zarządu Województwa. Projekty te podlegają jedynie ocenie formalnej i merytorycznej, dokonywanej przez Instytucję Zarządzającą lub, w odniesieniu do priorytetu III – Instytucję Pośredniczącą (WFOŚiGW). Na liście mogą znaleźć się nawet projekty, które nie mają przygotowanej pełnej dokumentacji. Nabór systemowy dotyczy projektów własnych Instytucji Zarządzającej.

Nabór projektów w drodze konkursu może odbywać się w trybie jednostopniowym albo dwustopniowym, z preselekcją wniosków.

³ Na podstawie Uszczegółowienia Lubuskiego Regionalnego Programu Operacyjnego, wersje z 2008 i 2012r. oraz Zał. 5 do tych dokumentów

W ocenie jednostopniowej wnioski są poddawane ocenie formalnej, a następnie – merytorycznej. W ocenie formalnej zastosowano ponad 30 kryteriów podzielonych na dwie grupy – dopuszczające (wnioskodawca nie ma możliwości poprawienia wniosku, jeśli którekolwiek kryterium dało wynik negatywny) oraz formalne (istnieje możliwość poprawienia aplikacji). W drugiej grupie znalazło się kryterium zatytułowane „Zgodność projektu w zakresie Oceny Oddziaływania na Środowisko”, ale lista trzech pytań składających się na to kryterium nie pozwala uzyskać jednoznacznej odpowiedzi, czy projekt jest zgodny z przepisami i normami środowiskowymi.

W ocenie merytorycznej część kryteriów jest wspólna dla wszystkich osi. Są to kryteria pogrupowane w trzech tzw. aspektach – technicznym, strategicznym i horyzontalnym. W większości mają one charakter uznaniowy, nie są sparametryzowane, więc nie umożliwiają przeprowadzenia zobiektywizowanej oceny. Najistotniejsze, z punktu widzenia niniejszej analizy są kryteria specyficzne, zdefiniowane oddzielnie dla poszczególnych działań i typów projektów, omówione w następujących podrozdziałach.

Na ostateczną kolejność wniosków na liście rankingowej duży wpływ ma Zarząd Województwa, który z wyjątkiem priorytetu II ocenia projekty pod kątem tzw. kryterium kluczowego, badającego „Stopień realizacji celów strategicznych zawartych w Strategii Rozwoju Województw Lubuskiego z horyzontem czasowym do 2020 r.” Ponieważ Zarząd dysponuje aż piętnastoma punktami, a kryterium jest wysoce uznaniowe, oznacza to bardzo duży wpływ subiektywnej oceny na ostateczny kształt listy rankingowej.

4.2 Ocena kryteriów wyboru projektów z obszarów: ochrony przyrody i edukacji ekologicznej, transportu przyjaznego środowisku (kolejowy, miejski, rowerowy), efektywności energetycznej, odnawialnych źródeł energii, gospodarki ściekowej i gospodarki odpadami

Priorytet I Rozwój infrastruktury wzmacniającej konkurencyjności regionu

Działanie 1.1 Poprawa stanu infrastruktury transportowej w regionie

Grupa projektów (II) Rozwój i modernizacja infrastruktury transportu kolejowego. Zakup taboru.

Wszystkie trzy kryteria są obiektywne choć tylko „Zakres wykorzystania taboru” pozwala na ocenę znaczenia projektu dla lokalnego transportu kolejowego.

Niestety brak jest kryteriów umożliwiających ocenę projektów z zakresu transportu miejskiego

Priorytet III Ochrona i zarządzanie zasobami środowiska przyrodniczego

Działanie 3.1 Infrastruktura ochrony środowiska przyrodniczego

Zaopatrzenie w wodę

Trafnym kryterium dopuszczającym jest obecność na terenie realizacji projektów zbiorczego systemu odbioru ścieków. Zapobiega to zwiększaniu dysproporcji pomiędzy wielkością populacji podłączonej do sieci wodociągowej i korzystającej z systemów oczyszczania ścieków, która jest szczególnym problemem na obszarach wiejskich. Kryteria są w większości sparametryzowane, choć niektóre charakteryzują się wysoką redundantnością. I tak, nakładają się kryteria kosztowe (5 i 6) dotyczące kosztów projektu w przeliczeniu na długość sieci (5) i na ilość dostarczanej wody (6) oraz kryteria 4 i 8 dotyczące ilości dostarczanej wody (4) oraz przyrostu populacji przyłączonej do sieci wodociągowej (8).

Gospodarka wodno – ściekowa

Kryteria dopuszczające gwarantują realizację projektów najpilniejszych i najważniejszych, zgodnych z KPOŚK. Kryteria w większości są zobiektywizowane, niektóre mogą się nakładać – np. procentowy przyrost nowo podłączonych w wyniku realizacji projektu w odniesieniu do RLM aglomeracji (12), procent aglomeracji nie skanalizowanej po zakończeniu realizacji projektu (13) oraz ilość nowo oczyszczonych ścieków (7). Niezrozumiałe jest zastosowanie kryterium 14 - przyrost liczby mieszkańców aglomeracji włączonych do sieci wodociągowej.

Ochrona powierzchni ziemi – gospodarka odpadami

Kryteria umożliwiają zobiektywizowaną ocenę, nie są redundantne. Nie jest zrozumiała preferencja dla modernizacji istniejących systemów gospodarki odpadami kosztem projektów całkowicie nowych.

Gospodarka wodna

Wprowadzie projekty gospodarki wodnej w kształcie zaprezentowanym w ULRPO nie mieszczą się w zakresie niniejszego rozdziału, ale ponieważ wg celów priorytetu powinny się tu znaleźć, zdecydowano się na ich ocenę w tym rozdziale, a nie w następnym. W ramach gospodarki wodnej przewidziano 5 rodzajów projektów:

- regulacja cieków,
- poldery i tereny zalewowe,
- zbiorniki retencyjne,
- wały przeciwpowodziowe,
- budowle piętrzące.

Już sam taki podział stwarza wysokie ryzyko sprzeczności z celem głównym priorytetu, którym jest „utrzymanie wysokich standardów ekologicznych przez dalszą poprawę funkcjonowania infrastruktury ochrony środowiska przyrodniczego na poziomie regionalnym i lokalnym”. Ani regulacje cieków ani same budowle piętrzące nie zmniejszają zagrożeń powodziowych (najczęściej je zwiększają), natomiast niewątpliwie powodują obniżanie standardów ekologicznych poprzez degradację ekosystemów wodnych. Wśród rodzajów projektów brakuje przede wszystkim projektów wpisujących się w cele środowiskowe Ramowej Dyrektywy Wodnej i zgodne z podejściem do powodzi prezentowanym w tzw. dyrektywie powodziowej, a dotyczących działań zmniejszających spływ powierzchniowy i zwiększających retencję krajobrazową, podejmowanych w skali zlewni. Zestawu użytych kryteriów nie można absolutnie uznać za zgodny z Ramową Dyrektywą Wodną i dyrektywą powodziową, a powinno to być warunkiem *sine qua non* realizacji projektów hydrotechnicznych.

W grupie „regulacja cieków” nie jest jasne, czy chodzi o wspieranie projektów regulacyjnych, czy renaturyzacyjnych (niejasne kryterium 2). Kryterium 1 jest całkowicie uznaniowe (nie zdefiniowano co oznacza podejście zlewniowe, a co niekompleksowe podejście zlewniowe). Nie wiadomo dlaczego preferowane są regulacje na obszarach chronionych (kryterium 3).

W grupie „poldery i tereny zalewowe” kryteria 2 (powierzchnia) i 3 (pojemność) są wysoce redundantne. Przyznawanie ekstra 3 punktów za dodatkowe funkcje polderu jest ewidentnym przejawem dyskryminowania projektów z zakresu odtwarzania terenów zalewowych, bo poldery zawsze mają dodatkowe funkcje, poza przeciwpowodziową.

Grupa „zbiorniki retencyjne” zawiera 5 kryteriów punktowych. Ich dobór budzi poważne zastrzeżenia z następujących powodów:

- kryterium 3 - „pojemność całkowita zbiornika” w ogóle nie ocenia funkcji przeciwpowodziowej (maksimum punktów może uzyskać zbiornik bez rezerwy powodziowej),
- kryteria 4 (liczba chronionych osób) i 7 (powierzchnia chronionego terenu) są ewidentnie redundantne,
- kryterium 5 - Wpływ zbiornika na środowisko przyrodnicze, zachowanie bioróżnorodności i ochronę siedlisk zawiera niepełną i tendencyjną listę ocen, ograniczając ten wpływ do neutralnego i pozytywnego, pomijając najczęściej występujący – negatywny,
- kryterium 5 premiuje zbiorniki z dodatkową funkcją przeciwpożarową i energetyczną *de facto* premiuje projekty sprzeczne z celami ochrony przeciwpowodziowej, bo w ich interesie jest maksymalne napełnienie zbiornika, a nie maksymalizacja rezerwy powodziowej,
- kryterium 6 – powierzchnia chronionego obszaru może promować projekty silnie oddziałujące na doliny rzeczne poniżej zbiorników, a więc negatywnie oddziałujące na ekosystemy rzeczne, niezależnie od tego czy obszary te są zamieszkałe czy nie.

W grupie „wały przeciwpowodziowe” pierwsze kryterium ocenia czy projekt zabezpieczy przed zagrożeniem obszary zamieszkałe. Nie jest to kryterium dopuszczające, więc mogą dofinansowanie uzyskać projekty budowy wałów, które, nie chronią ludzi, a zmniejszając naturalną retencję dolinową zwiększają zagrożenie dla obszarów położonych poniżej. Takie podejście jest absolutnie sprzeczne z celami priorytetu. Kryteria 2 (klasa wału), 3 (wielkość chronionego obszaru) i 4 (chroniona populacja) są redundantne.

Grupa „budowle piętrzące” jest absolutnym nieporozumieniem w kontekście zmniejszania ryzyka powodziowego. Piętrzenia nie zwiększają retencji korytowej, lecz ją zmniejszają, więc kryterium 5 jest zupełnie nie trafione. Kryterium 3 – „czy w ramach projektu zostanie wykonana również przepławka?” jest sprzeczne z art. 63 ustawy Prawo wodne. Kryterium 2 dotyczące funkcji budowli i wspierające m.in. funkcję energetyczną pozostaje w całkowitym oderwaniu od celów priorytetu. A ponadto każde piętrzenie redukuje spadek cieku powyżej, więc nie jest to kryterium różnicujące (każdy projekt musi dostać 1 punkt). I wreszcie, kryterium 3 -zasięg oddziaływania budowli w wyniku realizacji projektu, premiuje projekty o największym negatywnym oddziaływaniu na środowisko.

Działanie 3.2 Poprawa jakości powietrza, efektywności energetycznej oraz rozwój i wykorzystanie odnawialnych źródeł energii

W ramach tego działania do grup projektów realizujących ideę zrównoważonego rozwoju można zaliczyć następujące:

- budowa instalacji do produkcji energii elektrycznej z wykorzystaniem OZE,
- budowa instalacji do wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych w tym biogazownie powiązane z kotłownią, wytwarzanie ciepła z biomasy,
- termomodernizacja lokalnego źródła ciepła i/lub lokalnych ciepłowniczych sieci przesyłowych
- termomodernizacja obiektów użyteczności publicznej
- instalacja i modernizacja urządzeń filtrujących gazy i urządzeń odpylających w lokalnych systemach grzewczych.

Kryteria umożliwiają ocenę zobiektywizowaną. Trzem pierwszym grupom można jedynie zarzucić redundantność kryterium zdefiniowanego jako „poziom redukcji zanieczyszczeń” z kryteriami dotyczącymi mocy i produkcji albo oszczędności energii, jako że te wprost przenoszą się na redukcję emisji pyłów i gazów do atmosfery. Nakładać się mogą również inne kryteria odnoszące się do mocy, produkcji i kosztu jednostkowego (przeliczanego na kW lub kWh). W grupie „Termomodernizacja obiektów użyteczności publicznej” w miejsce cząstkowych kryteriów dotyczących poszczególnych elementów termomodernizacji, należałoby zastosować jedno kryterium mierzące sumaryczną redukcję zużycia energii.

Grupa „Instalacja i modernizacja urządzeń filtrujących gazy i urządzeń odpylających w lokalnych systemach grzewczych” zawiera zestaw trzech kryteriów punktowych umożliwiających w pełni zobiektywizowaną ocenę. Jednakże kryterium „poziom redukcji zanieczyszczeń” winno mieć większą wagę niż jednostkowy koszt redukcji, jak to jest teraz.

Działanie 3.3 Zarządzanie środowiskiem przyrodniczym Budowa i wyposażenie obiektów edukacji ekologicznej

Zasadnicze zastrzeżenie dotyczące tej grupy dotyczy zawężonego zakresu wsparcia projektów. O ile w opisie priorytetu znalazły się działania na rzecz ochrony i odtwarzania siedlisk oraz gatunków, o tyle na poziomie definiowania kryteriów zasad oceny tego typu projektów, zgodnych z celami priorytetu, nie uwzględniono. Zestaw kryteriów, za wyjątkiem kryterium 3 – Liczba osób korzystających z infrastruktury, nie umożliwia zobiektywizowanej oceny oddziaływania projektu na zachowania populacji będącej jego celem.

Kryteria zastosowane w ocenie projektów dotyczących monitoringu środowiska i tworzenia baz danych nie budzą większych zastrzeżeń. Za niefortunnie sformułowane należy uznać kryterium 5 w grupie „Utworzenie stacji kontrolnych i ostrzegawczych w zakresie jakości wód, tworzenie map terenów

zalewowych, tworzenie systemów monitoringu środowiska w tym reagowanie na zagrożenia” o brzmieniu „Czy realizacja projektu zabezpieczy przed zagrożeniem hydrologicznym obszary”. Ponadto we wszystkich grupach wyraźnie wyżej punktowane powinny być projekty wpisujące się w istniejący/budowany system ogólnopolski lub europejski oraz te projekty, które zakładają powszechny dostęp do gromadzonych danych.

4.3 Ocena kryteriów dla projektów pozostałych pod kątem stopnia odzwierciedlenia zasady zrównoważonego rozwoju

Jedyny przejaw prośrodowiskowego podejścia można znaleźć w działaniu 1.2 Tworzenie obszarów aktywności gospodarczej i promocja gospodarcza, w grupie *Uzbrojenie terenów przeznaczonych pod inwestycje*, gdzie wspierane są projekty zawierające rozwój infrastruktury wodno-kanalizacyjnej.

Poza tym jednym, dość symbolicznym nawiązaniem do zasady zrównoważonego rozwoju, nie znaleziono żadnego przejawu prośrodowiskowego myślenia. Nie wprowadzono na przykład, dość oczywistego kryterium efektywności energetycznej, w przypadku nowych lub modernizowanych budynków.

Podsumowując:

(-) w licznych działaniach i typach projektów punktowe kryteria merytoryczne charakteryzuje uznaniowość (brak jednoznacznych progów ilościowych) oraz brak oceny zobiektywizowanej (ocena zależy od informacji i interpretacji wnioskodawcy) i znaczna redundancja

(-) negatywny wpływ na obiektywizm końcowej oceny projektów ma wysoce uznaniowe kryterium kluczowe, badające stopień realizacji celów strategicznych województwa, którym dysponuje Zarząd Województwa

(-) nie skorzystano z możliwości promowania efektywności energetycznej (np. wydajności energetycznej budynków, efektywności urządzeń) przez wprowadzenie odpowiednich kryteriów w priorytetach IV i V

(+) w priorytecie III Infrastruktury ochrony środowiska przyrodniczego pozytywnie oceniono kryteria merytoryczne dla projektów „odpadowych”, „ściekowych” i „energetycznych”, choć są częściowo redundantne

(-) przyjęty zestaw kryteriów w działaniach 3.1 i 3.3 nie stwarza żadnych ram dla oceny projektów ochrony bioróżnorodności, a więc uniemożliwia ich nabór

(-) zestaw kryteriów oceny projektów z zakresu gospodarki wodnej nie spełnia wymagań dyrektyw 2000/60/WE, 2007/60/WE i uniemożliwia wybór projektów redukujących zagrożenie powodziowe

5. Projekty kluczowe a zrównoważony rozwój

Na najnowszej liście indykatywnej projektów kluczowych, tzw. Indykatywnym Planie Inwestycyjnym⁴, znajduje się 167 projektów. Projektów dużych w tym wykazie nie ma.

Wartość dofinansowania wszystkich projektów kluczowych wynosi 1 112 mln zł i stanowi to 55% całkowitego budżetu LRPO (ponieważ na liście IPI wartość dofinansowania podana jest w PLN, a w budżecie LRPO w Euro, zastosowano przelicznik 1 EUR=4,1 PLN). Oznacza to, że ponad połowa środków w ramach LRPO zostanie rozdysponowana poza trybem konkursowym.

Od początku realizacji LRPO nastąpił prawie trzydziestokrotny przyrost liczby i pięciokrotny przyrost wartości projektów kluczowych. Na pierwszej liście w roku 2007⁵ było zaledwie 6 projektów o łącznej wartości ok. 226 mln zł. Zarówno przyrost liczby projektów, jak ich zakres oraz wielkość dofinansowania wskazują, że mają one niewiele wspólnego z tytułem „kluczowe” i wydają się być efektem lobbingu

⁴ Oceny dokonano na podstawie dokumentu zatytułowanego Indykatywny Plan Inwestycyjny LRPO z dnia 5 marca 2013 r., będącego załącznikiem do uchwały Zarządu Województwa, pobranego ze strony:

http://www.lrpo.lubuskie.pl/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=1275&Itemid=

⁵ Załącznik do Uchwały nr 32/192/2007 Zarządu Województwa Lubuskiego z dnia 15 maja 2007 r.

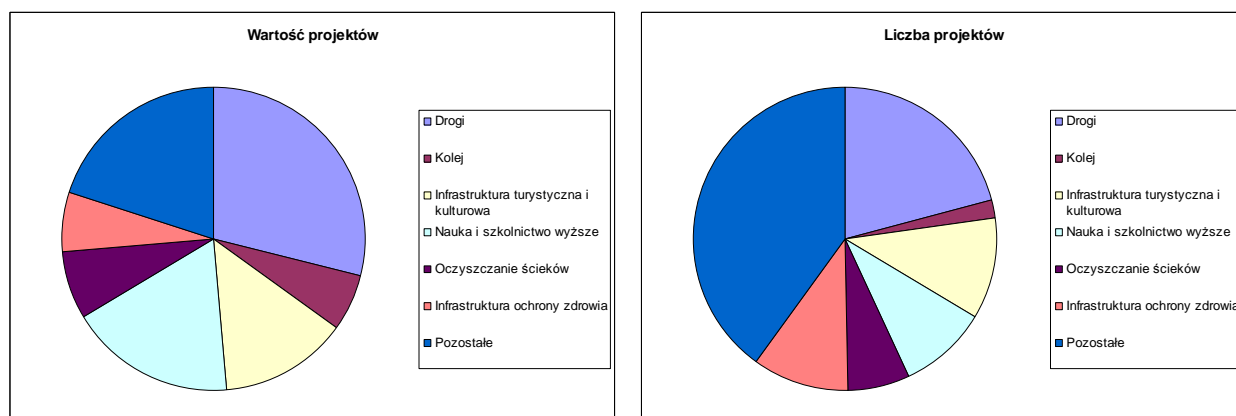
http://www.lrpo.lubuskie.pl/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=47&Itemid=

różnych grup nacisku, głównie samorządów. W efekcie, wśród projektów „kluczowych” dla rozwoju województwa znalazły się takie projekty jak *Budowa zespołu garaży przy Komendzie Powiatowej Straży Pożarnej w Żaganiu* dofinansowana kwotą 1,61 mln zł w ramach działania 3.1 Infrastruktura ochrony środowiska, czy *Rozwój regionalnej instytucji otoczenia biznesu poprzez utworzenie nowej siedziby i wdrożenie informatycznej platformy komunikacyjnej* o całkowitej wartości 170 tys. zł (dofinansowanie – 0,15 mln zł) w priorytecie II.

Listę zdominowały projekty drogowe – 27% wartości dofinansowania i 21% jeśli chodzi o liczbę projektów. Dla porównania, projekty kolejowe, to odpowiednio 6% i 2%. Pomimo znacznego udziału projektów z zakresu infrastruktury turystycznej, rekreacyjnej i kulturowej na liście nie znalazł się żaden projekt bazujący na walorach przyrodniczych województwa (choć w części diagnostycznej mocno podkreślano związek turystyki z przyrodą).

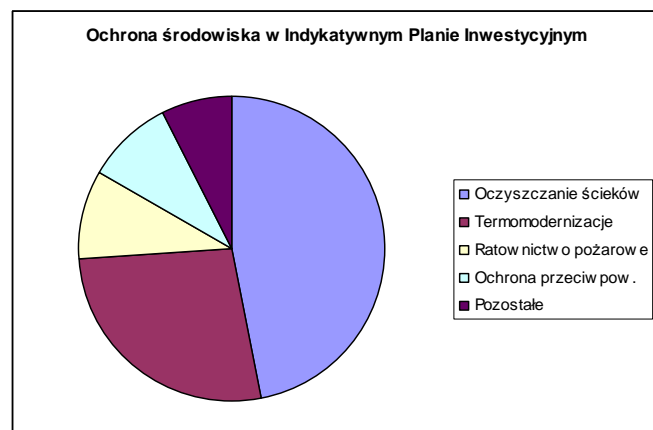
Strukturę projektów z listy Indykatoryjnego Planu Inwestycyjnego przedstawiają wykresy 5.1a. Dla lepszej czytelności pogrupowano rodzaje kategorii projektów.

Ryc. 5.1a Indywidualne projekty kluczowe w województwie lubuskim wg wybranych kategorii. Stan z marca 2013r.



Wśród projektów z priorytetu III Ochrona i zarządzanie zasobami środowiska przyrodniczego największe środki przeznaczono na inwestycje budowy kanalizacji oraz budowy i modernizacji oczyszczalni ścieków –47% dotacji unijnej w ramach priorytetu (Ryc. 5.1b). Wysoki udział mają przedsięwzięcia termomodernizacyjne, natomiast zaskakująco niski jest udział projektów dotyczących zagospodarowania odpadów (1 projekt modernizacji spalarni) . Musi to budzić duży niepokój w kontekście problemów, jakie Polska ma z wdrażaniem tzw. dyrektywy odpadowej. Nie wydaje się również, aby cele LRPO uzasadniały tak duży udział projektów wsparcia straży pożarnych, a finansowanie zbiorników małej retencji w gminie Czerwieńsk z pewnością nie może mieć kluczowego znaczenia dla ochrony przeciwpowodziowej regionu.

Ryc. 5.1b Lubuskie indywidualne projekty kluczowe priorytetu III Ochrona i zarządzanie zasobami środowiska przyrodniczego (stan z marca 2013r.).



Podsumowując:

(-) wartość projektów kluczowych stanowi ponad połowę środków LRPO

(-) lista jest zdominowana przez projekty drogowe

(-) lista projektów dotyczących ochrony środowiska nie odzwierciedla potrzeb w tym zakresie

6. Alokacje środków finansowych a zrównoważony rozwój

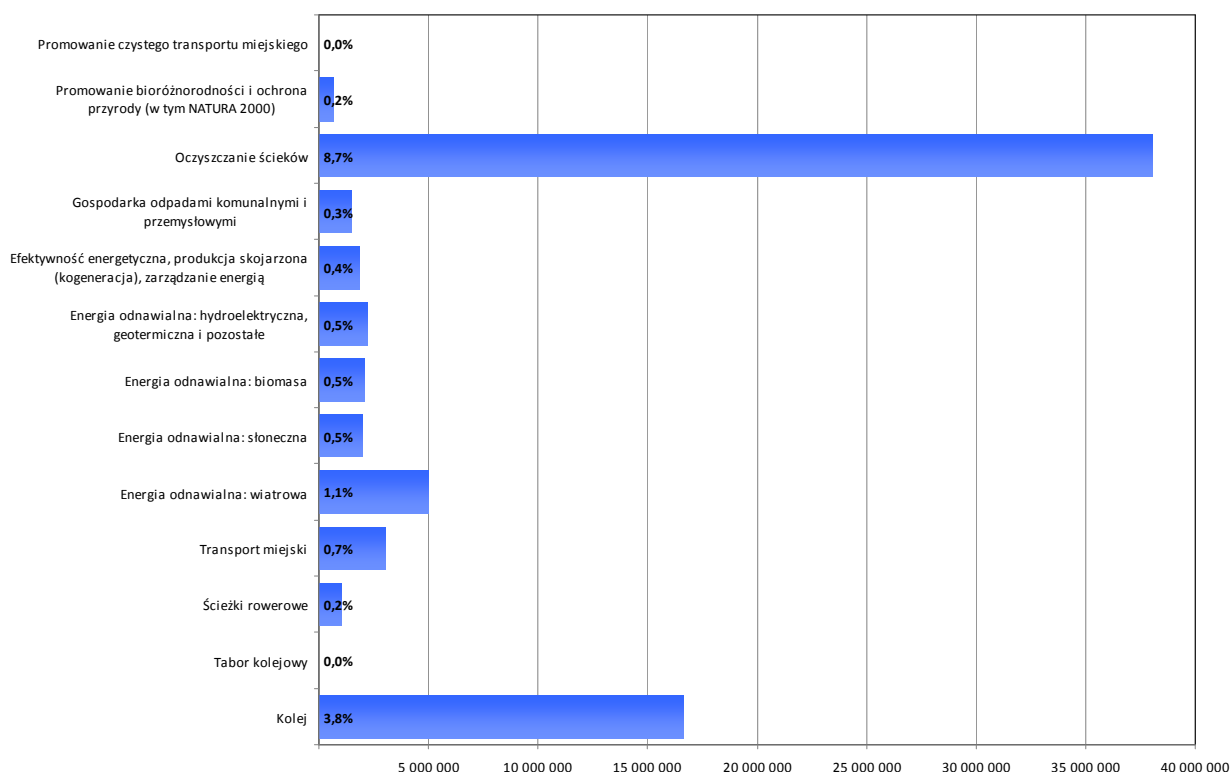
6.1 Zaprogramowane wsparcie finansowe obszarów: ochrony przyrody i edukacji ekologicznej, transportu przyjaznego środowisku (kolejowy, miejski), efektywności energetycznej, odnawialnych źródeł energii, gospodarki ściekowej i gospodarki odpadami w stosunku do całości środków dostępnych w RPO

W pierwotnej wersji LRPO na działania prośrodowiskowe wymienione w tytule rozdziału zaplanowano kwotę 73,8 mln EUR, co stanowiło 16,8% całego wsparcia. W tej grupie zdecydowanie najwięcej środków zaplanowano na projekty związane z oczyszczaniem ścieków – 38 mln EUR (8,7%). Na drugim miejscu uplasowała się kolej, na której rozwój zaplanowano 3,8% wsparcia LRPO. Z drugiej strony, w kategorii zakup taboru kolejowego nie zaplanowano żadnego wsparcia (Ryc. 6.1a).

Z pozostałych kategorii tylko energetyka wiatrowa przekroczyła poziom 1% wsparcia LRPO. Wydaje się, że alokacja środków na poszczególne rodzaje odnawialnych źródeł energii nie odzwierciedla ich potencjału ekonomicznego. Dla przykładu – potencjał energii słonecznej w produkcji ciepła jest dużo większy od energetyki wodnej i geotermalnej, z uwagi na krótszy proces przygotowania i realizacji inwestycji oraz powtarzalność technologii. W alokacji nie znalazło to odzwierciedlenia.

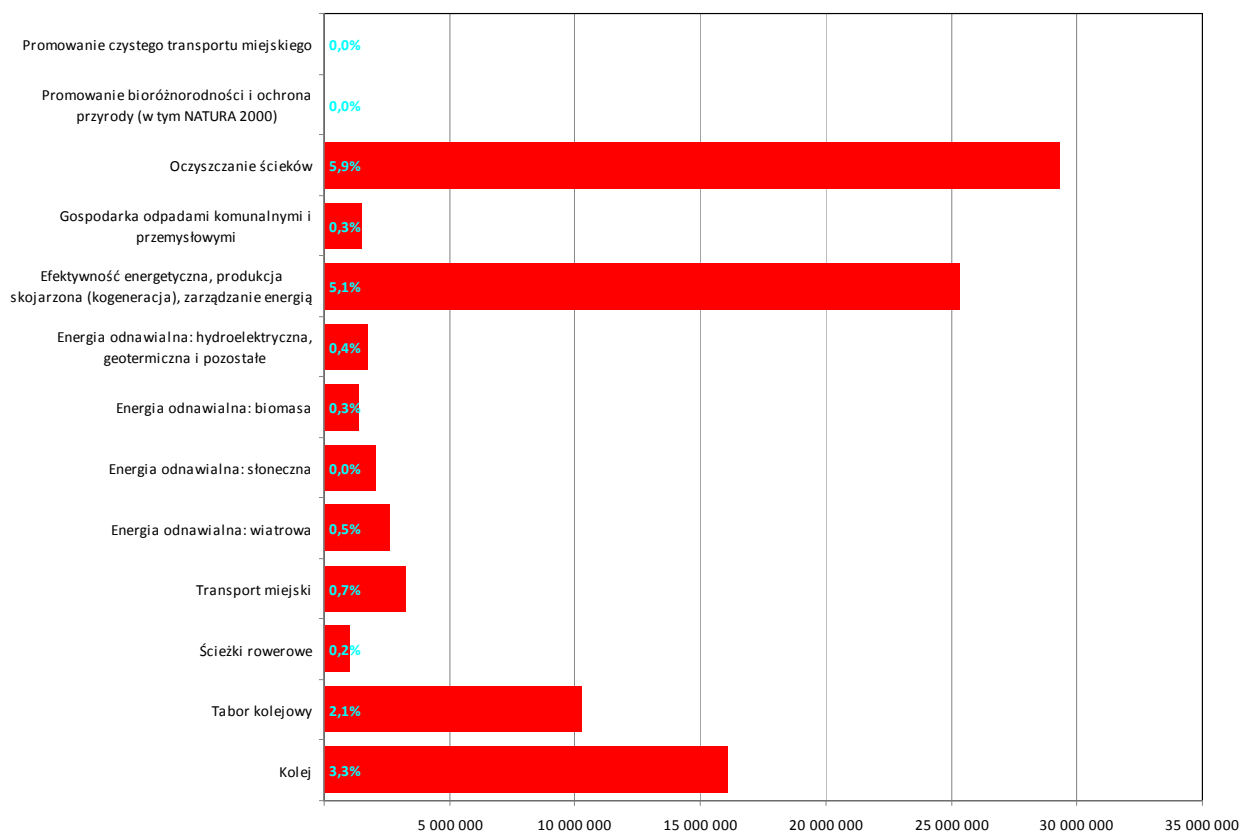
Na ochronę bioróżnorodności przeznaczono pierwotnie zaledwie 661,8 tys. EUR. Niewielkie środki zaplanowano na rozwój i modernizację publicznego transportu miejskiego – 3 mln EUR oraz ścieżki rowerowe – 1 mln EUR. Na rażąco niskim poziomie zaplanowano wsparcie dla gospodarki odpadami. Jest to całkowicie niezrozumiałe, zważywszy na szereg zobowiązań wynikających z tzw. dyrektywy 2008/98 o odpadach.

Ryc. 6.1a Zaprogramowane wsparcie finansowe wybranych kategorii interwencji na tle całości środków dostępnych w LRPO (wersja z 2007r.)



Po zmianie alokacji w roku 2011 kwota przeznaczona na działania które mogą być kwalifikowane jako prośrodowiskowe zbliżyła się do poziomu 99 mln EUR, co stanowiło 19,1% całego wsparcia w ramach LRPO i należy ten wzrost odnotować jako pozytywne zjawisko. Nastąpiła znacząca zmiana struktury tej grupy (Ryc. 6.1b i rozdział 6.3). Za wysoce niekorzystne zmiany należy uznać całkowite pozbawienie wsparcia kategorii 51 *Promowanie bioróżnorodności i ochrona przyrody* oraz znaczące zmniejszenie środków na projekty kategorii 46 *Oczyszczanie ścieków* - z 38 do 29,3 mln EUR (-23%). Za pozytywne posunięcie należy uznać przyznanie znacznych środków na zakup taboru kolejowego (pierwotnie – 0 zł, po zmianach – 10,3 mln EUR). Czternastokrotnie wzrosła alokacja w kategorii 43 *Efektywność energetyczna, produkcja skojarzona (kogeneracja), zarządzanie energią*. Zmiana ta generalnie jest korzystna, ale bez precyzyjniejszej wiedzy o kierunkach wsparcia trudno ją na tym poziomie analizy ocenić.

Ryc. 6.1b Zaprogramowane wsparcie finansowe wybranych kategorii interwencji na tle całości środków dostępnych w LRPO (wersja z września 2011r.)



6.2 Zaprogramowane wsparcie finansowe obszarów: ochrony przyrody i edukacji ekologicznej, transportu przyjaznego środowisku (kolejowy, miejski), efektywności energetycznej, odnawialnych źródeł energii, gospodarki ściekowej i gospodarki odpadami na tle alokacji dla sektorów: transport drogowy i lotniczy

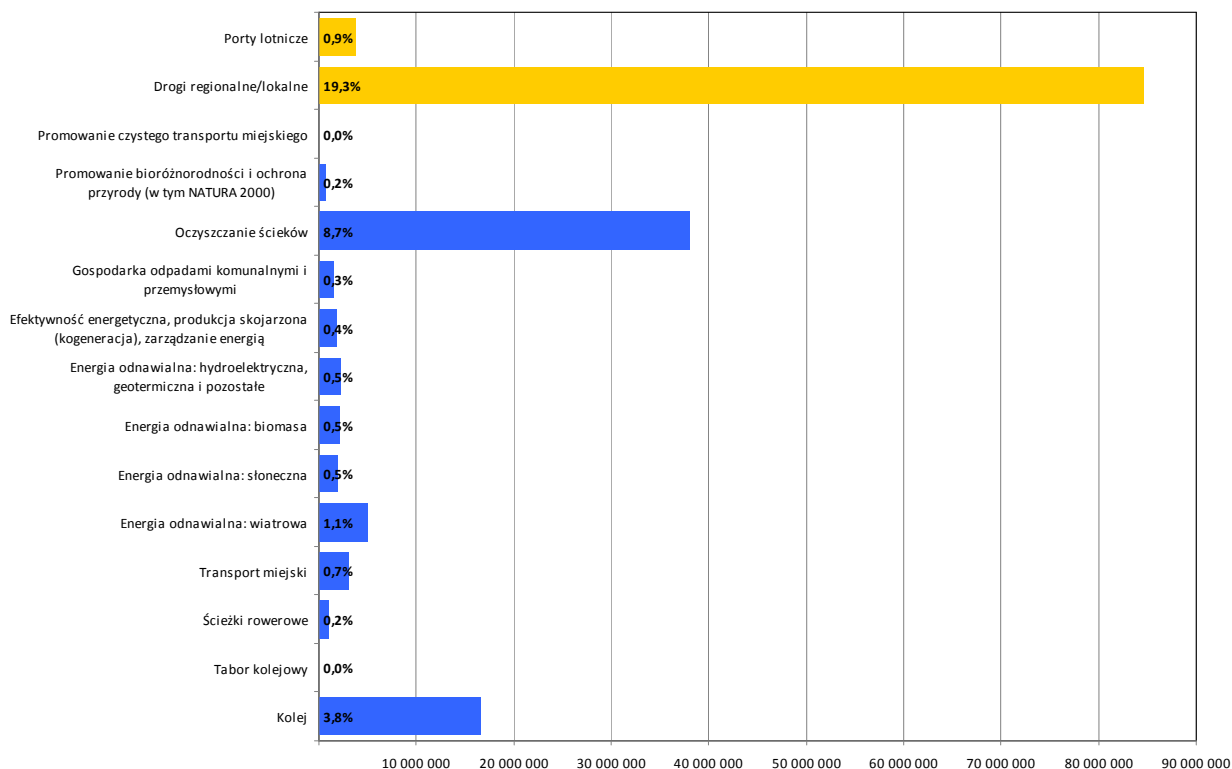
Kategoria 25 *Drogi regionalne i lokalne* zdominowała budżet Lubuskiego RPO. W wersji LRPO z roku 2007 na wsparcie inwestycji drogowych przeznaczono 19,3% środków, a w roku 2011 udział ten pozostawał na zbliżonym poziomie (19,2%). W wartościach bezwzględnych zmiana ta oznaczała wzrost o 10,6 mln EUR (13%). Na tym tle pozytywnie ocenić można jedynie stosunkowo wysoki udział wsparcia dla projektów oczyszczania ścieków (8,7% w 2007r. i 5,9% w 2011r.).

Porównanie budżetów trzech kategorii transportowych wskazuje na wyraźną dominację transportu drogowego względem kolejowego. Transport lotniczy plasuje się w tym rankingu na trzecim miejscu, ale z uwagi na marginalne znaczenie lotniska w Babimoście, jakiegokolwiek wsparcie dla tego przedsięwzięcia

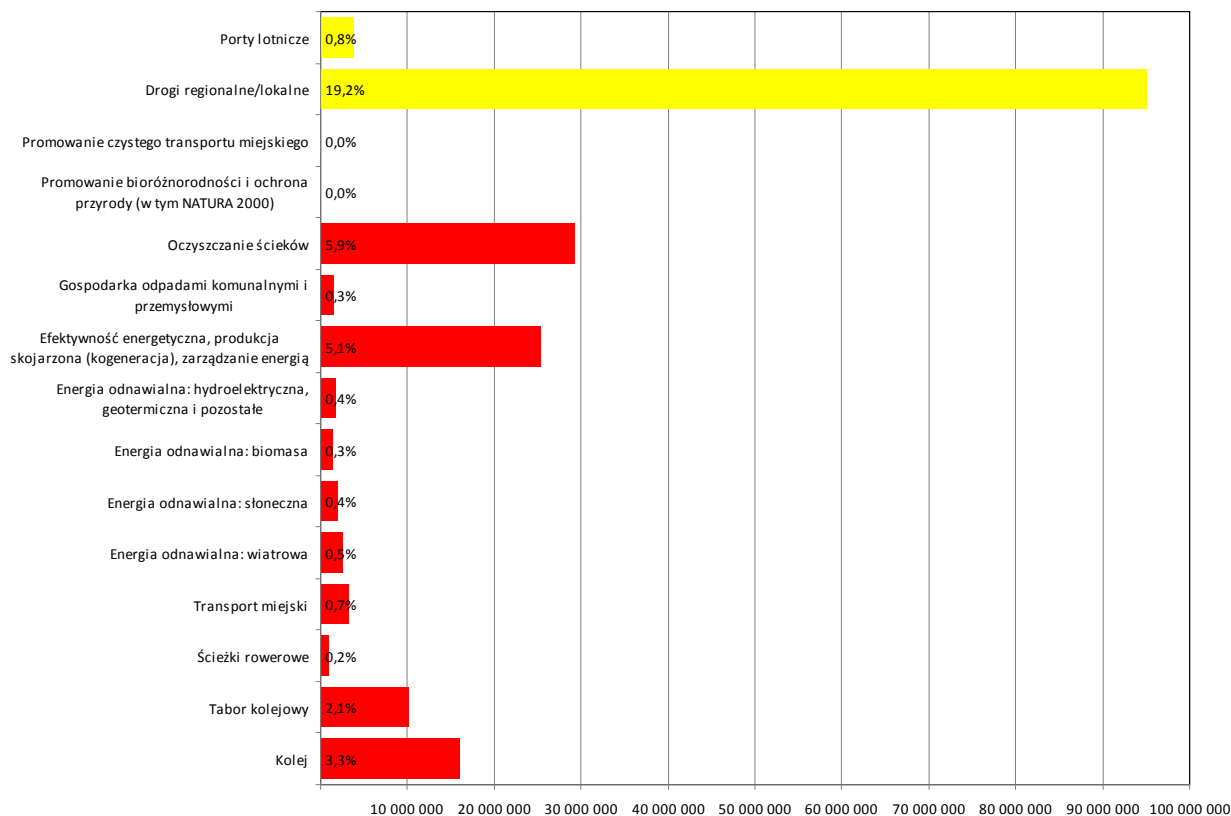
należy uznać za wysoce wątpliwe. Negatywnie należy ocenić niski udział transportu miejskiego, niższy niż transportu lotniczego.

Porównanie udziału środków zaplanowanych na działania prośrodowiskowe z tymi na transport „nie ekologiczny” (drogi regionalne i lokalne oraz porty lotnicze) wskazuje na niewielką przewagę drugiej grupy. Zważywszy na spektrum działań i beneficjentów, a przede wszystkim na liczbę kategorii interwencji mieszczących się w porównywanych grupach (13 vs 2), takie proporcje należy uznać za niezgodne z zasadą zrównoważonego rozwoju (patrz Ryc. 6.2a i 6.2b). Zważywszy na fakt dużego udziału transportu drogowego w emisji gazów cieplarnianych, na tle wysokiego udziału tej kategorii razi bardzo mały udział wsparcia energetyki odnawialnej.

Ryc. 6.2a Zaprogramowane wsparcie finansowe wybranych kategorii interwencji na tle środków zaplanowanych na wsparcie transportu drogowego i lotniczego (LRPO 2007)



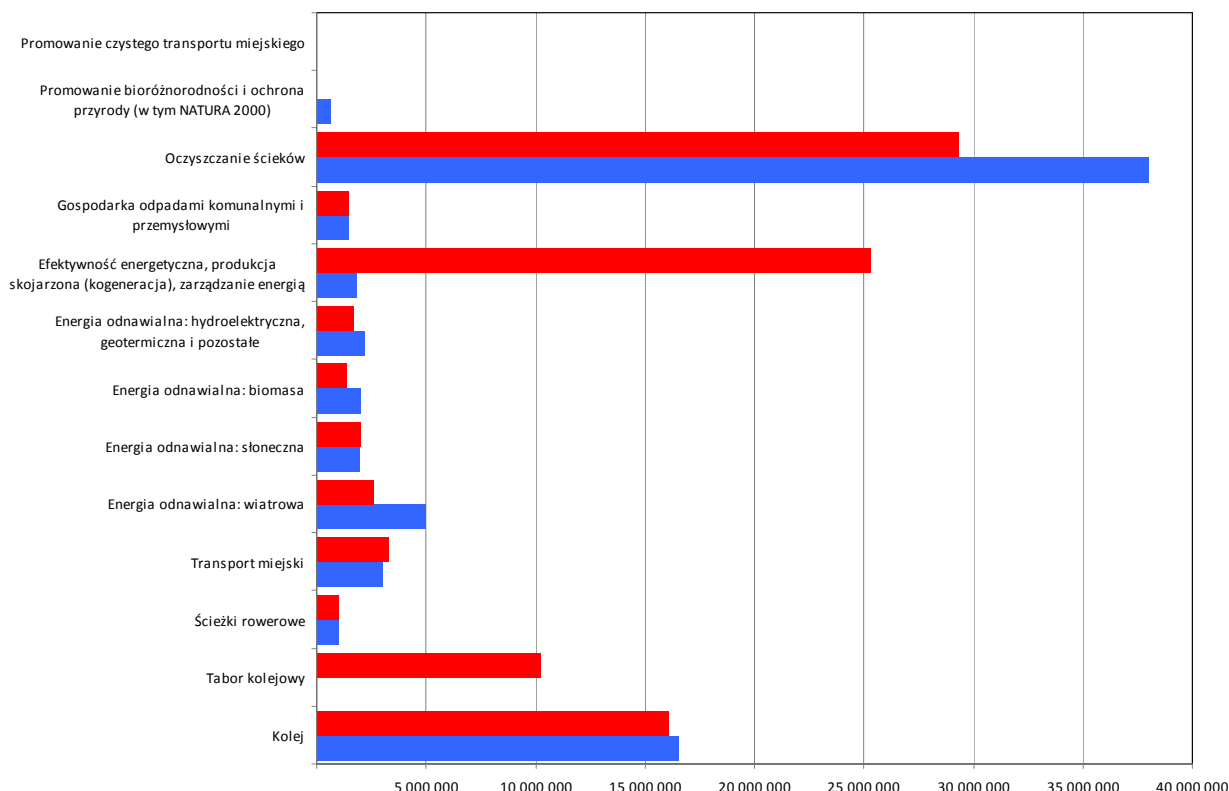
Ryc. 6.2b Zaprogramowane wsparcie finansowe wybranych kategorii interwencji na tle środków zaplanowanych na wsparcie transportu drogowego i lotniczego (LRPO 2011)



6.3 Zmiany alokacji dla obszarów: ochrony przyrody i edukacji ekologicznej, transportu przyjaznego środowisku (kolejowy, miejski, rowerowy), efektywności energetycznej, odnawialnych źródeł energii, gospodarki ściekowej i gospodarki odpadami

W trakcie realizacji LRPO i dokonywanych zmian alokacji w okresie 2007 – 2011 całkowity udział działań które mogą być kwalifikowane jako prośrodowiskowe zwiększył się z 16,8% do 19,1%. W liczbach bezwzględnych oznacza to wzrost z 73,8 mln EUR do 94,5 mln EUR, co powinno być uznane za zmianę korzystną. Jednakże analiza zmian poszczególnych kategorii interwencji (Ryc. 6.3) prowadzi do wniosku, że wzrost ten w głównej mierze wynika ze zwiększenia alokacji w kategorii 43 (*Efektywność energetyczna, produkcja skojarzona (kogeneracja), zarządzanie energią*) z 1,8 do 25,3 mln EUR oraz przyznaniu środków na kategorię 18 (*Tabor kolejowy*) w wysokości 10,3 mln EUR (pierwotnie – 0). Minimalnie wzrosło wsparcie dla transportu miejskiego i energii słonecznej. Dwie kategorie utrzymały się na tym samym poziomie – ścieżki rowerowe i gospodarka odpadami. Jako zjawisko wysoce niekorzystne odnotować należy zmniejszenie finansowania OZE (suma czterech kategorii 39-42) o 30% oraz oczyszczania ścieków o 23%. W tym drugim przypadku należy zauważyć, że poziomu wsparcia dla projektów zaopatrzenia w wodę nie zmniejszono. Kolejnym niepokojącym posunięciem było całkowite pozbawienie finansowania kategorii 51 (*Promowanie różnorodności biologicznej i ochrona przyrody*), które było i tak na bardzo niskim poziomie.

Ryc. 6.3 Zmiany w alokacjach dla wybranych kategorii interwencji pomiędzy latami 2007 (kolor niebieski – słupek dolny) a 2011 (czerwony – słupek górny)



6.4 Wskaźniki wdrażania RPO a zrównoważony rozwój

W LRPO przyjęto następujące wskaźniki realizacji celu programu :

- wpływ realizacji LRPO na wzrost PKB;
- wpływ realizacji LRPO na zmianę stopy bezrobocia
- liczba utworzonych miejsc pracy netto, w tym na obszarach wiejskich)
- liczba utworzonych miejsc pracy brutto, w tym na obszarach wiejskich oraz z podziałem na płeć.

Żaden z powyższych wskaźników, jak również tzw. wskaźników oddziaływania nie może być uznany za miarę rozwoju zrównoważonego.

Ocenę wskaźników na poziomie priorytetów i działań przeprowadzono w oparciu o tekst LRPO z grudnia 2011r. oraz Załącznika 3 do Uszczegółowienia LRPO z grudnia 2012r. zatytułowanego *Tabela wskaźników produktu i rezultatu na poziomie Działań LRPO*. Sprawdzone też, czy nastąpiły zmiany wskaźników od przyjęcia RPO w roku 2007 (na podstawie ULRPO z marca 2008r.). Projekty wspierające zrównoważony rozwój znalazły się w czterech działaniach w priorytetach I i III:

Działanie 1.1. Poprawa stanu infrastruktury transportowej w regionie

Ponieważ wszystkie rodzaje transportu znalazły się w jednym działaniu tylko niektóre wskaźniki produktu i rezultatu odnoszą się do transportu ekologicznego. Są to:

Wskaźniki produktu:

- liczba projektów z obszaru infrastruktury transportowej – bez podziału na rodzaje transportu
- liczba kilometrów zrekonstruowanych linii kolejowych z wartością docelową 160
- liczba zakupionych jednostek taboru kolejowego (wartość docelowa – 3); wskaźnika tego nie było przed zmianą LRPO z uwagi na brak alokacji na kategorię *Tabor kolejowy*

Wskaźniki rezultatu:

- oszczędność czasu na nowych i zrekonstruowanych liniach kolejowych w przewozach pasażerskich i towarowych
- przyrost ludności korzystającej z transportu miejskiego (w %).

Nie zaproponowano żadnej miary wzrostu udziału transportu kolejowego w transporcie ogółem, co byłoby dobrą miarą wdrażania idei zrównoważonego rozwoju. Porównanie docelowych wartości wskaźnika „oszczędność czasu” wyrażonego w mln EUR dla dróg i kolei (odpowiednio: 19 i 0,3) wskazuje dobitnie na preferencje dla rozwoju transportu nieekologicznego. Nie zaproponowano żadnego wskaźnika rezultatu mierzącego oddziaływanie nowego taboru, np. na wzrost liczby pasażerów. Procentowe wyrażenie przyrostu ludności korzystającej z transportu miejskiego nie daje obrazu oddziaływania projektów. Jeśli poziom odniesienia był niski, to wzrost o 10%, co jest wartością docelową, nie stanowi istotnego postępu.

Działanie 3.1 Infrastruktura ochrony środowiska przyrodniczego

Wskaźniki produktu:

- liczba projektów gospodarki odpadami
- długość zmodernizowanej i wybudowanej sieci kanalizacyjnej
- liczba projektów z obszaru ochrony bioróżnorodności
- liczba projektów z obszaru zabezpieczenia przed klęskami żywiołowymi
- liczba osób zabezpieczonych przed powodzią

W trakcie realizacji LRPO docelową liczbę projektów odpadowych, która od początku nie była zbyt ambitna (5) zredukowano do wartości w zasadzie symbolicznej – 2. Zastanawiającą jest obecność wskaźnika dotyczącego liczby projektów ochrony bioróżnorodności, skoro w działaniu 3.1 na kategorię interwencji 51 nie przewidziano żadnych środków. Wartość docelowa wskaźnika *długość sieci kanalizacyjnych* - 150 km nie wydaje się bardzo ambitna, ale może to wynikać z wysokiego poziomu skanalizowania aglomeracji oraz dużego udziału innych źródeł finansowania w regionie (np. PROW). Wskaźnik „*liczba osób zabezpieczonych przed powodzią*”, z wartością docelową 2500 (pierwotnie – 2000) ocenia się jako całkowicie abstrakcyjny. Zabezpieczenie osób zamieszkałych obszary zagrożone przez powódź oznaczałoby przeniesienie ich na obszar, który nie jest zagrożony. Jak wiadomo, takich działań w ramach LRPO nie planowano, gdyż nie znalazły się one w opisie priorytetów. W przypadku ochrony przeciwpowodziowej opisanej w LRPO można by jedynie mówić o zmniejszeniu ryzyka lub zagrożenia, mierzonym prawdopodobieństwem wystąpienia zdarzenia o określonych parametrach (wielkość przepływu, wielkość opadu, czas trwania, prędkość przepływu, głębokość zalania itd.). Byłoby to możliwe pod warunkiem, gdyby takie wartości były wcześniej zdefiniowane w oparciu o wiarygodne obliczenia.

Wskaźniki rezultatu:

- liczba osób objętych selektywną zbiórką odpadów
- liczba osób przyłączonych do nowej lub zmodernizowanej sieci kanalizacyjnej
- powierzchnia obszarów o podniesionym stopniu bezpieczeństwa przeciwpowodziowego
- liczba osób zabezpieczonych przed pożarami lasów i innymi zagrożeniami
- liczba utworzonych miejsc pracy.

Niska wartość docelowa wskaźnika *liczba osób objętych selektywną zbiórką odpadów* (25 000) postaje w sprzeczności z częścią diagnostyczną LRPO, gdzie możemy przeczytać: *Poważnym problemem stanowi właściwe rozwiązanie gospodarki odpadami. Niezbędne jest wdrażanie kompleksowego programu unieszkodliwiania odpadów obejmującego: segregację odpadów w miejscu ich powstawania, wywóz, odzysk surowców wtórnych i powtórne ich wykorzystanie* (LRPO, 2011, s. 37). Ponadto wątpliwości budzi sposób prognozowania prognozy docelowego tego wskaźnika, skoro pozostał on na nie zmienionym poziomie, mimo, że docelowa liczba projektów zmniejszyła się pomiędzy rokiem 2007 a 2011 z 5 do 2.

Wskaźnik określający powierzchnię obszarów o podniesionym stopniu bezpieczeństwa przeciwpowodziowego mógłby być lepszym miernikiem sukcesu LRPO w stosunku do omawianego wyżej wskaźnika produktu, gdyby określono jego parametry (% podniesienia bezpieczeństwa, przedziały ufności). Ponadto warunkiem *sine qua non* stosowania tego wskaźnika powinno być zasiedlenie obszaru (a najlepiej - spełnienie warunku prognozy gęstości zaludnienia ponad przeciętną dla województwa).

Wartość docelowa wskaźnika trzeciego – *liczba osób zabezpieczonych przed pożarami lasów i innymi zagrożeniami* – jest prawdopodobnie znacznie zawyżona. Prognozowana wartość 500 tys. stanowi bowiem **połowę** populacji województwa lubuskiego. Wprawdzie lesistość województwa jest najwyższa w kraju, ale nie może to oznaczać zagrożenia pożarowego dla połowy mieszkańców. Zastanawia to, że pomiędzy rokiem 2007 a 2011 liczba projektów z obszaru zabezpieczenia przed klęskami żywiołowymi się nie zmieniła (było i jest 6), a oddziaływanie tych projektów zwiększyło się aż **dwustukrotnie** (z 2 500 do 500 000).

Działanie 3.2 Poprawa jakości powietrza, efektywności energetycznej oraz rozwój i wykorzystanie odnawialnych źródeł energii

Wskaźniki produktu:

- liczba projektów OZE
- potencjalna dodatkowa moc OZE
- liczba projektów mających na celu poprawę jakości powietrza

Wskaźnik rezultatu:

- liczba utworzonych miejsc pracy

Zarówno lista wskaźników, jak i ich wartości docelowe budzą zasadnicze zastrzeżenia. Efektem działania 3.2 powinno być m.in. zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych, a to w żaden sposób nie znalazło odzwierciedlenia w wykazie przyjętych wskaźników. 10 projektów OZE, dających w sumie 3MW zainstalowanej mocy w żaden sposób nie przybliży Polski do spełnienia wymagań dyrektywy OZE 2009/28/WE. Wartość docelowa wskaźnika liczby projektów dotyczących jakości powietrza jest wielokrotnie zaniżona. Pozostaje ona na tym samym poziomie 9 projektów od początku realizacji LRPO, pomimo prawie czternastokrotnego zwiększenia alokacji na kategorię 43. Wskaźniki rezultatu powinny m.in. nawiązywać do zwiększenia udziału energii ze źródeł odnawialnych w zużyciu energii cieplnej i elektrycznej w regionie oraz zmniejszenia zużycia energii w związku ze wzrostem efektywności energetycznej będącej wynikiem realizacji projektów w ramach działania 3.2.

Działanie 3.3 Zarządzanie środowiskiem przyrodniczym

Jedynym wskaźnikiem produktu jest *liczba projektów z obszaru zabezpieczenia przed klęskami żywiołowymi*. Jest to wskaźnik brzmiący identycznie ze wskaźnikiem działania 3.1. Z tekstu LRPO wynika, że całkowita suma projektów jest sumą wartości docelowych w obu tych działaniach (8), ale nie wiadomo, dlaczego identycznie brzmiące aktywności, których postęp mierzony jest takimi samymi wskaźnikami, znalazły się w dwóch odrębnych działaniach.

W ramach działania 3.3 zdefiniowano dwa wskaźniki rezultatu:

- powierzchnia objęta monitoringiem środowiska przyrodniczego
- liczba osób zabezpieczonych przed pożarami lasów i innymi zagrożeniami

Analogicznie jak w przypadku wskaźników produktu, wskaźnik rezultatu *liczba osób zabezpieczonych przed pożarami lasów i innymi zagrożeniami* brzmi tak samo, jak wskaźnik działania 3.1. Gdyby zsumować wartości docelowe wskaźników obu tych działań, oznaczałoby to, że zabezpieczenie przed pożarami lasów i innymi zagrożeniami obejmuje ponad ¾ populacji województwa. Jest to oczywiście wartością absurdalną, bo zagrożenie w takiej skali w województwie lubuskim nie występuje. Należy postawić pytanie, jak mogła się zmienić efektywność projektów z zakresu zabezpieczenia przed klęskami żywiołowymi, aby taka sama liczba projektów (wskaźnik produktu, wartość docelowa – 2) zapewnić

mogła zabezpieczenie przed pożarami lasów i innymi zagrożeniami dla 285 tys. osób (ULRPO, 2012), skoro w pierwotnej ocenie było to 500 osób (ULRPO, 2008).

Podsumowując:

(-) środki przeznaczone na prośrodowiskowe kategorie interwencji miały niewielki udział w LRPO z 2007r.

(+) bezwzględna kwota przeznaczona na prośrodowiskowe kategorie interwencji oraz udział tych kategorii w całości budżetu LRPO uległy znacznemu zwiększeniu pomiędzy rokiem 2007 a 2011

(-) kwota przeznaczona na wszystkie prośrodowiskowe kategorie interwencji była mniejsza niż budżet jednej kategorii – 23- drogi regionalne

(-) pomiędzy latami 2007 a 2011 nastąpiło zmniejszenie środków na oczyszczanie ścieków i całkowita likwidacja budżetu kategorii 51 promowanie i ochrona różnorodności biologicznej

(+) pomiędzy latami 2007 a 2011 zwiększono środki na tabor kolejowy i efektywność energetyczną

(-) żaden ze wskaźników realizacji celów LRPO nie może być uznany za miarę zrównoważonego rozwoju

(-) wartości docelowe niektórych wskaźników są oderwane od rzeczywistości (ochrona przeciwpożarowa), albo nie odpowiadają zdiagnozowanym potrzebom (zagospodarowanie odpadów)

(-) ubogi zestaw wskaźników rezultatu powoduje, że na koniec realizacji LRPO nie będzie możliwa ocena jak zrealizowane projekty i wydane środki przyczyniły się do poprawy jakości środowiska województwa

7. Stan wdrażania, ocena barier i rzeczywistej dostępności wsparcia dla obszarów: ochrony przyrody i edukacji ekologicznej, transportu przyjaznego środowisku (kolejowy, miejski), efektywności energetycznej i odnawialnych źródeł energii oraz działań wspierających zrównoważony rozwój

Oceny zaawansowania realizacji LRPO dokonano w oparciu o Sprawozdanie roczne z wdrażania Lubuskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007-2013 za rok sprawozdawczy 2011, będące załącznikiem do Uchwały 59/KM-LRPO/2012 Komitetu monitorującego z dnia 21 czerwca 2012r. Finansowe zaawansowanie wdrażania LRPO na koniec roku 2011 było umiarkowane i wynosiło 68% dla całego programu. W 2 kategoriach wykonanie znacznie przekroczyło kwotę planowaną: 2 - *Infrastruktura B+RT* – 174% oraz 59 – *Rozwój infrastruktury kulturalnej*. Aż w 10 kategoriach interwencji wykonanie było na poziomie zerowym.

Analizę realizacji kategorii interwencji zaliczonych do grupy prośrodowiskowych i wspierających rozwój zrównoważony należy poprzedzić analizą sytuacji w poszczególnych działaniach po zarezerwowaniu środków na projekty kluczowe (Indykatywny Plan Inwestycyjny, IPI). I tak, w transporcie (działanie 1.1), którego częścią są kolej, tabor kolejowy i transport miejski, po odjęciu budżetu IPI na część konkursową pozostało tylko 38% środków. Modernizacje linii kolejowych prawdopodobnie w całości zostały wyłączone z trybu konkursowego, bo po odjęciu IPI w kategorii 18 pozostało zaledwie 670 tys. euro. W priorytecie III Ochrona i zarządzanie zasobami środowiska przyrodniczego dla trybu konkursowego pozostawiono połowę środków, najwięcej w działaniu 3.2 *Poprawa jakości powietrza, efektywności energetycznej oraz rozwój i wykorzystanie odnawialnych źródeł energii* – prawie 70%. W działaniach 3.1 i 3.2 zdecydowana większość środków została wyłączona z trybu konkursowego (odpowiednio 63% i 67%), co należy uznać za zjawisko niekorzystne. Jak wynika ze sprawozdania rocznego z wdrażania LRPO za 2011 rok na działanie 5.1, jedyne, w którym wpisano budowę ścieżek rowerowych, od początku realizacji LRPO nie były ogłaszane konkursy.

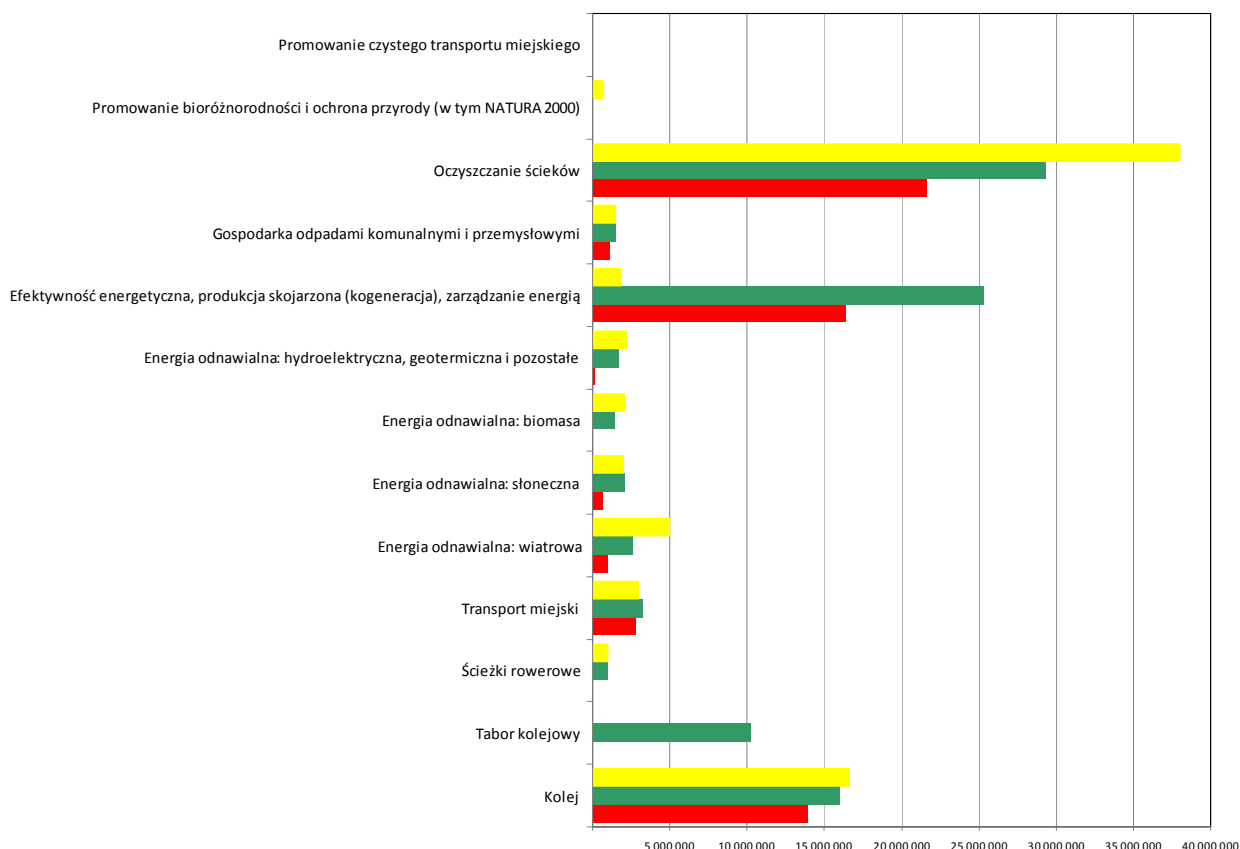
Spośród prośrodowiskowych kategorii interwencji zerowe wydatki zanotowano w kategoriach tabor kolejowy oraz ścieżki rowerowe. Znikome wykonanie odnotowano w kategoriach dotyczących energii odnawialnej – biomasa – 1,3%, hydroenergia i geotermia – 9,8% , a niskie dla pozostałych dwóch źródeł – słoneczna – 32%, wiatrowa – 37%. Na tym tle nieźle prezentuje się piąta kategoria dotycząca energii - efektywność energetyczna, kogeneracja i zarządzanie energią z wykonaniem na poziomie 65%. Należy

przypomnieć, że w trakcie realizacji LRPO nastąpiło znaczące zwiększenie alokacji w tej kategorii i jeśli porównać wykonanie z planem z 2007r., to wynosi ono prawie 900%.

Pozytywnie należy ocenić wysokie wykonanie w kategoriach kolej i transport miejski (po 87%) oraz oczyszczanie ścieków (74%) i gospodarka odpadami (77%). W ostatnim przypadku musimy pamiętać, że całkowity budżet wsparcia dla projektów odpadowych był bardzo mały, natomiast w przypadku ścieków plan został znacznie zmniejszony i wykonanie stanowi tylko 57% planu pierwotnego.

Stan zaawansowania finansowego wybranych kategorii interwencji pokazuje Ryc. 7a.

Ryc. 7a Stan wdrażania w wybranych kategoriach interwencji (sprawozdanie 2011 *versus* założenia LRPO 2007, LRPO 2011)
 żółty (słupek górny) – plan 2007, zielony (słupek środkowy) - plan 2011, czerwony (słupek dolny) – wykonanie na koniec 2011



Analiza postępu wdrażania działań środowiskowych mierzonego procentem wartości docelowych wskaźników realizacji LRPO osiągniętym na koniec roku 2011 pokazuje, że zaawansowanie rzeczowe, w przeciwieństwie do finansowego, jest bardzo małe (Tab. 7.1). Siedem na dwanaście badanych wskaźników ma wartość „0”. Wskaźnik długości sieci kanalizacyjnych przekroczył 50%, natomiast liczba przyłączonych osób zbliżyła się do tej wartości. Satisfakcjonujący postęp osiągnięto w liczbie projektów mających na celu poprawę jakości powietrza, gdzie wskaźnik znacznie przekroczył 100%, ale, jak napisano wcześniej, przy czternastokrotnym wzroście nakładów w trakcie realizacji LRPO wartość docelowa wskaźnika również powinna być zwiększona, a pozostała na tym samym poziomie. Bardzo niepokojący jest zupełny brak postępu w modernizacji linii kolejowych i zakupie taboru. Dla porównania, wskaźnik długości zrekonstruowanych dróg przekroczył już docelowy poziom 80 km.

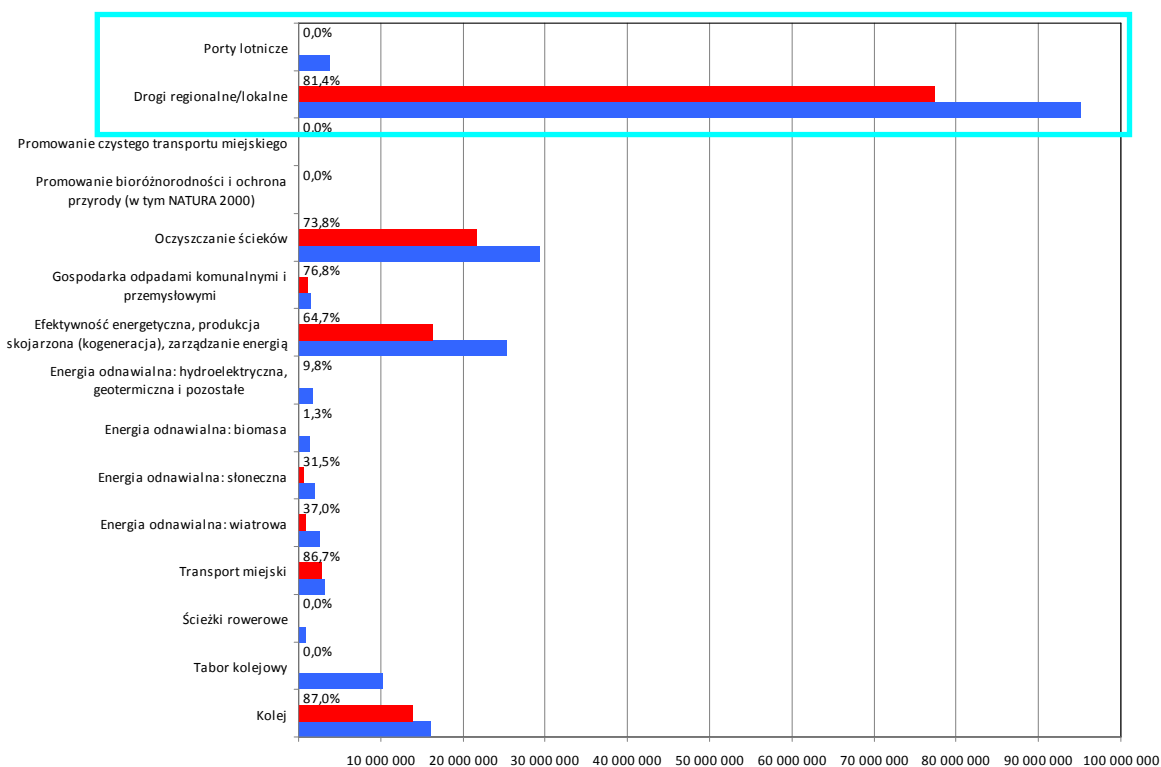
Tab. 7.1. Postęp rzeczowy we wdrażaniu LRPO wg wybranych wskaźników

Działanie	Wskaźnik	Wartość docelowa	Sprawozd. 2011	Postęp
1.1	Liczba kilometrów zrekonstruowanych linii kolejowych [km]	160	0	0%
1.1	Oszczędność czasu w przewozach pasażerskich i towarowych [mln EUR]	0,3	0	0%
1.1	Liczba zakupionych jednostek taboru kolejowego	3	0	0%
1.1	Przyrost ludności korzystającej z transportu miejskiego [%]	10	0	0%
3.1	Liczba wspartych projektów z obszaru gospodarki odpadami	2	1	50%
3.1	Liczba osób objętych selektywną zbiórką odpadów	25 000	0	0%
3.1	Długość zmodernizowanej i wybudowanej sieci kanalizacyjnej [km]	150	83	55%
3.1	Liczba osób przyłączonych do nowej lub zmodernizowanej sieci kanalizacyjnej	18 000	8 834	49%
3.1	Liczba projektów z obszaru ochrony bioróżnorodności	8	0	0%
3.2	Liczba projektów z zakresu energii odnawialnej	10	6	60%
3.2	Potencjalna dodatkowa moc OZE [MW]	3	0	0%
3.2	Liczba projektów mających na celu poprawę jakości powietrza	9	12	133%

Porównanie zmian w alokacjach (Ryc. 6.2a, 6.2b i 6.3) oraz wykonanie budżetu w kategoriach interwencji, które możemy uznać za wspierające zrównoważony rozwój na tle kategorii, które dotyczą transportu drogowego i lotniczego (Ryc. 7b) prowadzi do następujących podsumowań:

- w stosunku do całości budżetu LRPO projekty drogowe znalazły się w pozycji uprzywilejowanej (największa alokacja, znaczne zwiększenie środków w trakcie realizacji LRPO, wysokie zawansowanie finansowe i rzeczowe);
- wsparcie dla portów lotniczych było na poziomie bardzo niskim i relatywnie zmniejszyło się w okresie 2007-2011 z 0,9% do 0,8%, ale z uwagi na marginalne znaczenie lotniska w Babimoście nie powinno ono w ogóle korzystać ze wsparcia (brak potencjału rozwoju, silna konkurencja Berlina i Poznania);
- finansowy stopień zaawansowania projektów prośrodowiskowych(61%) jest niższy niż średnia dla całego LRPO (68%), a także dużo niższy od projektów „drogowych” (81%);
- zaawansowanie finansowe (procentowe) kategorii interwencji dotyczących ekologicznego transportu (transport miejski i kolejowy) jest na poziomie podobnym do transportu drogowego, ale niepokój budzi zerowe wykonanie kategorii tabor kolejowy.

Ryc. 7b Stan wdrażania w wybranych kategoriach interwencji na tle środków wydatkowanych na wsparcie transportu drogowego i lotniczego (sprawozdanie 2011 – czerwony, słupek górny versus założenia RPO 2011 – niebieski, dolny)



Analizując postęp wdrażania LRPO i jego ewolucję, będącą skutkiem wprowadzanych zmian, a także szukając odpowiedzi na pytanie, gdzie są bariery we wdrażaniu kategorii interwencji wspierających rozwój zrównoważony, których należałoby uniknąć w kolejnym okresie programowania (budżet UE 2014-2020), szczegółowo przeanalizowano wdrażanie kategorii 51 Promowanie bioróżnorodności i ochrona przyrody (w tym NATURA 2000). Podsumowanie tej analizy znajduje się w Ramce 1.

Ramka 1. Analiza wdrażania kategorii interwencji 51 Promowanie bioróżnorodności i ochrona przyrody (w tym NATURA 2000)

Kategoria 51 wymieniona jest w Priorytecie III Ochrona i zarządzanie zasobami środowiska przyrodniczego. W opisie działania 3.1 *Infrastruktura ochrony środowiska przyrodniczego* wymieniono następujące rodzaje projektów z zakresu ochrony przyrody i kształtowania postaw ekologicznych, wskazując jednocześnie pewne ograniczenia finansowe:

- kampanie promocyjne i informacyjne oraz imprezy masowe o charakterze regionalnym i lokalnym – maksymalna wartość projektu do 2 mln PLN
- edukacja ekologiczna, w tym budowa centrów edukacji ekologicznej – maksymalna wartość projektu do 400 tys. PLN.
- projekty z zakresu różnorodności gatunkowej – projekty poniżej 400 tys. PLN.
- projekty z zakresu ochrony siedlisk – poniżej 400 tys. PLN.
- projekty budowy przejść dla zwierząt i likwidacja barier – poniżej 2 mln PLN.

Zastanawiające jest, że w działaniu 3.1 wśród wymienionych kategorii interwencji kategoria 51 nie występuje (!). Została ona za to wymieniona w działaniu 3.3 *Zarządzanie środowiskiem przyrodniczym*. Na liście kwalifikujących się projektów w ULRPO z 2008r. wymieniono w tym działaniu „preferowane przedsięwzięcia z zakresu ochrony przyrody i krajobrazu na obszarach istotnych dla realizacji postanowień ustawy o ochronie przyrody oraz funkcjonowania obszarów sieci NATURA 2000”. Natomiast

w ULRPO z 2011r. zapis ten się nie pojawił, natomiast wpisano tam *budowę infrastruktury edukacyjnej (w tym m.in. ścieżki dydaktyczne, obiekty edukacji ekologicznej) na obszarach chronionych (w tym Natura 2000), w tym wyposażenie centrów edukacji ekologicznej*. Sytuację komplikuje fakt, iż na liście wskaźników produktów poszczególnych działań w działaniu 3.1 zdefiniowano wskaźnik „*Liczba wspartych projektów z obszaru ochrony bioróżnorodności*”, natomiast w działaniu 3.3 żaden ze wskaźników nie odnosi się do ochrony przyrody bądź edukacji ekologicznej. Nie bardzo wiadomo dlaczego w ULRPO z 2012r. w opisie priorytetów 3.1 i 3.3 wciąż występują projekty z zakresu ochrony bioróżnorodności oraz promocji i edukacji ekologicznej, skoro aktualizacja LRPO z grudnia 2011r. zlikwidowała alokację dla kategorii 51.

Analizując listę kryteriów specyficznych dla priorytetu III nie natrafiono na sygnał, aby projekty ochrony bioróżnorodności lub edukacji ekologicznej miały być oceniane w ramach działania 3.1. Natomiast na liście kryteriów dla działania 3.3 znalazła się grupa projektów zatytułowana „Budowa i wyposażenie obiektów edukacji ekologicznej”.

W konkursach w ramach działania 3.1 nie ogłaszano naboru projektów z zakresu ochrony różnorodności biologicznej lub edukacji ekologicznej. W ogłoszeniu konkursu 3.3/1/2011 wśród projektów wymieniono „*budowę infrastruktury edukacyjnej (w tym m.in. ścieżki dydaktyczne, obiekty edukacji ekologicznej) na obszarach chronionych (w tym Natura 2000), w tym wyposażenie centrów edukacji ekologicznej*”. W konkursie tym zgłoszono i zakwalifikowano do dofinansowania jeden projekt z zakresu edukacji ekologicznej ma kwotę 147 tys. zł. Informacja o wynikach konkursów na stronach LRPO i WFOŚiGW jest podana w sposób chaotyczny, co utrudnia analizę, ale wydaje się, że był to jedyny zatwierdzony projekt w ramach kategorii 51.

Reasumując, definicja działań w ramach priorytetu III, alokacja środków, dobór kryteriów oraz prowadzony nabór uniemożliwiało aplikowanie o środki na projekty dotyczące ochrony różnorodności biologicznej.

Podsumowując:

(-) większość środków z prośrodowiskowych kategorii interwencji, poza kategoriami dotyczącymi energetyki, wyłączono z trybu konkursowego

(-) wydatkowanie środków w prośrodowiskowych kategoriach interwencji jest na zróżnicowanym poziomie, w sumie niższym od średniej dla LRPO, a znacząco niższym od projektów drogowych

(+) wysokie zaawansowanie finansowe odnotowano w czterech kategoriach – kolej, transport miejski, oczyszczanie ścieków i gospodarka odpadami

(-) w dwóch kategoriach realizacja budżetu jest na zerowym poziomie (ścieżki rowerowe i tabor kolejowy), w dalszych dwóch nie przekracza 10% (OZE – biomasa i hydroenergia)

(-) zaawansowanie rzeczowe (mierzone wskaźnikami produktu i rezultatu) dla kategorii wskazanych jako prośrodowiskowe i wspierające zrównoważony rozwój jest dramatycznie niskie – 7 na 12 badanych wskaźników ma wartość 0%

(+ -) wysokie (133%) zaawansowanie obserwuje się w liczbie projektów mających na celu poprawę jakości powietrza, ale w tej kategorii w trakcie realizacji LRPO czternastokrotnie zwiększono środki, bez zmiany docelowej wartości wskaźnika

(-) szczegółowa analiza dotycząca kategorii 51 - umiejscowienia w LRPO i opisach priorytetów w ULRPO, przyjętych kryteriów oceny, ogłaszanych konkursów i realizacji budżetu prowadzi do wniosku, że w toku realizacji LRPO nie było możliwości zgłoszenia i zrealizowania projektów ochrony różnorodności biologicznej

8. Podsumowanie i wnioski do programowania na lata 2014-2020

Podsumowanie:

- założenia LRPO praktycznie nie nawiązują do zasad zrównoważonego rozwoju
- rozdziały dotyczące ścieków, emisji do powietrza i odpadów zawierają dobrą diagnozę stanu
- w analizie SWOT zaprezentowano niejednoznaczne podejście do wysokich walorów przyrodniczych – z jednej strony traktując je jako barierę rozwoju, z drugiej - mocną podstawę rozwoju turystyki
- w ochronie przeciwpowodziowej nie nawiązano do aktualnego prawodawstwa i dobrych praktyk UE, prezentując tradycyjne podejście ukierunkowane na inwestycje hydrotechniczne
- w priorytetach, które nie dotyczą wprost działań prośrodowiskowych nie ma elementów nawiązujących do zasad zrównoważonego rozwoju
- wszystkie rodzaje transportu wpisano w jednym priorytecie i jednym działaniu
- w jednym działaniu (3.1) umieszczono wszystkie projekty z zakresu gospodarki ściekowej, zagospodarowania odpadów, ochrony bioróżnorodności oraz zaopatrzenia w wodę i gospodarki wodnej
- umiejscowienie projektów z zakresu ochrony różnorodności biologicznej jest niejednoznaczne, gdyż typy projektów wpisano w działanie 3.1, a środki kategorii 51 w działanie 3.3
- wiele typów projektów z zakresu gospodarki wodnej w działaniu 3.1 nie służy ochronie przeciwpowodziowej, a stanowi zagrożenie dla ekosystemów wodnych
- w licznych działaniach i typach projektów punktowe kryteria merytoryczne charakteryzuje uznaniowość (brak jednoznacznych progów ilościowych) oraz brak oceny zobiektywizowanej (ocena zależy od informacji i interpretacji wnioskodawcy) i znaczna redundancja
- wpływ na subiektywność końcowej oceny projektów ma wysoce uznaniowe kryterium kluczowe, badające stopień realizacji celów strategicznych województwa, którym dysponuje Zarząd Województwa
- w priorytetach IV i V nie skorzystano z możliwości promowania efektywności energetycznej (np. wydajności energetycznej budynków, efektywności urzędzeń) przez wprowadzenie odpowiednich kryteriów
- w priorytecie III Infrastruktura ochrony środowiska przyrodniczego właściwie zdefiniowano kryteria merytoryczne dla projektów „odpadowych”, „ściekowych” i „energetycznych”, choć są one częściowo redundantne
- przyjęty zestaw kryteriów w działaniach 3.1 i 3.3 nie stwarza żadnych ram dla oceny projektów ochrony bioróżnorodności
- zestaw kryteriów oceny projektów z zakresu gospodarki wodnej nie spełnia wymagań dyrektyw 2000/60/WE, 2007/60/WE i uniemożliwia wybór projektów rzeczywiście redukujących zagrożenie powodziowe
- liczba (167) i wartość projektów kluczowych (ponad połowa budżetu LRPO) powoduje, że większość środków LRPO jest rozdysponowana poza konkursami, niekoniecznie na projekty o znaczeniu strategicznym dla województwa
- lista projektów kluczowych jest zdominowana przez projekty drogowe
- lista projektów kluczowych dotyczących ochrony środowiska nie odzwierciedla potrzeb w tym zakresie
- środki przeznaczone na prośrodowiskowe kategorie interwencji miały niewielki udział w LRPO z 2007r.

- bezwzględna kwota przeznaczona na prośrodowiskowe kategorie interwencji oraz udział tych kategorii w całości budżetu LRPO uległy znacznemu zwiększeniu pomiędzy rokiem 2007 a 2011, a mimo to kwota ta była mniejsza niż budżet jednej kategorii – 23- drogi regionalne
- pomiędzy latami 2007 a 2011 nastąpiło zmniejszenie środków na oczyszczanie ścieków i całkowita redukcja środków na promowanie i ochronę różnorodności biologicznej, natomiast zwiększono środki na tabor kolejowy i efektywność energetyczną
- żaden ze wskaźników realizacji celów LRPO nie może być uznany za miarę zrównoważonego rozwoju
- wartości docelowe niektórych wskaźników są oderwane od rzeczywistości (ochrona przeciwpożarowa), albo nie odpowiadają zdiagnozowanym potrzebom (zagospodarowanie odpadów)
- ubogi zestaw wskaźników rezultatu powoduje, że na koniec realizacji LRPO nie będzie możliwa ocena jak zrealizowane projekty i wydane środki przyczyniły się do poprawy jakości środowiska województwa
- większość środków z prośrodowiskowych kategorii interwencji, poza kategoriami dotyczącymi energetyki, wyłączono z trybu konkursowego
- wydatkowanie środków w prośrodowiskowych kategoriach interwencji jest na zróżnicowanym poziomie, w sumie niższym od średniej dla LRPO, a znacząco niższym od projektów drogowych
- wysokie zaawansowanie finansowe odnotowano w czterech kategoriach – kolej, transport miejski, oczyszczanie ścieków i gospodarka odpadami
- w dwóch kategoriach realizacja budżetu jest na zerowym poziomie (ścieżki rowerowe i tabor kolejowy), w dalszych dwóch nie przekracza 10% (OZE – biomasa i hydroenergia)
- zaawansowanie rzeczowe (mierzone wskaźnikami produktu i rezultatu) dla kategorii wskazanych jako prośrodowiskowe i wspierające zrównoważony rozwój jest dramatycznie niskie – 7 na 12 badanych wskaźników ma wartość 0%
- wysokie (133%) zaawansowanie obserwuje się w liczbie projektów mających na celu poprawę jakości powietrza, ale w tej kategorii w trakcie realizacji LRPO czterdnastokrotnie zwiększono środki, nie zmieniając docelowej wartości wskaźnika
- szczegółowa analiza dotycząca kategorii 51 - umiejscowienia w LRPO i opisach priorytetów w ULRPO, przyjętych kryteriów oceny, ogłaszanych konkursów i realizacji budżetu prowadzi do wniosku, że w toku realizacji LRPO **nie było możliwości zgłoszenia i zrealizowania projektów ochrony różnorodności biologicznej**

Rekomendacje:

- Wprowadzić większe zróżnicowanie działań w ramach priorytetów, unikając efektu „jednego worka” dla bardzo różnych, często przeciwstawnych rodzajów aktywności.
- Znacząco ograniczyć listę projektów kluczowych do projektów faktycznie oddziałujących na rozwój województwa, wprowadzając jasne zasady ich naboru, np. relatywnie wysokie dolne progi finansowe, warunek dostosowania do zmian klimatu i ograniczenia emisji gazów cieplarnianych.
- Wyeliminować uznaniowe kryteria oceny projektów, po etapie oceny merytorycznej.
- Zweryfikować kryteria w ocenie merytorycznej pod kątem ich ścisłego powiązania z celami poszczególnych działań i priorytetów oraz unikania uznaniowości i redundantności.
- Wprowadzić we wszystkich działaniach kryteria promujące zrównoważony rozwój, m.in. wspierające projekty na rzecz wzrostu efektywności energetycznej.
- Wprowadzić na poziomie RPO wskaźniki zgodne z zasadą zrównoważonego rozwoju.

- Zdefiniować listę wskaźników poszczególnych priorytetów i działań zorientowanych na mierzenie rezultatu a nie podjętego wysiłku, o stałych i ambitnych wielkościach docelowych, zgodnych z zasadą zrównoważonego rozwoju.
- Zapewnić wysoki poziom wsparcia projektów prośrodowiskowych w całym RPO, w tym dotyczących zagospodarowania odpadów, ograniczania emisji CO₂ i ochrony różnorodności biologicznej.
- Wyraźnie rozdzielić nabory projektów dotyczących ochrony różnorodności biologicznej i edukacji ekologicznej.
- Zawęzić listę projektów ochrony przeciwpowodziowej do działań rzeczywiście ograniczających ryzyko i zagrożenie, kładąc nacisk na kompleksowe rozwiązania w skali zlewni, a także działania adaptacyjne do zmian klimatu oraz ich zgodność z celami środowiskowymi Ramowej Dyrektywy Wodnej.
- Dostosować zasady finansowania projektów do możliwości beneficjentów non-profit, zapewniając m.in. uzupełnienie wkładu własnego ze środków krajowych oraz finansowanie zaliczkowe.
- Reagować na brak postępu we wdrażaniu pewnych kategorii interwencji i działań, zmieniając mechanizmy naboru, zamiast redukcji alokacji środków.
- Zwiększyć transparentność procesu realizacji RPO, m.in. poprzez wprowadzenie na stronie internetowej logicznej sekwencji dla poszczególnych priorytetów i działań - począwszy od ogłoszenia konkursu, poprzez listy zgłoszonych projektów, wyniki ocen formalnej i merytorycznej, listy rankingowe, kończąc na listach podpisanych umów)