

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

**Jacek Engel, Biuro Ekspertyz Środowiskowych, styczeń 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 .....	<b>3</b>
2. Zrównoważony rozwój w założeniach regionalnego programu operacyjnego .....	<b>4</b>
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.....	<b>5</b>
4. Kryteria wyboru projektów a zasada zrównoważonego rozwoju .....	<b>8</b>
5. Projekty kluczowe a zrównoważony rozwój .....	<b>13</b>
6. Alokacje środków finansowych a zrównoważony rozwój .....	<b>14</b>
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.....	<b>22</b>
8. Podsumowanie i wnioski do programowania na lata 2014-2020.....	<b>26</b>

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

Podkarpackie należy do grupy najmniej zamożnych i najsłabiej rozwiniętych regionów UE, co miało znaczący wpływ na zdefiniowane cele Regionalnego Programu Operacyjnego 2007-2013<sup>1</sup>. Za cel nadrzędny RPO Województwa Podkarpackiego (RPO WP) przyjęto wzrost krajowej i międzynarodowej konkurencyjności gospodarki oraz poprawę dostępności przestrzennej Podkarpacia.

Na podkreślenie zasługuje fakt, iż wśród trzech funkcji województwa RPO zidentyfikował obok funkcji transportowej związanej z paneuropejskim korytarzem transportowym nr 3 oraz produkcyjnej opartej głównie na tradycjach przemysłu lotniczego funkcję ochronną „obejmującą unikatowe w skali europejskiej zasoby przyrodnicze (w tym obszary leśne), oraz zasoby kultury materialnej i duchowej”. Niestety, funkcje te nie znalazły odzwierciedlenia w celach szczegółowych RPO:

- tworzenie warunków do rozwoju przedsiębiorczości i gospodarki opartej na wiedzy.
- poprawa dostępności i atrakcyjności inwestycyjnej regionu poprzez realizację przedsięwzięć w sferze komunikacyjnej i energetycznej.
- stworzenie warunków do rozwoju społeczeństwa informacyjnego w regionie.
- zapobieganie degradacji środowiska oraz zagrożeniom naturalnym i technologicznym, a także efektywna gospodarka zasobami naturalnymi.
- tworzenie warunków do rozwoju kapitału społecznego poprzez inwestycje w edukację, ochronę zdrowia, pomoc społeczną, sport i rekreację.
- wzrost udziału turystyki w gospodarce regionu oraz ochrona dziedzictwa kulturowego i rozwój instytucji kultury.
- zmniejszenie występujących wewnątrz województwa różnic rozwojowych.

Przyjęte cele programu miały być realizowane wg trzech zasad:

- partnerstwa mieszkańców, przedsiębiorców, organizacji pozarządowych, administracji publicznej i innych instytucji;
- równouprawnienia i równości szans, oznaczającego równe traktowanie osób bez względu na płeć, wyznanie czy niepełnosprawność;
- zrównoważonego rozwoju, pojmowanego jako rozwój gospodarczy przy jednoczesnym podnoszeniu jakości środowiska

Strategię realizacji celów oparto przede wszystkim na Strategii rozwoju województwa podkarpackiego na lata 2007 – 2020. W RPO wyróżniono następujące grupy działań:

- wsparcie kapitałowe, instytucjonalne oraz promocja i doradztwo dla podmiotów gospodarczych oraz jednostek badawczo-rozwojowych, pozyskiwanie nowoczesnych technologii i inwestycji zewnętrznych;
- poprawa komunikacji wewnętrznej i zewnętrznej, zwłaszcza w odniesieniu do rozbudowy sieci drogowej i kolejowej, infrastruktury lotniczej oraz modernizacji transportu publicznego;
- wzrost dostępu do szerokopasmowego internetu i łączności telefonicznej mieszkańców, w szczególności na obszarach wiejskich;
- rozwój infrastruktury energetycznej i ciepłowniczej;
- poprawa infrastruktury odprowadzania i oczyszczania ścieków, ujęć, stacji uzdatniania i sieci wodociągowych, wsparcie dla systemowych rozwiązań gospodarki odpadami oraz infrastruktury przeciwpowodziowej i gospodarki wodnej;
- wspieranie rozwoju infrastruktury i wyposażenia obiektów użyteczności publicznej – szkół i uczelni wyższych, obiektów służby zdrowia, obiektów sportowo-rekreacyjnych;
- rewitalizacja miast, odnowa zniszczonych obiektów dziedzictwa kulturowego, rozwój bazy turystycznej w szczególności na wsi.

---

<sup>1</sup> RPO WP z 6 listopada 2007 r. oraz uaktualnienie RPO WP z 10 stycznia 2012 r.

Strategia realizacji celów zakłada pełną zgodność współfinansowanych w ramach RPO projektów z unijnymi dyrektywami środowiskowymi.

## 2. Zrównoważony rozwój w założeniach regionalnego programu operacyjnego

Część opisowa Programu jest skoncentrowana na zagadnieniach gospodarczych, choć jako jedna z trzech zasad realizacji celów programu wymieniona jest zasada zrównoważonego rozwoju. Rozumiana jest ona jako wzrost gospodarczy z równoczesnym dążeniem do podniesienia jakości środowiska naturalnego m. in. poprzez ograniczanie szkodliwego wpływu realizowanych w ramach Programu zadań na stan środowiska i ochronę zasobów przyrodniczych. Program nie nawiązuje do znanych definicji rozwoju zrównoważonego, raczej zakłada, że zastosowanie w gospodarce najnowszych technologii zapewni poprawę jakości środowiska. Rozwój zrównoważony jest traktowany jako wyzwanie bieżące i nie nawiązuje do warunków życia i jakości środowiska w przyszłości. Takie podejście najlepiej oddaje zdanie z rozdziału 5.3 Strategia realizacji celów: *„Zgodnie z wizją rozwoju województwo podkarpackie powinno stać się obszarem zrównoważonego rozwoju integrującym cele gospodarcze, ekologiczne i społeczne z myślą o osiągnięciu wysokiego standardu życia jego mieszkańców”*. Tym niemniej dostrzeżono, że jakość życia mieszkańców zależy również od jakości środowiska, a zapobieganie degradacji środowiska jest jednym z podstawowych warunków rozwoju gospodarczego i społecznego i wzrostu atrakcyjności inwestycyjnej regionu.

Dla zagwarantowania realizacji zasady zrównoważonego rozwoju założono powołanie „Koordynatora ds. Środowiska”.

Wśród kierunków interwencji służących poprawie jakości środowiska wymienia się najczęściej gospodarkę wodno-ściekową (konieczność budowy sieci kanalizacyjnych w celu pełnego wykorzystania potencjału istniejących oczyszczalni ścieków oraz budowy nowych oczyszczalni, gdyż niewiele ponad 50% ludności województwa korzysta z oczyszczalni), gospodarkę odpadami oraz ochronę przeciwpowodziową. Można zauważyć, że tradycyjnie pojmowana ochrona przeciwpowodziowa występuje w wielu miejscach dokumentu razem z ochroną środowiska.

Jeśli chodzi o energetykę, to w diagnozie poruszono problematykę energii odnawialnej, natomiast pominięto kwestię niskiej efektywności energetycznej gospodarki. Brak jest jednoznacznych deklaracji które oze będą wspierane, natomiast planowane środki wsparcia to „odpowiednie działania promocyjne oraz stworzenie możliwości dofinansowania inwestycji”.

W części dotyczącej infrastruktury komunikacyjnej zauważono konieczność poprawy infrastruktury kolejowej. Z drugiej strony tyle samo uwagi poświęcono transportowi lotniczemu, a problematyka transportu publicznego ogranicza się w zasadzie do dojazdu do szkół i do pracy.

Choć w diagnozie sytuacji społeczno-gospodarczej województwa na tle Europy zidentyfikowano funkcję ochronną, obejmującą unikatowe w skali europejskiej zasoby przyrodnicze, to w analizie SWOT żadna z „szans” nie nawiązuje wprost do walorów przyrodniczych, a na 21 „mocnych stron” zaledwie 2 odnoszą się do wysokich walorów przyrodniczych regionu. Obie zresztą zostały nie najlepiej sformułowane:

- Stosunkowo wysoki stan czystości środowiska i różnorodność obszarów prawnie chronionych.
- Dziedzictwo kulturowe i przyrodnicze.

W części diagnostycznej odnotowano wysoki udział obszarów chronionych w województwie i wynikającą z tego konieczność podjęcia działań dla zachowania walorów przyrodniczych. Mają temu służyć projekty dotyczące renaturyzacji zniszczonych ekosystemów i siedlisk przyrodniczych, likwidacji barier migracyjnych zwierząt, ośrodków rehabilitacji zwierząt chronionych, pielęgnacji i konserwacji pomników przyrody, zabezpieczenia przed zagrożeniami (nie wyjaśniono, o jakie zagrożenia chodzi – uwaga JE). Zestaw ten wskazuje na raczej konserwatywne podejście do zagadnień ochrony różnorodności biologicznej.

W orientacyjnym podziale środków EFRR na ochronę środowiska i zapobieganie zagrożeniom przypadło ok. 15%.

Jak napisano wcześniej ochrona przeciwpowodziowa pojawia się w wielu miejscach RPO. Niestety proponowane rozwiązania należą wyłącznie do grupy „twardych” rozwiązań technicznych, najczęściej negatywnie oddziałujących na środowisko, w szczególności na stan wód i ekosystemów wodnych. O ile w zasadzie nie można mieć zastrzeżeń do modernizacji istniejących wałów przeciwpowodziowych, to niepokój muszą budzić plany budowy 500 km nowych obwałowań (wzrost długości wałów o 80%) oraz 45 zbiorników małej retencji i kilku dużych zbiorników wielofunkcyjnych. W dokumencie wymieniono zbiorniki Kąty - Myscowa na Wisłocze, Rudawka Rymanowska na Wisłoku, Trzciana/Dukla na Jasiołce, Niewistka na Sanie, Krawce na Łęgu, Ropczyce na Wielopolce.

W RPO WP przewidziano zastosowanie mechanizmów zabezpieczających przed realizacją projektów o negatywnych skutkach środowiskowych. Założono, że „projekty współfinansowane w ramach programu operacyjnego będą w pełni zgodne z postanowieniami dyrektyw oceny oddziaływania na środowisko, siedliskowej i ptasiej”. Ma temu służyć zestaw odpowiednich kryteriów kwalifikacyjnych.

Zadeklarowano, że nie będą współfinansowane projekty negatywnie oddziałujące na obszary Natura 2000 oraz, co warto podkreślić, również na obszary potencjalne, które nie zostały wyznaczone przez Polskę. W kontekście tych deklaracji zastanawiająca jest lista planowanych zbiorników wielofunkcyjnych, będących w konflikcie z krajowymi formami ochrony przyrody i Europejską Siecią Ekologiczną Natura 2000.

**Podsumowując:**

**(-) koncepcja zrównoważonego rozwoju jest w założeniach RPO traktowana instrumentalnie, a same założenia skupiają się bieżącym na rozwoju gospodarczym**

**(+) dostrzeżono wysokie walory przyrodnicze województwa oraz konieczność powstrzymania degradacji środowiska, m.in. poprzez uregulowanie gospodarowania ściekami i odpadami.**

**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**

Szczegółowy Opis Priorytetów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego na lata 2007-2013<sup>2</sup> definiuje 8 osi priorytetowych Programu:

- I. Konkurencyjna i innowacyjna gospodarka
- II. Infrastruktura techniczna
- III. Społeczeństwo informacyjne
- IV. Ochrona środowiska i zapobieganie zagrożeniom
- V. Infrastruktura publiczna
- VI. Turystyka i kultura
- VII. Spójność wewnątrzregionalna
- VIII. Pomoc techniczna

**Osie I, III, VI, VII, VIII**

Oś I, na którą składają się cztery działania, osie III i VI nie podzielone na działania, oś VII, na którą składają się 3 działania i oś VIII z 2 działaniami nie zawierają żadnych elementów, które mogłyby być

---

<sup>2</sup> Załącznik nr 1 do uchwały Nr 168/3936/12 Zarządu Województwa Podkarpackiego w Rzeszowie w sprawie przyjęcia zaktualizowanego Szczegółowego Opisu Priorytetów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego na lata 2007-2013 z dnia 11 września 2012 r.

zakwalifikowane, jako pro- środowiskowe, czy promujące rozwój zrównoważony. Termin „zrównoważony rozwój” pojawia się wprawdzie w opisie jednego ze wskaźników w osi VII, ale nie niesie to żadnych skutków i przypadek ten należy traktować raczej jako ciekawostkę.

## **Oś II** Infrastruktura techniczna

Znalazły się tu dwa działania: 2.1 Infrastruktura komunikacyjna i 2.2. Infrastruktura energetyczna.

Działanie 2.1 obejmuje m.in. rozwój infrastruktury kolei regionalnych. Na poprawę konkurencyjności kolei mają się składać modernizacja istniejącej sieci kolejowej, zakup nowego, ekonomicznego w eksploatacji taboru kolejowego oraz w niewielkim zakresie – budowa nowych linii. Ponadto w działaniu wpisano stworzenie bazy dla transportu multimodalnego oraz rozwój transportu publicznego, w szczególności miejskiego, w tym z wykorzystaniem alternatywnych źródeł zasilania. Do korzystania z transportu publicznego (kolejowego i autobusowego) mają zachęcać tworzone węzły przesiadkowe z parkingami dla pojazdów prywatnych.

Celem działania 2.2 jest poprawa stanu i efektywności wykorzystania infrastruktury energetycznej, a w motywach wymieniono towarzyszący wzrostowi gospodarczemu wzrost zapotrzebowania na energię, zwłaszcza elektryczną, ograniczoną ilość zasobów naturalnych (w domyśle – surowców energetycznych, uwaga JE) oraz zanieczyszczenie środowiska. Z treści uzasadnienia i przykładowych projektów wynika, że pod pojęciem poprawy efektywności energetycznej kryją się jedynie przedsięwzięcia dotyczące przesyłu energii elektrycznej, ciepła i gazu. Jeśli chodzi o wsparcie dla OZE, priorytetami są pozyskiwanie energii z biomasy oraz energetyka wodna i wiatrowa. Na wsparcie mogą liczyć również geotermia i energetyka słoneczna oraz termomodernizacja obiektów użyteczności publicznej i projekty mające na celu ograniczenie tzw. „niskiej emisji”. Nie jest zrozumiałe, dlaczego w tym działaniu znalazły się „projekty realizowane w trybie indywidualnym polegające na niwelowaniu skutków powodzi” (nie było ich ani w pierwotnej wersji RPO z 2007r., ani w wersji ze stycznia 2012r. !).

W opisie **osi IV** Ochrona środowiska i zapobieganie zagrożeniom za podstawowe problemy Podkarpacia uznano nieuporządkowaną gospodarkę wodno-ściekową, brak gospodarki odpadami oraz zagrożenie klęskami żywiołowymi, zwłaszcza powodziami. Konsekwencją tej diagnozy jest zamiar wspierania przedsięwzięć, „które w efektywny sposób przyczynią się do ochrony środowiska” i dotyczyć będą infrastruktury odprowadzania i oczyszczania ścieków, dostarczania i uzdatniania wody, kompleksowej gospodarki odpadami komunalnymi oraz infrastruktury przeciwpowodziowej i gospodarki wodnej. Przewidziano także wsparcie dla projektów „w zakresie zachowania i ochrony różnorodności biologicznej i krajobrazowej”.

**Oś IV** podzielono na 4 działania.

Działanie 4.1 Infrastruktura ochrony środowiska zawiera 3 schematy:

- A. oczyszczalnie ścieków oraz sieci kanalizacyjne i deszczowe, z naciskiem na aglomeracje powyżej 15 000RLM;
- B. infrastruktura zaopatrzenia w wodę z uwzględnieniem konieczności właściwego unieszkodliwienia generowanych nową siecią wodociągową ścieków;
- C. projekty zagospodarowania odpadów, w tym likwidacja dzikich wysypisk, mogilników, rekultywacja składowisk oraz przedsięwzięcia selektywnej zbiórki i recyklingu.

Uzasadnieniem sformułowania działania 4.2 Infrastruktura przeciwpowodziowa i racjonalna gospodarka zasobami wodnymi było częste występowanie powodzi na obszarze województwa. Zaplanowano wsparcie dla projektów zwiększających retencję, w tym retencję naturalną, projekty modernizacji i budowy wałów przeciwpowodziowych, kanałów ulgi, polderów oraz zbiorników, w tym – suchych i wielofunkcyjnych. Zadeklarowano spójność projektów z dyrektywami 2000/60 i 2007/60 oraz przestrzeganie prawa środowiskowego, szczególnie w odniesieniu do obszarów Natura 2000. Na uwagę zasługują wymienione nietechniczne środki ochrony przeciwpowodziowej, takie jak zwiększenie

przestrzeni dla rzek, wykupy gruntów, których ochrona przekraczałaby ich wartość, a także renaturyzacja cieków i odtwarzanie terenów podmokłych. Na drugim biegunie znalazły się takie przedsięwzięcia, jak regulacje i utrzymanie cieków, czy budowa stopni wodnych. W ramach działania zaplanowano również opracowanie ocen ryzyka powodziowego, map zagrożeń, planów zarządzania ryzykiem powodziowym i studiów ochrony przeciwpowodziowej.

Działanie 4.3 dotyczy zachowania i ochrony różnorodności biologicznej i krajobrazowej. Przewidziano dofinansowanie dla szerokiej gamy projektów:

- ośrodki rehabilitacji zwierząt chronionych;
- konserwacja pomników przyrody ożywionej i nieożywionej;
- ochrona i renaturyzacja siedlisk;
- budowa przejść dla zwierząt i likwidacja barier ekologicznych;
- inwentaryzacje przyrodnicze, plany ochrony i monitoring przyrodniczy;
- budowa i wyposażenie centrów edukacji ekologicznej;
- kampanii promocyjne i informacyjne

Działanie 4.4 Zwalczanie i zapobieganie zagrożeniom koncentruje się na zapobieganiu pożarom, zapobieganiu powstawania osuwisk i ich likwidacji, wsparciu dla służb ratowniczych oraz monitoringu środowiska. Jako pewnego rodzaju niekonsekwencję należy uznać umieszczenie na liście projektów kluczowych tego działania (w sumie 2 projekty) zadania „Budowa sieci odprowadzenia wód opadowych z terenu Podkarpackiego Parku Naukowo -Technologicznego w strefie S-1 Jasionka oraz z terenu gminy Trzebownisko”.

**Oś priorytetowa V** Infrastruktura publiczna generalnie nie zawiera zadań prośrodowiskowych. Tym niemniej jako pozytywny aspekt należy odnotować deklarację dofinansowania projektów, które, w miarę możliwości, uwzględniać będą potrzebę poprawienia wydajności energetycznej budynków i zwiększenia wydajności produkcji, transmisji oraz dystrybucji ciepła i elektryczności. Z kolei błędne jest zapewne wskazanie do dofinansowania w ramach działania 5.3 projektów realizowanych w trybie indywidualnym, polegających na niwelowaniu skutków powodzi. Można się domyślać, że oznacza to odtwarzanie infrastruktury sportowej i rekreacyjnej zniszczonej przez powódź, co pozostaje w sprzeczności do racjonalnego gospodarowania przestrzenią na obszarach podwyższonego ryzyka powodziowego oraz celów działania 4.2.

**Podsumowując:**

**(-) w 4 spośród 7 osi nie zawarto działań wspierających zrównoważony rozwój**

**(+) w osi II Infrastruktura techniczna, działaniu 2.1 Infrastruktura komunikacyjna zaplanowano przedsięwzięcia na rzecz rozwoju kolei i transportu miejskiego**

**(+) zaplanowano oddzielne działanie poświęcone ochronie bioróżnorodności (4.3)**

**(+/-) w działaniu 4.2 dotyczącym ochrony przeciwpowodziowej przewidziano wsparcie dla projektów dotyczących metod nietechnicznych (np. zwiększenie retencji naturalnej, odtwarzanie mokradeł), a z drugiej strony - projektów, które z ochroną przeciwpowodziową niewiele mają wspólnego (np. budowa stopni wodnych)**

#### 4. Kryteria wyboru projektów a zasada zrównoważonego rozwoju<sup>3</sup>

W ocenie formalnej badana jest zgodność aplikacji z zapisami RPO, Szczegółowego opisu priorytetów RPO oraz warunkami określonymi w konkursach i jest to ocena zobjektywowana. Wyróżniono dwie grupy kryteriów: dopuszczające i administracyjne.

Kryteria dopuszczające:

- 1) Kwalifikowalność wnioskodawcy,
- 2) Kwalifikowalność zakresu rzeczowego projektu,
- 3) Kwalifikowalność zakresu finansowego projektu,
- 4) Terminowość i prawidłowość dostarczenia wniosku.

Kryteria administracyjne:

- 1) Kompletność i prawidłowość sporządzenia wniosku,
- 2) Kompletność i prawidłowość załączników do wniosku
- 3) W przypadku jednostek samorządu terytorialnego lub jednostek im podległych: wniesienie wkładu ze środków własnych lub pożyczek w wysokości nie mniej niż 5% kosztów całkowitych projektu.

Wśród kryteriów merytoryczno-technicznych znalazły się również dwie grupy: dopuszczające i jakościowe – decydujące o rankingu projektów. Kryteria dopuszczające dają podstawy do zobjektywowanej oceny aplikacji:

- 1) Prawidłowość metodologiczna i rachunkowa analizy finansowej,
- 2) Spełnienie kryteriów progowych wskaźników finansowych ( $FNPV/C < 0$  i  $FRR/C < \text{stopa dyskonta}$ ) oraz zapewnienie trwałości rezultatów projektu (zdolność do utrzymania rezultatów przez minimum 5 lat (lub 3 lata w przypadku MŚP) od zakończenia jego realizacji,
- 3) Prawidłowość metodologiczna i rachunkowa analizy ekonomicznej,
- 4) Spełnienie kryteriów analizy ekonomicznej (np.  $ENPV > 0$ ;  $ERR > \text{społeczna stopa dyskonta}$ ;  $B/C > 1$ ; przewaga korzyści społecznych nad kosztami społecznymi),
- 5) Poprawność przeprowadzenia analizy potencjału instytucjonalnego wnioskodawcy,
- 6) Wykonalność instytucjonalna projektu,
- 7) Wykonalność techniczna projektu,
- 8) Wykonalność technologiczna projektu,
- 9) Zgodność projektu z politykami horyzontalnymi UE w zakresie:
  - ochrony środowiska,
  - równości szans;
  - budowy społeczeństwa informacyjnego.

Przyjęto, że w przy formułowaniu kryteriów jakościowych obowiązywać będą trzy zasady:

- 1) powiązanie kryteriów z zapisami programu operacyjnego,
- 2) powiązanie kryteriów ze wskaźnikami programu operacyjnego,
- 3) powiązanie kryteriów z danymi liczbowymi i obiektywną metodą oceny.

Metodyka grupowania projektów i przyznawania jednakowej liczby punktów wszystkim projektom w grupie budzi zastrzeżenia, jako mało obiektywna. Możliwa jest przykładowo sytuacja, gdy jednakową ocenę uzyskają projekty wybitne i dobre. Szczególnie nieobiektywna jest metodyka proponowana w sytuacjach, gdy w konkursie zgłoszono jeden albo dwa projekty. Jeśli zgłoszono tylko jedną aplikację to nawet gdy projekt jest „słaby” uzyskuje maksymalną możliwą ilość punktów.

---

<sup>3</sup> Na podstawie dokumentu Szczegółowy Opis Priorytetów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego na lata 2007-2013, Załącznik nr 1 do uchwały Nr 168/3936/12 Zarządu Województwa Podkarpackiego w Rzeszowie w sprawie przyjęcia zaktualizowanego Szczegółowego Opisu Priorytetów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego na lata 2007-2013 z dnia 11 września 2012 r.



Zastrzeżenia mogą również budzić progi minimalne – przyjęto, że w osiach II-VII RPO każdy projekt, aby uzyskać pozytywną ocenę merytoryczno-techniczną, musi podczas oceny jakościowej uzyskać co najmniej 30 punktów na 100 możliwych. Prowadzi to do sytuacji, że przy małej liczbie aplikacji w konkursie na wsparcie mogą liczyć również projekty niskiej jakości.

Kryterium strategiczne „*Zgodność projektu z aktualnymi potrzebami i zrównoważonym rozwojem województwa*”, które pozwala Zarządowi Województwa na zmianę kolejności projektów na liście rankingowej, wydaje się być mało obiektywne. Nie określono bowiem, w jaki sposób wyznaczane są aktualne potrzeby województwa, ani, jak rozumiany jest jego zrównoważony rozwój. Maksymalna ilość punktów, którą może przyznać Zarząd – 20, stanowi aż 20% maksymalnej ilości możliwej do uzyskania w ocenie jakościowej projektu.

Kryteria nie zawierają żadnych procedur zapobiegających realizacji projektów mogących spowodować negatywne skutki dla środowiska, innych niż standardowe procedury wynikające z oceny oddziaływania na środowiska przedsięwzięć. Za próbę wdrożenia takich procedur można by uznać dodatkowe kryterium dopuszczające w ocenie merytoryczno – technicznej w grupie projektów Osi IV, Działania 4.2 Infrastruktura przeciwpowodziowa i racjonalna gospodarka zasobami wodnymi, oceniające zgodność z dyrektywami 2000/60/WE i 2007/60/WE, gdyby nie brak szczegółowej interpretacji owej zgodności.

Ponieważ omówione powyżej kryteria formalne oraz dopuszczające kryteria merytoryczno-techniczne są wspólne dla wszystkich osi i działań, w następnych rozdziałach skoncentrowano się na merytoryczno-technicznych kryteriach jakościowych, decydujących o rankingu projektów. W ocenie pominięto działania w ramach osi VIII Pomoc techniczna.

#### **4.1 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**

##### 2.1 Infrastruktura komunikacyjna, w tym transport kolejowy i publiczny

Kryteria jakościowe umożliwiają obiektywną ocenę aplikacji. Zbyt małą liczbę punktów w stosunku do pozostałych kryteriów, przypisano do wskaźnika liczby pasażerów obsługiwanych w wyniku realizacji projektu.

##### 2.2. Infrastruktura energetyczna.

Lista kryteriów dla projektów OZE budzi poważne zastrzeżenia, bo zawiera niejasności i wybiórczo wspiera określone projekty, niekoniecznie zgodnie z zasadą rozwoju zrównoważonego. Po pierwsze, w kryterium efektywności kosztowej nie wiadomo, czy chodzi o zainstalowaną moc (czyli np. zł/MW), czy energię wyprodukowaną w jednostce czasu (np. zł/MWh/rok), bo użyto terminu „potencjalna wytworzona moc zainstalowana”. Po drugie, z nieznanых powodów preferowana jest energetyka wodna i wiatrowa (preferencji dla biomasy nie kwestionuję), a projekty z zakresu geotermii i energii słonecznej, choć dużo bardziej przyjazne środowisku, są oceniane dużo niżej. Po trzecie, kryterium określone jako „skalowalność, zdolność do dalszego rozwoju projektu”, stawiające w pozycji uprzywilejowanej projekty „rozwojowe” jest sprzeczne z ideą rozpraszania źródeł energii. Ponadto kryterium tego nie można uznać za obiektywne, bo punktacja w dużej mierze zależy od tego, co wnioskodawca wpisał we wniosku.

Jeśli chodzi o projekty z zakresu przesyłu energii elektrycznej, to dobór kryteriów uznaje się za właściwy, w szczególności kryteria dotyczące efektywności energetycznej oraz przyłączania OZE do sieci energetycznych. Również kryteria oceniające pozostałe grupy projektów energetycznych należy uznać za zgodne z zasadą zrównoważonego rozwoju (m.in. poprzez popieranie projektów zwiększających efektywność energetyczną).

#### 4.1 Infrastruktura ochrony środowiska

W ocenie projektów infrastruktury oczyszczania ścieków (Schemat A) dopiero na piątym miejscu znalazła się wielkość Równoważnej Liczby Mieszkańców (RLM) aglomeracji, z maksymalnym pułapem 10 punktów. Wyżej wyceniono m.in. wpływ projektu na rozwój gospodarczy, mierzony liczbą podmiotów gospodarczych podłączonych do oczyszczalni (20 punktów), czy udział ludności wiejskiej w całkowitej liczbie ludności podłączonej do instalacji (25). Takie podejście jest niezrozumiałe w kontekście wymagań dyrektywy 91/271/EWG i stwarza zagrożenie dla wypełnienia naszych zobowiązań wobec Wspólnoty.

Dobór kryteriów ilościowych dla projektów z zakresu infrastruktury zagospodarowania odpadów (Schemat C) jest właściwy. Wskazane byłoby, aby wskaźnik liczby osób objętych selektywną zbiórką odpadów zyskał wyższą wagę (obecnie – maksymalnie 10 punktów). Za właściwe podejście należy uznać postawienie dodatkowego warunku dopuszczającego w grupie kryteriów merytoryczno – technicznych, w postaci wymogu zgodności projektu z systemową gospodarką odpadami i z Planem Gospodarki Odpadami dla Województwa Podkarpackiego

#### 4.3 Zachowanie oraz ochrona różnorodności biologicznej i krajobrazowej

W ocenie jakościowej zastosowano trzy kryteria:

1) „Efektywność kosztowa projektu - stopień wpływu na osiągnięcie wskaźników RPO”.

Kryterium to nawiązuje do wskaźnika RPO - Liczba zagrożonych gatunków objętych działaniami ochronnymi, ale zapisano że również „innego wskaźnika rezultatu”. Ocenie podlega stosunek nakładów do liczby gatunków lub innych rezultatów, będących przedmiotem działań. W ocenie nie ma znaczenia stan zagrożenia gatunku (np. wg kryteriów IUCN), ani czy projekt doprowadzi do realnego spadku tego zagrożenia. Kryterium dyskryminuje większość rodzajów projektów wymienionych w Szczegółowym Opisie Priorytetów RPO WP, np. projekty ochrony i odtwarzania siedlisk, reintrodukcji gatunków, budowy przejść dla zwierząt, które co do zasady obejmują małą liczbę gatunków. Ponieważ lista wskaźników, jaka jest wymieniona w dokumentacji konkursowej obejmuje, poza wskaźnikami rezultatu RPO, kilkanaście pozycji (patrz Ramka 1 w rozdz. 7) może to tworzyć preferencje dla projektów edukacyjno-promocyjnych, które nie realizują głównego celu działania 4.3, bo z ochroną przyrody niewiele mają wspólnego.

2) „Znaczenie projektu dla obszarów chronionych”

Zastosowano prawidłową preferencję dla obszarów o wyższej randze ochronnej. Niestety, w stosunku do projektów nie dotyczących żadnego obszaru chronionego wprowadzono rozróżnienie na projekty mające istotne znaczenie dla ochrony różnorodności biologicznej i krajobrazowej oraz pozostałe, nie definiując, jak tę „istotność” mierzyć. Oznacza to brak możliwości oceny obiektywnej oraz częściowe nakładanie się z kryterium 1 (większa liczba gatunków oceniana w kryterium 1 to jednocześnie większe znaczenie dla ochrony bioróżnorodności).

3) „Wielkość obszaru objętego oddziaływaniem projektu”

Kryterium to również odnosi się do wskaźnika rezultatu RPO, ale podobnie, jak kryterium 1 z definicji eliminuje wiele projektów, które w ramach działania 4.3 powinny być realizowane.

#### **4.2 Ocena kryteriów dla projektów pozostałych pod kątem stopnia odzwierciedlenia zasady zrównoważonego rozwoju**

##### Działanie 2.1 Infrastruktura komunikacyjna - Drogi:

Nie zdefiniowano żadnych kryteriów odnoszących się do skutków środowiskowych projektów lub promujących zadania, które wspierają rozwój zrównoważony.

### Oś 3 Społeczeństwo informacyjne

Brak kryteriów środowiskowych, czy też promujących projekty wspierające rozwój zrównoważony.

#### Działanie 4.1 Infrastruktura ochrony środowiska

W Schemacie B - projekty z zakresu infrastruktury zaopatrzenia w wodę, nie przewidziano wśród merytoryczno-technicznych kryteriów dopuszczających lub jakościowych warunku zapewnienia równoległego do projektów zaopatrzenia w wodę realizowania instalacji oczyszczania ścieków. Podłączenie ludności do sieci wodociągowych generuje znaczący wzrost zużycia wody, a co za tym idzie, również wytwarzania ścieków komunalnych. Logiczne i zgodne z zasadą rozwoju zrównoważonego byłoby więc dla przedsięwzięć zaopatrzenia w wodę postawienia warunku inwestowania w odbiór i oczyszczanie ścieków. Brak kryterium promującego kompleksowe projekty „wodociągowo-kanalizacyjne” w RPO WP należy uznać za poważny błąd.

#### Działanie 4.2 Infrastruktura przeciwpowodziowa i racjonalna gospodarka zasobami wodnymi

Jako pozytywne posunięcie należy odnotować wprowadzenie w ocenie merytoryczno - technicznej projektów aplikujących o środki w ramach tego działania dodatkowych kryteriów dopuszczających (poza standardowymi kryteriami omówionymi na początku rozdziału 4). Wszystkie projekty „z zakresu retencji i opanowania wody” muszą być zgodne z Dyrektywą 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiającą ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (Ramową Dyrektywą Wodną), natomiast projekty z zakresu strategii zarządzania ryzykiem powodziowym z Dyrektywą 2007/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. w sprawie oceny zagrożenia powodziowego i zarządzania nim. Jako minus należy wskazać brak doprecyzowania, na czym ocena zgodności ma polegać (brak kryteriów szczegółowych, list sprawdzających itp.).

Kryteria jakościowe zostały oddzielnie zdefiniowane dla dwóch rodzajów przedsięwzięć:

##### Projekty z zakresu retencji i opanowania wody

Zestaw kryteriów oceniono wysoce negatywnie. Po pierwsze – kryteria obarczone są wysokim wskaźnikiem redundancji. Przykładowo, w kryterium 1 oceniana jest „Liczba ludności zabezpieczona przed powodzią”, będąca w oczywisty sposób skorelowana z liczbą gospodarstw domowych zabezpieczonych przed powodzią, która jest elementem kryterium 2. Podobne nakładanie się kryteriów występuje pomiędzy kryterium 2 – „Liczba przedsiębiorstw, gospodarstw domowych, obiektów użyteczności publicznej oraz obiektów infrastruktury technicznej zabezpieczonych przed powodzią”, a 3 – „Wielkość obszaru chronionego przed powodzią [ha]”. Można bez trudu udowodnić, że powierzchnia obszaru jest pozytywnie skorelowana z liczbą znajdujących się na nim domów i innych obiektów infrastrukturalnych.

Po drugie – niektóre kryteria są z definicji sprzeczne z celami dyrektywy 2007/60/WE, jak również z racjonalnością wydatkowania środków na redukcję ryzyka powodziowego. Takim kryterium jest bez wątpienia kryterium 3 - „Wielkość obszaru chronionego przed powodzią [ha]”. Kryterium to, z uwagi na całkowite pominięcie stanu zagospodarowania obszaru zagrożonego wezbraniem, pozostaje w absolutnej sprzeczności z celem i uzasadnieniem działania, którego dotyczy. Dowodem na to jest cytat ze strony 184 Uszczegółowienia Opisów Priorytetów RPO WP:

*„Przewidziane w ramach niniejszej osi priorytetowej przedsięwzięcia dotyczyć będą:*

*Retencji wody rozumianej jako reintrodukcja (zapewne chodziło o renaturyzację – uwaga JE) dolin zalewowych i odtworzenie obszarów podmokłych.*

*W ramach tego elementu działań związanych z infrastrukturą przeciwpowodziową zostanie przywrócona rzekom przestrzeń potrzebna do przejścia wód powodziowych. Zastosowane zostaną nietechniczne metody polegające na przywróceniu dobrego stanu wód i ekosystemów zależnych od wody, m. in. z uwzględnieniem koniecznych wykupów działek (w tym działek siedliskowych) w sytuacji, gdy koszty*

*technicznego zabezpieczenia terenów zalewowych przewyższałyby wartość tych działek i mienia na nich zlokalizowanego”.*

Skoro celem analizowanego działania jest m.in. zwiększenie powierzchni retencyjnej, to nie można pozytywnie oceniać projektów, które tę powierzchnię mogą redukować.

Również kryterium 6 promujące projekty realizowane na obszarach dotkniętych powodzią w 2010r. różni się z celami dyrektywy 2007/60/WE i niewiele ma wspólnego z racjonalnością ograniczania ryzyka powodziowego. Z dużym prawdopodobieństwem można bowiem stwierdzić, że powodzią roku 2010 nie zostały dotknięte obszary, które w skali wielolecia obarczone są większym ryzykiem wystąpienia powodzi, niż te, które tamtej powodzi doświadczyły. Uwzględniając liczbę zagrożonej powodzią ludności oraz wartość zagrożonego majątku, ten rozdzwięk może okazać się jeszcze większy, tzn. wiele obszarów, które powódź roku 2010 ominęła może być obarczone większym zagrożeniem powodziowym, niż te zalane.

Po trzecie, kryterium 5 „Komplementarność z dotychczasowymi działaniami” uniemożliwia dokonanie obiektywizowanej oceny projektów. Więcej punktów otrzymają te projekty, w stosunku do których na podstawie opisu zakresu rzeczowego stwierdzi się, że są „końcowym elementem wypełniającym ostatnią lukę w bezpieczeństwie powodziowym na danym obszarze i/lub są kontynuacją bądź uzupełnieniem projektów dotychczas zrealizowanych”. Znając praktykę ochrony przeciwpowodziowej w Polsce można stwierdzić, że każdy projekt może to kryterium spełnić.

#### Projekty z zakresu strategii zarządzania ryzykiem powodziowym

Ocena ogólna zestawu pięciu kryteriów jest pozytywna. Preferowane są projekty o większym zasięgu, dające konkretne wskazania w planowaniu przestrzennym, odwołujące się do wymagań dyrektywy 2007/60/WE. Zastrzeżenia dotyczące możliwości oceny obiektywnej, z uwagi na brak mierzalnych parametrów oceny, budzą kryteria 4 i 5: „Ograniczanie nadmiernych kosztów w zakresie zarządzania ryzykiem powodziowym” oraz „Zgodność z zasadą proporcjonalności i pomocniczości” odwołujące się odpowiednio do punktów 18 i 24 preambuły wspomnianej dyrektywy.

#### Działanie 4.4 Zwalczanie i zapobieganie zagrożeniom

Kryteria jakościowe zdefiniowano oddzielnie dla każdego z trzech rodzajów przedsięwzięć. Wszystkie w bardzo wysokim stopniu współgrają z opisem działań i listą przykładowych projektów w RPO, a ponieważ są mierzalne, w pełni umożliwiają obiektywne porównywanie aplikacji. Na podkreślenie zasługuje wprowadzenie w grupie projektów z zakresu osuwisk kryterium preferującego projekty, które nie mają rozwiązań alternatywnych, a w grupie projektów z zakresu monitoringu środowiskowego, obserwowania środowiska, gromadzenia i przetwarzania informacji o środowisku kryterium wartości przyrodniczej obszaru (preferencje dla najwyższych form ochrony przyrody).

#### Oś priorytetowa 5 Infrastruktura publiczna

Kryteria umożliwiają obiektywną ocenę aplikacji.

Za wspierające ideę zrównoważonego rozwoju należy uznać występujące we wszystkich trzech działaniach kryterium „Wpływ projektu na poprawę wydajności energetycznej budynków i zwiększenie wydajności produkcji, transmisji oraz dystrybucji ciepła i elektryczności”

W działaniu 5.3 Infrastruktura sportowa i rekreacyjna odnotowano ewidentną redundancję kryteriów 2 i 3 – tworzenie nowych miejsc pracy (częściowo dotyczy to również kryterium 5, preferującego projekty z obszarów wiejskich, a więc tam, gdzie z reguły występuje większe bezrobocie).

#### Oś priorytetowa 6. Turystyka i kultura

Kryteria umożliwiają obiektywną ocenę aplikacji.

Kryterium „Wpływ projektu na poprawę wydajności energetycznej budynków i zwiększenie wydajności produkcji, transmisji oraz dystrybucji ciepła i elektryczności” można uznać za wsparcie idei zrównoważonego rozwoju. Ponadto o wyborze projektów decyduje pro-środowiskowe kryterium 8 „Lokalizacja projektu na terenie miejscowości uzdrowiskowej lub gminy, na obszarze której występuje rezerwat przyrody, park krajobrazowy bądź jego otulina, park narodowy bądź jego otulina, bądź obszar chronionego krajobrazu”.

#### Oś priorytetowa 7 Spójność wewnątrzregionalna

We wszystkich trzech działaniach znalazło się kryterium „Wpływ projektu na poprawę wydajności energetycznej budynków i zwiększenie wydajności produkcji, transmisji oraz dystrybucji ciepła i elektryczności”.

Kryteria są mierzalne, w zasadzie nie są redundantne i umożliwiają obiektywną ocenę projektów (nie dotyczy Działania 7.3, Schemat B Projekty realizowane na terenach zniszczonych przez powódź, gdzie dobór kryteriów wydaje się dość przypadkowy).

Dla Schematu B (utworzonego w trakcie realizacji RPO WP, po powodzi roku 2010) wprowadzono szereg dodatkowych kryteriów dopuszczających w ocenie formalnej, ograniczających zasięg przestrzenny schematu do jednostek samorządu terytorialnego, które ucierpiały na skutek powodzi w roku 2010, a straty przekroczyły 1 mln zł. Warunkiem aplikowania było zapewnienie wkładu krajowego wyłącznie ze środków własnych wnioskodawcy (tzn. z budżetów samorządów).

Ponadto wprowadzono dodatkowe parametry oceny w grupie kryteriów strategicznych, które są ewidentnie nieobiektywne. Z jednej strony preferowane są projekty realizowane w gminach, które charakteryzują się największą różnicą pomiędzy wielkością strat, a wielkością uzyskanej pomocy, z drugiej, maksimum punktów uzyskują gminy wymienione enumeratywnie, niezależnie od wspomnianego wskaźnika („20 punktów otrzymuje projekt, gdy wartość strat pozostałych do pokrycia wynosi powyżej 10 mln PLN oraz projekty gmin: Jasło, Gorzyce, Ropczyce oraz Tarnobrzeg – objęte pomocą Rządu RP dla regionów najbardziej poszkodowanych przez powódź”).

#### **Podsumowując:**

**(+) pozytywnie należy ocenić zastosowaną ocenę jakościową projektów, opartą na ogół na dobranych prawidłowo i jasno zdefiniowanych kryteriach,**

**(+) w kilku osiach kryteria promowały projekty poprawiające wydajność energetyczną budynków**

**(-) za nieobiektywne należy uznać „kryterium strategiczne”, pozwalające Zarządowi Województwa uznaniowo dysponować 1/6 wszystkich dostępnych punktów**

**(-) nie nałożono bezwzględnego warunku równoległej budowy kanalizacji i oczyszczalni ścieków jako kryterium dopuszczającego w projektach zaopatrzenia w wodę**

**(-) zestaw kryteriów w działaniu 4.2 dotyczącym infrastruktury przeciwpowodziowej jest sprzeczny z dyrektywą 2007/60/WE i nie zapewnia wyboru projektów rzeczywiście zmniejszających straty powodziowe**

## **5. Projekty kluczowe a zrównoważony rozwój**

Na najnowszej liście indykatywnej projektów kluczowych<sup>4</sup> znajduje się 85 projektów na łączną sumę 1 762 mln zł, w tym ze środków Unii Europejskiej - 1 297 mln zł. Stanowi to orientacyjnie (przyjęto przelicznik 1 EUR = 4,2 PLN) ponad 25% wszystkich środków z EFRR zaplanowanych w RPO WP, co wydaje się kwotą stanowczą za dużą. Oznacza to bowiem, że ¼ środków zostanie rozdysponowana poza

---

<sup>4</sup> Oceny dokonano na podstawie dokumentu zatytułowanego „Indykatywny wykaz indywidualnych projektów kluczowych Województwa Podkarpackiego na lata 2007-2013”, będącego Załącznikiem nr 1 do uchwały Nr 176 / 4108 / 12 Zarządu Województwa Podkarpackiego z dnia 8 października 2012 r.

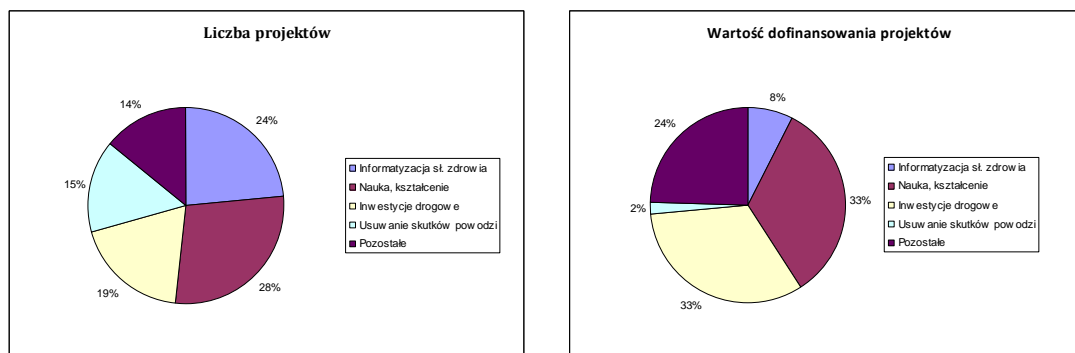
trybem konkursowym, a projekty te nie będą podlegały weryfikacji przy użyciu jakościowych kryteriów merytoryczno-technicznych.

Podkreślić należy istotny wzrost liczby projektów kluczowych w trakcie realizacji RPO WP od roku 2007<sup>5</sup>, kiedy było ich zaledwie 15 (wzrost o 467%), przy dużo mniejszym przyroście ich całkowitej wartości – od 888<sup>6</sup> do 1 762 mln zł (wzrost o 98%). Jeszcze w roku 2008 lista zawierała o połowę mniej projektów (40)<sup>7</sup> niż obecnie. Na liście znalazły się zarówno projekty o dużej wartości (do 115 mln zł), jak i niewielkie (od 160 tys. zł). Duże projekty o wartości powyżej 50 mln zł stanowią zaledwie 7 % wszystkich projektów na liście. Przeważają projekty małe, o wartości do 5 mln zł. To zróżnicowanie oraz przyrost liczby projektów na liście rodzi wątpliwości, co należy rozumieć pod pojęciem „kluczowe”.

Lista nie zawiera **żadnych** projektów, które można by zakwalifikować, jako służące środowisku lub wspierające zasadę zrównoważonego rozwoju, takich jak. projekty ochrony bioróżnorodności, edukacji ekologicznej, rozwoju kolei, transportu publicznego, energetyki odnawialnej lub efektywności energetycznej, zagospodarowania odpadów czy gospodarki ściekowej.

Strukturę projektów przedstawiają poniższe wykresy. Z uwagi na brak informacji o przypisaniu projektów do osi i działań RPO oraz kategorii wydatków zastosowano podział uproszczony. Na uwagę zasługuje wysoki udział w budżecie projektów związanych z infrastrukturą drogową (33%) oraz bardzo niska wartość projektów z zakresu usuwania skutków powodzi 2010r., choć ich liczba jest znacząca.

**Ryc. 5.1** Indywidualne projekty kluczowe w województwie podkarpackim wg wybranych kategorii. Stan na październik 2012r.



Podsumowując:

(-) na liście projektów kluczowych nie znalazł się żaden projekt wspierający zrównoważony rozwój

## 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

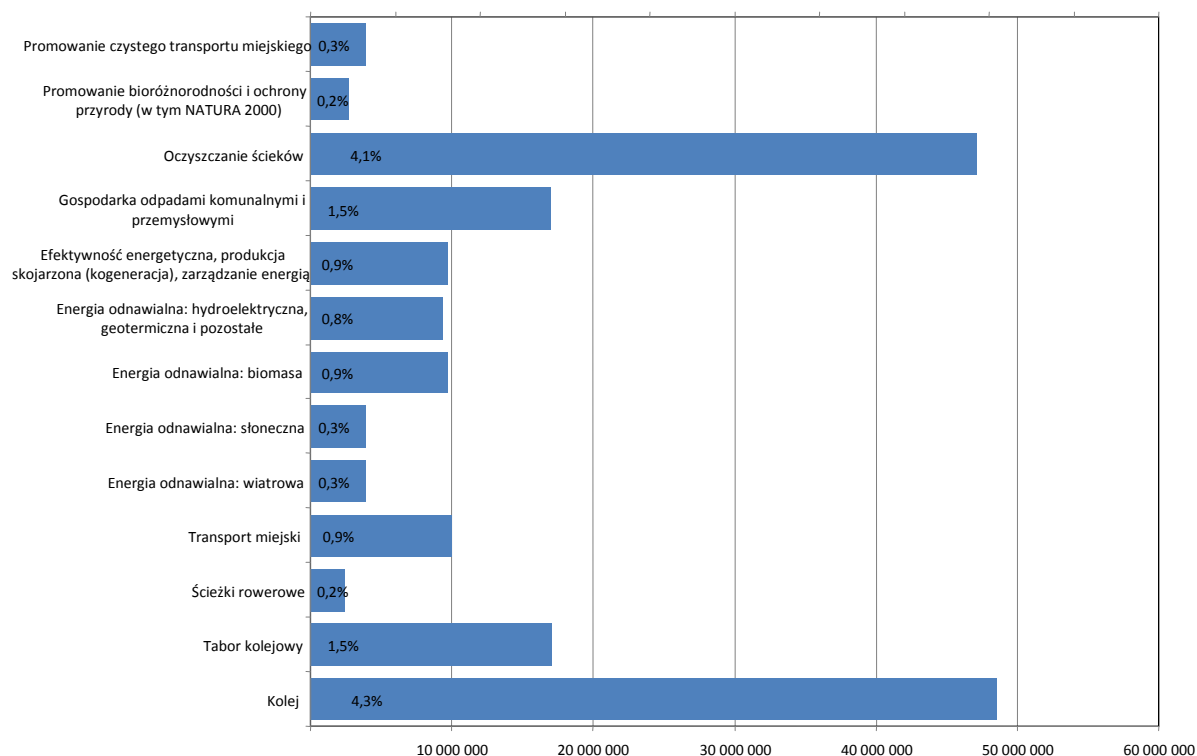
W pierwotnej wersji RPO WP na działania prośrodowiskowe, wymienione w tytule rozdziału, zaplanowano kwotę 185 mln EUR, co stanowiło 16,3% całego wsparcia. W tej grupie najwięcej środków zaplanowano na projekty związane z rozwojem kolei (kolej+tabor) oraz oczyszczaniem ścieków, odpowiednio 5,8 oraz 4,1% całego RPO (Ryc. 6.1a). Pomimo zdiagnozowania walorów przyrodniczych regionu, jako jego mocnej strony, na działania dotyczące ochrony bioróżnorodności przeznaczono zaledwie 0,2% środków EFRR.

<sup>5</sup>[http://www.wrota.podkarpackie.pl/res/rpo/Wazne\\_dok/indykatywny\\_wykaz\\_indywidualnych\\_projekt\\_w\\_kluczowych.pdf](http://www.wrota.podkarpackie.pl/res/rpo/Wazne_dok/indykatywny_wykaz_indywidualnych_projekt_w_kluczowych.pdf)

<sup>6</sup> liczba szacunkowa, ponieważ lista zawiera dane w EUR, przyjęto przelicznik 1EUR=4,2PLN

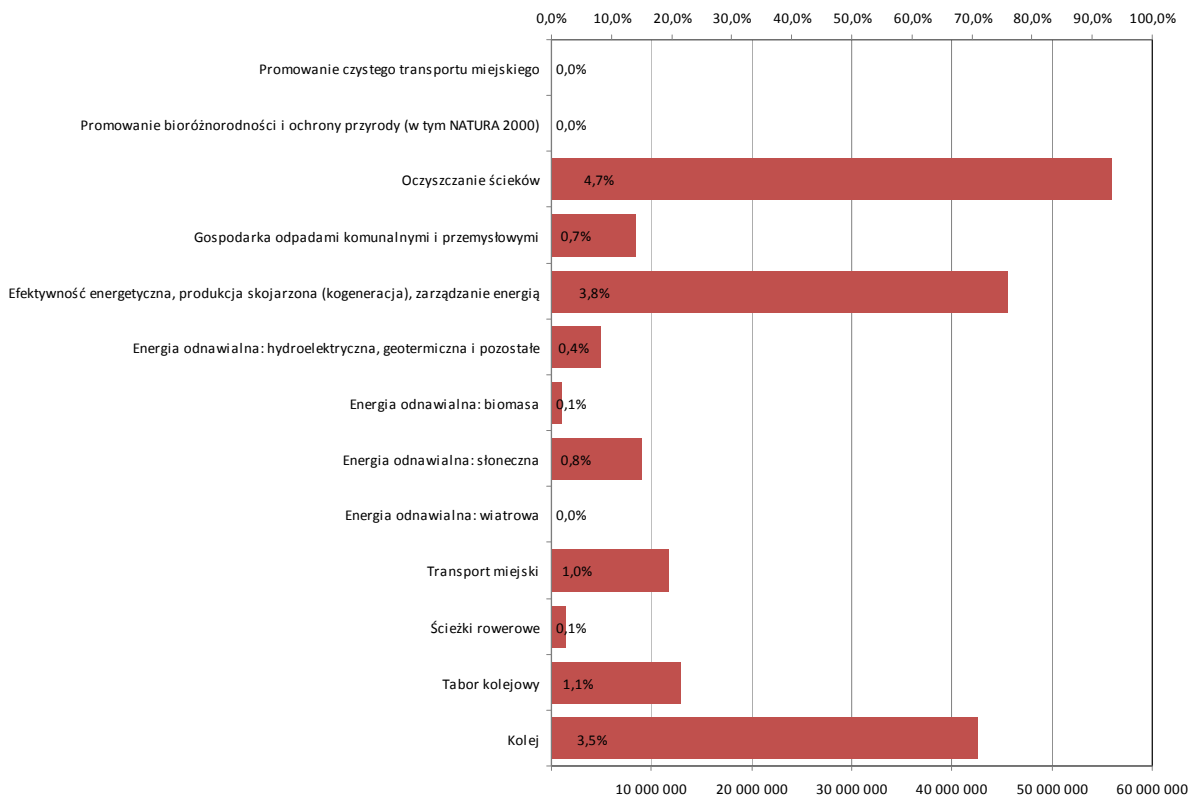
<sup>7</sup> Załącznik do uchwały 123/2198/08 Zarządu Województwa Podkarpackiego z dnia 29 lipca 2008 r.

**Ryc. 6.1a** Zaprogramowane wsparcie finansowe wybranych kategorii interwencji na tle całości środków dostępnych w RPO (RPO 2007)



Po zmianie alokacji środków w roku 2012 całkowity udział działań które mogą być kwalifikowane jako prośrodowiskowe prawie się nie zmienił. Nastąpiła jednak poważna zmiana struktury tej grupy (patrz rozdział 6.3). Jako niekorzystne należy uznać wykreślenie z budżetu (w praktyce oznacza to rezygnację z tych działań) pozycji dotyczących promowania bioróżnorodności i ochrony przyrody oraz zmniejszenie środków na projekty „odpadowe” oraz projekty z zakresu transportu przyjaznego środowisku (Ryc. 6.1b).

**Ryc. 6.1b** Zaprogramowane wsparcie finansowe wybranych kategorii interwencji na tle całości środków dostępnych w RPO (RPO 2012)



## 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

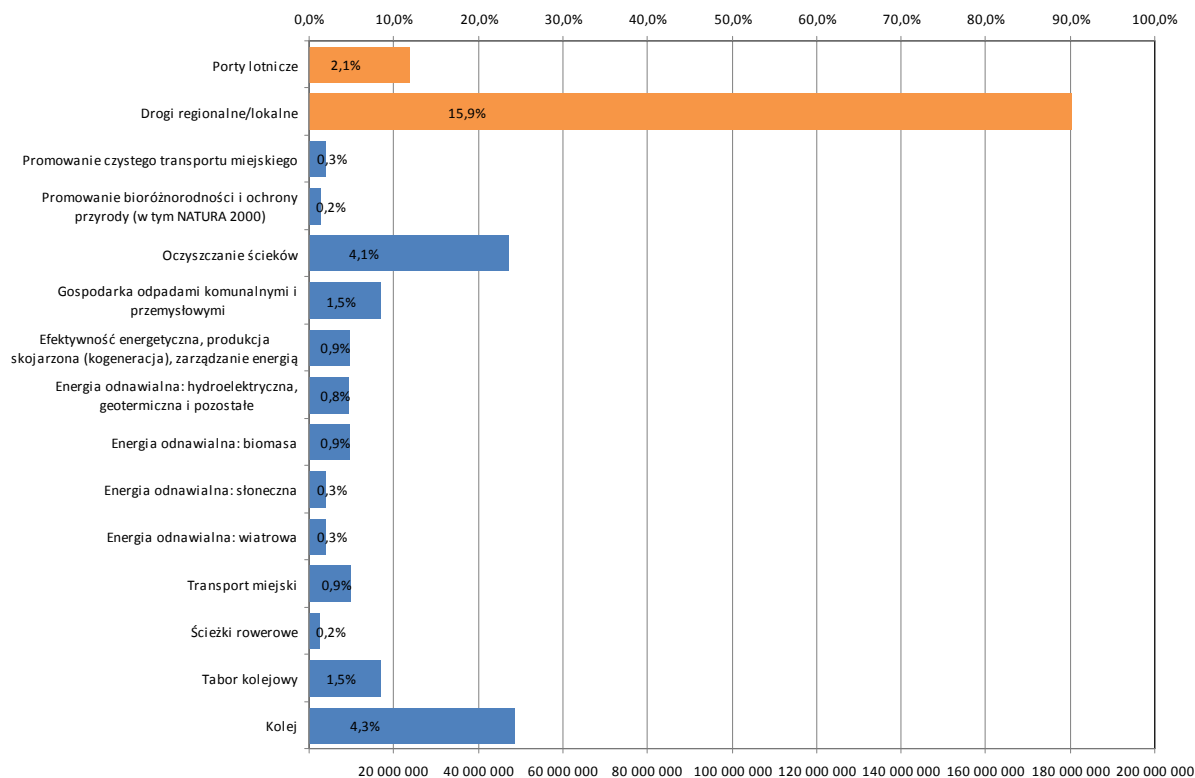
Kategoria 25 „Drogi regionalne i lokalne” zdecydowanie zdominowała budżet RPO Podkarpacia. W wersji RPO z roku 2007 stanowiła niecałe 16% środków, a w roku 2012 udział ten wzrósł do 18,4%. Należy zauważyć, że następne w kolejności kategorie projektów nawet nie zbliżyły się do progu 10% (druga w kolejności kategoria 8 – „Inne inwestycje w przedsiębiorstwa” może liczyć na wsparcie na poziomie 8,6% budżetu RPO).

W sposób naturalny nasuwa się porównanie budżetów różnych kategorii transportowych. Niestety, zarówno kolej, jak i transport miejski zdecydowanie przegrywają z inwestycjami drogowymi, stanowiąc w aktualnej wersji RPO odpowiednio ich 25 i 5% (w roku 2007 było to 36 i 5,5%).

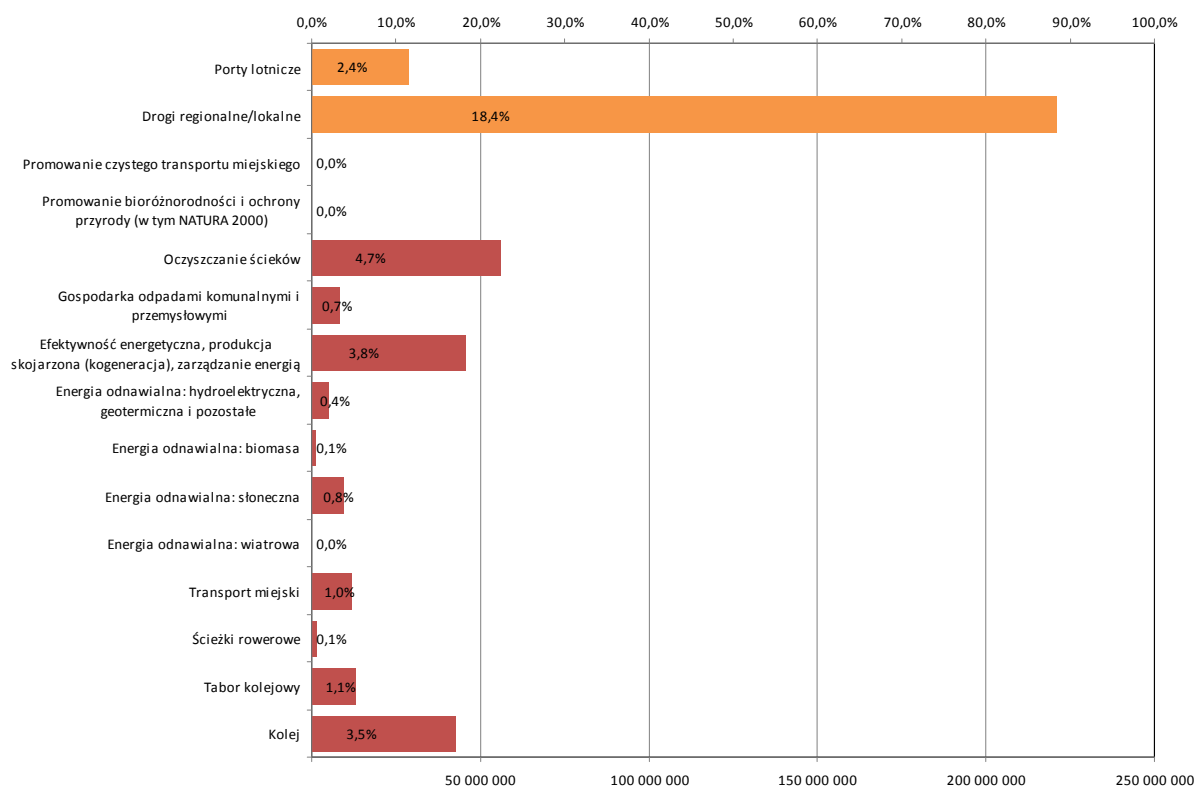
Dominację projektów z zakresu transportu „nieprzyjaznego” środowisku (23 - drogowy i 29 - lotniczy) najlepiej ilustruje zestawienie alokacji środków na te dwie pozycje w stosunku do sumy 13 kategorii projektów prośrodowiskowych (16, 18, 24, 25, 39-44, 46, 51, 52). W RPO 2007r. przewaga ta wynosiła 10%, a w 2012 – prawie 30% (Ryc. 6.2a i 6.2b).



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



**Ryc. 6.2b** Zaprogramowane wsparcie finansowe wybranych kategorii interwencji na tle środków zaplanowanych na wsparcie transportu drogowego i lotniczego (RPO 2012)

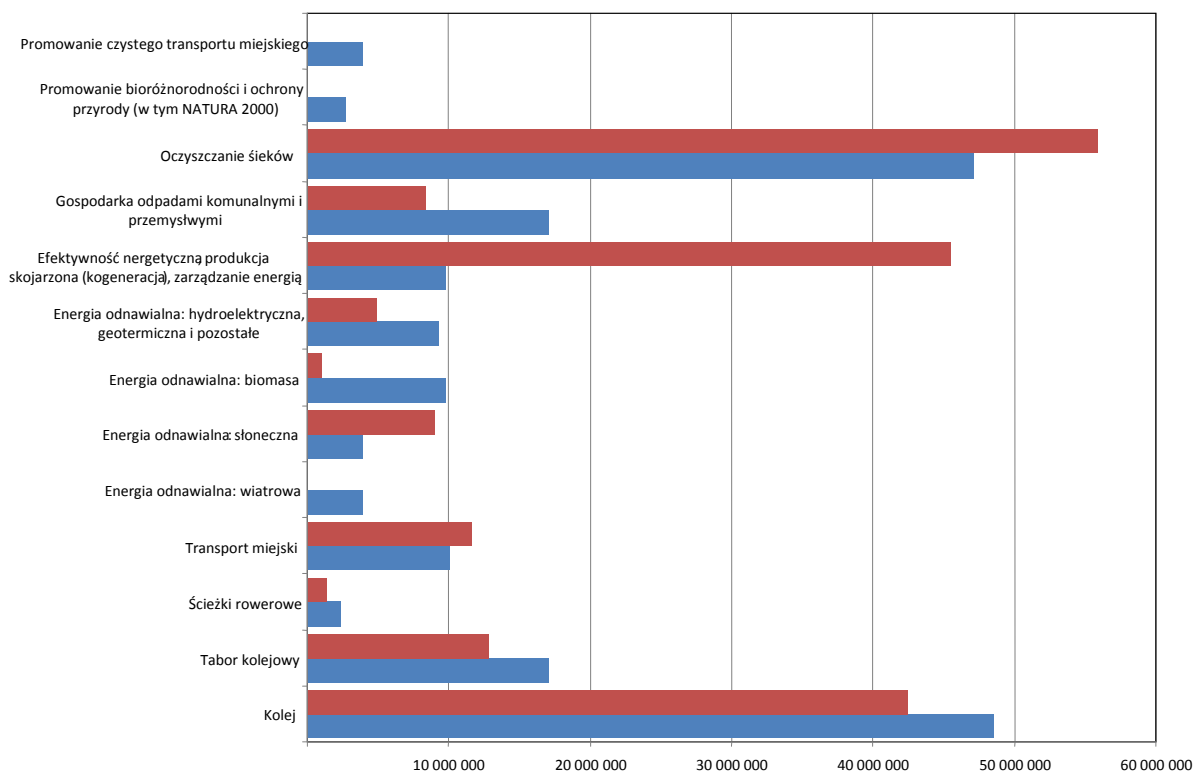


### 6.3 Zmiany alokacji dla obszarów: ochrony przyrody i edukacji ekologicznej, transportu przyjaznego środowisku (kolejowy, miejski, rowerowy), efektywności energetycznej, odnawialnych źródeł energii, gospodarki ściekowej i gospodarki odpadami

Wprawdzie w trakcie realizacji RPO i dokonywanych zmian alokacji w okresie 2007 – 2012 całkowity udział działań które mogą być kwalifikowane jako prośrodowiskowe zmniejszył się nieznacznie (z 16,3 do 16,1%), to zmiany struktury tej grupy należy uznać za niekorzystne (Ryc. 6.3):

- 1) Wykreślono pozycję dotyczącą promowania bioróżnorodności i ochrony przyrody.
- 2) Wprawdzie pięciokrotnie zwiększono środki na projekty z zakresu efektywności energetycznej, produkcji skojarzonej (kogeneracja), zarządzania energią, ale jednocześnie dziewięciokrotnie zmniejszono środki dostępne na projekty OZE – biomasa.
- 3) Za wysoce niekorzystne należy uznać również zmniejszenie o ponad 50% puli środków na projekty „odpadowe”.
- 4) O 16% zmniejszono środki na rozwój kolei i wykreślono pozycję dotyczącą promowania transportu miejskiego. Wprawdzie o 16% zwiększono budżet w pozycji 24 transport miejski, ale *per saldo* fundusze na rozwój i promowanie transportu miejskiego skurczyły się o 2,3 mln zł (17%).

**Ryc. 6.3** Zmiany w alokacjach dla wybranych kategorii interwencji pomiędzy latami 2007 (kolor niebieski) a 2012



### 6.4 Wskaźniki wdrażania RPO a zrównoważony rozwój

RPO Województwa Podkarpackiego zawiera trzy wskaźniki realizacji celów. Są to:

- 1) Utworzone miejsca pracy (brutto), z tego: dla mężczyzn i dla kobiet;
- 2) Wpływ realizacji Programu na zmianę PKB w województwie podkarpackim;
- 3) Liczba utworzonych miejsc pracy (netto).

Żaden z tych wskaźników nie może być uznany za miarę rozwoju zrównoważonego. Odnotowano znaczące zmniejszenie wartości docelowych wszystkich wskaźników pomiędzy wersjami RPO z 2007 i 2011 roku.

Poniżej zaprezentowano krótką ocenę wskaźników wdrażania tych osi priorytetowych i działań, które z definicji powinny wspierać rozwój zrównoważony oraz ochronę środowiska. W ocenie sprawdzano, czy wskaźniki rzeczywiście zawierają miary zrównoważonego rozwoju. Porównano również zmiany wartości docelowych w trakcie realizacji RPO (Tab. 6.4.1)

#### 2.1 Infrastruktura komunikacyjna, w tym transport kolejowy i publiczny

We wskaźnikach produktu zaproponowano długość nowych oraz zrekonstruowanych linii kolejowych, a we wskaźnikach rezultatu oszczędność czasu na tych liniach wyrażona w EUR i w min. Nie zaproponowano żadnej miary wzrostu udziału transportu kolejowego w transporcie ogółem, co byłoby dobrą miarą wdrażania idei zrównoważonego rozwoju. Odnośnie transportu miejskiego za właściwy należy uznać wskaźnik „Przyrost liczby ludności korzystającej z komunikacji miejskiej wspartej w ramach programu”, choć wartość tego wskaźnika – 1,5%- trudno uznać za ambitną.

Jako pozytywną zmianę we wskaźnikach dotyczących proekologicznego transportu, należy wskazać znaczący wzrost docelowej liczby zakupionego lub z modernizowanego taboru komunikacji miejskiej. Niezrozumiałe jest jednak to, że prawie czterokrotny wzrost taboru (z 27 do 100 szt.) nie prowadzi do jakiegokolwiek wzrostu liczby przewożonych pasażerów (wartość wskaźnika *Liczba pasażerokilometrów* utrzymuje się na niezmiennym poziomie 104 500)

#### 2.2. Infrastruktura energetyczna.

Właściwe są wskaźniki dotyczące OZE (produktu – liczba projektów, rezultatu – przyrost zainstalowanej mocy). Ewidentnie brakuje wskaźników wzrostu efektywności energetycznej, chociaż jest to jeden z podstawowych celów działania 2.2 oraz wskaźnika rezultatu mierzącego wielkość ograniczenia emisji gazów i pyłów.

Docelowa moc nowych instalacji OZE, choć nie mogła być uznana za ambitną w wersji z roku 2007, to po zmianach została sprowadzona do wielkości symbolicznej (4 MW). Znacząco za to wzrosła liczba projektów mających na celu poprawę jakości powietrza, ale brak jest szczegółów, co się pod tym pojęciem kryje (termomodernizacja?)

#### 4.1 Infrastruktura ochrony środowiska

Wskaźniki rezultatu ograniczają się do standardowych miar – liczby ludności podłączonej do sieci kanalizacyjnych albo wodociągowych oraz objętej selektywną zbiórką odpadów. Nie pokuszono się o obliczenie jaka będzie zmiana procentowa oczyszczanych ścieków komunalnych, jak zmieni się wielkość zrzutu fosforu do wód powierzchniowych, jak zmieni się masa wytwarzanych odpadów. Zdecydowanie lepszą miarą zamiast użytej liczby osób przyłączonych do kanalizacji byłaby liczba osób obsługiwanych przez oczyszczalnie ścieków.

Za dobry wskaźnik wpływu RPO na jakość środowiska należy uznać *Powierzchnię terenów rekultywowanych w wyniku realizacji projektów* (0,15 km<sup>2</sup>).

Realizacja RPO w pierwotnym kształcie przyczyniłaby się zapewne do wzrostu objętości nieoczyszczonych ścieków komunalnych, ponieważ przyrost liczby osób przyłączonych do sieci wodociągowych był wyższy od liczby osób przyłączanych do sieci kanalizacyjnych (odpowiednio 30 000 i 26 500 tys.). Błąd ten poprawiono i w dokumentach z roku 2012 wielkości te wynoszą odpowiednio 18 720 i 26 500. Pozytywną zmianą jest prawie trzykrotny wzrost docelowej długości sieci kanalizacyjnych. Niestety nie przełożyło się to na jakąkolwiek zmianę liczby przyłączonych do kanalizacji mieszkańców.

#### 4.2 Infrastruktura przeciwpowodziowa i racjonalna gospodarka zasobami wodnymi

Zaproponowanymi wskaźnikami w RPO są *Liczba projektów w zakresie infrastruktury przeciwpowodziowej* oraz *Liczba osób zabezpieczonych przed powodzią w wyniku realizacji projektów*. Ten drugi wskaźnik budzi zastrzeżenie, bo nie określa przy jakiej wielkości powodzi zabezpieczenie będzie skuteczne, a nie ma zabezpieczeń stuprocentowych w każdych warunkach atmosferyczno-hydrologicznych. Wskaźniki produktu w szczegółowych opisach priorytetów RPO WP zorientowane są wyłącznie na techniczny charakter projektów. Kilometry nowych wałów i uregulowanych cieków, nowe zbiorniki i inne budowle niewiele mają wspólnego z zasadą zrównoważonego rozwoju. Z kolei wskaźnik rezultatu *Wielkość obszaru chronionego przed powodzią* nie mierzy spadku zagrożenia powodziowego, skoro nie precyzuje o jakie obszary chodzi. W skrajnych przypadkach może to być miara utraconej retencji naturalnej, a więc wzrostu zagrożenia powodziowego w regionie. Nie ma żadnych wskaźników dla komponentu dotyczącego zarządzania ryzykiem powodziowym, ani dla działań zwiększających naturalną retencję zlewni.

W wartościach docelowych widoczny jest wpływ powodzi, jaka nawiedziła region w roku 2010. Z 0 do 8 wzrosła liczba zbiorników, natomiast liczba innych niż wały i zbiorniki budowli i urządzeń wzrosła z 5 do 132. Można się jedynie domyślać, że chodzi o budowle regulacyjne lub chroniące brzeg przed erozją, zazwyczaj nie zmniejszające zagrożenia powodziowego. Dowodem tego twierdzenia jest nie zmieniona liczba chronionych ludzi i powierzchnia chronionego terenu.

#### 4.3 Zachowanie oraz ochrona różnorodności biologicznej i krajobrazowej

Jedynym wskaźnikiem w RPO jest *Liczba projektów związanych z zachowaniem oraz ochroną różnorodności biologicznej i krajobrazowej*, co oczywiście trudno uznać za obiektywną miarę oddziaływania RPO na zasoby przyrodnicze regionu. Na podstawie opisu celów działania należałoby oczekiwać takich wskaźników rezultatu, jak powierzchnia ochronionych/odtworzonych siedlisk, liczba gatunków, których stan zagrożenia się zmniejszył czy liczba obszarów, którym przywrócono ciągłość ekologiczną. Podobnie brzmiące wskaźniki znalazły się w szczegółowym opisie priorytetów. Jednakże ani *Liczby zagrożonych gatunków objętych działaniami ochronnymi w ramach projektów* ani *Wielkości obszarów objętych oddziaływaniem projektów* nie można uznać za obiektywne miary „sukcesu” tego działania, bo nie odnoszą się do rezultatów końcowych.

W porównaniu do wersji z roku 2007 w dokumencie z 2011r. z 25 do 16 zmniejszyła się liczba projektów oraz powierzchnia obszarów objętych ich oddziaływaniem (z 10 000 do 2 000 ha), za to wzrosła liczba gatunków objętych działaniami. Z uwagi na opisane powyżej wady zastosowanych wskaźników trudno tę zmiany ocenić.

Tab. 6.4.1 Wartości poszczególnych wskaźników RPO w dokumentach z roku 2007, 2011 i 2012. Liczby dotyczą roku docelowego – 2013

Działanie	Wskaźnik	RPO WP październik 2007*	RPO WP grudzień 2011	Szczegółowy opis priorytetów wrzesień 2012
2.1	Długość nowych linii kolejowych	3	3	3
2.1	Długość zrekonstruowanych linii kolejowych	50	50	50
2.1	Liczba zakupionego/zmodernizowanego taboru komunikacji miejskiej	27	100	100
2.1	Oszczędność czasu na zrekonstruowanych liniach kolejowych (min)	35	20	20
2.1	Liczba pasażerokilometrów w zakupionym/zmodernizowanym taborze miejskim	104 500	104 500	104 500
2.1	Przyrost liczby ludności korzystającej z komunikacji miejskiej wspartej w ramach programu (%)	1,5	1,5	1,5
2.2	Liczba projektów z zakresu energii odnawialnej	45	18	18

2.2	Liczba projektów mających na celu poprawę jakości powietrza	6	135	135
2.2	Dodatkowa moc zainstalowana energii ze źródeł odnawialnych (MW)	31	4	4
4.1	Długość wybudowanej sieci kanalizacyjnej	550	1545	1545
4.1	Liczba osób przyłączonych do sieci kanalizacyjnej w wyniku realizacji projektów (w nawiasie – liczba osób przyłączonych do sieci wodociągowych)	26 500 (30 000)	26 500 (18 720)	26 500 (18 720)
4.1	Liczba projektów z za kresu gospodarki odpadami	17	17	17
4.1	Powierzchnia terenów zrekultywowanych w wyniku realizacji projektów (km <sup>2</sup> )	0,15	0,15	0,15
4.1	Liczba osób objętych selektywną zbiórką odpadów	100 000	100 000	100 000
4.2	Liczba projektów w zakresie infrastruktury przeciwpowodziowej	15	15	15
4.2	Długość wybudowanych/zmodernizowanych wałów przeciwpowodziowych	brak (20)*	brak	20
4.2	Liczba wybudowanych/zmodernizowanych innych niż wały budowli/urządzeń przeciwpowodziowych oraz budowli/urządzeń melioracyjnych	brak (5)*	brak	132
4.2	Liczba wybudowanych zbiorników	brak (0)*	brak	8
4.2	Długość cieków poddanych regulacji lub innym pracom melioracyjnym (km)	brak (25)*	brak	25
4.2	Liczba osób zabezpieczonych przed powodzią	50 000	50 000	50 000
4.2	Wielkość obszaru chronionego przed powodzią (ha)	brak (17 900)*	brak	17 900
4.3	Liczba projektów związanych z zachowaniem oraz ochroną różnorodności biologicznej i krajobrazowej	25	16	16
4.3	Liczba zagrożonych gatunków objętych działaniami ochronnymi w ramach projektów	brak (15)	brak	20
4.3	Wielkość obszarów objętych oddziaływaniem projektów (ha)	brak (10 000)*	brak	2 000

\* Liczby w nawiasach pochodzą z dokumentu „Szczegółowy Opis Priorytetów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego na lata 2007 – 2013” z 26 marca 2008r.

#### Podsumowując:

- (-) środki przeznaczone na środowiskowe kategorie interwencji są w RPO z 2012r. o 30% mniejsze od środków na transport drogowy i lotniczy, a środki na rozwój kolei stanowią zaledwie ¼ środków na rozwój dróg**
- (-) w trakcie realizacji RPO wykreślono z budżetu kategorię 51 Promowanie bioróżnorodności i ochrony przyrody (w tym NATURA 2000), a o 50% zmniejszono środki na kategorię 44 Gospodarka odpadami komunalnymi i przemysłowymi**
- (-) pomiędzy rokiem 2007 a 2011 o 15% zmniejszono środki na rozwój kolei i tabor kolejowy, jednocześnie zwiększając alokację na transport drogowy i lotniczy o 22%**
- (-) żaden ze wskaźników realizacji celów RPO nie może być uznany za miarę zrównoważonego rozwoju**
- (+) trzykrotnie zwiększyła się w trakcie realizacji RPO wartość docelowa wskaźnika „długość wybudowanej sieci kanalizacyjnej” (niestety nie przełożyło się to na wzrost liczby osób przyłączonych do sieci kanalizacyjnych)**

## **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 RPO dokonano w oparciu o sprawozdanie roczne za rok 2011<sup>8</sup> wraz z załącznikami. Dodatkowo wykorzystano Raport końcowy z badania: znaczenie interwencji RPO województwa podkarpackiego na lata 2007-2013 w obszarze infrastruktury ochrony środowiska z 2011 roku. Zaawansowanie wdrażania RPO WP na koniec roku 2011 było bardzo różne w różnych osiach, działaniach i kategoriach interwencji. Najwyższe wykonanie przekroczyło ponad pięciokrotnie zakładany poziom finansowania (kategoria interwencji 59 „Rozwój infrastruktury kulturalnej „- 586%), a wykonanie w niektórych kategoriach interwencji wciąż jest na poziomie zerowym. Spośród kategorii interwencji zaliczonych do grupy prośrodowiskowych i wspierających rozwój zrównoważony najwyższym wykonaniem charakteryzuje się energia odnawialna – biomasa, gdzie zanotowano wykonanie na poziomie 138% RPO w wersji z 2011r (ale jest to zaledwie 15% pierwotnego planu z roku 2007!). Ponadto wysokim wykonaniem charakteryzują się transport miejski i oczyszczanie ścieków (odpowiednio 88 i 87% planu 2011 r., w obu kategoriach plan z 2007 r. został przekroczony). W grupie kategorii prośrodowiskowych nie wydano żadnych środków (tzn. nie zrealizowano żadnych projektów) w 4 kategoriach spośród 13: tabor kolejowy, ścieżki rowerowe, energia odnawialna wiatrowa, promowanie czystego transportu miejskiego. Stan zaawansowania finansowego wybranych kategorii interwencji pokazuje Ryc. 7a.

Analiza zaawansowania rzeczowego, mierzonego % wartości docelowych wskaźników realizacji RPO osiągniętym na koniec roku 2011 prowadzi do następujących wniosków:

Pozytywy :

- wybudowano 85% planowanej długości sieci kanalizacyjnych (za 87% planowanych środków) i przełożyło się to na znacznie wyższy wskaźnik liczby osób podłączonych do kanalizacji – 213%
- wskaźnik liczby zakupionego/zmodernizowanego taboru transportu miejskiego niemal osiągnął zakładany pułap;
- zrehabilitowano 80% powierzchni planowanej do rekultywacji w ramach projektów „odpadowych”;

Negatywy :

- nie wybudowano ani nie zmodernizowano żadnego odcinka linii kolejowej;
- liczba projektów z zakresu energii odnawialnej oraz mających na celu poprawę jakości powietrza zaledwie przekroczyła poziom 60%;
- wskaźniki projektów z zakresu gospodarki odpadami (liczba projektów, liczba osób objętych selektywną zbiórką odpadów) nie przekroczyły 50% poziomu docelowego;
- zrealizowano tylko 50% projektów dotyczących zachowania i ochrony różnorodności biologicznej i krajobrazowej, *de facto* żadnego dotyczącego *stricte* ochrony *ex situ* (patrz Ramka 1);

Ocena niejednoznaczna:

- zrealizowane projekty ochrony różnorodności biologicznej i krajobrazowej dotyczyły 100% liczby zakładanych gatunków, a zaledwie 4% zakładanej powierzchni (szczegóły poniżej w Ramce 1);
- dodatkowa moc zainstalowana energii ze źródeł odnawialnych (MW) przekroczyła ponad dwukrotnie poziom zakładany w 2011r. (podstawa – 4 MW, realizacja – 8,5 MW), ale stanowi to zaledwie 27% pierwotnego planu (poziom zainstalowanej mocy OZE wynosił w wersji RPO z 2007 roku 31 MW).

---

<sup>8</sup> Sprawozdanie roczne z realizacji Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego na lata 2007-2013 za rok 2011. Załącznik do uchwały nr 58/XVII/12 komitetu monitorującego RPO WP z dnia 26 czerwca 2012r.

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

Kategoria 51 wymieniona jest w Osi priorytetowej IV Ochrona środowiska i zapobieganie zagrożeniom, w działaniu 4.3 Zachowanie oraz ochrona różnorodności biologicznej i krajobrazowej. W Szczegółowym Opisie Priorytetów z marca 2008<sup>9</sup> obok kategorii 51 w działaniu tym wymienione są dodatkowo kategorie 48 – Zintegrowany system zapobiegania i kontroli zanieczyszczeń oraz 56 – Ochrona i waloryzacja dziedzictwa przyrodniczego. Jako niekorzystną zmianę należy odnotować brak kategorii 51 w najnowszej wersji uszczegółowienia RPO z roku 2011 (pozostała jedynie kategoria 56 – Ochrona i waloryzacja dziedzictwa przyrodniczego, należąca do priorytetu „Turystyka”).

Oś priorytetowa 6. Turystyka i kultura zawiera dwie kategorie, które dotyczyć mogą ochrony przyrody - 55 – Promowanie walorów przyrodniczych oraz 56 – Ochrona i waloryzacja dziedzictwa przyrodniczego. Jednak lista przykładowych projektów, wskaźniki produktu i rezultatu oraz lista kryteriów jakościowych, a także zakres finansowanych projektów wskazany w jedynym dotychczas ogłoszonym konkursie w roku 2009<sup>10</sup> wyraźnie pokazują, że projekty dotyczące ochrony i wspierania różnorodności biologicznej w ramach tego priorytetu raczej nie mogą być finansowane.

W kategorii 51 pierwotny poziom alokacji wynosił 2 735 320 EUR, po zmianach, w roku 2011 - 0 EUR. W okresie do końca 2011 roku na działanie 4.3 zorganizowano 2 konkursy, z których jeden rozstrzygnięto w analizowanym okresie<sup>11</sup>. Wśród potencjalnych beneficjentów, obok samorządów, jednostek Skarbu Państwa (np. parki narodowe), znalazły się organizacje pozarządowe i jednostki naukowe oraz PGL Lasy Państwowe. Maksymalny poziom dofinansowania dla wszystkich projektów wynosił 85% kosztów kwalifikowanych. Dofinansowanie miało charakter refundacji, z ograniczonymi możliwościami zaliczkowania, które jednak nie dotyczyły NGO. Ustalono następujące minimalne wartości kosztów kwalifikowanych projektów:

- centra edukacji ekologicznej – 100 tys. zł
- zachowanie różnorodności gatunkowej – 100 tys. zł
- ochrona siedlisk przyrodniczych, gatunków roślin, zwierząt i grzybów – 200 tys. zł
- budowa przejść dla zwierząt, likwidacja barier ekologicznych – 500 tys. zł
- plany ochrony – bez dolnego limitu.

Na konkurs ogłoszony 15.02.2009r. opiewający na kwotę dofinansowania 23 068 485,51 zł wpłynęło 11 wniosków na łączną sumę dofinansowania 3 614 172,78 zł<sup>12</sup> (15,7% dostępnej puli). Na etapie oceny formalnej odrzucono 3 wnioski (ich zakres nie jest znany). Na liście wskaźników, mogącej mieć wpływ na merytoryczną ocenę jakościową znalazło się kilkadziesiąt nowych wskaźników, których nie znaleziono ani w samym RPO, ani w jego uszczegółowieniu. Zestaw ten mógł promować określone typy projektów (centra edukacji ekologicznej, działania promocyjne i kampanie) kosztem innych (projekty ochrony gatunków i siedlisk oraz budowy przejść dla zwierząt).

Z 8 wniosków, które otrzymały ocenę pozytywną i zostały wybrane do dofinansowania (wnioskowana kwota dofinansowania - 2 650 995,84 zł) 5 dotyczyło budowy centrów edukacji ekologicznej, po jednym: ochrony *ex situ* gatunków roślin w arboretum w Bolestraszczykach, pielęgnacji i konserwacji pomników przyrody w Nadleśnictwie Kolbuszowa oraz rewaloryzacji zabytkowego Parku Zamkowego w Lesku połączonego z edukacją ekologiczną mieszkańców i turystów. Wśród zakwalifikowanych do wsparcia finansowego nie znalazł się żaden projekt dotyczący ochrony gatunków lub siedlisk czy budowy przejść dla zwierząt. Beneficjentami zostało 5 gmin, 2 nadleśnictwa i Arboretum.

<sup>9</sup> Szczegółowy Opisz Priorytetów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego na lata 2007-2013. Załącznik do uchwały nr 102/1724/08 Zarządu Województwa Podkarpackiego w Rzeszowie z dnia 26 marca 2008 r.

<sup>10</sup> [http://www.wrota.podkarpackie.pl/pl/rpo/vademecum/nabor\\_3](http://www.wrota.podkarpackie.pl/pl/rpo/vademecum/nabor_3)

<sup>11</sup> <http://www.wrota.podkarpackie.pl/res/rpo/wyniki/>

<sup>12</sup> [http://www.wrota.podkarpackie.pl/pl/rpo/aktualnosci/090408\\_nabor](http://www.wrota.podkarpackie.pl/pl/rpo/aktualnosci/090408_nabor)

Podobny przebieg miał konkurs przeprowadzony w roku 2012 – na 20 projektów wybranych do współfinansowania ze środków EFRR 17 dotyczyło centrów edukacji ekologicznej<sup>13</sup>. O ile nie podważa się zasadności wspierania edukacji ekologicznej, to poważne wątpliwości budzi skala wsparcia dla tego typu projektów przy braku wsparcia (braku aplikacji?) dla projektów rzeczywiście służących ochronie bioróżnorodności.

Rezultat końcowy takiego przebiegu konkursów negatywnie odbije się na osiągnięciu zakładanych wskaźników rezultatu działania 4.3 RPO, a patrząc na tytuły projektów zakwalifikowanych do dofinansowania trudno się zgodzić z punktem sprawozdania za rok 2011 dotyczącym osiągnięcia wskaźnika liczby ochronionych gatunków w 100%. Opierając się na zapisach dokumentu ewaluacyjnego z roku 2011<sup>14</sup> można odnieść wrażenie, że mamy do czynienia z brakiem rozumienia pojęcia ochrony bioróżnorodności. Na stronie 113 możemy tam przeczytać m.in. „projekty z zakresu ochrony bioróżnorodności powinny wzmocniać potencjał społeczno-gospodarczego (pisownia oryginalna) i koncentrować się na małej infrastrukturze turystycznej ora na budowie przydomowych oczyszczalni ścieków, na terenach gdzie występują np. siedliska ptaków chronionych”. A także, że „należy koncentrować (się) na adaptacji do zmian klimatycznych. W tym celu powinno się promować projekty z zakresu bioróżnorodności realizowane na terenach miejskich, gdzie w ramach projektów należy tworzyć zieleń miejską, służącą rekreacji mieszkańców. (...) Drugim rodzajem projektów z zakresu adaptacji do zmian klimatycznych są projekty polegające retencjonowaniu wód opadowych na obszarach miejskich.”

Ocenia się, że o braku aplikacji dotyczących *stricte* ochrony różnorodności biologicznej zdecydowało kilka czynników:

- System refundacji wydatków, co w praktyce eliminowało niektórych beneficjentów, np. organizacje pozarządowe.
- Do wszystkich wniosków należało dołączyć studium wykonalności, co po pierwsze, jest kosztowne i czasochłonne (trudne do przygotowania przez organizacje ekologiczne), a po drugie, trudne w wypadku projektów ochrony przyrody. Dodatkowa trudność polega na tym, że studia wykonalności mają zawierać analizę finansową i analizę ekonomiczną, które „są jednymi z najistotniejszych aspektów oceny przedsięwzięcia”<sup>15</sup>;
- Ustalono zróżnicowane brzegowe warunki finansowe dla różnych kategorii projektów. Minimalna wartość kosztów kwalifikowanych dla projektów z zakresu ochrony siedlisk przyrodniczych, gatunków roślin, zwierząt i grzybów upośledzały tę grupę i praktycznie wykluczały lokalne organizacje pozarządowe spośród beneficjentów.
- W jednym konkursie, przy użyciu tych samych kryteriów jakościowych oceniano wszystkie rodzaje projektów. To stawiało projekty ochrony/odtworzenia siedlisk, ochrony gatunków czy budowy przejść dla zwierząt na gorszej pozycji w stosunku do projektów z zakresu edukacji ekologicznej. Np. uprzywilejowane są projekty budowy ośrodków edukacji ekologicznej, które na Podkarpaciu można łatwo przypisać do któregoś z obszarów Natura 2000 (maksymalna ocena w kryterium 2). Z kolei w kryterium 3 upośledzone co do zasady mogą być projekty budowy przejść dla zwierząt, skoro ich zakres przestrzennego oddziaływania został *a priori* ograniczony do 100 ha<sup>16</sup>, co jest oczywiście wartością znacznie zaniżoną w stosunku do rzeczywistej wielkości areałów osobniczych i areałów stad/rodzin poszczególnych gatunków.

<sup>13</sup> [http://www.wrota.podkarpackie.pl/res/rpo/Aktualnosci/2012/06/lista\\_4\\_3.pdf](http://www.wrota.podkarpackie.pl/res/rpo/Aktualnosci/2012/06/lista_4_3.pdf)

<sup>14</sup> Badanie ewaluacyjne „Znaczenie interwencji RPO Województwa Podkarpackiego na lata 2007-2013 w obszarze infrastruktury ochrony środowiska”

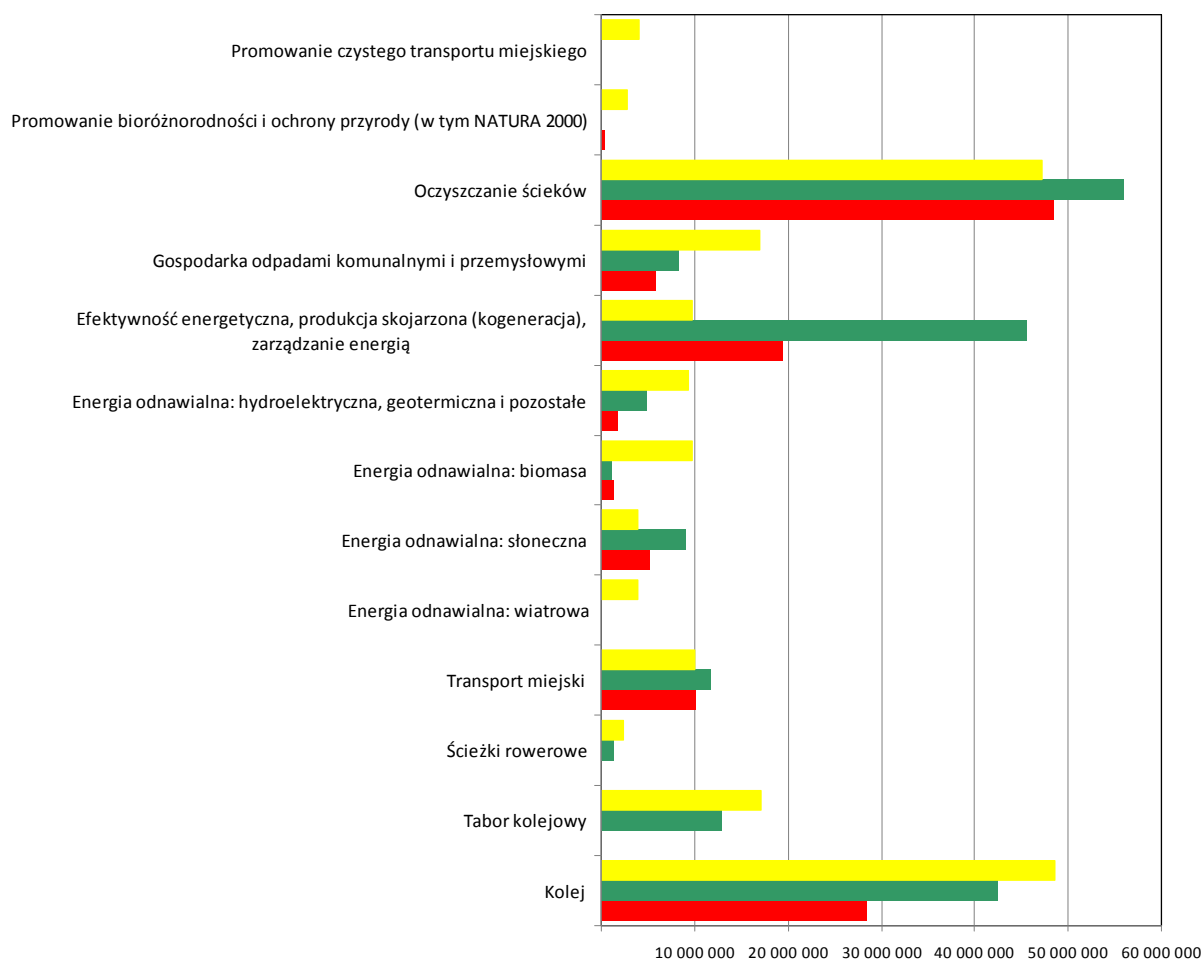
<sup>15</sup> Kryteria wyboru finansowanych operacji w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego na lata 2007-2013, Załącznik nr 3 do uchwały Komitetu Monitorującego Regionalny Program Operacyjny Województwa Podkarpackiego na lata 2007-2013 nr 13/IV/09 z dnia 28 stycznia 2009r

<sup>16</sup> Załącznik nr 8 do Regulaminu konkursu. Wyjaśnienia do kryteriów oceny merytorycznej – jakościowej. Projekty z zakresu Zachowanie oraz ochrona różnorodności biologicznej i krajobrazowej – działanie 4.3



**Ryc. 7a** Stan wdrażania w wybranych kategoriach interwencji (sprawozdanie 2011 *versus* założenia RPO 2007, RPO 2011)

żółty – plan 2007, zielony - plan 2011, czerwony – wykonanie na koniec 2011

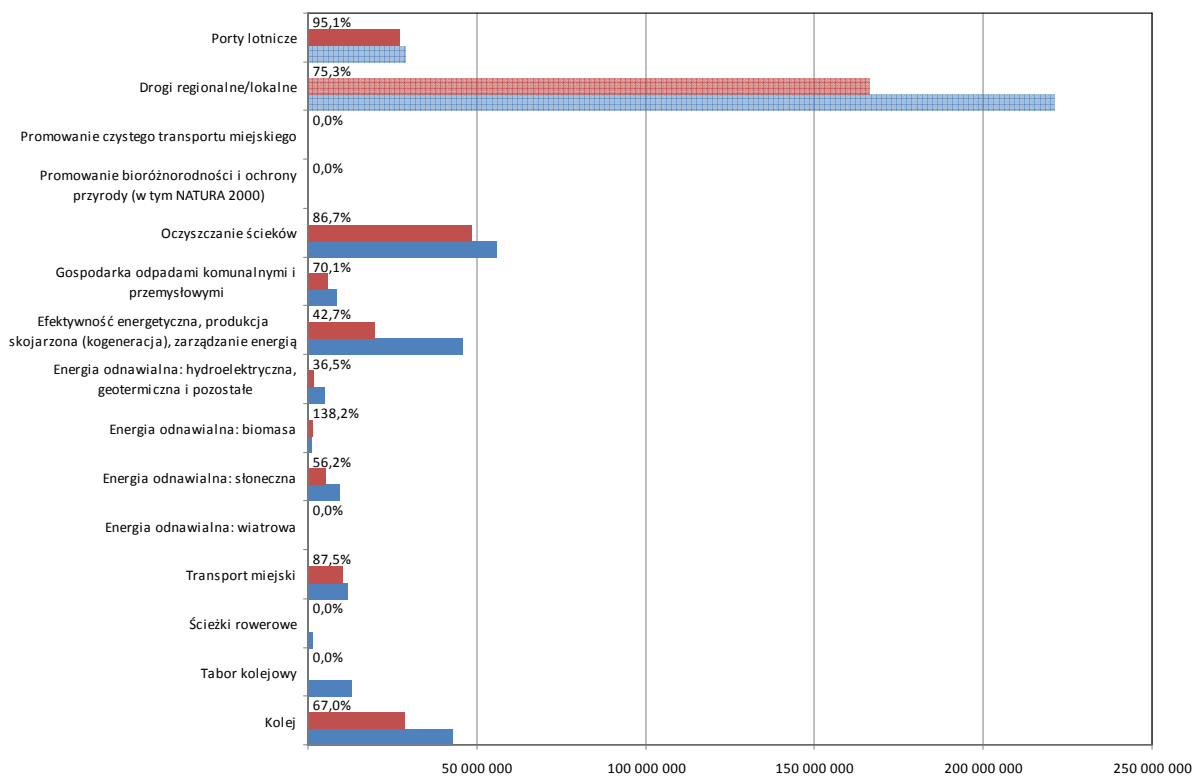


Porównanie zmian w alokacjach oraz wykonanie budżetu (Ryc. 7b) w kategoriach interwencji, które możemy uznać za wspierające zrównoważony rozwój z tymi, które dotyczą transportu drogowego i lotniczego prowadzi do konkluzji o uprzywilejowanej pozycji tej drugiej grupy:

- w planie budżetu wsparcia udział kategorii prośrodowiskowych nieznacznie zmalał, a transportu drogowych i lotniczego znacznie wzrósł pomiędzy rokiem 2007 a 2011 (odpowiednio z 16,3% do 16,1% oraz z 17,9 do 20,82%);
- zaawansowanie wykonania jest dużo korzystniejsze w kategoriach transportu lotniczego i drogowego – 23,8% wartości wszystkich zrealizowanych projektów w porównaniu do 14,91% łącznego udziału wykonania wszystkich kategorii prośrodowiskowych.

Niekorzystnie wypada też zestawienie samych kategorii transportowych, gdzie zaawansowanie realizacji projektów transportu kolejowego (kolej – 67%, tabor kolejowy – 0% zdecydowanie pozostaje w tyle za transportem drogowym i lotniczym (odpowiednio 75% i 95%).

**Ryc. 7b** Stan wdrażania w wybranych kategoriach interwencji na tle środków wydatkowanych na wsparcie transportu drogowego i lotniczego (sprawozdanie 2011 *versus* założenia RPO 2011)



**Podsumowując:**

**(+) realizacje budżetów kategorii transport miejski oraz oczyszczanie ścieków charakteryzują się wysokim wykonaniem i przekłada się to na wysokie zaawansowanie rzeczowe**

**(+) trzykrotnie zwiększyła się w trakcie realizacji RPO wartość docelowa wskaźnika „długość wybudowanej sieci kanalizacyjnej” (niestety nie przełożyło się to na wzrost liczby osób przyłączonych do sieci kanalizacyjnych)**

**(-) w 4 kategoriach - tabor kolejowy, ścieżki rowerowe, energia odnawialna wiatrowa, promowanie czystego transportu miejskiego nie poniesiono dotychczas żadnych wydatków**

**(-) pomiędzy rokiem 2007 a 2011 o 15% zmniejszono środki na rozwój kolei i tabor kolejowy, jednocześnie zwiększając alokację na transport drogowy i lotniczy o 22%**

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

**(-) porównanie zaawansowania finansowego realizacji poszczególnych kategorii interwencji prowadzi do wniosku o uprzywilejowanej pozycji transportu drogowego i lotniczego w stosunku do kategorii uznawanych za prośrodowiskowe**

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

**Podsumowanie:**

- Założenia RPO koncentrują się na bieżącym rozwoju gospodarczym, bez wyraźnego odwołania się do koncepcji rozwoju zrównoważonego rozwoju. W dokumencie odnotowano wysokie walory przyrodnicze województwa oraz konieczność powstrzymania degradacji środowiska, które negatywnie wpływa na jakość życia mieszkańców.
- W konstruowaniu RPO ochronie środowiska poświęcono oddzielną oś priorytetową, a działania na rzecz zrównoważonego rozwoju znalazły się w sumie w trzech spośród siedmiu osi. Ochrona bioróżnorodności została wydzielona jako odrębne działanie w osi dotyczącej ochrony środowiska, w

którym zawarto szeroką gamę projektów rzeczywiście służących wspieraniu różnorodności biologicznej. Działanie dotyczące ochrony przeciwpowodziowej zawiera zarówno rozwiązania prośrodowiskowe, jak i bardzo szkodliwe, a często nieuzasadnione rozwiązania techniczne.

- Koncepcję wprowadzenia punktowych kryteriów jakościowych na etapie oceny merytoryczno-technicznej należy uznać za dobre rozwiązanie. Jednak dobór kryteriów w wielu wypadkach budzi wątpliwości, m.in. z powodu ich redundancji, niezgodności ze wskaźnikami RPO, braku klarowności, niejednoznaczności. W wielu działaniach nie zdefiniowano żadnych kryteriów promujących rozwój zrównoważony. Negatywnie ocenia się uznaniowe kryterium strategiczne oraz częste zmiany w kryteriach w trakcie realizacji RPO.
- W podziale środków działania prośrodowiskowe znalazły się w pozycji upośledzonej w stosunku do transportu drogowego i lotniczego, a w trakcie realizacji RPO stan ten się pogorszył. Na rozwój kolei przeznaczono czterokrotnie mniej pieniędzy niż na drogi. W trakcie realizacji RPO wykreślono z budżetu kategorię 51 Promowanie bioróżnorodności..., a o 50% zmniejszono środki na kategorię 44 Gospodarka odpadami... .
- Żaden ze wskaźników realizacji celów RPO nie może być uznany za miarę zrównoważonego rozwoju. W okresie 2007-2011 dokonywano zmian wartości wskaźników, co w zasadzie uniemożliwia obiektywną ocenę realizacji RPO. W zmianach tych brak jest konsekwencji, bo zmiana wskaźnika produktu nie przekłada się na zmianę wskaźnika rezultatu.
- W ocenie postępów wdrażania RPO pozytywnie należy ocenić wysokie zaawansowanie budowy sieci kanalizacyjnych, zakupu taboru transportu miejskiego oraz rekultywacji obszarów zdegradowanych. Za niekorzystne należy uznać niskie zaawansowanie projektów odpadowych (i równoczesne zmniejszenie budżetu o połowę!) oraz bardzo małą liczbę projektów ochrony siedlisk i gatunków oraz przywracania łączności ekologicznej. Niepokojący jest fakt, iż w 4 kategoriach - tabor kolejowy, ścieżki rowerowe, energia odnawialna wiatrowa, promowanie czystego transportu miejskiego do końca 2011r. nie podpisano nawet żadnej umowy.

#### **Rekomendacje dla przyszłego programowania:**

- Osie, opisy działań:
  - zagwarantować, że lista projektów kluczowych będzie ograniczona do minimum, nie będzie ewoluowała w trakcie wdrażania RPO, będzie faktycznie dotyczyć najważniejszych z perspektywy województwa przedsięwzięć i będzie zawierać projekty wspierające zrównoważony rozwój,
  - powiązać ściśle projekty zaopatrzenia w wodę z projektami oczyszczania ścieków,
  - tak zdefiniować zakres projektów w kategorii 51, aby faktycznie dotyczyły one ochrony i odtwarzania gatunków i siedlisk oraz przywracania łączności ekologicznej, wyłączając z tej kategorii projekty dot. centrów edukacji ekologicznej,
  - zawęzić listę projektów ochrony przeciwpowodziowej do faktycznych działań ograniczających ryzyko i zagrożenie, kładąc nacisk na kompleksowe rozwiązania w skali zlewni, a także działania adaptacyjne na obszarach zagrożonych.
- Kryteria oceny projektów:
  - zrezygnować z kryterium strategicznego albo ściśle powiązać punktację ze zgodnością z dokumentami strategicznymi województwa,
  - utrzymać punktową ocenę jakościową, dostosowując zestaw kryteriów do celów poszczególnych działań i unikając kryteriów nakładających się oraz nie pozwalających na ocenę zobiektywizowaną,
  - wprowadzić we wszystkich działaniach kryteria promujące zrównoważony rozwój,
  - w projektach ochrony przeciwpowodziowej wprowadzić precyzyjne kryteria dopuszczające oparte m.in. na art. 4 (7) Ramowej Dyrektywy Wodnej.

- Środki i wskaźniki:
  - zwiększyć środki na transport przyjazny środowisku, a zmniejszyć na rozwój dróg,
  - zapewnić środki na projekty odpadowe adekwatne do zakładanych celów,
  - zapewnić stabilność alokacji na poszczególne kategorie interwencji,
  - ściślej powiązać wskaźniki rezultatu z celami RPO,
  - wdrożyć mechanizm uniemożliwiający dokonywanie zmian wielkości wskaźników w zależności od zaawansowania wdrażania poszczególnych działań i osi,
  - wdrożyć mechanizmy równomiernego i zgodnego z założeniami wydatkowania środków,
  - wprowadzić zasadę pełnego zaliczkowania projektów ochrony różnorodności biologicznej realizowane przez organizacje pozarządowe.