

**Analiza wdrażania funduszy UE
w Regionalnym Programie Operacyjnym 2007-2013 Województwa Wielkopolskiego
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	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	9
5. Projekty kluczowe a zrównoważony rozwój	15
6. Alokacje środków finansowych a zrównoważony rozwój	16
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	22
8. Podsumowanie i wnioski do programowania na lata 2014-2020.....	25

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

Cel nadrzędny Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego¹ (dalej: WRPO) - „wzmocnienie potencjału rozwojowego Wielkopolski na rzecz wzrostu konkurencyjności i zatrudnienia” - nawiązuje bezpośrednio do celu generalnego strategii rozwoju województwa.

Na cel główny składają się trzy cele szczegółowe:

- Poprawa warunków inwestowania
- Wzrost aktywności zawodowej mieszkańców
- Wzrost udziału wiedzy i innowacji w gospodarce rozwoju

Ani cel główny, ani żaden z celów szczegółowych nie nawiązuje do koncepcji zrównoważonego rozwoju.

Omawiając realizację strategii programu wymieniono trzy kwestie horyzontalne:

- zrównoważony rozwój
- efektywność energetyczna
- równość szans

W WRPO prawidłowo zdefiniowano warunki zgodności z zasadą zrównoważonego rozwoju. Wśród nich wymieniono m.in.:

- zachowanie możliwości odtwarzania się zasobów odnawialnych,
- efektywne użytkowanie zasobów nieodnawialnych i dążenie do ich zastępowania substytutami,
- stopniowe eliminowanie z procesów gospodarczych substancji niebezpiecznych i toksycznych,
- ograniczanie uciążliwości dla środowiska,
- stała ochrona i odtwarzanie różnorodności biologicznej,
- uspołecznienie procesów podejmowania decyzji dotyczących zwłaszcza lokalnego środowiska,
- dążenie do zapewnienia poczucia bezpieczeństwa ekologicznego mieszkańcom

Ponadto zadeklarowano pełną zgodność współfinansowanych projektów z dyrektywami ptasią i siedliskową. W strategii programu uwzględniono bezpośrednie oddziaływanie na środowisko przyrodnicze poprzez projekty infrastruktury ochrony środowiska i ochrony przyrody oraz pośrednie – poprzez narzucenie standardów środowiskowych wszystkim projektom realizowanym w ramach WRPO.

Pozytywnie ocenia się również potraktowanie w sferze deklaratywnej zagadnień dotyczących energetyki. Za najważniejsze uznano efektywność energetyczną na wszystkich etapach – wytwarzania, przesyłu i wykorzystania oraz wsparcie dla odnawialnych źródeł energii.

2. Zrównoważony rozwój w założeniach regionalnego programu operacyjnego

Zasada zrównoważonego rozwoju dość mocno została zaakcentowana wśród kwestii horyzontalnych ważnych dla strategii wdrażania programu (patrz rozdział poprzedni). Podkreślić należy zgodność pojmowania tej zasady w WRPO z powszechnie znanymi definicjami rozwoju zrównoważonego.

Wśród dokumentów wyjściowych do tekstu programu wymieniono m.in. Program ochrony środowiska, Regionalny Program Operacyjny Polityki Leśnej Państwa, Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Wielkopolskiego.

W diagnozie podkreśla się małe zasoby wodne i częste deficyty wody. Podstawowym źródłem zaopatrzenia ludności w wodę są wody podziemne – zwrócono uwagę na potrzebę ich lepszej ochrony. Wprawdzie niską lesistość uznano za jeden z czynników zachwianego bilansu wodnego, to w podstawowych działaniach zalesień nie wymieniono. Natomiast jako główny środek poprawy bilansu

¹ WRPO na lata 2007-2013 z sierpnia 2007 (wersja 7.0) oraz uaktualnienie WPRP z grudnia 2011 (wersja 8.1)

wodnego województwa wymieniono małą retencję. Nie przeanalizowano jednak, jak zbiorniki małej retencji mogłyby ograniczyć skutki susz w regionie, które dotyczą ok. 1 mln ha gruntów i powodują straty rzędu kilkuset milionów złotych. Powodziami mogą być dotknięte wg WRPO głównie nisko zaludnione obszary rolnicze, a największe zagrożenie stanowią deszcze nawalne. Jako środek zaradczy proponuje się zwiększenie retencji zbiornikowej i budowę polderów.

Wg WRPO Wielkopolska charakteryzuje się nierównomiernym rozmieszczeniem walorów przyrodniczych, ale łączna powierzchnia parków narodowych, krajobrazowych oraz rezerwatów przyrody jest znaczna i stanowi 5% województwa. Wymieniono również 45 obszarów Natura 2000, z tego 25 z shadow list z 2006 roku. Walory przyrodnicze oraz sieć obszarów chronionych postrzegana jest jako potencjał rozwoju turystyki. W diagnostycznej części poświęconej gospodarce podkreślono w podrozdziale dotyczącym turystyki dobrze rozwiniętą sieć szlaków rowerowych. Wskazano również obszary atrakcyjne turystycznie z uwagi na wysokie walory przyrodniczo-krajobrazowe. Jako wspierające rozwój zrównoważony należy uznać propagowanie „miękkiej turystyki”, która pojawia się w wielu miejscach WRPO, np. jako element rozwoju obszarów wiejskich (agroturystyka) czy w części dotyczącej kultury w postaci rekomendacji zwiększenia wykorzystania dziedzictwa kulturowego dla rozwoju turystyki.

Środowisku przyrodniczemu sporo miejsca poświęcono w analizie SWOT. Jako silne strony wymieniono m.in. duży udział obszarów nie zdegradowanych, wysoki odsetek obszarów chronionych, w tym Natura 2000, zmniejszanie emisji zanieczyszczeń. Słabe strony to m.in. rosnąca antropopresja, niska lesistość i ubogie zasoby wodne oraz zły stan infrastruktury środowiskowej i niski stopień wykorzystania energii odnawialnej. Wśród trzech zagrożeń za najważniejsze należy uznać fragmentację (w tekście jest błędnie „defragmentacja” – uwaga JE) korytarzy ekologicznych.

WRPO zauważa rolę, jaką w województwie pełnią organizacje pozarządowe (NGO), w tym - ekologiczne. Z uwagi na duży potencjał NGO, również jako ważnego pracodawcy, postuluje się poprawę warunków ich działania.

W analizie infrastruktury transportowej zwrócono uwagę na niską jakość linii kolejowych, przy wysokim, na tle Polski i UE, ich zagęszczeniu, jednak nie przełożyło się to na konkretne rekomendacje. Na cztery rekomendacje dotyczące infrastruktury transportowej trzy dotyczą transportu drogowego i lotniczego. Z kolei w części poświęconej publicznemu transportowi miejskiemu na uwagę zasługują informacje o dynamicznym rozwoju małych firm transportu publicznego oraz o planach integracji pasażerskich przewozów kolejowych z tramwajowymi. Jako negatywne zjawiska odnotować należy spadek przewozów pasażerskich w komunikacji miejskiej Poznania oraz dekapitalizację taboru, nie spełniającego przy tym standardów środowiskowych. Jako rozwiązanie tych problemów wskazano zwiększenie oferty przewozowej oraz integrację różnych systemów i promocję transportu zbiorowego.

Omawiając infrastrukturę energetyczną zwrócono uwagę na niedorozwój sieci przesyłowej i niedostateczny rozwój energetyki odnawialnej. W efekcie, w rekomendacjach znalazły się promocja OZE oraz zwiększenie efektywności energetycznej.

W analizie zaopatrzenia w wodę i oczyszczania ścieków komunalnych uderzająca jest dysproporcja pomiędzy długością sieci wodociągowych (wskaźnik długości sieci rozdzielczej na 100 km² znacznie przekracza średnią krajową) a kanalizacyjnych (wskaźnik poniżej średniej krajowej). O ile z wodociągów korzystało 92% ludności województwa, to z kanalizacji tylko 58%. Zwrócono uwagę na niekorzystną tendencję w ostatnich latach, gdy tempo wzrostu liczby ludności korzystającej z wodociągów przewyższało tempo budowy sieci kanalizacyjnych i oczyszczalni ścieków. Znalazło to odbicie w zaleceniach dotyczących zwiększenia liczby mieszkańców obsługiwanych przez oczyszczalnie ścieków. Należy podkreślić właściwość takiego podejścia, dopuszczającego oczyszczanie ścieków dowożonych z przydomowych osadników, bez konieczności budowy rozbudowanych i kosztownych w eksploatacji sieci kanalizacyjnych na terenach rozproszonej zabudowy wiejskiej.

W odniesieniu do gospodarki odpadami wskazano na niski stopień segregacji i recyklingu odpadów oraz brak skutecznego systemu zagospodarowania odpadów niebezpiecznych. Celem uporządkowania gospodarki odpadowej postuluje się wzrost udziału odpadów segregowanych oraz wykorzystanie odpadów jako źródła energii. Ograniczeniu emisji zanieczyszczeń do atmosfery, w szczególności komunikacyjnych, mają służyć modernizacja systemów transportowych i ciepłowniczych, wzrost udziału oze w produkcji energii oraz energetyczne wykorzystanie odpadów na składowiskach.

WRPO przewiduje stosowanie mechanizmów zabezpieczających przed realizacją projektów o negatywnych skutkach środowiskowych. Przyjęto, że projekty współfinansowane w ramach programu muszą być w pełni zgodne z wymaganiami dyrektyw siedliskowej i ptasiej, a zatem nie będą współfinansowane projekty negatywnie oddziałujące na obszary Natura 2000, w tym na obszary potencjalne z „shadow list”. Odpowiednie mechanizmy zostaną wypracowane i wdrożone na etapie definiowania kryteriów kwalifikacyjnych.

Podsumowując:

(+) założenia WRPO w wielu miejscach nawiązują do zasad zrównoważonego rozwoju

(+) w założeniach, a szczególnie w analizie SWAT, bardzo rzetelnie przeanalizowano stan i perspektywy środowiska przyrodniczego

(-) choć w diagnozie dostrzeżono zły stan transportu kolejowego i masowego transportu miejskiego, rekomendacje skupiają się na transporcie drogowym i lotniczym

(+) w sferze deklaratywnej zaplanowano wdrożenie mechanizmów eliminowania projektów szkodliwych dla środowiska

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 Wielkopolskiego regionalnego programu operacyjnego² (dalej również jako SOPPO)wymienia następujące osie priorytetowe i działania:

Priorytet I. Konkurencyjność przedsiębiorstw

- Działanie 1.1 Rozwój mikroprzedsiębiorstw
- Działanie 1.2 Wsparcie rozwoju MSP
- Działanie 1.3 Rozwój systemu finansowych instrumentów wsparcia przedsiębiorczości
- Działanie 1.4 Wsparcie przedsięwzięć powiązanych z Regionalną Strategią Innowacji
- Działanie 1.5 Promocja regionalnej gospodarki
- Działanie 1.6 Rozwój sieci i kooperacji
- Działanie 1.7 Przygotowanie terenów inwestycyjnych

Priorytet II. Infrastruktura komunikacyjna

- Działanie 2.1 Wzmocnienie regionalnego układu powiązań drogowych (drogi wojewódzkie z wyłączeniem dróg wojewódzkich w miastach na prawach powiatu)
- Działanie 2.2 Poprawa dostępności do regionalnego i ponadregionalnego układu drogowego (drogi wojewódzkie w miastach na prawach powiatu, powiatowe i gminne)
- Działanie 2.3 Modernizacja regionalnego układu kolejowego
- Działanie 2.4 Tabor kolejowy dla regionalnych przewozów pasażerskich
- Działanie 2.5 Rozwój miejskiego transportu zbiorowego
- Działanie 2.6 Rozwój regionalnej infrastruktury lotniczej

² Szczegółowy opis priorytetów programu operacyjnego. Wersja 6.0. WRPO na lata 2007-2013. Załącznik nr 2 do Uchwały Nr 2866/2012 Zarządu Województwa Wielkopolskiego z dnia 20 grudnia 2012 r.

- Działanie 2.7 Infrastruktura społeczeństwa informacyjnego
- Działanie 2.8 Zapewnienie dostępu do internetu szerokopasmowego
- Priorytet III. Środowisko przyrodnicze**
- Działanie 3.1 Racjonalizacja gospodarki odpadami i ochrona powierzchni ziemi
- Działanie 3.2 Infrastruktura energetyczna przyjazna środowisku
- Działanie 3.3 Wsparcie ochrony przyrody
- Działanie 3.4 Gospodarka wodno-ściekowa
- Działanie 3.5 Wzmocnienie ochrony przeciwpowodziowej zagrożonych obszarów oraz zwiększenie retencji na terenie województwa
- Działanie 3.6 Poprawa bezpieczeństwa środowiskowego i ekologicznego
- Działanie 3.7 Zwiększenie wykorzystania odnawialnych zasobów energii
- Priorytet IV. Rewitalizacja obszarów problemowych**
- Działanie 4.1 Rewitalizacja obszarów miejskich
- Działanie 4.2 Rewitalizacja zdegradowanych obszarów przemysłowych i powojennych
- Priorytet V. Infrastruktura dla kapitału ludzkiego**
- Działanie 5.1 Infrastruktura szkolnictwa wyższego
- Działanie 5.2 Rozwój infrastruktury edukacyjnej, w tym kształcenia ustawicznego
- Działanie 5.3 Poprawa warunków funkcjonowania systemu ochrony zdrowia w województwie
- Działanie 5.4 Wzmocnienie pozostałej infrastruktury społecznej
- Priorytet VI. Turystyka i środowisko kulturowe**
- Działanie 6.1 Turystyka
- Działanie 6.2 Rozwój kultury i zachowanie dziedzictwa kulturowego
- Priorytet VII. Pomoc techniczna**
- Działanie 7.1 Wsparcie instytucjonalno-kadrowe procesu zarządzania i wdrażania WRPO
- Działanie 7.2 Informacja i promocja WRPO

W priorytecie I jedynie działanie 1.7 Przygotowanie terenów inwestycyjnych zawiera wsparcie dla budowy sieci kanalizacyjnych, jako elementu uzbrojenia terenu.

Priorytet II zawiera kilka działań, które należy zakwalifikować jako pro-środowiskowe. Już samo wyraźne rozdzielanie działań wspierających różne rodzaje transportu, z wyraźnym podziałem środków należy uznać za rozwiązanie właściwe. Z uwagi na dominację w budżecie działań ukierunkowanych na transport drogowy (ponad trzykrotnie więcej niż na kolej) podział tych środków nie jest satysfakcjonujący, jeśli użyjemy w ocenie kryterium zgodności z zasadą zrównoważonego rozwoju (patrz rozdział 6). Na plus obu działań dotyczących dróg należy odnotować wpisanie ścieżek rowerowych oraz zieleni przydrożnej wśród obiektów infrastruktury towarzyszącej.

Działanie 2.3 Modernizacja regionalnego układu kolejowego ma na celu poprawę regionalnych połączeń kolejowych. W efekcie założono zwiększenie liczby podróży, skrócenie czasu przejazdu i wzrost bezpieczeństwa, szczególnie na połączeniach z aglomeracją poznańską.

Działanie 2.4 Tabor kolejowy dla regionalnych przewozów pasażerskich ma służyć zwiększeniu standardu usług z zakresu regionalnego transportu kolejowego. W uzasadnieniu podkreślono poprawę komfortu podróży, jako czynnika wzrostu konkurencyjności kolei w stosunku do transportu samochodowego i lotniczego. Oba działania dotyczące kolei uzasadniane są dużą rolą transportu kolejowego w układzie transportowym Wielkopolski. Plany utrzymania lub poprawy tego stanu niewątpliwie wspierają zrównoważony rozwój regionu.

Wysoką rangę (środki na poziomie działania 2.2) nadano działaniu 2.5 Rozwój miejskiego transportu zbiorowego, w ramach którego zaplanowano szereg różnych rodzajów projektów służących dostosowaniu infrastruktury miejskiego transportu publicznego do potrzeb mieszkańców. W schemacie I Projekty infrastrukturalne znalazły się m.in. budowa i modernizacja torowisk tramwajowych oraz traktacji zasilającej, budowa parkingów „parkuj i jedź” zmniejszających udział samochodów osobowych w ruchu

miejskim, budowa i i rozbudowa zajezdni transportu publicznego, infrastruktura służąca obsłudze pasażerów, natomiast schemat II zawiera zakup nowego taboru dla potrzeb miejskiego transportu publicznego.

Priorytetem, co do którego można oczekiwać największego wsparcia dla projektów pro-środowiskowych, jest priorytet VIII Środowisko przyrodnicze. Jego nazwa jest nieco niefortunna, bo sugeruje wsparcie dla projektów dotyczących przyrody, podczas gdy zawiera całe spektrum działań dotyczących odpadów, gospodarki wodno-ściekowej, efektywności energetycznej i odnawialnych źródeł energii, ochrony przeciwpowodziowej i zwiększenia bezpieczeństwa ekologicznego, a wsparcie ochrony przyrody ma w budżecie priorytetu najmniejszy udział.

Działanie 3.1 Racjonalizacja gospodarki odpadami i ochrona powierzchni ziemi ma na celu zwiększenia udziału odpadów podlegających recyklingowi oraz rekultywację terenów zdegradowanych (zamykane nieczynne składowiska odpadów). Niepokojące jest to, że na jednym poziomie stawia się takie rozwiązania pro-środowiskowe jak segregacja i odzyskiwanie odpadów, kompostownie i urządzenia do odzyskiwania biogazu oraz dużo mniej przyjazne środowisku spalarnie i instalacje do termicznej obróbki odpadów. Na szerokiej liście rodzajów projektów, które mogą liczyć na wsparcie znalazły się m.in. instalacje sortowania zmieszanych odpadów komunalnych, mechaniczno-biologicznego przekształcenia odpadów komunalnych wraz z instalacją kompostowania odpadów zielonych, instalacje odzysku odpadów, punkty przetwarzania odpadów, system selektywnej zbiórki odpadów w tym edukacja mieszkańców, rekultywacja wyeksploatowanych składowisk odpadów, organizacja systemu zbiórki i unieszkodliwiania odpadów niebezpiecznych wyłączonych ze strumienia odpadów komunalnych,

Na działanie 3.2 Infrastruktura energetyczna przyjazna środowisku składa się szerokie spektrum przedsięwzięć służących ograniczeniu zanieczyszczenia powietrza. W uzasadnieniu zwrócono uwagę na konieczność ograniczania strat podczas przesyłu energii oraz redukcji niskiej emisji. Na liście przykładowych projektów znalazły się:

- termomodernizacja lokalnego źródła ciepła lub lokalnych ciepłowniczych sieci przesyłowych;
- termomodernizacja obiektów użyteczności publicznej, w tym system grzewczy;
- budowa i przebudowa lokalnych systemów zaopatrzenia w energię elektryczną (średnie napięcia), gaz oraz energię cieplną;
- instalacja i przebudowa urządzeń filtrujących gazy i urządzeń odpylających w lokalnych systemach grzewczych.

Deklarowanym w SOPPO celem działania 3.3 Wsparcie ochrony przyrody jest odbudowa i utrzymanie stanu przyrody, jej czynna ochrona oraz edukacja i promocja ochrony przyrody. W uzasadnieniu wskazano na konieczność „odbudowy zdegradowanych siedlisk naturalnych, promocji obszarów chronionych, w tym obszarów Natura 2000, znoszenia barier migracji zwierząt oraz ochrony gatunków fauny i flory o zagrożonej puli genowej”. Wśród wymienionych rodzajów projektów znalazły się zarówno takie, które wprost służą ochronie różnorodności biologicznej, jak i te dotyczące edukacji i promocji:

- odbudowa zdegradowanych siedlisk nieleśnych, leśnych i wodnych oraz czynna ich ochrona;
- ochrona gatunków o zagrożonych pulach genowych;
- przejścia dla zwierząt i przepławki dla ryb;
- plany ochrony dla obszarów chronionych w tym Natura 2000;
- budowa infrastruktury edukacyjnej na obszarach chronionych (w tym Natura 2000), oraz wyposażenie centrów edukacji ekologicznej;
- kampanie promocyjne i informacyjne oraz imprezy masowe na poziomie ponadpowiatowym.

Wprawdzie spektrum proponowanych przedsięwzięć jest bardzo szerokie i odpowiada na potrzeby ochrony różnorodności biologicznej w regionie, ale wysoce niepokojąca jest niezwykle niska alokacja środków na to działanie (zaledwie 0,845 mln EUR) oraz stosunkowo wysoki próg wkładu własnego (min. 30% kosztów kwalifikowanych).

Za cel działania 3.4 Gospodarka wodno-ściekowa przyjęto poprawę jakości środowiska oraz stworzenie warunków do rozwoju gospodarczego bezpiecznego dla środowiska poprzez uporządkowanie gospodarki wodno-ściekowej. W uzasadnieniu realizacji działania podkreślono konieczność wywiązania się ze zobowiązań Traktatu akcesyjnego w zakresie oczyszczania ścieków komunalnych, którym służy realizacja KPOŚK³ oraz korzyści środowiskowe wynikające ze zmniejszonego ładunku odprowadzanych zanieczyszczeń. W efekcie należy oczekiwać poprawy czystości wód powierzchniowych i powstrzymania degradacji wód podziemnych. W ramach działania wspierane mogą być projekty budowy systemów kanalizacji zbiorczej oraz budowy, rozbudowy i modernizacji oczyszczalni ścieków komunalnych w aglomeracjach od 2 000 do 15 000 RLM⁴ ujętych w KPOŚK. W przypadku projektów zaopatrzenia w wodę przyjęto bardzo korzystny dla środowiska wymóg równoległej budowy sieci kanalizacyjnej. Na realizowane projekty nałożono szereg ograniczeń, dotyczących m.in. zgodności z KPOŚK, dyrektywą dotyczącą ścieków komunalnych 91/271/EWG i dyrektywą 98/83/WE w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi. Należy podkreślić, że definicja i warunki działania 3.4 zostały tak określone, aby najlepiej służyły wywiązaniu się ze zobowiązań akcesyjnych w zakresie oczyszczania ścieków komunalnych.

Celem działania 3.5 Wzmocnienie ochrony przeciwpowodziowej zagrożonych obszarów oraz zwiększenie retencji na terenie województwa jest zapobieganie stratom wynikającym z niedostatecznej ochrony przeciwpowodziowej i zbyt małej retencji wód. Taka definicja działania i jego celu jest w znacznym stopniu sprzeczna w stosunku do diagnozy, w której zwracano uwagę na deficyt wody powodujący znaczne straty w regionie, ale nie zidentyfikowano zagrożenia powodziowego. W tej sytuacji lista proponowanych rodzajów projektów, w większości stanowiących silną ingerencję w środowisko, budzi poważne zastrzeżenia. Na liście tej poza pro-środowiskowym odtwarzaniem naturalnych terenów zalewowych, znalazły się m.in. budowa i modernizacja małych zbiorników wielozadaniowych, wałów przeciwpowodziowych, budowli piętrzących, a także regulacja cieków wodnych.

Jedynym elementem działania 3.6 Poprawa bezpieczeństwa środowiskowego i ekologicznego, który można uznać za pro-środowiskowy jest wsparcie monitoringu i oceny stanu środowiska. Obejmuje on takie projekty jak bazy danych dotyczące zanieczyszczenia lasów, gleb, wód i powietrza, systemy pomiaru zanieczyszczeń w miastach połączone z systemem informowania mieszkańców, stacje kontroli czystości wód, mapy terenów zalewowych.

Działanie 3.7 Zwiększenie wykorzystania odnawialnych zasobów energii jest odpowiedzią na zdiagnozowany w WRPO niedostateczny udział oze w bilansie energetycznym regionu. Wsparcie oze ma służyć poprawie stanu środowiska Wielkopolski, a projekty mają służyć produkcji i dystrybucji energii ze źródeł odnawialnych, jak również wsparciu energetyki konwencjonalnej przez kogenerację. SOP PO wymienia następujące rodzaje projektów:

- elektrownie wiatrowe,
- kolektory słoneczne i ogniwa fotowoltaiczne,
- urządzenia grzewcze opalane biomasą oraz urządzenia do produkcji energii w oparciu o biomasę i biogaz,
- elektrownie wodne o mocy do 10 MW,
- urządzenia grzewcze zasilane energią geotermiczną,
- urządzenia do produkcji energii w oparciu o inne typy oze,
- instalacje towarzyszące oze służące do przesyłu energii,

³ Krajowy Program Oczyszczania Ścieków Komunalnych, będący instrumentem wdrażania dyrektywy dotyczącej ścieków komunalnych 91/271/EWG

⁴ Równoważna Liczba Mieszkańców – zestandaryzowana wielkość ładunku zanieczyszczeń mierzona w Polsce wskaźnikiem BZT₅, 1 RLM = 60 g O₂/dobę

- urządzenia i instalacje do produkcji i przesyłu energii elektrycznej i ciepłej w skojarzeniu (kogeneracja) wykorzystujących OZE.

Zwraca uwagę wysoki stopień dofinansowania projektów, dochodzący do 85% kosztów kwalifikowanych.

W priorytecie IV Rewitalizacja obszarów problemowych jedynie w działaniu 4.2 Rewitalizacja zdegradowanych obszarów przemysłowych i powojaskowych odnotowano wsparcie dla dwóch rodzajów projektów pro-środowiskowych – budowa, remont lub przebudowa sieci kanalizacyjnych innych urządzeń do gromadzenia, przesyłania i odprowadzania ścieków oraz wymiana elementów konstrukcyjnych zawierających azbest w budynkach publicznych.

Priorytet V Infrastruktura dla kapitału ludzkiego nie zawiera żadnych elementów pro-środowiskowych.

Priorytet VI Turystyka i środowisko kulturowe nie zawiera projektów, które można by uznać za pro-środowiskowe. Z drugiej strony, turystyka opierająca się na walorach przyrodniczych regionu i respektująca ograniczenia wynikające z konieczności zachowania tych walorów powinna być traktowana jako jedna z gałęzi gospodarki wspierających zrównoważony rozwój. Szczególnie, że w działaniu 6.1 Turystyka wpisano *in extenso* konieczność respektowania uwarunkowań przyrodniczych oraz ograniczeń obowiązujących na obszarach chronionych.

Podsumowując:

(+) w zasadzie w każdym priorytecie można znaleźć elementy nawiązujące do zasad zrównoważonego rozwoju

(+) Priorytet III Środowisko przyrodnicze zawiera wszystkie istotne działania wspierające poprawę środowiska

(+) w priorytecie II Infrastruktura komunikacyjna trzy wyodrębnione działania dotyczą rozwoju kolei i transportu miejskiego

(+/-) wprawdzie zaplanowano oddzielne działanie poświęcone wsparciu ochrony przyrody, ale alokacja środków jest na nie wielokrotnie mniejsza od pozostałych działań

(-) działanie 3.5 Wzmocnienie ochrony przeciwpowodziowej nie znajduje uzasadnienia w diagnozie i może wspierać projekty szkodliwe dla ekosystemów wodnych

4. Kryteria wyboru projektów a zasada zrównoważonego rozwoju⁵

4.1 Zagadnienia ogólne

W pierwszym rzędzie należy zaznaczyć, że kryteria wyboru projektów w czasie realizacji WRPO pomiędzy początkiem roku 2008 a końcem 2012 były zmieniane piętnastokrotnie. Poniższa analiza odnosi się do wersji ostatniej kryteriów. SOPPO dzieli projekty wg trybu naboru na indywidualne, wyłonione w drodze konkursu oraz systemowe (własne projekty UMWW finansowane z pomocy technicznej). Procedura oceny wniosków, w tym kolejne kroki oceny wniosków w konkursach są bardzo przejrzyste opisane w SOPPO.

Listę projektów indywidualnych, tzw. Indykatory Wykaz Indywidualnych Projektów Kluczowych, określa Zarząd Województwa, a projekty te podlegają jedynie ocenie formalnej i merytorycznej dokonywanej przez Departament Wdrażania Programu Regionalnego UMWW lub WFOŚiGW w Poznaniu.

Nabór projektów w drodze konkursu może odbywać się w trybie jednostopniowym lub dwustopniowym, z preselekcją wniosków. W ocenie jednostopniowej wnioski poddane ocenie formalnej przez odpowiedni departament UMWW lub instytucję pośredniczącą są następnie oceniane przez komisję

⁵ Na podstawie dokumentów:

- Szczegółowy opis priorytetów programu operacyjnego. Wersja 6.0 z grudnia 2012 r.

- zał. nr 5 UWRPO - Kryteria Wyboru Projektów przyjęte uchwałą Nr 43/2012 Komitetu Monitorującego z dnia 15.11.2012

konkursową. Projekty, które otrzymały w ocenie merytorycznej co najmniej 60% punktów umieszczane są na liście rankingowej, a ostateczną decyzję o wyborze projektów do dofinansowania podejmuje Zarząd Województwa. W przypadku procedury dwustopniowej w pierwszym kroku uproszczone wnioski preselekcyjne są poddawane ocenie formalnej, a następnie ocenie strategicznej, przeprowadzanej przez komisję konkursową. Wnioski, które w ocenie strategicznej uzyskały min. 60% punktów mogą być podstawą aplikowania w ocenie właściwej, która przebiega analogicznie do opisanego powyżej postępowania jednostopniowego. Szczegółowa analiza dokumentu „Kryteria Wyboru Projektu” (dalej jako Kryteria wyboru) wykazała, że ocena merytoryczna ma raczej charakter zero-jedynkowej oceny formalnej niż rzeczywistej oceny merytorycznej. Tak więc o rankingu wniosków decyduje ocena strategiczna.

W ocenie formalnej dla wszystkich typów projektów zastosowano podobne (w większości identyczne) zestawy kilkunastu – dwudziestu kilku kryteriów dopuszczających. W przypadku ok. połowy z nich wnioskodawca ma możliwość jednorazowego poprawienia aplikacji. Kryteria mają charakter zero-jedynkowy i niespełnienie któregośkolwiek z nich powoduje odrzucenie wniosku. Jednym z kryteriów jest *„pozytywny lub neutralny wpływ na objęte, projektowane lub potencjalne obszary Natura 2000”*. W wielu działaniach i schematach występuje również *„pozytywny lub neutralny wpływ inwestycji na polityki horyzontalne (w szczególności zrównoważony rozwój i równość szans)”*. Ponieważ w obu wypadkach nie bardzo wiadomo, jak ten wpływ miałby być mierzony, trudno uznać to kryterium za obiektywne.

Kryteria merytoryczne najczęściej podzielone są na dopuszczające i punktowe. W wielu wypadkach kryteria charakteryzują się sporą uznaniowością w przyznawaniu punktów. Należy to uznać za poważną wadę, chyba, że istnieje inny, bardziej szczegółowy dokument, zawierający interpretację poszczególnych kryteriów merytorycznych, o którym Kryteria Wyboru Projektu nie wspominają. Również merytoryczne kryteria dopuszczające wielokrotnie są subiektywne i zależą wyłącznie od deklaracji beneficjenta, albo są pozbawione cechy zobiektywizowanej oceny. Za przykład może posłużyć jedno z kryteriów merytorycznych w ocenie wniosków w działaniu 1.6 Rozwój sieci, kooperacji i powiązań: *„Zasadność proponowanych rozwiązań technicznych/ /technologicznych w projekcie”*. Ocena, czy proponowane rozwiązania są zasadne, zależy wyłącznie od uznania oceny komisji, a przecież, jako kryterium zero-jedynkowe może przesądzać o otrzymaniu dofinansowania. Zarzut uznaniowości dotyczy również ocen strategicznych w ocenie dwustopniowej. Przykładem mogą być: zero-jedynkowe kryterium 4 w ocenie strategicznej działania 1.7 Przygotowanie terenów inwestycyjnych brzmiące *„Realne jest osiągnięcie wskaźników określonych we wniosku”* oraz punktowe kryterium 11 *„Wpływ projektu na poprawę spójności gospodarczej województwa”*, za które można otrzymać od 0 do 20 punktów, czyli maksymalnie 43% punktów możliwych do uzyskania w ocenie merytorycznej. Jakie są miary spójności gospodarczej województwa oraz jakie parametry służą mierzeniu oddziaływania projektu na tę spójność Kryteria wyboru nie wyjaśniają.

We wszystkich zestawach punktowych kryteriów strategicznych i merytorycznych wpisano kryterium o brzmieniu: *„Osiągnięcie wartości wskaźników określonych we wniosku wpłynie na osiągnięcie docelowych wartości wskaźników działania –nieznacznie – 1 pkt, w stopniu umiarkowanym – 2 pkt., wyraźnie – 3 pkt.”* Z uwagi na to, że wielkości wskaźników projektu najczęściej zależą od interpretacji wnioskodawcy, a terminy „nieznacznie”, „w stopniu umiarkowanym” i „wyraźnie” są niesparametryzowane, kryterium to nie powinno być stosowane.

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 II Infrastruktura komunikacyjna

Dla projektów realizowanych w ramach działania 2.3. Modernizacja regionalnego układu kolejowego oraz 2.4 Tabor kolejowy dla regionalnych przewozów pasażerskich pierwszym etapem oceny jest ocena studium wykonalności. Należy podkreślić, że taki schemat oceny nie został zastosowany do żadnego działania dotyczącego transportu drogowego. W działaniu 2.3 dwa najważniejsze kryteria punktowej oceny merytorycznej – 15 i 17⁶, generujące razem do 68% punktów, mają ewidentnie charakter subiektywny, a żadne z 5 kryteriów punktowych nie umożliwia przeprowadzenia oceny obiektywizowanej. Z kolei w ocenie projektów w ramach działania 2.4 zrezygnowano w ogóle z kryteriów punktowych, a zastosowane kryteria zero-jedynkowe nie pozwalają na przeprowadzenie oceny obiektywnej.

Pozytywnie ocenia się zestaw kryteriów strategicznych zastosowany w ocenie projektów w ramach działania 2.5 Rozwój miejskiego transportu zbiorowego, Schemat I Projekty infrastrukturalne. Zastrzeżenia może budzić kryterium 15 Powiązanie przedmiotu projektu z inwestycjami realizowanymi w ramach EURO 2012, które może generować do 21 punktów (22 % maksymalnego pułapu), a które ewidentnie nie ma charakteru obiektywnego.

W schemacie II – Zakup nowego taboru w ramach miejskiego systemu transportu publicznego zastosowano szereg kryteriów niezobiektywizowanych, a pro-środowiskowe kryterium „Wpływ projektu na ograniczenie szkodliwości transportu na środowisko” ma zdecydowanie za mały wpływ na ocenę końcową (3 na 37 możliwych do osiągnięcia punktów, podczas gdy enigmatyczne kryterium 8 „Merytoryczne uzasadnienie potrzeby realizacji projektu” może liczyć na punktów 8).

PRIORYTET III Środowisko przyrodnicze

3.1 Racjonalizacja gospodarki odpadami i ochrona powierzchni ziemi - ocena dwustopniowa

Pozytywnie należy ocenić oba merytoryczne kryteria dopuszczające - 1) 50-150 tys. mieszkańców objętych projektem; 2) wpisanie projektu w Planie Gospodarki Odpadami Woj. Wielkopolskiego oraz zestaw kryteriów punktowych i preferowanie projektów nastawionych na obsługę dużej liczby mieszkańców.

3.2 Infrastruktura energetyczna przyjazna środowisku

W ocenie dwustopniowej na pochwałę zasługuje wsparcie we wszystkich schematach projektów realizowanych w granicach obszarów chronionych na podstawie ustawy o ochronie przyrody (kryterium strategiczne 4 – maksimum 4 punkty na 31 w ramach działania).

Działanie 3.3 Wsparcie ochrony przyrody, w którym zastosowano ocenę jednostopniową, podzielono na 6 schematów. We wszystkich schematach merytoryczne kryteria dopuszczające mają duży margines dowolności oceny, więc trudno taką ocenę traktować, jako zobiektywizowaną. Dobór większości kryteriów punktowych ocenia się jako nietrafny i nie kwalifikujący do finansowania projektów najlepiej

⁶15 - Inwestycja generuje efekt w postaci:

- wzrostu zdolności przewozowej (wzrost liczby pociągów pasażerskich wykorzystujących zmodernizowaną infrastrukturę);
- skrócenia czasu przejazdu pociągu regionalnego
- poprawy przepustowości

17 - Uzasadnienie potrzeby realizacji projektu dla spójności kolejowej w regionie

odpowiadających celom działania. Poniżej przedstawiono uwagi do punktowej oceny merytorycznej dla poszczególnych schematów.

Schemat I Odbudowa zdegradowanych siedlisk nieleśnych, leśnych i wodnych oraz czynna ich ochrona
Zestaw zaproponowanych 5 kryteriów nie umożliwi dokonania wyboru projektów rzeczywiście najlepiej odpowiadających celowi schematu. M.in. nie są brane pod uwagę stopień zagrożenia siedlisk czy trwałość rozwiązań po zakończeniu projektu. Kryteria odznaczają się znaczną redundancją, np. kryterium 13 i 15, 12 i 14. Różnice punktowe w kryterium 13, dotyczącym statusu ochronnego obszaru, na którym realizowany jest projekt, nie wspierają dostatecznie najwyższych form ochrony przyrody, jakimi są parki narodowe i rezerwat przyrody. Jedyne kryterium, które wprost odnosi się do celu schematu, to powierzchnia siedliska objętego ochroną.

Schemat II Budowa infrastruktury na obszarach chronionych (w tym Natura 2000), w tym wyposażenie centrów edukacji ekologicznej

Spośród 7 kryteriów dwa „najlepiej punktujące” obciążone są najpoważniejszymi wadami. Kryterium 14 dotyczące lokalizacji zawiera zasadniczy błąd, przyznając punkty inwestycjom w parkach narodowych i rezerwach przyrody, gdzie jest zakaz ustawy ich budowy. Z kolei kryterium 14 odnoszące się do liczby korzystających z centrów edukacyjnych uniemożliwia ocenę obiektywną (wynika wyłącznie z deklaracji wnioskodawcy).

Schemat III Ochrona gatunków o zagrożonych pulach genowych

Nie jest do końca jasne dlaczego preferowane są wszystkie gatunki ptaków z zał. I Dyrektywy ptasiej, a tylko priorytetowe z dyrektywy siedliskowej. Za błędne należy też uznać wysokie punktowanie gatunków z Polskiej czerwonej listy zwierząt z uwagi na dezaktualizację wielu danych, szczególnie dotyczących kręgowców.

Można też mieć zastrzeżenia do kryterium 15 z uwagi na mało realne wysokości progów (trudno sobie wyobrazić projekt realizowany w jednym województwie, który spowoduje odbudowanie więcej niż 2% krajowej populacji, a w kryterium jest zakres od 2% do powyżej 8%).

Schemat IV Kampanie promocyjne i informacyjne oraz imprezy masowe na poziomie ponadpowiatowym
Zestaw kryteriów ocenia się negatywnie – na 5 kryteriów dwa są uznaniowe (11 i 13), jedno zawiera błąd merytoryczny (14), zakładając, że przekaz bezpośredni jest skuteczniejszy niż pośredni (np. przez media), a jedno powinno znaleźć się w grupie kryteriów dopuszczających(15).

Schemat V Przejścia dla zwierząt i przepławki dla ryb

Niezrozumiałe jest jedno z kryteriów dopuszczających, w którym dla projektów dotyczących przepławek dla ryb wymagana jest ocena teriologa lub batrachologa. Za niewłaściwe należy też uznać przyznawanie największej liczby punktów projektom dotyczącym gatunków z Polskiej czerwonej listy zwierząt (patrz uwagi do schematu III). Ocena lokalizacji przedsięwzięcia pod kątem położenia w granicach obszaru chronionego również jest błędna, bo dużo ważniejsze jest położenie w obrębie korytarza lub szlaku migracyjnego. Kryterium 19 w uprzywilejowanej pozycji stawia projekty dotyczące przejść drogowych w stosunku do przejść kolejowych czy przepławek dla ryb.

Schemat VI Plany ochrony dla obszarów chronionych w tym obszarów Natura 2000

Dobór kryteriów nie umożliwi wyboru projektów dotyczących najcenniejszych obszarów. Kryterium 12 zawiera błędy logiczne, ponieważ dla obszarów chronionego krajobrazu nie sporządza się planów ochrony, podobnie jak dla innych form niż parki narodowe, krajobrazowe i rezerваты przyrody. Ani w kryteriach dopuszczających ani w punktowych nie ma mechanizmów zabezpieczających przed sporządzaniem planów przez dyletantów.

3.4 Gospodarka ściekowa

Projekty podzielono na trzy schematy, dla których zaproponowano taki sam zestaw kryteriów merytorycznych. Nie budzą one większych zastrzeżeń i wspierają generalnie projekty najważniejsze z

punktu widzenia rozwiązania problemu ścieków komunalnych. Niektóre kryteria częściowo się pokrywają, np. 13, 14 i 18.

3.6 Poprawa bezpieczeństwa środowiskowego i ekologicznego

Dobór kryteriów punktowych we wszystkich schematach nie budzi zastrzeżeń, natomiast większą wagę (wyższy limit punktów) powinno przyznawać się kryteriom dotyczącym udostępniania i upowszechniania informacji oraz zgodności z polskim i europejskim systemem monitoringu.

3.7 Zwiększenie wykorzystania odnawialnych zasobów energii

Zestaw kryteriów punktowych wydaje się być prawidłowy. Zastanawiające jest dlaczego w kryterium 16 przeliczono redukcję emisji CO₂ na jednostkę mocy zamiast zastosować miarę bezwzględną. Przy zastosowanej metodycy kryteria 14 i 16 są redundantne, bo w obu wypadkach jednym z parametrów projektu mających wpływ na przyznane punkty jest moc instalacji.

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

Poniżej wymieniono te działania w ramach poszczególnych priorytetów, w których na liście kryteriów znalazły się takie, które można zakwalifikować jako bezpośrednio wspierające zrównoważony rozwój, czy pro-środowiskowe. Ze względu na możliwe skutki środowiskowe omówiono również działanie dotyczące ochrony przeciwpowodziowej i retencji wód. Oceniając dobór kryteriów pod kątem zgodności z zasadą zrównoważonego rozwoju należy zwrócić szczególną uwagę na fakt iż w projektach dotyczących infrastruktury w różnych priorytetach (IV, V, VI) nie wprowadzono kryteriów efektywności energetycznej, np. dla nowych i modernizowanych budynków.

1.2. Wsparcie rozwoju MŚP

Schemat I – Projekty inwestycyjne oraz Schemat III – Projekty inwestycyjne zakładające nabycie i zastosowanie nowych rozwiązań technologicznych

Jedno z kryteriów punktowych dotyczy zastosowania rozwiązań w zakresie ochrony środowiska

2.1. Wzmocnienie regionalnego układu powiązań drogowych (drogi wojewódzkie, z wyłączeniem dróg wojewódzkich w miastach na prawach powiatu)

Kryterium oceny formalnej na etapie pre-selekcji „*Projekt zakłada pozytywny lub neutralny wpływ na objęte, projektowane lub potencjalne obszary NATURA 2000*” zostało dokładnie w tym samym brzmieniu powtórzone na etapie oceny merytorycznej w drugim kroku oceny dwustopniowej.

3.5 Wzmocnienie ochrony przeciwpowodziowej zagrożonych obszarów oraz zwiększenie retencji na terenie województwa

W żadnym ze schematów nie wpisano wymogu zgodności projektu z Dyrektywą powodziową i Ramową Dyrektywą Wodną, a w szczególności z jej celami środowiskowymi. W konsekwencji projekty nie były oceniane pod kątem spełnienia warunków art. 4 (7) i (8) RDW.

Schemat I Regulacja cieków wodnych

Zestaw kryteriów jest zupełnie nieadekwatny do tytułu schematu i sugeruje raczej renaturyzację cieków. Jeśli by tak było w istocie, kryteria można uznać za właściwe. Brakuje jedynie wśród obszarów chronionych parków narodowych i obszarów Natura 2000 chroniących gatunki i siedliska związane z ekosystemami rzecznyymi.

Schemat II Tworzenie polderów oraz odtwarzanie naturalnych terenów zalewowych

Kryterium 15 dotyczące powierzchni polderu lub terenu zalewowego ewidentnie nakłada się z kryterium 16 dotyczącym jego pojemności. Pozostałe kryteria nie budzą zastrzeżeń.

Schemat III Modernizacja i budowa małych zbiorników wielozadaniowych (o pojemności od 250 tys. m³ do 10 mln m³)

Samo sformułowanie schematu oraz kryteria punktowe nie do końca odpowiadają celowi działania. Oceniając kryteria pod kątem celu działania zauważyć można ich niekonsekwencję. Np. dodatkowe punkty mają otrzymać projekty, w których na zbiorniku zostanie zbudowana elektrownia wodna, pomimo tego, że cele energetyki wodnej są często sprzeczne z celami ochrony przeciwpowodziowej. Zastrzeżenie budzi również kryterium 19 dotyczące wielkości chronionego obszaru, gdyż nie wpisano, że ma to być obszar zamieszkały lub o wysokim stopniu zainwestowania. Najważniejszą wadą jest brak kryterium dopuszczającego lub punktowego mówiącego o występowaniu realnego zagrożenia powodziowego (powodzie historyczne, wysokie ryzyko wynikające z map lub obliczeń, itp.).

Schemat IV Modernizacja i budowa wałów przeciwpowodziowych

Podstawową wadą schematu jest jednakowe traktowanie budowy nowych obwałowań z modernizacją istniejących. Kryteria mają wysoką redundancję (np. 15 i 18, 17 i 18). Wśród kryteriów punktowych znalazło się takie, które powinno być bezwzględnie w zestawie kryteriów dopuszczających: Czy projekt zabezpieczy obszary zamieszkałe przed zagrożeniem (0 lub 2 punkty). Niektóre kryteria są z definicji sprzeczne z celami dyrektywy 2007/60/WE, jak również z racjonalnością wydatkowania środków na redukcję zagrożenia powodziowego. Takim kryterium jest np. kryterium 17 - „Wielkość obszaru, który będzie chroniony w wyniku realizacji projektu”. Kryterium to, z uwagi na całkowite pominięcie stopnia zagospodarowania obszaru zagrożonego wezbraniem, pozostaje w absolutnej sprzeczności z celem i uzasadnieniem działania, którego dotyczy. Skoro celem analizowanego działania jest m.in. zwiększenie powierzchni retencyjnej, to nie można pozytywnie oceniać projektów, które tę powierzchnię mogą zredukować. Kryterium „Liczba osób, które zostaną objęte ochroną po realizacji obiektu” wygląda na niesmaczny żart, z uwagi na przyjęte progi minimalne i maksymalne – do 10 osób – 1 punkt, powyżej 150 osób 5 punktów.

Schemat V Modernizacja i budowa budowli piętrzących

Kryterium 16 dotyczące funkcji budowli jest zupełnym nieporozumieniem. Z punktu widzenia celu działania nie powinny być punktowane projekty dotyczące ujęcia wody czy energetyki wodnej. Kryterium 17 „Czy w ramach projektu zostanie wykonana również przepławka” (0/2 punkty) powinno być kryterium dopuszczającym, nie mówiąc o tym, że projekty dotyczące piętrzeń pozbawionych przepławek, jako sprzeczne z Prawem wodnym i RDW, powinny zostać odrzucone na etapie oceny formalnej wg kryterium 14 „Projekt zakłada pozytywny lub neutralny wpływ inwestycji na polityki horyzontalne (w szczególności zrównoważony rozwój i równość szans)”. Podobnie, jak w poprzednim schemacie progi liczby chronionych w wyniku projektu osób są niepoważne i mogą powodować marnotrawstwo środków.

4.2 Rewitalizacja zdegradowanych obszarów przemysłowych i powojkowych

Jednym z kryteriów w ocenie strategicznej jest „Wpływ projektu na zmniejszenie degradacji środowiska” (do 8 punktów, t.j. ponad 10% całkowitej puli). Niestety, podobnie, jak większość pozostałych, opatrzone jest wadą uznaniowości (brak miary „zmniejszenia degradacji”).

Podsumowując:

(-) w licznych działaniach i schematach punktowe kryteria merytoryczne lub strategiczne charakteryzuje uznaniowość (brak jednoznacznych progów ilościowych) oraz brak oceny zobiektywizowanej (ocena zależy od informacji i interpretacji wnioskodawcy)

(+) w priorytecie III Środowisko przyrodnicze pozytywnie oceniono merytoryczne kryteria dla projektów „odpadowych”, „ściekowych” i „energetycznych”

(-) Liczne kryteria punktowe dla działania 3.3 Wsparcie ochrony przyrody zawierają wiele błędów merytorycznych i obarczone są wadą uznaniowości

(-) Nie skorzystano z możliwości zwiększenia efektywności energetycznej (np. wydajności energetycznej budynków) przez wprowadzenie odpowiednich kryteriów w licznych działaniach i schematach infrastrukturalnych

(-) Zestaw kryteriów w działaniu 3.5 dotyczącym ochrony przeciwpowodziowej i zwiększania retencji nie spełnia wymagań dyrektyw 2000/60/WE, 2007/60/WE i nie zapewnia wyboru projektów rzeczywiście zmniejszających straty powodziowe

5. Projekty kluczowe a zrównoważony rozwój

Na najnowszej liście indykatywnej projektów kluczowych⁷ znajduje się 45 projektów, w tym 3 projekty duże. Szacunkowa wartość wszystkich projektów kluczowych to 759 mln EUR, co stanowi 36% całkowitego budżetu WRPO (nie znaleziono informacji, jaki procent stanowią z tego środki UE). Oznacza to, że ponad 1/3 środków w ramach WRPO zostanie rozdysponowana poza trybem konkursowym.

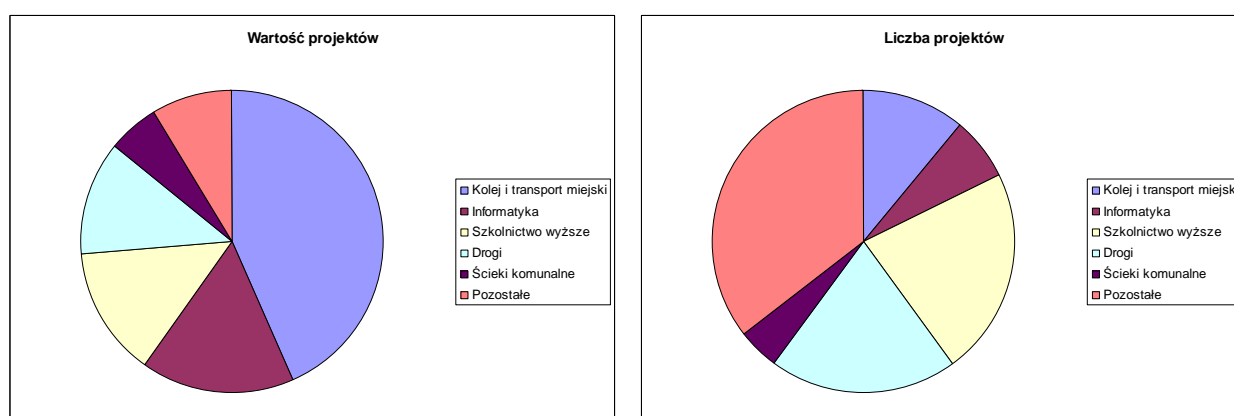
Od początku realizacji WRPO nastąpił prawie trzykrotny przyrost liczby i ponad dwukrotny - wartości projektów kluczowych – na pierwszej liście w roku 2008⁸ było 16 projektów o łącznej wartości ok. 333 mln EUR.

Średnia wartość projektu wynosi 16,9 mln EUR, ale rozpiętość jest znaczna: najmniejszy projekt opiewa na sumę 308 tys EUR, zaś największy ma wartość 143 mln EUR. Projekty małe do 5 mln EUR stanowią 38% liczby wszystkich projektów, największe powyżej 20 mln EUR – 22%, ale ich wartość to prawie ¾ wartości wszystkich projektów kluczowych.

Najliczniejsze są projekty infrastruktury szkolnictwa wyższego (10) oraz transportu drogowego (9), ale ich wartość nie jest największa na tle całości (odpowiednio 106 i 92 mln EUR). Warto odnotować, że wśród projektów kluczowych duży udział finansowy mają projekty wspierające transport kolejowy i miejski. Ich łączna wartość 328 mln EUR ponad trzykrotnie przewyższa wartość projektów transportu drogowego. Na liście znalazły się ponadto dwa projekty dotyczące oczyszczania ścieków komunalnych, a tylko jeden – regulacji wód powierzchniowych.

Strukturę projektów przedstawiają poniższe wykresy. Dla lepszej czytelności połączono niektóre kategorie projektów.

Ryc. 5.1 Indywidualne projekty kluczowe w województwie wielkopolskim wg wybranych kategorii. Stan na grudzień 2012r.



⁷ Oceny dokonano na podstawie załącznika 4 do SOPPO zatytułowanego „Lista projektów dużych i kluczowych w ramach Wielkopolskiego regionalnego programu operacyjnego na lata 2007-2013” z grudnia 2012 r.

⁸ Załącznik do Uchwały Nr 1257/2008 Zarządu Województwa Wielkopolskiego z dnia 18 kwietnia 2008 roku

Podsumowując:

(-) wartość projektów kluczowych stanowi aż 36 % środków WRPO

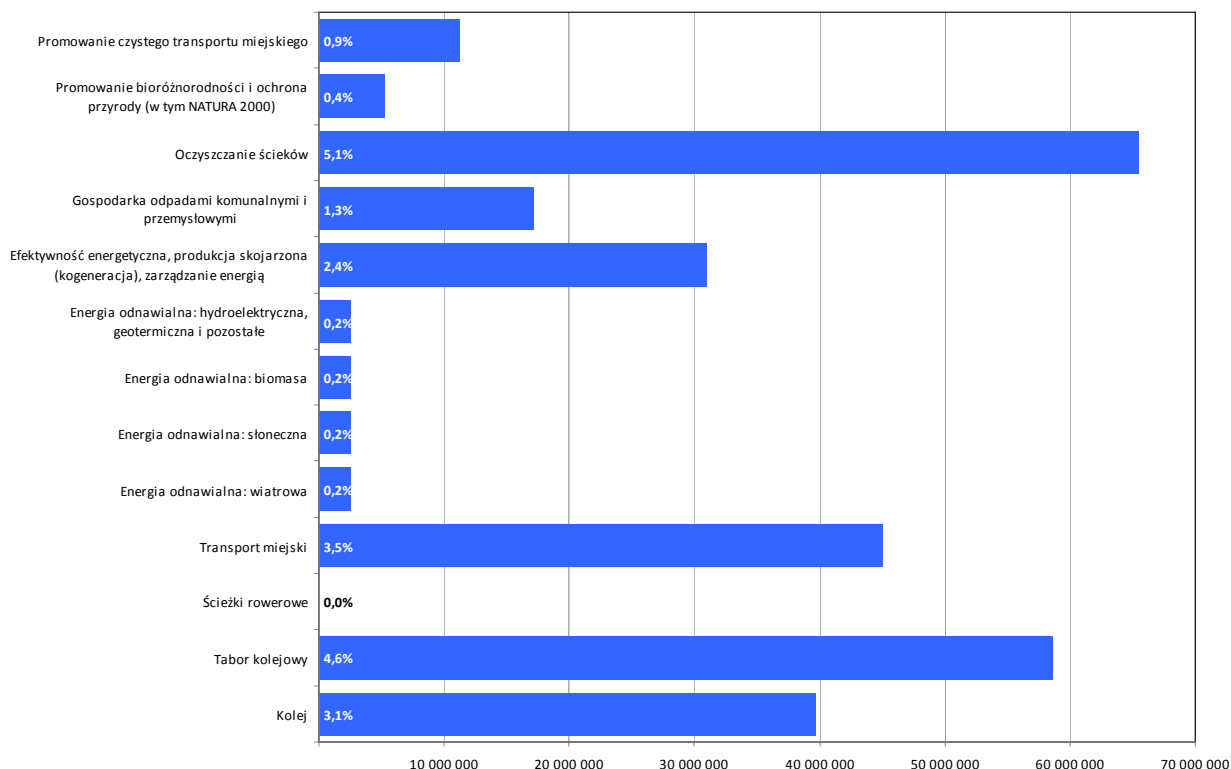
(++) na listę projektów kluczowych wpisano 7 projektów pro-środowiskowych, a ich łączna wartość stanowi prawie połowę wartości wszystkich projektów

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

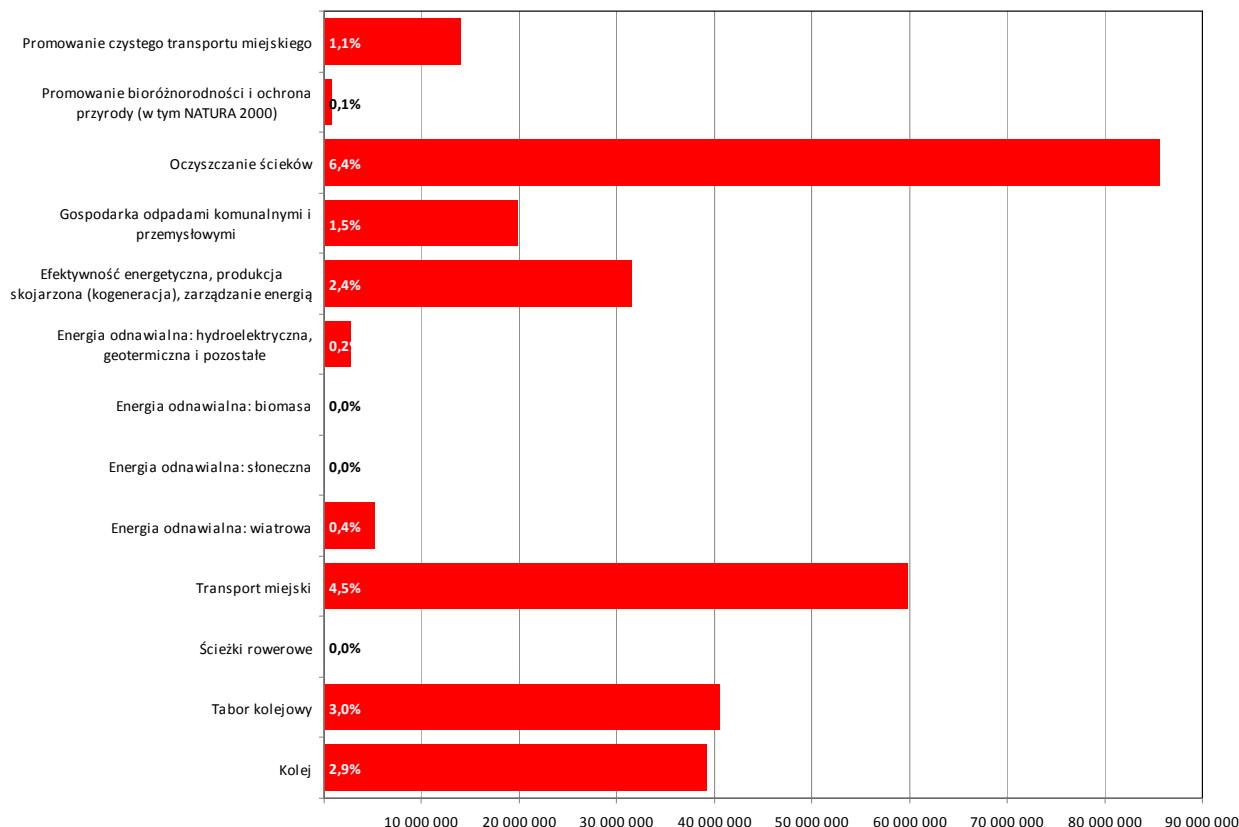
W pierwotnej wersji RPO WP na działania pro-środowiskowe, wymienione w tytule rozdziału, zaplanowano kwotę 283,4 mln EUR, co stanowiło 22,3% całego wsparcia. W tej grupie najwięcej środków zaplanowano na projekty związane z rozwojem kolei (kolej+tabor), oczyszczaniem ścieków oraz rozwojem i promowaniem transportu miejskiego, odpowiednio 7,7% 5,1% oraz 4,4% całego WRPO (Ryc. 6.1a). Środki przeznaczone na działania dotyczące ochrony bioróżnorodności były na niezłym poziomie 5,3 mln EUR.

Ryc. 6.1a Zaprogramowane wsparcie finansowe wybranych kategorii interwencji na tle całości środków dostępnych w WRPO (wersja 7.0 z 2007r.)



Po zmianie alokacji w roku 2011 kwota przeznaczona na działania które mogą być kwalifikowane jako pro-środowiskowe nieznacznie wzrosła o 15,8 mln EUR (do poziomu 22,4% całego wsparcia). Nastąpiła nieznaczna zmiana struktury tej grupy (patrz rozdział 6.3). Za niekorzystną zmianę należy uznać prawie ośmiokrotną redukcję środków w kategorii 51 Promowanie bioróżnorodności i ochrona przyrody (do poziomu 686 tys. EUR) oraz zmniejszenie środków na projekty „odpadowe” oraz projekty z zakresu transportu przyjaznego środowisku (Ryc. 6.1 a i b).

Ryc. 6.1b Zaprogramowane wsparcie finansowe wybranych kategorii interwencji na tle całości środków dostępnych w WRPO (wersja 8.1 z 2011r.)



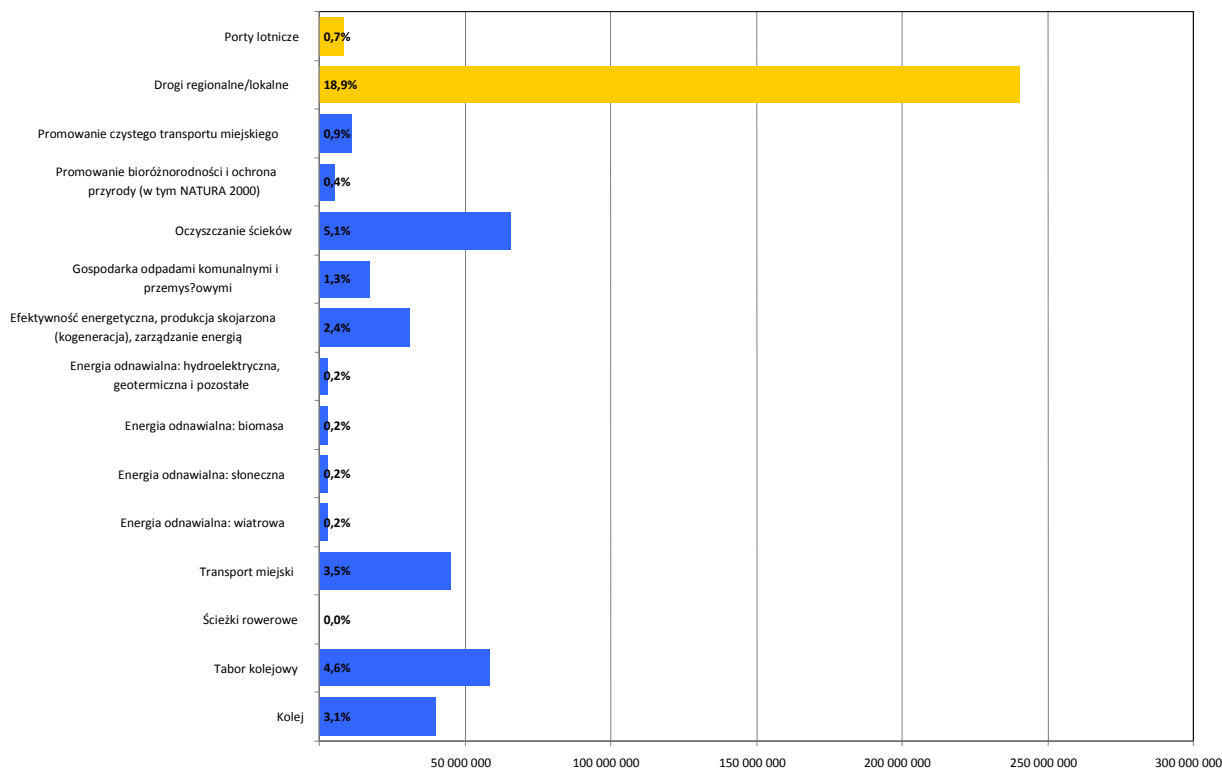
6.2 Zaprogramowane wsparcie finansowe obszarów: ochrony przyrody i edukacji ekologicznej, transportu przyjaznego środowisku (kolejowy, miejski), efektywności energetycznej, odnawialnych źródeł energii, gospodarki ściekowej i gospodarki odpadami na tle alokacji dla sektorów: transport drogowy i lotniczy

Kategoria 25 „Drogi regionalne i lokalne” zdecydowanie zdominowała budżet Wielkopolskiego RPO. W wersji WRPO z roku 2007 stanowiła 18,9% środków, a w roku 2011 udział ten wzrósł do 19,6%. Należy zauważyć, że następnymi w kolejności kategoriami projektów były na poziomie kilku procent (druga w kolejności kategoria 8 – „Inne inwestycje w przedsiębiorstwa” może liczyć na wsparcie na poziomie 6,8% budżetu WRPO).

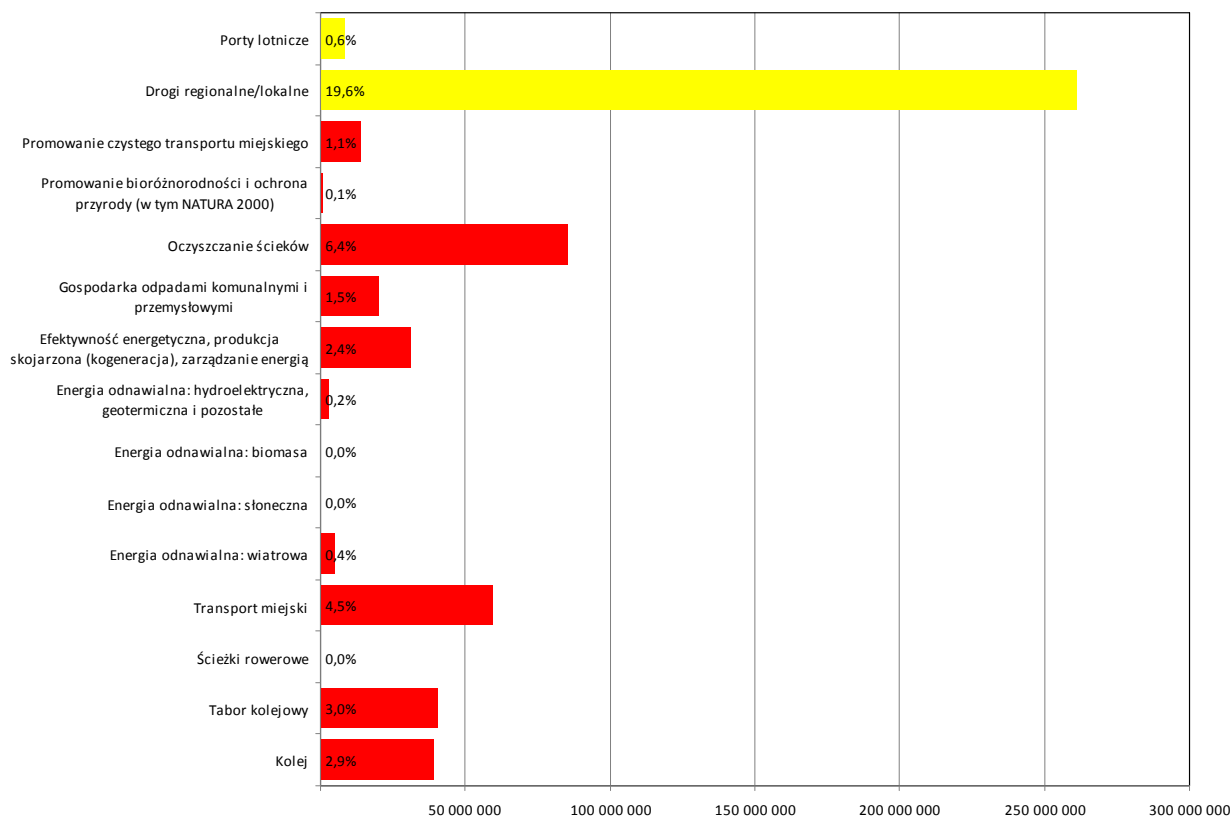
W sposób naturalny nasuwa się porównanie budżetów różnych kategorii transportowych. Niestety, zarówno kolej, jak i transport miejski zdecydowanie przegrywają z inwestycjami drogowymi. W budżecie w wersji 2007 stosunek połączonych kategorii kolej i tabor kolejowy do kategorii drogi regionalne i lokalne wynosił 1:2,4, natomiast w wersji z 2011 r. - 1:3,3. Z kolei relacja budżetu transportu miejskiego do budżetu dróg wynosiła odpowiednio 1:5,3 oraz 1:4,4. Natomiast wsparcie dla transportu lotniczego zaplanowano w WRPO na minimalnym poziomie, gdyż w Poznaniu jest już działające od dłuższego czasu lotnisko.

Porównanie udziału środków zaplanowanych na działania pro-środowiskowe z tymi na transport „nieekologiczny” (rozwój dróg regionalnych i lokalnych oraz portów lotniczych) wskazuje na dość zrównoważony budżet WRPO (patrz 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 (WRPO 2007)



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



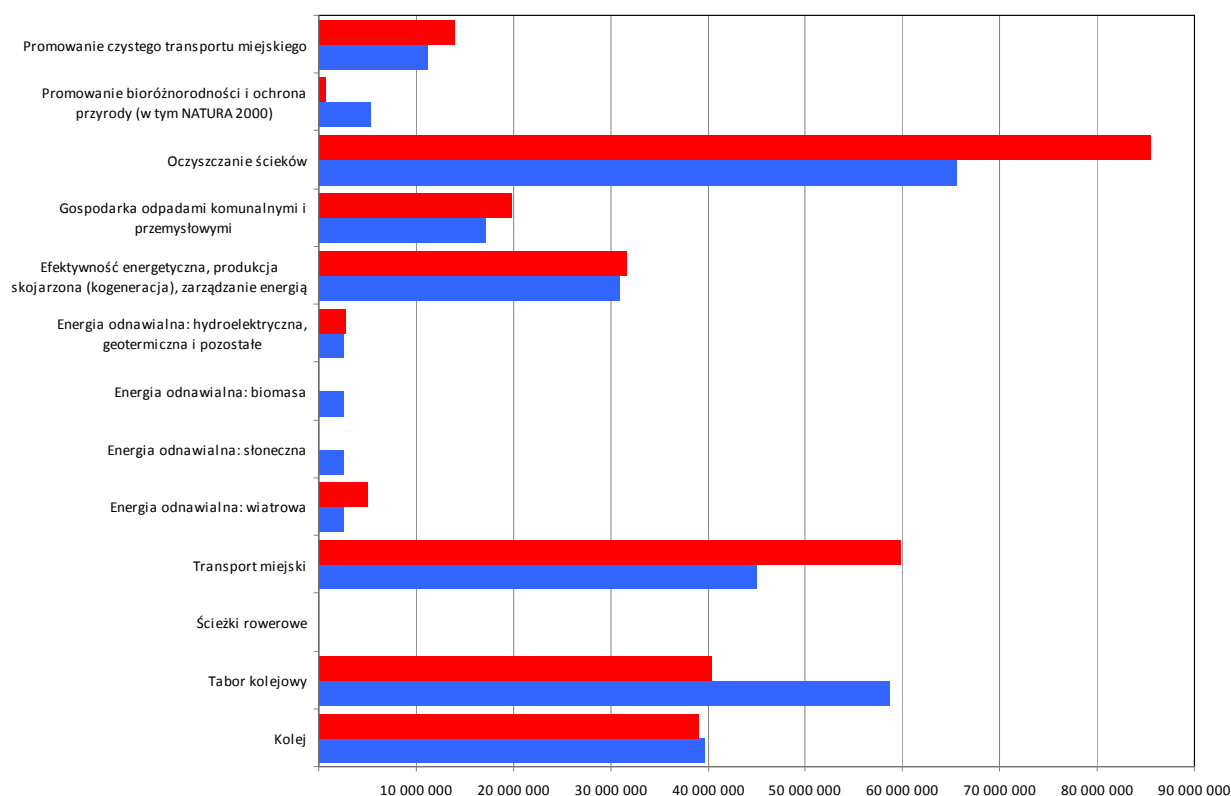
6.3 Zmiany alokacji dla obszarów: ochrony przyrody i edukacji ekologicznej, transportu przyjaznego środowisku (kolejowy, miejski, rowerowy), efektywności energetycznej, odnawialnych źródeł energii, gospodarki ściekowej i gospodarki odpadami

W trakcie realizacji WRPO i dokonywanych zmian alokacji w okresie 2007 – 2011 całkowity udział działań które mogą być kwalifikowane jako pro-środowiskowe zwiększył się nieznacznie z 22,3% do 22,4%. W liczbach bezwzględnych oznacza to wzrost z 2,83 mln zł do 2,99 mln zł, co należy uznać za zmianę korzystną. Zmiany budżetów poszczególnych kategorii interwencji były zarówno korzystne (zwiększenie środków), jak i niekorzystne (Ryc. 6.3). Za korzystne należy uznać znaczący wzrost środków na oczyszczanie ścieków i budowę kanalizacji sanitarnych (o 31%) oraz na transport miejski (o 33%) i promowanie transportu miejskiego (25%), a także wzrost środków na projekty odpadowe o 15%. Zmniejszono za to budżety takich kategorii jak tabor kolejowy – o 31% oraz promowanie różnorodności biologicznej i ochrona przyrody – o 87%.

Jeśli chodzi o wsparcie odnawialnych źródeł energii, to zmiany były bardzo niekorzystne z dwóch powodów:

- 1) dla wszystkich źródeł łącznie odnotowano spadek finansowania o 19%;
- 2) niemal do zera zredukowano środki na projekty z wykorzystaniem biomasy (o 97%) i słonecznej (o 93%), zwiększając o 104% środki dla energetyki wiatrowej.

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 WRPO przyjęto jeden wskaźnik realizacji celu głównego programu - zmiana produktu krajowego brutto dla regionu na głowę mieszkańca w wyniku realizacji programu. Miary celów szczegółowych to:

- utworzone miejsca pracy, w tym: dla mężczyzn i kobiet (brutto - ekwiwalent pełnego etatu)
- utworzone miejsca pracy (netto)
- zmiana bilansu handlowego województwa (w cenach bieżących) w wyniku realizacji programu
- poziom zatrudnienia

- odsetek gospodarstw domowych wyposażonych w komputery do ogółu gospodarstw domowych.

Żaden z tych wskaźników nie może być uznany za miarę rozwoju zrównoważonego.

Niejasny jest klucz tworzenia wskaźników na poziomie RPO i w jego uszczegółowieniu. Niezrozumiałe jest przede wszystkim, dlaczego wskaźniki rezultatu, które są na poziomie priorytetów znikają na poziomie działań. Niektóre wskaźniki mają inne wartości docelowe w WRPO, a inne w SOPPO. Poniżej zaprezentowano krótką ocenę wskaźników⁹ wdrażania tych działań, które z definicji powinny wspierać rozwój zrównoważony oraz ochronę środowiska. Lista ta jest zdecydowanie za krótka (Tab. 6.4). Podsumowując tę ocenę należy wskazać na daleko niewystarczający zestaw wskaźników rezultatu, co powoduje, że na koniec realizacji WRPO nie będzie można ocenić, na ile zrealizowane projekty i wydane środki przyczyniły się do wzrostu jakości środowiska województwa wielkopolskiego.

2.3 Modernizacja regionalnego układu kolejowego

Wskaźnikiem produktu jest Długość przebudowanych linii kolejowych, a rezultatu - Oszczędność czasu w przewozach pasażerskich i towarowych wyrażona w EUR/rok. Nie zaproponowano żadnej miary wzrostu udziału transportu kolejowego w transporcie ogółem, co byłoby dobrą miarą wdrażania idei zrównoważonego rozwoju

2.4. Tabor kolejowy dla regionalnych przewozów pasażerskich

Jedynym wskaźnikiem jest wskaźnik produktu Liczba zakupionych jednostek taboru kolejowego. Brak jest miar, jak nowy tabor wpłynie na wzrost liczby pasażerów czy wielkości przewożonych ładunków.

2.5. Rozwój miejskiego transportu zbiorowego

Dwa wskaźniki produktu - Liczba zakupionych jednostek taboru komunikacji zbiorowej oraz Długość wybudowanej sieci transportu szynowego (Uwaga: Różne wartości docelowe: na poziomie priorytetów – 230, na poziomie działania - 208). Wskaźnika rezultatu - Przyrost liczby ludności korzystającej z komunikacji miejskiej wspartej w ramach programu, który jest dobrym miernikiem wpływu zrealizowanych projektów na poprawę stanu środowiska, nie ma na poziomie działania.

3.1 Racjonalizacja gospodarki odpadami i ochrona powierzchni ziemi

Wskaźniki produktu - Liczba projektów z zakresu gospodarki odpadami oraz rezultatu – Liczba osób objętych systemem zagospodarowania odpadów - mają na poziomie działania bardzo niską wartość docelową w stosunku do powierzchni województwa i liczby mieszkańców. Musi to budzić niepokój w kontekście wdrażania prawa wspólnotowego w dziedzinie zagospodarowania odpadów i zobowiązań akcesyjnych Polski w tym zakresie.

3.2 Infrastruktura energetyczna przyjazna środowisku

Zdefiniowano jedynie wskaźnik produktu - Liczba projektów mających na celu poprawę jakości powietrza, co, zważywszy na zakres działania, jest daleko niewystarczające. Wskaźniki rezultatu powinny m.in. nawiązywać do zmniejszenia zużycia energii w związku ze wzrostem efektywności energetycznej będącej wynikiem realizacji działania.

3.3 Wsparcie ochrony przyrody

Na poziomie priorytetów (WRPO) nie ma żadnych wskaźników. Jedyny wskaźnik produktu na poziomie działania – Liczba projektów związanych z ochroną przyrody - jest z pewnością niewystarczający dla mierzenia osiągnięcia licznych celów działania. Brakuje takich wskaźników rezultatu, jak powierzchnia odtworzonych siedlisk, liczba i powierzchnia obszarów o przywróconej łączności, liczba gatunków o poprawionym stanie (alternatywnie – liczba lokalnych populacji). Warto zaznaczyć, że na wstępnej liście wskaźników¹⁰ były takie wskaźniki jak: łączna powierzchnia obszarów na których przywrócono lub

⁹ Na podstawie RPO z 2011r. oraz Załącznika 3 - Tabela wskaźników produktu i rezultatu na poziomie działania do SOPPO w.6.0 z grudnia 2012r.

¹⁰ Załącznik 3 - Tabela wskaźników produktu i rezultatu na poziomie działania - do SOPPO w.2.0 z maja 2008r.

zapewniono ochronę właściwego stanu ekosystemów, Powierzchnia obszarów Natura 2000 dla których opracowano plany ochrony.

3.4 Gospodarka wodno-ściekowa

W tym działaniu również zabrakło wskaźników rezultatu, które pozwoliłyby ocenić, jak kilometry kanalizacji oraz nowe i zmodernizowane oczyszczalnie ścieków przyczyniły się do poprawy jakości wód powierzchniowych.

3.5 Wzmocnienie ochrony przeciwpowodziowej zagrożonych obszarów oraz zwiększenie retencji na terenie województwa

Żaden z trzech wskaźników nie pozwala ocenić, na ile zrealizowane projekty zmniejszyły zagrożenie powodziowe i poprawiły dostęp do zasobów wodnych. Zważywszy, że działanie zawiera 5 schematów, docelowa wartość wskaźnika produktu - Liczba projektów z zakresu ochrony przeciwpowodziowej – 2- wydaje się być nieporozumieniem. Wskaźnik Pojemność nowych i zmodernizowanych zbiorników wodnych nie może być traktowany jako jednoznaczna miara rezultatu z dwóch powodów: 1) ponieważ obejmuje również zbiorniki zmodernizowane, nie można zmierzyć przyrostu pojemności; 2) sama pojemność, bez kontekstu (zapotrzebowanie, wielkość deficytu, % objętości fali powodziowej) nic nie mówi o racjonalności wydatkowanych środków. Trzeci ze wskaźników - Powierzchnia terenów objętych ochroną przeciwpowodziową, również nie daje informacji o realizacji celu działania z uwagi na brak danych co do sposobu zagospodarowania ochronionych terenów. W skrajnym przypadku wskaźnik ten może informować o powierzchni utraconej naturalnej retencji dolinowej, a więc o efekcie kontrproduktywnym do zamierzonego. Wskaźnik rezultatu zdefiniowany na poziomie priorytetów wymaga doprecyzowania – w WRPO z 2011 r. ma brzmienie „Liczba osób zabezpieczonych przed powodzią w wyniku realizacji projektów”, ale miano wyrażone w [ha], więc nie wiadomo, czy wartość docelowa 6 000 odnosi się do liczby ludności, czy do powierzchni (we wskaźnikach na poziomie działania mowa jest o 27 km²).

3.7 Zwiększenie wykorzystania odnawialnych zasobów energii

Na poziomie działania przyjęto zaledwie dwa wskaźniki - Liczba projektów z zakresu energii odnawialnej (wartość docelowa różna w różnych dokumentach) oraz Ilość zaoszczędzonej energii pierwotnej w wyniku realizacji projektów, bez podziału na różne źródła energii odnawialnej. Na poziomie priorytetu wskaźnikiem produktu jest Dodatkowa moc zainstalowana, również bez podziału na rodzaje OZE.

Tab. 6.4. Postęp rzeczowy we wdrażaniu WRPO wg wybranych wskaźników

Działanie	Wskaźnik *	Wartość docelowa**	Wartość na koniec 2011***	Postęp
2.3	Długość przebudowanych linii kolejowych (km)	80	0	0%
2.3	Oszczędność czasu w przewozach pasażerskich i towarowych (EUR/rok)	2 542 000	0	0%
2.4	Liczba zakupionych jednostek taboru kolejowego	22	0	0%
2.5	Liczba zakupionych jednostek taboru komunikacji zbiorowej	230	75	33%
2.5	Pojemność zakupionego taboru komunikacji zbiorowej	25 000	5 956	24%
2.5	Przyrost liczby ludności korzystającej z komunikacji miejskiej wspartej w ramach programu	100 000	?	?
2.5	Długość wybudowanej sieci transportu szynowego (km)	11	0	0%
3.1	Liczba projektów z zakresu gospodarki odpadami	2	0	0%

3.1	Liczba osób objętych systemem zagospodarowania odpadów	282 817	0	0%
3.1	Liczba osób objętych selektywną zbiórką odpadów	500 000	0	0%
3.2	Liczba projektów mających na celu poprawę jakości powietrza	30	17	57%
3.3	Liczba projektów związanych z ochroną przyrody	22	17	77%
3.4	Długość wybudowanej sieci kanalizacji sanitarnej	500	51	10%
3.4	Liczba nowych i przebudowanych oczyszczalni ścieków	6	0	0%
3.4	Liczba osób podłączonych do sieci kanalizacji sanitarnej w wyniku realizacji projektów	25 000	1 124	4%
3.7	Liczba projektów z zakresu energii odnawialnej	50****	4	8%
3.7	Dodatkowa moc zainstalowana - produkcja energii ze źródeł odnawialnych (MW)	25	2	8%
3.7	Ilość zaoszczędzonej energii pierwotnej GJ/rok	300 000	5 354,25	2%

* Pogrubione - wskaźniki na poziomie priorytetów lub priorytetów i działań, pozostałe tylko na poziomie działań

** Dotyczy roku docelowego 2013 - wartości wg WRPO z grudnia 2011 i SOPPO z grudnia 2012

*** Wg sprawozdania za rok 2011

**** Na poziomie działania przyjęto 30 MW

Podsumowując:

(+) środki przeznaczone na pro-środowiskowe kategorie interwencji stanowią w WRPO znaczącą kwotę

(+) bezwzględna kwota przeznaczona na pro-środowiskowe kategorie interwencji oraz udział tych kategorii w całości budżetu WRPO uległy nieznacznemu zwiększeniu pomiędzy rokiem 2007 a 2011

(-) pomiędzy 2007 a 2011 nastąpiła prawie ośmiokrotna redukcja środków w kategorii 51 promowanie i ochrona różnorodności biologicznej oraz redukcja środków wspierających rozbudowę taboru kolejowego

(+) pomiędzy 2007 a 2011 zwiększono środki na oczyszczanie ścieków i rozwój transportu miejskiego

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

(-) niejasne są powiązania pomiędzy zestawami wskaźników na poziomie priorytetów i działań, niepokoi przyjęcie różnych wartości docelowych na różnych poziomach (priorytetów i działań)

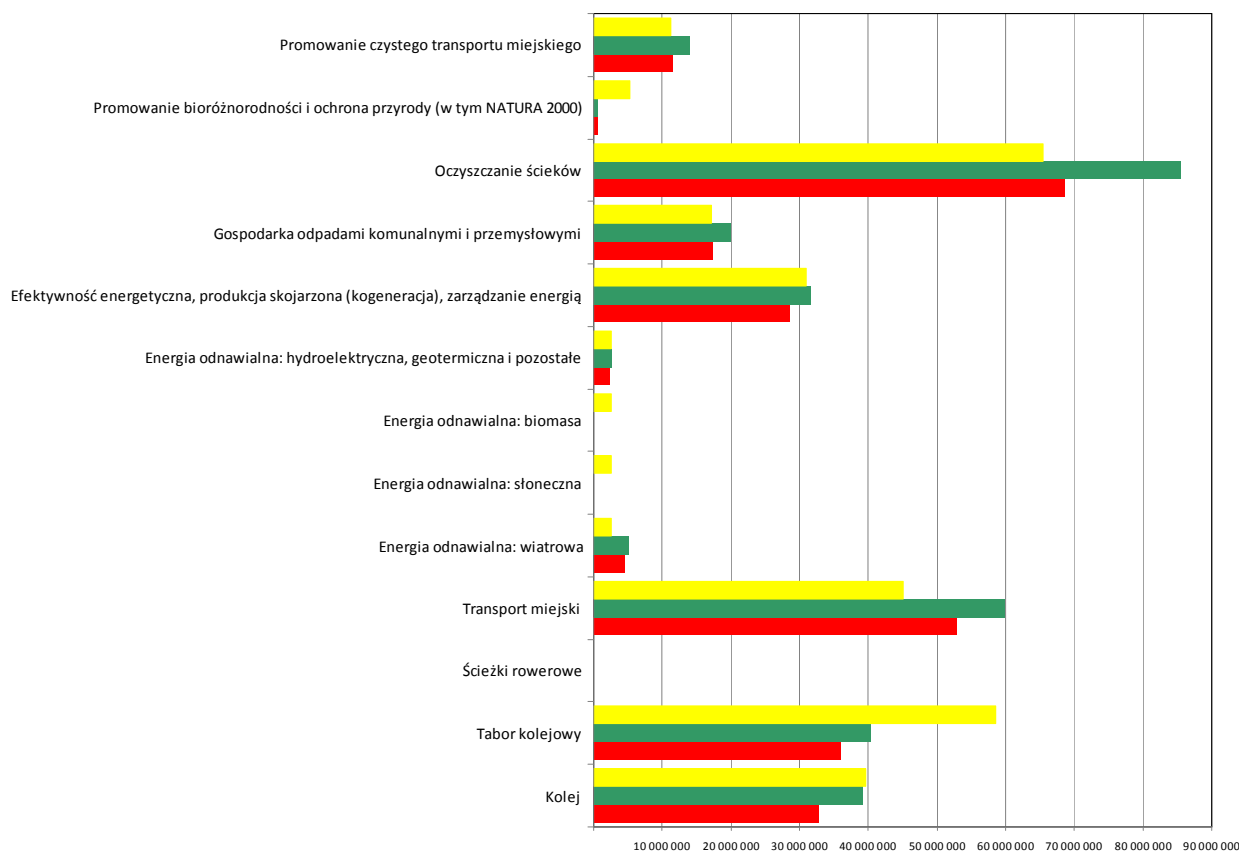
(-) niewystarczający zestaw wskaźników rezultatu powoduje, że trudno będzie na koniec realizacji WRPO ocenić na ile zrealizowane projekty i wydane środki przyczyniły się do wzrostu jakości środowiska województwa wielkopolskiego

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 WRPO dokonano w oparciu o Sprawozdanie roczne z wdrażania Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007-2013 za rok 2011. Finansowe zaawansowanie wdrażania WRPO na koniec roku 2011 było dość wysokie i wynosiło 79% dla całego programu, najwyższe dla Zintegrowanych projektów na rzecz rewitalizacji obszarów miejskich i wiejskich (kategoria 61) – 100,4%. Wykonanie w dwóch kategoriach interwencji wciąż jest na poziomie zerowym.

Spośród kategorii interwencji zaliczonych do grupy pro-środowiskowych i wspierających rozwój zrównoważony najniższym wykonaniem charakteryzuje się energia odnawialna – biomasa, gdzie zanotowano wykonanie na poziomie 39,3% WRPO w wersji z 2011r (Uwaga! Jest to zaledwie 1,3% pierwotnego planu z roku 2007!). Wykonanie budżetu w pozostałych kategoriach jest bardzo wysokie i przekracza 80% zweryfikowanego planu. Stan zaawansowania finansowego wybranych kategorii interwencji pokazuje Ryc. 7a.

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



Analiza postępu wdrażania działań pro-środowiskowych mierzonego procentem wartości docelowych wskaźników realizacji WRPO osiągniętym na koniec roku 2011 pokazuje, że zaawansowanie rzeczowe, w przeciwieństwie do finansowego, jest bardzo małe (Tab. 6.4). Na ogólną liczbę 18 badanych wskaźników zaledwie dwa przekroczyły próg 50%, 13 ma wartość poniżej 10%, z tego aż 8 - 0%. Szczególnie niepokojące jest niezwykle niskie zaawansowanie rzeczowe projektów dotyczących oczyszczania ścieków i brak jakichkolwiek efektów rzeczowych modernizacji sieci kolejowej.

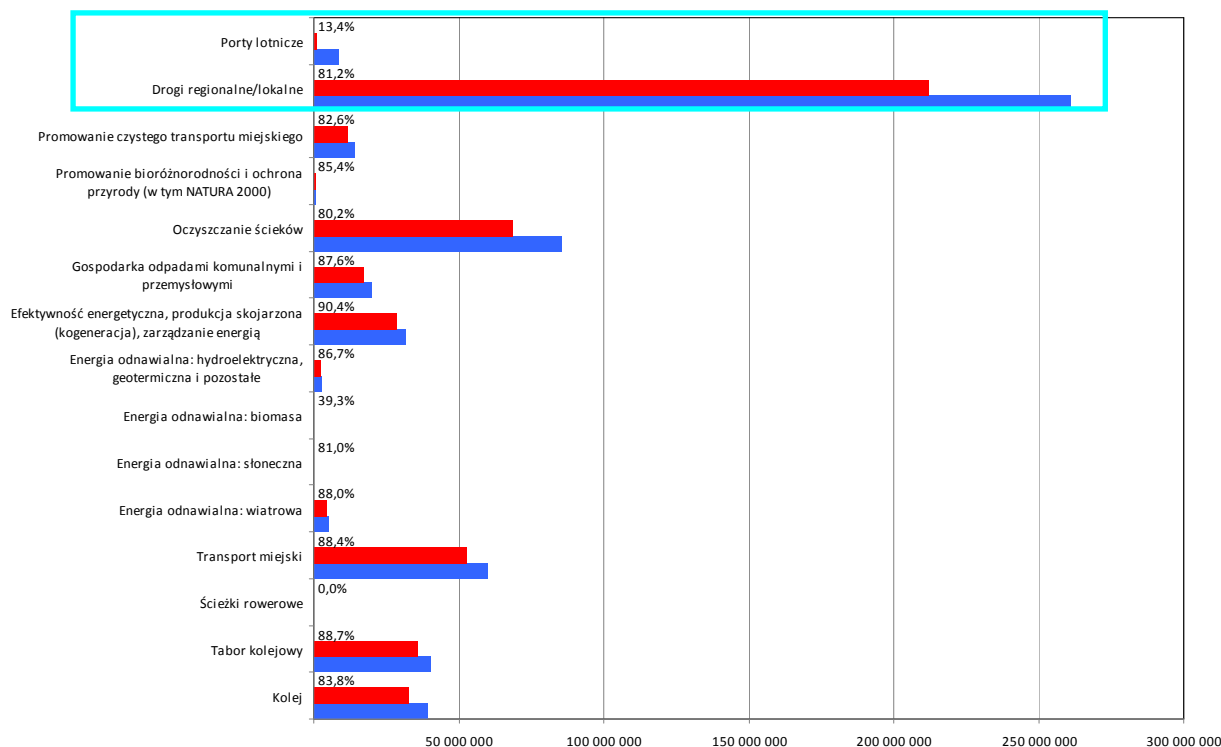
Porównanie zmian w alokacjach (Ryc. 6.2a, 6.2b i 6.3) oraz wykonanie budżetu w kategoriach interwencji, które możemy uznać za wspierające zrównoważony rozwój z tymi, które dotyczą transportu drogowego i lotniczego (Ryc. 7b) prowadzi do następujących podsumowań:

- w stosunku do całości budżetu WRPO projekty drogowe znalazły się w pozycji uprzywilejowanej (największa alokacja, znaczne zwiększenie środków (i udziału alokacji) w trakcie realizacji WRPO);
- wsparcie dla portów lotniczych było na poziomie bardzo niskim i relatywnie zmniejszyło się w okresie 2007-2011 (udział alokacji w WRPO odpowiednio: 0,7% i 0,6%);
- finansowy stopień zaawansowania projektów pro-środowiskowych (85%) jest wyższy niż średnia dla całego WRPO (79%), a także wyższy w stosunku do projektów „drogowych” (81%);
- zaawansowanie finansowe kategorii interwencji dotyczących ekologicznego transportu (transport miejski, kolejowy, tabor kolei) jest wyższe niż transportu drogowego i lotniczego.

Przedstawione powyżej podsumowania dotyczące zaawansowania wdrażania wybranych kategorii interwencji WRPO mogłyby prowadzić do generalnej konkluzji, że pro-środowiskowe kategorie interwencji znalazły się wśród kategorii szczególnie popieranych w realizacji WRPO. Niestety, analiza

zaawansowania rzeczowego, mierzonych wskaźnikami produktu i rezultatu na poziomie działania, wskazuje na dużo większe zaawansowanie projektów drogowych (wskaźnik długości zrekonstruowanych dróg przekroczył 110% zakładanej wartości docelowej, a nowych dróg – 37%) niż kolejowych (0% zaawansowania zarówno w długości zmodernizowanych linii jak i zakupionego/zmodernizowanego taboru kolejowego – patrz Tab. 6.4)).

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 WRPO 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 ochrony przyrody (w tym NATURA 2000)

Kategoria 51 wymieniona jest w Priorytecie III Środowisko przyrodnicze, w działaniu 3.3 Wsparcie ochrony przyrody. Pierwotny poziom alokacji, który w WRPO z roku 2007 wynosił 5 290 000 EUR, zmniejszono prawie ośmiokrotnie do 685 660 EUR w WRPO z r.2012. Wśród potencjalnych beneficjentów, obok samorządów, jednostek Skarbu Państwa (np. parki narodowe), znalazły się organizacje pozarządowe i jednostki naukowe oraz PGL Lasy Państwowe, szkoły wyższe, zarządcy dróg i linii kolejowych oraz przedsiębiorcy. Warunkiem wpisania na listę rankingową było uzyskanie przez wniosek min. 60% punktów w ocenie merytorycznej. Maksymalny poziom dofinansowania dla wszystkich projektów wynosił 70% kosztów kwalifikowanych, a w ramach jednego konkursu jeden beneficjent mógł złożyć tylko jedną aplikację. Ustalono następujące progi dofinansowania kosztów kwalifikowanych projektów:

- odbudowa zdegradowanych siedlisk nieleśnych, leśnych i wodnych oraz czynna ich ochrona,
- ochrona gatunków o zagrożonych pulach genowych,
- Kampanie promocyjne i informacyjne oraz imprezy masowe na poziomie ponadpowiatowym, od 100 tys. PLN do 400 tys. zł;

- budowa infrastruktury na obszarach chronionych (w tym Natura 2000), oraz wyposażenie centrów edukacji ekologicznej,
- plany ochrony dla obszarów chronionych w tym Natura 2000.

od 50 tys. PLN do 400 tys. zł;

- przejścia dla zwierząt i przepławki dla ryb,
do 2 mln zł.

W okresie do końca 2011 roku na działanie 3.3 zorganizowano 3 konkursy: w I kwartale 2008 na kwotę 4,8 mln zł, II kwartale 2008 – 7,0 mln zł i III kwartale 2009 – 7,0 mln zł.

We wszystkich konkursach zgłoszono łącznie 40 (11,11 i 18) wniosków na kwotę dofinansowania 8,8 mln zł. Po ocenie formalnej i merytorycznej do dofinansowania zaakceptowano 22 projekty na kwotę 4,1 mln zł. Beneficjentami były przede wszystkim samorządy (15 projektów) oraz nadleśnictwa (5), natomiast nie było żadnej organizacji społecznej, której celem działania byłaby ochrona przyrody lub edukacja ekologiczna.

Kwalifikując projekty wg tytułów, zdecydowana ich większość dotyczyła edukacji ekologicznej i infrastruktury na obszarach cennych przyrodniczych. Niepokojący jest fakt, że renaturyzacji siedlisk dotyczył tylko jeden wniosek, a nie było żadnego dotyczącego ochrony gatunków, planów ochrony, przejść dla zwierząt lub przepławek dla ryb. Oznacza to, że *gros* środków wydatkowanych w ramach działania 3.3 w praktyce nie służyły realizacji celu głównego działania, którym jest „poprawa stanu środowiska i racjonalne gospodarowanie zasobami przyrodniczymi regionu” oraz celu szczegółowego - „ochrona przyrody”.

Za podstawową przyczynę braku wśród beneficjentów organizacji ekologicznych jest wysoki próg wkładu własnego i brak mechanizmu współfinansowania wkładu własnego ze środków WFOŚiGW. Jest to również jedna z przyczyn braku projektów dotyczących *stricte* ochrony bioróżnorodności, gdyż naturalnymi wnioskodawcami tego typu projektów w Polsce są pozarządowe organizacje ekologiczne.

Podsumowując:

(+) wydatkowanie środków w pro-środowiskowych kategoriach interwencji jest na wysokim poziomie, wyższym od średniej dla WRPO i większym niż zaawansowanie projektów drogowych

(-) wysokie zaawansowanie finansowe nie przekłada się na zaawansowanie rzeczowe (mierzone wskaźnikami produktu i rezultatu), które dla kategorii wskazanych jako pro-środowiskowe i wspierające zrównoważony rozwój są niepokojąco niskie

(-) 14 na 18 wskaźników produktu i rezultatu dla pro-środowiskowych kategorii interwencji nie przekroczyło 10% wartości docelowej, z tego 9, czyli 50%, ma wartość 0%!

(-) szczegółowa analiza realizacji działania 3.3 Wsparcie ochrony przyrody prowadzi do wniosku, że wysoki próg udziału własnego, brak finansowania zaliczkowego dla wszystkich beneficjentów oraz niezrównoważony zestaw kryteriów wyboru projektów były zasadniczymi powodami braku projektów renaturyzacji i ochrony siedlisk, przywracania łączności korytarzy migracyjnych, reintrodukcji i ochrony gatunków oraz planów ochrony

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

Podsumowanie:

- Założenia WRPO w wielu miejscach nawiązują do zasady zrównoważonego rozwoju, co objawia się m.in. rzetelną analizą stanu i perspektyw środowiska przyrodniczego.
- Elementy nawiązujące do zrównoważonego rozwoju można znaleźć w zasadzie w każdym priorytecie.
- Wprawdzie w diagnozie dostrzeżono zły stan transportu kolejowego i publicznego transportu miejskiego, rekomendacje skupiają się na transporcie drogowym i lotniczym.

- W sferze deklaratywnej WRPO zaproponowano stosowanie mechanizmu eliminowania projektów szkodliwych dla środowiska.
- Jako pozytywną konstrukcję WRPO należy uznać wyraźne wyodrębnienie w priorytecie II Infrastruktura komunikacyjna trzech działań dotyczą rozwoju kolei i transportu miejskiego.
- Priorytet III Środowisko przyrodnicze zawiera w zasadzie wszystkie istotne działania wspierające poprawę środowiska (wyjątkiem jest działanie 3.5, patrz niżej).
- Działanie 3.5 Wzmocnienie ochrony przeciwpowodziowej nie znajduje uzasadnienia w diagnozie i może wspierać projekty szkodliwe dla ekosystemów wodnych, a więc sprzeczne z Dyrektywą Ptasią, Dyrektywą Siedliskową oraz Ramową Dyrektywą Wodną.
- Zestaw kryteriów wyboru projektów jest obciążony licznymi wadami, takimi jak brak możliwości przeprowadzenia oceny zobiektywizowanej (uznaniowość), redundancja, sprzeczność z celami działania.
- Nie wykorzystano szansy „zaprzęgnięcia” kryteriów efektywności energetycznej do oceny projektów infrastrukturalnych w różnych priorytetach i działaniach.
- Negatywnym zjawiskiem jest wpisanie na listę kluczowych projektów o różnym stanie zaawansowania, różnym znaczeniu dla realizacji strategii województwa oraz zwiększanie liczby i wartości tych projektów w miarę realizacji WRPO.
- Jako pozytywne posunięcie należy traktować umieszczenie na liście kluczowych siedmiu projektów pro-środowiskowych o wartości równej prawie połowie projektów kluczowych.
- Środki przeznaczone na pro-środowiskowe kategorie interwencji stanowią w WRPO znaczącą kwotę i w trakcie realizacji WRPO została ona nieznacznie zwiększona. Zwiększono alokację na oczyszczanie ścieków i rozwój transportu miejskiego, kosztem ochrony bioróżnorodności i taboru kolejowego.
- Przyjęte wartości wskaźników rezultatów uniemożliwią obiektywną ocenę na ile wydatkowane fundusze pozwoliły na osiągnięcie wyznaczonego celu i w jakim stopniu efekty są zgodne z zasadą zrównoważonego rozwoju.
- Prawie ośmiokrotnie ograniczono środki na ochronę bioróżnorodności, a w 3 ogłoszonych konkursach POE nie miały szans uczestniczyć. (szczegóły – patrz Ramka).
- Realizacja pro-środowiskowych kategorii interwencji jest bardzo zaawansowana w części finansowej, natomiast wysoce niezadowolający jest postęp rzeczowy.
- Brak wśród beneficjentów działania 3.3 pozarządowych organizacji ekologicznych wynika m.in. niewłaściwego zestawu kryteriów oceny merytorycznej projektów, wysokiego progu udziału własnego i braku mechanizmu uzupełnienia tego wkładu ze środków krajowych,

Rekomendacje:

- Ograniczyć listę projektów kluczowych i określić jasne zasady ich naboru.
- Zweryfikować kryteria w ocenie merytorycznej pod kątem ich ścisłego powiązania z celami poszczególnych działań i priorytetów, zobiektywizowania, usunięcia redundantności.
- Wprowadzić we wszystkich działaniach kryteria promujące zrównoważony rozwój i zapewnić stabilność kryteriów w trakcie realizacji RPO.
- Zdefiniować listę wskaźników zorientowanych na mierzenie rezultatu a nie podjętego wysiłku, o stałych wielkościach docelowych.
- Zapewnić wysoki poziom wsparcia projektów pro-środowiskowych w całym RPO, w tym odpadowych i ochrony przyrody.
- Dostosować zasady finansowania projektów do możliwości beneficjentów non-profit, zapewniając m.in. uzupełnienie wkładu własnego ze środków krajowych oraz finansowanie zaliczkowe.

- Zawięzić listę projektów ochrony przeciwpowodziowej do działań rzeczywiście ograniczających ryzyko i zagrożenie, kładąc nacisk na kompleksowe rozwiązania w skali zlewni, a także działania adaptacyjne na obszarach zagrożonych oraz ich zgodność z celami środowiskowymi Ramowej Dyrektywy Wodnej.
- Operując wskaźnikami rezultatu i kryteriami oceny projektów doprowadzić do realizacji działań z zakresu aktywnej ochrony gatunków i siedlisk oraz przywracania łączności korytarzy migracyjnych.
- Na brak postępu we wdrażaniu pewnych kategorii interwencji i działań reagować „twórczo” zmieniając mechanizmy naboru, a nie zmniejszając alokacje środków.