

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

Marta Wiśniewska, 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	4
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	7
4. Kryteria wyboru projektów a zasada zrównoważonego rozwoju	12
5. Projekty kluczowe a zrównoważony rozwój.....	19
6. Alokacje środków finansowych a zrównoważony rozwój	20
7. Stan wdrażania, ocena barier i rzeczywistej dostępności wsparcia dla obszarów: ochrony przyrody i edukacji ekologicznej, transportu przyjaznego środowisku (kolejowy, miejski, rowerowy), efektywności energetycznej i odnawialnych źródeł energii, gospodarki ściekowej i gospodarki odpadami oraz działań wspierających zrównoważony rozwój	26
8. Podsumowanie i wnioski do programowania na lata 2014-2020	31

1. Wprowadzenie: Cele regionalnego programu operacyjnego i strategia ich wdrażania¹

Obszary, które wspierać mają środki *Regionalnego Programu Województwa Łódzkiego na lata 2007-2013* (RPO WŁ) wynikają ze *Strategii Rozwoju Województwa Łódzkiego na lata 2007 – 2020*, stanowią również odpowiedź na zidentyfikowane w ramach analizy SWOT² główne problemy regionu³.

Realizowane w ramach RPO WŁ zadania przyczynić się mają do osiągnięcia celu strategicznego, jakim jest integracja regionu z europejską i globalną przestrzenią społeczno-gospodarczą jako środkowoeuropejskiego centrum rozwoju, sprzyjającego zamieszkanemu i gospodarce oraz dążenie do budowy wewnętrznej spójności przy zachowaniu różnorodności jego miejsc.

Powyższy cel wpisuje się w ramy *Strategicznych wytycznych Wspólnoty dla spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej na lata 2007-2013*, koncentrując się na poprawie sytuacji społecznej i gospodarczej województwa, które to dzięki wdrażanym środkom poprawić ma gospodarkę, zapewnić zrównoważony rozwój i wzbogacić życie społeczne, a w konsekwencji doprowadzić do wykształcenia się centrum wzrostu gospodarczego niwelującego dysproporcje rozwojowe w Unii Europejskiej (UE).

Określenie celu RPO WŁ jest efektem zmian zapoczątkowanych w wyniku uruchomienia w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku głębokich procesów restrukturyzacyjnych w gospodarce

¹ na podstawie RPO WŁ w wersji z listopada 2011 (zatwierdzonej w marcu 2012 roku)

² Technika analityczna SWOT polega na posegregowaniu posiadanych informacji o danej sprawie na cztery grupy (cztery kategorie czynników strategicznych): S (Strengths) – mocne strony: wszystko to co stanowi atut, przewagę, zaletę analizowanego obiektu, W (Weaknesses) – słabe strony: wszystko to co stanowi słabość, barierę, wadę analizowanego obiektu, O (Opportunities) – szanse: wszystko to co stwarza dla analizowanego obiektu szansę korzystnej zmiany, T (Threats) – zagrożenia: wszystko to co stwarza dla analizowanego obiektu niebezpieczeństwo zmiany niekorzystnej.

³ dodatkowo, osie priorytetowe RPO WŁ mają być według założeń Programu spójne z najważniejszymi dokumentami programowymi Unii Europejskiej (*Strategiczne wytyczne Wspólnoty dla spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej na lata 2007-2013* [Decyzja Rady z dnia 6 października 2006 r. w sprawie strategicznych wytycznych Wspólnoty dla spójności (2006/702/WE)] [Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L291 z 21.10.2006]; Rozporządzenie (WE) nr 1080/2006) oraz krajowymi (*Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie; Krajowy Program Reform na lata 2005-2008 na rzecz realizacji Strategii Lizbońskiej*)

województwa. Podstawowe bariery ograniczające aktywność gospodarczą zostały w wyniku tego procesu usunięte bądź znacznie złagodzone, co zaowocowało wzrostem produkcji, a także w ostatnich latach wzrostem zatrudnienia i spadkiem bezrobocia. Zmieniła się także struktura gospodarki województwa, w której przemysł „stare” stracił swą dominującą pozycję i wyraźnie zaznaczył się wzrost znaczenia usług w wytworzonym w regionie PKB⁴.

Cel strategiczny będzie realizowany poprzez następujące cele szczegółowe, odnoszące się do poszczególnych osi priorytetowych:

- Poprawa dostępności komunikacyjnej województwa łódzkiego (oś priorytetowa I: INFRASTRUKTURA TRANSPORTOWA),
- Poprawa stanu środowiska naturalnego i bezpieczeństwa energetycznego (oś priorytetowa II: OCHRONA ŚRODOWISKA, ZAPOBIEGANIE ZAGROŻENIOM I ENERGETYKA),
- Rozwój innowacyjnej i konkurencyjnej gospodarki w województwie (oś priorytetowa III: GOSPODARKA, INNOWACYJNOŚĆ, PRZEDSIĘBIORCZOŚĆ),
- Rozwój społeczeństwa informacyjnego (oś priorytetowa IV: SPOŁECZEŃSTWO INFORMACYJNE),
- Zapewnienie dogodnych warunków do rozwoju zasobów ludzkich (Oś priorytetowa V: INFRASTRUKTURA SPOŁECZNA),
- Ożywienie gospodarcze i społeczne na terenach zdegradowanych w obszarach miejskich (oś priorytetowa VI: ODNOWA OBSZARÓW MIEJSKICH),
- Zwiększanie zdolności absorpcji środków Unii Europejskiej w ramach RPO WŁ (oś priorytetowa VII: POMOC TECHNICZNA).

Przedmiotem zainteresowania RPO WŁ są projekty wpływające na wyrównywanie dysproporcji wewnątrzregionalnych, nakierowane na wzrost konkurencyjności regionu, zwiększenie dostępności komunikacyjnej, ochronę środowiska naturalnego i tożsamości kulturowej oraz wzmocnienie infrastruktury społecznej. Program wdrażać będzie również wizję regionu otwartego na świat, z wykształconym, aktywnym społeczeństwem i nowoczesną gospodarką oraz przemysłem posiadającym zaplecze badawczo – rozwojowe.

Zgodnie z deklaracją RPO WŁ „poprzez określenie głównych celów rozwoju województwa realizuje ideę strategii zrównoważonego rozwoju Unii Europejskiej”. Wspierane przedsięwzięcia powinny więc w jak najwyższym stopniu wdrażać zasady dotyczące „zrównoważonego rozwoju środowiskowego, równości szans oraz technologii informacji i komunikacji”.

2. Zrównoważony rozwój w założeniach regionalnego programu operacyjnego

Ochronie środowiska w *Diagnozie sytuacji społeczno-gospodarczej województwa łódzkiego* poświęcono oddzielny, szczegółowo opracowany rozdział. Nie ograniczono się w nim jedynie do opisu uwarunkowań środowiskowych, ale zawarto elementy ocenne, w oparciu o które można sformułować kierunki działań w zakresie ochrony środowiska, niezbędnych do podjęcia w województwie łódzkim. RPO WŁ dostrzega m.in.:

- niezadowalającą jakością wód powierzchniowych województwa, zwracając uwagę na zjawisko eutrofizacji i dużą ilość ścieków odprowadzanych do ziemi,
- niską skuteczność selektywnej zbiórki odpadów w regionie,
- zagrożenie utraty cennych walorów przyrodniczo-krajobrazowych województwa na skutek

⁴ produkt krajowy brutto

działalności rolniczej, osadniczej i przemysłowej,

- niski poziom wiedzy ekologicznej społeczeństwa regionu,
- możliwy wzrost zagrożeń dla środowiska, w tym związanych ze zwiększającą się ilością odpadów stałych oraz z zanieczyszczeniami powietrza atmosferycznego.

Należy odnotować w tym miejscu, że RPO WŁ niesłusznie nie wiąże rozwoju infrastruktury transportowej z zagrożeniami dla walorów przyrodniczo-krajobrazowych poprzez fragmentację siedlisk, zmianę stosunków wodnych, żyzności siedlisk prowadzące do ich przekształceń, zanieczyszczenie światłem, hałas, efekt bariery dla wielu gatunków zwierząt. Diagnoza omawiając sytuację hydrograficzną, stan infrastruktury hydrotechnicznej w regionie, zagrożenia powodzią⁵ i suszą, nie wiąże budowy „małych zbiorników wodnych”⁶ z zagrożeniami dla środowiska przyrodniczego. Co więcej, wydaje się idealizować te budowle wodne wskazując na ich potencjalną wielofunkcyjność, która w praktyce ogranicza się do funkcji turystyczno-wypoczynkowej⁷. W kontekście czystości powietrza słusznie natomiast zauważa, iż: „spodziewany pozytywny efekt malejącego poziomu ich [zanieczyszczeń] emisji ze strony działalności przemysłowej oraz w wyniku stosowania proekologicznych rozwiązań w energetyce, może być niwelowany przez zwiększającą się emisję zanieczyszczeń komunikacyjnych”.

Problematyka odnawialnych źródeł energii (OZE) została ujęta w innym rozdziale Diagnozy – dotyczącym sytuacji energetycznej województwa. Napisano w nim, iż w roku 2005 zainstalowana moc elektryczna z OZE w województwie łódzkim wynosiła 5,5 MW, ale również, że – niestety bez głębszego uzasadnienia – że region charakteryzuje się dużym potencjałem energii elektrycznej możliwej do pozyskania ze źródeł odnawialnych, co stanowi szansę na zwiększenie udziału odnawialnych źródeł energii w profilu energetycznym województwa. RPO WŁ stwierdza także, że zmiany w strukturze gospodarczej (malejący udział przedsiębiorstw energochłonnych), „nowe rozwiązania technologiczne (determinujące energooszczędność w wykorzystaniu energii na potrzeby przedsiębiorstw i gospodarstw domowych)” oraz uwarunkowania prawne powodować będą stabilizację, jak i nie spadek, zapotrzebowania na energię w najbliższych latach⁸, z przewagą tradycyjnych źródeł energii opartych głównie na węglu brunatnym.

Analiza SWOT, zawarta w Diagnozie, skupiła się na 3 obszarach: infrastrukturze komunikacyjnej i ochronie środowiska, potencjale ekonomicznym regionu oraz rozwoju zasobów ludzkich i aspektach przestrzennych.

Połączenie infrastruktury komunikacyjnej i ochrony środowiska wydaje się mało naturalne. W tym obszarze, w silnych stronach województwa obok gęstej sieci dróg kołowych, modernizacji i rozbudowy lotniska regionalnego, istnienia rozbudowanej sieci linii najwyższego napięcia i stacji elektroenergetycznych oraz silnego ośrodka wydobywania węgla brunatnego wymienia się bogate zasoby wód podziemnych⁹ i walory krajobrazowo-przyrodnicze. Wśród słabych stron znalazły się m.in. niski poziom wykorzystania linii kolejowych, zanieczyszczenie zbiorników wodnych i rzek¹⁰, niezadawalający stan gospodarki odpadami, mały udział energii uzyskiwanej „ze źródeł alternatywnych”. Wzrost zainteresowania i wykorzystania OZE oraz wzrost świadomości i standardów

⁵ pozytywnie należy ocenić dostrzeżenie awarii zbiorników wodnych jako jedną z przyczyn wezbrań mogących prowadzić do powodzi

⁶ RPO WŁ ocenia ich liczbę na niewystarczającą, nie popierając jednak stwierdzenia faktami

⁷ większość małych zbiorników ma zbyt małą pojemność, by ich pojemność powodziowa – o ile w ogóle ją mają – mogła w jakikolwiek sposób wpływać na transformację fali wezbraniowej

⁸ dłuższej perspektywy nie omawia się

⁹ zapewne na kontrze do ilości i jakości zasobów wód powierzchniowych

¹⁰ w analizie SWOT ponownie pojawia się problematyka małych zbiorników wodnych, których niedostateczna ilość jest postrzegana jako słaba strona województwa; w obszarze: potencjał ekonomiczny regionu za słabą stroną uznaje się „niski poziom zagospodarowania i wykorzystania zbiorników wodnych do celów turystycznych i rekreacyjnych

w sferze ochrony środowiska zidentyfikowano jako szansę a jako zagrożenie – wzrost zanieczyszczeń powietrza ze źródeł komunikacyjnych i powierzchniowych (niska emisja)¹¹.

W części analizy dedykowanej rozwojowi zasobów ludzkich i aspektom przestrzennym wprowadzono zapisy mogące świadczyć o dostrzeganiu związku pomiędzy jakością życia społeczeństwa a jakością środowiska. W słabych stronach województwa wymienia się bowiem „postępujące niszczenie walorów kulturowo-krajobrazowych województwa”. Dodatkowo należy odnotować, iż w tym obszarze, w zagrożeniach znalazł się „brak koordynacji w planowaniu przestrzennym na poziomie regionalnym i krajowym”. Nie wiadomo jednak dlaczego poziom lokalny został wyłączony.

W części Programu poświęconej celowi oraz strategii jego osiągnięcia, poza faktami zestawionymi w pkt. 1 niniejszej analizy, podkreślono, że do głównych przyczyn występujących w wielu dziedzinach dysproporcji wewnątrzregionalnych zaliczyć należy: nierównomierny rozwój gospodarczy, niespójną infrastrukturę, słabe więzi kooperacyjne w gospodarce oraz zdeintegrowany system interwencji publicznej. Według RPO WŁ największe dysproporcje występują na poziomie miasto-wieś oraz aglomeracja łódzka – pozostały obszar województwa. Wśród sfer, których dotyczą wymienia się m.in. inwestycje w zakresie ochrony środowiska i świadomość ekologiczną. O założeniach osi priorytetowej II OCHRONA ŚRODOWISKA, ZAPOBIEGANIE ZAGROŻENIOM I ENRGETYKA napisano: „skupiając się na ekologicznych celach rozwoju regionu i łącząc z celami społecznymi i gospodarczymi pozostałych osi priorytetowych, przyczyni się do realizacji **zasady zrównoważonego rozwoju**, która determinuje wzrost atrakcyjności i konkurencyjności województwa” oraz „poprawa stanu środowiska naturalnego regionu, przy jednoczesnym dążeniu do zachowania jego walorów krajobrazowych i bioróżnorodności, jak również zapobieganie zagrożeniom i likwidowanie ich skutków, zapewni mieszkańcom i przyszłym pokoleniom atrakcyjne miejsce zamieszkania i rozwoju, przyczyniając się do realizacji celu strategicznego RPO WŁ”. Zwrócono również uwagę, znów w kontekście atrakcyjności regionu a nie dobrostanu społeczeństwa¹², że przedsięwzięcia z zakresu energetyki pozwolą na zmniejszenie presji na środowisko. Podkreślono, że w działaniach związanych z sektorem energetycznym zwracać się będzie uwagę¹³ na działania wykorzystujące nowoczesne technologie, w szczególności energooszczędne, co przyczyni się do zwiększenia efektywności energetycznej, co według założeń ma być traktowane jako priorytet horyzontalny RPO WŁ¹⁴. Nie wiadomo, w kontekście zasady zrównoważonego rozwoju, dlaczego tylko te kwestie środowiskowe miałyby być traktowane w RPO WŁ jako horyzontalne.

Stwierdzenie „RPO WŁ poprzez określenie głównych celów rozwoju województwa realizuje ideę strategii zrównoważonego rozwoju Unii Europejskiej” otwiera część Programu poświęconą wpływowi realizacji RPO WŁ na politykę horyzontalną. Według RPO WŁ powinny w jak najwyższym stopniu [dlaczego nie w pełni?] zasady polityki horyzontalnej, które dotyczą m.in. „zrównoważonego rozwoju środowiskowego”. W tym miejscu napisano: „mając na uwadze fakt, iż przedsięwzięcia skierowane na wzrost gospodarczy mogą stanowić potencjalne zagrożenie dla środowiska oraz to, że infrastruktura ochrony środowiska (...) nie jest rozwinięta w stopniu wystarczającym i adekwatnym do występujących w tym zakresie potrzeb, w RPO WŁ został położony szczególny nacisk na kwestie środowiskowe”.

Ten nacisk znalazł przede wszystkim, według Programu, odzwierciedlenie w wyodrębnieniu osi priorytetowej OCHRONA ŚRODOWISKA, ZAPOBIEGANIE ZAGROŻENIOM I ENRGETYKA. Nie można nie

¹¹ jednocześnie jednak jako szansę postrzega się położenie na przecięciu transeuropejskich korytarzy transportowych a jako zagrożenie „słabą zewnętrzną dostępność komunikacyjną województwa łódzkiego”

¹² ang. wellbeing

¹³ choć nie wiadomo co to dokładnie oznacza

¹⁴ założenia te nie zostały odzwierciedlone niestety w kryteriach wyboru projektów, co opisano w dalszej części niniejszego dokumentu

zwrócić uwagi na zapisy, które zostały umieszczone w tej części RPO WŁ, a które nie znalazły odzwierciedlenia w opisie działań (przykładowe projekty) czy w kryteriach wyboru projektów, zwłaszcza na następujący: „ (...) łagodzenie i przystosowywanie się do zmian klimatycznych¹⁵ (np. (...) zrównoważona gospodarka przestrzenna odnosząca się do efektów zmian klimatycznych, jak np.. unikanie budowy obiektów na obszarach zagrożonych powodzią, standardy budowlane biorące pod uwagę elastyczność wobec ekstremalnych warunków pogodowych itp.) będą brane pod uwagę przy przygotowywaniu, wybieraniu i realizacji projektów. Zasada ta będzie horyzontalnie stosowana we wszystkich osiach priorytetowych (...)”.

W tej części Programu znalazły się również zapisy, które w kontekście rzeczywistości i dalszych uszczegółowień RPO WŁ, należy ocenić jako odważne, w tym m.in. dotyczące osi priorytetowej I INFRASTRUKTURA TRANSPORTOWA, o której realizacji napisano: „rozwój efektywnego i sprawnego systemu transportu doprowadzi do tego, iż transport stanie się mniej uciążliwy dla środowiska”. RPO WŁ deklaruje też (i tę deklarację należy ocenić pozytywnie, choć znacząco nie przełożyła się ona na realia np. kryteria wyboru projektów), że wdrażanie „wymiaru środowiskowego zrównoważonego rozwoju” wspierane być może poprzez m.in.:

- promocję włączania do projektów przyjaznych środowisku, w tym wykorzystujących OZE,
- organizację szkoleń dla beneficjentów,
- dyżury ekspertów, którzy na prośbę beneficjentów będą dokonywać wstępnej oceny zgodności ze środowiskowymi dyrektywami UE.

RPO WŁ zakłada, że projekty otrzymujące wsparcie Programu „będą w pełni zgodne z postanowieniami dyrektyw oś, siedliskowej i ptasiej”. Nie znajduje wytłumaczenia tak wąska lista dyrektyw wymienianych w Programie. Brakuje m.in. Ramowej Dyrektywy Wodnej (2000/60/WE).

Podsumowując:

(+) ochronie środowiska w *Diagnozie sytuacji społeczno-gospodarczej województwa łódzkiego* poświęcono oddzielny, szczegółowo opracowany rozdział, w oparciu o który można sformułować kierunki działań w zakresie ochrony środowiska, niezbędnych do podjęcia w województwie łódzkim

(+) zwiększenie efektywności energetycznej ma być według założeń Programu traktowane jako priorytet horyzontalny

(+) RPO WŁ deklaruje, iż łagodzenie i przystosowywanie się do zmian klimatycznych (np. (...)) zrównoważona gospodarka przestrzenna odnosząca się do efektów zmian klimatycznych, jak np.. unikanie budowy obiektów na obszarach zagrożonych powodzią, standardy budowlane biorące pod uwagę elastyczność wobec ekstremalnych warunków pogodowych itp.) będzie brane pod uwagę przy przygotowywaniu, wybieraniu i realizacji projektów (horyzontalne stosowanie we wszystkich osiach priorytetowych)

(-) RPO WŁ zdaje się łączyć realizację zasady zrównoważonego rozwoju jedynie z wdrażaniem osi priorytetowej II OCHRONA ŚRODOWISKA, ZAPOBIEGANIE ZAGROŻENIOM I ENERGETYKA

(-) RPO WŁ nie wiąże rozwoju infrastruktury transportowej ani hydrotechnicznej z zagrożeniami dla walorów przyrodniczych

3. Zrównoważony rozwój w szczegółowym opisie priorytetów i działań regionalnego programu operacyjnego: priorytety i działania mogące wspierać ochronę przyrody i edukację ekologiczną,

¹⁵ na kategorię interwencji 49 - dostosowanie do zmian klimatu i łagodzenie ich skutków alokacja środków dostępnych w ramach RPO WŁ wynosi 0

transport przyjazny środowisku (kolejowy, miejski, rowerowy), efektywność energetyczną, odnawialne źródła energii, gospodarkę ściekową, gospodarkę odpadami

W tej części analizy wykorzystano, doprecyzowując opisane wcześniej założenia RPO Wł, *Szczegółowy opis osi priorytetowych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego na lata 2007-2013* (Uszczegółowienie RPO Wł) w wersji przyjętej w dniu 19 grudnia 2012 roku przez Zarząd Województwa Łódzkiego uchwałą nr 2041/12. Stosownie, do zakresu będącego przedmiotem analizy, priorytety i działania opisano poniżej.

Oś priorytetowa I: INFRASTRUKTURA TRANSPORTOWA

Działanie I.2 *Kolej*¹⁶

Celem działania jest zwiększenie wykorzystania **transportu kolejowego** w przewozach pasażerskich i towarowych, poprawa stanu sieci kolejowej i powiązanie jej z układem transportowym (TEN-T, lotniska). W uzasadnieniu działania podkreśla się, iż budowa lub przebudowa linii kolejowych najbardziej obciążonych, inwestycje w tabor kolejowy pozwolą na połączenie aglomeracji łódzkiej z magistralnymi liniami kolejowymi o znaczeniu krajowym i międzynarodowym, przyczynią się do poprawy stanu technicznego infrastruktury, podniesienia jakości usług, wzrostu bezpieczeństwa podróży czy dostępności kolei dla niepełnosprawnych. Podkreśla się również związek pomiędzy wzrostem wykorzystania transportu kolejowego kosztem indywidualnego a korzystnym wpływem na środowisko (a nie tylko na wewnętrzną spójność regionu). Przedsięwzięcia z zakresu infrastruktury transportu kolejowego dotyczą regionalnej sieci transportowej a z zakresu taboru kolejowego – taboru w ramach regionalnych pasażerskich przewozów kolejowych. Wśród przykładowych projektów Uszczegółowienie wymienia m.in.: budowa, przebudowa, linii kolejowych (w tym torów, sieci trakcyjnych) oraz kolejowych obiektów inżynieryjnych, zakup nowego taboru kolejowego lub inwestycje podnoszące jego standard.

Działanie I.4 *Miejski transport publiczny*¹⁷

Działanie ma na celu zwiększenie konkurencyjności transportu publicznego w stosunku do indywidualnego oraz poprawa jego jakości. Wsparcie EFRR doprowadzić ma do stworzenia w województwie sprawnego i bezpiecznego systemu **transportu miejskiego**, spełniającego normy unijne w zakresie ochrony środowiska. Uszczegółowienie RPO Wł mówi o preferowaniu projektów integrujących różne formy transportu publicznego w miastach lub łączących w sobie także inwestycje z zakresu Inteligentnych Systemów Transportu (działanie I.5¹⁸). Wśród potencjalnych projektów wymienia się m.in.: budowę lub przebudowę przystanków, stacji i węzłów przesiadkowych pomiędzy różnymi rodzajami systemów transportu, w tym systemy parkingów dla samochodów „Park & Ride” oraz **dla rowerów** „Bike & Park”; budowę lub przebudowę układu torowego, sieci energetycznej i podstacji trakcyjnych tramwajów; zakup taboru tramwajowego lub inwestycje podnoszące standard taboru w zakresie uwzględniającym ochronę środowiska oraz zmniejszanie energochłonności; zakup nowych autobusów zasilanych sprężonym gazem ziemnym lub biopaliwem ciekłym.

¹⁶ alokacja finansowa na działanie ogółem 36 774 571 euro, w tym fundusze unijne 31 258 704 euro (dane z Uszczegółowienia)

¹⁷ alokacja finansowa na działanie ogółem 4 946 951 euro, w tym fundusze unijne 4 204 909 euro (dane z Uszczegółowienia)

¹⁸ w ramach tego działania wsparcie kierowane jest m.in. na projekty dotyczące sterowania ruchem drogowym lub sygnalizacją, projekty z zakresu wykorzystania telematyki służące komunikacji publicznej. Realizacja przedsięwzięć pozwolić ma na zmniejszenie zatłoczenia na drogach, optymalizację ruchu, poprawę jakości środowiska

Działanie I.1 *Drogi*¹⁹

Celem działania jest zarówno poprawa stanu oraz powiązanie regionalnej i lokalnej sieci dróg województwa łódzkiego z siecią dróg krajowych, transeuropejską siecią transportową TEN-T oraz lotniskami, jak i poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego w województwie. W ramach działania wsparcie skierowane zostanie również na projekty z zakresu budowy lub przebudowy **ciągów pieszo-rowerowych** oraz **ścieżek rowerowych**, przyczyniające się do poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego, jak również do zwiększenia atrakcyjności regionu. Uszczegółowienie RPO WŁ zastrzega jednak, iż w odniesieniu do projektów zmierzających do poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego preferowane będą projekty realizowane w połączeniu z inwestycjami drogowymi a w przypadku projektów ukierunkowanych na cele turystyczne – projekty kompleksowe, realizowane w partnerstwach (np. między sąsiadującymi jednostkami samorządu terytorialnego).

Oś priorytetowa II: OCHRONA ŚRODOWISKA, ZAPOBIEGANIE ZAGROŻENIOM I ENERGETYKA

Działanie II.1 *Gospodarka wodno-ściekowa*²⁰

Celem działania jest racjonalizacja gospodarki w zakresie **odprowadzania i oczyszczania ścieków komunalnych** oraz racjonalizacja zaopatrzenia w wodę. Wsparcie w ramach działania, według Uszczegółowienia RPO WŁ, kierowane ma być przede wszystkim na rozwój sieci kanalizacyjnych (z preferencją dla budowy kanalizacji rozdzielczej) oraz sieci wodociągowych. Wśród przykładowych rodzajów projektów wymienia się m.in.: budowę lub przebudowę oczyszczalni ścieków; systemowe rozwiązania w zakresie przydomowych oczyszczalni ścieków²¹; budowę lub przebudowę sieci wodociągowych – gdy na danym terenie jest już kanalizacja lub w projekcie realizującym również budowę lub przebudowę sieci kanalizacyjnych; budowę lub rozbudowę sieci kanalizacyjnych w przypadku gdy na danym terenie jest już sieć wodociągowa.

Działanie II.2 *Gospodarka odpadami*²²

Działanie dedykowane jest racjonalizacji **gospodarki odpadami** komunalnymi i odpadami powstającymi w sektorze gospodarczym, wchodzącymi w strumień odpadów komunalnych, w tym niebezpiecznymi. Usprawnienie i poprawa gospodarki odpadami komunalnymi w regionie odbyć się ma dzięki przedsięwzięciom polegającym na zapobieganiu lub ograniczaniu ich powstawania, zorganizowaniu efektywnego systemu selektywnej zbiórki odpadów, segregacji odpadów, zwiększenia stopnia ich odzysku, jak również unieszkodliwianiu odpadów inaczej niż poprzez składowanie. W ramach działania przewiduje się dofinansowanie usuwania i unieszkodliwiania azbestu z budynków mieszkalnych, gospodarczych czy użyteczności publicznej. Na wsparcie liczyć może organizacja punktów odbioru i demontażu odpadów wielkogabarytowych.

Działanie II.3 *Ochrona przyrody*²³

Celem działania, na które wskazuje Uszczegółowienie RPO WŁ, jest **ochrona przyrody** i kształtowanie postaw ekologicznych mieszkańców województwa. Działanie wspierać ma w szczególności przedsięwzięcia na rzecz ochrony siedlisk oraz stworzenia spójnego systemu ekologicznego,

¹⁹ alokacja finansowa na działanie ogółem 237 508 087 euro, w tym fundusze unijne 201 881 872 euro (dane z Uszczegółowienia); wśród beneficjentów wymienia się organizacje pozarządowe

²⁰ alokacja finansowa na działanie ogółem 86 745 475 euro, w tym fundusze unijne 73 733 654 euro (dane z Uszczegółowienia)

²¹ w miejscach, gdzie budowa kanalizacji zbiorczej nie przyniesie korzyści dla środowiska lub jest nieefektywna ekonomicznie

²² alokacja finansowa na działanie ogółem 10 952 826 euro, w tym fundusze unijne 9 309 902 euro (dane z Uszczegółowienia)

²³ alokacja finansowa na działanie ogółem 558 269 euro, w tym fundusze unijne 474 528 euro (dane z Uszczegółowienia); wśród beneficjentów wymienia się organizacje pozarządowe

obejmującego całość regionu, umożliwiającego dyspersję fauny i flory. Wsparciem w ramach działania objęte mają być projekty mające na celu **edukowanie i podnoszenie świadomości ekologicznej** mieszkańców województwa, jako element lub uzupełnienie projektu w ramach cross-finansingu. Wśród przykładowych projektów wymienia się m.in.: ochronę ex situ i In situ gatunków chronionych, budowę centrów przetrzymywania gatunków CITES, odbudowę zdegradowanych siedlisk, leśnych i wodnych, przywracanie właściwych stosunków wodnych, siedlisk wodno-błotnych, opracowanie planów ochrony przyrody, budowę małej infrastruktury turystycznej służącej zabezpieczeniu obszarów chronionych przed presją turystyczną, budowę przejść dla zwierząt i likwidację barier. Mieszane uczucia budzi wymienianie wśród przykładów odnawiania drzewostanów i twierdzenie „do odbudowy i zachowania różnorodności gatunkowej regionu przyczyni się m.in. odnowa drzewostanów w ramach ich przebudowy, z uwzględnieniem zgodności składu gatunkowego z typem zajmowanego siedliska”. W praktyce krajowej bowiem oznacza to z reguły realizację działań hodowlano-gospodarczych oddziałujących negatywnie na naturalne procesy zbiorowisk leśnych.

Działanie II.6 *Ochrona powietrza*²⁴

Celem działania jest poprawa jakości powietrza poprzez likwidację przekroczeń dopuszczalnego stężenia zanieczyszczeń. W ramach działania przewiduje się realizację przedsięwzięć polegających na termomodernizacji, **przyczyniające się do zwiększenia oszczędności wytworzonej energii i** zmniejszenia emisji zanieczyszczeń pyłowych i gazowych do powietrza, a co za tym idzie zmniejszenia negatywnego oddziaływania na zdrowie ludzi i środowisko, w którym żyją. Uszczegółowienie RPO Wł przewiduje, że realizacja tego typu przedsięwzięć przyczyni się do „realizacji celu średniookresowego w zakresie ochrony klimatu, wyznaczonego w polityce ekologicznej państwa, poprzez zapewnienie redukcji CO₂”. W przykładowych rodzajach projektów wymienia się jedynie kompleksową termomodernizację budynków użyteczności publicznej.

Działanie II.9 *Odnawialne źródła energii*²⁵

Celem działania, o którym mówi się w Uszczegółowieniu RPO Wł, jest „dywersyfikacja źródeł energii, ze szczególnym uwzględnieniem wykorzystania **odnawialnych źródeł energii**”²⁶. Wsparcie dotyczyć ma inwestycji mających na celu poprawę infrastruktury w zakresie wytwarzania lub przesyłu energii elektrycznej i ciepłej z OZE. Wśród przykładowych rodzajów projektów wymienia się m.in. inwestycje związane z jednostkami wytwórczymi energii elektrycznej (słonecznymi, wiatrowymi), budowę; rozbudowę i modernizację infrastruktury do produkcji i przesyłu energii z OZE; inwestycje wykorzystujące nowoczesne technologie oraz know-how w zakresie OZE; inwestycje związane z jednostkami wytwórczymi ciepła przy wykorzystaniu m.in. biomasy, energii słonecznej czy geotermalnej.

Celem działania II.7 *Elektroenergetyka*²⁷ jest poprawa stanu infrastruktury elektroenergetycznej regionu, a projekty w ramach niego zrealizowane dotyczące lokalnych i regionalnych sieci dystrybucyjnych „przyczynią się do poprawy efektywności energetycznej” a poprzez ograniczanie emisji zanieczyszczeń – „do poprawy stanu środowiska naturalnego”. Elementem działania II.10 *Sieci ciepłownicze*²⁸ z kolei ma być m.in. stosowanie technologii skojarzonego wytwarzania energii

²⁴ alokacja finansowa na działanie ogółem 32 355 245 euro, w tym fundusze unijne 27 501 959 euro (dane z Uszczegółowienia); wśród beneficjentów wymienia się organizacje pozarządowe

²⁵ alokacja finansowa na działanie ogółem 32 587 306 euro, w tym fundusze unijne 27 699 210 euro (dane z Uszczegółowienia)

²⁶ co ciekawe w uzasadnieniu działania nie odniesiono się do zmian klimatu

²⁷ alokacja finansowa na działanie ogółem 11 249 117 euro, w tym fundusze unijne 9 561 749 euro (dane z Uszczegółowienia)

²⁸ alokacja finansowa na działanie ogółem 5 170 003 euro, w tym fundusze unijne 4 394 502 euro (dane z Uszczegółowienia)

elektrycznej i ciepła oraz przebudowa centralnych systemów ciepłowniczych. Zmniejszenie strat energii w sieci ciepłowniczej i podnoszenie sprawności wytwarzanej energii zapewni „wdrażanie racjonalnego zużycia energii” w województwie.

Wśród przykładowych projektów działanie II.4 *Gospodarka wodna*²⁹, którego celem jest „przeciwdziałanie powstawaniu i zmniejszanie skutków zagrożeń środowiskowych związanych z powodzią (zalewami powodziowymi, okresowymi podtopieniami) i suszami, zwiększenie zasobów wód powierzchniowych oraz ich ochrona”, znaleźć można wspierające ochronę przyrody w województwie, poprzez ochronę ekosystemów wodnych i od wód zależnych. Zaliczyć do nich można: odtwarzanie naturalnych terenów zalewowych. Niestety, większość z wymienionych to projekty zagrażające tym ekosystemom oraz kontrproduktywne w stosunku do zwiększania retencji w zlewni – regulacje cieków, kształtowanie przekroju poprzecznego i podłużnego koryt rzecznych, zwiększanie naturalnej retencji dolin rzecznych „z zachowaniem stanu technicznego utrzymania rzek”³⁰.

Przedsięwzięcia o charakterze termomodernizacyjnym mają zapewnione wsparcie w ramach wszystkich działań osi priorytetowej V INFRASTRUKTURA SPOŁECZNA, jeśli stanowią komponent realizowanego projektu. Dodatkowo, w opisie poszczególnych działań podkreśla się, że podejmowane projekty powinny uwzględniać zasady zrównoważonego rozwoju budownictwa.

Działanie VI.2 *Renowacja substancji mieszkaniowej* ujęte w ramach osi priorytetowej VI ODNOWA OBSZARÓW MIEJSKICH przewiduje dofinansowanie podniesienia efektywności energetycznej budynków (termomodernizacja) będących przedmiotem renowacji. Wśród przykładowych projektów wymienianych w opisie działania VI.1 *Rewitalizacja obszarów problemowych* znalazły się, co warto odnotować, odbudowa, renowacja lub modernizacja budynków lub obiektów (w szczególności w zdegradowanych dzielnicach miast, osiedlach mieszkaniowych, obszarach przemysłowych i powojkowych), lub ich adaptacja do nowych funkcji, przyczyniające się do tworzenia nowych miejsc pracy oraz neutralizacji niekorzystnych zjawisk społecznych, gospodarczych i ekologicznych; kompleksowe zagospodarowanie przestrzeni publicznej rewitalizowanych terenów, w tym tworzenie lub modernizacja terenów zielonych; wymiana, budowa, przebudowa lub modernizacja instalacji komunalnej (w tym np. wodno-kanalizacyjnej, ciepłowniczej) w rewitalizowanych obiektach

W ramach wielu działań osi priorytetowej III GOSPODARKA, INNOWACYJNOŚĆ, PRZEDSIĘBIORCZOŚĆ dostrzega się problematykę ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju. Działanie III.2 *Podnoszenie innowacyjności i konkurencyjności przedsiębiorstw* wśród przykładowych obszarów wsparcia wymienia:

- zastosowanie nowych rozwiązań technologicznych w produkcji i usługach, (zakup niezbędnych środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych związanych bezpośrednio z zakupem i eksploatacją środków trwałych), w tym prowadzących do zmniejszenia szkodliwego oddziaływania na środowisko (w tym m. in.: ograniczenia energo-, materiało- i wodochłonności produktów i usług, zastosowania oceny cyklu życia na wszystkich etapach projektowania procesów technologicznych),
- budowę lub przebudowę terminali transportu multimodalnego wraz z infrastrukturą towarzyszącą niezbędną do realizacji projektu; budowę, przebudowę lub modernizację infrastruktury technicznej, operacyjnej służącej do obsługi infrastruktury transportu multimodalnego; zakup lub modernizację

²⁹ alokacja finansowa na działanie ogółem 6 766 601 euro, w tym fundusze unijne 5 751 612 euro (dane z Uszczegółowienia); wśród beneficjentów wymienia się organizacje pozarządowe

³⁰ wymieniane wśród przykładów zbiorniki wielozadaniowe do 10 mln m³ będą miały minimalny lub żaden wpływ na przeciwdziałanie powodziom (ze względu na potencjalną rezerwę powodziową i małe możliwości sterowania przepływem), za to ich wpływ na ekosystemy wodne i od wód zależne będzie znacząco negatywny (rozbieżny także z wymaganiami Ramowej Dyrektywy Wodnej)

systemów teleinformatycznych związanych z transportem multimodalnym oraz zakup lub modernizacja urządzeń wykorzystywanych przy świadczeniu usług transportu multimodalnego;
- wsparcie systemów zarządzania środowiskowego w małych i średnich przedsiębiorstwach;
- wdrażanie najlepszych dostępnych technik (BAT).

W działaniu III.4 *Rozwój otoczenia biznesu* na dofinansowanie mogą liczyć prace studyjno – koncepcyjne dotyczące tworzenia terenów inwestycyjnych, w tym m.in.: przygotowanie raportów o oddziaływaniu na środowisko. Działanie III.5 *Infrastruktura turystyczna – rekreacyjna* wspierać ma przedsięwzięcia „na rzecz promowania lub wykorzystania dziedzictwa przyrodniczego w zgodzie z zasadą zrównoważonego rozwoju”. Z kolei w działaniu III.6 *Rozwój mikro- i małych przedsiębiorstw* przewidziano wsparcie dla wdrażania wydajnych systemów zarządzania środowiskiem oraz wdrażanie i stosowanie technologii zapobiegania zanieczyszczeniom środowiska.

Podsumowanie:

(+) w opisach 5 spośród 6 osi priorytetowych (nie licząc pomocy technicznej) zidentyfikowano działania wspierające zrównoważony rozwój³¹

(+) wsparcie poprawy efektywności energetycznej potraktowano horyzontalnie (nie tylko w ramach działania II.6), w sposób gwarantujący wdrożenie stosownych rozwiązań w przedsięwzięciach polegających budowie nowych lub modernizacji istniejących obiektów, instalacji itp. (II.7, II.10, V.1, V.2, V.3, V.4, VI.1, VI.2)

(+) dla większości obszarów kluczowych środowiskowo zaplanowano oddzielne działania: ochrona różnorodności bioróżnorodności i kształtowaniu postaw ekologicznych (II.3), transport kolejowy (I.2), transport miejski (I.4), odnawialne źródła energii (II.9), gospodarka ściekowa (II.1), gospodarka odpadami (II.2)

(+) w ramach wielu działań osi priorytetowej III dedykowanej rozwojowi przedsiębiorczości (innowacyjności, konkurencyjności itp.) dostrzega się, co odzwierciedla ich opis, problematykę ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju

(-) zapisy Uszczegółowienia RPO Wł traktują rozwój transportu rowerowego w sposób marginalny (powiązanie z działaniem dedykowanym rozwojowi transportu drogowego); nie wspomina się o nim w części poświęconej transportowi miejskiemu

(-) w działaniu II.4 poświęconemu przeciwdziałaniu powstawaniu i zmniejszaniu skutków powodzi i susz, zwiększeniu zasobów wód powierzchniowych oraz ich ochronie, większość z wymienionych przykładowych projektów to projekty zagrażające ekosystemom wodnym i od wód zależnym oraz kontrproduktywne w stosunku do zwiększania retencji w zlewni – regulacje cieków, kształtowanie przekroju poprzecznego i podłużnego koryt rzecznych, zwiększanie naturalnej retencji dolin rzecznych „z zachowaniem stanu technicznego utrzymania rzek”

4. Kryteria wyboru projektów a zasada zrównoważonego rozwoju³²

W ramach RPO Wł przewiduje się wybór projektów w trybie konkursowym, indywidualnym³³ lub systemowym³⁴.

³¹ choć zapisy osi priorytetowej IV SPOŁECZENSTWO INFORMACYJNE takiego odniesienia nie zawierają, autorka dostrzega korzyści środowiskowe zaprogramowanych działań – w dłuższej perspektywie zrealizowane przedsięwzięcia prowadzić będą np. do ograniczania transportu indywidualnego (dzięki e-usługom, e-administracji) czy wykorzystania papieru (oszczędne gospodarowanie zasobami, ograniczanie wytwarzania odpadów)

³² na podstawie *Szczegółowego opisu osi priorytetowych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego na lata 2007-2013* w wersji przyjętej w dniu 19 grudnia 2012 roku przez Zarząd Województwa Łódzkiego uchwałą nr 2041/12

Każdy³⁵ z projektów ubiegających się o dofinansowanie w ramach RPO WŁ podlega ocenie w oparciu o kryteria formalne i merytoryczne³⁶.

Wśród kryteriów formalnych wyróżnia się kryteria dopuszczające oraz administracyjne. Kryteria dopuszczające mają charakter bezwzględny – wnioskodawca nie może dokonać korekty wniosku, a zaliczają się do nich: poprawność złożenia wniosku, prawidłowość sporządzenia wniosku, kwalifikowalność beneficjenta (i ewentualnego partnera / partnerów), kwalifikowalność projektu (zgodność z typem projektu wymienionym w Uszczegółowieniu oraz w regulaminie konkursu), zasięgiem geograficznym RPO WŁ, politykami horyzontalnymi UE. Do kryteriów administracyjnych zalicza się kompletność wniosku o dofinansowanie oraz kwalifikowalność finansowa.

Wnioski, które pozytywnie przeszły etap oceny formalnej, podlegają ocenie merytorycznej. **Kryteria oceny merytorycznej dzielą się na dostępny, ogólne oraz szczegółowe.**

Niespełnienie któregokolwiek z kryteriów dostępu skutkuje odrzuceniem wniosku. Do kryteriów tych, standardowych dla wszystkich rodzajów projektów, zalicza się: wykonalność techniczna / technologiczna projektu, finansowa, instytucjonalna, realność wskaźników i trwałość projektu. Kryteria ogólne sprawdzają jakość oddziaływania przedsięwzięcia na „zagadnienia o charakterze uniwersalnym istotne dla każdego projektu”. Jest to ocena punktowa, dodatkowo ważona (wagi od 1 do 4) i obejmuje analizę: stopnia komplementarności i kompleksowości z innymi przedsięwzięciami (3), stopnia gotowości organizacyjno – instytucjonalnej beneficjenta (2), stopnia efektywności projektu (3), sprzyjania wypełnieniu wymogów zasady „n+3/n+2” (4), stopnia przygotowania projektu do realizacji (4)³⁷.

Kryteria merytoryczne szczegółowe ustalono dla poszczególnych działań RPO WŁ.

Projekt uzyskuje pozytywną ocenę i zostaje wpisany na listę rankingową projektów, jeśli uzyska co najmniej 60% punktów z kryteriów ogólnych i szczegółowych³⁸.

Choć w ocenie formalnej w kryterium „kwalifikowalność projektu” bada się: zgodność projektu z obowiązującymi przepisami krajowymi i unijnymi dotyczącymi m.in. ochrony środowiska oraz zgodność z politykami horyzontalnymi UE, w tym. m.in. „zrównoważonego rozwoju” a w ocenie merytorycznej ogólnej – „jeśli dotyczy”- punkty otrzymać można za zastosowanie oszczędnych technologii, nie można twierdzić, że kryteria oceny formalnej i merytorycznej (na poziomie kryteriów dostępu i ogólnych) gwarantują dopuszczenie do realizacji tylko projektów wpisujących się w zrównoważony rozwój województwa. Próżno szukać tutaj kryteriów ukierunkowanych na zmniejszanie śladu ekologicznego wdrażania RPO WŁ.

Analizę merytorycznych kryteriów szczegółowych przedstawiono poniżej.

³³ tryb indywidualny odnosi się do projektów, które wyłaniane są zgodnie art. 28 ust. 1 pkt 1 Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Zestawienie projektów wybranych w tym trybie w ramach RPO WŁ nosi nazwę *Indykatywnego Wykazu Indywidualnych Projektów Kluczowych dla Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego na lata 2007-2013*

³⁴ tryb systemowy polega na dofinansowaniu zadań publicznych, określonych w odrębnych przepisach i ma zastosowanie do projektów w ramach osi priorytetowej VII POMOC TECHNICZNA

³⁵ na podstawie Załącznika 5 do Uszczegółowienia RPO WŁ

³⁶ właściwe dla działania III.4 nie mają zastosowania do typów projektów: wybór Menadżera Funduszu Powierniczego oraz wybór Pośredników Finansowych

³⁷ kryteria ogólne dla działania III.6 obejmują: potencjał wnioskodawcy (2), stopień przygotowania projektu do realizacji (2), sprzyjanie wypełnieniu wymogów zasady „n+3/n+2”

³⁸ w trybie konkursowym zamkniętym

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

Kryteria szczegółowe dla działań RPO WŁ, w których zidentyfikowano możliwość dofinansowania przedsięwzięć z obszarów będących przedmiotem szczególnego zainteresowania niniejszej ekspertyzy oceniono poniżej. Należy jednak podkreślić, że ocena merytoryczna, opisana w Uszczegółowieniu RPO WŁ, w oparciu o kryteria szczegółowe sformułowane bardzo nieprecyzyjnie, nie wiążące przyznawanych punktów z mierzalnymi lub jasno określonymi wskaźnikami nie jest oceną zobiektywizowaną³⁹. Dodatkowo, wagi różnicujące istotność kryteriów, nie poprawiają przejrzystości oceny na tym etapie.

Działanie I.2 Kolej

Dla projektów z zakresu infrastruktury transportu kolejowego przewidziano 8, a z zakresu taboru kolejowego 5 kryteriów szczegółowych oceny. W przypadku infrastruktury transportu jako pozytywne należy odnotować preferowanie przedsięwzięć w zależności od stopnia wpływu na poprawę wydolności infrastruktury, zwiększenie rangi oraz konkurencyjności transportu kolejowego względem innych rodzajów transportu (max. 12/66 pkt.). W przypadku taboru kolejowego, pozytywnie ocenić należy preferowanie przedsięwzięć w zależności od stopnia wpływu na poprawę wydolności infrastruktury, zwiększenie rangi oraz konkurencyjności transportu kolejowego względem innych rodzajów transportu (max. 12/39 pkt.) oraz w zależności od wieku taboru podlegającego wymianie (max. 9/39 pkt.). Dla obu grup projektów niepokoi natomiast brak kryteriów mierzących bezpośrednio „odciążenie” środowiska dzięki realizacji projektu oraz przywiązywanie mniejszej wagi do innowacyjności zastosowanych rozwiązań (odpowiednio: max. 6/66; 6/39 pkt.).

Działanie I.4 Miejski transport publiczny

W ocenie projektów, co pozytywne, ponownie preferowane są przedsięwzięcia w zależności od stopnia wpływu na poprawę wydolności infrastruktury, zwiększenie rangi oraz konkurencyjności transportu kolejowego względem innych rodzajów transportu (max. 12/62 pkt.) oraz wiek taboru podlegającego wymianie (max. 9/62 pkt.). Dodatkowo, ocenia się „wpływ projektu na poprawę stanu środowiska naturalnego / wspieranie transportu czystego i przyjaznego środowisk” i choć maksymalnie można uzyskać według tego kryterium 8 pkt. należy odnotować, iż kryterium temu (podobnie jak kryterium dot. bezpieczeństwa transportu) przypisuje się niższą wagę niż 5 pozostałym.

Działanie II.1 Gospodarka wodno-ściekowa

Kryteria, choć sformułowane bardzo ogólnie i redundantne⁴⁰, należy ocenić pozytywnie. Wszystkie oceniane są w skali 0 – 4, ale najwyższe wagi (5) przypisano dwóm z nich: „wpływ realizacji projektu

³⁹ „Ocena merytoryczna przeprowadza Komisja Konkursowa (KK) w oparciu o Regulamin Konkursu i zatwierdzone przez KM RPO WŁ kryteria wyboru projektów. W skład KK wchodzi posiadający odpowiednie doświadczenie zawodowe pracownicy komórek organizacyjnych Urzędu Marszałkowskiego w Łodzi (poza pracownikami RP), pracownicy wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych (inni niż dokonujący oceny formalnej – w przypadku KK powoływanych przez IP II) oraz eksperci, dokonujący oceny projektów, nie będący pracownikami instytucji wskazanych wcześniej, którzy mogą być związani m.in. z jednostkami badawczo – rozwojowymi (...), z uczelniami wyższymi(...), stowarzyszeniami (...), samorządami zawodowymi bądź izbami gospodarczymi, wybierani przez IZ RPO WŁ / IP II w drodze otwartego naboru. (...). Ocena merytoryczna przeprowadzona jest niezależnie przez co najmniej dwóch członków KK (przy zachowaniu zasady „dwóch par oczu”) w oparciu o kartę oceny merytorycznej.”

⁴⁰ oparte o te same informacje

na osiągnięcie efektu ekologicznego” oraz „projekt dotyczy budowy kanalizacji rozdzielczej”⁴¹. Pozostałe (waga 3) to: „jednostkowy koszt osiągnięcia efektu ekologicznego”, „stopień wpływu realizacji projektu na poprawę bezpieczeństwa środowiska obszarów objętych formami ochrony przyrody”, „dobór efektywnych technologii” oraz „poziom skanalizowania / zwodociągowania gminy (%)”.

Działanie II.2 *Gospodarka odpadami*

W przypadku tego działania do oceny wniosków stosuje się 7 szczegółowych kryteriów merytorycznych, których dobór należy ocenić pozytywnie, choć z przypisanymi wagami można by dyskutować. Punktacja i wagi promują najbardziej projekty kompleksowe – kryterium: „stopień kompleksowości rozwiązań z zakresu gospodarki odpadami zastosowanych w projekcie” (skala 1-4; waga 5) oraz z największym wpływem na osiągnięcie efektu ekologicznego (0-4; 5). Pozostałe kryteria to: warte zwrócenia uwagi – „edukacja ekologiczna w zakresie funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami objętego projektem” (0-2; 3), „liczba mieszkańców obsługiwanych w ramach projektu” (0-4; 2), „stopień wpływu projektu na ochronę Głównych Zbiorników Wód Podziemnych (GZWP) lub obszarów przyrodniczo-krajobrazowych prawnie chronionych” (0-4; 2), „grupy przetworzonych / odzyskanych / likwidowanych odpadów” (1-4; 4) oraz „dobór efektywnych technologii” (0-4; 3).

Działanie II.3 *Ochrona przyrody*

W wyborze projektów, które mogą otrzymać wsparcie w ramach działania, stosuje się jedynie 4 kryteria szczegółowe, w tym 3 powtarzające w znacznej części tę samą informację (redundantne) tj. stopień wpływu realizacji projektu na „osiągnięcie efektu ekologicznego”, - „zachowanie lub rozwój bioróżnorodności” oraz – „poprawę warunków bytowania dzikich populacji roślin, zwierząt i⁴² grzybów”. Ocena według tych kryteriów odbywa się w skali 0-4, każdemu z nich przypisano wagę 5. Zastosowanie ostatniego z kryteriów szczegółowych może przynosić dodatkowe, choć niewielkie punkty (max. 9/69 pkt.) projektom, w których zaplanowano działania na rzecz poprawy spójności systemu ekologicznego. Reasumując, kryteria oceny projektów w ramach tego działania są raczej rozczarowujące i mogą prowadzić do przypadkowego wsparcia z EFRR. C więcej, nie odnoszą się w ogóle do deklarowanego w ramach działania wsparcia dla kształtowania postaw ekologicznych.

Działanie II.6 *Ochrona powietrza*

Choć stosuje się jedynie 3 kryteria szczegółowe, to jako takie należy ocenić je pozytywnie (choć trudno wyobrazić sobie w oparciu o jakie dokładnie informacje będą przyznawane punkty w ramach pierwszego i drugiego z nich). Ocena merytoryczna szczegółowa dotyczy: „stopnia wpływu projektu na zmniejszenie emisji zanieczyszczeń do powietrza” (skala 0-3; waga 5), „stopień innowacyjności zastosowanych rozwiązań”(0-3; 3) oraz „związek projektu z wykorzystaniem odnawialnych źródeł energii” (0-2; 4).

Działanie II.9 *Odnawialne źródła energii*

Spośród kryteriów szczegółowych stosowanych w ocenie merytorycznej dwa pierwsze są sformułowane w sposób, którego nie można uznać za jednoznaczny, ale raczej za niezrozumiały. Są to „stopień wykorzystania potencjału [?] w zakresie alternatywnych źródeł energii”(skala 0-4; waga 4) oraz „wielokierunkowość [?]wykorzystania OZE w projekcie” (0-4; 3). Kolejne 2, sformułowane na szczęście klarownie, to „zwiększenie udziału OZE w produkcji energii w regionie” (0-4; 3) oraz „koszt wyprodukowania 1 kW energii”. Ostatnie z nich to jedyne, które można ocenić jednoznacznie za

⁴¹ wydaje się, że w przypadku tego kryterium bardziej adekwatna niż ocena w skali 0-4 byłaby ocena 0/1

⁴² ciekawe czy oceniający wnioski dostrzegają, że kryterium zawiera koniunkcję

odpowiednio dobrane. Kryterium dotyczące udziału OZE w produkcji energii w regionie może prowadzić do niekorzystnego dyskryminowania projektów małych, a tym samym dyskryminowania rozpraszania źródeł energii.

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

Poniżej omówiono kryteria dla poszczególnych działań w ramach osi priorytetowych RPO Wł.

Oś priorytetowa I: INFRASTRUKTURA TRANSPORTOWA

W kryteriach działania I.1 *Drogi* dla projektów z zakresu infrastruktury drogowej, infrastruktury dróg wojewódzkich czy bezpieczeństwa drogowego nie znajdziemy żadnych badających efekt środowiskowy przedsięwzięcia. Projekty z zakresu ciągów pieszo-rowerowych i ścieżek rowerowych są oceniane jedynie pod kątem wpływu na poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz wpływu na zwiększenie atrakcyjności turystycznej regionu. O preferowaniu projektów ze względu na zastosowane rozwiązania proekologiczne czy efekty środowiskowe ich realizacji nie ma na etapie oceny merytorycznej mowy. Działanie I.3 *Porty lotnicze* jest w zasadzie dedykowane projektowi kluczowemu województwa, więc szczegółowe merytoryczne kryteria oceny nie zaskakują brakiem kryteriów mogących różnicować ocenę wniosków w kontekście środowiskowym. Stopień wpływu projektu na redukcję szkodliwych emisji⁴³ jest 1 z 6 kryteriów szczegółowych stosowanych w ramach oceny merytorycznej wniosków starających się o wsparcie w ramach działania I.5 *Inteligentne systemy transportu*. Należy to uznać za miły wyjątek wśród kryteriów tej osi priorytetowej.

Oś priorytetowa II: OCHRONA ŚRODOWISKA, ZAPOBIEGANIE ZAGROŻENIOM I ENERGETYKA

Dobór kryteriów szczegółowych dla działania II.4 *Gospodarka wodna* sprawia, że w ocenie preferowane będą zbiorniki wodne, dla których wnioskodawca może zadeklarować: wielofunkcyjność powstałej infrastruktury, wpływ na poziom retencji lub przeciwdziałanie skutkom suszy, wpływ projektu na poprawę bezpieczeństwa przeciwpowodziowego województwa. W praktyce krajowej małym zbiornikom retencyjnym przypisuje się wiele „magicznych” funkcji nie mających pokrycia w faktach (poza niepodważalną: magazynowania wody a w przypadku montażu urządzeń do poboru wody przez wozy strażackie - przeciwpożarową). Należą do nich np. funkcja ekologiczna (swoiste kuriozum w kontekście przekształcania ekosystemów wód płynących w ekosystemy wód stojących, przerwanie ciągłości ekologicznej i sprzeczność w co najmniej z Ramową Dyrektywą Wodną) czy przeciwpowodziowa (w przypadku zbiorników o pojemności <10 mln m³ lokalny wpływ na transformację fali można osiągnąć jedynie, gdy będzie to zbiornik suchy). Projekty renaturyzacji terenów zalewowych przewidziane w Uszczegółowieniu RPO Wł wobec takich kryteriów mają małe szanse na znalezienie się na liście rankingowej. Co ciekawe, w ramach najważniejszego kryterium (waga 5) „stopień wpływu realizacji projektu na stan retencji lub przeciwdziałanie skutkom suszy” punkty przyznawane są w skali 2-4. Tym samym projekty typu: regulacja cieków czy kształtowanie przekroju poprzecznego i podłużnego koryt rzecznych choć nie mają negatywny wpływ na stan retencji czy przeciwdziałanie suszy, bo przyspieszają odpływ, mogą liczyć na co najmniej 10 pkt. (max. liczba punktów w ocenie według wszystkich kryteriów: 41). Kryteria zaproponowane do oceny wniosków składanych w konkursach dla działania II.5 *Zagrożenia środowiska* nie są kontrowersyjne i jako takie, co oczywiste ze względu na cel działania, należy ocenić je pozytywnie. Wśród

⁴³ skala przyznawanej punktacji: 0-3; waga 2; max. 6/51 pkt.

szczegółowych kryteriów oceny dla działania II.7 *Elektroenergetyka* są promujące projekty, których efektem będzie zmniejszenie strat energii (max. 24/48 pkt.). Niepokoić mogą potencjalne negatywne bezwarunkowego promowania projektów podnoszących atrakcyjność inwestycyjną regionu (max. 12/48 pkt.). Podobne kryterium stosuje się w ocenie merytorycznej dla działania II.8 *Gazownictwo* (max.20/48 pkt.). Wśród pozostałych trzech znajdziemy, wyjątkowo – możliwe do zobiektywizowanej oceny – kryterium: „lokalizacja projektu na obszarze objętym Programem Ochrony Powietrza” (punktacja 0/2; waga 5; max.10/48 pkt.). Takie same kryterium znajdziemy, co pozytywnie konsekwentne, we właściwych dla działania II.10 *Sieci ciepłownicze*. Podkreślić należy, że zaproponowane dla niego kryteria są przyjazne środowisku – promują projekty innowacyjne, zwiększające sprawność wytwarzania energii, zmniejszające straty energii sieci ciepłowniczej.

Oś priorytetowa III: GOSPODARKA, INNOWACYJNOŚĆ, PRZEDSIĘBIORCZOŚĆ

Mieszane uczucia budzi stosowane w ramach działania III. 2 *Podnoszenie innowacyjności i konkurencyjności przedsiębiorstw* dla wniosków z zakresu działalności inwestycyjnej przedsiębiorstw, w tym „eko – inwestycji” kryterium „zmniejszenie negatywnego oddziaływania na otoczenie poprzez zastosowanie norm zgodnych z normami wspólnotowymi”. Z jednej strony dążenie do zmniejszania presji na środowisko należy ocenić pozytywnie, z drugiej – wsparcie hipotetycznie może być kierowane dla podmiotów które nie wdrożyły obowiązków wynikających z prawa UE. Dla wniosków z zakresu „ochrona środowiska w MŚP” stosuje się wyłącznie kryteria pro środowiskowe. W toku oceny bada się, i ocenia w skali 0-4 (waga 5), stopień wpływu inwestycji na ograniczanie negatywnego wpływu na środowisko oraz spełnianie przez proponowaną inwestycję warunków kwalifikowania się do BAT. W ocenie merytorycznej działania III.3 *Rozwój B+R w przedsiębiorstwach* punkty mogą otrzymać wnioskodawcy posiadający akredytowany certyfikat Systemu Zarządzania Środowiskowego zgodny z wymaganiami ISO 14001 lub rozporządzeniem EMAS. Podobnie jest w działaniu III.4 *Rozwój otoczenia biznesu* w zakresie wsparcia pośredniego przedsiębiorstw (instytucje otoczenia biznesu, ośrodki transferu technologii. Tu także, w zakresie przygotowania i tworzenia terenów inwestycyjnych, znaleźć można niesprecyzowane kryterium „warunki przyrodniczo-techniczne lokalizacji”. Wśród kryteriów stosowanych w ocenie merytorycznych wniosków o wsparcie w ramach działania III.5 *Infrastruktura turystyczno-rekreacyjna* znajduje się również tajemnicze, nie wiadomo czy mającego związek ze środowiskiem, „stopień oddziaływania inwestycji”. W kryteriach działania III.1 *Wsparcie jednostek B+R* i III.6 *Rozwój mikro- i małych przedsiębiorstw*. Reasumując, choć nie jest typowa oś wspierająca projekty środowiskowe, to jednak czuje się niedosyt po analizie stosowanych kryteriów. Należy to traktować jako utraconą szansę na silne wsparcie zrównoważonego rozwoju województwa.

Oś priorytetowa IV: SPOŁECZEŃSTWO INFORMACYJNE opiera się na kryteriach, które można uznać za neutralne środowiskowe.

Choć w Uszczegółowieniu RPO WŁ w opisach osi i działań napisano, że przedsięwzięcia, których elementem będzie termomodernizacja możliwe są do realizacji w ramach wszystkich działań osi priorytetowej V: INFRASTRUKTURA SPOŁECZNA to w szczegółowych kryteriach nie znalazły się żadne promujące ten element ani żaden inny związany z podnoszeniem efektywności energetycznej.

Kryteria wyboru projektów w ramach osi priorytetowej VI: ODNOWA OBSZARÓW MIEJSKICH nie promują również projektów zawierających rozwiązania korzystne dla środowiska.

Podsumowując:

(+) za trafny należy uznać dobór kryteriów dla działania II.2 Gospodarka odpadami, wśród których jest i promujące edukację ekologiczną w zakresie funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami objętego projektem

(-) merytoryczne kryteria szczegółowe w większości przypadków sformułowane bardzo nieprecyzyjnie, nie wiążą przyznawanych punktów z mierzalnymi lub jasno określonymi wskaźnikami, co czyni ocenę w oparciu o nie niezobiektywizowaną; dodatkowo bardzo często są redundantne (opierają się o tę samą informację)

(-) przypisane kryteriom wagi w większości przypadków obniżają rangę kryteriów pro środowiskowych, o ile takie kryteria w ogóle zostały zaproponowane

(-) kryteria oceny projektów w ramach działania II.3 *Ochrona przyrody* są raczej rozczarowujące i mogą prowadzić do przypadkowego wsparcia z EFRR; Co więcej, nie odnoszą się w ogóle do deklarowanego w ramach działania wsparcia dla kształtowania postaw ekologicznych.

(-) dobór kryteriów szczegółowych dla działania II.4 *Gospodarka wodna* sprawia, że w konkursach preferowane będą zbiorniki wodne, a nie projekty rzeczywiście zmniejszających straty powodziowe; takie podejście może spowodować, że wsparcie otrzymają projekty sprzeczne z literą Ramowej Dyrektywy Wodnej(2000/60/WE) i z Dyrektywą ws. oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim (2007/60/WE)

(-) jako utraconą szansę na silne wsparcie zrównoważonego rozwoju województwa należy uznać dobór kryteriów dla działań w ramach osi nie będącymi typowymi wspierających projekty środowiskowe

5. Projekty kluczowe a zrównoważony rozwój.

Indykacyjny Wykaz Indywidualnych Projektów Kluczowych RPO Wł zawiera 39 pozycji⁴⁴. Projekty kluczowe planowane do dofinansowania środkami Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) w kwocie blisko 1,5 mld złotych, co stanowi jedną trzecią⁴⁵ całkowitej alokacji dofinansowania wszystkich projektów w RPO Wł. Większość projektów umieszczonych na liście to takie, które według określonego w Załączniku 4 Uszczegółowienia RPO Wł przewidywanego okresu realizacji projektu zakończyły się lub są na etapie finalizacji (ukończenie zaledwie kilku przewidziano na lata 2014-2015). Poza trybem konkursowym zostanie dofinansowanych:

- 10 projektów w ramach osi priorytetowej I: INFRASTRUKTURA TRANSPORTOWA (przybliżony poziom zaplanowanego wsparcia – 0,5 mld złotych),
- 4 projekty w ramach osi priorytetowej II: OCHRONA ŚRODOWISKA, ZAPOBIEGANIE ZAGROŻENIOM I ENERGETYKA (0,1 mld złotych),
- 4 projektów w ramach osi priorytetowej III: GOSPODARKA, INNOWACYJNOŚĆ, PRZEDSIĘBIORCZOŚĆ (0,2 mld złotych),
- 3 projekty w ramach osi priorytetowej IV: SPOŁECZEŃSTWO INFORMACYJNE (0,1 mld złotych),
- 7 projektów w ramach osi priorytetowej V: INFRASTRUKTURA SPOŁECZNA (0,2 mld złotych),
- 11 projektów w ramach osi owej VI: : ODNOWA OBSZARÓW MIEJSKICH (0,3 mld złotych).

Wśród projektów kluczowych dominują projekty drogowe, na które RPO Wł przeznacza około 10% całkowitego wsparcia przewidzianego w ramach Programu. Wsparcie dla rozbudowy lotniska regionalnego – Portu Lotniczego Łódź im. Wł. Reymonta, to kolejne 2% całkowitej alokacji Programu. Wsparcia w trybie indywidualnym nie przewidziano dla projektów kolejowych ani z dziedziny miejskiego transportu publicznego. W ramach osi priorytetowej II w indykacyjnym wykazie znalazły się 4 projekty, z których jeden można zidentyfikować jednoznacznie jako sprzyjający środowisku (jest to również jedyny pro środowiskowy projekt na liście projektów kluczowych). Chodzi o Program ochrony wód Zbiornika Sulejowskiego – budowa kanalizacji sanitarnej południowo-wschodniej części gminy Wolbórz. Wśród pozostałych, obok dwóch wspierających obszary inwestycyjne i przemysłowe, znalazł się projekt polegający na budowie infrastruktury służącej eliminacji zagrożeń środowiskowych związanych z podtopieniami na terenie Radomska. Przedsięwzięcie to pochłonie ponad połowę alokacji przeznaczonej na działanie II.4 *Gospodarka wodna*, co niezależnie od oceny zdefiniowania, należy uznać za niekorzystne dla zrównoważonego rozwoju województwa.

Podsumowując:

(+/-) wśród 39 projektów kluczowych znajduje się 1 z zakresu gospodarki ściekowej, który przyczyni się do poprawy jakości wód oraz poprawy stanu ekosystemów wodnych i od wód zależnych

(-) lista projektów kluczowych – „przedsięwzięć mających strategiczne znaczenie dla rozwoju województwa, których wdrożenie, których wdrożenie jest istotne z punktu widzenia osiągnięcia zakładanych wskaźników rozwoju społeczno-gospodarczego województwa oraz założeń zawartych w Strategii Rozwoju Województwa Łódzkiego na lata 2007-2020” dowodzi, iż rozwój zrównoważony województwa jest jedynie deklaracją

(-) zarezerwowanie środków na projekty kluczowe sprawia, że istotnie ograniczana jest dostępność środków w konkursach w ramach poszczególnych działań; w niektórych przypadkach, przy niskiej alokacji środków na

⁴⁴ ze względu na konieczność bazowania na kwotach wsparcia dla projektów (a nie li tylko całkowitych kosztach) tę część ekspertyzy przygotowano na podstawie informacji umieszczonej na http://www.rpo.lodzkie.pl/wps/wcm/connect/rpo/rpo/strona_glowna/projektykluczowe/indykacyjny_wykaz_ipk (stan na luty 2013 r.); Uszczegółowienie RPO Wł z grudnia 2012 zawiera również taką liczbę projektów, odnotować należy jednak pewne różnice

⁴⁵ do obliczeń przyjęto kurs euro = 4,2 PLN

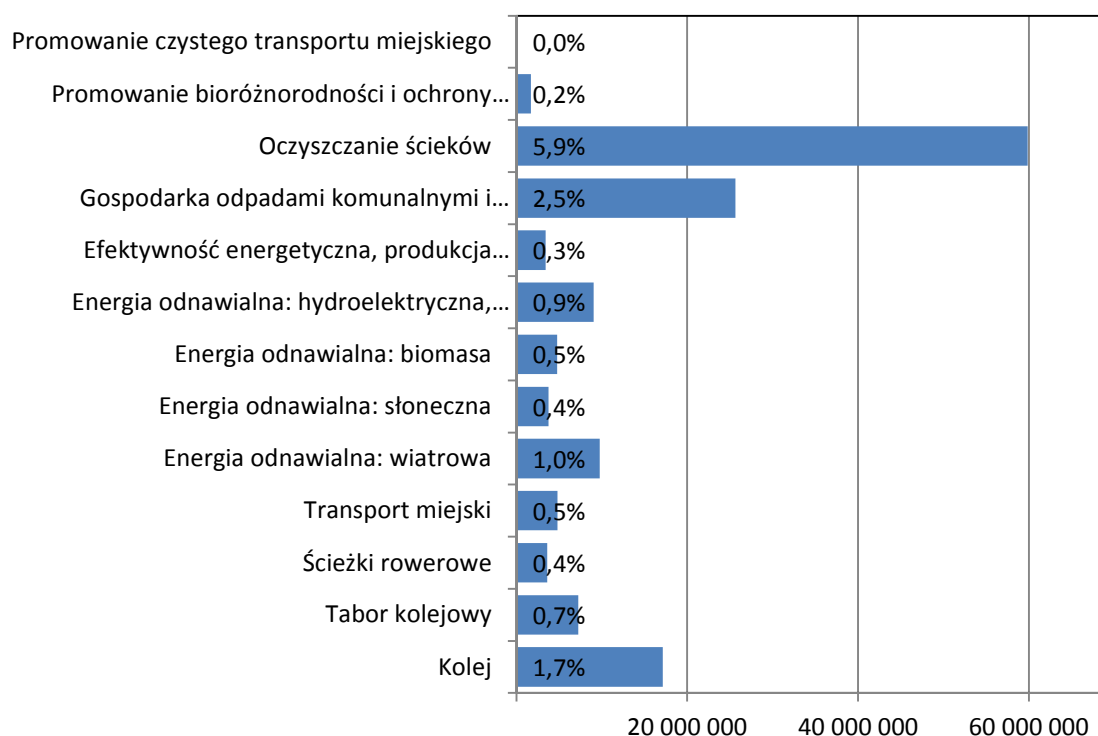
działanie może się okazać, iż oprócz projektu kluczowego wsparcie otrzymają jeszcze 1-2 przedsięwzięcia wyłonione w ramach konkursu

6. Alokacje środków finansowych a zrównoważony rozwój

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

W RPO Wł w 2007 roku zaplanowano wydatki w kategoriach interwencji (kod: 16,18, 24, 25, 39-44, 46, 51, 52) określających wsparcie obszarów ochrony przyrody i edukacji ekologicznej, transportu przyjaznego środowisku (kolejowy, miejski, rowerowy), efektywności energetycznej, odnawialnych źródeł energii, gospodarki ściekowej i gospodarki odpadami na poziomie zobrazowanym poniżej (Ryc. 6.1a). Suma wsparcia pro środowiskowych przedsięwzięć tych kategoriach interwencji to ponad 150 mln euro, co stanowiło 15% wszystkich dostępnych środków z EFRR w ramach Programu. Najwięcej środków zaplanowano na oczyszczanie ścieków (blisko 60 mln euro) i gospodarkę odpadami (25,6 mln euro), najmniej na promocję bioróżnorodności i ochrony przyrody⁴⁶ (1,7 mln euro). Promowaniu czystego transportu miejskiego nie przypisano żadnego wsparcia.

Ryc. 6.1a Zaprogramowane wsparcie finansowe (w euro) wybranych kategorii interwencji na tle (w %) całości środków dostępnych w RPO Wł (dokument z roku 2007)

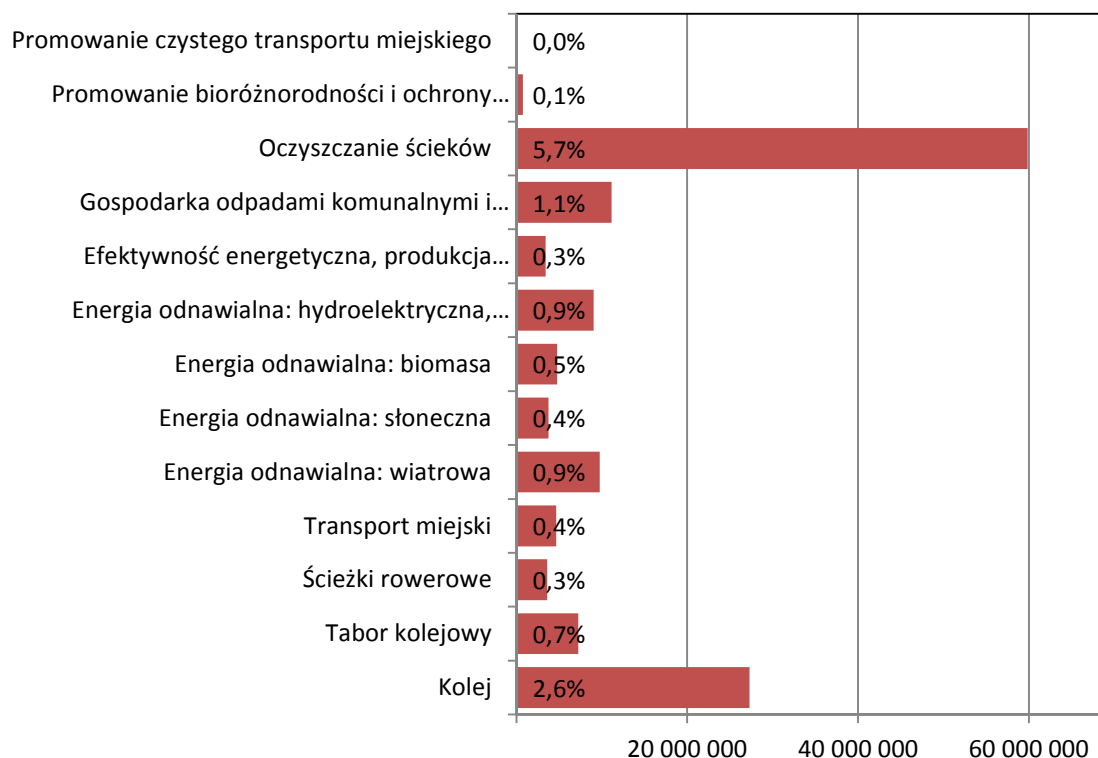


Po zmianie alokacji środków w roku 2011 całkowity udział przedsięwzięć, które na potrzeby niniejszej ekspertyzy są kwalifikowane jako pro-środowiskowe zmalał – do 13,8% (przy jednoczesnym wzroście o 1% całkowitej kwoty wsparcia dostępnego w ramach RPO). Odnotować należy wzrost alokacji w

⁴⁶ brzmienie nazwy kategorii interwencji 51 pochodzi z wersji polskiej Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej (L 371/49); w wersji angielskiej jest: Promotion of biodiversity and nature protection i wydaje się, że tłumaczenie wprowadza nieco w błąd polskich odbiorców

kategorii dedykowanej kolei: z 17,1 na 27,3 mln euro. Nieznacznie – o 0,15 mln euro – zmalała alokacja środków wspierających transport miejski. Dramatycznie – o ponad połowę w stosunku do roku 2007 – zmniejszono alokację na gospodarkę odpadami (kategoria 46: z 25,6 na 11,1 mln euro) oraz na ochronę przyrody i edukację ekologiczną (kategoria 51: z 1,7 na 0,8 mln euro). W żadnej z pozostałych z badanych kategorii nie odnotowano zmian w wysokości wsparcia (Ryc. 6.1b⁴⁷).

Ryc. 6.1b Zaprogramowane wsparcie finansowe w euro wybranych kategorii interwencji na tle (w % całości środków dostępnych w RPO Wł (dokument z roku 2011)



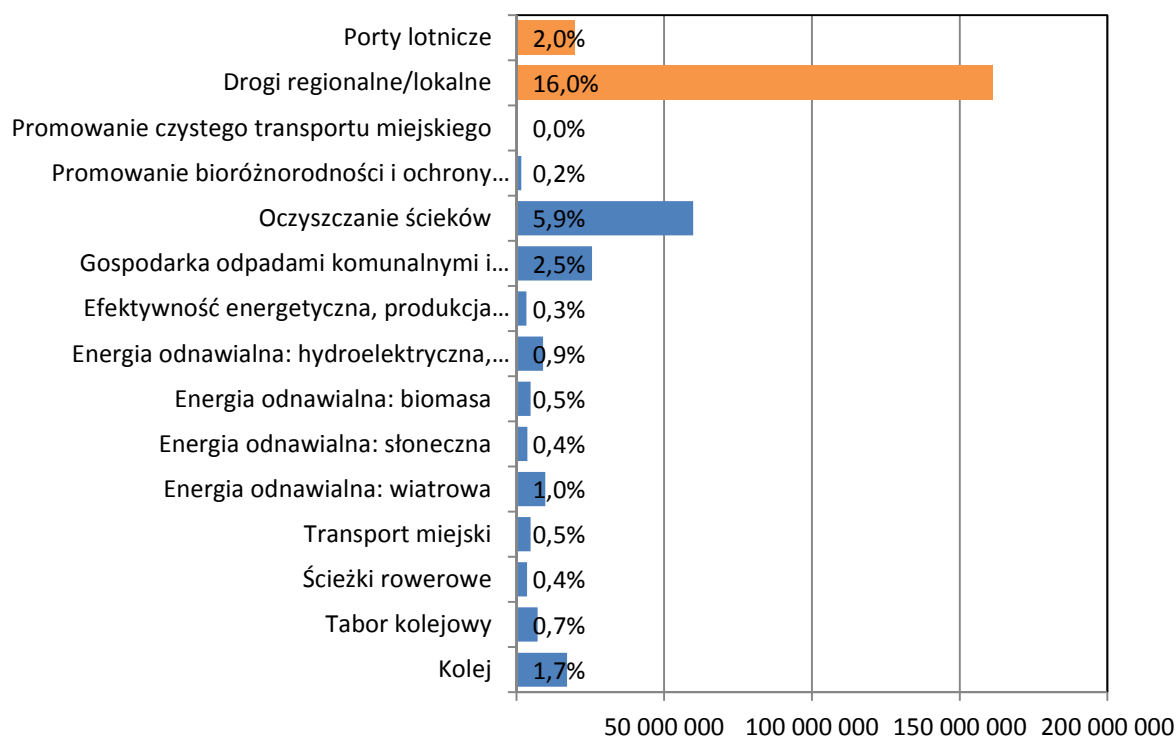
6.2 Zaprogramowane wsparcie finansowe obszarów: ochrony przyrody i edukacji ekologicznej, transportu przyjaznego środowisku (kolejowy, miejski), efektywności energetycznej, odnawialnych źródeł energii, gospodarki ściekowej i gospodarki odpadami na tle alokacji dla sektorów: transport drogowy i lotniczy

Kategoria interwencji (kod: 25) *Drogi regionalne i lokalne* zdecydowanie zdominowała budżet środków z EFRR dostępny w ramach RPO Wł. W Programie w wersji z roku 2007 stanowiła 16% dostępnych środków. Zmodyfikowany Program (wersja 2011) zakłada wzrost alokacji na przedsięwzięcia tej grupy o kolejne 13 mln euro – z 161 na 174 mln euro (16,5% całkowitego wsparcia RPO Wł). Należy odnotować dodatkowo, że w RPO Wł zaplanowano wsparcie w ramach kategorii interwencji 22 - drogi krajowe - na poziomie blisko 14 mln euro. Sama tylko wysokość wsparcia transportu lotniczego stanowiąca 2-2,3% wszystkich środków dostępnych w ramach RPO Wł to więcej niż przeznaczono na dofinansowanie projektów w obszarach np. efektywności energetycznej, transportu miejskiego czy promowania czystego transportu miejskiego (o promowaniu bioróżnorodności nie wspominając). Razem, zaplanowane wsparcie dla transportu drogowego i lotniczego to około 20% całkowitego wsparcia Programu (ponad połowa tych środków dostępna jest dla projektów kluczowych), a dla przyjaznego środowisku – 4%.

⁴⁷ odnotowano znaczące zwiększenie alokacji w kategorii interwencji 47: jakość powietrza z 8,5 na 21 5 mln euro; autorka niniejszej ekspertyzy ma nadzieję, że korzyści z tej zmiany odczuwalne będą również w zakresie wzrostu nakładów na efektywność energetyczną, jako że kategorie 43 i 47 przypisano w RPO Wł temu samemu działaniu II.6 *Ochrona powietrza*

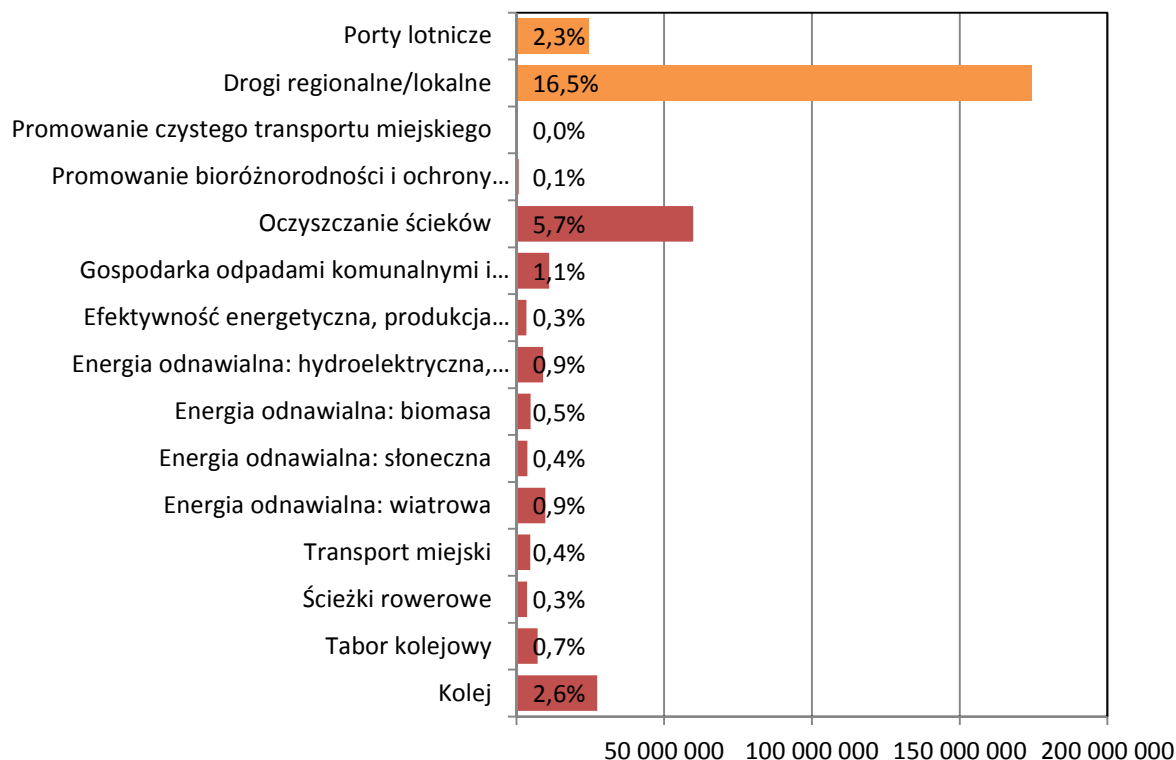
Dominację projektów z zakresu transportu „nieprzyjaznego” środowisku w Programie (23 - drogowy i 29 - lotniczy) najlepiej ilustruje zestawienie alokacji środków na te dwie pozycje w stosunku do sumy 13 kategorii projektów pro-środowiskowych (16, 18, 24, 25, 39-44, 46, 51, 52). W Programie w wersji z 2007 roku przewaga ta wynosiła 30,2 mln euro, a w wersji przygotowanej w roku 2011 – 53,5 mln euro (Ryc. 6.2a i 6.2b)⁴⁸.

Ryc. 6.2a Zaprogramowane wsparcie finansowe (w euro) wybranych kategorii interwencji na tle środków zaplanowanych na wsparcie transportu drogowego i lotniczego w stosunku do całości środków dostępnych w RPO Wł(dokument z roku 2007)



⁴⁸ uwzględnienie kategorii interwencji 22 daje odpowiednio różnicę: 44 i 67 mln euro

Ryc. 6.2b Zaprogramowane wsparcie finansowe (w euro) wybranych kategorii interwencji na tle środków zaplanowanych na wsparcie transportu drogowego i lotniczego w stosunku do całości środków dostępnych w RPO WŁ (dokument z roku 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

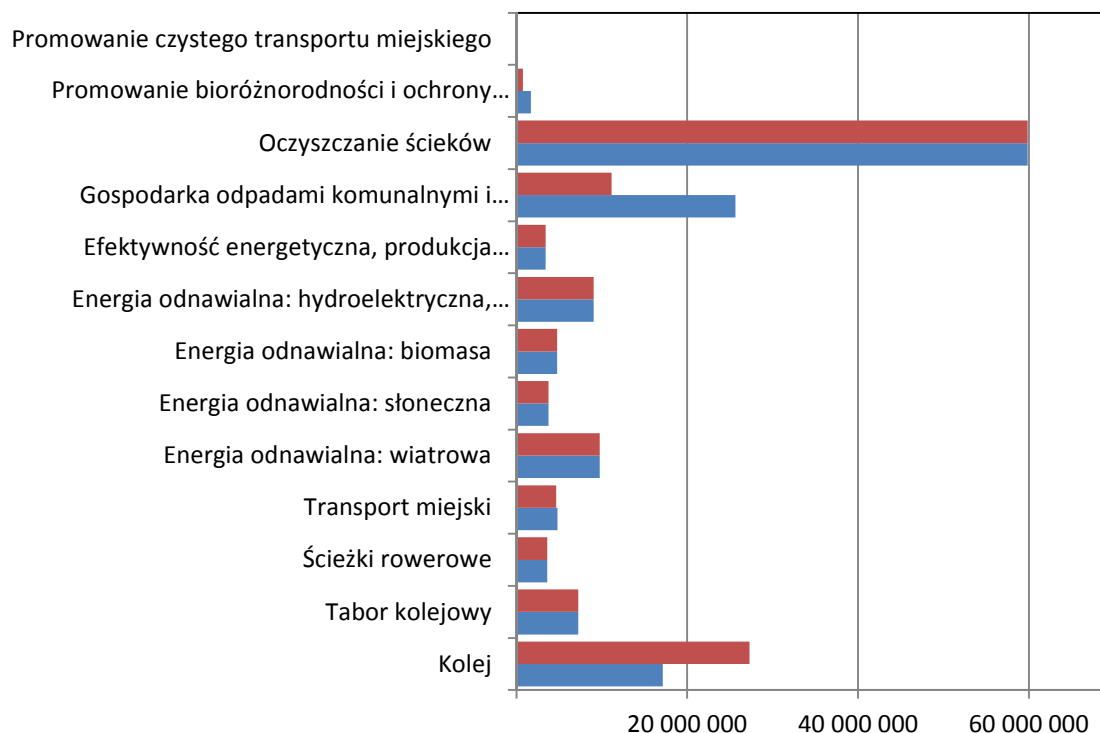
W trakcie realizacji RPO i dokonywanych zmian alokacji w okresie 2007 – 2011 całkowite wsparcie dla obszarów pro-środowiskowych będących przedmiotem niniejszej analizy (według wybranych kategorii interwencji) zmniejszyło się z 15 do 13,8% całkowitego wsparcia EFRR przewidzianego w Programie.

Następujące zmiany należy uznać za niekorzystne (Ryc. 6.3):

- ponad dwukrotne zmniejszenie kwoty dedykowanej dofinansowaniu przedsięwzięć z zakresu gospodarki odpadami,
- zmniejszenie wsparcia EFRR w kategorii interwencji dotyczącej promowania bioróżnorodności i ochrony przyrody.

Pozytywnie należy ocenić jedynie znaczący wzrost alokacji na dofinansowanie przedsięwzięć kolejowych.

Ryc. 6.3 Zmiany w alokacjach (w euro) dla wybranych kategorii interwencji pomiędzy wersjami RPO z 2007 a 2011 roku (2007 – kolor niebieski, 2011 – kolor czerwony)



6.4 Wskaźniki wdrażania RPO a zrównoważony rozwój

Wskaźniki produktu i rezultatu na poziomie działań stanowiące Załącznik 3 do Uszczegółowienia RPO Wł odzwierciedlają te zawarte w RPO Wł, określone dla poszczególnych osi priorytetowych Programu. Większość wskaźników na poziomie działań daje się bezpośrednio agregować do wskaźników RPO (na poziomie osi). Poniżej omówiono, o ile RPO Wł je zawiera, odzwierciedlające wdrażanie zrównoważonego rozwoju regionu w osiach priorytetowych nie dedykowanym aspektom środowiskowym.

Dla osi priorytetowej II: OCHRONA ŚRODOWISKA, ZAPOBIEGANIE ZAGROŻENIOM I ENERGETYKA zaproponowane wskaźniki produktu odnoszą się głównie do liczby projektów z poszczególnych obszarów: gospodarki wodno-ściekowej, gospodarki odpadami, z zakresu ochrony przyrody i kształtowania postaw ekologicznych, mających na celu ochronę powietrza, z zakresu prewencji zagrożeń oraz z zakresu energii odnawialnej. Pozostałe mierzą długość nowej/zmodernizowanej infrastruktury liniowej: linii energetycznych, sieci gazowej. Wskaźniki rezultatu odnoszą się, co należy ocenić pozytywnie, m.in. do liczby które w wyniku realizacji projektu zostały przyłączone do sieci kanalizacyjnej, objęte selektywną zbiórką odpadów, powierzchni zrekultywowanych, powierzchni ochronionych lub zrenaturyzowanych ekosystemów, do liczby obiektów poddanych termomodernizacji, dodatkowej mocy zainstalowanej energii ze źródeł odnawialnych. Wydaje się jednak, że lista wskaźników, zwłaszcza rezultatu mogłaby być bardziej rozszerzona, aby badać więcej środowiskowych skutków wsparcia EFRR. Warto byłoby zbiór wskaźników rozszerzyć o m.in. osób świadomych ekologicznie dzięki działaniom edukacyjnym lub/i zamiast liczby projektów w ramach kształtowania postaw ekologicznych – liczbę osób będących grupą docelową projektów. Wskaźnik strat energii elektrycznej, z grupy wskaźników rezultatu, wymaga doprecyzowania lub przynajmniej zmiany nazwy. Jak podaje RPO Wł podaje się go jako % energii wprowadzonej do sieci,

jednocześnie przyjmując, że w roku bazowym wartość ta wynosi 0 a docelowo 5%. Jeśli wskaźnik ten mierzyć ma sukcesy Programu w ograniczaniu strat energii elektrycznej powinien być raczej w roku bazowym większy niż w docelowym.

Należy w tym miejscu zwrócić uwagę na wartości poszczególnych wskaźników w roku docelowym np. 2013, których osiągnięcie powinno być miarą sukcesu wdrażania RPO Wł. Większość tych wartości⁴⁹ ustalono na poziomie, który w kontekście programu wieloletniego jakim jest niewątpliwie RPO Wł jest co najmniej niewystarczający i świadczący o niezrównoważoności rozwoju województwa w oparciu o środki EFRR. I tak:

- docelową liczbę projektów z zakresu energii odnawialnej zrealizowanych w ramach RPO Wł określono na 6 (sześć), a dodatkową moc zainstalowanej energii ze źródeł odnawialnych na poziomie 20 MW⁵⁰;
- docelową liczbę projektów z zakresu gospodarki odpadami na 4 (cztery), a liczbę osób objętych selektywną zbiórką odpadów w ramach ich realizacji ustalono w RPO Wł z roku 2007 na 560 tys. osób, by w RPO w wersji z 2011 roku obniżyć ją do 183,1 tys.;
- na poziomie 20 ha⁵¹ przyjęto wartość powierzchni zrekultywowanej w województwie w ramach wsparcia RPO Wł;
- na poziomie 100 ha⁵² przyjęto wartość obszaru, na którym ochronione lub zrenaturyzowane zostaną ekosystemy;
- docelową liczbę obiektów poddanych termomodernizacji przy wsparciu EFRR w skali całego województwa ustalono na 30.

Wskaźniki produktu i rezultatu osi priorytetowej I: INFRASTRUKTURA TRANSPORTOWA nie mają charakteru badających wdrażanie zrównoważonego rozwoju i zrównoważoność transportu wspieranego przez RPO Wł. W zakresie produktu badają liczbę projektów z zakresu transportu, długość nowych i zmodernizowanych dróg (w podziale na kategorie), liczbę zakupionego / zmodernizowanego taboru (publicznego, kolejowego) oraz długość zmodernizowanych linii kolejowych. W zakresie rezultatu wskaźniki odnoszą się do oszczędności czasu w euro na nowych lub zmodernizowanych drogach, oszczędności czasu w euro dzięki zmodernizowanym liniom kolejowym, liczby funkcjonujących systemów bezpieczeństwa ruchu drogowego, liczby pasażerów korzystających z transportu lotniczego oraz – co należy ocenić pozytywnie – przyrostu ludności korzystającej z transportu miejskiego. Wskaźniki nie badają w żaden sposób efektów ekologicznych wymiany lub modernizacji taboru ani wzrostu wykorzystania transportu kolejowego, publicznego (nie mówiąc o rowerowym) kosztem indywidualnego transportu samochodowego.

Porównanie zakładanych wartości wskaźników produktu w roku docelowym pokazuje jak bardzo RPO Wł preferuje transport drogowy ponad kolejowy np. w roku 2013 założono wybudowanie lub zmodernizowanie infrastruktury drogowej na długości 460 km a modernizację infrastruktury kolejowej na długości 45 km.

We wskaźnikach efektów osi priorytetowej III: GOSPODARKA, INNOWACYJNOŚĆ, PRZEDSIĘBIORCZOŚĆ nie znajdziemy żadnych badających wdrażanie w przedsiębiorstwach efektywnego wykorzystania zasobów, ograniczania negatywnych oddziaływań na środowisko ani stosowania rozwiązań z zakresu BAT. Efektów ekologicznych nie badają również wskaźniki osi priorytetowej IV: SPOŁECZEŃSTWO INFORMACYJNE, V: INFRASTRUKTURA SPOŁECZNA (choć w

⁴⁹ swoiste odzwierciedlenie alokacji na działania pro środowiskowe

⁵⁰ moc zainstalowana odpowiadająca mocy farmy wiatrowej z około 10 turbinami; należy zwrócić uwagę, że faktyczna moc produkowanej energii może znacznie różnić się od mocy zainstalowanej (wiatraki: moc rzeczywista to mniej niż 30% zainstalowanej)

⁵¹ dla zobrazowania: obszar 500m x 400 m to 20 ha

⁵² dla zobrazowania: obszar 500 m x 2000 m to 100 ha

projektach tej grupy miały być projekty poprawiające efektywność energetyczną), VI: ODNOWA OBSZARÓW MIEJSKICH i VII: POMOC TECHNICZNA.

Podsumowując:

(+) w trakcie realizacji RPO i dokonywanych zmian alokacji w okresie 2007 – 2011 znacząco wzrosła alokacja na dofinansowanie przedsięwzięć kolejowych

(+/-) lista wskaźników, zwłaszcza rezultatu, przypisanych osi priorytetowej II: OCHRONA ŚRODOWISKA, ZAPOBIEGANIE ZAGROŻENIOM I ENERGETYKA powinna być dłuższa, aby badać więcej środowiskowych skutków wdrażania RPO WŁ

(-) w trakcie realizacji RPO i dokonywanych zmian alokacji w okresie 2007 – 2011 całkowite wsparcie dla obszarów pro-środowiskowych będących przedmiotem niniejszej analizy zmniejszyło się z 15 do 13,8% całkowitego wsparcia EFRR przewidzianego w Programie; w tym czasie ponad dwukrotnie zmniejszono kwotę dedykowaną dofinansowaniu przedsięwzięć z zakresu gospodarki odpadami, znaczące zmniejszenie wsparcia EFRR odnotowano także w kategorii interwencji dotyczącej promowania bioróżnorodności i ochrony przyrody

(-) zaplanowane wsparcie dla transportu drogowego i lotniczego to około 20% całkowitego wsparcia Programu (ponad połowa tych środków dostępna jest dla projektów kluczowych), a dla przyjaznego środowisku – 4% (promowaniu czystego transportu miejskiego nie dedykowano żadnych środków)

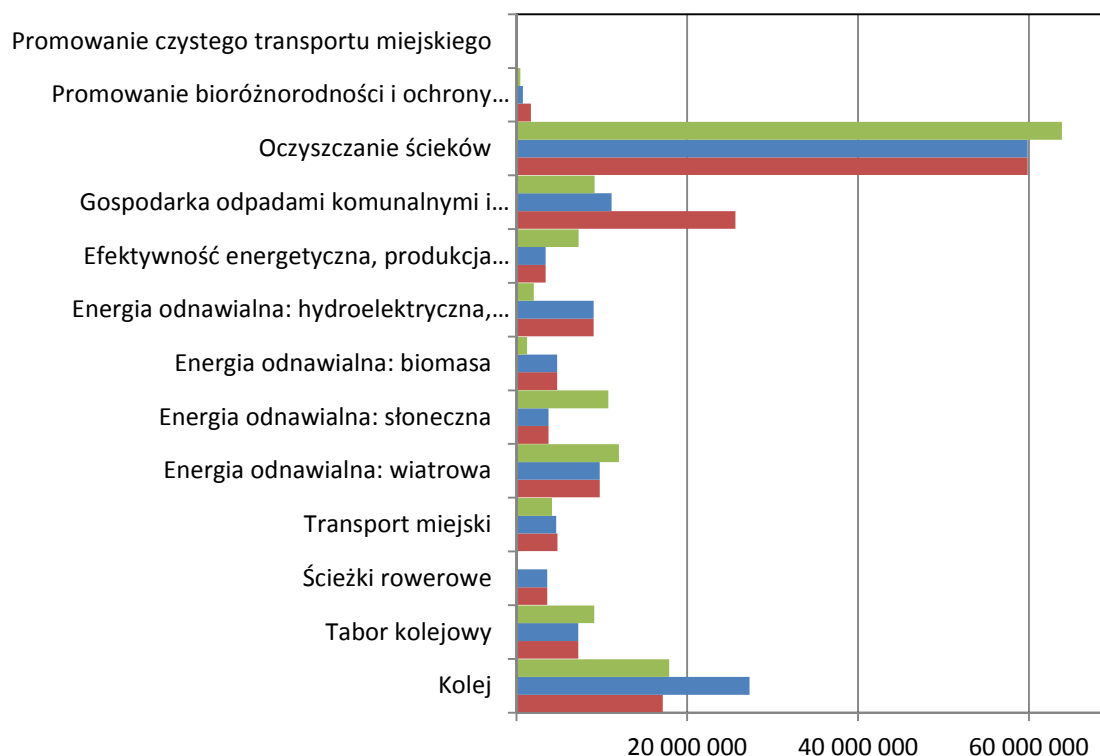
(-) wśród wskaźników efektu (produktu i rezultatu) osi priorytetowych RPO WŁ I, III, IV, V, VI i VII nie ma żadnych mierzących środowiskowe skutki wdrażania Programu, co potwierdza (podobnie jak kryteria wyboru projektów dla poszczególnych działań) deklaratywność zgodności Programu z zasadą zrównoważonego rozwoju

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

Oceny zaawansowania realizacji RPO dokonano w oparciu o sprawozdanie roczne za rok 2011⁵³ wraz z załącznikami. Zaawansowanie wdrażania RPO WŁ na koniec roku 2011 było bardzo różne w różnych osiach, działaniach i kategoriach interwencji. Postępu we wdrażaniu nie odnotowano w kategorii dedykowanej ścieżkom rowerowym. Niepokoić musi, w kontekście wyzwań środowiskowych wolne tempo wydatkowania środków EFRR w zakresie gospodarki odpadami, do którego dostosowano alokację poprzez znaczące jej obniżenie. Większe niż zakładano jest tempo wdrażania środków EFRR przypisanych kategoriom właściwym dla: oczyszczania ścieków (kategoria 46), efektywności energetycznej, produkcji skojarzonej i zarządzania energią (43), energii odnawialnej słonecznej i wiatrowej (40 i 39), taboru kolejowego (18).

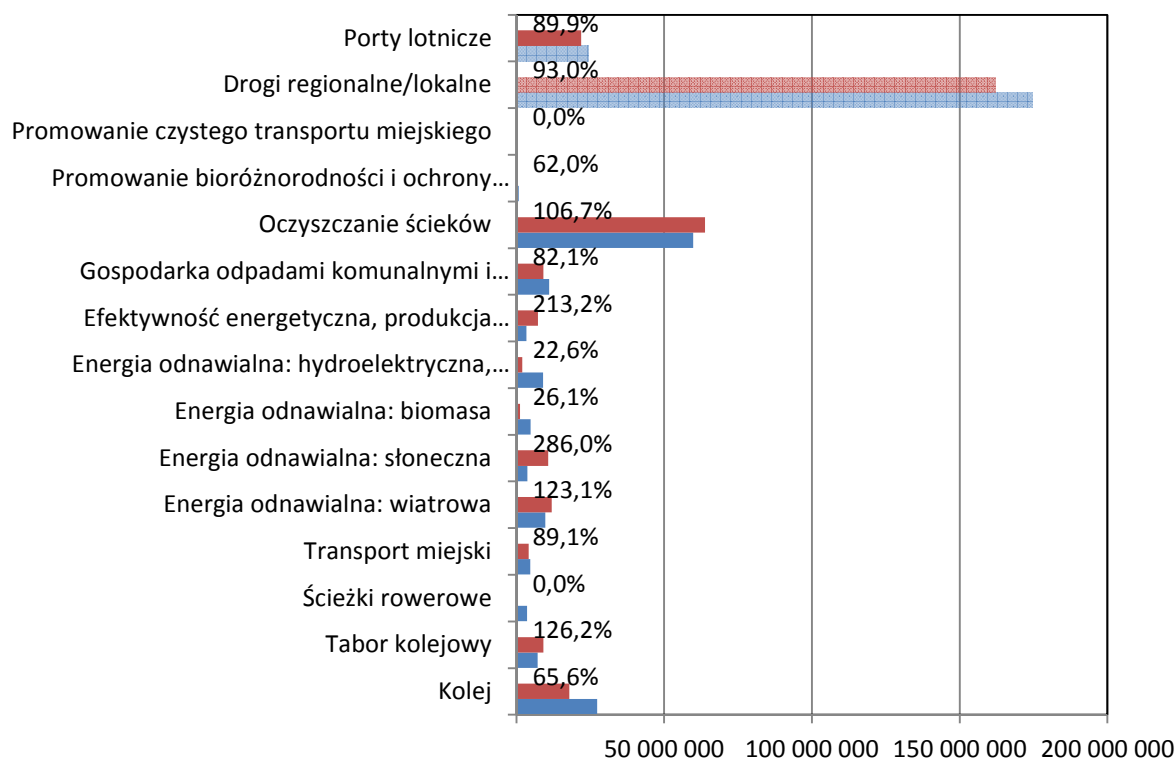
⁵³ Sprawozdanie roczne z wdrażania Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego na lata 2007 – 2013 za 2011 rok

Ryc. 7a Stan wdrażania (w euro) w wybranych kategoriach interwencji (sprawozdanie 2011 versus założenia RPO 2007 & RPO 2011); RPO 2007 – kolor czerwony, RPO 2011 – kolor niebieski, sprawozdanie 2011 – kolor zielony



Tempo wdrażania środków EFRR przypisanych kategoriom właściwym dla: oczyszczania ścieków (kategoria 46), efektywności energetycznej, produkcji skojarzonej i zarządzania energią (43), energii odnawialnej słonecznej i wiatrowej (40 i 39), taboru kolejowego (18) jest większe, w stosunku do zaplanowanej alokacji, niż tempo wdrażania środków w kategoriach przypisanych drogom regionalnym i lokalnym (23) oraz portom lotniczym (29). W przypadku dróg podpisane umowy dotyczą oczywiście znacząco większych kwot niż w kategoriach pro środowiskowych. Należy zauważyć jednak, że wdrażanie wielu kategorii pro środowiskowych jest bardzo dobre i tylko założone alokacje nie pozwalają w większym stopniu na „zazielenienie” RPO Wł.

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



Tempo wdrażania poszczególnych kategorii interwencji, działań i priorytetów zależy z pewnością od wielu czynników. Jednym z nich są niewątpliwie koszty projektów, o których dofinansowanie starali się beneficjenci, w stosunku do zaplanowanej alokacji w danym działaniu, drugim sposób organizacji naborów (ilość organizowanych naborów, zaprzestanie ogłaszania naborów i realokacja środków). Na obraz wdrażania poszczególnych kategorii interwencji mógł mieć sposób raportowania ich dotyczący (raportowanie wydatków jako wydatki wyłącznie kategorii dominującej). Nie bez znaczenia jest też wdrażanie kilku kategorii interwencji w ramach jednego działania.

Poziom zakontraktowania alokacji, według Sprawozdania za rok 2011, dla działania I.2 *Kolej* wynosił 85%. Działaniu temu przypisano kategorie interwencji 16 – kolej i 18 – tabor kolejowy. Na wsparcie tej ostatniej wydatkowano więcej środków niż zaplanowano. Odbyły się 4 nabory wniosków (ostatni w roku 2012), w których do konkursu zgłoszono 7 projektów. 5 z nich przeszło ocenę formalną i merytoryczną i zostało zatwierdzonych do dofinansowania.

W działaniu I.4 *Miejski transport publiczny* poziom zakontraktowania alokacji na koniec roku 2011 wynosił 99% (porównanie Sprawozdania z alokacją w kategorii interwencji 25 – transport miejski w RPO Wł daje blisko 90%). Cała alokacja została rozdysponowana w ramach jednego konkursu ogłoszonego w roku 2009. Tempo wdrażania nie spowodowało realokacji środków, w sposób umożliwiający większe wsparcie dla transportu przyjaznego środowisku.

Działanie II.1 *Gospodarka wodno-ściekowa*, wdrażające kategorie interwencji 45 – gospodarka i zaopatrzenie w wodę pitną i 46 – oczyszczanie ścieków, według Sprawozdania za rok 2011 wdrażane jest w bardzo dobrym tempie (porównanie Sprawozdania z alokacjami w kategoriach interwencji 45 oraz 46 daje odpowiednio – 39 oraz 107%): „Na koniec okresu sprawozdawczego finansowe zaawansowanie realizacji działania II.1. osiągnęło już poziom pełnej kontraktacji całej dostępnej alokacji i nie występują problemy zakłócające jego wdrażanie. Działanie to, ze względu na duże

potrzeby w tym zakresie, cieszyło się bardzo dużą popularnością zwłaszcza w dziedzinie gospodarki ściekowej. Szkoda więc, że nie pokuszono się o realokację środków na tego typu projekty.” W ramach działania realizowane są 3 projekty kluczowe.

Sprawozdanie za rok 2011 mówi o kontrakcji w ramach działania II.2 *Gospodarka odpadami* (dedykowanej wyłącznie kategorii 44 – gospodarka odpadami komunalnymi i przemysłowymi) na poziomie 91% (82% - analiza według kategorii interwencji porównująca Sprawozdanie za rok 2011 z RPO WŁ w wersji z listopada 2011)⁵⁴. Tempo wdrażania w tym zakresie jest dość dobre, jednak należy pamiętać o znaczącej realokacji środków. W ramach działania ogłoszono tylko jeden nabór wniosków (nie wiadomo więc na jakiej podstawie twierdzi się „działanie to cieszyło się umiarkowanym zainteresowaniem”). Dofinansowano 14 projektów, z czego 12 dotyczy rekultywacji składowisk odpadów.

W przypadku działania II.6 *Ochrona powietrza* (przepisane kategorie interwencji: 43 – efektywność energetyczna, produkcja skojarzona, zarządzanie energią i 47 – jakość powietrza) Sprawozdanie za rok 2011 mówi: „Na koniec okresu sprawozdawczego finansowe zaawansowanie realizacji działania II.6 osiągnęło już poziom pełnej kontrakcji całej dostępnej alokacji. Działanie to cieszyło się bardzo dużą popularnością wśród beneficjentów, stąd decyzją IZ RPO WŁ zwiększono alokację na to działanie”⁵⁵. Praktycznie wszystkie z 58 realizowanych dotyczą termomodernizacji budynków użyteczności publicznej. Pełna kontrakcja w ramach działania przełoży się na zwiększenie wskaźnika produktu w zakresie ilości projektów. W ramach działania odbyły się 2 nabory wniosków (po zwiększeniu alokacji wsparcie otrzymały projekty z listy rezerwowej).

Według stanu na koniec 2011 r. alokacja na działanie II.9 *Odnawialne źródła energii* wynosiła blisko 29 mln euro (została do tego poziomu podniesiona. Kontrakcja na koniec roku 2011 wynosiła 26 mln euro, osiągając poziom 90% alokacji. W ramach działania II.9 realizowane są 23 projekty. Projekty te zostały wyłonione w ramach jednego naboru – dla wszystkich rodzajów OZE. Oceniając wdrażanie kategorii interwencji 39-42, należy stwierdzić, że projekty oparte o biomasę lub wodę zostają w tyle w stosunku do OZE wykorzystujących słońce lub wiatr. W ramach działania realizowany jest jeden projekt kluczowy „Termy Uniejów-regionalny markowy produkt turystyki Uzdrawiskowej”. Analizę wdrażania projektów z zakresu ochrony przyrody przedstawiono poniżej.

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

Zgodnie z założeniem RPO WŁ, odzwierciedlonym w Uszczegółowieniu, wdrażanie kategorii interwencji 51 *Promowanie bioróżnorodności i ochrony przyrody (w tym Natura 2000)* odbywać się ma w ramach wydzielonego działania III.3 *Ochrona przyrody*. Takie rozwiązanie zwiększa potencjał wdrażania kategorii poprzez m.in. uniknięcie konkurowania z projektami zupełnie innego typu w ramach ogłaszanych naborów wniosków.

Wśród potencjalnych beneficjentów Uszczegółowienie wymienia: jednostki samorządu terytorialnego (JST), ich związki i stowarzyszenia, jednostki organizacyjne JST posiadające osobowość prawną, jednostki organizacyjne administracji rządowej, jednostki sektora finansów publicznych posiadające osobowość prawną, organizacje pozarządowe, jednostki naukowe, parki narodowe i krajobrazowe, PGL Lasy Państwowe (nadleśnictwa). Lista potencjalnych beneficjentów działania wydaje się pełna i raczej nie była przyczyną tempa wdrażania, zdaniem Instytucji Zarządzającej – niezadowolającego - które doprowadziło do zmniejszenia alokacji na wdrażanie kategorii interwencji 51.

⁵⁴ tożsamej w tym zakresie z tą z marca 2012

⁵⁵ zaplanowane wg RPO WŁ (2011) wsparcie dla kategorii interwencji 43 i 47 to łącznie blisko 25 mln euro

Zgodnie z linią demarkacyjną pomiędzy regionalnymi programami operacyjnymi a Programem Operacyjnym *Infrastruktura i Środowisko* wsparcie w ramach RPO WŁ otrzymują projekty z zakresu różnorodności gatunkowej, ochrony siedlisk, opracowania planów ochrony przyrody – poniżej 400 tys. złotych a te polegające na budowie przejść dla zwierząt i likwidacji barier – poniżej 2 mln złotych. Próg kwotowy dla tego ostatniego typu projektów może być przyczyną, dla której beneficjenci w ogóle nie podejmowali prób aplikacji o środki EFRR w ramach RPO WŁ. Dodatkowo, w ramach działania przewidziano wsparcie dla budowy małej infrastruktury turystycznej służącej zabezpieczeniu obszarów chronionych przed nadmierną i niekontrolowaną presją turystów, w tym budowę ścieżek turystycznych, ścieżek rowerowych, szlaków, parkingów, punktów widokowych, wież, zadaszeń (do 400 tys. złotych). Beneficjenci, którzy podpisali umowy to głównie ci realizujący projekty tej grupy.

W ramach działania odbyły się łącznie 3 konkursy (2 w roku 2008, 1 w roku 2010). Beneficjenci złożyli 22 wnioski, z czego ocenę formalną przeszło 10 z nich. Podpisano 8 umów na łączną kwotę dofinansowania 480 237 euro (2,2 mln złotych). Wśród projektów, dla których dokonano kontraktacji, znalazły się projekty, które należy uznać za niezbyt typowe dla kategorii interwencji 51. Kontraktacja dotyczyła: 2 ścieżek edukacyjnych, 2 projektów rewaloryzacji parku miejskiego w Łasku, 2 projektów deklarowanych jako dotyczące ochrony obszaru Natura 2000 w gminie Pęczniew (budowa parkingu; ochrona przed presją turystyczną), budowy przystani kajakowej i budowy szkółek niezbędnych do namnażania zagrożonych wyginieciem roślin (ex situ).

Sprawozdanie roczne z wrażeń Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego na lata 2007-2013 za rok 2011 odnotowano „działanie to nie cieszyło się zbyt dużą popularnością wśród beneficjentów” oraz „pełna kontraktacja w ramach działania przełoży się na osiągnięcie wskaźnika dotyczącego liczby projektów z zakresu ochrony przyrody i kształtowania postaw ekologicznych na poziomie 33,3% założonych na 2013 r., należy jednak pamiętać o obniżeniu dostępnej alokacji na to działanie o prawie 30%”. Instytucja Zarządzająca zbyt łatwo pogodziła się z niewykonaniem założeń RPO WŁ w zakresie ochrony przyrody. Zarzucono ogłaszanie konkursów – po ostatnim ogłoszonym w roku 2010, w roku następnym obniżono środki EFRR dedykowane działaniu. Nie ma informacji o wdrożeniu kroków zmierzających do wsparcia potencjalnych beneficjentów w procesie przygotowania wniosków – wiele złożonych nie przeszło przecież nawet oceny formalnej⁵⁶.

Analiza listy beneficjentów (projekty zakontraktowane) może świadczyć o tym, że przyczyną niezbyt dużego zainteresowania działaniem II.3 mogą być kwalifikowalność środków. I tak⁵⁷ m.in.: 1) wydatki poniesione na przygotowanie projektu (studium wykonalności / biznes plan, raport oos, projekt budowlany itp.) mogą być uznane za kwalifikowalne do wysokości 3,5% wszystkich kosztów kwalifikowalnych, 2) dopuszcza się niematerialny wkład własny, ale przekłada się to na mniejszy poziom wsparcia, 3) wydatki bezpośrednio związane z zarządzaniem projektem i jego obsługą nie mogą przekroczyć łącznie 5% wydatków kwalifikowalnych. To ostatnie zwłaszcza, przy projektach 2-3 letnich, dyskryminuje beneficjentów, którzy do realizacji projektu nie mogą oddelegować pracownika, którego utrzymanie zapewnione jest z innych źródeł. Dotyczy to z pewnością organizacji pozarządowych, ale i innych podmiotów. Przykładowo: przy projekcie dwuletnim którego środki kwalifikowalne są na poziomie 300 tysięcy złotych na koszty osobowe można przeznaczyć 7,5 tys. rocznie).

⁵⁶ w tym miejscu należy zwrócić uwagę na to, że ogłoszenie pierwszego konkursu wprowadzało w błąd potencjalnych beneficjentów, bowiem informowało o braku maksymalnej kwoty projektu; informacja o możliwości zaliczkowania (max. 100%) została podana dopiero w trzecim z ogłaszanych konkursów

⁵⁷ na podstawie: *Zasady kwalifikowalności wydatków objętych dofinansowaniem w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego na lata 2007-2013* (wersja z dnia 15 lutego 2013 roku)

Podsumowując:

(+) dobre tempo wdrażania (w stosunku do alokacji) środków EFRR przypisanych kategoriom właściwym dla: oczyszczania ścieków (kategoria 46), efektywności energetycznej, produkcji skojarzonej i zarządzania energią (43), energii odnawialnej słonecznej i wiatrowej (40 i 39), taboru kolejowego (18)

(-) dość dobre tempo wdrażania środków w kategorii 44 – gospodarka odpadami komunalnymi i przemysłowymi oraz wyzwania środowiskowe w tym zakresie nie uzasadniają realokacji środków z działania II.2 *Gospodarka odpadami* oraz zorganizowania tylko jednego naboru wniosków

(-) postępu we wdrażaniu nie odnotowano w kategorii dedykowanej ścieżkom rowerowym

(-) łatwość z jaką realokowane są środki pomiędzy poszczególnymi kategoriami interwencji powoduje, że w wielu działaniach prośrodowiskowych realizowanych jest zaledwie kilka lub kilkanaście projektów (nowych naborów nie ogłasza się), co daje złudny obraz dobrego tempa wdrażania EFRR; wszystko to zaś przekłada się na niezrównoważoność Programu, wskaźniki produktu i rezultatu

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

Podsumowanie:

1) RPO WŁ zakłada traktowanie efektywności energetycznej i adaptacji do zmian klimatu w sposób horyzontalny we wszystkich osiach priorytetowych Programu, co nie znajduje jednak odpowiedniego odzwierciedlenia⁵⁸ w kolejnych szczegółowych opisach osi priorytetowych RPO WŁ. Abstrahując od tego faktu, dodatkowo, nie wiadomo dlaczego założenie to wyłącza horyzontalne podejście do innych kwestii środowiskowych - w odpowiedzi na zidentyfikowane zagrożenia (np. dla walorów przyrodniczo-krajobrazowych) czy wyzwania (np. w zakresie gospodarki odpadami, dostępności zasobów wodnych – ilościowej i jakościowej, edukacji ekologicznej, emisji zanieczyszczeń powietrza powodowanych przez rozwój transportu drogowego).

2) Brak rzeczywistego horyzontalnego podejścia do globalnych i regionalnych wyzwań środowiskowych powoduje, że realizacja Programu nie gwarantuje zrównoważonego rozwoju województwa łódzkiego. Przyjęcie, że funkcjonowanie osi priorytetowej II OCHRONA ŚRODOWISKA, ZAPOBIEGANIE ZAGROŻENIOM I ENRGETYKA sprawi, że Program jako całość stanie się zrównoważony jest błędne.

3) RPO WŁ postrzega realizację zasady zrównoważonego rozwoju nie przez pryzmat jakości życia obywateli, ich dobrostanu, związanej ściśle z jakością środowiska, ale raczej przez pryzmat wzrostu atrakcyjności i konkurencyjności województwa.

4) Kryteria oceny formalnej i merytorycznej (na poziomie kryteriów dostępu i ogólnych) nie gwarantują dopuszczenia do realizacji wyłącznie projektów wpisujących się w zrównoważony rozwój województwa. Próżno szukać tutaj kryteriów ukierunkowanych na zmniejszanie śladu ekologicznego wdrażania RPO WŁ.

5) Ocena merytoryczna, opisana w Uszczegółowieniu RPO WŁ, w oparciu o kryteria szczegółowe sformułowane bardzo nieprecyzyjnie⁵⁹, nie wiążące przyznawanych punktów z mierzalnymi lub jasno określonymi wskaźnikami nie jest oceną zobiektywizowaną. Dodatkowo, wagi różnicujące istotność kryteriów, nie poprawiają przejrzystości oceny na tym etapie. W większości przypadków też, wagi obniżają rangę kryteriów pro środowiskowych, o ile takie kryteria w ogóle zostały zaproponowane.

⁵⁸ wsparcie poprawy efektywności energetycznej potraktowano horyzontalnie (nie tylko w ramach działania II.6), w sposób gwarantujący wdrożenie stosownych rozwiązań w przedsięwzięciach polegających budowie nowych lub modernizacji istniejących obiektów, instalacji itp. (II.7. II.10, V.1, V.2, V.3, V.4, VI.1, VI.2)

⁵⁹ będące często redundantnymi (opierającymi się o tę samą informację)

6) Dobór kryteriów dla działań w ramach osi nie będącymi typowymi wspierającymi projekty środowiskowe to utracona szansa na silne wsparcie zrównoważonego rozwoju województwa.

7) Lista projektów kluczowych – „przedsięwzięć mających strategiczne znaczenie dla rozwoju województwa, których wdrożenie jest istotne z punktu widzenia osiągnięcia zakładanych wskaźników rozwoju społeczno-gospodarczego województwa oraz założeń zawartych w Strategii Rozwoju Województwa Łódzkiego na lata 2007-2020” dowodzi, iż rozwój zrównoważony województwa jest jedynie deklaracją.

8) Indykatywny Wykaz Indywidualnych Projektów Kluczowych RPO WŁ zawiera 39 pozycji. Projekty kluczowe planowane do dofinansowania środkami Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) w kwocie blisko 1,5 mld złotych, co stanowi jedną trzecią całkowitej alokacji dofinansowania wszystkich projektów w RPO WŁ. Zarezerwowanie środków na projekty kluczowe sprawia, że istotnie ograniczana jest dostępność środków w konkursach w ramach poszczególnych działań, w niektórych przypadkach, przy niskiej alokacji środków na działanie może się okazać, iż oprócz projektu kluczowego wsparcie otrzymają jeszcze 1-2 przedsięwzięcia wyłonione w ramach konkursu.

9) W trakcie realizacji RPO WŁ i dokonywanych zmian alokacji w okresie 2007 – 2011 całkowite wsparcie dla obszarów pro-środowiskowych będących przedmiotem niniejszej analizy zmniejszyło się z 15 do 13,8% całkowitego wsparcia EFRR przewidzianego w Programie (zaplanowane wsparcie dla transportu drogowego i lotniczego to około 20% całkowitego wsparcia Programu, przy czym ponad połowa tych środków dostępna jest dla projektów kluczowych). W tym czasie ponad dwukrotnie zmniejszono kwotę dedykowaną dofinansowaniu przedsięwzięć z zakresu gospodarki odpadami, znaczące zmniejszenie wsparcia EFRR odnotowano także w kategorii interwencji dotyczącej promowania bioróżnorodności i ochrony przyrody. Znacząco wzrosła alokacja na dofinansowanie przedsięwzięć kolejowych.

10) Lista wskaźników efektu, zwłaszcza rezultatu, przypisanych osi priorytetowej II: OCHRONA ŚRODOWISKA, ZAPOBIEGANIE ZAGROŻENIOM I ENERGETYKA powinna być dłuższa, aby badać więcej środowiskowych skutków wdrażania RPO WŁ. Wśród wskaźników efektu (produktu i rezultatu) osi priorytetowych RPO WŁ I, III, IV, V, VI i VII nie ma żadnych mierzących środowiskowe skutki wdrażania Programu, co potwierdza (podobnie jak kryteria wyboru projektów dla poszczególnych działań) jedynie deklaracyjność zgodności Programu z zasadą zrównoważonego rozwoju.

11) Tempo wdrażania (w stosunku do alokacji) środków EFRR przypisanych kategoriom właściwym dla: oczyszczania ścieków (kategoria 46), efektywności energetycznej, produkcji skojarzonej i zarządzania energią (43), energii odnawialnej słonecznej i wiatrowej (40 i 39), taboru kolejowego (18) można porównać do tempa wykorzystywania wsparcia EFRR na rozwój infrastruktury drogowej, szkoda więc że dostępne alokacje nie pozwalają na większe „zazielenienie” Programu. Realokacji środków (na niekorzyść) dokonano, co nie znajduje uzasadnienia w zidentyfikowanych wyzwaniach, w działaniach dedykowanych gospodarce odpadami i ochronie przyrody. Łatwość z jaką realokowane są środki pomiędzy poszczególnymi kategoriami interwencji powoduje, że w wielu działaniach prośrodowiskowych realizowanych jest zaledwie kilka lub kilkanaście projektów (nowych naborów nie ogłasza się), co daje złudny obraz dobrego tempa wdrażania EFRR i przekłada się na niezrównoważoność Programu.

Rekomendacje do programowania wsparcia na lata 2014-2020:

1) Kwestie środowiskowe muszą być traktowane horyzontalnie we wszystkich osiach priorytetowych i działaniach RPO WŁ 2014-2020. Horyzontalne podejście do zrównoważonego rozwoju musi być

odzwierciedlone w opisach działań, przykładowych przedsięwzięciach możliwych do wsparcia, przede wszystkim zaś kryteriach wyboru projektów.

2) Wpisywanie się przedsięwzięć w zrównoważony rozwój regionu powinno być traktowane jako warunkowość (kryterium dopuszczające). We wszystkich działaniach należy wprowadzić kryteria promujące prośrodowiskowe rozwiązania, w tym (o ile to adekwatne) m.in. efektywność energetyczną, wykorzystanie OZE, efektywne wykorzystanie zasobów, łagodzenie i adaptację do zmian klimatu. RPO Wł 2014-2020 musi wychodzić naprzeciw, zdecydowanie bardziej niż w aktualnej perspektywie finansowej, nie tylko globalnemu wyzwaniu środowiskowemu jakim są zmiany klimatu, ale i problemowi utraty różnorodności biologicznej.

3) Należy jak najszybciej podjąć kroki na rzecz sprawniejszego wdrażania środków przyszłego Programu w prośrodowiskowych kategoriach interwencji, których wdrażanie w aktualnej perspektywie finansowej pozostawiało wiele do życzenia i przyczyniło się do realokacji środków oraz nieosiągnięcia wskaźników efektów. Kroki te powinny dotyczyć promocji działań, szkoleń dla beneficjentów, ale przede wszystkim optymalnej architektury RPO Wł 2014-2020, zasad przyznawania i pozyskiwania funduszy (kryteria wyboru projektów, zasady kwalifikowalności wydatków, sposób finansowania, listy potencjalnych beneficjentów itp.). Podstawą powinna być rzetelna, zobiektywizowana i otwarta na zewnętrznych uczestników analiza przyczyn wolnego wdrażania lub braku wdrażania projektów / działań w kontekście poszczególnych kategorii interwencji.

4) Ocena wniosków musi być zobiektywizowana. Punktacja przyznawana w obrębie poszczególnych kryteriów musi uzależniać liczbę punktów osiągnięcia określonej wartości wskaźnika, a nie wynikać z subiektywnej oceny eksperta. Należy wykluczyć stosowanie kryteriów redundantnych (powtarzających tę samą informację). Stosowanie wag adekwatnie do rangi kryterium będzie uzasadnione jedynie wtedy, gdy będą promować rozwiązania zrównoważone środowiskowo.

5) W konkursach w ramach działań związanych z wdrażaniem kategorii interwencji 53 (w nowej perspektywie finansowej także 49 *Dostosowanie do zmian klimatu i łagodzenie ich skutków*), w oparciu o mierzalne i weryfikowalne kryteria, ograniczyć przedsięwzięcia ochrony przeciwpowodziowej do faktycznego zarządzania ryzykiem powodziowym i ograniczania go, kładąc nacisk na kompleksowe rozwiązania w skali zlewni, a także działania adaptacyjne w oparciu o funkcje ekosystemów⁶⁰ na obszarach zagrożonych.

6) Ograniczyć listę projektów kluczowych, co do ilości i alokacji środków. Projekty kluczowe poddać ocenie wszystkich kryteriów w ramach danego działania, co doprowadzi do weryfikacji listy – ostateczna lista projektów kluczowych powinna być znana nie później niż rok po przyjęciu RPO Wł 2014-2020. Projekty kluczowe powinny być pozostawiane na liście jedynie wtedy kiedy ich wdrażanie rozpocznie się nie później niż 2 lata po starcie Programu. Pozwoli to nie blokować środków na projekty kluczowe – uczynić je dostępnymi w systemie konkursowym.

7) Ocena wniosków i wdrażania Programu (zwłaszcza przy określaniu wskaźników rezultatu) nie może uciekać od weryfikacji informacji podanej przez beneficjenta.

8) Dobór alokacji na poszczególne kategorie interwencji musi gwarantować zrównoważony rozwój województwa. Należy zapewnić stabilność alokacji na poszczególne kategorie interwencji (mechanizm powinien dopuszczać zmiany jedynie w wyjątkowych przypadkach).

⁶⁰ ecosystem based climate adaptation

9) Wskaźniki rezultatu muszą mierzyć zrównoważoność rozwoju województwa i ściśle wiązać się z celami regionalnego programu operacyjnego. Należy wdrożyć mechanizm uniemożliwiający dokonywanie rezygnacji z / zmian wielkości wskaźników w zależności od zaawansowania wdrażania poszczególnych działań i osi.

10) Należy stworzyć i wdrożyć mechanizm równomiernego i zgodnego z założeniami wydatkowania środków (ilość konkursów, czas od złożenia wniosku do podpisania umowy itp.).

11) Dokumenty RPO WŁ 2014-2020 nie mogą podlegać tak częstym zmianom jak w aktualnej perspektywie finansowej, zagraża to bowiem ich spójności, przejrzystości i poprawności, podważa ideę Programu jako przemyślanej całości, ale przede wszystkim działa na szkodę beneficjentów.