

PRZYBIJMY PIĄTKĘ DLA PRZYRODY

PIĘĆ REKOMENDACJI NA OSTATNI ETAP PROGRAMOWANIA
FUNDUSZY UNIJNYCH 2014-2020 DLA PROJEKTÓW
DOTYCZĄCYCH OCHRONY BIORÓŻNORODNOŚCI W REGIONACH

Krzysztof Smolnicki
Warszawa, wrzesień 2014



Polska Zielona Sieć

STRESZCZENIE

Polska jest obecnie w kluczowym momencie planowania funduszy europejskich na lata 2014-2020. Wypracowane projekty Regionalnych Programów Operacyjnych (RPO), które określają ramy unijnego finansowania na poziomie regionalnym, są teraz negocjowane z Komisją Europejską. Rozpoczynają się prace nad dokumentami uszczegółowiającymi te programy, które determinują, kto dokładnie, na jakie działania i na jakich zasadach będzie mógł ubiegać się o dofinansowanie. Decydują one także o tym, czy w pełni wykorzystany zostanie potencjał zrównoważonego rozwoju kraju, drzemący w tych środkach.

Niniejszy raport stanowi ocenę wypracowanych dotychczas zapisów RPO dla obszaru ochrony różnorodności biologicznej. Dotyczy przede wszystkim działań z zakresu ochrony przyrody, edukacji przyrodniczej oraz turystycznego wykorzystania potencjału przyrodniczego w regionach. Zawiera także pięć kluczowych rekomendacji na ostatni, szczególnie istotny etap tworzenia uszczegółowień RPO.

Ochrona różnorodności biologicznej będzie jednym z priorytetów inwestycyjnych funduszy europejskich na lata 2014-2020. Uczestnicząc w procesie planowania funduszy europejskich, Związek Stowarzyszeń Polska Zielona Sieć stara się zapewnić, aby działania finansowane z tych środków przyniosły korzyść dla środowiska naturalnego, jako podstawy zrównoważonego rozwoju. Aby urzeczywistnić ten postulat, trzeba zagwarantować, aby środki w ramach priorytetu inwestycyjnego 6.4 dotyczącego ochrony bioróżnorodności skoncentrowane były na czynnej ochronie przyrody i edukacji ekologicznej. Wsparcie

dla rozwoju turystyki bazującej na walorach przyrodniczych również jest istotne, lecz dofinansowywane powinny być tylko te przedsięwzięcia, które ograniczają negatywną presję turystów na przyrodę.

Niestety, analiza zaprezentowana w raporcie wskazuje, że fundusze unijne w niewystarczającym stopniu posłużą faktycznym działaniom na rzecz ochrony i poprawy różnorodności biologicznej. Alokacje na ochronę przyrody są niewielkie, a część województw koncentruje się na projektach turystycznych, które nie mają pozytywnego wpływu na bioróżnorodność. Problemem bywa również wąskie spectrum finansowanych typów projektów, ograniczanie rodzajów beneficjentów oraz przyjmowanie nieadekwatnych do celów wskaźników realizacji RPO.

Niektóre z naszych postulatów zostały uwzględnione w zapisach projektów RPO. Mimo ambitnych rozwiązań w wielu województwach, samorządy czeka jeszcze dużo pracy, aby w pełni wykorzystać potencjał zawarty w środkach na ochronę bioróżnorodności. Raport zawiera pięć rekomendacji do dokumentów uszczegółowiających Regionalne Programy Operacyjne, które powinny przyczynić do efektywnego wydatkowania środków z pożytkiem dla przyrody oraz ludzi korzystających z jej dobrodziejstw.

WPROWADZENIE

W latach 2014-2020 Polska będzie największym beneficjentem funduszy europejskich w ramach polityki spójności Unii Europejskiej – trafi do nas w sumie ponad 80 mld euro¹. Jednym z istotnych kierunków wykorzystania funduszy europejskich 2014-2020 będzie ochrona różnorodności biologicznej.

Dokonana w Umowie Partnerstwa ocena stanu obecnego wskazuje, że Polska jest krajem o dużej różnorodności biologicznej, charakteryzującym się licznymi siedliskami leśnymi i bagiennymi, mozaikowymi terenami rolniczymi oraz nieuregulowanymi na dużych odcinkach rzekami, które tworzą unikatowe siedliska dla licznych gatunków fauny i flory.

Na obszarze Polski zidentyfikowano 48 485 zespołów roślinnych, z czego ok. 12% uznaje się za unikalne, a łączna liczba zarejestrowanych gatunków kształtuje się na poziomie 16 tysięcy w przypadku roślin oraz około 35 tysięcy w przypadku zwierząt.

Wyniki prowadzonego monitoringu wskazują, że wśród siedlisk przyrodniczych w najgorszym stanie znajdują się zbiorowiska półnaturalne, zagrożone odłogowaniem lub intensyfikacją użytkowania rolniczego oraz siedliska wrażliwe na zmiany warunków hydrologicznych. Zły stan tych siedlisk wpływa

również na pogorszenie warunków ochrony populacji gatunków zwierząt i roślin z nimi powiązanych.

Umowa Partnerstwa wskazuje na potrzebę podjęcia szeregu działań służących zahamowaniu spadku różnorodności biologicznej, mając na względzie nasilające się zagrożenia typowe dla procesów cywilizacyjnych.

Zapisy Umowy, koncentrując się na konieczności powstrzymania procesu utraty różnorodności biologicznej, zwracają także uwagę na potrzebę wzmacniania potencjału rozwoju gospodarczego i społecznego, w oparciu o wykorzystanie walorów przyrodniczych na poziomie regionalnym i lokalnym.

Za podział znaczącej puli środków mogących mieć wpływ na ochronę bioróżnorodności odpowiedzialność ponoszą władze wojewódzkie. Wsparcie realizowane na poziomie ogólnopolskim, głównie w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowiska, dotyczyć będzie systemu krajowego, ze szczególnym uwzględnieniem obszarów Natura 2000 i parków narodowych. Z kolei wsparcie przez Regionalne Programy Operacyjne dotyczyć ma poziomu regionalnego, ze szczególnym uwzględnieniem parków krajobrazowych i rezerwatów. Zdaniem Polskiej Zielonej Sieci, zaproponowany przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju podział finansowania ochrony bioróżnorodności pomiędzy poziomem krajowym i regionalnym (tak zwana linia

demarkacyjna) zbyt mocno wiąże zakres oddziaływania z instytucjonalną formą ochrony obszarowej. W rzeczywistości, o oddziaływaniu dofinansowanych przedsięwzięć nie decyduje fakt ich realizowania na obszarach Natura 2000 czy też na przykład parków krajobrazowych, lecz ich faktyczny wpływ na ochronę bioróżnorodności na poziomie regionalnym bądź też wyższym - krajowym i europejskim.

Samorządy wojewódzkie negocjują obecnie przygotowane w procesie konsultacji społecznych RPO z Komisją Europejską. Związek Stowarzyszeń Polska Zielona Sieć bierze udział w planowaniu wydatkowania funduszy, w ramach prowadzonego przez dwa lata ogólnopolskiego projektu pt. „Fundusze UE dla zrównoważonego rozwoju - partycypacja społeczna w programowaniu przyszłego okresu budżetowego po 2013”. W ramach projektu powstały analizy i stanowiska do wszystkich 16 Regionalnych Programów Operacyjnych, konsultowane w trakcie programowania funduszy z decydentami na szczeblu unijnym, krajowym i wojewódzkim.

Wnioski z przeprowadzonych analiz dotychczasowego wykorzystania środków na cele ochrony bioróżnorodności w Regionalnych Programach Operacyjnych w perspektywie finansowej 2007-2013 wskazują, że udzielone wsparcie było znikome w stosunku do istniejących potrzeb. Ograniczeniem dla efektywnego wsparcia ochrony przyrody były minimalne alokacje, niewłaściwie sformułowane cele wsparcia i typy projektów, zawężenie grona beneficjentów i utrudnienia w realizacji (brak zaliczkowania, nieadekwatne koszty zarządzania, brak systemowego

współfinansowania), które szczególnie odczuwalne były w przypadku organizacji pozarządowych. Istotnym problemem był również brak strategicznego i spójnego podejścia do realizacji celów ochrony przyrody w Regionalnych Programach Operacyjnych. Wielokrotnie, pomimo wskazywania w części analitycznej RPO walorów przyrodniczych i konieczności ich ochrony, planowane do wspierania działania i oczekiwany efekt (mierzony systemem wskaźników) były nieadekwatne do zidentyfikowanych potrzeb.

Dokonana przez Związek Stowarzyszeń Polska Zielona Sieć ocena projektów Regionalnych Programów Operacyjnych na lata 2014-2020 wskazuje, że, pomimo pewnych symptomów poprawy, większość uwag odnoszących się do kwestii przyrodniczych w RPO 2007-2013 pozostaje nadal aktualna. Udział organizacji ekologicznych w procesie konsultacji społecznych projektów RPO wpłynął

w pewnym stopniu na kształt zapisów dotyczących ochrony bioróżnorodności, a niektóre z naszych postulatów zostały uwzględnione w zapisach projektów RPO. Tym niemniej, wiele kluczowych kwestii (np. kto dokładnie i na jakich zasadach może ubiegać się o środki) wyjaśni się dopiero na kolejnym etapie prac nad Szczegółowymi Opisami Priorytetów Regionalnych Programów Operacyjnych czy też kryteriami wyboru projektów – dokumentami rozwijającymi ogólne ramy RPO. Niniejszy raport ma na celu podsumowanie aktualnych wersji projektów RPO oraz przedstawienie rekomendacji na ostatni, niezwykle istotny etap prac nad ustalaniem sposobu wydatkowania funduszy.

OCENA ALOKACJI



1. WARMIŃSKO-MAZURSKIE	96 344 967 €	5,58% RPO	
2. PODLASKIE	20 000 000 €	2,29% RPO	
3. ZACHODNIOPOMORSKIE	34 000 000 €	2,13% RPO	
4. MAŁOPOLSKIE	44 000 000 €	1,53% RPO	
5. DOLNOŚLĄSKIE	26 554 524 €	1,18% RPO	
6. ŚLĄSKIE	38 780 595 €	1,12% RPO	
7. POMORSKIE	18 136 491 €	0,97% RPO	
8. LUBELSKIE	20 438 918 €	0,92% RPO	
9. LUBUSKIE	6 533 684 €	0,72% RPO	
10. PODKARPACKIE	10 839 675 €	0,5% RPO	
11. ŚWIĘTOKRZYSKIE	6 821 543 €	0,5% RPO	
12. KUJAWSKO-POMORSKIE	8 228 067 €	0,4% RPO	
13. ŁÓDZKIE	7 225 491 €	0,32% RPO	
14. MAZOWIECKIE	brak danych	brak danych	
15. OPOLSKIE	brak danych	brak danych	
16. WIELKOPOLSKIE	brak danych	brak danych	

Wysokość przewidywanych środków mających służyć ochronie różnorodności biologicznej w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych na lata 2014-2020 jest, zdaniem Polskiej Zielonej Sieci, niewystarczająca w stosunku do istniejących wyzwań. W opinii organizacji, przewidywana wysokość wsparcia nie zapewni realizacji niezbędnych na poziomie regionalnym działań oraz wdrożenia „Programu ochrony i zrównoważonego użytkowania różnorodności biologicznej wraz z planem działań na lata 2014-2020”, do którego odnosi się Umowa Partnerstwa.

Działania dotyczące ochrony bioróżnorodności w RPO mogą być finansowane w ramach priorytetu inwestycyjnego 6.4, dotyczącego ochrony i przywrócenia różnorodności biologicznej, ochrony i rekultywacji gleby, wspierania usług ekosystemowych i zielonej infrastruktury. Udział środków przeznaczonych na te działania w poszczególnych regionach wyniósł od 5,58% do zaledwie 0,32% całkowitej alokacji środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) i Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) w RPO na lata 2014-2020. Niepokojący jest też fakt, iż aż trzy województwa: mazowieckie, opolskie i wielkopolskie nie podały w projektach RPO wysokości środków przewidzianych na priorytet dotyczący ochrony przyrody.

Liderem w wysokości alokacji na priorytet 6.4 jest województwo warmińsko-mazurskie. Co ciekawe, województwo to w poprzednim okresie programowania 2007-2013 na ochronę przyrody przeznaczyło najmniejszą ze wszystkich regionów pulę środków

unijnych. Obecne „przyrodnicze” zaangażowanie województwa warmińsko-mazurskiego można zinterpretować jako rezultat krytycznych uwag środowisk ekologicznych, ale też jako chęć nadrobienia istniejących zaległości, którą należy ocenić zdecydowanie pozytywnie.

Prezentowana mapa nie wskazuje rzeczywistej wielkości środków przewidywanych przez województwa na ochronę przyrody w RPO 2014-2020. Podawane wielkości finansowania odnoszą się bowiem do tytułu działania, a nie do rzeczywistego ich przeznaczenia. Ustalenie rzeczywistego celu wydatkowania funduszy na „ochronę różnorodności biologicznej” jest bardziej skomplikowane. Można go doprecyzować dzięki tak zwanym kodom interwencji². Znamienny jest fakt, że znaczna większość województw podaje w RPO tylko abstrakcyjne kody i nie wyjaśnia szczegółowego podziału środków. Ocena projektowanego wydatkowania środków na „ochronę różnorodności biologicznej” wskazuje, że w wielu województwach tylko pozornie finansowanie to służyć będzie ochronie przyrody. Poniższy wykres ilustruje środki przeznaczone na ochronę i zwiększanie różnorodności biologicznej, ochronę przyrody i zieloną infrastrukturę (kod interwencji 085). Analiza planowanego wydatkowania środków w RPO wskazuje, że wiele województw zamierzało przeznaczyć środki na niezwiązane bezpośrednio z celami przyrodniczymi działania, takie jak: ścieżki rowerowe i piesze (kod 90), rozwój i promowanie potencjału turystycznego obszarów przyrodniczych (kod 91), ochrona, rozwój i promowanie publicznych walorów

turystycznych (kod 92). Planowane do wsparcia działania są oczywiście ważne, jednak w logice dokonywanej ze środków publicznych interwencji powinno być ustalenie priorytetów i właściwych proporcji.

W tym kontekście kuriozalny jest przykład województwa dolnośląskiego, który na faktyczną ochronę bioróżnorodności zamierza przeznaczyć zaledwie 6,37% środków przeznaczonych na „ochronę bioróżnorodności”.

Mając na względzie rzeczywiste zapewnienie w RPO środków na ochronę różnorodności biologicznej, a nie tylko udostępnianie przyrody dla celów turystycznych, konieczne jest przy aktualizacji RPO po uwagach Komisji Europejskiej oraz na etapie tworzenia Uszczegółowień RPO wyraźne wyodrębnienie środków na cele dotyczące ochrony przyrody, poprzez ustalenie alokacji oraz realizację oddzielnych konkursów na projekty dotyczące ochrony przyrody. Niezwykle istotne jest, aby w toku realizacji RPO nie dokonywać zmniejszania alokacji na cele przyrodnicze.

W przypadku mniejszego zainteresowania ze strony beneficjentów działaniami z zakresu ochrony bioróżnorodności, województwa powinny podjąć działania promocyjne, szkoleniowe i doradcze oraz na rzecz likwidacji barier w przygotowywaniu i realizacji projektów. Zapewnienie zachowania bioróżnorodności jest bowiem niezbędnym warunkiem zrównoważonego rozwoju. Ranga i potrzeba ochrony bioróżnorodności wynika z jej niezbędności dla zachowania życia ludzi na Ziemi, bez którego nie jest możliwy jakikolwiek rozwój gospodarczy czy społeczny.

Wysokość środków na zwiększanie różnorodności biologicznej, ochronę przyrody i zieloną infrastrukturę. Dane procentowe pokazują, w jakim stopniu środki alokowane na priorytet 6.4, w nazwie dotyczący ochrony bioróżnorodności, w rzeczywistości mają realizować ten cel.

Warmińsko-mazurskie (39,8%)	38 344 967 €
Śląskie (50%)	19 390 298 €
Pomorskie (75%)	13 602 368 €
Małopolskie (20,45%)	9 000 000 €
Lubuskie (100%)	6 533 684 €
Wielkopolskie (brak danych)	6 120 000 €
Kujawsko-pomorskie (70%)	5 759 647 €
Podkarpackie (51,18%)	5 547 691 €
Podlaskie (27%)	5 400 000 €
Lubelskie (20%)	4 087 784 €
Opolskie (brak danych)	3 600 000 €
Świętokrzyskie (31,5%)	2 148 787 €
Mazowieckie (brak danych)	1 877 641 €
Dolnośląskie (6,37%)	1 690 737 €
Łódzkie (13,91%)	1 004 942 €
Zachodniopomorskie (brak danych)	brak danych

REKOMENDACJE NA OSTATNI ETAP PROGRAMOWANIA

Wskazane jest, aby fundusze unijne wspierały projekty najbardziej efektywne z punktu widzenia zakładanych celów, a jednocześnie takie, które bez dofinansowania nie mogłyby zostać zrealizowane. Logika interwencji wymaga zatem przyjęcia preferencji dla projektów trudniejszych i bardziej ambitnych, mających rzeczywisty wpływ na poprawę różnorodności biologicznej. W przypadku projektów wykorzystujących walory przyrodnicze dla potrzeb rozwoju turystyki, istotne jest wspieranie przedsięwzięć mających pozytywny wpływ na ochronę przyrody. Ważne jest również wzmacnianie działań z zakresu ochrony przyrody o działania edukacyjne, zlikwidowanie barier dla pozyskiwania środków, szczególnie przez organizacje pozarządowe oraz wypracowanie uwzględniającego kwestie przyrodnicze systemu kryteriów oceny i wskaźników efektywności. W dalszej części raportu zaprezentowano pięć kluczowych rekomendacji do dokumentów uszczegółowiających Regionalne Programy Operacyjne, które powinny przyczynić się do realizacji powyższych założeń.

1. CZYNNA OCHRONA

Zidentyfikowane w Umowie Partnerstwa nasilające się zagrożenia dla różnorodności biologicznej, typowe dla procesów cywilizacyjnych, wymagają podjęcia szeregu działań służących zahamowaniu jej degradacji. Analiza zapisów RPO wskazuje, że władze części województw nie dostrzegają potrzeby wspierania szerokiego zakresu typów projektów dotyczących ochrony przyrody. Część zapisów w RPO

ma charakter zbyt ogólnikowy, aby stwierdzić, jakie faktycznie działania mają szansę na dofinansowanie.

Wspieranie ochrony bioróżnorodności poprzez czynną ochronę (in-situ i ex-situ) zagrożonych gatunków i siedlisk powinno być wyraźnie uwzględnione we wszystkich RPO.

Tymczasem możliwość realizacji tego typu projektów została wymieniona w RPO tylko dziewięciu województw. Zabrakło takiego zapisu w woj. dolnośląskim, łódzkim, mazowieckim, podlaskim, śląskim, świętokrzyskim i zachodniopomorskim. Celowe byłoby również uzupełnienie możliwości ochrony cennych siedlisk o zapis bezpośrednio odnoszący się do zwalczania gatunków inwazyjnych - obecnie takie działania uwzględniono tylko w dwóch województwach: kujawsko-pomorskim i pomorskim.

RPO koncentrują się na działaniach dotyczących budowy i modernizacji infrastruktury związanej z ochroną i przywróceniem właściwego stanu siedlisk przyrodniczych i gatunków. Realizacja tego typu inwestycji jest przewidywana w 11 województwach. Nie podważając zasadności budowy infrastruktury, należy zwrócić uwagę, że przyznanie priorytetu inwestycjom infrastrukturalnym może nie przynieść właściwego efektu przyrodniczego. Przykłady takiego inwestycyjnego podejścia można znaleźć w niektórych projektach realizowanych w ramach RPO 2007-2013. Dla przykładu, dla realizacji celu przyrodniczego polegającego na ochronie głuszka

i cietrzewia w woj. lubelskim dokonywano remontów dróg leśnych.

Zapisy w RPO dotyczące infrastruktury służącej ochronie przyrody powinny odnosić się do infrastruktury rozumianej szeroko, nie tylko jako inwestycje wymagające pozwolenia na budowę. Powinny one uwzględniać tzw. „zieloną infrastrukturę”: np. nasadzenia drzew, renaturyzację rzek czy też odtwarzanie siedlisk dla potrzeb przemieszczania się gatunków.

Obecnie tylko w trzech województwach - w woj. kujawsko-pomorskim, lubelskim i pomorskim - pojawiły się zapisy akcentujące potrzebę wspierania zielonej infrastruktury. Zapisy takie są konieczne, z uwagi na to, że pod pojęciem infrastruktury znaczna część wnioskodawców, wbrew standardom unijnym, rozumie tylko inwestycje wymagające pozwolenia na budowę, a nie np. nasadzenia drzew czy renaturyzację rzek. Tymczasem rozwój zielonej infrastruktury jest szczególnie ważny dla ochrony bioróżnorodności regionów, gdyż poprawia spójność sieci obszarów chronionych, w tym ciągłość korytarzy ekologicznych o znaczeniu regionalnym i lokalnym. Dla większej czytelności zapisów dotyczących zielonej infrastruktury wskazane byłoby wymienienie w RPO możliwych działań, w tym w szczególności renaturyzacji - takie zapisy znalazły się tylko w trzech RPO, w woj. kujawsko-pomorskim, podlaskim i pomorskim.

Dwanaście województw (za wyjątkiem lubelskiego, mazowieckiego, pomorskiego i śląskiego) przewiduje w RPO możliwość finansowania projektów w zakresie tworzenia centrów ochrony różnorodności biologicznej w oparciu o gatunki rodzime. Należy przy tym zwrócić uwagę, że zapisy dotyczące centrów powinny ulec doprecyzowaniu, tak, aby odnosiły się one do niezbędnych obiektów z zakresu czynnej ochrony przyrody na obszarach cennych przyrodniczo o znaczeniu regionalnym bądź lokalnym, a nie tylko do budynków.

Wartościowe jest uwzględnienie w możliwych do dofinansowania typach działań niezbędnej dla ochrony bioróżnorodności dokumentacji, w tym planów i programów ochrony przyrody. Możliwość wsparcia dla dokumentacji przyrodniczej występuje w RPO w 13 województwach, za wyjątkiem dolnośląskiego, śląskiego i zachodniopomorskiego. Z kolei inwentaryzacje przyrodnicze mogą być potencjalnie wspierane ze środków RPO w 11 województwach - za wyjątkiem dolnośląskiego, lubelskiego, lubuskiego, mazowieckiego, śląskiego i zachodniopomorskiego. Możliwość dofinansowania dokumentacji przyrodniczej jest niezbędna dla właściwego zaplanowania i zapewnienia osiągnięcia celów związanych z ochroną przyrody, dlatego też powinna być uwzględniona we wszystkich RPO. Dla zapewnienia efektywności realizacji działań przyrodniczych, wskazane jest również uwzględnienie w kosztach kwalifikowanych projektów realizowanych ze środków RPO kosztów monitoringu przyrodniczego.

Województwo	dolnośląskie	kujawsko-pomorskie	lubelskie	lubuskie	łódzkie	małopolskie	mazowieckie	opolskie	podkarpackie	podlaskie	pomorskie	śląskie	świętokrzyskie	warmińsko-mazurskie	wielkopolskie	zachodniopomorskie
Czynna ochrona przyrody	-	+	+	+	-	+	-	+	+	-	+	-	-	+	+	-

Ocena RPO pod kątem uwzględnienia szeroko wachlarza działań na rzecz czynnej ochrony przyrody.

2. NIEINWAZYJNA TURYSTYKA

Jednym ze wskazanych w Umowie Partnerstwa kierunków działań jest wzmacnianie potencjału rozwoju gospodarczego i społecznego w oparciu o wykorzystanie walorów przyrodniczych. Umowa wskazuje, że wzmocnienie potencjału terenów cennych przyrodniczo wymaga kompleksowego wsparcia, obejmującego działania dotyczące zarówno ochrony przyrody, jak i aktywizacji społeczno-gospodarczej terenów o wysokim potencjale przyrodniczym, w tym rozwoju zielonej infrastruktury, stymulowania rozwoju „zielonych” miejsc pracy oraz działań edukacyjno-promocyjnych. Należy brać również pod uwagę, że atrakcyjności terenów cennych przyrodniczo towarzyszy wysoka wrażliwość ekologiczna, czyli podatność na zniszczenie. Zapisy Umowy Partnerstwa wskazują, że realizacja przedsięwzięć dotyczących rozwoju infrastruktury turystycznej

przynosi korzystne efekty ekologiczne i społeczno-gospodarcze, jeżeli na etapie planowania i projektowania działań inwestycyjnych brana jest pod uwagę, obok lokalizacji stanowisk wrażliwych gatunków i siedlisk przyrodniczych, także pojemność turystyczna obszarów przyrodniczych.

Z analizy zapisów RPO dotyczących wykorzystania zasobów przyrodniczych wynika, iż koncentrują się one na rozwoju turystyki. Wszystkie województwa zamierzają w ramach priorytetu 6.4 dotyczącego ochrony przyrody realizować przedsięwzięcia nakierowane na turystykę. W przypadku części województw, proponowane wsparcie rozwoju turystyki znacząco ogranicza możliwość realizacji innych celów, związanych bezpośrednio z ochroną przyrody. Pokazuje to wyraźnie dokonana na podstawie kategorii interwencji analiza wykorzystania środków na działania turystyczne związane ze ścieżkami rowerowymi i pieszymi (kod 90), rozwojem i promowaniem potencjału turystycznego obszarów

przyrodniczych (kod 91) oraz ochroną, rozwojem i promowaniem publicznych walorów turystycznych (kod 92).

Działania dotyczące turystyki i promocji powinny mieć charakter uzupełniający wobec działań z zakresu czynnej ochrony przyrody. Tymczasem, przykładowo: w dolnośląskim na cele turystyczne w priorytecie przyrodniczym RPO przeznaczono ponad 93% zakładanej alokacji, w lubelskim i małopolskim po 80%. W większości pozostałych województw proporcja nie jest wyraźnie lepsza.

Analiza zapisów RPO wskazuje, że w większości województw dominuje wysoce użyteczne podejście do przyrody, koncentrujące się na wykorzystaniu walorów przyrodniczych dla rozwoju produktu turystycznego. Świadczą o tym również zakładane w RPO wskaźniki realizacji, które koncentrują się często na aspektach dotyczących wzrostu ruchu turystycznego - aspektu tego w szerszym zakresie dotyczy rekomendacja 5 KONKRETNE WYNIKI.

Województwo	dolnośląskie	kujawsko-pomorskie	lubelskie	lubuskie	łódzkie	małopolskie	mazowieckie	opolskie	podkarpackie	podlaskie	pomorskie	śląskie	świętokrzyskie	warmińsko-mazurskie	wielkopolskie	zachodniopomorskie
Nieinwazyjna turystyka	-	+	-	-	+	-	-	+	+	-	+	+	-	-	+	+

Ocena RPO pod kątem kompleksowego wzmacniania potencjału rozwoju gospodarczego i społecznego w oparciu o wykorzystanie i ochronę walorów przyrodniczych.

Dla osiągnięcia ustalonego w Umowie Partnerstwa kompleksowego wsparcia łączącego potrzeby ochrony przyrody z rozwojem społeczno-gospodarczym, konieczne jest przeformułowanie większości RPO tak, by rozwój produktu turystycznego nie stał w sprzeczności, lecz wspierał działania dotyczące ochrony przyrody.

Część województw zakłada jako rezultat wsparcia w priorytecie dot. przyrody wzrost ruchu turystycznego, który może stanowić zagrożenie dla potrzeby zachowania różnorodności biologicznej. Z kolei inne województwa zamierzają w ramach priorytetu przyrodniczego dofinansowywać w RPO przedsięwzięcia niemające praktycznie związku z celami ochrony

przyrody. Kuriozalny jest przykład województwa warmińsko-mazurskiego, które w priorytecie przyrodniczym zakłada wsparcie dla rozwoju infrastruktury uzdrowiskowej pełniącej funkcję rekreacyjno-leczniczą, typu parki kinezyterapeutyczne, pijalnie uzdrowiskowe, tężnie, baseny, promenady, etc.

Łączenie celów przyrodniczych ze społeczno-gospodarczymi wymaga umiejętnego ustawienia priorytetów w zapisach RPO i dokumentach uszczegóławiających - w szczególności odnoszących się do typów działań, kryteriów dostępu, kryteriów oceny projektów, alokacji i wskaźników. Na obecnym etapie programowania RPO wzorem w zakresie zapisów dotyczących możliwych do dofinansowania typów działań mogą być np. województwa kujawsko-pomorskie, łódzkie i zachodniopomorskie. W kujawsko-pomorskim RPO przewiduje się dofinansowanie dla zabezpieczenia „obszarów cennych przyrodniczo

przed nadmierną i niekontrolowaną presją turystów”. W łódzkim RPO pojawia się sformułowanie wskazujące na potrzebę wsparcia „infrastruktury mającej na celu ograniczenie degradacji w miejscach wypoczynku i na szlakach turystycznych”. W zachodniopomorskim RPO priorytetowo traktowane mają być „inwestycje, które ograniczają degradację środowiska przyrodniczego w miejscach wypoczynku, na szlakach turystycznych i spacerowych”. Z kolei dziwny jest zapis w RPO woj. wielkopolskiego, gdzie ochrona przed presją turystyczną sprowadza się do „kanalizowania ruchu turystycznego poprzez modernizację torów wodnych”.

Mając na względzie cel dofinansowania w odniesieniu do projektów dot. wykorzystania i udostępniania lokalnych zasobów przyrodniczych na cele turystyczne, należy umożliwić wsparcie tylko tych projektów, które uzasadnione będą potrzebami ochrony przyrody.

Przy wsparciu dla funkcji turystycznej ważne jest zapewnienie rzeczywistego wpływu na cele ochrony przyrody - np. poprzez sterowanie ruchem turystycznym mającym na celu zmniejszenie antropopresji na tereny przyrodnicze (np. kanalizowanie i strefowanie ruchu).

Województwo	dolnośląskie	kujawsko-pomorskie	lubelskie	lubuskie	łódzkie	małopolskie	mazowieckie	opolskie	podkarpackie	podlaskie	pomorskie	śląskie	świętokrzyskie	warmińsko-mazurskie	wielkopolskie	zachodniopomorskie
Edukacja ekologiczna	+	+	-	+	+	-	-	+	-	+	-	+	-	+	-	+

Ocena RPO pod kątem przewidywanego wsparcia dla działań z zakresu edukacji ekologicznej.

3. ŚWIADOMOŚĆ NATURY

Edukacja ekologiczna dotycząca potrzeby ochrony bioróżnorodności oraz szeroko rozumianych kwestii odnoszących się do zrównoważonego rozwoju powinna być jednym z priorytetów wydatkowania funduszy unijnych. Szczególnie istotne jest budowanie świadomości społecznej dotyczącej środowiska przyrodniczego, potrzeby jego ochrony oraz możliwości jego wykorzystania ze szczególnym uwzględnieniem: tworzenia infrastruktury służącej rozwojowi turystyki przyrodniczej oraz zmniejszeniu antropopresji na obszary cenne przyrodniczo, promocji typów aktywności turystycznej przyjaznej dla przyrody oraz budowania społecznej akceptacji dla ochrony przyrody poprzez tworzenie zielonych miejsc pracy i zielonych umiejętności bazujących na wykorzystaniu walorów przyrodniczych.

Analiza tekstów projektów RPO wykazała, że w 12 województwach (poza woj. lubelskim, małopolskim,

wielkopolskim i zachodniopomorskim) planowane jest wsparcie dla ośrodków edukacji ekologicznej. Przy czym w większości województw wsparcie obejmuje modernizację i wyposażenie istniejących centrów edukacji ekologicznej. Budowa nowych centrów jest możliwa tylko w dwóch województwach: pomorskim i śląskim. Przy czym w pomorskim RPO dofinansowanie mogą uzyskać wyłącznie centra budowane przez Pomorski Zespół Parków Krajobrazowych, WFOŚiGW w Gdańsku, szkoły wyższe oraz podmioty działające w partnerstwie z powyższymi instytucjami - co jest zapisem dyskryminującym inne podmioty.

W 11 województwach w RPO przewidywane jest dofinansowanie kampanii edukacyjnych (poza woj. małopolskim, podkarpackim, śląskim, świętokrzyskim i zachodniopomorskim). Z kolei tylko w czterech województwach (lubuskim, opolskim, śląskim i zachodniopomorskim) przewiduje się zastosowanie w priorytecie dotyczącym ochrony bioróżnorod-

ności mechanizmu cross-financing finansowanego z Europejskiego Funduszu Społecznego, który umożliwia uzupełnianie w projektach działań inwestycyjnych o działania miękkie, np. o komponent edukacyjno-szkoleniowy.

Z uwagi na potrzebę zwiększania społecznej akceptacji dla ochrony różnorodności biologicznej oraz zrównoważonego rozwoju wskazane jest, aby we wszystkich RPO znalazła się możliwość finansowania kampanii informacyjno-edukacyjnych związanych z ochroną środowiska, a w projektach w priorytecie dotyczącym ochrony bioróżnorodności istniała możliwość zastosowania mechanizmu cross-financing, dla realizacji dodatkowych działań edukacyjno-szkoleniowych. Celowe jest również zapewnienie rozwoju ośrodków edukacji ekologicznej. Istotą tego typu interwencji powinno być nie tyle stworzenie kolejnych budynków i obiektów, co poszerzenie zakresu oddziaływania i rozwój oferty programowej.

Aby uzyskać rzeczywisty wpływ na zwiększanie świadomości ekologicznej, należy preferować projekty dotyczące najbardziej istotnych problemów (takich

jak spadek bioróżnorodności, zmiany klimatyczne, wyczerpywanie się zasobów), dobrze przygotowane merytorycznie, realizowane w szerszym partnerstwie oraz innowacyjne w formie i treści. Zapisy dotyczące takich preferencji powinny znaleźć się w dokumentach uszczegółowiających RPO, w tym w szczególności odnoszących się do kryteriów oceny.

4. ODBLOKOWANIE AKTYWNOŚCI

Dla skutecznej realizacji projektów z zakresu ochrony różnorodności biologicznej i poszerzenia świadomości ekologicznej konieczne jest szersze zaangażowanie społeczne, w tym poszerzenie udziału organizacji pozarządowych w realizacji celów RPO. Z punktu widzenia efektywności wydatkowania środków nie ma istotnego znaczenia forma prawna beneficjenta, a przedmiot jego działalności oraz posiadane doświadczenie.

Celowe jest umożliwienie pozyskiwania środków z RPO w ramach priorytetu dotyczącego ochrony bioróżnorodności wszystkim typom beneficjentów prowadzącym działalność w tym zakresie.

Rozwiązanie takie przyjęto zasadniczo tylko w trzech województwach (kujawsko-pomorskim, mazowieckim, podlaskim). W wielkopolskim RPO mówi się z kolei o głównych typach beneficjentów, co daje pole do interpretacji, nie wiadomo jednak, kto i w jakiej formie

miałby jej dokonywać. W pozostałych 12 województwach wykazy potencjalnych beneficjentów są szerokie, jednak zwykle brakuje na nich pewnych typów. W praktycznie wszystkich RPO jako beneficjenci występują jednostki samorządu terytorialnego i administracja publiczna. Jednak już kościoły występują tylko w trzech województwach (dolnośląskim, małopolskim i pomorskim). Natomiast przedsiębiorstwa nie mogą otrzymać dofinansowania aż w sześciu województwach (lubelskim, podkarpackim, pomorskim, śląskim, świętokrzyskim i warmińsko-mazurskim).

Zwrócić należy uwagę, że samo wymienienie w RPO określonego typu beneficjenta nie stanowi jeszcze o rzeczywistej dostępności dla niego środków. Sytuację taką widać wyraźnie na przykładzie organizacji pozarządowych, które w tematyce ochrony przyrody i edukacji ekologicznej posiadają szerokie doświadczenie. Praktyka realizacji RPO 2007-2013 wskazuje, że organizacjom pozarządowym było wyjątkowo trudno pozyskać środki unijne. O trudności w pozyskiwaniu finansowania w RPO świadczy wyjątkowo niska liczba organizacji pozarządowych wśród beneficjentów. Dokonana analiza porównawcza korzystania przez organizacje ze środków z RPO oraz z realizowanego na poziomie krajowym Priorytetu V POIS i europejskiego Programu LIFE pokazuje, że kluczową barierą dla organizacji pozarządowych były warunki przyznawania dofinansowania i realizacji projektów. Ograniczenia nakładane do tej pory na proekologiczne projekty realizowane przez organizacje pozarządowe w RPO dotyczyły niskiego poziomu kosztów koordynacji, braku możliwości przyznawania zaliczek bądź trudnych formach

ich zabezpieczenia oraz konieczności wykonywania kosztownych studiów wykonalności. Bariery te dotyczą tym bardziej, iż na poziomie regionalnym dotyczą one projektów o relatywnie mniejszych budżetach w porównaniu do tych finansowanych ze środków krajowych czy europejskich, w przypadku których tego typu ograniczenia nie występują.

Dla zwiększenia aktywności partnerów społecznych, w tym w szczególności pozarządowych organizacji ekologicznych, w efektywnym wykorzystaniu środków RPO na działania służące ochronie bioróżnorodności oraz edukacji dla zrównoważonego rozwoju konieczne jest zniesienie barier i ograniczeń w korzystaniu ze środków przez te podmioty.

Rozwiązania takie wdrożyć można na etapie przygotowywania dokumentów uszczegółwiających RPO. W szczególności konieczne jest: uwzględnienie adekwatnych kosztów koordynacji, które umożliwią rzeczywisty nadzór nad wykonywaniem zadań projektowych oraz osiągnięcie celów jakościowych, zapewnienie realnych możliwości finansowania zaliczkowego, bez zbyt skomplikowanego systemu zabezpieczeń, a także ograniczenie potrzeby przygotowania kosztownych i często nieprzydatnych studiów wykonalności. Celowe jest również stworzenie systemowych mechanizmów uzupełnienia wkładu

Województwo	dolnośląskie	kujawsko-pomorskie	lubelskie	lubuskie	łódzkie	małopolskie	mazowieckie	opolskie	podkarpackie	podlaskie	pomorskie	śląskie	świętokrzyskie	warmińsko-mazurskie	wielkopolskie	zachodniopomorskie
Dostępność środków dla beneficjentów	+	+	+	-	+	+	+	-	-	+	-	-	-	-	+	+

Ocena RPO pod kątem dostępności dla beneficjentów środków w ramach priorytetu dotyczącego ochrony bioróżnorodności.

własnego ze środków regionalnych, np. Wojewódzkich Funduszy Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Podobny mechanizm działał skutecznie w okresie 2007-2013 na poziomie krajowym - gdzie współfinansowanie dla środków na działania ekologiczne w priorytecie V Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko zapewniał Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Jego zastosowanie umożliwiło na poziomie krajowym znacznie większe zaangażowanie partnerów społecznych w realizację celów prośrodowiskowych, w porównaniu do poziomu regionalnego w RPO.

5. KONKRETNE WYNIKI

Każde wsparcie z publicznych środków powinno mieć na celu osiągnięcie konkretnych wyników. Wyniki te nie powinny dotyczyć tylko produktów, ale i mierzalnych rezultatów oraz, trudniej mierzalnego, efektu ubocznego - oddziaływania. Uzyskane rezultaty

powinny wpływać na osiąganie zakładanych celów i w miarę możliwości być mierzalne – tak, aby zmianę można było ocenić i odnieść do wydatkowanych środków. Działania w zakresie ochrony bioróżnorodności oraz zmiany świadomości ekologicznej często podlegają zewnętrznym i niezależnym oddziaływaniom. Jednak efektywność działania powinna być zawsze mierzona tak, by można było ocenić poziom realizacji zakładanego w RPO celu.

Fundusze unijne w ramach RPO na lata 2014-2020 powinny zapewniać mierzalność zakładanych dla ochrony bioróżnorodności efektów poprzez system adekwatnych do zakładanych celów wskaźników.

Zapisy Umowy Partnerstwa wskazują na potrzebę powstrzymania procesu utraty różnorodności biologicznej oraz wzmacniania potencjału rozwoju gospodarczego i społecznego w oparciu o wykorzystanie walorów przyrodniczych na poziomie regionalnym i lokalnym - przy jednoczesnej konieczności ochrony bazowych walorów.

Analiza projektów RPO w aspekcie zakładanych wskaźników wskazuje, że spora część regionów zapisy w programach dotyczące bioróżnorodności traktuje jako ogólniki, niemające odniesienia do konkretnie zadeklarowanych efektów. Wskaźniki traktowane są zwykle jak wymagane narzędzie statystyczne, mające się często nijak do zakładanych celów oraz rozmiągające się z rzeczywistymi potrzebami działań na rzecz ochrony różnorodności biologicznej.

W pięciu województwach (dolnośląskim, lubelskim, lubuskim, łódzkim i mazowieckim) jako wskaźnik realizacji RPO w priorytecie dotyczącym bioróżnorodności przyjęto „wzrost oczekiwanej liczby odwiedzin w objętych wsparciem miejscach”. Wskaźnik ten jest zupełnie nieadekwatny do zakładanych celów. Zwiększenie jego poziomu może potencjalnie, poprzez zwiększenie antropopresji na obszary cenne przyrodniczo, mieć negatywne oddziaływanie na ochronę różnorodności biologicznej. W części województw (dolnośląskie, kujawsko-pomorskie, śląskie i opolskie) przyjęto jako wskaźnik „udział powierzchni obszarów chronionych w powierzchni ogółem”, którego adekwatność - z uwagi na zakładane działania oraz ich wpływ na stan faktyczny - pozostawia wiele do życzenia. W niektórych RPO pojawiają

Województwo	dolnośląskie	kujawsko-pomorskie	lubelskie	lubuskie	łódzkie	małopolskie	mazowieckie	opolskie	podkarpackie	podlaskie	pomorskie	śląskie	świętokrzyskie	warmińsko-mazurskie	wielkopolskie	zachodniopomorskie
Efektywność wsparcia ochrony przyrody	-	+	-	-	-	+	-	+	+	+	-	-	-	-	+	+

Ocena RPO pod kątem efektywności wsparcia w zakresie priorytetu dotyczącego ochrony różnorodności biologicznej.

się wskaźniki nieprzystające do celów zakładanych w priorytecie dotyczącym ochrony bioróżnorodności: takie jak „stopień wykorzystania miejsc noclegowych” (w woj. świętokrzyskim) oraz „długość zinwentaryzowanych tras rowerowych” (w woj. warmińsko-mazurskim). W zakresie ochrony siedlisk tylko w czterech województwach (małopolskim, świętokrzyskim, opolskim i wielkopolskim) przyjęto sensowne wskaźniki odnoszące się do „powierzchni siedlisk wspartych w zakresie uzyskania lepszego statusu ochrony”. Tym niemniej, nawet w przypadku „przyrodniczej” adekwatności zakładanych w RPO wskaźników, zwykle zakładany i mierzalny poziom wsparcia nie przystaje do rzeczywistych potrzeb regionu w zakresie ochrony różnorodności biologicznej.

Ważna z punktu widzenia celów ochrony bioróżnorodności w RPO jest analiza tzw. „ram wykonania”. Te ustalone przez region wskaźniki są przedmiotem zewnętrznej oceny, a poziom ich wykonania decydować może o wysokości wsparcia finansowego dla województwa. Z uwagi na wyraźne przełożenie na wielkość finansowania dla regionów, zadeklarowanie wskaźników przyrodniczych w ramach „ram wykonania” jest bardzo ważnym kryterium oceny wagi ochrony przyrody w województwach. Niestety, tylko trzy województwa zadeklarowały w RPO konkretne poziomy ram wykonania. Dwa województwa zadeklarowały „liczbę wspartych form ochrony przyrody” (kujawsko-pomorskie: 50; podkarpackie: 3), a jedno (warmińsko-mazurskie) miało precyzyjny wskaźnik w postaci „poziomu kontraktacji na osi środowisko przyrodnicze i racjonalne wykorzystanie zasobów”.

Wyniki analizy RPO w aspekcie ochrony bioróżnorodności wskazują, że, dla efektywnej realizacji zakładanych celów, konieczne jest przyjęcie konkretnych, odpowiadających zakładanym celom wskaźników realizacji oraz ustalenie adekwatnego do istniejących potrzeb poziomu ich realizacji.

Pamiętać należy, że dla pozytywnego wpływu RPO na przyrodę nie wystarczą jedynie działania realizowane w ramach priorytetu inwestycyjnego 6.4 dotyczącego różnorodności biologicznej. Konieczne jest traktowanie zagadnień przyrodniczych jako kwestii horyzontalnych. W szczególności wskazane jest wprowadzenie do wszystkich osi kryteriów prośrodowiskowych oraz zapisów o przeciwdziałaniu utracie bioróżnorodności, a także przyjęcie w projektach infrastrukturalnych kryterium niedopuszczającego do realizacji projektów degradujących środowisko przyrodnicze (w tym w szczególności cenne siedliska).

Bardzo istotne jest również wprowadzenie we wszystkich RPO mechanizmu „konsultacji środowiskowych”, z udziałem organizacji ekologicznych oraz instytucji odpowiedzialnych za ochronę przyrody. Tego typu mechanizm działał z powodzeniem w dolnośląskim RPO 2007-2013, zapewniając skutecznie ograniczanie sytuacji konfliktowych dotyczących szkód przyrodniczych.

ŹRÓDŁA INFORMACJI:

Analizę oparto na projektach RPO 2014-2020 w wersjach przesłanych do Komisji Europejskiej w kwietniu 2014 r.:

- Projekt Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Dolnośląskiego 2014-2020, 08.04.2014,
- Regionalny Program Operacyjny Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014-2020, projekt 4.0, 08.04.2014,
- Regionalny Program Operacyjny Województwa Lubelskiego na lata 2014-2020, projekt, 08.04.2014 r.,
- Projekt Regionalnego Programu Operacyjnego – Lubuskie 2020, wersja 5, kwiecień 2014 r.,
- Regionalny Program Operacyjny Województwa Łódzkiego, projekt - wersja 4.0, 10.04.2014 r.,
- Wstępny Projekt Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego, wersja 4.0, kwiecień 2014,
- Regionalny Program Operacyjny Województwa Mazowieckiego na lata 2014-2020, projekt, wersja 1.3, 08.04.2014,
- Regionalny Program Operacyjny Województwa Opolskiego na lata 2014-2020, kwiecień 2014,
- Regionalny Program Operacyjny Województwa Podkarpackiego na lata 2014-2020, projekt z dnia 09.04.2014,
- Regionalny Program Operacyjny Województwa Podlaskiego, projekt, 08.04.2014,
- Regionalny Program Operacyjny dla Województwa Pomorskiego na lata 2014-2020, 27.03.2014,
- Projekt Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego 2014-2020, wersja 5.1, 10.04.2014 r.,
- Regionalny Program Operacyjny Województwa Świętokrzyskiego na lata 2014-2020, wersja 4.0, marzec 2014 r.,
- Regionalny Program Operacyjny Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2014-2020, 08.04.2014,
- Wielkopolski Regionalny Program Operacyjny na lata 2014-2020, wersja 9.0, 04.04.2014,
- Regionalny Program Operacyjny Województwa Zachodniopomorskiego 2014-2020, projekt, 08.04.2014.

Copyright © Polska Zielona Sieć 2014

Cytowanie oraz wykorzystanie danych empirycznych jest dozwolone za podaniem źródła.

Niniejsza publikacja została wydana na papierze ekologicznym Cyclus Print, wyprodukowanym w 100% z makulatury, bez użycia chloru ani innych szkodliwych chemikaliów wybielających, z dbałością o niskie zużycie wody.

Skład i druk: Wydawnictwo MIP Proxima Corp, Kraków, wrzesień 2014

Nakład: 200 egz.

ISBN: 978-83-61739-48-7



Związek Stowarzyszeń Polska Zielona Sieć jest ogólnopolską organizacją pożytku publicznego. Zrzeszamy organizacje pozarządowe działające na rzecz zrównoważonego rozwoju i budowania społeczeństwa obywatelskiego. Naszym celem jest rozwój w zgodzie z naturą.

Przeciwdziałamy zmianom klimatu, promujemy energetykę obywatelską i oszczędne korzystanie z zasobów, monitorujemy wydatkowanie środków publicznych, w tym funduszy europejskich na cele związane z ochroną środowiska oraz wspieramy ekorozwój krajów Globalnego Południa.

Skład i druk publikacji sfinansowany przy wsparciu Szwajcarii w ramach szwajcarskiego programu współpracy z nowymi krajami członkowskimi Unii Europejskiej.

www.ekoprojekty.pl
www.programszwajcarski.gov.pl
www.swissgrant.pl

ISBN: 978-83-61739-48-7