

**Analiza wdrażania funduszy UE w
Regionalnym Programie Operacyjnym 2014-2020 i dokumentach uszczegółwiających pod
kątem postulatów zawartych w stanowiskach POE
- woj. świętokrzyskie**

Analiza zrealizowana w ramach projektu
„Fundusze europejskie dla zrównoważonego rozwoju w regionach”
Związek Stowarzyszeń Polska Zielona Sieć



SPIS TREŚCI

A. RPO A ZASADA ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU.....	3
Zrównoważony rozwój jako zasada przekrojowa w RPO	3
Wdrażanie zasady zrównoważonego rozwoju w opisie poszczególnych osi i działań w SzOOP	5
B. STOPIEŃ UWZGLĘDNIENIA POSTULATÓW ZE STANOWISKA POZARZĄDOWYCH ORGANIZACJI EKOLOGICZNYCH.....	6
Postulaty horyzontalne	6
Energia odnawialna i efektywność energetyczna	7
Adaptacja do zmian klimatu	7
Ochrona przyrody / edukacja ekologiczna	8
Transport	8
Gospodarka odpadami	8
C. OCENA SZCZEGÓŁOWEGO OPISU OSI PRIORYTETOWYCH	9
Energia odnawialna i efektywność energetyczna	9
Adaptacja do zmian klimatu	13
Ochrona przyrody / edukacja ekologiczna	16
Transport	17
Gospodarka odpadami	19

Ważniejsze skróty:

RPO, RPO WŚ - Regionalny Program Operacyjny Województwa Świętokrzyskiego 2014-2020

SzOOP - Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych

POE - Pozarządowe Organizacje Ekologiczne

ZR - zrównoważony rozwój

Autorzy analizy:

Krzysztof Gorczyca - RPO a zasada zrównoważonego rozwoju, postulaty horyzontalne

Julia Krzyszkowska – Energia odnawialna i efektywność energetyczna

Marta Wiśniewska - Adaptacja do zmian klimatu

Krzysztof Smolnicki - Ochrona przyrody / edukacja ekologiczna

Krzysztof Rytel - Transport

Paweł Głuszyński - Gospodarka odpadami

A. RPO A ZASADA ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU

Zrównoważony rozwój jako zasada przekrojowa w RPO

Regionalny Program Operacyjny Województwa Świętokrzyskiego¹ definiując pojęcie zrównoważonego rozwoju odwołuje się do ustawy Prawo Ochrony Środowiska, rozumiejącej ZR jako *ideę rozwoju społeczno-gospodarczego, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych dla zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń*. Definicja ta przywołana jest w części dokumentu poświęconej realizacji zasad horyzontalnych. Zawarta została tam również deklaracja, iż *Zasada zrównoważonego rozwoju jest jedną z podstawowych zasad uwzględnianych przez województwo świętokrzyskie w pracach nad dokumentami strategicznymi i operacyjnymi*.²

Definicja zaczerpnięta ze środowiskowego ustawodawstwa oraz bardzo szczegółowe i kompleksowe rozwinięcie pojęcia ZR (na podstawie zapisów Umowy Partnerstwa) daje dobrą podstawę do faktycznego stosowania zasady ZR w całym procesie realizacji RPO, a więc we wszystkich finansowanych z Programu przedsięwzięciach. Uszczegółowienie to uwzględnia bowiem całe spektrum zagadnień, które mogą być aplikowane do wielu rodzajów projektów, nie tylko tych stricte środowiskowych. Znalazły się tam m.in. postrzeganie odpadów jako źródła zasobów; zamykanie obiegów surowcowych, projektowanie rozwiązań technologicznych uwzględniających minimalizację zanieczyszczeń i zasobochłonności; promowanie transportu zrównoważonego; planowanie inwestycji infrastrukturalnych z uwzględnieniem adaptacji do zmian klimatu oraz szeroka paleta zasad zrównoważonego planowania przestrzennego (powstrzymywania rozlewania się miast i rozpraszania zabudowy, kształtowanie przestrzeni publicznych sprzyjających zachowaniom niskoemisyjnym; uwzględnienie w polityce przestrzennej adaptacji do zmian klimatu). Zasady te, zdaniem POE, mogłyby z powodzeniem odnosić się do wszystkich osi priorytetowych, w sposób odpowiadający specyfice każdej z nich, co byłoby faktyczną realizacją przekrojowości zasady ZR. Jednak już na poziomie ogólnych zapisów RPO WŚ pada deklaracja, że zasada zrównoważonego rozwoju została uwzględniona tylko w 3 spośród 10 osi priorytetowych³ (patrz niżej). Analiza całości dokumentu wydaje się potwierdzać, że w procesie programowania nie wykorzystano wielu możliwości

¹ Regionalny Program Operacyjny Województwa Świętokrzyskiego na lata 2014-2020 Wersja 5.0. grudzień 2014 r. (Wersja 5.0 przesłana i zaakceptowana przez Komisję Europejską) http://www.2007-2013.rpo-swietokrzyskie.pl/userfiles/2014-2020/RPOWS%202014_2020_wersja_5.pdf

² RPO WŚ, wersja 5.0 s. 304

³ Wymieniono wybrane priorytety inwestycyjne Osi 1. "Innowacje i nauka", Osi 3. "Efektywna i zielona energia" i osi 4. "Dziedzictwo naturalne i kulturowe" RPO WŚ, wersja 5.0 s. 305

horyzontalnej realizacji zasady zrównoważonego rozwoju, a zamierzone pozytywne oddziaływanie Programu na stan środowiska i realizację celu klimatyczno-energetycznego ograniczone ma być, w założeniu Instytucji Zarządzającej, do osi i działań dedykowanych kwestiom środowiskowym i klimatycznym. Są to znamiona ujmowania zasady ZR w optyce wycinkowej, branżowej, a nie przekrojowej.

Przykładowo w części diagnostycznej, przy opisie stanu i potrzeb dotyczących infrastruktury transportowej nie uwzględniono potrzeby kształtowania sieci transportowej zgodnie z zasadą ZR, tak aby minimalizować wpływ transportu na zanieczyszczenie powietrza, zużycie zasobów nieodnawialnych i emisje gazów cieplarnianych. Jedynym uwzględnionym kryterium była dostępność komunikacyjna województwa.

We wstępnej części RPO opisującej wkład Programu w realizację unijnej Strategii Europa 2020 powołane zostały, co prawda, wszystkie priorytety i cele tego dokumentu, włącznie z celem klimatyczno-energetycznym, jednak przewidywany wpływ na realizację tego celu na poziomie wspólnotowym i krajowym nie został, w odróżnieniu od pozostałych celów, szczegółowo opisany.

Wycinkowe i branżowe podejście do zasady ZR ujawnia się przy analizie opisu osi priorytetowych. Rozdział omawiający realizację przekrojowej zasady Zrównoważonego Rozwoju deklaruje, jak już wspomniano, że została ona uwzględniona w niektórych priorytetach osi 1 (Innowacje i nauka), 3 (Efektywna i zielona energia) oraz 4 (Dziedzictwo naturalne i kulturowe). W przypadku - jedynej w tym zestawie "pozabranżowej" - Osi 1 jedyny ślad "uwzględnienia" ZR widoczny jest w Priorytecie 1b, gdzie wśród opisowej listy rodzajów inwestycji przedsiębiorstw, jakie mogą być wspierane (nie chodzi jednakże o katalog "typów projektów", lecz o tekst wprowadzający) wymieniono enigmatyczne "ekoinnowacje". Faktycznym przykładem uwzględnienia ZR może być za to, w ramach Osi 2, Priorytet 3c *Wspieranie tworzenia i poszerzania zaawansowanych zdolności w zakresie rozwoju produktów i usług, w którym* zapowiedziano preferencje dla inwestycji "realizowanych z korzyścią dla środowiska i wpływających na poprawę klimatu, w tym prowadzących do zmniejszenia szkodliwego oddziaływania na środowisko, m.in.: ograniczenia energo-, materiało- i wodochłonności procesu produkcyjnego lub świadczenia usług." W kontekście ZR, do zestawienia powinna być dodana Oś 6 (Zrównoważony rozwój miast) zawierająca środki na inwestycje w energię odnawialną, efektywność energetyczną i ochronę przyrody na terenie Kieleckiego Obszaru Funkcjonalnego. W dedykowanej transportowi Osi 5 znalazł się zapis, że "projekty z zakresu dróg powinny, tam gdzie to możliwe uwzględniać budowę dróg rowerowych" oraz fragment opisujący walory transportu kolejowego w odniesieniu do zmniejszenia emisji zanieczyszczeń. Nie spowodowało to jednak adekwatnego do potrzeb docenienia transportu kolejowego przy podziale alokacji. (por. część B).

Poza wymienionymi wyjątkami o dość marginalnym charakterze w "nieśrodowiskowych" osiach, w tym w osiach finansowanych z EFS nie można odnaleźć przejawów przekrojowego wdrażania zasady Zrównoważonego Rozwoju. Kwestie ekologiczne i klimatyczne nie zostały uwzględnione w kierunkowych zasadach wyboru projektów.

Branżowe traktowanie realizacji zasad przekrojowych nie ogranicza się jedynie do zasady ZR. Innym przejawem są zapisy dotyczące stosowania klauzul społecznych w priorytetach dotyczących wsparcia socjalnego i ekonomii społecznej (Priorytet 9 IV, 9 V), które nie pojawiają się w wielu innych priorytetach, w których pojawić by się mogły.

Wdrażanie zasady zrównoważonego rozwoju w opisie poszczególnych osi i działań w SzOOP⁴

Opisy poszczególnych osi i działań zawarte w SzOOP nie przynoszą zasadniczo żadnych nowych w stosunku do dokumentu głównego RPO elementów realizacji przekrojowej zasady Zrównoważonego Rozwoju.

W działaniu 2.5 (priorytet 3 c) obejmującym wsparcie inwestycyjne dla firm powtórzono preferencje dla inwestycji o pozytywnych skutkach ekologicznych ujęte w RPO.

W ramach działania 3.1 (OZE) znalazło się zastrzeżenie, że instalacje energetyczne nie mogą pogarszać stanu wód.

Dostępne kryteria wyboru projektów dla osi finansowanych z EFS nie zawierają, żadnych kryteriów odnoszących się do kwestii ekologicznych i klimatycznych. Wśród kryteriów horyzontalnych wymieniono zero-jedynkowo ocenianą *zgodność projektu z prawodawstwem unijnym oraz z właściwymi zasadami unijnymi, w tym (...) zasadą zrównoważonego rozwoju.*

Pozarządowe Organizacje Ekologiczne (POE) proponują wprowadzenie przekrojowych, czyli dotyczących całości programu, preferencji dla stosowania technologii energooszczędnych i opartych na odzysku odpadów we wszystkich typach projektów (w tym szczególnie wszystkich związanych z budową i remontem budowli, wsparciu inwestycyjnym dla firm) czy premiowanie stosowania kryteriów "zielonych zamówień publicznych"⁵ zarówno w odniesieniu do projektów inwestycyjnych, jak i projektów "miękkich" finansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego oraz obsługi programu w ramach Pomocy Technicznej. Istnieją opracowane na poziomie wspólnotowym kryteria

⁴ Dotyczy wstępnej, roboczej wersji projektu Szczegółowego Opisu Osi Priorytetowych (SzOOP) z 3.07.2015 nie opublikowanej na stronie internetowej Programu oraz Szczegółowego Opisu Osi Priorytetowych 8,9,10 (EFS), *Kryteria ogólne dotyczące wszystkich projektów realizowanych w ramach osi priorytetowych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Świętokrzyskiego na lata 2014-2020 współfinansowanych z EFS , Kryteria szczegółowe dotyczące projektów współfinansowanych z EFS realizowanych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Świętokrzyskiego na lata 2014 – 2020 - Oś 8,10 RPOWŚ 2014-2020* przyjętych przez Zarząd Województwa 10.06.2015 http://www.2007-2013.rpo-swietokrzyskie.pl/a,1599,Szczegolowy_Opis_Osi_Priorytetowych_w_zakresie_czesci_dotyczacej_Europejskiego_Funduszu_Spolecznego.html

⁵ „Zielone Zamówienia Publiczne to polityka, w ramach której podmioty publiczne włączają kryteria i/lub wymagania ekologiczne do procesu zakupów (procedur udzielania zamówień publicznych) i poszukują rozwiązań ograniczających negatywny wpływ produktów/usług na środowisko oraz uwzględniających cały cykl życia produktów, a poprzez to wpływają na rozwój i upowszechnienie technologii środowiskowych” – *przyp. red.*

stosowania tej zasady dla takich grup produktów jak żywność i catering, materiały budowlane, elektronika i inne⁶. Innym możliwym mechanizmem "horyzontalizacji" ZR mogłoby być założenie, że żadne obiekty powstające w ramach RPO nie mogą zwiększyć ryzyka strat powodziowych (lokalizacja na terenach niezagrożonych), premiowanie inwestycji uwzględniających mikroretencję wód opadowych, równoważenie ubytku powierzchni biologicznie czynnych itp. Wszystkie te postulaty możliwe są do realizacji na poziomie SzOOP i kryteriów wyboru projektów.

B. STOPIEŃ UWZGLĘDNIENIA POSTULATÓW ZE STANOWISKA POZARZĄDOWYCH ORGANIZACJI EKOLOGICZNYCH

W roku 2013 wystosowane zostało do Marszałka Województwa Świętokrzyskiego wspólne stanowisko 20 polskich stowarzyszeń i fundacji działających na rzecz ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju dotyczące uwzględnienia kwestii środowiskowych i zrównoważonego rozwoju w RPO Województwa Świętokrzyskiego. Stanowisko dostępne jest na stronie www.ekoprojekty.pl⁷.

Analiza opiera się na treści RPO w wersji 5.0 z grudnia 2015 roku oraz wstępnej, roboczej wersji projektu Szczegółowego Opisu Osi Priorytetowych (SzOOP) z 3.07.2015 nie opublikowanej na stronie internetowej Programu. Na etapie opracowania niniejszego materiału opublikowano i poddano konsultacjom jedynie części SzOOP dotyczące Osi Priorytetowych 8, 9, 10 finansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego⁸.

Postulaty horyzontalne

Organizacje sygnujące Stanowisko apelowały o rzeczywiste horyzontalne potraktowanie zasady zrównoważonego rozwoju (zrównoważonego, a nie równomiernego) co oznaczać miało wprowadzenia do wszystkich osi priorytetowych typów projektów zawierających zapobiegające utracie różnorodności biologicznej i przeciwdziałające zmianom klimatu, ekoinnowacyjne rozwiązania, zawierające elementy edukacji ekologicznej. Z powyższej analizy wynika, że nie sposób uznać tego postulatu za spełniony. Stopień uwzględnienia postulatu dotyczącego uwzględnienia rozwiązań prośrodowiskowych, społecznej odpowiedzialności biznesu do kryteriów wyboru projektów we wszystkich osiach priorytetowych i działaniach oraz kryterium dopuszczającego

⁶ Podręcznik Komisji Europejskiej dotyczący GPP - Zielonych Zamówień Publicznych, http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/handbook_pl.pdf

Kryteria Środowiskowe w serwisie Urzędu Zamówień Publicznych, <http://www.uzp.gov.pl/cmsws/page/>

⁷ http://ekoprojekty.pl/wp-content/uploads/2014/05/Stanowisko-POE_woj.-%C5%9Bwi%C4%99tokrzyskie.pdf

⁸ http://www.2007-2013.rpo-swietokrzyskie.pl/s,554,Programowanie_2014_2020.html oraz <http://www.2014-2020.rpo-swietokrzyskie.pl/index.php/dowiedz-sie-wiecej-o-programie/zapoznaj-sie-z-prawem-i-dokumentami/dokumenty-regionalne/item/159-szczegolowy-opis-osi-priorytetowych-rpows-na-lata-2014-2020> dostęp 12.10.2015

związanego z efektywnym wykorzystaniem zasobów, w tym energii, możliwy będzie do oceny na późniejszym etapie prac, podobnie jak postulat ograniczenia ilości projektów kluczowych i wybieranych w trybie pozakonkursowym.

Energia odnawialna i efektywność energetyczna

Postulaty dotyczące energetyki odnawialnej i efektywności energetycznej, zgłaszane przez pozarządowe organizacje ekologiczne (POE) w wyżej wymienionym stanowisku w większości nie znalazły odzwierciedlenia w ostatecznej wersji Regionalnego Programu Operacyjnego 2014-2020 woj. świętokrzyskiego. Dokumenty programujące nie odnoszą się do proponowanego skierowania szczególnego wsparcia dla rozproszonej, lokalnej energetyki odnawialnej, nie planuje się również wyodrębnić ścieżki finansowania dedykowanej dla mikroinstalacji prosumenckich. Województwo planuje wspierać modernizację źródeł ciepła, jednak nie przewiduje wprost wymiany indywidualnych pieców. Jednocześnie, organizacje pozarządowe nie zostały uwzględnione w katalogu beneficjentów projektów z zakresu energii odnawialnej. Natomiast zgodnie ze zgłaszanymi uwagami, wspierane będą wyłącznie projekty głębokiej modernizacji energetycznej budynków, jednak województwo przyjęło minimalną poprawę efektywności energetycznej na poziomie 25%, nie zaś proponowanych przez POE 30%. RPO wprowadza również obowiązek przeprowadzenia audytu energetycznego oraz instalacji indywidualnych liczników energii, co również jest w zgodzie z uwagami organizacji pozarządowych.

Adaptacja do zmian klimatu

W swym stanowisku, przedłożonemu Urzędowi Marszałkowskiemu Województwa Świętokrzyskiego w trakcie prac nad RPO, POE postulowały wsparcie w ramach RPO WŚ dla renaturyzacji cieków wodnych, renaturyzacji i ochrony terenów zalewowych i obszarów podmokłych, zwiększania rozstawy wałów, budowy polderów na zawałach czy zbiorników suchych. POE zwracały również uwagę, iż zarządzanie ryzykiem powodziowym (i ograniczanie skutków suszy) musi uwzględniać również zagospodarowanie wód opadowych na terenach zamieszkałych i zagospodarowanych. W stanowisku poświęcono miejsce omówieniu kwestii związanych z budową i modernizacją wielofunkcyjnych zbiorników małej retencji, zwracając uwagę, że tego typu inwestycje ze względu na małą pojemność powodziową wynikającą z całkowitej objętości (mała retencja) i wielofunkcyjność są drogimi i mało skutecznymi rozwiązaniami adaptacyjnymi, mogącymi negatywnie oddziaływać na ekosystemy wodne i od wód zależne. Niestety w ostatecznej wersji RPO zbiorniki tego typu są nadal przewidziane do objęcia wsparciem. W dokumencie tym pojawiają się co prawda poldery zalewowe (co należy ocenić pozytywnie), nie ma jednak całego wachlarza działań z zakresu naturalnej retencji, w tym renaturyzacji rzek i ich dolin czy też obszarów wodno-błotnych. Za niewykorzystaną szansę należy uznać również brak działań wychodzących naprzeciw problemom powodzi i suszy na terenach zagospodarowanych i zamieszkałych (w miastach).

Ochrona przyrody / edukacja ekologiczna

Wersja RPO przyjęta przez Komisję Europejską uwzględnia część uwag zgłaszanych przez POE wobec RPO. Znacząco (prawie siedmiokrotnie) zwiększono środki na ochronę przyrody. Poszerzono, zgodnie z postulatami POE, zakres typów przedsięwzięć planowanych do dofinansowania. W projekcie RPO środki dotyczące kwestii przyrodniczych przeznaczone były głównie na dofinansowanie inwestycji infrastrukturalnych, związanych przede wszystkim z edukacją ekologiczną (ścieżki ekologiczne, ośrodki edukacji, izby przyrodniczo-leśne). Po uwagach zgłoszonych przez POE w RPO wśród typów działań pojawiły się m.in. ochrona różnorodności biologicznej na obszarach miejskich i pozamiejskich w oparciu o gatunki rodzime np. banki genowe, parki miejskie, ogrody botaniczne, ekoparki, przywracanie właściwego stanu siedlisk przyrodniczych i gatunków służące rozwojowi zielonej infrastruktury. Początkowo w RPO akcent położony był na wykorzystanie walorów przyrodniczych, w ostatecznie przyjętej wersji RPO znalazło się cenne stwierdzenie, że „ priorytetowo będą traktowane projekty ukierunkowane na różnorodność biologiczną i ochronę przyrody.” Niestety nie udało się uniknąć w przyjętym RPO zapisów stwarzających potencjalne zagrożenia. Przykładowo listę potencjalnych beneficjentów RPO dla organizacji pozarządowych ograniczono do organizacji zajmujących się ochroną przyrody. Co może oznaczać, że organizacje mające cele związane z edukacją ekologiczną, a nie bezpośrednio z ochroną przyrody, będą miały utrudniony dostęp do środków.

Transport

Odnosnie działań z zakresu transportu nie został spełniony podstawowy postulat zawarty w stanowisku pozarządowych organizacji ekologicznych – zapewnienia środków na projekty kolejowe w wysokości co najmniej takiej jak na drogowe. Są one kilkukrotnie niższe. W efekcie będzie możliwa realizacja prawdopodobnie rzeczywiście tylko jednego projektu kluczowego i kilku mniejszych, dworcowych. Będzie nim zapewne budowa łącznicy umożliwiającej wyjazd z Kielc na Centralną Magistralę Kolejową w kierunku Warszawy, co może się okazać przedsięwzięciem wątpliwym z uwagi na równoczesną modernizację ze środków krajowych linii Warszawa – Kielce. Skromność środków nie pozwoli na rewitalizację linii kolejowej do Buska Zdroju ani linii Włoszczowice – Staszów – Tarnobrzeg, w związku z czym nie zostanie poprawiona dostępność transportowa południowej części województwa, na co najlepszym sposobem mogła być właśnie rewitalizacja istniejącej linii kolejowej z uwagi na brak dróg bezpośrednich do Kielc. Również nie wystarczy środków na budowę krótkiego odcinka nowej linii kolejowej Tumlin – Wąsosz Konecki, dającego szybkie połączenie Kielc z Łodzią.

Uwzględniono natomiast rozszerzenie możliwych działań z zakresu transportu miejskiego o parkingi P+R, B+R, ścieżki rowerowe, tabor z priorytetem dla niskoemisyjnych paliw. Wpisano także wymóg, że w ramach inwestycji drogowych mają powstawać ścieżki rowerowe, choć zmiękczone go dodając zwrot „tam gdzie to możliwe” oraz używając słowa „powinny” zamiast np. „muszą”.

Gospodarka odpadami

POE postulowały przeznaczenie środków Programu na wsparcie nowych technologii w zakresie odzysku, recyklingu i zmniejszania ilości odpadów, zamykanie i rekultywację składowisk nie

spełniających wymagań ochrony środowiska, zagospodarowanie osadów ściekowych oraz budowę, rozbudowę i modernizację regionalnych zakładów gospodarki odpadami. Można uznać, że RPO i SzOOP uwzględniają niektóre rodzaje inwestycji z listy POE, jak zakłady służące odzyskowi odpadów, ich powtórnemu wykorzystaniu oraz przetwarzaniu. W obecnej wersji Programu nie wspomina się wprost o inwestycjach służących zagospodarowaniu osadów ściekowych oraz rekultywacji składowisk.

POE nie są wymienione na liście beneficjentów Programu.

C. OCENA SZCZEGÓŁOWEGO OPISU OSI PRIORYTETOWYCH

Analiza odnosi się do wstępnej, roboczej wersji projektu Szczegółowego Opisu Osi Priorytetowych (SzOOP) nie opublikowanej na stronie internetowej Programu. Na etapie opracowania niniejszego materiału opublikowano i poddano konsultacjom jedynie części SzOOP dotyczące Osi Priorytetowych 8, 9, 10 finansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego.⁹

Energia odnawialna i efektywność energetyczna

Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych woj. świętokrzyskiego przyjmuje analogiczną do Regionalnego Programu Operacyjnego strukturę, przewidując wsparcie dla inwestycji w rozwój zielonej energetyki w ramach Osi priorytetowej 3. Efektywna i zielona energia. Wyszczególnione w SzOOP działania dotyczą wytwarzania i dystrybucji energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych (działanie 3.1), efektywności energetycznej i OZE w przedsiębiorstwach (działanie 3.2), modernizacji energetycznej budynków publicznych i mieszkaniowych (działanie 3.3) oraz strategii niskoemisyjnych, w tym zrównoważonej mobilności miejskiej oraz ciepłownictwa (działanie 3.4). Planowane kierunki interwencji z wykorzystaniem środków unijnych wskazują na kompleksowe postrzeganie przez woj. świętokrzyskie zagadnienia niskoemisyjnego rozwoju.

Struktura SzOOP, w której co do zasady dany kierunek interwencji odpowiada jednemu działaniu, nie zawsze służy przejrzystości dokumentu. Na przykład, odnośnie działania 3.3, POE podkreślają zasadność rozdzielenia inwestycji w efektywność energetyczną budynków publicznych od wsparcia dla modernizacji budynków mieszkaniowych. Inwestycje w sektorach mieszkalnym i publicznym charakteryzują się innym zakresem przedsięwzięć oraz katalogiem beneficjentów, mają również przypisane oddzielne alokacje na podstawie innych kategorii interwencji. Celowe byłoby rozdzielenie inwestycji w modernizację budynków publicznych od wsparcia dla budynków mieszkaniowych, oraz przyjęcie zgodnych z tym poddziałań, uwzględniających planowany zakres wsparcia. Podobnie, w zakresie interwencji przewidziany w ramach działania 3.4, wchodzi dwa zupełnie odmienne typy

⁹ http://www.2007-2013.rpo-swietokrzyskie.pl/s,554,Programowanie_2014_2020.html oraz <http://www.2014-2020.rpo-swietokrzyskie.pl/index.php/dowiedz-sie-wiecej-o-programie/zapoznaj-sie-z-prawem-i-dokumentami/dokumenty-regionalne/item/159-szczegolowy-opis-osi-priorytetowych-rpows-na-lata-2014-2020> dostęp 12.10.2015

działań, z których jeden dotyczy promocji niskoemisyjności poprzez inwestycje w zieloną energetykę, a drugi wsparcia niskoemisyjnego transportu miejskiego. Dla przejrzystości uszczegółowienia, korzystny byłby podział działania 3.4 na poddziałania odpowiadające lepiej planowanym inwestycjom.

W ramach działania 3.4, województwo świętokrzyskie planuje dofinansowanie kampanii informacyjno-edukacyjnych, mających na celu m.in. promocję oszczędności energii. Wyodrębnienie projektów informacyjnych należy ocenić pozytywnie, mając na uwadze znaczenie świadomości ekologicznej mieszkańców dla osiągnięcia zamierzonych w RPO celów. Jednocześnie, planowane w ramach działania 3.4 kampanie promujące budownictwo zeroemisyjne i pasywne są w opinii POE niewystarczającym środkiem do upowszechnienia tego typu rozwiązań. Woj. świętokrzyskie powinno w dokumentach programujących przewidzieć rzeczywiste wsparcie finansowe na budowę nowych, pilotażowych lub demonstracyjnych budynków pasywnych i niemal zeroenergetycznych – szczególnie, że wspieranie budownictwa energooszczędnego wymienione zostało wśród istotnych środków do osiągnięcia celu strategicznego 2: *Koncentracja na kluczowych gałęziach i branżach dla rozwoju gospodarczego regionu*, przyjętego w Strategii Rozwoju Województwa Świętokrzyskiego do roku 2020.¹⁰

Co więcej, zapewnienie odpowiedniej informacji jest szczególnie ważne w przypadku projektów poprawy efektywności energetycznej, gdzie umiejętne korzystanie ze zmodernizowanej infrastruktury przez jej użytkowników i mieszkańców jest często kluczem do osiągnięcia planowanych oszczędności. Efektywność energetyczna jest jednocześnie jedynym obszarem w ramach Osi 3., w którym nie przewiduje się w uszczegółowieniu zastosowania mechanizmu finansowania krzyżowego. Cross-financing planowany jest w działaniu 3.1 dotyczącym OZE oraz w działaniu 3.4 – jednak RPO ani SzOOP nie przewidują alokacji finansowej na odpowiadającą mu kategorię interwencji, co nasuwa wątpliwość odnośnie zasięgu stosowania finansowania krzyżowego w projektach w ramach Osi 3. Województwo powinno zatem zapewnić, że działania edukacyjne uwzględnione w działaniu 3.4 będą mogły towarzyszyć wszystkim inwestycjom z zakresu Osi priorytetowej 3. Postuluje się również uwzględnienie w kryteriach wyboru projektów wszystkich działań preferencji punktowej dla przedsięwzięć posiadających element edukacyjny lub demonstracyjny.

POE wskazują, że opis działania 3.1 oraz typy projektów, poprzez które województwo chce rozwijać energetykę odnawialną, nie zawierają odniesień do postulowanego skierowania szczególnego wsparcia na rozproszone, lokalne źródła OZE. Wśród typów projektów w ramach działania 3.1 zabrakło w szczególności odrębnej ścieżki finansowania dedykowanej dla mikroinstalacji energii odnawialnej o mocy do 40 kW (lub 120 kW w kogeneracji), których wsparcie w woj. świętokrzyskim w bezpośredni sposób przyczyniłoby się do budowy systemu energetyki rozproszonej i obywatelskiej, dając możliwość skorzystania ze środków unijnych wszystkim mieszkańcom regionu. Mała, lokalna

¹⁰ Strategia Rozwoju Województwa Świętokrzyskiego do roku 2020, Kielce, lipiec 2013, s. 33 http://www.e-swietokrzyskie.pl/strategia_wojewodztwa/index.php/component/edocman/?task=document.download&id=8

energetyka odnawialna ma znaczny potencjał dla stymulowania zrównoważonego rozwoju regionu, tworzenia lokalnej niezależności energetycznej oraz budowy trwałych zielonych miejsc pracy.

Proponuje się zatem ujęcie w SzOOP odrębnego typu projektu, bądź zaplanowanie konkursu dedykowanego mikroinstalacjom, jak również wprowadzenie do SzOOP rozwiązań parasolowych, dzięki którym beneficjenci środków unijnych mogliby pośredniczyć w przekazaniu wsparcia unijnego indywidualnym mieszkańcom regionu. Dzięki takiemu rozwiązaniu, mniejsze i bardziej wymagające wsparcia z pieniędzy publicznych instalacje nie będą musiały konkurować z większymi źródłami OZE, charakteryzującymi się najczęściej większą opłacalnością. Dodatkowo, do katalogu beneficjentów funduszy przeznaczonych na wsparcie OZE należy dodać organizacje pozarządowe, oraz w szczególności Lokalne Grupy Działania/Rybackie. Jako aktorzy zakorzenieni w lokalnych społecznościach, podmioty te mają często wyjątkową wiedzę, gdzie i w jaki sposób najlepiej skierować wsparcie unijne dla osiągnięcia planowanych celów.

Wedle zapisów SzOOP, dofinansowanie dostępne będzie na instalacje wszystkich technologii energii odnawialnej, z zastrzeżeniem obwarowań dla elektrowni wodnych. Jednocześnie, pomimo wyróżnionego w RPO woj. świętokrzyskiego potencjału produkcji energii z biomasy, połowa dostępnych na wsparcie OZE środków finansowych przeznaczona została tylko na rozwój energetyki słonecznej (17 z 34 mln euro). Niemniej, odwołując się do szczególnej preferencji dla energii z biomasy ujętej w cytowanej powyżej Strategii¹¹, kolejnym z elementów wymagających uzupełnienia odnośnie planowanych w działaniu 3.1 projektów jest wprowadzenie stosownych zapisów, w myśl których biomasa wykorzystywana na cele energetyczne będzie pochodziła ze zrównoważonych źródeł, a jej produkcja nie będzie powodowała dodatkowej presji na środowisko naturalne. Zapisy SzOOP oraz kryteria wyboru projektów powinny zatem zawierać preferencję dla pozyskiwania energii z odpadów organicznych, przede wszystkim przy produkcji biogazu, a także dla instalacji wykorzystujących lokalnie pozyskiwane surowce. Lokalne pochodzenie biomasy zapewni nie tylko ograniczenie emisji gazów cieplarnianych ze względu na brak konieczności transportu surowców na duże odległości, będzie również wspierać lokalny rozwój i niezależność energetyczną.

Dodatkowym elementem, pominiętym w obecnej wersji SzOOP, jest konieczność definitywnego wyłączenia możliwości dofinansowania instalacji spalających pełnowartościowe drewno lub zboże, jak również wszelkich instalacji do współspalania biomasy z węglem, oraz generacji energii w skojarzeniu opartej na węglu. Uwagi te odnoszą się zarówno do działania 3.1, jak również do wszystkich pozostałych działań w ramach Osi 3, w szczególności do planowanych interwencji w modernizację systemów grzewczych w ramach poprawy efektywności energetycznej budynków i przedsiębiorstw, jak również w zakresie wymiany zanieczyszczających źródeł ciepła i mikrokogeneracji, przewidzianych w działaniu 3.4. Wspieranie współspalania lub instalacji spalających węgiel, nawet najbardziej efektywnych, stoi w sprzeczności z duchem funduszy unijnych przeznaczonych na niskoemisyjną gospodarkę i może prowadzić do długoterminowego zablokowania

¹¹ Strategia Rozwoju Województwa Świętokrzyskiego, op. cit., zob. np. s. 41-42

inwestycji w OZE, jednocześnie powodując wymóg nabywania paliw kopalnych przez wiele lat. Sugeruje się więc, aby powyższe zapisy zawrzeć w treści SzOOP oraz ująć ich odzwierciedlenie w kryteriach wyboru projektów.

Pozytywnie należy ocenić wyszczególnione w SzOOP elementy, możliwe do realizacji w ramach projektów głębokiej modernizacji energetycznej budynków, zarówno publicznych jak i w sektorze mieszkaniowym. Na uwagę zasługuje możliwość instalacji źródeł OZE oraz mikrokogeneracji w modernizowanych budynkach, jak również zastosowania systemów inteligentnego zarządzania energią. Zapisy SzOOP należałoby ponadto uzupełnić o znajdujący się w RPO woj. świętokrzyskiego zapis odnośnie obowiązkowej instalacji indywidualnych liczników ciepła w modernizowanych budynkach, tam, gdzie taka możliwość będzie wynikała z audytu energetycznego. Co więcej, do treści uszczegółowienia nie została przeniesiona istotna informacja zawarta w RPO, dotycząca preferencji dla projektów zakładających poprawę standardu energetycznego o 60%. W opinii POE zapis ten należy ująć w treści dokumentu oraz na jego podstawie zaplanować istotną premię dla najbardziej ambitnych projektów w kryteriach wyboru.

Odnosnie działań z zakresu poprawy efektywności energetycznej budynków, świętokrzyskie RPO wskazuje na potencjał inwestycji dla przeciwdziałania ubóstwu energetycznemu. Niestety, zapis ten nie znalazł odpowiedniego ujęcia ani w tekście uszczegółowienia, ani w proponowanych kryteriach wyboru. Proponowane kryterium, zgodnie z którym projekt pozytywnie wpływa na redukcję ubóstwa energetycznego, jeśli w wyniku jego realizacji powstają oszczędności energii, które powodują mniejsze opłaty za energię, jest nieadekwatne i nie zapewni skutecznego skierowania wsparcia dla najbardziej narażonych odbiorców. Każdy projekt modernizacji energetycznej, szczególnie jedynie dopuszczalnej w RPO głębokiej modernizacji, pozytywnie wpływa na ilość zużytej energii, a przez to również na wysokość opłat. Pomimo słusznej intencji województwa, takie ujęcie w kryteriach wyboru nie zapewni realizacji deklaracji z Programu Operacyjnego i redukcji zjawiska ubóstwa energetycznego.

Sugeruje się odmienne podejście do tego zagadnienia, aby skutecznie skierować dofinansowanie przede wszystkim na obszary i do grup szczególnie narażonych. Oznacza to, że premiiowane powinny być projekty modernizacji energetycznej budynków realizowane np. na obszarach strategicznej interwencji, na obszarach szczególnie zagrożonych występowaniem zjawiska ubóstwa (ekonomicznego i energetycznego), projekty realizowane przez podmioty zarządzające mieszkaniem komunalnymi lub socjalnymi lub w sektorze budownictwa socjalnego, lub na obszarach i w budynkach, w których znaczna część mieszkańców pobiera zasiłki socjalne, w tym zasiłek energetyczny. Efektywne wykorzystanie potencjału inwestycji w modernizację budynków jest kluczowe dla osiągnięcia optymalnych oszczędności energii i poprawy jakości życia mieszkańców regionu, szczególnie wobec przyjętego przez województwo relatywnie wysokiego wskaźnika produktu, zgodnie z którym w wyniku inwestycji z użyciem środków unijnych lepszą klasę energetyczną zapewni się 5100 gospodarstwom domowym.

Woj. świętokrzyskie nie należy do czołówki polskich regionów pod względem łącznej alokacji finansowej na zieloną energetykę, planuje bowiem przeznaczyć zaledwie 19,6% całości dostępnych środków z EFRR na realizację Celu Tematycznego 4. dotyczącego wspierania gospodarki niskoemisyjnej. Według kategorii interwencji¹² wskazanych w RPO, z zaprogramowanych na ten cel 193 mln euro, środki zainwestowane zostaną przede wszystkim w efektywność energetyczną budynków (łącznie 88 mln euro), odnawialne źródła energii (34 mln euro) oraz niskoemisyjny transport miejski (47 mln euro, z czego ponad 14 mln dofinansuje budowę ścieżek rowerowych i pieszych). Mając na uwadze kwotę zarezerwowaną na wsparcie instalacji OZE, zaskakujące są przyjęte przez województwo bardzo niskie wskaźniki produktu w tym obszarze. Z treści dokumentów wdrażających wynika, że dzięki dofinansowaniu powstaną 23 instalacje do produkcji energii elektrycznej z OZE oraz 3 instalacje do produkcji energii cieplnej, natomiast planowana dodatkowa moc zainstalowana we wspartych elektrowniach wyniesie zaledwie 20 MW.

Zastrzeżenie budzi nierównomierny podział alokacji na priorytety i działania w przypadku modernizacji energetycznej budynków. Z analizy kategorii interwencji wynika, że woj. świętokrzyskie planuje przeznaczyć niemal 90% środków na poprawę efektywności budynków na inwestycje w sektorze publicznym (kwota rządu 77,6 mln euro) i zaledwie 10 mln euro na modernizację wielorodzinnych budynków mieszkalnych. Taki podział alokacji przyjęto pomimo zidentyfikowanych w sektorze mieszkaniowym pilnych potrzeb oraz potencjału nie tylko oszczędności energii, ale również odnośnie poprawy jakości życia mieszkańców województwa dzięki ograniczeniu zjawiska ubóstwa energetycznego. POE stoją na stanowisku, że podział ten należałoby zmodyfikować przy okazji śródkresowej ewaluacji wdrażania środków unijnych 2014-2020.

Adaptacja do zmian klimatu

Adaptację regionu do zmian klimatu wsparciem obejmie Oś Priorytetowa 4 Dziedzictwo naturalne i kulturowe – w ramach działania 4.1 Przeciwdziałanie skutkom klęsk żywiołowych oraz usuwanie ich skutków. W typach projektów, co w pewnym zakresie wymuszają ramy RPO WŚ, wymieniono: budowę lub modernizację wielofunkcyjnych zbiorników wodnych małej retencji wraz z zagospodarowaniem terenu wokół tych obiektów; budowę infrastruktury przeciwpowodziowej (poldery zalewowe); tworzenie i poprawę jakości systemów wczesnego reagowania i ratownictwa, w tym zakup specjalistycznego sprzętu i wyposażenia. Realizacji działania 4.1 przypisano środki w wysokości blisko 20,5 mln euro. Wobec ograniczenia wsparcia głównie dla przedsięwzięć infrastrukturalnych (kosztownych) alokacja ta może nie być wystarczająca w kontekście wyzwań stojących przed regionem. Zdaniem POE należy podzielić środki pomiędzy poszczególne, wyróżnione w SzOOP typy projektów, z preferencją dla polderów zalewowych (zgodnie z priorytetami SPA2020). Zdaniem POE działania i środki w SzOOP powinny zostać podzielone w zależności od charakteru projektów (na poddziałania). Zdaniem POE tylko taki podział, wraz z przypisanymi alokacjami

¹² Kategorie Interwencji wedle klasyfikacji załączonej do Rozporządzenia Wykonawczego Komisji (UE) Nr 184/2014

finansowymi, umożliwi monitorowanie wdrażania SPA2020 w regionie i będzie przejrzysty dla beneficjentów.

Niezależnie od ram ustanowionych w RPO wydaje się zasadnym rozszerzenie katalogu typów przedsięwzięć objętych wsparciem. Budowa infrastruktury przeciwpowodziowej mogłaby wychodzić poza poldery zalewowe – umożliwiać wsparcie realizacji zbiorników suchych, zmianę rozstawy wałów przyczyniającą się do wzrostu retencji dolinowej, działania infrastrukturalne ograniczające skutki powodzi i suszy na terenach miast. Zdaniem POE należy dodatkowo zrezygnować z wielofunkcyjności zbiorników małej retencji, nadając priorytet ich funkcji przeciwpowodziowej i możliwości wykorzystania zmagazynowanej wody w okresie suszy. POE postulują rozszerzenie katalogu typów projektów, na etapie przeglądu śródkresowego RPO, o te z zakresu naturalnej retencji, w tym renaturyzacji rzek i ich dolin czy też obszarów wodno-błotnych oraz wychodzące naprzeciw problemom powodzi i suszy na terenach zagospodarowanych i zamieszkałych (w miastach).

Wśród potencjalnych beneficjentów wsparcia w ramach Priorytetu Inwestycyjnego 5b RPO WŚ nie wymieniono jednostek administracji rządowej, organizacji pozarządowych, co powielono w SzOOP (w działaniu 4.1). Indykatory katalogu beneficjentów RPO nie powinien wykluczać tych podmiotów z SzOOP, zwłaszcza że mogą mieć istotne znaczenie dla wdrażania projektów z zakresu zwiększania retencji naturalnej (renaturyzacyjnych, na styku z ochroną różnorodności biologicznej, w tym ochroną ekosystemów wodnych i od wód zależnych), retencji na terenach zamieszkałych/zurbanizowanych). POE rekomendują rozszerzenie katalogu beneficjentów o organizacje pozarządowe w ramach przeglądu śródkresowego.

Lista wskaźników produktu powinna umożliwiać monitorowanie wdrażania SPA2020 na terenie województwa, także w zakresie wyartykułowanych w tym dokumencie preferencji, co do rozwiązań opartych na retencji naturalnej, wykorzystującej potencjał ekosystemów. W przypadku zmiany RPO w związku z przeglądem śródkresowym w zakresie typów projektów należy dodać wskaźnik związany z przywracaniem naturalnych koryt rzecznych – „długość zrenaturyzowanych cieków wodnych (w km)” oraz renaturyzacją obszarów zalewowych i wodno-błotnych - „powierzchnia odtworzonych naturalnych terenów retencyjnych, w tym terenów zalewowych i obszarów podmokłych (w ha)”. W związku z wcześniej wskazywaną koniecznością podejmowania specyficznych działań na obszarach zamieszkałych/zurbanizowanych, POE postulują dodanie wskaźnika produktu odnoszącego się do objętości wód deszczowych retencjonowanych na obszarach zurbanizowanych – „pojemność obiektów zrealizowanych na terenach zurbanizowanych mogących magazynować wodę w okresie wezbrań i ich wykorzystanie w okresie suszy (tys. m³)” oraz „powierzchnia nowo utworzonych na terenach zurbanizowanych powierzchni przepuszczalnych, mogących absorbować wody opadowe w okresie deszczy nawalnych i długotrwałych opadów (ha)”. POE postulują rezygnację ze wskaźnika produktu „liczba urządzeń dla celów ochrony przeciwpowodziowej (szt.)”, bo w sposób jednoznaczny nie jest związany z celem szczegółowym działania. Dodatkowo należy, ze względu na potrzebę monitorowania skutku, przeformułować wskaźnik „liczba wprowadzonych do użycia systemów monitorowania zagrożeń i systemów wczesnego ostrzegania” na „powierzchnia obszaru objętego

systemami monitorowania zagrożeń (w km²)” oraz „liczba ludności objętej systemami wczesnego ostrzegania (w szt.)”.

POE postulują wprowadzenie dla działania 4.1 stosowania cross-financingu w zakresie promocji i edukacji na etapie przeglądu śródkresowego RPO. Wsparciem objęte zostać powinno poszerzanie wiedzy i świadomości mieszkańców zagrożonych powodzią i suszą. POE postulują obowiązkowe działania edukacyjne (także kampanie) dla wszystkich typów projektów oraz przyjęcie wartości wydatków na nie na poziomie 1-5% kosztów kwalifikowanych. Od ich prowadzenia zależy bowiem w dużej mierze skuteczna adaptacja do zmian klimatu w regionie objętym wsparciem RPO.

W ramach działania 4.1, obok trybu konkursowego, wskazano na możliwość trybu pozakonkursowego wyboru projektów (bez informacji o alokacji środków na konkursy ani informacji o inwestycjach planowanych do wsparcia w trybie pozakonkursowym). Zdaniem POE należy z trybu pozakonkursowego zrezygnować, co (przy opracowaniu kryteriów adekwatnych do celu szczegółowego i priorytetów SPA2020) zagwarantuje sprawną absorpcję środków, ale przede wszystkim spowoduje, że realizowane będą projekty rzeczywiście najlepsze - najbardziej efektywne.

W związku z trwającymi pracami nad kryteriami wyboru projektów (załącznik do SzOOP) wyrażone w stanowisku postulaty POE dotyczące tych kryteriów pozostają aktualne, choć ograniczone ramami ustanowionymi przez RPO. Postulujemy, aby w ramach przedsięwzięć mających na celu przeciwdziałanie skutkom powodzi, ograniczyć się, w oparciu o mierzalne i weryfikowalne kryteria, do faktycznego zarządzania ryzykiem powodziowym i ograniczania go. Należy położyć nacisk na kompleksowe rozwiązania w skali zlewni, ukierunkowane na obszary zagrożone (średnie ryzyko powodziowe), z uwzględnieniem przydatności stosowanych rozwiązań w okresie suszy. Organizacje pozarządowe apelują również, by wszystkie inwestycje infrastrukturalne RPO WŚ, w tym transportowe, były odporne na zmiany klimatu, zwłaszcza w kontekście wezbrań i zjawisk związanych z deszczami nawalnymi (poprzez odpowiednią lokalizację i zastosowanie rozwiązań technicznych i technologicznych), i nie generowały ryzyka wystąpienia podtopień i wezbrań (ograniczenie powierzchni nieprzepuszczalnych, wyposażenie w obiekty magazynujące wodę).

POE stoją na stanowisku, iż dla wszystkich osi priorytetowych, wszystkich działań i ewentualnych poddziałań należy zaprojektować kryterium formalne (dopuszczające) dotyczące wszystkich przedsięwzięć infrastrukturalnych: Odporność na zmiany klimatu. Celem wprowadzenia kryterium formalnego jest sprawdzenie czy wytworzona w ramach projektu infrastruktura nie została zlokalizowana na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią, co zagrażać może trwałości projektu, efektywności wsparcia EFRR i zwiększać wielkość strat spowodowanych powodzią w przyszłości. W przypadku inwestycji liniowych przecinających obszary szczególnego zagrożenia powodzią należy sprawdzić czy planowane do zastosowania rozwiązania techniczne (konstrukcyjne) powodują, że inwestycje są odporne na wezbrania wód powierzchniowych. Przedstawione na mapach zagrożenia powodziowego obszary stanowią podstawę do planowania zagospodarowania przestrzennego. Kryteria formalne powinny weryfikować projekty planowane do realizacji na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, uwzględniając poziom zagrożenia.

Dodatkowo, należy wprowadzić kryterium sprawdzające czy dana inwestycja nie jest kontrproduktywna w stosunku do celów mitygujących skutki zmian klimatu i podejmowanych działań adaptacyjnych (na skutek rozwiązań lokalizacyjnych lub projektowych). W toku oceny należałoby wtedy odpowiedzieć na pytanie czy inwestycja nie zwiększa lokalnie i ponadlokalnie ryzyka wystąpienia powodzi, podtopień lub nie przyczynia się do potęgowania skutków suszy. Przykładowo, inwestycje liniowe mogą zmieniać kierunek przepływu powierzchniowego (stwarzając zagrożenie powodzią lub podtopieniem w nowych miejscach), zatrzymywać spływ powierzchniowy powodując z jednej strony podtopienie, a z drugiej – zmieniając charakter zasilania obszaru, do którego woda nie dotarła (prowadzący do przesuszania terenu).

Ochrona przyrody / edukacja ekologiczna

Ochronę przyrody i edukację ekologiczną ujęto w SzOOP w ramach osi priorytetowej 4 Dziedzictwo naturalne i kulturowe w działaniu 4.5 Ochrona i wykorzystanie obszarów cennych przyrodniczo. Przewidziana na to działanie alokacja to 6 821 543 EUR. Warty odnotowania jest fakt, że projekt działania 4.5, w przeciwieństwie do innych działań w osi 4, nie był poddany procesowi konsultacji społecznych. Jakość procesu konsultacji społecznych w temacie osi 4 pozostawia wiele do życzenia. Informacje o działaniach w osi 4 (niepełne, jak już zaznaczono) oraz o procesie konsultacji pojawiły się na stronie internetowej w dziale dotyczącym aktualności. Taki sposób prezentacji informacji (szybko „znikających” w miarę pojawiania się kolejnych aktualności) oraz trudnych do znalezienia w strukturze stron internetowych znacząco upośledził transparentność procesu programowania i udział społeczny w nim. W trakcie przygotowania ekspertyzy opis działania 4.5 nie był też dostępny, w przeciwieństwie do opisu innych działań w osi 4, na stronie internetowej dotyczącej RPO. Opis działania 4.5 w SzOOP uzyskano na wyraźną prośbę zespołu przygotowującego opinię. W trakcie rozmowy telefonicznej otrzymano informację, że proces konsultacji społecznej nie był prowadzony, gdyż nie było takiej potrzeby, ponieważ ministerstwo (najprawdopodobniej środowiska) wcześniej zgłosiło uwagi do tego działania. Zastosowane podejście do konsultacji społecznych jest unikatowe w skali kraju. Negowanie ich konieczności, w związku z konsultacją z właściwym ministerstwem, świadczy o niezrozumieniu idei oraz potrzeby konsultacji społecznych. Praktykę taką uznać należy za sprzeczną z zasadą partnerstwa w programowaniu i wdrażaniu środków z RPO.

Zwrócić należy jednak uwagę, że w związku z uwzględnieniem uwag POE na poziomie RPO, zapisy SzOOP są w wielu aspektach zgodne z postulatami POE. Pozytywnie ocenić można przyjęte wskaźniki rezultatu bezpośredniego oraz produktu – odnoszą się one w miarę możliwości do celów ochrony przyrody. Jednak zakładany poziom osiągnięcia wskaźników jest daleko niewystarczający dla przeznaczonych środków. Przykładowo w zakresie wskaźnika produktu „powierzchnia siedlisk wspartych w zakresie uzyskania lepszego statusu ochrony” przewiduje się uzyskanie efektu na poziomie 15 ha, co jest celem mało ambitnym w porównaniu do skali środków zaangażowanych z RPO.

Typy projektów i typy beneficjentów w SzOOP są przepisane z RPO i jako takie trudno je poddać dodatkowej ocenie. Pewne niejasności wynikają z zastosowania instrumentów terytorialnych. W SzOOP pojawia się informacja, że „z alokacji wydzielono środki na następujące Obszary Strategicznej interwencji: obszar uzdrowiskowy (w zakresie dot. ochrony zasobów środowiska naturalnego, które stanowią potencjał tych terenów), obszar Gór Świętokrzyskich. W ramach tych środków wsparcie realizowane będzie przez dedykowane nabory.” Brak jednak w SzOOP sprecyzowania dotyczącego kwot wydzielonych alokacji i zasad finansowania w przypadku przewidywanych instrumentów terytorialnych. Zdaniem POE, w przypadku zastosowania takich instrumentów, celowe byłoby wydzielenie adekwatnego poddziałania – z precyzyjną kwotą alokacji i szczegółowymi zasadami wykorzystania środków.

Bardzo istotne są kwestie finansowe dotyczące zaprogramowania wydatkowania środków w odniesieniu do przewidzianych w RPO i SzOOP kategorii interwencji. Zależy od tego zapewnienie adekwatnego wsparcia dla działań z zakresu ochrony przyrody, tak by potrzebne skąd inąd działania edukacyjne i promocyjne mogły być realizowane, lecz priorytetowe wsparcie dotyczyło najistotniejszych kwestii ochrony przyrody. Z zapisów RPO i SzOOP wynika, że w działaniu 4.5 Ochrona i wykorzystanie obszarów cennych przyrodniczo przewiduje się wykorzystanie środków na 2 kategorii interwencji: kod 085 "Ochrona i zwiększanie różnorodności biologicznej, ochrona przyrody i zielona infrastruktura" oraz kod 091 „Rozwój i promowanie potencjału turystycznego obszarów przyrodniczych” – choć brakuje szczegółowego rozpisania w SzOOP wielkości planowanych do wydatkowania środków na działanie 4.5. Według zapisów RPO na działania „ochroniarskie” (kod 085) przewiduje się alokację 5 376 337 EUR.

Dla zapewnienia osiągnięcia celów ochrony przyrody POE postulują wydzielenie poddziałań w obrębie działania 4.5 "Ochrona i wykorzystanie obszarów cennych przyrodniczo". Wydzielenie powinno dotyczyć kwot adekwatnych do alokacji przeznaczonych w ramach kategorii interwencji kod 085 "Ochrona i zwiększanie różnorodności biologicznej, ochrona przyrody i zielona infrastruktura" i uwzględniać powyższe poddziałania w indykatywnym planie finansowym. Ochrona przyrody jest istotnym celem realizacji działania 4.5 "Ochrona i wykorzystanie obszarów cennych przyrodniczo". Brak wydzielenia środków na ten cel może skutkować brakiem jego realizacji i niewystarczającą aktywnością IZ RPO oraz beneficjentów w tym zakresie.

Transport

Transport miejski jest wspierany w osi priorytetowej 3. Efektywna i zielona energia, działanie 3.4 Strategia niskoemisyjna, wsparcie zrównoważonej multimodalnej mobilności miejskiej. Pozostałe sektory transportu wspierane są w osi priorytetowej 5. Nowoczesna komunikacja, działanie 5.1 Infrastruktura drogowa, działanie 5.2 Infrastruktura kolejowa.

Typy projektów w osi priorytetowej 3 są w zakresie transportu miejskiego, mimo lapidarności zapisu, prawidłowo i wyczerpująco wyszczególnione i obejmują w zasadzie wszystkie potrzebne rodzaje

działań, w tym centra przesiadkowe i dworce, przebudowę infrastruktury miejskiej (np. buspasy), parkingi P+R, B+R, ścieżki rowerowe i rower publiczny oraz wspólny bilet. Brakuje natomiast inwestycji w zaplecza taborowe. Zakup taboru jest dopuszczalny jedynie jeśli będzie towarzyszył działaniom infrastrukturalnym, co jest pozytywnym i rzadko stosowanym w innych województwach zapisem. Pozytywny jest także zapis o wymogu spełniania normy Euro VI, przy priorytecie dla napędów alternatywnych. Nie wiadomo dlaczego zakres dotyczący transportu miejskiego połączono z zupełnie innymi projektami energetycznymi zamiast stworzyć dla niego osobne działanie w ramach trzeciej osi.

W działaniu drogowym 5.1 opis typów projektów jest na tle innych województw dość lakoniczny – wymienia głównie budowę i przebudowę dróg wojewódzkich. Nie jest przy tym jasne dlaczego zarówno w opisie typów projektów jak i we wskaźnikach wymienia się obok przebudowy także budowę nowych dróg, skoro całość środków jest przypisana do kodu 034, zawierającego wyłącznie przebudowę dróg. Niewiele wspomina się o rodzajach dozwolonej infrastruktury towarzyszącej poza elementami służącymi poprawie bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz ścieżkach rowerowych. Pozytywne jest, że w ramach działania dozwolone są inwestycje służące poprawie bezpieczeństwa ruchu drogowego, o ile są elementem szerszego projektu – natomiast nie wskazuje się, że ten szerszy projekt musi być liniowy, czyli mogą to być też projekty sieciowe służące wyłącznie poprawie brd, co jest pozytywnym ewenementem na tle innych województw. Natomiast zapis: „projekty z zakresu dróg powinny, tam gdzie to możliwe, uwzględniać budowę ścieżek rowerowych” jest zbyt miękki, dopuszcza rezygnację z infrastruktury rowerowej pod błahym pretekstem.

W działaniu kolejowym 5.2 opis typów projektów jest krótki, lecz stosunkowo pełny. Przewiduje budowę lub przebudowę infrastruktury kolejowej i dworcowej oraz zakup taboru. Przy czym znowu nie wiadomo, po co wymieniono tabor, skoro całość środków w działaniu przypisano do kodu 026 dotyczącego linii kolejowych, a w kodzie 027 dotyczącym taboru kolejowego nie przypisano żadnych środków (czego nie należy oceniać negatywnie, bo obecnie województwo dysponuje ilością nowego taboru wystarczającą do realizacji większej liczby pociągów niż znajduje się w rozkładzie jazdy).

Beneficjentów określono prawidłowo, wpisując wszystkie instytucje, które mogłyby przygotować przewidziane projekty. Jedyną uwagą dotyczyłaby dopisania Inspekcji Transportu Drogowego w działaniu 5.1 w celu umożliwienia realizacji projektów obejmujących urządzenia i systemy do automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym, w tym fotoradary. Podobnie jeżeli intencją jest faktyczne przeznaczenie środków także na zakup taboru kolejowego, to należałoby dopisać także przewoźników kolejowych w działaniu 5.2.

Najważniejszym wskaźnikiem rezultatu bezpośredniego w osi 3 jest wartość średniej rocznej emisji dla pyłu PM10. Oznacza to bardzo ambitne podejście, co należy pochwalić, gdyż porównując województwa rzadko można spotkać odwagę do mierzenia rezultatu działania tak konkretnym wskaźnikiem o charakterze globalnym i kompleksowym, pokazującym faktycznie czy działania odnoszą zamierzony skutek czy nie. Zupełnie przeciwne podejście dotyczy działania 5.2, gdzie

wskaźnikiem rezultatu jest „Liczba przewozów pasażerskich na przebudowanych lub zmodernizowanych liniach kolejowych (szt./rok)” co niezupełnie mierzy cel działania, którym jest „poprawa stanu połączeń kolejowych w regionie”. Lepszym wskaźnikiem byłaby liczba przewozów pasażerskich w całym województwie, a najlepszym udział kolei w przewozach na terenie województwa. Wskaźnik rezultatu w działaniu 5.1 jest zupełnie innego rodzaju: „Nośność wybudowanej/przebudowanej drogi (kN/oś)”. Rodzi się pytanie metodologiczne czy to w ogóle jest wskaźnik, czy też jeden z parametrów technicznych obowiązujących projekty.

Wskaźniki produktu są wypisane szczegółowo i na ogół poprawnie – z kilkoma uwagami. W działaniu 3.4 zbędna jest „długość wyznaczonych ścieżek rowerowych” skoro jest także długość wybudowanych oraz przebudowanych dróg rowerowych (może chodziło o pasy dla rowerów na jezdniach, a nie ścieżki?). W osi 5 zbędne są wskaźniki długości wybudowanych dróg i liczby zakupionego taboru kolejowego oraz jego pojemności, skoro nie przewidziano środków na tego typu projekty.

Alokacja na transport kolejowy wynosi 23,5 mln euro, a na drogowy 106 mln euro. Daje to proporcję kolej – drogi jak 18 : 82. To znacznie poniżej wskaźnika 40:60, według którego między kolej i drogi mają być zgodnie z umową partnerstwa podzielone wszystkie środki unijne dla Polski. Całość alokacji kolejowej przeznaczona jest na infrastrukturę kolejową, a nie tabor, natomiast alokacji drogowej na przebudowę dróg, a nie na budowę nowych, co również należy ocenić pozytywnie. Na komunikację miejską przeznaczono 32 mln euro, z tego 2 mln euro na inteligentne systemy transportowe.

Gospodarka odpadami

RPO i SzOOP umieszczają wsparcie dla gospodarki odpadami w ramach Osi priorytetowej 4. Dziedzictwo naturalne i kulturowe, jako priorytet inwestycyjny 6a, działania 4.2.

Ze źródeł unijnych Województwo Świętokrzyskie przeznacza na gospodarkę odpadami 24 876 712 EUR¹³. Nie jest możliwe określenie wysokości wkładu środków krajowych, gdyż RPO nie dokonuje podziału na poszczególne cele tematyczne/priorytety inwestycyjne w ramach poszczególnych osi.¹⁴ Nie przewidziano stosowania mechanizmu finansowania krzyżowego. Nie określono minimalnej i maksymalnej wartości projektu. Maksymalny poziom dofinansowania wydatków kwalifikowanych w przypadku projektów nie objętych pomocą publiczną może wynieść 85%. Projekty będą wybierane w trybie konkursowym i pozakonkursowym.

Warunkiem wsparcia inwestycji jest ich uwzględnienie w Wojewódzkim Planie Gospodarki Odpadami (WPGO), którego aktualizacja nastąpi do końca 2016 r. Władze wojewódzkie odpowiedzialne za przygotowanie i realizację RPO oraz WPGO powinny zapewnić, że zapisy obu dokumentów strategicznych są spójne, spełniają zasady zrównoważonego rozwoju oraz uwzględniają uwagi zgłaszane przez pozarządowe organizacje ekologiczne.

¹³ 1.82% uzyskanego finansowania z EFRR i EFS.

¹⁴ Tabele 18a i 18c, str. 235-236, RPO, grudzień 2014.

Cel szczegółowy Programu został zdefiniowany w RPO i SzOOP jako *zwiększony udział odpadów zebranych selektywnie*. Zdaniem POE jest on nieadekwatny do rzeczywistych wymagań stawianym samorządom przez ustawodawstwo krajowe i unijne. Celem działań jest bowiem osiągnięcie obligatoryjnych poziomów recyklingu odpadów i zmniejszenia ilości składowanych odpadów ulegających biodegradacji. Selektywna zbiórka odpadów jest jedynie działaniem prowadzącym do osiągnięcia tego celu, a nie celem samym w sobie. Uwaga ta dotyczy także wskaźnika rezultatu, który zakłada, że *odsetek odpadów komunalnych zbieranych selektywnie* ulegnie zwiększeniu do 50% w 2023 roku, w porównaniu z 7.8% osiągniętym w 2012 roku. Zebranie odpadów selektywnie nie oznacza jeszcze poddaniu ich właściwym procesom odzysku i osiągnięcia obligatoryjnych poziomów recyklingu. Tak zdefiniowany wskaźnik nie jest wskaźnikiem rezultatu, tylko jednym z działań prowadzących do osiągnięcia pożądanego celu/rezultatu. Stąd wskaźnik Programu powinien być sformułowany jako *ilość odpadów komunalnych poddanych recyklingowi*. Pozwoliłoby to nie tylko na ilościową, ale przede wszystkim jakościową ocenę efektywności realizowanych projektów.¹⁵

Program zakłada utworzenie sieci punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych (PSZOK). Planuje się dofinansowanie takich punktów. Za pozytywne należy uznać rozszerzenie ich funkcji o naprawę i powtórne wykorzystanie produktów. PSZOK nie powinny jednak wyczerpywać listy potencjalnych projektów służących zapobieganiu powstawaniu odpadom u źródeł. Proponuje się aby rozszerzyć je na przykład o:

- tworzenie banków żywności, gromadzących i dystrybuujących żywność o krótkim czasie pozostającym do upływu terminu ich przydatności do spożycia;
- tworzenie punktów odbioru ubrań nadających się do wykorzystania, w celu dalszej ich dystrybucji dla osób potrzebujących;
- tworzenie punktów lub giełd odzyskanych i/lub nieużytych materiałów budowlanych i remontowych zdolnych do wykorzystania;
- instalowanie automatów kaucyjnych do przyjmowania opakowań (butelek);
- zobligowanie administracji samorządowej do ścisłego przestrzegania zasad zielonych kryteriów zakupów przy zamówieniach publicznych.¹⁶

W odniesieniu do projektów z zakresu selektywnej zbiórki odpadów i PSZOK za nie do przyjęcia należy uznać nie nałożenie na beneficjentów Programu obowiązku prowadzenia działań

¹⁵ Uwaga: Unia Europejska rozpoczęła w 2015 r. prace nad pakietem dyrektyw określanych zbiorczo jako gospodarka w obiegu zamkniętym (*circular economy*). W ich wyniku mogą zostać przyjęte regulacje znacznie podnoszące obecnie obowiązujące poziomy odzysku i recyklingu odpadów. Zakłada się wprowadzenie do 2020 r. m.in. całkowitego zakazu składowania i spalania odpadów nadających się do recyklingu i kompostowania oraz obowiązku selektywnego odbioru odpadów ulegających biodegradacji.

¹⁶ <http://www.uzp.gov.pl/cmsws/page/?F;291>

informacyjno-edukacyjnych, podnoszących świadomość społeczności lokalnych w zakresie zapobiegania, prawidłowej segregacji i postępowania z odpadami. Trudno sobie wyobrazić np. efektywne funkcjonowanie PSZOK, gdy mieszkańcy nie mają informacji o jego istnieniu, gdzie się znajduje, jakie odpady i na jakich zasadach można do niego dostarczyć, etc.

W RPO i SzOOP brak jest szczegółowych informacji o typie i wydajności 2 zakładów przewidzianych do dofinansowania. RPO wymienia zarówno infrastrukturę przeznaczoną dla odpadów komunalnych, jak i niebezpiecznych. W odniesieniu do odpadów komunalnych należy podkreślić, że wydajność wybudowanych do 2013 r. zakładów mechaniczno-biologicznego przetwarzania (MBP) pokrywała w ponad 100% potrzeby województwa – ich wydajność jest większa niż ilości wytwarzanych odpadów z grupy 20 i 15. Mimo to, według dostępnych danych, zakłady te były wykorzystane zaledwie w 64%. Stąd, zdaniem POE, dofinansowanie powinny uzyskać wyłącznie te instalacje, które (1) przetwarzają odpady zebrane selektywnie, (2) mają zagwarantowane dostawy odpowiedniej ilości i jakości surowców tak, że pracują z pełną nominalną wydajnością, (3) mają zagwarantowany odbiór surowców do recyklingu lub wytwarzają produkty znajdujące zbyt na rynku, (4) produktem nie jest „paliwo alternatywne”, ale surowiec do recyklingu materiałowego, (5) gwarantują osiągnięcie co najmniej wskaźnika rezultatu RPO 6a, (6) są konkurencyjne i efektywne finansowo.

Program przewiduje także sfinansowanie budowy spalarni odpadów medycznych i weterynaryjnych o wydajności 800 Mg/r. Instalacja ta zwiększy aktualnie moce przerobowe województwa do 1600 Mg/r. Zależnie od przyjętej strategii RPO i WPGO, wydajność proponowanej spalarni jest nieprawidłowo skalkulowana:

- zakładając, że władze wojewódzkie nie podejmują żadnych działań dotyczących prawidłowej segregacji i ograniczenia strumienia odpadów o kodach 18 01 02*, a szczególnie 18 01 03* (odpadów zakaźnych) to moc tej instalacji będzie niewystarczająca o około 80 Mg/r. Wynika to stąd, że łączna masa niebezpiecznych odpadów i medycznych i weterynaryjnych wymagających termicznego unieszkodliwienia oscyluje pomiędzy 1600 a 1680 Mg/rok. Stąd w niektórych okresach konieczne byłoby przekazywanie odpadów z grupy 18 do instalacji zlokalizowanych poza województwem.
- Inną, preferowaną opcją powinno być wdrożenie programów naprawczych w jednostkach służby zdrowia celem usprawnienia systemu klasyfikacji i segregacji odpadów medycznych, a szczególnie tych klasyfikowanych jako 18 01 03*. W rezultacie można by zredukować ilość powstających odpadów o 30 do 50%.

Wynika to z stąd, że obecnie wskaźnik wytwarzania zakaźnych odpadów w województwie osiągnął poziom 1.01 kg/łożko/dobę, przy średnim wykorzystaniu łóżek wynoszącym 70%. Natomiast prawidłowy wskaźnik nie powinien przekraczać 0.45 kg/łożko/dobę, a w szpitalach z zaawansowanym programem gospodarki odpadami 0.35 kg/ł/d. Zdaniem POE, program taki



powinien być zrealizowany w jednostkach służby zdrowia, bez względu na wybraną opcję i docelową wydajność instalacji.¹⁷

¹⁷ Programy redukcji odpadów medycznych realizowało z powodzeniem Ogólnopolskie Towarzystwo Zagospodarowania Odpadów – przykład efektu wdrożonego PGO jest dostępny w j. angielskim: <http://hcwh-newsletter.ecn.cz/article.shtml?x=1941593>