

*Fundusze Europejskie w regionach na ochronę środowiska i zrównoważony rozwój.*

*Przekrojowa ocena 16 Regionalnych Programów Operacyjnych  
i Szczegółowych Opisów Osi Priorytetowych w obszarach:*

**Energia odnawialna  
i efektywność energetyczna  
Adaptacja do zmian klimatu  
Ochrona przyrody i edukacja  
ekologiczna  
Transport  
Odpady**



---

Niniejszy raport jest przekrojową oceną zapisów 16 Regionalnych Programów Operacyjnych i Szczegółowych Opisów Osi Priorytetowych w obszarach: energia odnawialna i efektywność energetyczna, adaptacja do zmian klimatu, ochrona przyrody i edukacja ekologiczna, transport i odpady. Stanowi syntezę opracowanych wcześniej 16 raportów regionalnych dla 16 województw.

Wszystkie raporty regionalne są dostępne na stronie [WWW.EKOPROJEKTY.PL](http://WWW.EKOPROJEKTY.PL).

Poszczególne raporty regionalne oraz niniejsze podsumowanie zostały opracowane przez stały zespół ekspertów współpracujących z Polską Zieloną Siecią, tj.

**Julia Krzyszkowska** – *Energia odnawialna i efektywność energetyczna*

**Marta Wiśniewska** – *Adaptacja do zmian klimatu*

**Krzysztof Smolnicki** – *Ochrona przyrody i edukacja ekologiczna*

**Krzysztof Rytel** – *Transport*

**Paweł Głuszyński** – *Odpady*

Treści zawarte w raportach zostały skon-

sultowane z wieloma organizacjami pozarządowymi oraz przedyskutowane z urzędami marszałkowskimi w trakcie specjalnie zorganizowanych debat w każdym z 16 województw. Dzięki aktywnemu dialogowi z urzędami marszałkowskimi część uwag zgłaszanych przez organizacje pozarządowe została uwzględniona w kolejnych wersjach dokumentów programowych. Wciąż jednak wiele zapisów wymaga zmiany, tak aby największe jak dotąd środki europejskie będące w dyspozycji polskich regionów stały się realnym bodźcem dla rozwoju zrównoważonego, społecznego, innowacyjnego, niskoemisyjnego i nowoczesnego.

Raport jest elementem projektu „Fundusze Europejskie dla zrównoważonego rozwoju w regionach” realizowanego przez Związek Stowarzyszeń Polska Zielona Sieć w ramach programu Obywatele dla Demokracji, finansowanego z Funduszy EOG.

Więcej informacji o projekcie można znaleźć na stronie [WWW.EKOPROJEKTY.PL](http://WWW.EKOPROJEKTY.PL)

*Fundusze Europejskie w regionach na ochronę środowiska  
i zrównoważony rozwój.*

*Przekrojowa ocena 16 Regionalnych Programów Operacyjnych  
i Szczegółowych Opisów Osi Priorytetowych.*

---

# **Energia odnawialna i efektywność energetyczna**

*Julia Krzyszkowska*

## WPROWADZENIE

---

Fundusze Europejskiej Polityki Spójności na lata 2014–2020 będą najważniejszym źródłem finansowego wsparcia potrzebnego w Polsce do osiągnięcia klimatyczno-energetycznych celów strategii UE Europa 2020. Cele te dotyczą redukcji emisji gazów cieplarnianych, wzrostu wykorzystania energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych oraz poprawy efektywności energetycznej gospodarki. Ich realizacja ma nie tylko zwiększyć konkurencyjność i zmniejszyć uzależnienie europejskich państw i regionów od importu paliw kopalnych, ale również przybliżyć Unię do spełnienia długoterminowych zobowiązań dotyczących osiągnięcia niemal całkowitej neutralności klimatycznej w drugiej połowie XXI wieku.

---

**Podejście do inwestycji publicznych jako motoru dynamicznego rozwoju gospodarki niskowęglowej opartej na odnawialnych źródłach energii i efektywności energetycznej jest szczególnie ważne w kontekście wzrostu gospodarczego Polski.**

---

Komisja Europejska w procesie projektowania ram dla funduszy Polityki Spójności na lata 2014–2020 przyjęła wiele rozwiązań, których celem było zapewnienie, aby stopniowa transformacja gospodarek państw korzystających ze wsparcia w kierunku niskowęglowym i przyjaznym dla klimatu była głównym rdzeniem współfinansowanych planów inwestycyjnych. Do tych zabiegów należą m.in. obowiązek przeznaczenia minimum 15% wszystkich środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego na cel „wspierania przejścia na gospodarkę niskoemisyjną” czy też metodologia raportowania wydatków na cele związane ze zmianami klimatu, zgodnie z Rozporządzeniem Wykonawczym 215/2014.

Podejście do inwestycji publicznych jako motoru dynamicznego rozwoju gospodarki niskowęglowej opartej na odnawialnych źródłach energii i efektywności energetycznej jest szczególnie ważne w kontekście wzrostu gospodarczego Polski i poszczególnych województw. Polska gospodarka jest bardzo silnie uzależniona od paliw kopalnych – ok. 85% energii powstaje w wyniku spalania węgla kamiennego i brunatnego. Rynek

energii jest oligopolistyczny, istniejąca flota elektrowni węglowych w dużej mierze przestarzała (2/3 mocy to elektrownie mające ponad 30 lat) i – podobnie jak setki kilometrów sieci przesyłowych i dystrybucyjnych – wymagająca modernizacji. Zanieczyszczenie powietrza będące rezultatem spalania węgla, zarówno w dużych elektrowniach, jak i w domowych piecach, należy do największych w Europie i rocznie odpowiada za dziesiątki tysięcy zachorowań i przedwczesnych zgonów.

Niestety, mimo zabiegów Komisji Europejskiej i naglącej potrzeby inwestycji w innowacyjne czyste technologie energetyczne, obraz wyłaniający się z analizy regionalnych programów operacyjnych (RPO) jest daleki od ideału. W obecnym kształcie strategii te nie przyniosą polskim regionom zielonej transformacji. Mimo formalnego stosowania się do unijnych wymogów niemal we wszystkich województwach wyraźnie brakuje zobowiązań na poziomie politycznym oraz spójnego zamysłu wykorzystania dostępnych środków, aby urzeczywistnić potencjał zmiany regionalnych systemów energetycznych.

## GOSPODARKA NISKOEMISYJNA W RPO

Potencjał ten, tkwiący w dostępnych dla województw funduszach europejskich, jest znaczny. Zgodnie z podyktowanym przez Komisję Europejską<sup>1</sup> podziałem funduszy „wspieranie przejścia na gospodarkę niskoemisyjną” jest jednym z priorytetów inwestycyjnych zawartych we wszystkich strategiach, których realizację wspomagać będzie Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego. Dotyczy to zatem wszystkich 16 regionalnych programów operacyjnych, w których łączna alokacja na regionalne inwestycje w obszarze niskoemisyjnej gospodarki (przede wszystkim w sektorach energetyki i czystego transportu publicznego) wynosi łącznie ponad 4,9 mld euro.

Kwota ta zostanie przeznaczona na wsparcie wielu inwestycji: poprawy efektywności energetycznej w sektorze budowlanym i przedsiębiorstw, rozwoju odnawialnych źródeł energii, budowy i modernizacji sieci elektroenergetycznych i ciepłowniczych, wysokosprawnej kogeneracji, poprawy jakości powietrza w miastach oraz, w znacznej mierze, rozbudowy niskoemisyjnego transportu publicznego.

## ALOKACJE

Poszczególne województwa wykazują bardzo różny stopień ambicji, jeśli chodzi o wyodrębnienie środków finansowych w ramach regionalnych programów operacyjnych na wsparcie zielonej energetyki. Niektóre województwa, jak opolskie lub lubuskie, przeznaczają na wsparcie gospodarki niskoemisyjnej niewiele ponad obowiązkowe 15%, podczas gdy w innych regionach – np. śląskim, lubelskim czy dolnośląskim – Cel Tematyczny 4 ma znacznie większy udział procentowy w planowanych przez te województwa inwestycjach. Jednak ważniejsze są priorytetowe kierunki inwestycji w obrębie CT4, to bowiem w szczegółach dopiero można zobaczyć powszechny brak ambicji i marginalizowanie inwestycji w transformację energetyczną.

Zgodnie z zapisami Umowy Partnerstwa ok. 80% wszystkich funduszy alokowanych na cel gospodarki niskoemisyjnej powinno wspierać poprawę efektywności energetycznej w produkcji, zużyciu i dystrybucji energii – w tym obszarze bowiem zidentyfikowano największe potrzeby

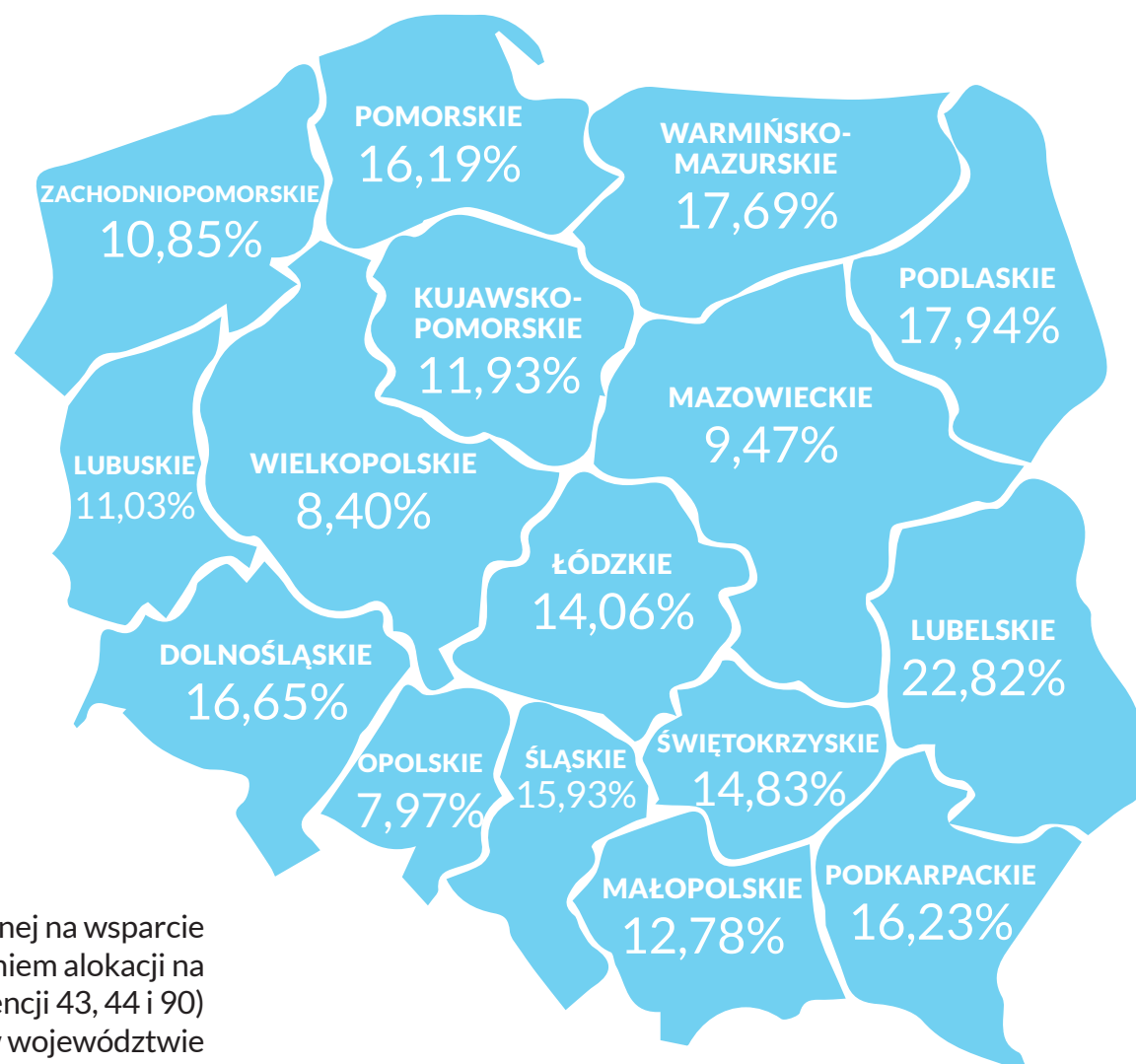
inwestycyjne oraz największy potencjał skutecznego wykorzystania środków dla osiągnięcia rzeczywistych oszczędności energii i ograniczenia emisji gazów cieplarnianych. Niestety, pomimo tej deklaracji rzeczywistość jest rozczarowująca, a sektorem, który skonsumuje ponad 45% środków przeznaczonych na niskowęglowy rozwój, będzie infrastruktura transportu publicznego.

Kwota w wysokości niemal 5 mld euro środków unijnych bez wątpienia pomoże regionom w mobilizacji do przeprowadzenia znaczących inwestycji – jednak aby rzeczywiście wesprzeć odchodzenie od paliw kopalnych, znacznie większy nacisk powinien zostać położony na efektywność energetyczną, czyste, odnawialne technologie energetyczne oraz inteligentną dystrybucję energii. W rzeczywistości analiza alokacji w RPO pokazuje powszechny trend marginalizowania inwestycji w zieloną energię na rzecz kosztownej infrastruktury i taboru transportu publicznego. Średnio w polskich regionach zaledwie 13,9% środków EFRR<sup>2</sup> przeznaczonych zostanie na wsparcie niskowęglowej transformacji sys-

<sup>1</sup>Rozporządzenie Common Provisions Regulation 1303/2013.

<sup>2</sup>Obliczenia na podstawie kategorii interwencji raportowanych w ramach Celu Tematycznego 4, z wyłączeniem kategorii 43, 44 i 90.

temów energetycznych. Biorąc pod uwagę udział alokacji na Cel Tematyczny 4 (z wyłączeniem środków alokacji z EFRR przeznaczonych na transport w ogóle), wśród województw przoduje lubelskie z wynikiem 20,8%. Najgorzej wypadają województwa opolskie i wielkopolskie, gdzie wydatki na OZE, efektywność energetyczną, inwestycje w sieci i ochroną powietrza otrzymają odpowiednio zaledwie 7,9% i 8,4% wszystkich dostępnych w regionach funduszy.

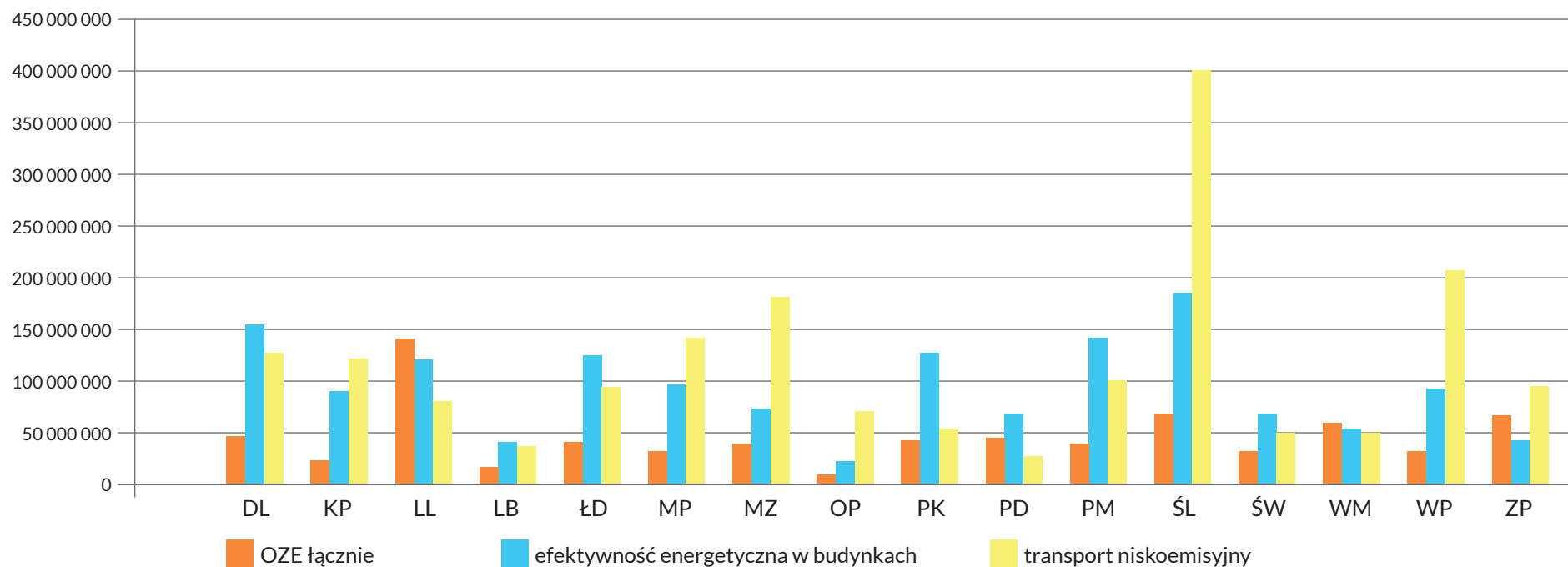


**Mapa 1:** Udział alokacji finansowej przeznaczonej na wsparcie przejścia na gospodarkę niskoemisyjną z wyłączeniem alokacji na infrastrukturę transportową (kategorie interwencji 43, 44 i 90) w całkowitej alokacji EFRR w województwie

Przy niewątpliwym znaczeniu, jakie czysty transport miejski ma dla rozwoju polskich regionów, taki podział środków tworzy niepotrzebny konflikt pomiędzy różnymi obszarami priorytetowych inwestycji, skupiając się nie na transformacji

przestarzałego i zanieczyszczającego systemu energetycznego, ale na zakupie nowych taborów tramwajowych i autobusowych. W niektórych regionalnych strategiach w ramach inwestycji w niskoemisyjną gospodarkę betonowanie ścieżek

pieszych i rowerowych otrzyma więcej wsparcia finansowego niż inwestycje w odnawialne źródła energii, co każe postawić pytanie, jak w Polsce rozumie się innowacyjność i zrównoważony rozwój.



**Wykres 1:** Alokacje na wsparcie inwestycji w odnawialne źródła energii, efektywność energetyczną i niskoemisyjny transport miejski (na podstawie kategorii interwencji 44, 45 i 90) w 16 województwach. Własne kalkulacje na podstawie danych zawartych w RPO

## EFEKTYWNOŚĆ ENERGETYCZNA BUDYNKÓW

Sektor budowlany to najbardziej energochłonny obszar polskiej gospodarki, odpowiedzialny za około 40% konsumpcji energii. Całkowita alokacja na poprawę efektywności energetycznej budynków jest znacząca – we wszystkich RPO wynosi bowiem około 1,5 mld euro, znacznie więcej niż 500 mln euro przeznaczone na ten cel w całym kraju (a więc łącznie z programami operacyjnymi na poziomie krajowym, głównie POIiŚ) w poprzedniej perspektywie budżetowej na lata 2007–2013. W większości województw zdecydowanie przeważały potrzeby sektora publicznego, a fundusze przeznaczone na modernizację budynków należących do samorządów są często wielokrotnie wyższe niż środki na wsparcie sektora mieszkaniowego.

Sektor budynków mieszkalnych pochłania około 30% całej energii wykorzystywanej przez polską gospodarkę, i to właśnie w mieszkalnictwie jest największa luka finansowa, jeśli chodzi o wsparcie modernizacji energetycznej. Pomimo ogromnego potencjału oszczędności zarówno

energii, jak i pieniędzy, a także ograniczenia ubóstwa energetycznego dzięki inwestycjom w modernizację energetyczną niedocieplonych wielorodzinnych budynków mieszkalnych sektor ten otrzyma łącznie zaledwie nieco ponad jedną trzecią dostępnych funduszy unijnych.

Z analizy dokumentów uszczegóławiających wynika, że jedynym regionem, które priorytetowo potraktowało budynki mieszkalne, jest województwo podlaskie – alokacja na poprawę standardu energetycznego mieszkalnictwa jest w tym regionie ok. dwukrotnie wyższa niż na budynki publiczne. Relatywnie wysoka kwota ok. 68 mln euro przeznaczona na zwiększenie efektywności energetycznej stanowi ponad 40% alokacji na cel wsparcia niskoemisyjnej gospodarki, wskazując na duże znaczenie tych inwestycji w regionie.

Po drugiej stronie znajduje się województwo opolskie, w którym cała dostępna w obszarze efektywności energetycznej kwota to 21 mln euro – plasuje to region daleko za innymi regionami. Następne na liście najniższych alokacji jest województwo

lubuskie – jednak nawet tam alokowano niemal dwa razy więcej środków (39 mln euro). Dalsze zastrzeżenia budzi w Opolskiem również podział alokacji – z analizy kategorii interwencji wynika, że nawet przy tak niskiej alokacji planuje się tam przeznaczyć na poprawę efektywności budynków mieszkalnych ponad czterokrotnie mniej niż na modernizację budynków publicznych – zaledwie 4,1 mln euro alokowane na inwestycje w sektorze mieszkalnictwa wielorodzinnego wobec 17,4 mln euro dostępnych dla sektora publicznego. Kwoty te należy ocenić jako wysoce nieadekwatne, aby skutecznie odpowiedzieć na regionalne zapotrzebowanie i podjąć realną próbę ograniczenia marnowania energii i ciepła w domach.

**Sektor budowlany to najbardziej energochłonny obszar polskiej gospodarki, odpowiedzialny za około 40% konsumpcji energii.**





**Wykres 2:** Stosunek alokacji na efektywność energetyczną budynków publicznych i budynków mieszkalnych w 16 regionach; obliczenia własne na podstawie kategorii interwencji w RPO

---

Bez względu na znaczną łączną wysokość istniejącej alokacji na poprawę efektywności energetycznej budynków w polskich regionach decyzją na szczeblu centralnym wśród funduszy unijnych nie znalazły się środki, aby zrealizować ogromny potencjał oszczędności energii w budownictwie jednorodzinym. Indywidualne domy zostały wykluczone ze wsparcia zapisami Umowy Partnerstwa, co skutecznie blokuje dostęp do finansowania modernizacji energetycznej 5 mln domów jednorodzinnych, stanowiących 80% wszystkich budynków mieszkalnych w kraju.

Należy tu jednak wspomnieć o kreatywnym podejściu województwa małopolskiego, opisanym w wersji SzOOP z maja 2015, dzięki któremu możliwe będzie przeprowadzenie działań mających na celu poprawę standardu energetycznego budynków jednorodzinnych. Województwo małopolskie poświęca w RPO i SzOOP wiele uwagi – oraz pieniędzy (aż 100 mln euro) – wymianie indywidualnych przestarzałych systemów grzewczych jako sposobowi na rozwiązanie problemu za-

nieczyszczenia powietrza. W uszczegółowieniu wskazuje się na warunek uprzedniej modernizacji energetycznej budynków, w którym wymienia się zanieczyszczający kocioł, umożliwiając kwalifikowalność kosztu takich działań. Potencjalnie pozwoli to na sfinansowanie modernizacji domów jednorodzinnych jako elementu projektu polegającego na wymianie starego pieca. Jednak z treści SzOOP nie wynika jasno, w jakiej formie finansowane byłyby takie przedsięwzięcia, rozwiązanie to zniknęło również z najnowszej wersji SzOOP, budząc zastrzeżenia co do jego rzeczywistego wdrożenia.

Jedną z kwestii, która na poziomie dokumentów uszczegóławiających pozostaje nierozwiązana w przeważającej większości województw, jest problem podejścia do ubóstwa energetycznego. Pozytywne zapisy wskazujące na potencjał projektów efektywności energetycznej dla ograniczenia tego zjawiska znalazły się po negocjacjach z Komisją Europejską we wszystkich regionalnych programach operacyjnych. Jednak zapisy te nie doczekały się skutecznej operacjonalizacji,

również w kryteriach wyboru projektów. Wymóg, aby priorytetowo traktować projekty poprawy efektywności energetycznej przyczyniające się do redukcji ubóstwa, należałoby w uszczegółowieniach rozwinąć, aby umożliwić skierowanie dofinansowania przede wszystkim do miejsc i grup szczególnie narażonych. Preferowanie projektów przeciwdziałających ubóstwu energetycznemu powinno oznaczać, że na poziomie kryteriów wyboru premiowane będą projekty realizowane np. na obszarach szczególnie zagrożonych występowaniem zjawiska ubóstwa (ekonomicznego i energetycznego) lub w budynkach, w których znaczna część mieszkańców pobiera zasiłki socjalne, w tym zasiłek energetyczny. Dodatkowo, należy w taki sposób zaplanować formę wsparcia finansowego, aby mogło ono trafić tam, gdzie jego potencjał poprawy efektywności i zarazem przeciwdziałania ubóstwu jest największy; należy pamiętać, że dla wielu potencjalnych odbiorców wsparcia to właśnie wkład własny do finansowania na warunkach preferencyjnych lub komercyjnych stanowi kluczową przeszkodę w poprawie standardu energetycznego zajmowanego budynku.

## Odnawialne źródła energii

Powszechny w polskich województwach brak woli politycznej i przemyślanych strategii rozwoju energetyki regionalnej opartej na rozproszonych odnawialnych źródła energii w połączeniu z trwającym od wielu lat w Polsce zamieszczeniem legislacyjnym wokół wsparcia OZE sprawiają, że energetyka odnawialna jest poważnie niedofinansowana. Krajowy Plan Działania w zakresie odnawialnych źródeł energii szacuje, że około 6,2 GW dodatkowej mocy zainstalowanej w instalacjach OZE jest potrzebne, aby Polska mogła wypełnić zobowiązanie 15-procentowego udziału energii odnawialnej w miksie energetycznym<sup>3</sup>. Środki unijne mogłyby posłużyć jako kluczowy impuls do pobudzenia aktywności inwestorów w tym sektorze. Jednak w większości województw inwestycjom w OZE daleko do priorytetowego celu rozwoju.

Według wskaźników przyjętych w polskich programach operacyjnych fundusze unijne będą wspierać budowę instalacji o łącznej mocy mniejszej niż 1 GW, z czego koszt ok. 664 MW pokryją środki wy-

dawane na poziomie regionalnym. Trudno się zgodzić, że wskaźnik ten adekwatnie odzwierciedla możliwości miliardów euro dostępnych na inwestycje w sektorze energetyki odnawialnej czy skalę inwestycji koniecznych do zbudowania w Polsce gospodarki niskowęglowej. Ta liczba obrazuje ogólny brak ambicji województw i może stać się symbolem straconej szansy polskich regionów na innowacyjny rozwój gospodarczy oparty na odnawialnych źródłach energii.

Obok nieadekwatnych wysokości alokacji oraz wskaźników podczas analizy dokumentów uszczegóławiających zastrzeżenie wzbudza również to, jakie szansę otrzymają OZE na dofinansowanie środkami publicznymi. Zgodnie z linią demarkacyjną z poziomu regionalnego będą wspierane źródła energii odnawialnej o mniejszej mocy (max 1–5 MW, w zależności od technologii), a większość RPO deklaruje zapewnienie odpowiedniej pomocy finansowej mniejszym OZE. W niektórych uszczegółowieniach, np. w województwach małopolskim, śląskim czy mazowieckim, można wprost przeczytać

o planach wsparcia instalacji prosumenckich czy też produkcji energii na własne potrzeby. Pozytywne deklaracje przedstawiło również np. województwo dolnośląskie, które śladem innych regionów planuje zaproponować beneficjentom możliwość uzyskania dofinansowania w ramach mechanizmów parasolowych. Na szczególne uznanie zasługuje Podlasie, gdzie lokalna rozproszona produkcja energii ze źródeł odnawialnych będących w rękach miejscowych przedsiębiorców i mieszkańców to kluczowy element „rewolucji energetycznej”, która według zapisów RPO czeka województwo.

Podkarpackie również planuje w swoim SzOOP szczególny tryb finansowania mikroźródeł poprzez formułę parasolową, realizując deklaracje wspierania energetyki rozproszonej zawarte w RPO. Mając na uwadze ten cel, zaskakuje przyjęcie w SzOOP minimalnej wartości wydatków kwalifikowalnych projektu na poziomie 500 tys. złotych. Taki limit może skutecznie zablokować możliwość uzyskania wsparcia przez mniejsze podmioty, dla których przeszkodą w inwestycjach ener-

---

getycznych jest często brak możliwości zapewnienia finansowania komercyjnego.

Podkarpackie nie jest jedynym województwem, w którym szczegółowe zapisy dokumentów wdrażających przeczą programowej zasadzie, zgodnie z którą fundusze unijne inwestowane poprzez regionalne programy będą wspierać małe OZE

**Na szczególne uznanie zasługuje Podlasie, gdzie lokalna rozproszona produkcja energii ze źródeł odnawialnych będących w rękach miejscowych przedsiębiorców i mieszkańców to kluczowy element „rewolucji energetycznej”, która według zapisów RPO czeka województwo.**

w systemie rozproszonym. Negatywnie wyróżnia się Wielkopolska, w której regionalny SzOOP, przyjmując w działaniu 3.1 dodatkowe limity minimalnej mocy instalacji OZE na poziomie 500 kW dla wszystkich technologii z wyjątkiem energetyki wodnej (gdzie poziom ten ustalono na 0,15 MW), efektywnie blokuje możliwość wsparcia nie tylko mikro-, ale również małych instalacji OZE. Pomimo deklaracji dotyczących szerokiego katalogu potencjalnych beneficjentów dofinansowania tak wysoki dolny limit wielkości instalacji w rzeczywistości ograniczy możliwość skorzystania ze środków unijnych dla znacznej części potencjalnych zainteresowanych. W obecnym brzmieniu zapisy SzOOP wskazują na to, że IZ większą wagę przykładają do sprawnej realizacji wskaźników ujętych w RPO niż wsparcia działań, dzięki którym korzyści z pieniędzy unijnych odnieśliby przede wszystkim zwykli mieszkańcy województwa, rolnicy oraz drobni przedsiębiorcy; co gorsza, jedynym uzasadnieniem jest tu niechęć Urzędu Marszałkowskiego do wzięcia na siebie potencjalnych większych obciążeń administracyjnych, które naturalnie towarzyszyłyby realizacji większej liczby małych projektów.

Elementem, którego zdecydowanie brakuje w większości regionalnych uszczegółowień, są zapisy, które zapewnią, że biomasa wykorzystywana na cele energetyczne będzie pochodziła ze zrównoważonych, bezpiecznych dla środowiska źródeł. Biomasa otrzyma ok. 27% wsparcia przewidzianego na dofinansowanie OZE w regionalnych programach operacyjnych. Aby zapewnić, że wykorzystywane do produkcji energii surowce nie będą prowadziły do zwiększonej presji na środowisko naturalne i dostępność zasobów (co często ma miejsce w przypadku monokultur roślin energetycznych), zapisy SzOOP powinny zawierać np. preferencję dla pozyskiwania energii z odpadów organicznych, przede wszystkim przy produkcji biogazu, a także dla instalacji wykorzystujących lokalnie wytwarzane surowce. Lokalne pochodzenie biomasy zapewni nie tylko ograniczenie emisji gazów cieplarnianych ze względu na brak konieczności transportu surowców na duże odległości, ale również będzie wspierać lokalny rozwój i niezależność energetyczną oraz ograniczy patologię sprowadzania biomasy z innych kontynentów. W tym zakresie wojewódz-

---

two podlaskie ponownie może stanowić przykład dla innych regionów, planuje się tu bowiem m.in. premiowanie projektów, w których biomasa nie będzie pochodzić ze specjalnych upraw energetycznych, lecz do generowania energii będą wykorzystywane np. odpady organiczne z produkcji rolnej czy hodowli.

### **Paliwa kopalne**

Mimo wielomilionowych alokacji plany polskich regionów dotyczące wsparcia zielonych technologii energetycznych są dalece niewystarczające dla niskoemisyjnej transformacji gospodarczej. Co gorsza, faktycznej skuteczności tych inwestycji w celu zmniejszenia emisyjności gospodarki może w znacznej mierze zagrozić dalsza pomoc finansowa przeznaczona na instalacje wykorzystujące wysokoemisyjne paliwa kopalne. Niektóre województwa zdają się nie zauważać oczywistej sprzeczności w jednoczesnym planowaniu wartych miliony euro inwestycji w niskowęglowe technologie energetyczne i rozwoju nowych kopalni odkrywkowych zasilających lokalne elektrownie najbrudniejszym węglem. Taka sprzeczność jest wyraźnie

widoczna np. w RPO województwa lubuskiego, które jednym tchem wymienia nowo odkryte złoża węgla brunatnego oraz rozproszoną energetykę odnawialną jako podstawy rozwoju regionalnego systemu energetycznego.

Środki EFRR będą stosowane we wszystkich województwach do wsparcia instalacji spalających gaz ziemny w ramach wymiany kotłów grzewczych w modernizowanych budynkach czy też inwestycji w ciepłownictwo miejskie. Dodatkowo, w niektórych regionach niejasna pozostaje kwestia dofinansowania instalacji służących do współspalania biomasy z węglem. Niektóre województwa, np. śląskie, wprost wykluczają współspalanie z unijnego wsparcia, jednak w wielu innych uszczegółowieniach nie znaleziono miejsca na takie zapisy mimo uwag zgłaszanych w konsultacjach. Możliwość uzyskania wsparcia na instalacje do współspalania będzie niemal z pewnością wykluczona w przypadku priorytetu inwestycyjnego dotyczącego rozwoju odnawialnych źródeł energii oraz ograniczona w innych priorytetach dzięki zapisom o emisyjności źródeł energii

z RPO. Istnieje jednak obawa, że bez wyraźnego wyłączenia z kwalifikowalności wszelkiego dofinansowania do węgla w inwestycjach w modernizację energetyczną budynków województwa mogą próbować wykorzystać furtkę, jaką tworzą zapisy RPO o możliwości dofinansowania paliw kopalnych w szczególnych przypadkach, aby wspierać węgiel, podczas gdy zapis ten powinien odnosić się wyłącznie do instalacji gazowych.

---

**Niektóre województwa zdają się nie zauważać oczywistej sprzeczności w jednoczesnym planowaniu wartych miliony euro inwestycji w niskowęglowe technologie energetyczne i rozwoju nowych kopalni odkrywkowych zasilających lokalne elektrownie najbrudniejszym węglem.**

---

---

Środki unijne alokowane na cele walki ze zmianami klimatu (tzw. *climate action*) będą również służyć województwom do bezpośredniego dofinansowania instalacji węglowych. Np. województwa małopolskie i podkarpackie wykorzystają dostępne im środki unijne na bezpośrednie dopłaty do pieców zasilanych węglem, wspierając wymianę starych kotłów na nowsze, czystsze i sprawniejsze piece na węgiel. Uzasadnieniem takiego stanu rzeczy ma być problem zanieczyszczenia powietrza, a źródłem funduszy unijny priorytet inwestycyjny dotyczący poprawy jakości powietrza. Województwa postanowiły więc kreatywnie obejść restrykcje Komisji Europejskiej, w myśl których inwestycje finansowane w ramach CT4 nie mogą obejmować paliw stałych, przez skierowanie finansowania na piece węglowe przez priorytet inwestycyjny 6e dotyczący m.in. poprawy jakości powietrza. Pieniądze publiczne zostaną więc wykorzystane do podtrzymania długoterminowej zależności od węgla i przeznaczone na instalacje, które przez kilkanaście lat będą zasilane brudnymi paliwami i uwalniały do atmosfery niebezpieczne gazy cieplarniane. Wedle

unijnego rozporządzenia wykonawczego 215/2014 40% kwoty przeznaczonej na nowe kotły węglowe zaliczać się będzie do wydatków sprawozdawanych przez regiony jako „akcja na rzecz walki ze zmianami klimatu”.

## REKOMENDACJE

---

Tak jak środki finansowe są zawsze potrzebne do urzeczywistnienia planowanych polityk publicznych, tak nawet miliardy euro nie przyniosą Polsce transformacji energetycznej bez stabilnego oparcia na politycznym i prawnym zobowiązaniu do walki ze zmianami klimatu. Tego zobowiązania w Polsce brakuje – i wygląda no to, że jest jedną z niewielu rzeczy, których nie można kupić za unijne pieniądze. Jednak bez zrozumienia istniejących na świecie megatrendów i obrania strategicznej ścieżki odchodzenia od węgla i oparcia rozwoju na czystych, innowacyjnych technologiach funkcjonujących w rozproszonym, demokratycznym systemie energetycznym polskie regiony zmarnują transformacyjny potencjał miliardów euro unijnych pieniędzy i pozostaną daleko w tyle za resztą Europy.

Szczegółowe Opisy Osi Priorytetowych wraz z załączonymi do nich kryteriami wyboru projektów to dokumenty płynne, podlegające na bieżąco zmianom przez cały okres wdrażania programów operacyjnych. Mając dodatkowo na uwadze zbliżający się przegląd śródkresowy wydatkowania funduszy Polityki Spójności na lata 2014–

2020, podczas którego możliwe będą modyfikacje RPO, pozarządowe organizacje ekologiczne rekomendują wiele rozwiązań możliwych do wprowadzenia w dokumentach programujących i wdrażających, aby jak najlepiej wykorzystać potencjał środków unijnych w celu budowania gospodarki niskoemisyjnej w polskich regionach:

---

**należy zapewnić, że środki publiczne nie będą wspierać żadnych inwestycji, które miałyby negatywny wpływ na wysiłki w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych; docelowo wszystkie wspierane interwencje powinny być co najmniej neutralne klimatycznie;**

---

**należy zapewnić, że efektywność energetyczna jako kierunek inwestycji środków unijnych zawsze otrzyma pierwszeństwo przed projektami budowy nowych instalacji do generacji energii lub**

**przedsięwzięciami budowy nowych sieci elektroenergetycznych, zgodnie z zasadą energy efficiency first;**

---

**należy wstrzymać wszelkie formy udzielania wsparcia finansowego na zakup, montaż lub modernizację instalacji wykorzystujących paliwa kopalne oraz wprowadzić skuteczne mechanizmy, które zapewnią zrównoważone pochodzenie biomasy wykorzystywanej na cele energetyczne;**

---

**należy realokować środki, aby finansować przede wszystkim nowoczesne, innowacyjne i czyste technologie energetyczne zamiast infrastruktury transportowej, publicznej i energetycznej prowadzącej do długoterminowego efektu lock-in polskiej gospodarki**

---

w wysokoemisyjnym modelu wzrostu;

---

należy przyjąć lepsze wskaźniki, które powinny wskazywać na ambicję województwa, a nie na absolutne minimum, oraz wybrać wskaźniki jak najlepiej opisujące jakościową zmianę osiągniętą dzięki funduszom unijnym;

---

należy również zapewnić wysoką jakość partnerstwa pomiędzy instytucją wdrażającą regionalny program operacyjny a organizacjami pozarządowymi rzeczywiście działającymi na rzecz ochrony środowiska w danym regionie, aby realizowane były wyłącznie najlepsze projekty, które nie zagrażają środowisku naturalnemu ani możliwościom rozwoju przyszłych pokoleń.



*Fundusze Europejskie w regionach na ochronę środowiska  
i zrównoważony rozwój.*

*Przekrojowa ocena 16 Regionalnych Programów Operacyjnych  
i Szczegółowych Opisów Osi Priorytetowych.*

---

# **Adaptacja do zmian klimatu**

***Marta Wiśniewska***

## WPROWADZENIE

---

**Wpływ zmian klimatu będzie w najbliższych latach coraz bardziej odczuwalny niezależnie od skuteczności podejmowanych działań łagodzących i rzeczywistego scenariusza ocieplenia.** Zmiany klimatu stanowią realne zagrożenie dla społecznego i gospodarczego rozwoju wielu krajów, w tym także Polski, dlatego społeczność międzynarodowa oraz rządy państw od wielu lat rozważają istotną kwestię odpowiedniego dostosowania się do obecnych i przyszłych skutków tych zmian. Mając na względzie szczególny charakter skutków zmiany klimatu na terytorium Unii Europejskiej i ich szeroki zakres, środki w zakresie przystosowania muszą być podejmowane na wszystkich poziomach – lokalnym, regionalnym i krajowym.

W roku 2009 Komisja Europejska opublikowała dokument Biała księga. Adaptacja do zmian klimatu: europejskie ramy działania<sup>4</sup> UE na lata 2009–2012. W ramach europejskiej polityki adaptacyjnej w 2013 roku opracowano i upubliczniono unijną strategię adaptacji do zmian klimatu<sup>5</sup>. W strategii tej określono ramy i mechani-

zmy służące lepszemu przygotowaniu Europy na skutki zmian klimatu w perspektywie krótko- i długoterminowej. Założono osiągnięcie tego celu poprzez wsparcie działań państw członkowskich UE w dziedzinie adaptacji i zarządzania ryzykiem, jakim są zmiany klimatu, a także poprzez uodpornienie najważniejszych sektorów gospodarczych na ich skutki.

Rząd Polski przyjął stanowisko w sprawie Białej księgi w marcu 2010 roku, podejmując decyzję o potrzebie opracowania krajowej strategii adaptacji dla sektorów i obszarów wrażliwych na zmiany klimatu. Opracowanie Strategicznego planu adaptacji dla sektorów i obszarów wrażliwych na zmiany klimatu do roku 2020 z perspektywą do roku 2030 (SPA2020) wpisuje się we wdrażanie celu nadrzędnego Białej księgi oraz Strategii adaptacji do zmian klimatu UE, jakim jest poprawa odporności państw członkowskich na aktualne i oczekiwane zmiany klimatu poprzez lepsze przygotowanie do ekstremalnych zjawisk pogodowych i obniżanie kosztów społeczno-gospodarczych związanych z ich skutkami.

SPA2020 zawiera zestaw kierunkowych działań adaptacyjnych do roku 2020 dla sektorów i obszarów wrażliwych na zmiany klimatu w nawiązaniu do krajowych zintegrowanych strategii rozwoju i w celu osiągnięcia poprawy odporności gospodarki i społeczeństwa na zmiany klimatu i zmniejszenia strat z tym związanych. W dokumencie opisano różne grupy działań adaptacyjnych, w tym m.in. obejmujących zarówno przedsięwzięcia

**Mając na względzie szczególny charakter skutków zmiany klimatu na terytorium Unii Europejskiej i ich szeroki zakres, środki w zakresie przystosowania muszą być podejmowane na wszystkich poziomach – lokalnym, regionalnym i krajowym.**

---

techniczne (np. budowę niezbędnej infrastruktury przeciwpowodziowej i ochrony wybrzeża), jak i nietechniczne, w tym zmiany regulacji prawnych (np. zmiany w systemie planowania przestrzennego ograniczające możliwość zabudowy terenów zagrożonych powodzią, podtopieniami i osuwiskami oraz bardziej elastyczne procedury szybkiego reagowania na klęski żywiołowe), i wdrożenie systemów monitoringu odnoszących się do poszczególnych dziedzin i obszarów. W SPA2020 zwraca się uwagę na generalne zasady:

- **minimalizacja podatności na ryzyko** związane z zmianami klimatu m.in. przez uwzględnianie tego aspektu na etapie planowania inwestycji;
- **niezbędne przygotowanie instytucji publicznych do niesienia pomocy** poszkodowanym w katastrofach wywołanych zmianami klimatycznymi (powódzie, susze, fale upałów) m.in. poprzez opracowanie planów szybkiego reagowania;

- **uwzględnianie efektywności kosztowej** przy ustalaniu priorytetów w realizowanych działaniach;

- **priorytetowe przygotowanie się na przeciwdziałanie zagrożeniom** zdrowia i życia ludzi oraz szkodom, których skutki mogą być nieodwracalne (np. w postaci utraty dóbr kultury, rzadkich ekosystemów).

Ponieważ działania dostosowujące do zmian klimatu wiążą się z ogromnymi kosztami, muszą być obciążone minimalnym ryzykiem niepowodzenia. Zmiany klimatu należy postrzegać jako potencjalne ryzyko, które powinno być brane pod uwagę, podobnie jak brane pod uwagę są ryzyka np. o charakterze makroekonomicznym przy tworzeniu mechanizmów regulacyjnych, polityk, programów i planów inwestycyjnych. Ważnym elementem jest również uświadamianie społeczeństwa o konieczności adaptacji do zmian klimatu, nie tylko na poziomie ogólnospołecznym, ale także w ich gospodarstwach domowych.

---

**Ponieważ działania dostosowujące do zmian klimatu wiążą się z ogromnymi kosztami, muszą być obciążone minimalnym ryzykiem niepowodzenia.**

---

---

SPA2020 wskazuje też ramy finansowania realizacji działań adaptacyjnych w perspektywie 2020 roku uwzględniające możliwości, jakie stwarzają fundusze UE na lata 2014–2020<sup>6</sup> – przy szacunkowych kosztach zaniechania tych działań do roku 2020: 86 mld złotych, a w latach 2021–2030 dodatkowo 119 mld złotych<sup>7</sup>.

Biorąc pod uwagę powyższe, regionalne programy operacyjne są kluczowym narzędziem wdrażania Strategii adaptacji do zmian klimatu UE i SPA2020. Działaniom w tym zakresie przypisany jest priorytet inwestycyjny: „Wspieranie inwestycji ukierunkowanych na konkretne rodzaje zagrożeń przy jednoczesnym zwiększeniu odporności na klęski i katastrofy i rozwijaniu systemów zarządzania klęskami i katastrofami” (PI 5b). Zapisy programów i ich uszczegółowień oraz dobór kryteriów wyboru projektów mogą zagwarantować skierowanie istotnej części środków EFRR<sup>8</sup> na działania adaptacyjne nie tylko w gospodarce wodnej, ale i w innych sektorach (horyzontalnie), realizację inwestycji odpornych na zmiany klimatu czy przy zastosowaniu mechanizmu cross-financin-

gu skierowanie środków EFS<sup>9</sup> na działania informacyjno-edukacyjne w zakresie adaptacji do zmian klimatu. Mogą też niestety spowodować, że szansa na istotne działania przystosowujące regiony do skutków tych zmian zostanie zmarnowana.

<sup>6</sup>Opracowanie i przyjęcie SPA2020 było elementem warunkowości ex-ante w obszarze gospodarki wodnej (dla programów operacyjnych wykorzystujących środki Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego).

<sup>7</sup>Prognozy dotyczące kosztów w UE przywoływane przez Europejską Agencję Środowiska mówią o kilku mld euro rocznie w perspektywie krótkoterminowej i dziesiątkach mld w perspektywie długoterminowej.

<sup>8</sup>Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego.

<sup>9</sup>Europejski Fundusz Społeczny.

## STRATEGIA ADAPTACJI DO ZMIAN KLIMATU UE I SPA2020 A REGIONALNE PROGRAMY OPERACYJNE NA LATA 2014-2020<sup>10</sup>

Przegląd regionalnych programów operacyjnych (RPO) i szczegółowych opisów osi priorytetowych tych programów (SzOOP) wskazuje, że część województw nie dostosowała ram wsparcia planowanych działań do zapisów SPA2020 wskazujących kroki do podjęcia w każdym z nich<sup>11</sup>. Przede wszystkim RPO nie odzwierciedlają preferencji SPA2020: „Ważne jest, aby działania służące ochronie przeciwpowodziowej w pierwszej kolejności wykorzystywały najmniej inwazyjne dla środowiska rozwiązania, w szczególności nietechniczne metody ochrony przeciwpowodziowej”. Zarówno unijna Strategia adaptacji do zmian klimatu, jak i SPA2020 kładą nacisk na rozwiązania oparte na potencjale ekosystemów z zakresu renaturyzacji cieków wodnych i zwiększania zdolności retencyjnych dolin rzecznych<sup>12</sup>.

Paradoksalnie, najlepsze zapisy w tym zakresie znaleźć można w programie województwa podlaskiego, które w ogóle nie wybrało PI 5b do realizacji. Program zakłada, że objęte wsparciem środków EFRR<sup>13</sup> zostaną działania związane z ochroną dolin rzecznych i mokradeł będących obsza-

rami naturalnej retencji wodnej oraz z odbudową naturalnej retencji, renaturyzacją rzek i dolin rzecznych.

Większość województw<sup>14</sup> stawia jednak na retencję sztuczną. Co najmniej w dwunastu regionach zaplanowano budowę, przebudowę i modernizację zbiorników i urządzeń piętrzących, przy czym tylko w połowie z nich dodatkowo zaplanowano inwestycje w rozwój retencji naturalnej. Oczywiście tego typu inwestycji w urządzenia wodne nie można a priori uznać za sprzeczne ze SPA2020. Sprzeczne z tym strategicznym dokumentem jest jednak ignorowanie w wielu województwach priorytetów w zakresie retencji opartej na ekosystemach, efektywności kosztowej, presji na środowisko, jakie wywołuje realizacja nowych obiektów przeciwpowodziowych czy retencyjnych. Poza przywołanym województwem podlaskim na rozwój retencji naturalnej wspierany przez EFRR przynajmniej w pewnym zakresie stawiają m.in. województwa: dolnośląskie, kujawsko-pomorskie, lubelskie, łódzkie, małopolskie, mazowieckie, podkarpackie, warmińsko-mazurskie.

<sup>10</sup> Analizy SzOOP dokonano na podstawie następujących wersji dokumentów: województwo dolnośląskie – wersja z 4 marca 2015, kujawsko-pomorskie – wersja 2.0 z 22 lipca 2015, lubelskie – wersja z 9 kwietnia 2015, lubuskie – wersja z marca 2015, łódzkie – uszczegółowienie dla Osi Priorytetowej V – Ochrona środowiska w wersji stanowiącej załącznik do Uchwały Nr 799/15 Zarządu Województwa Łódzkiego, małopolskie – wersja z maja 2015, mazowieckie – Załącznik Nr 1 do uchwały Nr 1405/89/15 Zarządu Województwa Mazowieckiego z 27 października 2015, opolskie – Załącznik do uchwały nr 1571/2015 Zarządu Województwa Opolskiego z 30 grudnia 2015, podkarpackie – wersja z 8 września 2015, podlaskie – wersja ze stycznia 2015, pomorskie – wersja z 30 czerwca 2015, śląskie – wersja z maja 2015, świętokrzyskie – wersja z 3 lipca 2015, warmińsko-mazurskie – wersja z 22 grudnia 2015, wielkopolskie – wersja 1.2 z kwietnia 2015, zachodniopomorskie – wersja z 23 marca 2015.

<sup>11</sup> Zob. np. [http://klimada.mos.gov.pl/?page\\_id=269](http://klimada.mos.gov.pl/?page_id=269)

<sup>12</sup> Preferencji dla projektów o potencjał ekosystemów nie zawierają też stanowiące element SzOOP listy wskaźników rezultatu i produktu czy przede wszystkim kryteria wyboru projektów, nie odzwierciedlają ich też przypisane poszczególnym działaniom alokacje środków.

<sup>13</sup> W ramach priorytetu inwestycyjny 6d: ochrona i przywrócenie różnorodności biologicznej, ochrona i rekultywacja gleby oraz wspieranie usług ekosystemowych, także poprzez Program „Natura 2000” i zieloną infrastrukturę.

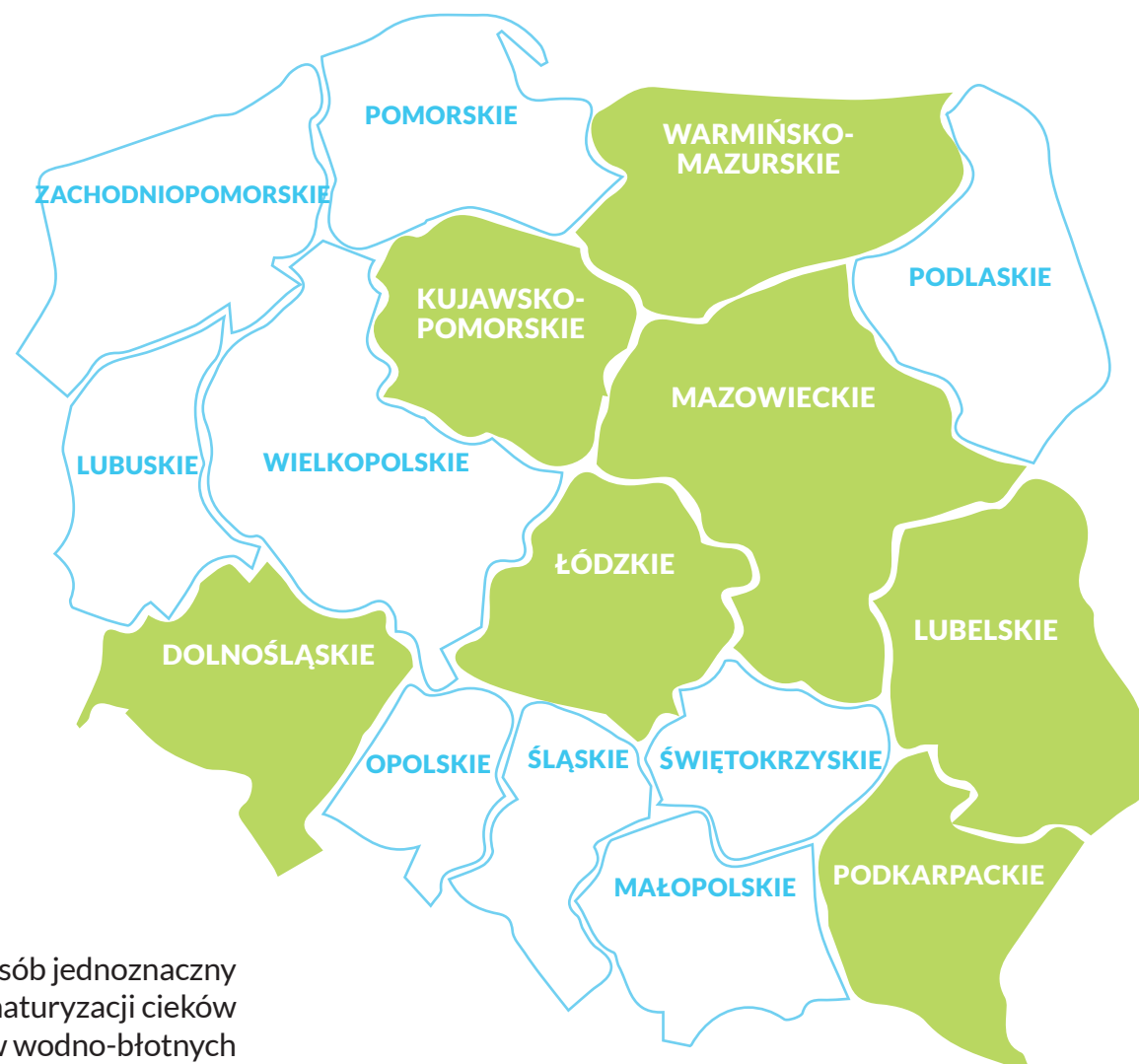
<sup>14</sup> Należy zaznaczyć, że w niektórych województwach zapisy RPO i SzOOP są zbyt enigmatyczne, by jednoznacznie na ich podstawie ustalić, jakiego rodzaju projektu będą wspierane.

W województwie warmińsko-mazurskim zaplanowano wsparcie m.in. zabiegów fitomelioracyjnych oraz zalesień w celu zwiększania retencji gruntowej.

Zbiorniki suche lub poldery, efektywne kosztowo także w zakresie kosztów środowiskowych, objęte wsparciem RPO mogą zostać m.in. w województwach: lubelskim, lubuskim, opolskim, podkarpackim i świętokrzyskim.

Dodatkowo, poza brakiem wsparcia dla rozwoju naturalnej retencji w wielu województwach, w kilku niepokoić mogą te zapisy dokumentów strategicznych, które wskazują na możliwość objęcia wsparciem projektów oddziałujących negatywnie na ekosystemy wodne i od wód zależne lub nieefektywnych, kontrproduktywnych w stosunku do celu, jakim jest ograniczenie ryzyka wstąpienia powodzi i suszy.

**Mapa 2:** Województwa, których RPO w sposób jednoznaczny wskazują na możliwość wspierania projektów renaturyzacji cieków wodnych, terenów zalewowych lub obszarów wodno-błotnych



W województwach dolnośląskim i lubuskim zapisy dokumentów strategicznych dopuszczają regulację cieków wodnych, a przecież (poza upośledzeniem funkcjonowania ekosystemów) jest ona związana ze zwiększaniem ryzyka wystąpienia powodzi na odcinkach cieków i ich dolin zlokalizowanych poniżej, przesuszając obszar doliny na regulowanym odcinku. Wsparcie budowy wielofunkcyjnych zbiorników retencyjnych zaplanowano w województwie świętokrzyskim, które w kontekście wyzwań adaptacyjnych są rozwiązaniem suboptymalnym ze względu na małą pojemność powodziową wynikającą z całkowitej objętości i wielofunkcyjności oraz na potencjalne istotne negatywne oddziaływanie na ekosystemy wodne i od wód zależne.

W województwie śląskim adaptacja do zmian klimatu wspierana jest w ramach RPO jedynie w zakresie wsparcia sprzętowego służb ratowniczych.

W województwie mazowieckim i podkarpackim zaplanowano, co należy ocenić pozytywnie, wsparcie rozbiórki obiektów

(w tym budowli przeciwpowodziowych), których technologiczna żywotność dobiegła końca lub które zagrażają bezpieczeństwu ekologicznemu lub społecznemu np. mogą spowodować spiętrzenie fali powodziowej.

Mniej niż połowa województw zaplanowała działania wychodzące naprzeciw zidentyfikowanemu w SPA2020 problemowi skutków zmian klimatu w miastach – obszarach z dużą gęstością zaludnienia, wrażliwych w stosunku do terenów nieurbanizowanych, gdzie temperatura jest wyższa nawet o 10°C, a opady roczne o 10–15%)<sup>15</sup>. Działania związane z zagospodarowaniem wód opadowych i roztopowych w miastach zaplanowano (w ramach RPO) m.in. w województwach: dolnośląskim, łódzkim, pomorskim, warmińsko-mazurskim, wielkopolskim i zachodniopomorskim. Dodatkowo w Dolnośląskim i Wielkopolskim dostrzega się w obszarach zurbanizowanych konieczność zamiany powierzchni nieprzepuszczalnych na przepuszczalne czy też konieczność „opóźnienia, spowolnienia odpływu”.

W województwie pomorskim, co należy promować jako dobrą praktykę, zaplanowano wsparcie dla „budowy indywidualnych systemów zatrzymywania i zagospodarowania wód opadowych i roztopowych w miejscu ich powstawania w ramach miniprogramów przygotowywanych przez gminy lub stowarzyszenia założone przez mieszkańców”.

**Ponieważ działania dostosowujące do zmian klimatu wiążą się z ogromnymi kosztami, muszą być obciążone minimalnym ryzykiem niepowodzenia.**

---

**Żadne z województw, mimo że niektóre z nich deklaracje w tym zakresie opisały w RPO, nie wdraża mechanizmów zabezpieczających przed realizacją infrastruktury nieodpornej na skutki zmian klimatu czy zwiększającej ryzyko wystąpienia negatywnych skutków.**

---

Rozwój systemów prognozowania, monitorowania, ostrzegania czy reagowania wspierany będzie w ramach RPO większości województw.

Tylko w ¼ województw<sup>16</sup> elementem projektów adaptacyjnych mogą być działania informacyjno-edukacyjne skierowane do mieszkańców regionu – odbiorców poszczególnych przedsięwzięć wspieranych w ramach mechanizmu. W takiej samej liczbie województw<sup>17</sup> zaplanowano wsparcie ukierunkowane na podnoszenie kompetencji odpowiedzialnych za funkcjonowanie systemów prognozowania, monitorowania, ostrzegania i reagowania na klimatyczne zjawiska ekstremalne. Wydaje się, że jedynie dwa województwa, dolnośląskie i wielkopolskie, widzą korzyści z tego typu działań, które wzmacniają rezultaty realizowanych projektów i zapewniają długofalowe skutki.

Analiza istniejących kryteriów wyboru projektów wykazuje, że żadne z województw, mimo że niektóre z nich deklaracje w tym zakresie opisały w RPO, nie wdraża mechanizmów zabezpieczających

przed realizacją infrastruktury nieodpornej na skutki zmian klimatu czy zwiększającej ryzyko wystąpienia negatywnych skutków.

<sup>16</sup> Tu: dolnośląskie, kujawsko-pomorskie, pomorskie, wielkopolskie.

<sup>17</sup> Tu: dolnośląskie, małopolskie, opolskie, wielkopolskie.



## REKOMENDACJE

---

Możliwość wprowadzania w SzOOP typów projektów możliwych do objęcia wsparciem i dopuszczalności stosowania cross-finansingu jest ograniczona zapisami RPO. Nie znaczy to jednak, że w niektórych województwach nie należy podjąć wysiłku zmiany RPO na etapie przeglądu śródkresowego, mając na uwadze rozwój naturalnej retencji preferowany w SPA2020, efektywność kosztową rozwiązań z tego zakresu, konieczność podjęcia działań na obszarach miejskich oraz wzmocnienie rezultatów projektów adaptacyjnych przez szerokie działania informacyjno-edukacyjne skierowane także do mieszkańców regionu.

Zapewnienie horyzontalnego wdrażania podejścia adaptacyjnego i wyeliminowania projektów zwiększających ryzyko wystąpienia powodzi i suszy możliwe jest na poziomie kryteriów wyboru projektów, a więc w każdym momencie wdrażania RPO. W związku z tym województwa powinny podjąć pilne kroki na rzecz wprowadzenia dodatkowych kryteriów dopuszczających projekty infrastrukturalne do realizacji w ramach regionalnych programów operacyjnych.

Poniżej przedstawiono rekomendacje mogące przyczynić się do efektywnego wydatkowania środków UE w ramach RPO oraz wykorzystania ich do kompleksowego i szerokiego wdrażania SPA2020 i europejskiej polityki adaptacyjnej.

### ROZWIĄZANIA OPARTE NA POTENCJALE EKOSYSTEMÓW

W województwach, które nie zaplanowały wsparcia dla rozwoju retencji naturalnej, należy na etapie przeglądu śródkresowego wprowadzić zmiany rozszerzające typy projektów możliwych do objęcia wsparciem EFRR, z uwzględnieniem projektów możliwych do realizacji w czasie krótszym niż perspektywa 2014–2020. Katalog ten mógłby zostać rozszerzony np. o działania renaturyzacyjne polegające m.in. na wyłączeniu z eksploatacji urządzeń wodnych (przywracając naturalny reżim hydrologiczny cieków), fitomelioracje, tworzenie terenów zielonych. Tam gdzie zaplanowano rozwój retencji naturalnej,

należy wprowadzić preferencję dla tego wsparcia (przesunąć akcenty z inwestycji w urządzenia wodne). Należy bezwzględnie zrezygnować z regulacji rzek i potoków.

---

### DZIAŁANIA W MIASTACH

W województwach, które nie zaplanowały działań adaptacyjnych na obszarach miejskich, na etapie przeglądu śródkresowego należy wprowadzić do RPO i SzOOP odpowiednie typy projektów możliwe do zrealizowania w skróconej perspektywie finansowej (po przeglądzie). Wsparciem objąć należy: tworzenie powierzchni retencyjnych, spowalniających spływ powierzchniowy (tereny zielone, zielone dachy, oczka wodne itp.) i renaturyzację powierzchni nieprzepuszczalnych.

---

### WSPARCIE DZIAŁAŃ INDYWIDUALNYCH

Wzorem województwa pomorskiego

pozostałe regiony powinny wprowadzić do katalogu projektów objętych wsparciem RPO działania polegające na budowie indywidualnych systemów zatrzymywania i zagospodarowania wód opadowych i roztopowych w miejscu ich powstawania w ramach miniprogramów przygotowywanych przez gminy lub stowarzyszenia założone przez mieszkańców. Wprowadzenie tego typu projektów do RPO na etapie przeglądu śródkresowego nie będzie zagrożeniem dla wdrażania programów ze względu na fakt krótkiego terminu ich realizacji (mała skala inwestycji).

### **PODNOSENIE ŚWIADOMOŚCI I KOMPETENCJI**

Należy umożliwić<sup>18</sup> stosowanie mechanizmu cross-financingu w zakresie nabycia dodatkowych kompetencji związanych z obsługą systemów, urzędzeń zarządzania kryzysowego i sprzętu ratowniczego oraz kampanii informacyjno-edukacyjnych skiero-

wanych do społeczeństwa, podnoszących świadomość i kwalifikacje obywateli, co w przyszłości ułatwi zarządzanie kryzysowe. Mechanizm ten powinien wspierać nie tylko podnoszenie świadomości i kwalifikacji obywateli, lecz także adaptację do zmian klimatu, w tym roli ekosystemów wodnych i od wód zależnych. Należy przyjąć, iż wartość cross-finansowania unijnego w ramach projektu. Zaplanowanie wsparcia na podnoszenie umiejętności, kwalifikacji, a w przypadku społeczeństwa – także na podnoszenie świadomości i indywidualnych kompetencji mieszkańców – w zakresie zagrożeń związanych ze zmianami klimatu oraz roli ekosystemów wodnych i od wód zależnych zwiększy efekty projektu, akceptację społeczeństwa dla podejmowanych działań oraz pozwoli na utrzymanie jego pozytywnych rezultatów w dłuższej perspektywie.

### **HORYZONTALNOŚĆ DZIAŁAŃ ADAPTACYJNYCH**

Wobec wyzwań związanych ze skutkami zmian klimatu, mając na względzie konieczność kompleksowego wdrażania działań adaptacyjnych do zmian klimatu i łagodzących skutki tych zmian oraz wyeliminowania działań kontrproduktywnych dla wszystkich osi priorytetowych, do wszystkich działań i poddziałań należy dodać 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 stwarza niebezpieczeństwo nietrwałości projektu, braku efektywności wsparcia EFRR i zwiększenia wielkości strat spowodowanych powodzią w przyszłości. W przypadku inwestycji liniowych przecinających

---

obszary szczególnego zagrożenia powodzią należy sprawdzić, czy planowane zastosowania techniczne (konstrukcyjne) spowodują, że inwestycje będą 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 jego poziom. Pozwoli to zapewnić trwałość projektów, przyczyni się do efektywnego wsparcia EFRR i zmniejszy przyszłe straty spowodowane powodzią w regionie.

Dodatkowo, należy wprowadzić kryterium sprawdzające, czy dana inwestycja nie jest kontrproduktywna w stosunku do celów łagodzących skutki zmian klimatu i podejmowanych działań adaptacyjnych (na skutek rozwiązań lokalizacyjnych lub projektowych). W toku oceny należałoby odpowiedzieć na pytanie, czy inwestycja

nie zwiększa lokalnie i ponadlokalnie ryzyka wystąpienia powodzi i 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).

---

**Przedstawione na mapach zagrożenia powodziowego obszary stanowią podstawę do planowania zagospodarowania przestrzennego.**

---

*Fundusze Europejskie w regionach na ochronę środowiska  
i zrównoważony rozwój.*

*Przekrojowa ocena 16 Regionalnych Programów Operacyjnych  
i Szczegółowych Opisów Osi Priorytetowych.*

---

# **Ochrona przyrody i edukacja ekologiczna**

***Krzysztof Smolnicki***

## WPROWADZENIE

---

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 tys. w przypadku roślin oraz około 35 tys. w przypadku zwierząt.

Wyniki prowadzonego monitoringu wskazują, że w przypadku siedlisk przyrodniczych w najgorszym stanie znajdują się zbiorowiska półnaturalne, zagrożone odłogowaniem lub intensyfikacją użytkowania rolniczego, oraz siedliska wrażliwe na zmiany warunków hydrologicznych. Ich zły stan wpływa również na pogorszenie warunków ochrony populacji gatunków zwierząt i roślin z nimi powiązanych. Umowa Partnerstwa wskazuje na potrzebę podjęcia wielu działań służących zahamo-

waniu spadku różnorodności biologicznej, mając na względzie nasilające się zagrożenia dla różnorodności biologicznej, typowe dla procesów cywilizacyjnych. Zapisy Umowy, koncentrujące się na konieczności powstrzymania procesu utraty różnorodności biologicznej, zwracają także uwagę na potrzebę wzmacniania potencjału rozwoju gospodarczego i społecznego przez 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 (POLiŚ), dotyczy będzie systemu krajowego, ze szczególnym uwzględnieniem obszarów Natura 2000 i parków narodowych. Z kolei wsparcie przez RPO dotyczyć ma poziomu regionalnego, ze szczególnym uwzględnieniem parków krajobrazowych i rezerwatów.

Wnioski z przeprowadzonych analiz dotychczasowego wykorzystania środków

na cele ochrony bioróżnorodności w RPO w perspektywie finansowej 2007–2013 wskazują, że udzielone wsparcie było znikome w stosunku do potrzeb. Ograniczeniem efektywnego wsparcia ochrony przyrody były w poprzednim okresie programowania 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 RPO. 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.

Udział organizacji ekologicznych w procesie konsultacji społecznych RPO 2014–2020 wpłynął na poprawę części

## ŚRODKI NA OCHRONĘ BIORÓŻNORODNOŚCI I EDUKACJĘ EKOLOGICZNĄ

---

dokumentów odnoszących się do ochrony przyrody oraz edukacji ekologicznej. W dalszym ciągu pojawiają się zapisy ograniczające możliwość wykorzystania środków na ochronę bioróżnorodności. Istotne będą również w praktyce ustalenia dotyczące organizacji naborów konkursowych, zasad kwalifikowalności kosztów oraz oczywiście kryteria wyboru projektów.

Wysokość przewidywanych środków mających służyć ochronie różnorodności biologicznej w ramach RPO na lata 2014–2020 jest niewystarczająca w stosunku do istniejących wyzwań. Przewidywana wysokość wsparcia nie zapewni realizacji niezbędnych na poziomie regionalnym działań oraz wdrożenia strategicznego dla tego obszaru dokumentu rządowego pt. „Program 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 6d 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 2,45% do zaledwie 0,09% całkowitej alokacji środków europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) i europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) w RPO na lata 2014–2020.

Liderem w wysokości alokacji na działania dotyczące ochrony bioróżnorodności jest województwo warmińsko-mazurskie, które na ten cel zabezpieczyło kwotę 42 344 967 euro. Co ciekawe, województwo to w poprzednim okresie programowania (2007–2013) na ochronę przyrody przeznaczyło najmniejszą ze wszystkich regionów pułęśrodkówunijnych. Obecne „przyrodnicze” zaangażowanie województwa warmińsko-mazurskiego

---

**Mając na względzie szczególny charakter skutków zmiany klimatu na terytorium Unii Europejskiej i ich szeroki zakres, środki w zakresie przystosowania muszą być podejmowane na wszystkich poziomach – lokalnym, regionalnym i krajowym.**

---

---

można zinterpretować jako rezultat krytycznych uwag środowisk ekologicznych oraz jako chęć nadrobienia zaległości, którą należy ocenić zdecydowanie pozytywnie. Z drugiej strony, warto jednak zwrócić uwagę na fakt, że część tych środków przeznaczonych może być na realizację zadań służących ochronie i osiągnięciu co najmniej dobrego stanu jednolitych części wód jezior, m.in. poprzez ich rekultywację (w pierwszej kolejności w powiązaniu z funkcją uzdrowiskową województwa). Preferowanie przedsięwzięć związanych z funkcją uzdrowiskową województwa w ramach działania dotyczącego ochrony różnorodności biologicznej jest nieadekwatne i sprzeczne z zasadą celowości wydatkowania funduszy. Znaczącą kwotę na ochronę przyrody w RPO przewidziało również województwo opolskie: 22 800 000 euro na ten cel stanowi 2,41% alokacji wsparcia ze strony programu.

Zdecydowanie najmniej na ochronę bioróżnorodności w RPO zamierza przeznaczyć województwo mazowieckie. Pieniądze na ten cel, w wysokości 1 839 256 euro stanowią zaledwie 0,09% środków

unijnych przewidzianych na program! Tak znikome wsparcie nie jest uzasadnione jakkolwiek analizą potrzeb. Znaczne dysproporcje w przeznaczaniu środków na ochronę przyrody i powiązaną z nią edukację ekologiczną w poszczególnych województwach nie wydają się skorelowane z walorami przyrodniczymi i potrzebą ich ochrony. Trudno znaleźć również ich uzasadnienie w dokumentach strategicznych typu „Program ochrony i zrównoważonego użytkowania różnorodności biologicznej wraz z planem działań na lata 2014–2020”.

---

**Znaczne dysproporcje w przeznaczaniu środków na ochronę przyrody i powiązaną z nią edukację ekologiczną w poszczególnych województwach nie wydają się skorelowane z walorami przyrodniczymi i potrzebą ich ochrony.**

---



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 tzw. kodom interwencji<sup>19</sup>. 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 finansowanie to tylko pozornie służyć będzie ochronie przyrody.

**Mapa 3:** Pieniądze na przyrodę – udział środków przeznaczonych na działania dotyczące ochrony bioróżnorodności (i powiązanej z nią edukacji ekologicznej) w ramach całkowitej alokacji środków unijnych w RPO 2014–2020



---

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 działania są oczywiście ważne, jednak celem dokonywanej ze środków publicznych interwencji powinno być ustalenie priorytetów i właściwych proporcji.

Poniższy wykres prezentuje środki w RPO w działaniach „przyrodniczych” które planowane są w programach na rzeczywistą czynną ochronę przyrody w ramach kategorii interwencji kod 085: Ochrona i zwiększanie różnorodności biologicznej, ochrona przyrody i zielona infrastruktura oraz kod 086: Ochrona, regeneracja i zrównoważone wykorzystanie

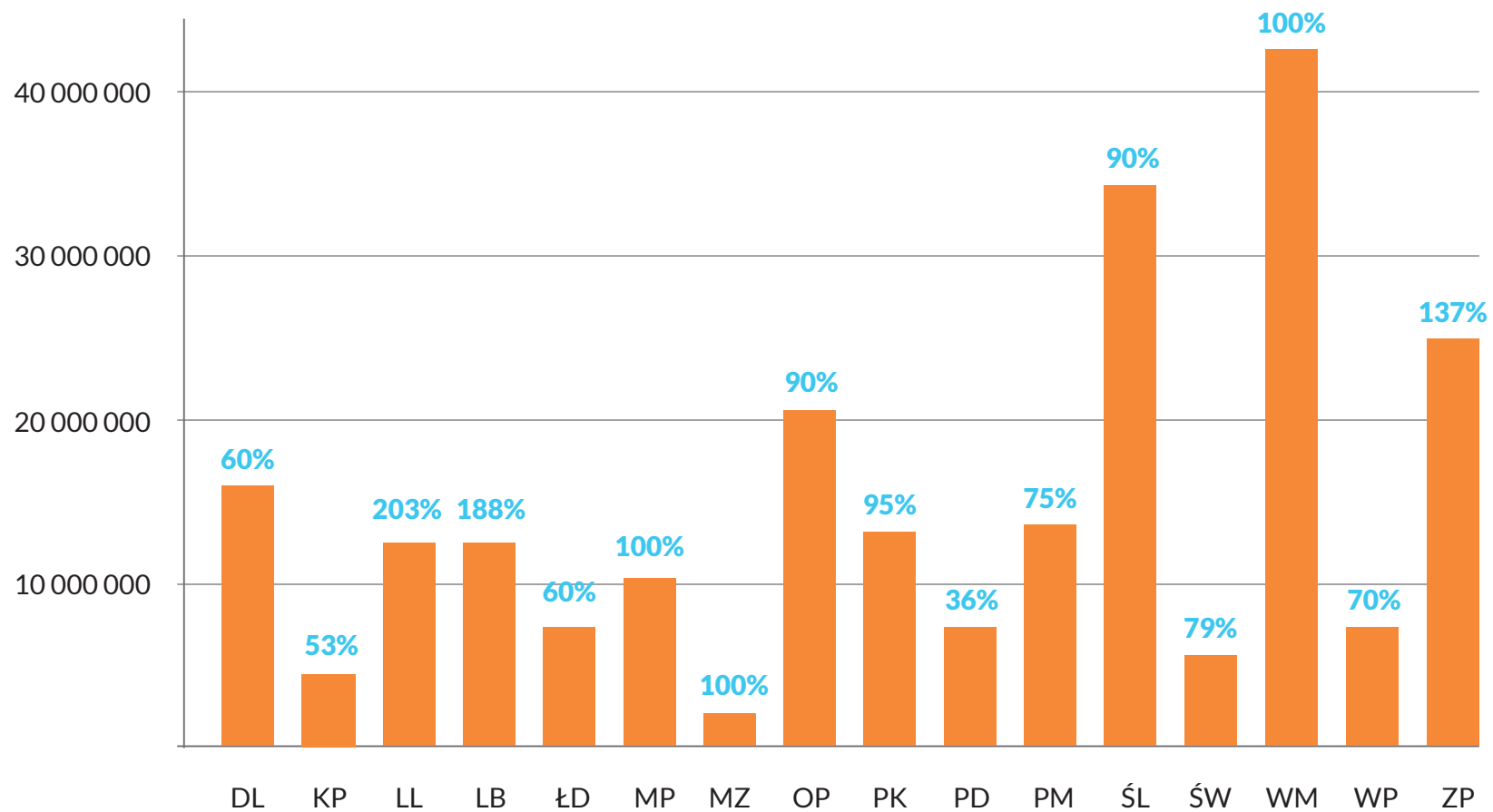
obszarów Natura 2000 (w części województw: łódzkim, warmińsko-mazurskim i wielkopolskim).

W przypadku trzech województw (lubelskiego, lubuskiego, zachodniopomorskiego) środki na czynną ochronę przyrody przekraczają alokacje na działania proprzyrodnicze w RPO. Potencjalnie mogłaby to być dobra tendencja wskazująca możliwość czynnej ochrony przyrody również w innych działaniach. Jednak analiza zapisów RPO i SzOOP w tych województwach nasuwa wątpliwości na temat możliwości zapewnienia czynnej ochrony przyrody w działaniach pozaprzyrodniczych. Dla faktycznej realizacji takiego celu konieczne byłoby przyjęcie adekwatnych metod, np. przez przyjęcie preferencji dla projektów zawierających elementy czynnej ochrony przyrody aplikujących do działań pozaprzyrodniczych bądź też ogłoszenie oddzielnych konkursów przyrodniczych w obrębie szerzej zdefiniowanych działań.

---

**Planowane działania są oczywiście ważne, jednak celem dokonywanej ze środków publicznych interwencji powinno być ustalenie priorytetów i właściwych proporcji.**

---



**Wykres 3:** Procent rzeczywistego wsparcia dla przyrody – wysokość środków przeznaczonych w obrębie działań „przyrodniczych” (i powiązanej z nią edukacji ekologicznej) przeznaczonych faktycznie na czynną ochronę przyrody

■ Kwota w RPO na działania dotyczące bioróżnorodności (Euro)  
100% Procent środków na ochronę bioróżnorodności (kod 085 i 086) z działań „przyrodniczych”

## JAKIE DZIAŁANIA SĄ MOŻLIWE DO SFINANSOWANIA Z RPO

---

### OCHRONA PRZYRODY

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

Spora część zapisów w RPO pojawiła się w związku z tzw. linią demarkacyjną pomiędzy poziomem krajowym (POLiŚ) i regionalnym (RPO). Konieczność rozdzielności finansowania (tzw. demarkacji) projektów z poszczególnych funduszy unijnych wynika z ogólnych zasad. W Polsce propozycje podziału demarkacyjnego, pomiędzy szczeblem krajowym i regionalnym, zaproponowało Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (obecnie Ministerstwo Rozwoju), udostępniając władzom regionalnym kolejne projekty dokumentu odnoszącego się do linii demarkacyjnej. I choć rozsyłany projekt nigdy nie uzy-

skwał statusu dokumentu obowiązującego, jego zapisy odnośnie do typów projektów zostały przyjęte przez większość województw. Stąd też dalsza analiza odnosi się głównie do typów działań zaproponowanych w tzw. linii demarkacyjnej z uwagi na przyjęcie jej jako wiarygodny odnośnik przez regiony. W komentarzu do oceniającego procesu warto zwrócić uwagę na brak jawnego, odpowiedzialnego i strategicznego podejścia do wprowadzanych zmian. Zapisy niedostępnej publicznie „linii demarkacyjnej” (a właściwie jej projektu) zaprogramowały w znacznej mierze kształt funduszy na ochronę przyrody.

Część województw w typach projektów wskazuje (sformułowanie skopiowane z projektu „linii demarkacyjnej”) podniesienie standardu bazy technicznej lub wyposażenia parków krajobrazowych lub rezerwatów przyrody – zapisy takie znaleźć można w SzOOP w województwach łódzkim, opolskim, świętokrzyskim, warmińsko-mazurskim. Tak sformułowany typ projektów ogranicza beneficjentów do zarządzających parkami krajobrazowymi i rezerwatami. Właściwsze byłoby sfor-

mułowanie podniesienie standardu bazy technicznej lub wyposażenia na obszarze parków krajobrazowych lub rezerwatów przyrody służące realizacji ich celów ochrony, które umożliwiłoby realizację projektów przez innych beneficjentów, np. organizacje pozarządowe. W niektórych województwach zwrócić należy uwagę, że zapisy dotyczące infrastruktury rozumiane są bardzo technicznie i nie odnoszą się do pojęcia zielonej infrastruktury. Kuriozalny jest zapis w SzOOP województwa mazowieckiego, gdzie wśród przykładowych inwestycji infrastrukturalnych oprócz obiektów budowlanych wymienia się kontrowersyjne pod względem przyrodniczym pogłębienie i oczyszczanie naturalnych zbiorników wodnych.

Przykładem pozytywnego rozwiązania są zapisy SzOOP w województwie dolnośląskim przewidujące dofinansowywanie budowy i modernizacji niezbędnej infrastruktury (w tym zielonej infrastruktury) związanej z ochroną i przywróceniem właściwego stanu siedlisk przyrodniczych i gatunków (również na terenach chronionych. Tak zapisany typ projektów roz-

---

szerza ich zakres na rozwiązania pozabudowlane (np. korytarze ekologiczne) i nie preferuje niepotrzebnie jednego z typów beneficjentów.

**Przykładem pozytywnego rozwiązania są zapisy SzOOP w województwie dolnośląskim przewidujące dofinansowanie budowy i modernizacji niezbędnej infrastruktury (w tym zielonej infrastruktury) związanej z ochroną i przywróceniem właściwego stanu siedlisk przyrodniczych i gatunków (również na terenach chronionych).**

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 nie została wymieniona w RPO w czterech województwach: łódzkim, podlaskim, śląskim, świętokrzyskim. Celowe byłoby również uzupełnienie możliwości ochrony cennych siedlisk o zapis bezpośrednio odnoszący się do zwalczania gatunków inwazyjnych – obecnie takie działania uwzględniono tylko w trzech województwach: kujawsko-pomorskim, pomorskim i śląskim.

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 jedenastu województwach. Nie podważając zasadności budowy infrastruktury, należy jednak zwrócić uwagę, że przyznanie priorytetu inwestycji infrastrukturalnych może nie przynieść właściwego efektu przyrodniczego. Przykłady takiego inwestycyjne-

go podejścia można znaleźć w niektórych projektach realizowanych w ramach RPO 2007–2013. Dla przykładu, żeby zrealizować cel przyrodniczy polegający na ochronie głuszca i cietrzewia w województwie lubelskim dokonywano remontów dróg leśnych.

Dlatego też zapisy w RPO dotyczące infrastruktury służącej ochronie przyrody powinny odnosić się do infrastruktury rozumianej szeroko, nie tylko jako inwestycje wymagające pozwolenia na budowę, w tym do tzw. zielonej infrastruktury: np. nasadzeń drzew, renaturyzacji rzek czy też odtwarzania siedlisk dla potrzeb przemieszczania się gatunków. Obecnie tylko w siedmiu województwach: dolnośląskim, kujawsko-pomorskim, lubelskim, łódzkim, podkarpackim, podlaskim 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 regionu, 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 w trzech RPO, w województwach kujawsko-pomorskim,

**Rozwój zielonej infrastruktury jest szczególnie ważny dla ochrony bioróżnorodności regionów, gdyż poprawia spójność sieci obszarów chronionych regionu, w tym ciągłość korytarzy ekologicznych o znaczeniu regionalnym i lokalnym.**

---

podlaskim i pomorskim.

Dwanaście województw (z 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 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, z wyjątkiem dolnośląskiego, śląskiego i zachodniopomorskiego. Z kolei inwentaryzacje przyrodnicze mogą być potencjalnie wspierane ze środków RPO w 12 województwach – oprócz dolnośląskiego, lubuskiego, mazowieckiego, śląskiego i za-

chodniopomorskiego. 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.

### **TURYSTYKA**

Turystyka w obecnej perspektywie finansowej – w przeciwieństwie do poprzedniej – nie może być samodzielными działaniami w RPO. Analiza zapisów programów wskazuje, że wszystkie województwa zamierzają w ramach działań dotyczących ochrony przyrody realizować przedsięwzięcia nakierowane na turystykę. W przypadku części regionów wsparcie rozwoju turystyki może znacząco ograniczać możliwość realizacji innych celów, związanych bezpośrednio z ochroną przyrody. Warto zwrócić w szczególności uwagę na te województwa, w których zna-

---

**Dobrym pomysłem zapewniającym rzeczywistą realizację projektów przyrodniczych jest wydzielenie poddziałań. Przykładem jest województwo zachodniopomorskie, gdzie w ramach osi priorytetowej IV Naturalne otoczenie człowieka wyróżniono w działaniach podpunkty: 4.3 Ochrona różnorodności biologicznej, 4.4 Wsparcie nieinfrastrukturalnych form ochrony przyrody, 4.5 Kształtowanie właściwych postaw człowieka wobec przyrody przez edukację, 4.6 Wsparcie infrastrukturalnych form ochrony przyrody i 4.7 Wsparcie ośrodków rehabilitacji dziko żyjących zwierząt.**

---

cząca część środków nie trafi na ochronę i zwiększanie różnorodności biologicznej, ochronę przyrody i zieloną infrastrukturę (kod interwencji 085). Również w pozostałych województwach, w których na czynną ochronę przewidziano większe środki, istnieje zagrożenie, że o ile nie będzie wydzielonych poddziałań lub konkursów na czynną ochronę przyrody, środki na przyrodę mogą w ramach wspólnych konkursów zostać skonsumowane na działania proturystyczne.

Dobrym pomysłem zapewniającym rzeczywistą realizację projektów przyrodniczych jest wydzielenie poddziałań. Przykładem jest województwo zachodniopomorskie, gdzie w ramach osi priorytetowej IV Naturalne otoczenie człowieka wyróżniono w działaniach podpunkty: 4.3 Ochrona różnorodności biologicznej, 4.4 Wsparcie nieinfrastrukturalnych form ochrony przyrody, 4.5 Kształtowanie właściwych postaw człowieka wobec przyrody przez edukację, 4.6 Wsparcie infrastrukturalnych form ochrony przyrody i 4.7 Wsparcie ośrodków rehabilitacji dziko żyjących zwierząt. Jednak analiza alokacji

na poddziałania proprzyrodnicze w województwie zachodniopomorskim wskazuje na niespójność wsparcia z celem, którym jest wzmocnienie mechanizmów ochrony różnorodności biologicznej w regionie. Na najbardziej potrzebne dla ochrony przyrody działania (ochrona in-situ) przeznaczono niewiele ponad 10% alokacji w ramach kodu 85 (na działanie 4.4 Wsparcie nieinfrastrukturalnych form ochrony przeznaczono tylko 2 885 000 euro). Kwota ta jest szczególnie niska w porównaniu z kwotą na działanie 4.6 Wsparcie infrastrukturalnych form ochrony przyrody i krajobrazu 14 655 000 euro (sens działania opiera się w dużej mierze na rozwoju produktu turystycznego, a nie na ochronie przyrody).

Należy brać pod uwagę, że atrakcyjności terenów cennych przyrodniczo towarzyszy wysoka wrażliwość ekologiczna, czyli podatność na zniszczenie. Realizacja przedsięwzięć dotyczących rozwoju infrastruktury turystycznej może przynosić 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.

Część województw zakłada jako rezultat wsparcia w priorytecie dotyczącym 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 nie mające praktycznie związku z celami

---

**Dobrymi przykładami dla innych mogą być zapisy dolnośląskiego SzOOP, w którym przewidywane do dofinansowania są projekty dotyczące wykorzystania i udostępniania lokalnych zasobów przyrodniczych (...) służące zmniejszeniu presji na obszary cenne przyrodniczo.**

---

ochrony przyrody.

Dobrymi przykładami dla innych mogą być zapisy dolnośląskiego SzOOP, w którym przewidywane do dofinansowania są projekty dotyczące wykorzystania i udostępniania lokalnych zasobów przyrodniczych (...) służące zmniejszeniu presji na obszary cenne przyrodniczo. Podobne zapisy zastosowano również w województwach: kujawsko-pomorskim, lubuskim, mazowieckim, podkarpackim, pomorskim, śląskim i świętokrzyskim.

Oczywiście zapisy w dokumentach programowych (typu SzOOP) nie gwarantują nieinwazyjnej i proprzyrodniczej turystyki. Co więcej, mogą być one tylko ogólnymi sformułowaniami, których celem jest pozyskanie środków na projekty turystyczne, a nie zmniejszenie presji turystyki na przyrodę – co powinno być celem RPO. Rzeczywistość pokaże praktyka: kryteria oceny projektów, sposób ich stosowania, rzeczywiste i mierzalne oddziaływanie na zmniejszenie antropopresji. Szczególnie istotne jest, aby nie mylić działań proprzyrodniczych w obrębie projektów turystycznych z projektami

promującymi walory przyrodnicze, które poprzez promocję zwiększyć mogą liczbę ludzi korzystających z przyrody, a co za tym idzie negatywne oddziaływanie. Przykładowo w SzOOP w województwie podlaskim przewiduje się dofinansowanie RPO inwestycji wykorzystujących naturalne zasoby przyrodnicze (...) – finansowanie uzależnione od bezpośredniego i silnego związania niniejszej interwencji z promowaniem ochrony różnorodności biologicznej. Zapis, najprawdopodobniej sensowny w zamierzeniu autorów, jest bardzo trudny w interpretacji. Kładzie on również nacisk na promowanie, nie zaś na ochronę – co powinno być celem wsparcia.

### **EDUKACJA EKOLOGICZNA**

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 możliwo-

---

ści jego wykorzystania ze szczególnym uwzględnieniem: tworzenia infrastruktury służącej rozwojowi turystyki przyrodniczej i 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.

**Zapisy SzOOP ustalają, że finansowanie mechanizmu zakłada się głównie w ramach rozwoju kompetencji osób obsługujących infrastrukturę powstałą dzięki interwencji. Tego typu podejście jest w pełni celowe, biorąc pod uwagę fakt, że dla zapewnienia realizacji działań niezbędna jest nie tylko inwestycja, ale i jej celowe i efektywne wykorzystanie.**

Analiza RPO wykazała, że w 14 województwach (poza lubelskim i zachodniopomorskim) planowane jest wsparcie ośrodków edukacji ekologicznej. Przy czym w większości województw obejmuje ono modernizację i doposażenie istniejących centrów edukacji ekologicznej. Budowa nowych centrów jest możliwa tylko w dwóch województwach: pomorskim i śląskim.

W 11 województwach w RPO przewidywane jest dofinansowanie kampanii edukacyjnych (poza małopolskim, podkarpackim, śląskim, świętokrzyskim i zachodniopomorskim). Z kolei tylko w pięciu województwach (lubuskim, łódzkim, pomorskim, opolskim, śląskim) przewiduje się zastosowanie w priorytecie dotyczącym ochrony bioróżnorodności mechanizmu cross-finansingu finansowanego z europejskiego Funduszu Społecznego, który umożliwia uzupełnianie w projektach działań inwestycyjnych o działania miękkie, np. o komponent edukacyjno-szkoleniowy.

Dobrym przykładem uwzględnienia możliwości łączenia działań inwestycyjnych (finansowanych EFRR) z działaniami miękkimi (finansowanymi z EFS) jest SzOOP województwa lubuskiego w zakresie zapisów dotyczących cross-finansingu. Zapisy SzOOP ustalają, że finansowanie mechanizmu zakłada się głównie w ramach rozwoju kompetencji osób obsługujących infrastrukturę powstałą dzięki interwencji. Tego typu podejście jest w pełni celowe, biorąc pod uwagę fakt, że dla zapewnienia realizacji działań niezbędna jest nie tylko inwestycja, ale i jej celowe i efektywne wykorzystanie.

Aby uzyskać rzeczywisty wpływ na zwiększenie 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 uszczegółwiających RPO, w tym w SzOOP oraz w kryteriach oceny.



## BARIERY W WYKORZYSTANIU ŚRODKÓW Z RPO

---

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

W pozostałych 15 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 i przedsiębiorstwa nie zawsze pojawiają się wśród potencjalnych beneficjentów

RPO. Z kolei organizacje pozarządowe figurują jako potencjalni beneficjenci w prawie wszystkich RPO. Niechlubnym wyjątkiem jest województwo mazowieckie, gdzie przy utrzymaniu obecnych zapisów w SzOOP organizacje pozarządowe nie mogą dostać dofinansowania na działania z zakresu przyrody i edukacji ekologicznej.

Zwrócić należy uwagę, że samo wymienienie w RPO i w SzOOP określonego typu beneficjenta nie stanowi jeszcze o rzeczywistej dostępności środków. Sytuację taką widać wyraźnie na przykładzie organizacji pozarządowych, które w tematyce ochrony przyrody i edukacji ekologicznej mają duże doświadczenie. Analiza realizacji RPO 2007–2013 wskazuje, że organizacjom pozarządowym było wyjątkowo trudno pozyskać środki unijne. O trudności w pozyskiwaniu finansowania w RPO świadczy mała liczba organizacji pozarządowych wśród beneficjentów. Dokonana analiza porównawcza korzystania przez organizacje ze środków z RPO oraz z realizowanego na poziomie krajowym Priorytetu V POIiŚ i europejskiego programu LIFE pokazuje, że kluczową barierą dla

---

**Analiza realizacji RPO 2007–2013 wskazuje, że organizacjom pozarządowym było wyjątkowo trudno pozyskać środki unijne. O trudności w pozyskiwaniu finansowania w RPO świadczy mała liczba organizacji pozarządowych wśród beneficjentów.**

---

---

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 przeprowadzania kosztownych studiów wykonalności. Bariery te dziwią tym bardziej, że 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.

Barierą w wykorzystaniu środków przez beneficjentów na ochronę różnorodności ekologicznej mogą być też zastosowane tryby. W województwie śląskim w SzOOP w działaniu 5.4 Ochrona różnorodności biologicznej otwarty tryb konkursowy zastosowano tylko w poddziałaniu 5.4.1 Ochrona różnorodności biologicznej – ZIT, na które przeznaczono zaledwie 6% alokacji środków na działanie

5.4. i które obejmuje 73 gminy subregionu centralnego (wobec całkowitej liczby 171 gmin w regionie). Ograniczenie terytorialne wsparcia w ramach trybu konkursowego przy niewielkich środkach przeznaczonych na konkurs oznacza, że wątpliwa staje się otwartość RPO na projekty różnych beneficjentów oraz zagrożona może być konkurencyjność między nimi.

## KLUCZOWE REKOMENDACJE

---

Wskazywane w analizie problemy mogą znacząco ograniczyć osiągnięcie celu, którym jest polepszenie mechanizmów ochrony różnorodności biologicznej w regionach. Źródłem sporej części barier są ustalenia przyjęte w RPO. Jednak wiele z nich wynika z zapisów w SzOOP, które potencjalnie mogą być na bieżąco korygowane. Z kolei odnośnie do zapisów RPO w interesie ochrony przyrody i zapewnienia zrównoważonego rozwoju konieczne jest zapewnienie niezbędnych korekt np. na etapie przeglądów śródkresowych.

Dla zapewnienia ochrony bioróżnorodności oraz efektywnego wydatkowania funduszy publicznych z RPO konieczne jest:

**ustalenie w RPO wystarczających, zgodnych z potrzebami środków na ochronę różnorodności biologicznej. Jako minimum przyjąć można 1% alokacji środków na RPO z UE;**

**zapewnienie właściwych proporcji w działaniach przyrodniczych w RPO pomiędzy czynną ochroną przyrody (środki przeznaczone na ten cel w ramach kodów interwencji 085: Ochrona i zwiększanie różnorodności biologicznej, ochrona przyrody i zielona infrastruktura oraz kod 086: Ochrona, regeneracja i zrównoważone wykorzystanie obszarów Natura 2000) a rozwojem przyjaznej przyrodzie oferty turystycznej oraz projektami edukacyjnymi. Postuluje się, aby na czynną ochronę przyrody wydzielić co najmniej 75% alokacji środków na działania proprzyrodnicze;**

**adekwatne przeznaczenie środków na czynną ochronę przyrody (kody 085 i 086). Efekt ten można uzyskać przez wydzielenie w obrębie działań proprzyrodniczych poddziałań skierowanych na czyn-**

**ną ochronę przyrody bądź też wydzielenie środków poprzez oddzielne konkursy na ten cel;**

**zapewnienie właściwych kryteriów uwzględniających potrzebę ochrony przyrody oraz priorytetów w tym zakresie. Najlepiej, żeby kryteria przyrodnicze – dotyczące pozytywnego oddziaływania na przyrodę (a nie tylko potrzebne skądinąd zapisy dotyczące braku negatywnego oddziaływania) znalazły we wszystkich działaniach w RPO;**

**szersze potraktowanie tematu wyposażenia i infrastruktury służącej ochronie przyrody – tak aby oprócz rozwiązań typowo technicznych i budowlanych umożliwić też dofinansowanie zielonej infrastruktury (typu korytarze ekologiczne);**

---

w przypadku projektów dotyczących turystyki realizowanych w obrębie działań proprzyrodniczych w RPO ustalenie, aby finansowane były wyłącznie projekty zmniejszające presję turystyki na przyrodę (np. sterujące ruchem poprzez jego strefowanie i kanalizowanie lub też rozwijające ofertę nieinwazyjnej turystyki edukacyjnej). W przypadku takich projektów niezbędne są przyrodnicze badania uzasadniające przyjęte rozwiązania oraz monitorowanie efektu zmniejszania antropopresji na przyrodę;

---

uwzględnienie w RPO możliwości finansowania kampanii informacyjno-edukacyjnych związanych z ochroną środowiska, a w przypadku projektów dotyczących ochrony bioróżnorodności zapewnienie możliwości zastosowania mechanizmu cross-financingu –

dla realizacji dodatkowych działań edukacyjno-szkoleniowych;

---

równouprawnienie beneficjentów w zakresie dostępu do środków. Preferencje powinny dotyczyć celu i metody działania, nie zaś typu beneficjentów. W szczególności należy uwzględnić szeroką listę beneficjentów (np. w każdym z województw dostęp dla organizacji pozarządowych) oraz zlikwidować preferencje dla pewnych typów beneficjentów (typu parki krajobrazowe). Istotne jest również zapewnienie równoprawnego dostępu do środków przez preferowanie trybu konkursowego, który zapewnia konkurencyjność;

usunięcie barier ograniczających pewnym typom beneficjentów dostęp do środków przez zapewnienie odpowiedniego poziomu

kosztów koordynacji, przyznawania zaliczek czy też ograniczenia konieczności wykonywania kosztownych dokumentacji wstępnych.

*Fundusze Europejskie w regionach na ochronę środowiska  
i zrównoważony rozwój.*

*Przekrojowa ocena 16 Regionalnych Programów Operacyjnych  
i Szczegółowych Opisów Osi Priorytetowych.*

---

# Transport

*Krzysztof Rytel*

## WPROWADZENIE

---

Wsparcie sektora transportu w regionalnych programach operacyjnych skierowane jest zasadniczo do trzech obszarów: transportu drogowego, transportu kolejowego i transportu miejskiego. W większości województw wsparcie dla sektora drogowego i kolejowego umieszczone jest w jednej osi priorytetowej jako różne działania, natomiast działanie z zakresu transportu miejskiego umieszczone jest w osi priorytetowej dotyczącej efektywności energetycznej. Niemal we wszystkich województwach w ramach działania dotyczącego transportu miejskiego przewidziane są także inwestycje w infrastrukturę rowerową. W przypadku województw lubuskiego i małopolskiego (aż 34 mln euro) niezależnie od tego przewidziana jest budowa ścieżek rowerowych pozamiejskich na terenach atrakcyjnych turystycznie.

### PODZIAŁ ŚRODKÓW NA TRANSPORT

Oczywiście najlepszym wskaźnikiem faktycznie realizowanej polityki transportowej w poszczególnych województwach są proporcje kwot przyznanych na poszczególne gałęzie transportu. Najbardziej obserwowany przez specjalistów i opinię publiczną jest stosunek nakładów na kolej do nakładów na drogi. Do tego stopnia, że w umowie partnerstwa pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a Komisją Europejską dotyczącej funduszy strukturalnych na okres 2014–2020 zapisano łączną dla wszystkich programów operacyjnych kwotę na projekty kolejowe i drogowe. Wynoszą one 10,2 mld euro wsparcia UE na kolej i 15 mld euro wsparcia na drogi. Daje to stosunek 40:60.

W większości województw ten stosunek jest dla kolei mniej korzystny. Łącznie dla 16 RPO suma wydatków na kolej wynosi 1,5 mld euro, a na drogi 2,9 mld euro. Daje to stosunek 34:66 i oznacza, że odpowiednio więcej środków na kolej musi zostać skierowanych w programach

ponadregionalnych – Infrastruktura i Środowisko oraz Polska Wschodnia (8,7 mld euro brakujące do 10,2 mld).

Pod tym względem województwa można podzielić na trzy grupy. W pierwszej znajdują się te, w przypadku których proporcja wydatków kolej – drogi nie odbiega znacząco od 40:60 lub nawet ją przekracza. Należy tu wskazać siedem województw: pomorskie (50:50), podkarpackie (49:51), łódzkie (48:52), wielkopolskie (47:53), dolnośląskie (44:56), zachodniopomorskie (40:60) i mazowieckie (37:63). Trzeba przy tym zaznaczyć, że w przypadku województwa łódzkiego z alokacji kolejowej aż 47 z 139 mln euro alokacji kolejowej przeznaczonych jest na transport intermodalny (centra logistyczne), bez tych pieniędzy (których większość województw nie przewiduje) stosunek pozostałych środków na kolej do środków na drogi wynosi 38:62.

W drugiej grupie znajdują się województwa, w przypadku których na kolej przeznaczono mniej środków niż wynika z proporcji 40:60, ale albo sieć kolejowa w tych województwach nie jest rozbudowana, albo z innych względów potrzeby

inwestycyjne są mniejsze od średniej, albo przewidziane mniejsze środki będą bardzo efektywnie wykorzystane (to przypadek województwa opolskiego). Zaliczmy tu następujące dwa województwa: opolskie (17:83) i podlaskie (24:76).

W przypadku pozostałych siedmiu województw przeznaczenie na kolej zbyt małych środków w relacji wielkości środków na drogi należy ocenić zdecydowanie negatywnie. Są to województwa: lubuskie (30:70), kujawsko-pomorskie (27:33 – odliczając wydatki na zakup taboru autobusowego do przewozów regionalnych), małopolskie (26:74), śląskie i warmińsko-mazurskie (po 24:76), świętokrzyskie (18:82), lubelskie (17:83).

Jeśli chodzi o wielkość wydatków na transport miejski, to średnio wynoszą one 26% sumy łącznych wydatków na transport (na drogi, koleje i transport miejski), ale poziom ten jest bardzo zróżnicowany. Największy udział zanotowano w województwie śląskim – aż 46%. Drugie jest województwo kujawsko-pomorskie z wielkością znacznie niższą (32%). Następne

w kolejności: wielkopolskie (29%), pomorskie (28%), łódzkie, małopolskie i podkarpackie (po 24%) i mazowieckie (23%).

W tym świetle województwa pomorskie i wielkopolskie, a w dalszej kolejności podkarpackie, należy określić jako liderów w realnym promowaniu zrównoważonego transportu. Przy czym w przypadku Wielkopolski niestety wysokim środkiem na transport kolejowy nie towarzyszy równie wysoka efektywność ich wydatkowania. Wszystkie środki na infrastrukturę kolejową skierowane są tylko na dwa projekty, z których jeden jest niewielki (rewitalizacja linii Gołańcz – granica z województwem kujawsko-pomorskim), a gros środków pochłania modernizacja linii Poznań – Piła, która na dobrą sprawę powinna być realizowana z poziomu krajowego ze względu na znaczenie dla połączeń międzywojewódzkich. Jest ona ponadto bardzo kosztowna w przeliczeniu na kilometr linii, mimo że nie przewiduje dobudowy potrzebnego drugiego toru. W efekcie, mimo równie znaczących środków na linie kolejowe, Wielkopolska nie osiągnie tak widocznego efektu rewitalizacji szeregu linii regionalnych, jak Pomorskie czy Podkarpackie.

Zdecydowanie najmniejszą część środków transportowych przeznaczają na transport miejski województwa: podlaskie (8% – !) i lubuskie (12% – !), a także: dolnośląskie, opolskie, świętokrzyskie i warmińsko-mazurskie (po 20%) oraz zachodniopomorskie (21%).

**Zdecydowanie najmniejszą część środków transportowych przeznaczają na transport miejski województwa: podlaskie (8% – !) i lubuskie (12% – !), a także: dolnośląskie, opolskie, świętokrzyskie i warmińsko-mazurskie (po 20%) oraz zachodniopomorskie (21%).**

Województwa: podlaskie, lubuskie, opolskie, świętokrzyskie i warmińsko-mazurskie przeznaczają zatem mało środków zarówno na transport kolejowy, jak i miejski. W przypadku województwa śląskiego bardzo wysokiej alokacji na transport miejski nie można uznać za skuteczną rekompensatę za niską alokację kolejową. W województwie tym stan transportu miejskiego jest w konurbacji GOP w wielu obszarach bardzo niekorzystny w porównaniu do średniej krajowej, poza tym kolej stanowi bardzo niewykorzystany potencjał transportu publicznego pomiędzy miastami GOP i dlatego inwestycje w nią należy traktować jako priorytetowe – nawet powyżej inwestycji w transport miejski (ponieważ ma wyższy potencjał zapewnienia atrakcyjnych pod względem czasu jazdy połączeń pomiędzy miastami GOP od komunikacji miejskiej).

Województwo warmińsko-mazurskie nie dość, że przeznaczyło mało środków w porównaniu do transportu drogowego zarówno na transport kolejowy, jak i miejski, to jeszcze w tym przypadku możemy mówić o „skoku na kasę” z działu trans-

portu miejski. Z niewielkich środków na ten sektor przyznanych w RPO w SzOOP uszczknięto jeszcze znaczną część, de facto przesuwając ją na transport drogowy. Z 48 mln euro przeznaczonych w RPO na transport miejski (kod 043) tylko 19 mln przeznaczono w SzOOP faktycznie na działania o tym charakterze i 6,7 mln euro na ścieżki rowerowe. Pozostałe ponad 21,4 mln euro przeznaczono na „budowę i przebudowę dróg w miejskich obszarach funkcjonalnych”, rzekomo „związaną ze zrównoważoną mobilnością miejską” wraz z infrastrukturą towarzyszącą. Wśród przykładów takiej infrastruktury wymieniono m.in. budowę lub przebudowę chodników, ścieżek rowerowych, przejść dla pieszych oraz oświetlenia, ale wyłącznie w ramach szerszego projektu drogowego. Czyli coś, na co w oryginale przeznaczono te środki, może być z nich realizowane tylko jako część projektu budowy lub przebudowy drogi, na co te środki nie były skierowane.

### TRANSPORT INTERMODALNY

Przyglądając się dokładniej przeznaczeniu środków na transport w programach

regionalnych, należy odnotować jeszcze kilka innych mniej typowych przypadków. Transport intermodalny został wsparty jedynie przez cztery województwa. Bardzo wysoką kwotę (47 mln euro) na ten cel przeznaczyło województwo łódzkie. Jest ona zapisana na wsparcie budowy i wyposażenie centrów intermodalnych. Wygląda na to, że położone w centrum kraju łódzkie zidentyfikowało logistykę jako swój ważny potencjał, na który powinno postawić, i decyzja ta przełożyła się na finansowanie. Prawdopodobnie liczy m.in. na przejęcie rodzącego się transportu kolejowego kontenerów z Chin, w czym ma już konkretne sukcesy. Należy tę decyzję i konsekwencję działania ocenić pozytywnie. Prawdopodobnie spowoduje ona zdystansowanie w tym zakresie rejonu Sławkowa, którego atutem jest położenie na końcu linii szerokotorowej, ale województwo śląskie zachowuje się biernie.

Podlaskie na transport intermodalny przeznacza znacznie mniejszą kwotę (5 mln euro), ale należy pamiętać o proporcjach potencjału obu województw. Kwocie



tej towarzyszą plany remontów z kwoty na infrastrukturę kolejową trzech linii szerokotorowych od granicy z Białorusią – w tym przypadku zamiar wsparcia rozwoju przeładunków kolejowych jest także czytelny. Województwo podkarpackie przeznaczyło na transport intermodalny 10 mln euro (z tym że w SzOOP, w RPO powyższa kwota jest przypisana do kodu dotyczącego kolei, a nie transportu multimodalnego) i ma on być wsparciem dla jednego terminala przeładunkowego, w Woli Branowskiej przy LHS. Województwo kujawsko-pomorskie na transport intermodalny zapisało kwotę 15 mln euro, ale przeznaczyło ją na zakup taboru autobusowego do przewozów regionalnych (tłem tej sprawy jest fakt, że województwo jest właścicielem czterech spółek komunikacji autobusowej). Taka kwalifikacja środków przypuszczalnie wzięta się stąd, że nie istnieje kod interwencji obejmujący tabor do zamiejskich przewozów autobusowych. Żadne inne województwo nie zaplanowało tego typu wydatków. Dlatego też kwalifikowalność tego wydatku budzi wątpliwość. Trudno także zaliczać tę kwotę do transportu kolejowego, skoro zgodnie

z planem transportowym województwa linie autobusowe mają stanowić konkurencję dla kolejowych, a nie wyłącznie ich uzupełnienie.

### **PODZIAŁ ALOKACJI KOLEJOWYCH**

Negatywnie także należy ocenić szczegółowy podział alokacji kolejowej w RPO województwa małopolskiego. Niewielka w stosunku do alokacji drogowej (290,5 mln euro) kwota 100 mln euro na kolej została rozdzielona w ten sposób, że na infrastrukturę kolejową zostało dość symboliczne 20 mln euro (czyli 1/15 tego, co na drogi, i znacznie mniej niż na ścieżki rowerowe – 34 mln tylko w działaniu dotyczącym tras turystycznych). Połowę (50 mln) przeznaczono na tabor, mimo że składy Szybkiej Kolei Aglomeracyjnej można sfinansować także z PO Infrastruktura i Środowisko, kolejne 20 mln przeznaczono na infrastrukturę przystankową, węzły przesiadkowe i parkingi (mimo że tego typu zadania można finansować także ze środków na transport miejski), a 10 mln na system wspólnego biletu i koordynację rozkładów jazdy (na marginesie powstaje pytanie, czy tego typu wydatek nieinwestycyjny, jak

koszty koordynacji rozkładów jazdy, jest w ogóle dopuszczalny).

Środki na kolej przede wszystkim podzielone są na infrastrukturę i tabor (już w RPO). Proporcje są w poszczególnych województwach bardzo różne. Zdecydowanie więcej środków na tabor niż na infrastrukturę przeznaczyły jedynie województwa zachodniopomorskie (70:40 mln euro) i lubelskie (30:16); pół na pół województwo małopolskie. Znaczącą część na tabor przeznaczyły jeszcze województwa: mazowieckie (57:78, ale w tym przypadku w ramach tej kwoty uwzględniono także budowę i modernizację zapleczy, co jest działaniem bardzo potrzebnym), śląskie (38:75) oraz wielkopolskie (63:131). Z kolei żadnych środków na tabor nie przeznaczyły województwa: kujawsko-pomorskie, podlaskie i świętokrzyskie. Dwa ostatnie już posiadają wystarczającą ilość nowego i zmodernizowanego taboru, pozwalającą na wykonywanie nimi wszystkich obecnie realizowanych pociągów. W przypadku kujawsko-pomorskiego tak jest z taborem spalinowym, ale elektrycznym – już nie.

Jesteśmy zdania, że jak najwięcej środków (co najmniej 2/3) powinno się skierować na infrastrukturę. Należy przy tym zauważyć, że na tabor dla przewozów aglomeracyjnych województwa mogą pozyskiwać środki z PO Infrastruktura i Środowisko (podobnie jak w poprzednich perspektywach – patrz projekty Kolei Mazowieckich, SKM Warszawa, a nawet województwa lubuskiego), gdzie w dodatku zapewne, jak zwykle w końcu perspektywy, będzie problem z szybkim rozdysponowaniem środków niewykorzystanych przez PKP PLK, a projekty taborowe doskonale się do tego nadają z uwagi na krótki czas przygotowania i realizacji. Tymczasem na rewitalizację lokalnych linii kolejowych nie można będzie pozyskać wsparcia z innych źródeł.

Dopuszczone typy projektów kolejowych w poszczególnych SzOOP z reguły określone są dobrze, uwzględniając różnego typu inwestycje. Tylko w niektórych województwach zdecydowanie brakuje możliwości realizacji projektów dworcowych czy przystankowych (w tym modernizacja, budowa nowych, zmiana lokalizacji istniejących).

Analizując projekty przeznaczone do finansowania z RPO wpisane do Krajowego Programu Kolejowego do roku 2023, zauważamy znaczną rozpiętość kosztów liniowych projektów kolejowych w przeliczeniu na kilometr linii. Podczas gdy projekty w województwie opolskim osiągają koszty rzędu 1–1,3 mln zł/km, a wiele projektów w różnych województwach osiąga koszt ok. 2 mln zł/km, to niektóre projekty np. w województwie pomorskim czy śląskim, przekraczają koszt 3, 4, a nawet 5 mln zł. I są to wszystko linie regionalne, jednotorowe, niezelektryfikowane, podczas gdy w ostatnich latach rewitalizacje magistralnych linii dwutorowych, zelektryfikowanych (np. Koluźki – Częstochowa, Kalety – Kluczbork) kosztowały ok. 4,5 mln zł/km linii. Wydaje się, że tak wysokie koszty części projektów wynikają z bogatego zakresu modernizacji systemów sterowania ruchem, z wymianą na urządzenia komputerowe i wprowadzaniem centralnego sterowania z LCS-ów (lokalnych centrów sterowania). Tak zaawansowane systemy sterowania, odpowiednie w korytarzach europejskich, w przypadku linii lokalnych są absurdem i nie mają ekonomicznego

uzasadnienia. Prawdopodobnie mamy tu do czynienia z ukrytym lobbingiem ze strony dostawców tych systemów. Wskazana jest rezygnacja z centralnego sterowania w przypadku projektów dotyczących linii lokalnych z niewielkim ruchem, co pozwoli obniżyć koszty projektów i zrealizować większą ich liczbę.

**Jesteśmy zdania,  
że jak najwięcej  
środków (co najmniej  
2/3) powinno się  
skierować  
na infrastrukturę.**

## TRANSPORT MIEJSKI

Jeśli chodzi o projekty z zakresu transportu miejskiego, to również dopuszczalne typy projektów w niemal wszystkich województwach obejmują wszystkie niezbędne działania, w tym infrastrukturę liniową transportu publicznego (zwłaszcza wydzielone pasy autobusowe), węzły przesiadkowe, parkingi parkuj i jedź, parkingi rowerowe, ścieżki rowerowe, w niektórych województwach systemy roweru publicznego. Infrastruktura rowerowa w niektórych wypadkach musi prowadzić do objętych projektami węzłów przesiadkowych, w innych województwach nie jest to wymogiem.

W większości regionów nie wymieniono niestety inwestycji w zakresie zapleczy taborowych – zajezdni, być może nie ma w tym zakresie dużych potrzeb. We wszystkich województwach zaplanowano zakup taboru, często tylko jeśli będzie elementem szerszego projektu. W znakomitej większości województw wymaga się, aby tabor spełniał najwyższe normy emisji spalin (Euro 6), przy czym niemal wszędzie preferowane są napędy alternatywne,

co należy ocenić pozytywnie.

Również w większości województw są dość precyzyjne zapisy ograniczające do niezbędnego minimum inwestycje w infrastrukturę drogową w ramach projektu dotyczącego transportu miejskiego (z tym że w województwie lubuskim limit sięga aż 50% – „wydatki na drogi nie mogą stanowić większości kosztów projektu”). Jedynym wyjątkiem jest województwo warmińsko-mazurskie, co szerzej opisano powyżej.

## INTELIAGENTNE SYSTEMY TRANSPORTOWE (ITS)

Wiele województw przewiduje także inwestycje w systemy dynamicznej informacji pasażerskiej i zarządzania przewozami ze śledzeniem aktualnego położenia pojazdów, a nawet systemy biletowe, przeznaczając środki na inteligentne systemy transportowe (ITS) w działaniu dotyczącym komunikacji miejskiej. Tylko Mazowieckie i Warmińsko-mazurskie nie przewidziały środków na ITS. Najwięcej na ten cel przeznaczyło województwo śląskie (40 mln euro), łódzkie (27,8 mln) i lubelskie (13,8 mln). Wydają się to kwoty znacznie przesadzone. Województwa

kujawsko-pomorskie i podlaskie przeznaczyły ponadto środki na ITS w działaniach kolejowych i drogowych.

**W znakomitej większości województw wymaga się, aby tabor spełniał najwyższe normy emisji spalin (Euro 6), przy czym niemal wszędzie preferowane są napędy alternatywne, co należy ocenić pozytywnie.**

---

**W szczególności wielką wadą RPO wszystkich województw jest brak możliwości sfinansowania urządzeń i systemów automatycznego nadzoru nad prędkością (fotoradary, systemy odcinkowego pomiaru prędkości). Naszym zdaniem te elementy powinny być nie tylko możliwe do finansowania, ale wręcz ich zastosowanie powinno być warunkiem kwalifikowalności projektów. Budowana i przebudowywana ze środków unijnych infrastruktura drogowa powinna gwarantować użytkownikom bezpieczeństwo.**

---

### **DROGI**

W działaniu drogowym także występują różnicowania między województwami. Jednym z nich jest proporcja pomiędzy wydatkami na drogi wojewódzkie a powiatowe i lokalne (część RPO dopuszcza projekty tylko na drogach wojewódzkich). Innym jest podział środków między przebudowę istniejących dróg i budowę nowych.

Budowy nowych dróg w ogóle nie przewidują RPO województw: kujawsko-pomorskiego, lubelskiego i świętokrzyskiego. Z kolei dominację środków na budowę nowych dróg nad przebudową istniejących przewidziano w województwach: zachodniopomorskim (119:43,6 mln) i małopolskim (147:143,5 mln). Z punktu widzenia zrównoważonego rozwoju korzystniejsze jest skoncentrowanie się na modernizacji istniejącej infrastruktury drogowej, co ma miejsce w przypadku pozostałych województw (poza wymienionymi dwoma).

Istotne jest także, jakie elementy infrastruktury drogowej można ze środków na drogi finansować. W większości województw dość szeroko określono rodzaje

finansowanej infrastruktury towarzyszącej, przede wszystkim są tu wymieniane chodniki, ścieżki rowerowe, zatoki autobusowe, oświetlenie, sieci, obiekty inżynieryjne, rzadziej, ale często, urządzenia bezpieczeństwa ruchu drogowego (brd) i ochrony środowiska, np. ekrany akustyczne, przejścia dla zwierząt. Problemem jest to, że praktycznie w żadnym województwie urządzenia brd czy ochrony środowiska nie mogą być przedmiotem osobnych projektów niezwiązanych z budową lub modernizacją drogi. A szkoda, ponieważ uwzględniając bardzo dużą liczbę ofiar wypadków drogowych na tle krajów UE, wskazane byłoby realizowanie projektów sieciowych nastawionych tylko na poprawę brd – jak przebudowa skrzyżowań, budowa azyli, wyłukowań dróg na wjeździe w teren zabudowany, oświetlenie przejść dla pieszych itp.; podobnie z elementami ochrony środowiska.

W szczególności wielką wadą RPO wszystkich województw jest brak możliwości sfinansowania urządzeń i systemów automatycznego nadzoru nad prędkością (fotoradary, systemy odcinkowego po-

---

miaru prędkości). Naszym zdaniem te elementy powinny być nie tylko możliwe do finansowania, ale wręcz ich zastosowanie powinno być warunkiem kwalifikowalności projektów. Budowana i przebudowywana ze środków unijnych infrastruktura drogowa powinna gwarantować użytkownikom bezpieczeństwo.

W kryteriach wyboru projektów w większości województw przyznawane są punkty za jakość projektu pod względem brd (np. za liczbę rodzajów zastosowanych środków brd), ale w żadnym województwie warunkiem kwalifikacji projektu nie jest jego pozytywny wynik w audycie brd. A wydaje się, że tak powinno być, ponieważ jest to systemowa procedura zapewniająca wysoki poziom brd projektów.

Podobnie duży niedosyt budzi we wszystkich województwach brak obowiązku realizacji na całej długości drogi objętej inwestycją ciągłej infrastruktury dla pieszych i rowerzystów. Wydaje się, że wspólny ciąg pieszo-rowerowy co najmniej po jednej stronie drogi powinien być minimalnym wymaganiem nawet na terenach zamieszkałych. Nie ma również wymogu niepogarszania przez projekt warunków

ruchu komunikacji zbiorowej i pieszych, co niestety jest powszechne, np. przy częstym w Polsce stosowaniu dysfunkcyjnej i dyskryminującej pieszych sygnalizacji drogowej.

Ponadto we wszystkich województwach brakuje wymogu przeprowadzenia konsultacji społecznych spełniających kilka minimalnych warunków (dobrego poinformowania w mediach i internecie, dostępności szczegółowych materiałów w internecie, wyznaczenia terminu na składanie uwag, zamieszczenia raportu z odpowiedziami na wszystkie zgłoszone uwagi i wnioski). Należy zaznaczyć, że udział społeczeństwa w ramach procedury oceny oddziaływania na środowisko nie spełnia wszystkich wymogów konsultacji społecznych, gdyż przedmiotem oceny oddziaływania na środowisko są wyłącznie kwestie środowiskowe, a więc nie obejmuje to wszystkich problemów, jakie mogą interesować społeczeństwo – choćby kwestie efektywności ekonomicznej rozwiązań. Często też następuje zwolnienie z przeprowadzenia procedury z udziałem społecznym – decyzja środowiskowa jest,

---

**Nie ma również wymogu niepogarszania przez projekt warunków ruchu komunikacji zbiorowej i pieszych, co niestety jest powszechne, np. przy częstym w Polsce stosowaniu dysfunkcyjnej i dyskryminującej pieszych sygnalizacji drogowej.**

---

Województwo	drogi			razem	koleje			razem
	przebudowa	budowa	ITS	drogi	infrastruktura	tabor	intermodal	koleje
dolnośląskie	152	38	0	190	108	42,5	0	150,5
kujawsko-pomorskie	135,1	0	5	140,1	47,4	0	15	65,9
łódzkie	110,5	42,6	0	153,1	52	40	47	139
lubelskie	225,6	0	0	225,6	15,9	29,5	0	45,4
lubuskie	66,2	28,4	0	94,6	32,5	8,9	0	41,4
małopolskie	143,5	147	0	290,5	50	50	0	100
mazowieckie	200,1	32,2	0	232,3	78	57	0	135
opolskie	106,4	46,9	0	153,3	26,7	5,5	0	32,2
podkarpackie	128,6	19,3	0	147,9	101,6	32,7	10	144,3
podlaskie	143	14,5	5	162,5	40,5	0	5	50,5
pomorskie	109,3	19,3	0	128,6	102,9	25,7	0	128,6
śląskie	237	123	0	360	75	38	0	113
świętokrzyskie	106,1	0	0	106,1	23,5	0	0	23,5
warmińsko-mazurskie	137,9	12	0	149,9	44	2,4	0	46,4
wielkopolskie	162,8	57,2	0	220	131	63	0	194
zachodniopomorskie	43,6	119	0	162,6	40	70	0	11-
<b>razem</b>	<b>2207,7</b>	<b>699,4</b>	<b>10</b>	<b>2917,1</b>	<b>969</b>	<b>465,2</b>	<b>77</b>	<b>1519,7</b>

Tabela 1. Podział środków na transport

Województwo	komunikacja miejska		razem	koleje	drogi	komunikacja miejska
	komunikacja miejska	ITS	komunikacja miejska			%
dolnośląskie	75,8	7	82,8	44	56	20
kujawsko-pomorskie	94,8	4,1	98,9	32	68	32
łódzkie	65	27,8	92,8	48	52	24
lubelskie	62,2	13,8	76	17	83	22
lubuskie	16,1	2,6	18,7	30	70	12
małopolskie	115	5	120	26	74	24
mazowieckie	110,4	0	110,4	37	63	23
opolskie	42,8	4,1	46,9	17	83	20
podkarpackie	78	10	88	49	51	23
podlaskie	17	2	19	24	76	8
pomorskie	88	10	98	50	50	28
śląskie	358	40	398	24	76	46
świętokrzyskie	30	2	32	18	82	20
warmińsko-mazurskie	48	0	48	24	76	20
wielkopolskie	167,9	4,4	172,3	47	53	29
zachodniopomorskie	68	5	73	40	60	21
<b>razem</b>	<b>1437</b>	<b>137,8</b>	<b>1574,8</b>	<b>34</b>	<b>66</b>	<b>26</b>

---

a udziału społecznego nie było.

### WSKAŹNIKI

Ze wskaźnikami produktu nie ma większych problemów. Dziwi jedynie, że w wielu województwach powtarza się obok wskaźnika „długość wybudowanych oraz przebudowanych dróg rowerowych” także drugi: „długość wyznaczonych ścieżek rowerowych”. Może chodziło o pasy dla rowerów na jezdniach, a nie ścieżki?

Natomiast w naszym przekonaniu duży jest problem ze wskaźnikami rezultatu bezpośredniego. W działaniach drogowych w większości województw w ogóle ich nie określono! Wychodzi na to, że władze województwa w ogóle nie wiedzą, w jakim celu wydają miliony na drogi i co chcą przez to osiągnąć!

W działaniach dotyczących transportu miejskiego i kolejowego jest tylko niewiele lepiej. Wskaźniki są wprawdzie określone, ale zazwyczaj nie stanowią jednoznacznego miernika stopnia wykonania celu działania. Bardzo często w ogóle nie są adekwatne do celu działania.

Zazwyczaj celem działania jest albo lepsza dostępność transportowa województwa w ruchu kolejowym, albo częściej zwiększenie (lub przynajmniej utrzymanie) udziału transportu kolejowego czy miejskiego w przewozach pasażerskich (a jeśli jest inaczej, to wydaje się, że taki cel byłby właściwszy). Tymczasem wskaźnikiem rezultatu w większości województw jest liczba przewozów pasażerskich na przebudowanych lub zmodernizowanych liniach kolejowych czy liniach komunikacji miejskiej. Taki wskaźnik nie pozwala monitorować, czy środki wydane na te sektory przynoszą właściwy rezultat.

Przede wszystkim taki wskaźnik powinien obejmować całe województwo, ewentualnie poszczególne miasta. Jeżeli błędem w realizacji programu będzie objęcie przebudową zbyt małej liczby linii w skali województwa (w skrajnym przypadku tylko jednej), to wskaźnik tego nie pokaże. Przewozy na jednej zmodernizowanej linii wzrosną, a na pozostałych upadną, ale według wskaźników wszystko będzie dobrze. Po drugie, wskaźnik pokazuje tylko zmianę

bezwzględną w jednej gałęzi transportu na danej linii, bez odniesienia do innych gałęzi. Jeżeli liczba przewozów kolejowych czy komunikacją miejską na modernizowanej linii wzrośnie, ale w tym czasie przewozy samochodowe wzrosną jeszcze bardziej, to wskaźnik mimo to wykaże sukces programu. Dlatego też najbardziej obiektywnym wskaźnikiem byłby udział przewozów kolejowych/komunikacją miejską w całkowitych przewozach pasażerskich na obszarze województwa (względnie poszczególnych miast/powiatów).

Wydaje się przy tym, że zastosowane w niektórych województwach (np. podkarpackim, lubuskim) podejście definiowania celu działania kolejowego jako poprawy dostępności kolejowej województwa i mierzenie go Wskaźnikiem Kolejowej Dostępności Transportowej jest poprawne (analogicznie z dostępnością drogową).



## REKOMENDACJE

---

Rekomenduje się w trakcie wprowadzanie ewentualnych zmian w RPO i SzOOP wzięcie pod uwagę następujących postulatów:

zwiększenie środków na transport kolejowy, zwłaszcza w przypadku województw: lubuskiego, kujawsko-pomorskiego, małopolskiego, śląskiego, warmińsko-mazurskiego, świętokrzyskiego i lubelskiego;

---

w ramach alokacji kolejowej przesunięcie jak największej ilości środków na infrastrukturę kolejową, zwłaszcza kosztem taboru, przede wszystkim w województwach: małopolskim, zachodniopomorskim i lubelskim;

---

zwiększenie środków na transport miejski w województwach podlaskim i lubuskim;

---

ograniczenie możliwości budowy dróg z działania dotyczącego transportu miejskiego w województwie warmiń-

sko-mazurskim tylko do elementów niezbędnych do prawidłowego funkcjonowania komunikacji miejskiej;

---

wpisanie, w przypadku województw, które tego nie przewidziały, możliwości realizacji infrastruktury rowerowej z działania dotyczącego transportu miejskiego;

---

umożliwienie realizacji projektów dotyczących brd i ochrony środowiska jako samodzielnych, niezależnych od projektów liniowych, w tym dotyczących urządzeń i systemów automatycznego nadzoru nad prędkością;

---

wpisanie jako niezbędny wymogu realizacji projektów drogowych warunków: pozytywnego przejścia audytu brd, zastosowania urządzeń brd i ochrony środowiska, niepogorszenia warunków dla pieszych i komunikacji publicznej, zapewnienia ciągłej infrastruktury dla pieszych i rowerzystów

na całej długości drogi objętej projektem, zastosowania urządzeń lub systemów do automatycznego nadzoru nad prędkością, przeprowadzenia rzeczywistych konsultacji społecznych (spełniających wymogi dobrego poinformowania w mediach i internecie, dostępności szczegółowych materiałów w internecie, wyznaczenia terminu na składanie uwag, opublikowania raportu z konsultacji z odpowiedziami na wszystkie uwagi);

---

określenie wskaźników rezultatu bezpośredniego autentycznie obrazujących sukces lub porażkę programu, w tym dla działań dotyczących kolei i komunikacji miejskiej udziału w komunikacji kolejowej/miejskiej w przewozach pasażerskich na terenie województwa/miasta /powiatu;

---

ograniczenie z infrastrukturze kolejowej stosowania scentralizowanych systemów sterowania ruchem kolejowym.

*Fundusze Europejskie w regionach na ochronę środowiska  
i zrównoważony rozwój.*

*Przekrojowa ocena 16 Regionalnych Programów Operacyjnych  
i Szczegółowych Opisów Osi Priorytetowych.*

---

# **Gospodarka odpadami**

***Paweł Głuszyński***

## PODSTAWOWE CELE GOSPODARKI ODPADAMI WYNIKAJĄCE Z PRZEPISÓW UNIJNYCH I KRAJOWYCH

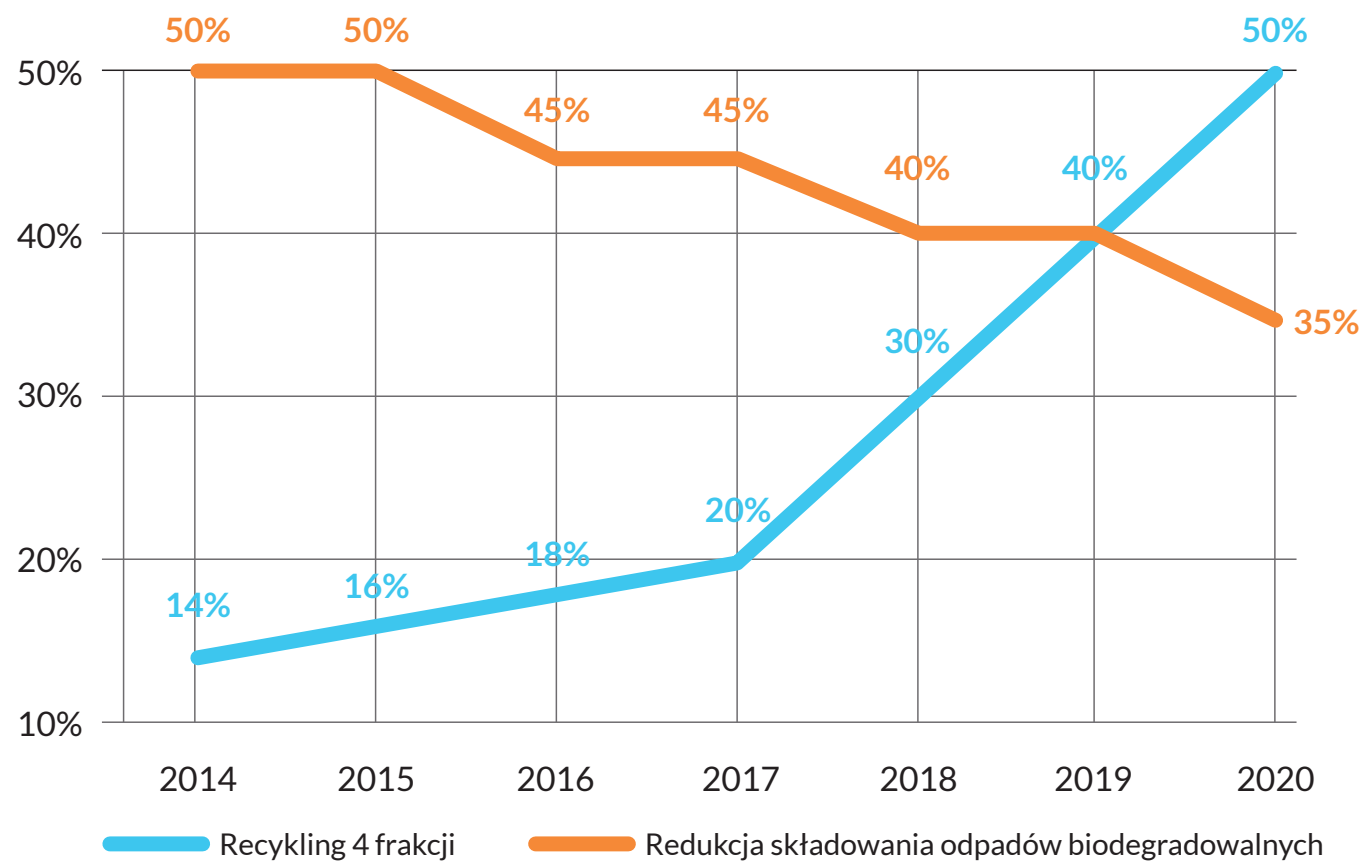


Rysunek 1. Hierarchia sposobów postępowania z odpadami

Celem polityki Unii Europejskiej dotyczącej odpadów jest ograniczenie ich ilości oraz ustanowienie zgodnego z przyjętą hierarchią postępowania systemu zbierania i zagospodarowania odpadów. W pierwszej kolejności powstające odpady powinny być przygotowane do ponownego użycia, następnie recyklingu, innych sposobów odzysku (np. energii), i w ostateczności unieszkodliwiania poprzez składowanie lub spalanie odpadów bez odzysku energii.

Dyrektywa ramowa 2008/98/WE w sprawie odpadów nakłada na państwa członkowskie UE obowiązek planowania gospodarki odpadami zgodnie z powyższą hierarchią, a od grudnia 2013 r. przygotowania programów zapobiegania powstawaniu odpadów. Dyrektywa wprowadza także konieczność ustanowienia do 2015 roku systemu selektywnej zbiórki przynajmniej czterech frakcji odpadów: papieru, metalu, szkła i tworzyw sztucznych i osiągnięcia w 2020 roku minimum 50% poziomu ich przygotowania do ponownego wykorzystania i recyklingu. Ponadto, w 2020 roku minimum 70% masy odpa-

dów budowlanych innych niż niebezpieczne będzie musiało być poddane przygotowaniu do ponownego wykorzystania, recyklingu i innych metod odzysku. Polska musi także wypełnić postanowienie dyrektywy 1999/31/WE w sprawie składowania odpadów, redukując masę odpadów komunalnych ulegających biodegradacji kierowanych do składowania do poziomu maksymalnie 35% w 2020 roku w stosunku do masy tych odpadów wytworzonych w 1995 roku.



**Wykres 4.** Przyjęte w Polsce w poszczególnych latach poziomy redukcji masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania oraz poziomy recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami niektórych frakcji odpadów komunalnych<sup>21</sup>.

<sup>21</sup>Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 25 maja 2012 r. w sprawie poziomów ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania oraz sposobu obliczania poziomu ograniczania masy tych odpadów (Dz.U. 2012 r. nr 0, poz. 676) oraz Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 29 maja 2012 r. w sprawie poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami niektórych frakcji odpadów komunalnych (Dz. U. z dnia 11 czerwca 2012 r., poz. 645), wydane do Ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu porządku i czystości w gminach (Dz.U. 1996 nr 132 poz. 622 ze zmianami).

---

### **FINANSOWANIE PROJEKTÓW GOSPODARKI ODPADAMI ZE ŚRODKÓW REGIONALNEGO PROGRAMU OPERACYJNEGO**

Ze środków unijnych finansowane będą jedynie projekty uwzględnione w tworzonych przez zarządy województw i zatwierdzanych przez Ministra Środowiska planach inwestycyjnych, załączonych do aktualizowanych wojewódzkich planów gospodarki odpadami (WPGO). Celem planów inwestycyjnych będzie wskazanie infrastruktury niezbędnej do osiągnięcia do 2020 roku zgodności z unijnymi dyrektywami w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi, w tym wdrożenie hierarchii sposobów postępowania z odpadami, osiągnięcie wymaganych poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu oraz ograniczenie składowania odpadów komunalnych ulegających biodegradacji. Zgodnie z postanowieniami Umowy Partnerstwa w pierwszej kolejności finansowanie powinno być skierowane na rozbudowę infrastruktury do selektywnego zbierania odpadów i przygotowania ich do ponownego użycia i recyklingu.

W ramach RPO 2014–2020 na gospodarkę odpadami przeznaczono 404 964 638 euro z środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz co najmniej 94 067 960 euro z krajowych środków publicznych i 26 026 094 euro z prywatnych. Województwa kujawsko-pomorskie, świętokrzyskie i zachodniopomorskie nie określiły dotychczas wysokości wkładu krajowego. Największe nakłady na gospodarowanie odpadami zamierza przeznaczyć województwo wielkopolskie – ponad 74,8 mln euro, a najmniej województwo lubuskie – 10,03 mln euro.

---

**Zgodnie z postanowieniami  
Umowy Partnerstwa  
w pierwszej kolejności  
finansowanie powinno być  
skierowane na rozbudowę  
infrastruktury do selektyw-  
nego zbierania odpadów  
i przygotowania ich do  
ponownego użycia  
i recyklingu.**

---

## CELE WYZNACZANE PRZEZ POSZCZEGÓLNE WOJEWÓDZTWA W RPO

Mimo że cele gospodarowania odpadami są jednoznacznie określone przez prawo dawstwo unijne i krajowe, wszystkie województwa podeszły do nich kreatywnie, niestety w wielu wypadkach popełniając kardynalne błędy metodologiczne i obliczeniowe.

Pierwsza grupa to dziewięć województw, które za cel programu wybrały „zwiększony udział odpadów zebranych selektywnie” i jako wskaźnik rezultatu „odpady zebrane selektywnie w relacji do ogółu odpadów komunalnych”. Wskaźnik ten nie znajduje się na Wspólnej Liście Wskaźników Kluczowych Umowy Partnerstwa 2014–2020<sup>22</sup>. Stosując tak zdefiniowany cel, należy wziąć pod uwagę, że zebranie selektywnie określonej masy odpadów nie oznacza poddania ich w 100% recyklingowi – jakość i przydatność części tych odpadów nie pozwoli na ich pełne wykorzystanie. Z reguły i biorąc pod uwagę doświadczenia krajowe, należy założyć, że przynajmniej 10% z ogółu zebranych

selektywnie odpadów będzie musiało być odrzucone i przekazane do unieszkodliwienia. Jako skrajny przykład może posłużyć województwo lubelskie, w którym w 2012 roku odsetek masy odpadów podanych recyklingowi z zebranych selektywnie wyniósł 0,001%. W kolejnym roku było już nieco lepiej, bo osiągnięto wynik 3,9%.

W przeliczeniu na całkowitą masę w roku 2020 recyklingowi będzie musiało być poddanych od 20 do 24% odpadów komunalnych. Tym samym, zakładając straty wobec nieprzydatności części pozyskanych surowców do recyklingu, należy założyć, że selektywnie trzeba będzie zebrać przynajmniej 30–34% odpadów. Ministerstwo Środowiska sugerowało, by województwa docelowo wyznaczały ten wskaźnik na 50% – taki też został przyjęty w województwach kujawsko-pomorskim i świętokrzyskim oraz jeszcze wyższy w opolskim.

**Jako skrajny przykład może posłużyć województwo lubelskie, w którym w 2012 roku odsetek masy odpadów podanych recyklingowi z zebranych selektywnie wyniósł 0,001%. W kolejnym roku było już nieco lepiej, bo osiągnięto wynik 3,9%.**

<b>Województwo</b>	<b>Przyjęty poziom selektywnej zbiórki odpadów komunalnych w 2023 r. [%]</b>	<b>Poziom selektywnej zbiórki odpadów komunalnych osiągnięty w 2014 r. [%]<sup>23</sup></b>
kujawsko-pomorskie	50,0	18,6
lubelskie	32,2	20,0
mazowieckie	22,5	17,7
opolskie	60,23	23,6
podkarpackie	21,0	18,6
podlaskie	12,2	13,9
świętokrzyskie	50,0	25,9
warmińsko-mazurskie	40,0	14,1
wielkopolskie	17,5	18,3

**Tabela 2.** Porównanie wyznaczonego na 2023 rok wskaźnika selektywnej zbiórki odpadów z uzyskanym w 2014 roku

---

**Jak wynika z dokumentu udostępnionego przez województwo podlaskie na temat metodologii obliczania wskaźnika, na podstawie danych z lat 2005–2012 przyjęto liniowy wzrost selektywnej zbiórki odpadów.**

---

Powyższa tabela pokazuje, że w województwach podlaskim i wielkopolskim wskaźnik został obliczony nieprawidłowo i już został osiągnięty, bez udziału RPO. Bliskie realizacji celu przed wyznaczonym terminem i z zaniżonymi poziomami selektywnej zbiórki są województwa mazowieckie i podkarpackie.

Jak wynika z dokumentu udostępnionego przez województwo podlaskie na temat metodologii obliczania wskaźnika, na podstawie danych z lat 2005–2012 przyjęto liniowy wzrost selektywnej zbiórki odpadów<sup>24</sup>. Prawdopodobnie tego typu założenia były podstawą określenia wskaźników w innych województwach z niskimi jej poziomami. Tak obliczany wskaźnik, owszem, uwzględnia dotychczasowe realia, ale nie rzeczywisty szybszy wzrost poziomu selektywnej zbiórki w ostatnich trzech latach oraz konieczność dalszego zwiększenia jej tempa, wynikającą z obowiązków ustawowych i wspomagających je publicznych środków finansowych.

Podobne błędy zostały popełnione przez część województw z drugiej grupy,

które za cel programu przyjęły „zmniejszenie ilości odpadów kierowanych na składowiska, a za wskaźnik rezultatu udział odpadów komunalnych niepodlegających składowaniu w ogólnej masie odpadów komunalnych”. Tego typu wskaźnik także nie znajduje się na liście Umowy Partnerstwa. Poza tym nie określa, czy te województwa osiągną cele wyznaczone ustawowo, zarówno w zakresie recyklingu, jak i redukcji składowania odpadów biodegradowalnych.



Województwo	Przyjęty poziom redukcji składowanych odpadów komunalnych w 2023 r. [%]	Poziom redukcji składowanych odpadów komunalnych osiągnięty w 2014 r. [%] <sup>25</sup>
dolnośląskie	57,0	62,4
lubelskie	44,1	54,3
łódzkie	60,0	39,2
małopolskie	18,8	40,5
pomorskie	60,0	40,6
śląskie	50,0	36,8
zachodniopomorskie	60,0	57,1

**Tabela 3.** Porównanie wyznaczonego na 2023 rok wskaźnika redukcji składowanych odpadów komunalnych z uzyskanym w 2014 roku

Tu także, bez udziału środków RPO, trzy województwa osiągnęły już swoje błędnie obliczone cele, a zachodniopomorskie dołączyło do nich prawdopodobnie w 2015 r. W przypadku województwa małopolskiego, według ustnej informacji przekazanej przez Urząd Marszałkowski, przyjęty cel jest proporcjonalny do wysokości środków finansowych dostępnych z RPO. Jednak tak skalkulowany sprawia, że koszt zagospodarowania odpadów wyniesie 1270 zł/Mg, czyli ponad trzykrotnie więcej niż aktualna średnia krajowa. Co więcej, zakładany poziom redukcji odpa-

**Zdziwienie budzi brak uwzględnienia przez większość województw możliwości realizowania programów edukacyjnych i kampanii informacyjnych przez pozarządowe organizacje ekologiczne.**

dów składowanych wynoszący zaledwie 8 840 Mg/rok jest niepowiązany z innym wskaźnikiem produktu, w którym przewiduje się zwiększenie mocy przerobowych w zakresie recyklingu o 20 tys. Mg/rok, czyli co najmniej o taką masę powinna się zmniejszyć ilość składowanych odpadów.

### **ZAPOBIEGANIE POWSTAWANIU ODPADÓW**

Tylko w sześciu województwach zapisano bardziej konkretne działania dotyczące zapobiegania powstawaniu odpadów (poza hasłami lub zupełnym ich brakiem): małopolskim, łódzkim, podlaskim, warmińsko-mazurskim, wielkopolskim i zachodniopomorskim. Najczęściej sprowadzają się one do rozszerzenia funkcji punktów selektywnej zbiórki odpadów komunalnych o naprawy urządzeń elektrycznych i elektronicznych oraz powtórnego wykorzystania i wymiany innych produktów. Za najszerzej i najlepiej opracowany pod tym względem należy uznać RPO województwa zachodniopomorskiego – lista większości uwzględnionych w nim działań jest zawarta w dalszej części, w rekomendacjach.

### **DZIAŁANIA INFORMACYJNE I EDUKACYJNE**

Działania podnoszące świadomość ekologiczną społeczeństwa są przypisane w większości województw projektom z zakresu selektywnej zbiórki odpadów, w tym uruchamiania punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych (PSZOK). Ponadto, np. w województwie opolskim, poza zadaniami inwestycyjnymi przewidziano realizację czterech kampanii informacyjnych. Niechlubnymi wyjątkami są województwa lubuskie, małopolskie i świętokrzyskie, gdzie nie wspomina się o obowiązku prowadzenia przez beneficjentów programu działań informacyjno-edukacyjnych.

Zdziwienie budzi brak uwzględnienia przez większość województw możliwości realizowania programów edukacyjnych i kampanii informacyjnych przez pozarządowe organizacje ekologiczne. POE znalazły się na liście beneficjentów programu jedynie w sześciu województwach: dolnośląskim, kujawsko-pomorskim, opolskim, podlaskim, pomorskim i zachodniopomorskim.

### **SELEKTYWNA ZBIÓRKA ODPADÓW KOMUNALNYCH**

Zarówno RPO, jak i SzOOP nie przedstawiają alokacji środków na poszczególne działania. Duża liczba zapisanych inwestycji, zwłaszcza kosztownych zakładów do mechaniczno-biologicznego przekształcania odpadów, może spowodować, że na selektywną zbiórkę odpadów zabraknie niezbędnych funduszy. Za przykład może posłużyć metodologia szacowania wartości docelowych dla wskaźników RPO opublikowana przez województwo podlaskie. Na rozbudowę i modernizację pięciu zakładów zagospodarowania odpadów Podlaskie zamierza przeznaczyć 80% środków programu, 10% zapisano na budowę punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych i żadnych na działania służące selektywnemu zbieraniu odpadów u źródła – pozostałe 10% pochłona projekty służące usuwaniu azbestu.

### **PUNKTY SELEKTYWNEGO ZBIERANIA ODPADÓW KOMUNALNYCH (PSZOK)**

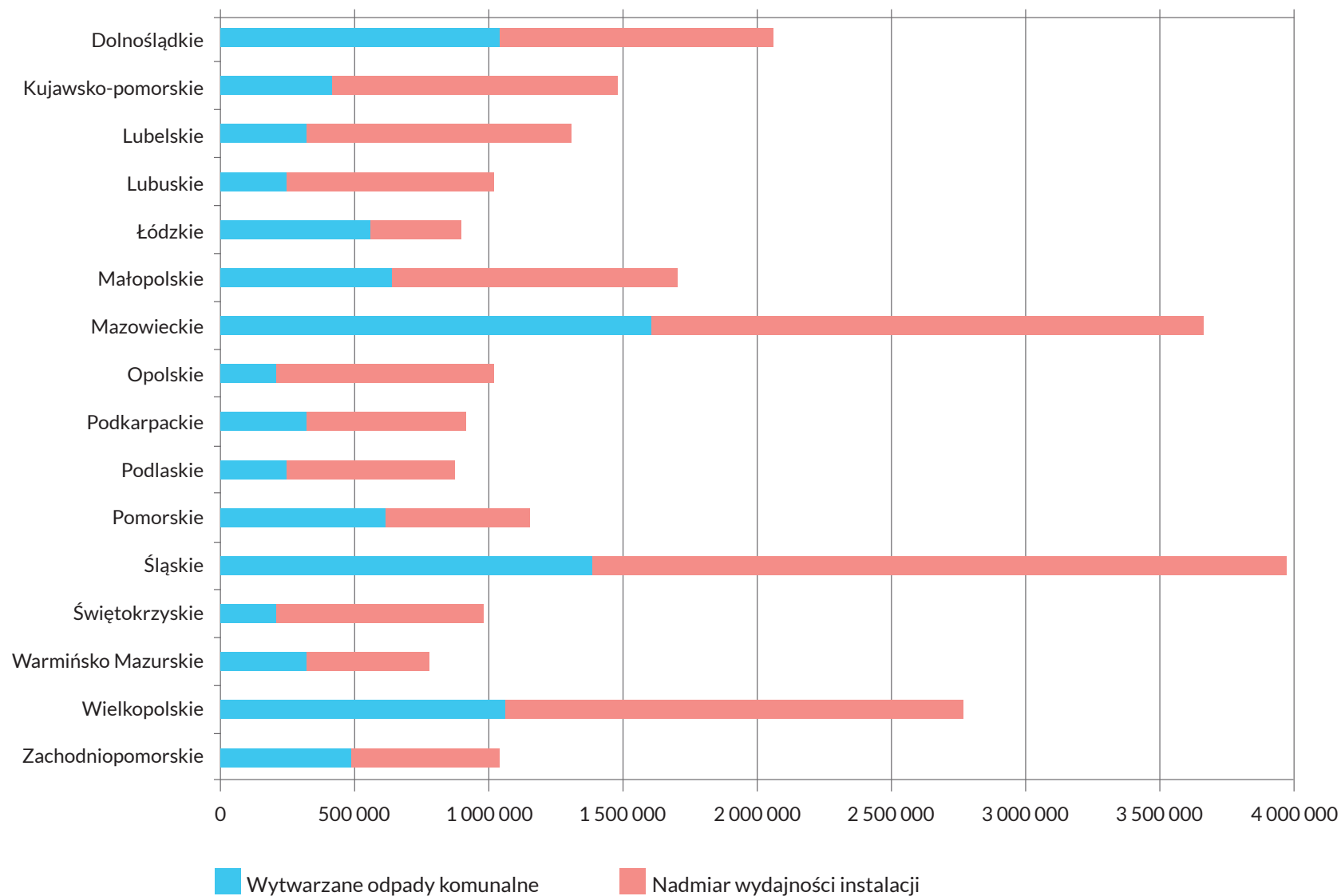
Zgodnie z art. 3 ust. 2b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminie gmina powinna posiadać co najmniej jeden punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Z wyjątkiem województwa śląskiego, wszystkie pozostałe umieszczają PSZOK na liście wspieranych inwestycji (wskaźnika produktu). Tylko połowa województw podaje dokładną liczbę planowanych punktów – w sumie 500. Nie sposób obecnie odnieść się do tych zamierzeń, gdyż liczbę istniejących i potrzebnych punktów sprecyzują aktualizowane WPGO.

### **MECHANICZNO-BIOLOGICZNE PRZETWARZANIE ODPADÓW KOMUNALNYCH (MBP)**

Wszystkie RPO dopuszczają przeznaczenie środków na „budowę, rozbudowę i modernizację regionalnych instalacji przetwarzania odpadów komunalnych (RIPOK) oraz instalacji zastępczych w celu spełnienia przez nie standardów RIPOK”.

W sumie dofinansowanie z RPO ma uzyskać co najmniej 78 zakładów. Do projektów tych należy podchodzić bardzo ostrożnie, nawet jeśli znajdują się na liście priorytetowej WPGO. Według sprawozdań z realizacji WPGO za lata 2011–2013 w roku 2013 wytworzono 9 671 752 Mg odpadów komunalnych. W tym czasie łączna wydajność RIPOK wynosiła 10 433 290 Mg, instalacji zastępczych oraz innych (sortownie, kompostownie) – 13 194 817 Mg, zakładów wytwarzających „paliwo z odpadów” (RDF) – 3 546 791 Mg, a cementowni spalających RDF – 1 081 361 Mg. W sumie moc istniejących instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych, wraz ze spalarnią w Warszawie, wynosiła w 2013 r. 28 313 259 Mg, czyli była trzykrotnie większa od masy wytwarzanych odpadów komunalnych.

**Wykres 4.**  
Porównanie ilości wytwarzanych odpadów komunalnych z wydajnością instalacji do ich przetwarzania i unieszkodliwiania w roku 2013, wraz z wydajnością sześciu spalarni odpadów komunalnych oddawanych do użytku w 2016 roku<sup>26</sup>.



---

Powyższy wykres nie oddaje w pełni aktualnej sytuacji dostępnej wydajności instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych. Pomiędzy rokiem 2013 a drugą połową 2015 roku liczba RIPOK wzrosła we wszystkich województwach z 96 do 143 zakładów, a liczba instalacji zastępczych MBP wynosiła 153. Dotychczas nie jest znana ich całkowita wydajność. Na przełomie 2015 i 2016 roku rozpoczęto uruchamianie sześciu spalarni odpadów komunalnych, które dodatkowo powiększyły dostępne moce przerobowe o 974 tys. Mg/rok – zostały one uwzględnione na powyższym wykresie.

### **RECYKLING ODPADÓW KOMUNALNYCH**

Z wyjątkiem województw pomorskiego i świętokrzyskiego wszystkie pozostałe zapisały konkretną wydajność instalacji do recyklingu odpadów komunalnych, o jaką chcą zwiększyć dotychczasowe moce przerobowe. Planuje się wsparcie dla bliżej nieokreślonej liczby zakładów, których sumaryczna wydajność powinna wynieść 483 528 Mg/rok. W relacji do ilości powstających odpadów komunalnych

jest to około 4,9%, a więc niewiele. Jednak, jak w przypadku innych instalacji, nie ma obecnie pełnych i wiarygodnych danych, na podstawie których można by ocenić, czy projektowana w RPO wydajność recyklingu jest lub nie jest adekwatna do faktycznych potrzeb w tym zakresie.

### **ODPADY NIEBEZPIECZNE**

Oprócz odpadów komunalnych 13 województw planuje przeznaczyć środki RPO na unieszkodliwianie odpadów niebezpiecznych. Większość z nich dotyczy produktów zawierających azbest, ale niestety tylko poprzez ich składowanie. Ponadto województwa świętokrzyskie i warmińsko-mazurskie umieszczają na liście beneficjentów zakłady opieki zdrowotnej, a więc projekty z zakresu odpadów medycznych. W przypadku Świętokrzyskiego sfinansowana ma być budowa spalarni odpadów medycznych o wydajności 800 Mg/rok. Budowa tej instalacji nie byłaby konieczna, gdyby wdrożyć program usprawniający system klasyfikacji i segregacji odpadów w placówkach szpitalnych.

Województwo	Zakłady (MBP?) i PSZOK	Zakłady recyklingu [Mg/r]	Zapobieganie	Edukacja	Beneficjent - NGO
dolnośląskie	10; PSZOK bez podanej liczby	9 880	✗	✓	✓
kujawsko-pomorskie	145 PSZOK	100 000	✗	✓	✓
łódzkie	8; PSZOK bez podanej liczby	17 826	✗	✓	✗
lubelskie	6; PSZOK bez podanej liczby	23 259	✗	✗	✗
lubuskie	6; PSZOK bez podanej liczby	30 073	✓	✓	✗
małopolskie	110 PSZOK	20 000	✓	✗	✗
mazowieckie	109 PSZOK; zakłady 216 000 Mg/r	11 000	✗	✓	✗
opolskie	35 PSZOK	2 300	✗	✓	✗
podkarpackie	4 zakłady; 21 PSZOK; 3 zrekultywowane składowiska	3 635	✗	✓	✗
podlaskie	5 zakładów; 9 PSZOK	15 000	✓	✓	✓
pomorskie	15; PSZOK bez podanej liczby	b. d.	✗	✓	✓
śląskie	8	96 426	✗	✓	✗
świętokrzyskie	2 zakłady; 50 PSZOK	0	✗	✗	✗
warmińsko-mazurskie	8 zakładów; 21 PSZOK	30 529	✓	✓	✗
wielkopolskie	4 zakłady; PSZOK bez podanej liczby	93 279	✓	✓	✗
zachodniopomorskie	2 zakłady; PSZOK bez podanej liczby	30 231	✓	✓	✓

Tabela 1. Podział środków na transport

## REKOMENDACJE

---

### WSKAŹNIKI REZULTATU RPO Z ZAKRESU GOSPODARKI ODPADAMI

Należałoby przeformułować wskaźniki rezultatu programu tak, aby odpowiadały rzeczywistym wymaganiom ustawowym i mogły być zweryfikowane. Selektywna zbiórka nie jest celem samym w sobie, podobnie jak redukcja odpadów składowanych, gdy nie jest jednocześnie określone, w jaki inny sposób odpady te zostaną zagospodarowane. Zasadne byłoby zdefiniowanie wskaźnika rezultatu jako „ilość odpadów poddawanych recyklingowi”. Pozwoliłoby to nie tylko na ilościową, ale przede wszystkim jakościową ocenę efektywności realizowanych projektów.

### PODSTAWOWE KRYTERIA OCENY PROJEKTÓW

Ocena projektów realizowanych w ramach RPO nie może się sprowadzać jedynie do podsumowania liczby

i mocy przerobowych wybudowanych PSZOK i zakładów przetwarzania odpadów oraz liczby obsługiwanych osób. Planowane działania muszą być oceniane w kontekście całego istniejącego i rozwijanego systemu gospodarki odpadami komunalnymi na obszarze działania wnioskodawcy, a w szczególności możliwości osiągnięcia przez niego ustawowych poziomów odzysku i recyklingu oraz zmniejszenie ilości składowanych odpadów ulegających biodegradacji.

Za obligatoryjne należy przyjąć prowadzenie przez wnioskodawców działań edukacyjno-informacyjnych wśród społeczności lokalnych na temat przeciwdziałania powstawaniu odpadów, prawidłowej segregacji oraz dostępnej infrastruktury służącej zagospodarowaniu odpadów – zwłaszcza PSZOK.

### ZAPOBIEGANIE POWSTAWANIU ODPADÓW

Zgodnie z hierarchią sposobów postępowania z odpadami środki RPO powinny być w pierwszej kolejności dostępne dla projektów pozwalających zredukować ilość odpadów oraz wykorzystać powtórnie materiały i produkty. Wsparcie powinno dotyczyć m.in.:

- wdrażania produktów, w tym także opakowań, bez zawartości substancji szkodliwych dla środowiska, o przedłużonym czasie użytkowania, zaprojektowanych do ponownego użycia, aktualizacji, naprawy oraz łatwych do odzysku i przetwarzania w recyklingu;
- systemów wytwarzania i dystrybucji produktów na poziomie lokalnym;
- systemów sprzedaży produktów bez opakowań oraz w opakowaniach zwrotnych wielokrotnego użytku;
- banków żywności, gromadzących

i dystrybuujących żywność o krótkim czasie przydatności do spożycia;

- punktów odbioru i naprawy produktów nadających się do powtórnego wykorzystania – np. poprzez rozszerzenie funkcji punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych;
- punktów lub giełd odzyskanych i/lub niezużytych materiałów budowlanych i remontowych zdolnych do wykorzystania;
- punktów odbioru odzieży nadającej się do dalszego użytkowania;
- automatów kaucyjnych dla opakowań (większe ośrodki miejskie);
- rynku materiałów pochodzących z recyklingu i mniej energochłonnych poprzez system zielonych zamówień publicznych.

## SELEKTYWNA ZBIÓRKA ODPADÓW KOMUNALNYCH

System gospodarowania odpadami komunalnymi oparty na odpadach zmieszanych i ich przetwarzaniu w MPB nie będzie w stanie zrealizować poziomów wyznaczonych na rok 2020 przez ustawę o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, nie wspominając o nowych propozycjach Komisji Europejskiej przedstawionych w ramach pakietu o gospodarce o obiegu zamkniętym. Konieczne jest większe wsparcie ze środków programu na rozwijanie selektywnej zbiórki odpadów u źródła, w tym przede wszystkim oddzielne zbieranie odpadów ulegających biodegradacji (kuchennych i zielonych). Dzięki wydzieleniu frakcji bio poprawia się możliwość odzysku pozostałych surowców, ich jakość i wartość, a poza tym rzeczywiście redukuje się ilość odpadów składowanych poprzez wytworzenie pełnowartościowego kompostu, a nie stabilizatu do składowania.

## PUNKTY SELEKTYWNEGO ZBIERANIA ODPADÓW KOMUNALNYCH

Głównym przeznaczeniem PSZOK jest odbiór odpadów określonych w art. 4. ust. 2 pkt 1a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach: przeterminowanych leków i chemikaliów, zużytych baterii i akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, zużytych opon, odpadów zielonych oraz odpadów budowlanych i rozbiórkowych stanowiących odpady komunalne. Stąd ich zadaniem nie jest zastąpienie selektywnej zbiórki głównych frakcji surowcowych u źródła, bezpośrednio od mieszkańców, lecz jej wspomaganie<sup>27</sup>.

Po środki programu będą zgłaszać się gminy o zróżnicowanej liczbie mieszkańców, gęstości zaludnienia i powierzchni. Optymalna liczba PSZOK powinna być dostosowana do skali gminy i ich dostępności dla określonej liczby mieszkańców oraz



średniej odległości, jaką mieszkańcy muszą pokonać, by dostarczyć odpady do punktu. Niezbędne jest wypracowanie wytycznych dla budowy kolejnych PSZOK na podstawie efektów i doświadczenia zebranych przez dotychczas funkcjonujące punkty. Jako jedno z kryteriów oceny projektów należy przyjąć efektywność finansową PSZOK w porównaniu ze średnią kosztów inwestycyjnych i operacyjnych innych metod selektywnej zbiórki i odzysku odpadów.

### **MECHANICZNO-BIOLOGICZNE PRZETWARZANIE (MBP) ODPADÓW KOMUNALNYCH**

MBP funkcjonujące na podstawie zmieszanych odpadów komunalnych pozwala odzyskać średnio 7% surowców przydatnych do recyklingu oraz 11% do wykorzystania energetycznego (preRDF). Pozostałe odpady nadają się jedynie do składowania. Stąd warunkiem udzielenia wsparcia z RPO dla instalacji mechaniczno-bio-

logicznego przetwarzania odpadów komunalnych powinno być spełnienie przez nie co najmniej następujących łącznych kryteriów: (1) przetwarzają odpady zebrane selektywnie, w tym odpady kuchenne i zielone; (2) mają zagwarantowane dostawy odpowiedniej ilości i jakości surowców, tak że pracują z pełną nominalną wydajnością; (3) głównym produktem nie jest „paliwo alternatywne”, ale surowiec do recyklingu materiałowego i organicznego; (4) mają zagwarantowany odbiór surowców do recyklingu i wytwarzają pełnowartościowy kompost znajdujący zbyt na rynku; (5) wspomagają osiągnięcie obligatoryjnych poziomów odzysku i recyklingu 4 frakcji surowcowych; (6) są konkurencyjne i efektywne finansowo.

Należy ściśle przestrzegać zapisu z Umowy Partnerstwa: „Projekty dotyczące mechaniczno-biologicznego przetwarzania czy termicznego przekształcania odpadów z odzyskiem energii muszą więc stanowić część szerszego systemu gospodarki od-

padami komunalnymi, zawierającego wspomniane elementy usytuowane najwyżej w hierarchii”.

### **RECYKLING ODPADÓW KOMUNALNYCH**

Konieczne jest opracowanie w każdym województwie wiarygodnej informacji o wydajności instalacji do

**Należy ściśle przestrzegać zapisu z Umowy Partnerstwa: „Projekty dotyczące mechaniczno-biologicznego przetwarzania czy termicznego przekształcania odpadów z odzyskiem energii muszą więc stanowić część szerszego systemu gospodarki odpadami komunalnymi, zawierającego wspomniane elementy usytuowane najwyżej w hierarchii”.**

---

recyklingu poszczególnych rodzajów odpadów surowcowych. Wykazy ujęte w dotychczasowych sprawozdaniach z WPGO są źle opracowane i niepełne, a w KPGO w ogóle nie próbowano ich zweryfikować i podsumować.

---

### ODPADY NIEBEZPIECZNE

Finansowanie projektów dotyczących usuwania i unieszkodliwiania azbestu powinno być udzielane wyłącznie sprawdzonym i certyfikowanym technologiom termicznej i/lub chemicznej obróbki, umożliwiającym pełny lub częściowy odzysk uzyskanego produktu lub pozwalających na bezpieczne składowanie dezaktywowanych odpadów<sup>28</sup>. Budowa lub rozbudowa składowisk nieprzetworzonych odpadów azbestu nie powinna być wspierana ze środków RPO i innych środków publicznych.

Projekty dotyczące odpadów medycznych muszą uwzględniać działania skierowane na redukcję poszcze-

gólnych strumieni odpadów u źródła. W ostatnich latach stan gospodarki odpadami w służbie zdrowia uległ gwałtownemu pogorszeniu. Tylko w minimalnym zakresie jest prowadzony odzysk odpadów opakowaniowych i komunalnych, które stanowią 80% wszystkich wytwarzanych odpadów przez sektor ochrony zdrowia. W każdym województwie istnieje potencjalnie możliwość zredukowania o połowę odpadów klasyfikowanych jako zakaźne (18 01 03\*) poprzez usprawnienie systemu segregacji oraz wypracowanie standardu unieszkodliwiania niebezpiecznych odpadów medycznych o kodzie 18 01 04.

---

### GOSPODARKA O OBIEGU ZAMKNIĘTYM

Co prawda Umowa Partnerstwa nie obejmuje nowych propozycji Komisji Europejskiej przedstawionych 2 grudnia 2015 roku w ramach pakietu o gospodarce o obiegu zamkniętym<sup>29</sup>, ale trzeba mieć je na uwadze przy

realizacji projektów finansowanych przez RPO. Aby zrealizować postanowienia dotychczasowych przepisów, recyklingowi będzie musiało być poddanych 24% wagowo wszystkich wytwarzanych odpadów komunalnych w 2020 roku. Natomiast, w myśl nowych założeń, w ciągu zaledwie pięciu lat ilość ta ma wzrosnąć wielokrotnie – do 60%, a w 2030 roku do 65%. Konieczne będzie także ograniczenie składowania odpadów komunalnych do 10% do roku 2030.



*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.*

Więcej informacji:

[WWW.ZIELONASIEC.PL](http://WWW.ZIELONASIEC.PL)

[WWW.EKOPROJEKTY.PL](http://WWW.EKOPROJEKTY.PL)

**Związek Stowarzyszeń Polska Zielona Sieć**  
ul. Raszyńska 32/44, lok. 140  
02-026 Warszawa



*Polska Zielona Sieć*