

EKOINNOWACYJNOŚĆ DOKUMENTÓW STRATEGICZNYCH

Próba oceny

**Praca zbiorowa pod redakcją
Krzysztofa Kamienieckiego**

Warszawa, październik 2001

Spis treści

Wstęp (<i>Krzysztof Kamieniecki</i>)	5
1. Ekoinnowacyjność a ekorozwój (<i>Krzysztof Kamieniecki</i>)	9
2. Ocena ekoinnowacyjności w wybranych dokumentach strategicznych	23
2.1. Polityka przestrzennego zagospodarowania kraju (<i>Andrzej Kassenberg</i>)	25
2.2. Strategia rozwoju województwa śląskiego na lata 2000-2015 (<i>Wojciech Beblo</i>)	35
2.3. Polityka transportowa (<i>Wojciech Suchorzewski</i>)	52
2.4. Polityka energetyczna (<i>Ewaryst Hille</i>)	64
2.5. Polityka gospodarki wodnej (<i>Janusz Kindler</i>)	78
2.6. Polityka rolna (<i>Bogusław Fiedor</i>)	88
3. Konkluzje dotyczące ocen ekoinnowacyjności dokumentów strategicznych (<i>Krzysztof Kamieniecki</i>)	101
4. Rozważania nad ekoinnowacyjnością	107
4.1. Zastosowanie oceny ekoinnowacyjności do porównania polityk	109
4.2. Uwagi o ekoinnowacyjności w polityce ochrony klimatu (<i>Zbigniew Karaczun</i>)	112
4.3. Uwagi o ekoinnowacyjności instrumentów polityki ekologicznej w gospodarce wodnej (<i>Krzysztof Berbeka</i>)	116
4.4. Ekoinnowacyjny charakter strategicznych ocen oddziaływania na środowisko (<i>Andrzej Tyszecki</i>)	121
Bibliografia	127
Aneks	129
Conclusions	139

vacat

Wstęp

Projekt *Ocena innowacyjności ekologicznej w strategicznych dokumentach dotyczących polityki państwa w wybranych dziedzinach w okresie przygotowań do integracji z Unią Europejską* został zrealizowany w Instytucie na rzecz Ekorozwoju. Zakłada on, że w politykach, planach, programach i dokumentach o znaczeniu strategicznym znajdują się nowatorskie i innowacyjne rozwiązania, które powinny przyczyniać się do proekologicznej transformacji gospodarki. Założenie oparte jest na tezie, że otwarcie granic politycznych, ekonomicznych i społecznych umożliwiło wymianę wiedzy i doświadczeń polskich z zagranicznymi w zakresie potrzeb oraz sposobów rozwiązywania problemów ekologicznych. Transformacja w Polsce wiąże się z przeprowadzeniem radykalnych reform, w tym proekologicznych.

Do analizy wybrano następujące dokumenty strategiczne: polityka rolna, polityka energetyczna, polityka transportowa, polityka gospodarki wodnej, strategia rozwoju województwa, polityka przestrzennego zagospodarowania kraju. Dlaczego te dziedziny? Wydaje się, że każda polityka, a przez to i każdy dokument może być poddany ocenie innowacyjności, również ekologicznej. Te dziedziny mają zasadnicze znaczenie z punktu widzenia ekorozwoju, to znaczy wywierają zdecydowany wpływ na jego powodzenie (przebieg). Poprzez polityki w wybranych dziedzinach kształtują się zasadnicze działania na rzecz ekorozwoju pod warunkiem, że spełniają one jego wymogi. Ich stopień integracji z polityką ekologiczną, odpowiedź na stawiane jej wyzwania, istotne są w ocenie polityk sektorowych z punktu widzenia eko-innowacyjności. Motywacją do podjęcia ocen w wymienionych dziedzinach było przekonanie, że znajdują się one w centrum zainteresowania organizacji ekologicznych, jedną z niewielu sił społecznych w Polsce optujących za ekorozwojową drogą transformacji.

Instytut zaprosił do współpracy ekspertów, którzy stworzyli zespół roboczy. W jego skład weszli: Wojciech Belblo – CITEC S.A., Krzysztof Berbeka – Akademia Ekonomiczna, Kraków, Bogusław Fiedor – Akademia Ekonomiczna, Wrocław, Eweryst Hille – E 5, Zbigniew Karaczun – SGGW, Janusz Kindler – Politechnika Warszawska, Jerzy Kołłajtis – ERM Polska, Stanisław Sitnicki – Ekofundusz, Wojciech Suchorzewski – Politechnika Warszawska, Andrzej Tyszecki – Ekokonsult oraz Andrzej Kassenberg i Krzysztof Kamieniecki Instytut na rzecz Ekorozwoju (InE).

Decyzję o wyborze dziedzin i osób wykonujących ocenę poprzedziło spotkanie robocze, podczas którego przedyskutowano zakres pojęcia eko-innowacyjności oraz prac, jakie wiążą się z realizacją projektu. Dyskusja nad kryteriami oceny dotyczyła zarówno tych zawartych w literaturze zagranicznej, jak i zaproponowanych przez autorów oceny (załącznik 1). Instytut przedstawił roboczą propozycję kryteriów. Odstąpiono od zamysłu posługiwania się jednym zestawem kryteriów dla wybranych polityk z tego względu, że wybór przekrojowych kryteriów wymagałby oddzielnej pracy.

Wykonane oceny są opracowaniami autorskimi. Wśród dylematów pojawiło się pytanie, czy oceniać dokumenty, czy ich realizację. Ze względów praktycznych oraz wielowątkowości ocen wykonawczych pozostano przy ocenie dokumentów.

Ocena dokumentów strategicznych przebiegała w dwóch zasadniczych płaszczyznach:

- poprawności sporządzania z punktu widzenia zasad ekorozwoju,
- zawartości nowatorskich propozycji rozwiązywania problemów oraz propozycji działań służących efektywności wykorzystania zasobów naturalnych.

Po opracowaniu wstępnych wersji ocen autorzy i członkowie zespołu roboczego spotkali się na otwartym spotkaniu dyskusyjnym, podczas którego zaprezentowano podstawowe tezy ocen. Dyskusja, jaka się wówczas wywiązała wskazała na otwartość pojęcia eko-innowacyjności i trudności uchwyce-

nia jej specyfiki. Czy ekoinnowacyjność jest wartością realną czy intelektualną? Pojawiło się również pytanie, czy ekoinnowacyjność można wykazać za pomocą wskaźników ekonomicznych?

Poddane dyskusji wersje robocze ocen wyraźnie odsłaniały słabości dokumentów strategicznych, co wskazuje, że innowacyjność może być traktowana jako kryterium ujawniające jakość dokumentu strategicznego. Punktem odniesienia ocen była propozycja zrównoważenia rozwoju danej dziedziny (polityki) i sposób jej zapisania w wybranych dokumentach. Prawdopodobnie przy braku jasno sprecyzowanych celów zrównoważonego rozwoju danej dziedziny gospodarki nie można oczekiwać rozwiązań innowacyjnych, gdyż są one pochodną, a nie inspiracją samą w sobie.

Dokumenty strategiczne są podstawą do podejmowania decyzji gospodarczych, społecznych, politycznych. Czy polityki sektorowe nie są jednak tworzone pod kątem decyzji, które będą podejmowane? Politykę w danym sektorze „podkłada” się pod planowane decyzje, a nie odwrotnie. Zatem jawi się pytanie, jakie warunki polityczne muszą zaistnieć, by wykreować nowatorskie rozwiązania? Przecież nie tylko ekspertyzy i wiedza są jedynymi stymulatorami poszukiwań.

Presja polityczna jest konieczna. Brak partii politycznej o wyraźnym profilu prośrodowiskowym stanowi barierę. Ekorozwój jest mało zrozumiały i przyswajalny dla społeczeństwa biednego, nie mogącego zaspokoić potrzeb dnia powszedniego.

Odkładanie realizacji ekorozwoju na przyszłość jest nie do zaakceptowania, stąd konieczność dotarcia do elektoratu i prezentacja zrównoważenia rozwoju jako celu społecznego i jego szansy. Wiele barier utrudnia kontakt ze społeczeństwem, jedną z nich jest „dobór kadr znikąd”. Z tego względu oceniając innowacyjność polityk tak wiele uwagi przykładano do społecznego uczestnictwa w ich tworzeniu. Uspołecznienie procesu decyzyjnego jest zaletą i wymogiem współczesności, powodującym jednak obawy dotyczące sprawności jego przeprowadzania.

W dyskusji zwrócono uwagę na potrzebę dotarcia z efektami prac do polityków nie tylko branż ocenianych. Efektem ostatecznym Raportu powinna być wskazówka, jak należy patrzeć na polityki przez pryzmat ekorozwoju.

W rozdziale pierwszym Raportu *Ekoinnowacyjność a ekorozwój* przedstawiono ogólne rozważania o uwarunkowaniach stymulujących innowacyjne zmiany w polityce. Transformacja polityczna i gospodarcza otworzyła możliwości wykorzystania wiedzy i doświadczeń krajów rozwiniętych. Udział Polski w międzynarodowych instytucjach i organizacjach jest czynnikiem zewnętrznym, który niejako wymusza dostosowywanie polityk do standardów w nich obowiązujących. Świadomość skali zaniechań gospodarczych, w tym środowiskowych jest czynnikiem wewnętrznym, które należy z mniejszą lub większą intensywnością eliminować. Rola rozwiązań ekoinnowacyjnych wzrasta przy nadaniu transformacji wyraźnego, proekologicznego charakteru.

Ekonomiści wiążą innowacyjność z możliwościami wzrostu konkurencyjności polskiej gospodarki na rynkach światowych. Innowacyjności przypisuje się we współczesnym świecie rolę czynnika decydującego o tempie rozwoju gospodarczego.

Istnienie innowacyjności determinuje świadomość jej potrzeby. Niezależnie od warunków powstania tej świadomości innowacyjność wymaga pewnej wizji przyszłości, która staje się wyzwaniem. Tworzenie wizji przyszłej gospodarki lub jej elementów wymaga otwartości umysłów, komunikacji międzyludzkiej i instytucjonalnej. Jej związek z celami ekorozwoju polega na integracji dalekośiężnych trendów przekształcających konsumpcję, wartości, oraz procesy materiałowe.

Wprowadzanie innowacyjności związane jest z ryzykiem. Rola rządu w tworzeniu warunków dla działań innowacyjnych jest znacząca. Istotne jest również znaczenie nauki.

Polityki innowacyjne ignorowały ekorozwój ze względu na ich komercyjny podejście, jednakże wraz ze wzrostem czytelności komercyjnego charakteru ekorozwoju następuje zmiana tego trendu.

Przykładem może być *Program zwiększenia innowacyjności gospodarki w Polsce do roku 2006*, w którym znajduje się rozdział poświęcony zmianie wzorców konsumpcji i modeli produkcji na bardziej korzystne dla ekorozwoju.

W krajach członkowskich Unii Europejskiej (UE) polityka innowacyjności staje się nową horyzontalną polityką łączącą gospodarkę, przemysł i politykę naukowo-badawczą. Zwraca się uwagę, że nowymi aspektami tej polityki jest budowanie właściwych struktur administracyjnych oraz dialogu

między przemysłem, nauką i społeczeństwem, a także podkreślanie świadomości potrzeb innowacyjności.

Ekoinnowacyjnością można nazwać te działania, które prowadzą do osłabienia bezpośredniej zależności między wzrostem gospodarczym a wzrostem konsumpcji zasobów, czyli tak zwany wzrost rozłączny (*decoupling*). Oczekuje się takich działań od społeczności żyjących w XXI wieku.

Wyzwanie rozwoju bez wzrostu zużycia zasobów naturalnych przyjęła Komisja Europejska w *Szóstym Programie działań na rzecz ochrony środowiska* oraz w *Strategii zrównoważonego rozwoju dla krajów członkowskich Unii Europejskiej*.

Jednym z zasadniczych elementów innowacyjności polityk jest stosowanie i dobór instrumentów. Instrumentalizacja polityk ma bogatą literaturę. Zwraca się uwagę na potrzebę stosowania nowych instrumentów, co ma znaczenie przy ekoinnowacyjności. Podkreśla się również, że nowe instrumenty są często zmodyfikowaną wersją już istniejących, a więc ich nowatorskość jest znacznie mniejsza.

Wprowadzanie nowych instrumentów prośrodowiskowych służy osiągnięciu większej efektywności działań zmierzających do osiągnięcia wyższej efektywności w wykorzystaniu zasobów naturalnych. Innowacyjność instrumentów zależeć będzie od ich zastosowania do realizacji celów politycznych, programowych.

Dość powszechnie podkreśla się znaczenie strategicznych ocen oddziaływania na środowisko (SOOŚ) jako instrumentu weryfikującego dokumenty o charakterze strategicznym z punktu widzenia ich prośrodowiskowego charakteru. Zachodzi tu szczególna relacja pomiędzy SOOŚ a oceną ekoinnowacyjności. Strategiczne oceny oddziaływania na środowisko są przejrzystym i elastycznym procesem, użytecznym środkiem do nauczenia praktyków i planistów politycznych priorytetów, W dłuższym horyzoncie czasowym powinno to przyczynić się do przekształcenia planowania i procesów podejmowania decyzji. Wydaje się, że można zaryzykować przypuszczenie, że współzależność SOOŚ i oceny ekoinnowacyjności będą wspierać strategiczne zmiany polityk ekologicznych, a przez to prowadzić do efektywnego odnoszenia się decydentów do ekorozwoju.

Rozdział drugi: *Ocena ekoinnowacyjności w wybranych dokumentach strategicznych*, poświęcony jest ocenom dokumentów strategicznych.

Wersje robocze ocen autorskich były prezentowane podczas seminarium 28-29 marca 2001 roku. Charakteryzują się one wysoką wartością intelektualną i merytoryczną, polegającą na próbie odniesienia się do jakości zasadniczych dokumentów, kształtujących politykę jednej, a w niektórych przypadkach kilku dziedzin. Stanowią ciekawy wkład do dyskusji o politykach sektorowych i ich spójności, zwłaszcza z polityką ekologiczną państwa. Interesujące są również uwagi o udziale społecznym w tworzeniu i akceptowaniu dokumentów, a przez to polityk.

Na uwagę zasługują te elementy ocen, które wskazują na wpływ czynników zewnętrznych w opracowywaniu zasadniczych treści dokumentów strategicznych, oraz czy były one wzorowane na najlepszych z dostępnych rozwiązaniach.

Autorzy posługiwali się własnymi kryteriami oceny. Nie utrudniło to wyciągnięcia ogólnych wniosków dotyczących ekoinnowacyjności dokumentów strategicznych. Znajdują się one w rozdziale trzecim: *Konkluzje dotyczące ocen ekoinnowacyjności dokumentów strategicznych*.

Komentarze do ocen zamieszczone w rozdziale czwartym: *Rozważania nad ekoinnowacyjnością*, przedstawione przez kilku członków zespołu, stanowią interesujący wkład merytoryczny do opinii o ekoinnowacyjności i z tego względu zostały zamieszczone w Raporcie.

Instytut serdecznie dziękuje wszystkim uczestnikom tego projektu – autorom ocen i komentarzy, pozostałym członkom zespołu roboczego i osobom obecnym na seminarium. Bez ich zaangażowania i wkładu intelektualnego publikacja ta nie mogłaby się ukazać. Instytut składa także podziękowania Narodowemu Funduszowi Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej za życzliwość i dofinansowanie tego projektu.

Krzysztof Kamieniecki
koordynator projektu

vacat

rozdział 1

*Ekoinnowacyjność
a ekorozwój*

vacat

EKOINNOWACYJNOŚĆ A EKOROZWÓJ

Krzysztof Kamieniecki

Instytut na Rzecz Ekorozwoju zajął się innowacyjnością, ponieważ w naszej krajowej rzeczywistości zachodzą ciągle zmiany. Są one podyktowane szeregiem przyczyn, z których większość ma swe prąródło w narodowej decyzji o ich podjęciu. Zainteresowanie innowacyjnością środowiskową wynika z misji Instytutu, czyli adaptowaniu dobrych wzorców ekorozwojowych do procesu transformacji.

Transformacja polskiej gospodarki przebiega ze zmienną dynamiką. W zależności od charakteru oceny można tę dynamikę wiązać z przesłankami makroekonomicznymi, sytuacją polityczną na świecie lub zmiennością otoczenia europejskiego. Można zawęzić dobór czynników kształtujących transformację do krajowych problemów ekonomiczno-politycznych.

Wybór kierunku transformacji jest szczególnie istotny. W mniej lub w bardziej bezpośredni sposób analizowana jest ta kwestia przy okazji omawiania budżetu państwa, problemów społecznych w skali kraju lub regionu, wyborów parlamentarnych.

Pytanie o transformację nie jest zarezerwowane dla wąskiej grupy polityków. W pewnym sensie zadaje go sobie indywidualnie każdy obywatel, choćby przy okazji dyskusji nad celem i efektami wprowadzanych reform. W zależności od doświadczeń i wiedzy aprobeuje te przemiany lub jedynie poddaje się im w imię bezsilności.

Niezależnie od oceny postępów transformacji przyjmowane i realizowane polityki są odmienne od tych, które były wdrażane w czasach PRL-u – nawet jej ostatnim okresie. Wiąże się to z warunkami, jakie zmiana systemu stworzyła dla poszczególnych polityk. Polityki ulegają ciągłej ewolucji i można przyjąć, że są udoskonalane. Proces ten dotyczy również polityki ekologicznej.

Polityka ekologiczna, chociaż jest stosunkowo niedawno prowadzona w sposób bezpośredni, ma już swą tradycję. Jej nowoczesnych podstaw należy szukać w ustaleniach Konferencji Środowisko i Rozwój zwanej Szczytem Ziemi w Rio (1992), ale przecież nie podjęto by ich, gdyby nie wcześniejsze dojrzewanie myśli o wiązaniu problemów środowiskowych ze społecznymi i gospodarczymi w latach osiemdziesiątych.

Dziś zrównoważony rozwój jest kanonem, choć skala wyzwań, jakie tworzy rośnie w miarę definiowania problemów i podejmowania prób ich rozwiązania. Na przełomie wieków zrównoważony rozwój przestał być koncepcją nowatorską. Niezmiennie jednak wymaga działań innowacyjnych w sferze polityki, zarządzania i realizacji.

Polska gospodarka obciążona błędnymi decyzjami rozwojowymi w przeszłości, pomimo dokonanych restrukturyzacyjnych, nadal pozostaje wysoce materiałochłonna i energochłonna. Wiąże się to z dużym nakładem materiałowym, jakiego potrzebuje – ciągle nie nowoczesna – gospodarka do swego funkcjonowania.

O stopniu nieefektywności naszej gospodarki może świadczyć wysokość wskaźnika nakładów materiałowych, który w 1997 roku wynosił 31,7 ton na jednego mieszkańca. Nie może nas cieszyć fakt, że jest on trzykrotnie niższy w porównaniu z wskaźnikami krajów rozwiniętych gospodarczo. To nie polska gospodarność, a jedynie niższy poziom aktywności gospodarczej tłumaczy tę różnicę.

Krzysztof Kamieniecki, wiceprezes Instytutu na rzecz Ekorozwoju

W 1993 roku wskaźnik intensywności zużycia całkowitych nakładów materiałowych w gospodarce w krajach rozwiniętych (USA, Niemiec, Holandii) kształtował się na poziomie około 3 kg na 1 dolar produktu krajowego brutto. Tymczasem dla Polski wskaźnik ten w 1997 roku wyniósł 8,57, czyli był co najmniej trzykrotnie wyższy. Ta znacząca różnica pokazuje dystans, jaki dzieli nas od bardziej efektywnych gospodarek.¹

Restrukturyzacja gospodarki, która ma miejsce w Polsce, przynosi poprawę efektywności ekonomicznej, jednak powinna ona wiązać się z większą produktywnością zasobów². Aby cel ten osiągnąć konieczne jest bardziej stanowcze zintegrowanie polityk sektorowych z ekologiczną i wykorzystanie dostępnych instrumentów umożliwiających postęp w proekologicznej przemianie gospodarki.

Można zapewne przyjąć, że w miarę poszerzania zakresu uczestnictwa Polski w gospodarce światowej poszerza się zakres uwarunkowań, które polityka krajowa musiała uwzględniać. Jednym z nich jest wzrost odpowiedzialności za globalne zagrożenia środowiska. W przypadku Polski, już w okresie PRL-u, kraj nasz nie odzęgnywał się od tej odpowiedzialności, jednakże poprzez poszerzenie udziału w międzynarodowych organizacjach zwiększyły się możliwości wykorzystania mechanizmów ograniczenia negatywnego oddziaływania na środowisko. Przynależność do nowych struktur gospodarczych (Stowarzyszenie z UE, członkostwo w OECD, WTO) narzuca konieczność stosowania nowych rozwiązań w całej polityce gospodarczej oraz tworzonych politykach sektorowych. Struktury te, choć nie powołane do ochrony środowiska, kreują własne standardy ekologiczne, do których kraje członkowskie muszą się dostosowywać.

Udział w międzynarodowych instytucjach gospodarczych wiąże się dopływem wiedzy o nowych kierunkach rozwoju, o doświadczeniach innych krajów, wzorów, jakie można wykorzystać. Innowacyjność jest coraz bardziej globalna, wyrasta z wielu źródeł i jest rozpowszechniana coraz szerzej pomiędzy sektorami.³ Wiele z dostępnych przykładów działa inspirująco. Ich zespolenie z przemianami społecznymi i organizacyjnymi może wzmacniać tempo restrukturyzacji lub – wręcz odwrotnie – wyhamowywać je. Obie sytuacje mają swe bezpośrednie lub pośrednie konsekwencje środowiskowe. Wybór proekologicznego rozwiązania, a więc takiego, który charakteryzuje się efektywnym wykorzystaniem zasobów powinno być celem każdego państw. Udział w pracach instytucji międzynarodowych ma sens, jeżeli służy temu celowi.

Wpływ czynników zewnętrznych na restrukturyzację gospodarki znajduje się w określonej relacji do warunków wewnętrznych, które zdecydowanie determinują zdolności stosowania nowych rozwiązań. Uproszczeniem byłoby w tym miejscu wymienić uwarunkowania ekonomiczne, polityczne i społeczne. Jest to stwierdzenie oczywiste, ale przecież właśnie te uwarunkowania mają ulec przemianom. Przyjmijmy zatem, że od stanu wymienionych czynników zależy zdolność absorbowania nowych rozwiązań w gospodarce, w tym rozwiązań ekorozwojowych⁴. W odniesieniu do uwarunkowań społecznych ta zdolność wiązać się będzie między innymi z poziomem wykształcenia społeczeństwa i poczuciem bezpieczeństwa; w odniesieniu do polityki – z determinacją sprawujących władzę do przeprowadzenia reform. Stan gospodarki właściwy do podjęcia reform jest najtrudniejszy do określenia. Można powiedzieć, że nie ma sytuacji, w której reformowanie gospodarki lub jej sektorów byłoby decyzją nieprawidłową. *Zgodnie z ewolucyjnym podejściem w ekonomice innowacji, rozwój gospodarczy wykazuje wiele analogii do ewolucji biologicznej. Innowacja jest postrzegana jako zasadnicza siła napędzająca rozwój gospodarczy, wylaniająca się w procesie zmiany i doboru, w czasie którego decydujące znaczenie ma odkrycie możliwości technologicznych lub gospodarczych, jakie stwarza działalność gospodarcza i istniejące paradygmaty technologiczne. Zmiana paradygmatu technologicznego udaje się tylko wtedy, gdy wykorzystywane są obszary możliwości stwarzane przez*

¹ *Ekorozwój poprzez odmaterializowanie produkcji i konsumpcji. Strategia dla nowej polityki ekologicznej w Polsce*, Raport 2, Instytut na rzecz Ekorozwoju, Warszawa 1999.

² Ibidem.

³ *What is role of science, technology and innovation in the new economy?* „Policy Brief”, OECD 2000.

⁴ Ewaryst Hille zwraca uwagę na powiązanie ekoinnowacyjności z poziomem osiągniętego dobrobytu, jak i zdolności do skracania pośrednich/histerycznych etapów rozwoju.

podstawowe innowacje, zaś sukces podstawowych innowacji zależy od efektów uczenia się i uzupełniających, stopniowych innowacji technologicznych i instytucjonalnych.⁵

Ekonomiści wiążą innowacyjność z możliwościami wzrostu konkurencyjności polskiej gospodarki na rynkach światowych. Innowacyjności przypisuje się we współczesnym świecie rolę czynnika decydującego o tempie rozwoju gospodarczego. *Innowacyjność gospodarki to zdolność i motywacja przedsiębiorców do ustawicznego poszukiwania i wykorzystania w praktyce wyników badań naukowych i prac badawczo-rozwojowych, nowych koncepcji, pomysłów i wynalazków. To także – doskonalenie i rozwój istniejących technologii produkcyjnych, eksploatacyjnych i dotyczących sfery usług, wprowadzenie nowych rozwiązań infrastruktury, zwłaszcza dotyczącej gromadzenia, przetwarzania i udostępniania informacji.*⁶

Ważnym motorem wprowadzania rozwiązań innowacyjnych jest świadomość ich istnienia i potrzeby zastosowania w społeczeństwie. Część grup interesu dąży do stosowania nowych rozwiązań. Dążność ta wynika z różnych motywów. Innymi będzie się kierował sektor biznesu, a innymi porządowe organizacje społeczne. Nowatorskie lub „bulwersujące” żądania tych organizacji są przyjmowane przez sfery rządowe niechętnie, lecz w społeczeństwach demokratycznych nie są ignorowane; z czasem zostają uwzględniane, choćby fragmentarycznie, w politykach państwa. W każdym kraju, również w Polsce, istnieje wpływowa grupa interesu przeciwstawiająca się zmianom, gdyż ich istota naruszyć może stan posiadania grupy. Innowacyjność jest z zasady skierowana przeciwko tej właśnie grupie, która chce utrzymać *status quo* lub, co najwyżej, go umocnić. Ekologiczne reformy gospodarki wiążące się wielokrotnie z wprowadzeniem innowacyjnych rozwiązań natrafiają na opór tych, którzy dostrzegają w tym zagrożenie.

Ekonomiczne spojrzenie na innowacyjność nie powinno prowadzić do, typowego chyba, myślenia o społecznych potrzebach krajów rozwijających, a mianowicie wybujałej chęci posiadania. Pogoń za tradycyjnie rozumianym dobrobytem znajduje kontynuację w rozwoju świata poprzez wzrost gospodarczy, dając innowacyjne impulsy do kreowania i realizowania konsumenckich postaw. Tę innowacyjność określa się antyekoinnowacyjnością. Przeciwnieństwem tych postaw jest, dające się już mierzyć, poszukiwanie szczęścia i zadowolenia w wielu społeczeństwach, które w sferze produkcji, usług mogą się przekładać na zmianę charakteru produktu globalnego brutto, ale jednocześnie wymagać rozwiązań innowacyjnych w skali polityk lokalnych, oraz nowatorskiej inwencji w zachowaniach biznesu.

Zmiany gospodarcze i polityczne w Polsce zwiększyły zapotrzebowanie na innowacyjność. Również świadomość jej znaczenia dla gospodarki. Encyklopedia PWN określa innowacje, między innymi *jako rzeczy nowo wprowadzone*⁷. Wdrażanie innowacji jest rodzajem działalności gospodarczej o szczególnie wysokim stopniu ryzyka. Ponieważ innowatorzy, czyli osoby wprowadzające innowacje muszą przełamać opór społeczny wynikający z konserwatyzmu, stosunki społeczne mają istotny wpływ na wdrażanie innowacji i jedynie kapitalizm wytworzył stosunki społeczne wręcz wymuszające innowacje poprzez konkurencję.

Według tej definicji innowacyjność, aby mogła mieć miejsce, wymaga zaistnienia określonych warunków. Wraz z powstaniem RP stworzone zostały ogólne warunki systemowe, aby innowacyjność mogła się rozwijać. To zasługa otwarcia na świat – ten polityczny, gospodarczy, naukowy i instytucjonalny. Odejście od systemu nakazowo-rozdziałowego oznacza odejście od ideologicznego rozumienia innowacyjności. Aby proces innowacyjności zachodził, społeczeństwo musi być wolne.

Wiele prawdy znajduje się w stwierdzeniu, że *ekoinnowatorzy potrzebują przestrzeni i swobody*⁸. Wówczas możliwe jest myślenie o przyszłości i przyszłych potrzebach, a to właśnie pobudza innowację. Niezależnie od jej charakteru.

⁵ P. Klemmer, *Innovation and the Environment. Case studies on the adaptive behavior in society and economy. Research group on Innovation and environmental policy*, Analityca, Berlin 1999.

⁶ B.Kowalak, *Zwiększenie ekoinnowacyjności gospodarki w Polsce do 2006 roku*, „Rozwój Regionalny” nr 5.

⁷ *Nowa Encyklopedia Powszechna*, PWN, Warszawa 1997.

⁸ M.Carley, P.Spapens *Dzielenie się światem – zrównoważony sposób życia i globalnie sprawiedliwy dostęp do zasobów naturalnych w XXI wieku*, Instytut na rzecz Ekorozwoju. Warszawa 2000.

Zmiany systemowe w gospodarce, obok politycznych i społecznych, odgrywają podstawową rolę w kreowaniu innowacyjności. Chodzi przede wszystkim o przejście ku gospodarce rynkowej, która wyzwala mechanizmy skutkujące wzrostem innowacyjności. Jak podaje Klemmer *obecnie w badaniach nad innowacjami panuje ogólna zgoda, że determinanty zarówno po stronie popytu, jak i podaży wpływają na innowacje techniczne. Jak się wydaje, czynniki wynikające z rozwoju technologii mają większy wpływ na początku cyklu produktu, natomiast wpływ czynników popytowych można dostrzec przede wszystkim w późniejszych fazach tego cyklu.*⁹ Na pytanie, co popycha przedsiębiorców do innowacyjnych działań odpowiedź wydaje się składać z dwóch czynników: regulacja prawna oraz zysk, jaki płynie z wdrożenia innowacyjnego rozwiązania. Oba czynniki mogą być stymulowane decyzjami politycznymi. W tym miejscu przypomnieć trzeba rolę jaką może odgrywać proekologiczny charakter polityk.

Do zaistnienia innowacyjności konieczna jest świadomość jej potrzeby. Niezależnie od warunków, w jakich świadomość ta się rodzi, na przykład przyczyn zewnętrznych, to jednakże innowacyjność wymaga pewnej wizji przyszłości, która staje się wyzwaniem. Tworzenie wizji przyszłej gospodarki lub jej elementów wymaga otwartości umysłów, komunikacji międzyludzkiej i instytucjonalnej. Można zapewne powtórzyć po Fusslerze¹⁰, że ekoinnowacyjność jest silnie związana z celami ekorozwoju. Integruje bowiem dalekosiężne trendy przekształcające konsumpcję, wartości, procesy materiałowe. Pomaga spojrzeć dalej i wyżej. Wizja nie może być jedynie udziałem jednostek, gdyż bez szerszego poparcia, ulegnie hermetyzacji i nie obrodzi nowymi działaniami.

Cechą innowacyjności jest ryzyko. Dotyczy ono wszelkich zmian, jakie się zamierza wprowadzić. Ponoszą go wszyscy uczestnicy na poziomie decyzji i wdrożenia. Często bywa tak, że słuszne rozwiązanie, znajdujące ogólne poparcie w momencie jego realizacji traci uznanie i wywołuje niepożądane reakcje. Taka sytuacja rysuje się zwykle przy rozwiązaniach ekonomicznych dla ochrony zasobów (przykładowo podniesienie ceny paliw ze źródeł nieodnawialnych).

Do wdrażania innowacyjnych rozwiązań potrzebna jest konsekwencja. Im więcej pozyska się zwolenników działań, tym droga dochodzenia do celu będzie łatwiejsza. Konsekwencja odnosi się do etapu opracowywania i wdrażania rozwiązań. Nie musi ona wiązać się z przełamywaniem oporu; wręcz odwrotnie – z poszukiwaniem sprzymierzeńców, których pozyskać można w przypadku właściwego wdrażania innowacyjnego przedsięwzięcia.

Powodzenie przedsięwzięcia charakteryzującego się nowatorskością wymaga stabilności w obszarze, w którym ma być zastosowane lub taka stabilność jest zagwarantowana i stanowi element przedsięwzięcia. Szczególnie jest to ważne dla uczestników procesu wdrażania (biznes, samorządy lokalne, konsumenci). Innowacyjność nie polega na zaskakiwaniu rozwiązaniem, ale na jej skuteczności. Stabilność danej polityki i konsekwencja w jej realizowaniu mogą skłonić na przykład biznes do ryzykownego, w jego pojęciu, przechodzenia z technologii *end of pipe* w kierunku czystszej produkcji i produktów. Może jednak stabilność danej polityki okazać się niewystarczająca dla małego i średniego biznesu, dla którego zmiany technologiczne będą zbyt kosztowne.

Podejmowanie działań obarczonych ryzykiem wymaga zaopatrzenia ich w instytucje, które ryzyko to zminimalizują. Jedną z takich możliwości jest stworzenie systemu monitorowania zachodzących zmian, systemu informacji i komunikacji z uczestnikami wdrożenia.

Rola nauki w przygotowaniu i realizacji działań innowacyjnych jest nieoceniona. Poziom rozwój nauki stymuluje podejmowanie rozwiązań innowacyjnych. Im jest on wyższy, tym wzrasta dostępność do rozwiązań innowacyjnych.

Niejako podsumowaniem powyższych rozważań jest **pięć faz wzrostu znaczenia politycznego problemów ekologicznych** i związanych z nim działań:

- ignorancji ekologicznej, w której tylko niewielu przewidujących ludzi może przeczuwać, że powstaje problem;

⁹ P.Klemer, *Innovation...*, op.cit.

¹⁰ C.Fussler i P.James, *Driving ecoinnovation*, Pitman Publishing, London 1996.

- braku działań ekologicznych lub zaniedbań, w których rząd pozostaje bierny pomimo coraz większej ilości dowodów wskazujących na zagrożenie dla zdrowia i środowiska, a istotne informacje są zwykle ignorowane;
- pozornych działań, prowadzących do sformułowania polityki; uznaje się istnienie problemu, jednak brak danych pozwala na odsuwanie decyzji, co jest wykorzystywane przez istniejący przemysł do nacisków na rzecz łagodnych zmian;
- aktywnych rozwiązań problemu; wymaga odpowiedniego stopnia zrozumienia i porozumienia w odniesieniu do danego problemu, a także partnerskiej współpracy między rządem i biznesem, prowadzącej do wypracowania rozwiązań i skutecznych kierunków polityki i praktyki;
- tworzenia instytucji zajmujących się wdrażaniem i egzekwowaniem polityki; w fazie tej instrumenty rozwiązywania problemu stają się rutynową funkcją władz i kierownictwa firm, ciągle usprawnianą i dostosowywaną do rozwoju sytuacji.¹¹

Postawić trzeba pytanie, w której fazie rodzi się myśl o innowacyjnym rozwiązaniu problemu. Wydaje się, że wówczas, gdy problem został zidentyfikowany. Tak więc koniec fazy drugiej – fazy bierności – może być traktowany jako początek „rozglądania” się za sposobem przeciwdziałania zagrożeniu. Identyfikacja metod nie jest równoznaczna z określenia ich zastosowania i tym bardziej nie oznacza, że można je określić jako innowacyjne. Na tym etapie można raczej założyć, że propozycja innowacyjnego rozwiązania problemu stanowić będzie impuls do jej odrzucenia. W fazie trzeciej, gdy nie można zignorować problemu sięga się ponownie do rejestru rozwiązań. To pierwszy etap, w którym analizuje się propozycje z punktu widzenia ich stosowalności i efektywności ekonomicznej. W odniesieniu do środowiska efektywność tę można ująć jako *maksymalizację relacji korzyści ekologiczne uzyskane w wyniku realizacji określonych przedsięwzięć do kosztów niezbędnych dla uzyskania tych korzyści*¹². Powrót do myślenia o innowacyjnym podejściu do problemu jest możliwy na tym etapie konstruowania polityki.

Innowacyjność może mieć miejsce w każdej dziedzinie. Nie jest ona zarezerwowana dla wybranych sektorów ludzkiej działalności. Ochrona środowiska jest jednym z tych pól, w którym innowacyjność jest oczekiwana. W literaturze określa się ją jako *innowacyjność środowiskową* lub *ekologiczną*, lub inaczej – *eko innowacyjność*, chociaż zakres ostatniego określenia jest szerszy niż poprzednich.

Instytut podejmuje temat eko innowacyjności w dokumentach strategicznych, ponieważ:

- Polska jest w okresie tworzenia nowych dokumentów o charakterze polityk poszczególnych sektorów; tworzy te dokumenty pod wpływem czynników zewnętrznych, z których najważniejszym jest proces harmonizacji prawa w związku z przygotowaniem do uzyskania członkostwa w UE; obawiamy się jednak, że dokumenty te, poprawne legislacyjnie, rozwiązują problemy bieżące, a przez to ich efektywność ekologiczna może być ograniczona;
- innowacyjność kojarzy się ze stymulowaniem nowoczesnych rozwiązań, których ekorozwój potrzebuje; trwałość gospodarowania zasobami naturalnymi wymaga rozwiązań radykalnych, by redukcja ich zużycia (na przykład Faktor 4 lub Faktor 10) się mogła dokonać;
- przyjmując, że innowacyjność jest jednym z motorów rozwoju gospodarczego, to eko innowacyjność nabiera znaczenia, ponieważ ekorozwój wymaga działań radykalnych rozwiązań systemowych, w odniesieniu do produkcji dóbr, ich dystrybucji;
- temat eko innowacyjności wpisuje się w całokształt tematyki proekologicznej transformacji gospodarki, której Instytut poświęcił wiele uwagi;
- eko innowacyjność jest atrakcyjnym określeniem i jego znaczenie może się ograniczyć do atrakcyjności intelektualnej (słowo wytrych), a może być słowem kluczowym przy wykonywaniu ocen, jakim będą poddawane dokumenty strategiczne.

Eko innowacyjność dokumentów strategicznych można oceniać odnosząc je do:

- stopnia oddziaływania danej polityki na eko innowacyjne działania przedsiębiorstw,
- procesu powstania polityki, charakteru oraz sposobu wdrażania.

¹¹ M.Carley, P.Spapens, *Dzielenie się...*, op.cit.

¹² B.Fiedor, *Każdy kto zanieczyszcza*, „Ekoprofit” 2000 nr 9.

Instytut zdecydował się skupić na drugim podejściu.

Inicjując projekt Instytut nie miał zdefiniowanego pojęcia innowacyjności odnoszącej się do ochrony środowiska. Posługiwano się raczej intuicyjnym jej rozumieniem zaczerpniętym z koncepcji integracji polityk sektorowych z ekologiczną, lub koncepcji przestrzeni ekologicznej, odmaterializowania gospodarki, lub redukcji zasobów w rozumieniu Faktor 4 i Faktor 10.

Ekoinnowacyjność jest trudna do zdefiniowania. Przede wszystkim z tego względu, że należy ją odróżnić od innych typów innowacyjności. Ekoinnowacyjność w swej zasadniczej części może pokrywać się z nimi, jak to ma przykładowo miejsce z innowacyjnością ekonomiczną (gospodarczą), gdyż wiele jej elementów ma przełożenie na funkcjonowanie rynku (produkt, konsumpcja, zatrudnienie) oraz fakt, że prędzej czy później elementy te znajdują odzwierciedlenia w funkcjonowaniu przedsiębiorstwa. Ale ekoinnowacyjność ma też wiele elementów, które niosą inne wartości, a mianowicie jakość życia, stabilność, uzyskanie satysfakcji ze spełniania potrzeb. Osiągnięcie tych wartości wymaga, podobnie jak w innych przypadkach, uruchomienia nowych instrumentów, procedur, lecz ich istota będzie znacząco inna. Wprowadza ona nas w sferę społeczną.

Innowacyjność, w tym również środowiskowa, występuje na wielu poziomach: na poziomie koncepcji, procesu podejmowania decyzji, tworzenia produktu, zarządzania i prawdopodobnie finansowania. Jest powiązana z uczestnikami i specyfiką danego terytorium. Terytorium to może być identyfikowane jako dziedzina, do której rozwiązania się odnoszą. *Innowacja jest inicjatywą lokalnej społeczności, która przynosi nowe rozwiązania szczególnych wyzwań charakterystycznych dla danego terenu*¹³. Powyższe stwierdzenie odnosi się do działań podejmowanych na terenach wiejskich, które skupiają w sobie wymiar lokalny i globalny zarazem.

Tematem projektu jest ekoinnowacyjność dokumentów strategicznych. W zakresie projektu nie znajduje się badanie środowiskowej innowacyjności przedsiębiorstw. Fussler najczęściej odnosił swoje definicje do przedsiębiorstw i ich innowacyjnych zachowań. Ta strona prac nad innowacyjnością ma bogatą literaturę, bo przedsiębiorstwo – biznes – znajduje się w centrum uwagi każdej z innowacyjności, w tym ekologicznej. Badacze, politycy i administracja zadają sobie pytanie, jak zmobilizować biznes do podejmowania rozwiązań innowacyjnych. Stąd znaczenie, jakie przypisuje się narodowym politykom wspierania innowacyjności.

*Ekoinnowacje, czyli, zgodnie z modelem neoklasycznym, wydatki na prace badawczo-rozwojowe mające zapewnić zmniejszenie kosztów środków ograniczających presję na środowisko – uważa się za rozwiązania alternatywne wobec zastosowania dostępnych technologii albo płacenia opłat lub ponoszenia innych świadczeń. Podejście to również udatnie dowodzi kluczowego znaczenia bodźców ekonomicznych, nawet, jeśli nie wyjaśnia czynników leżących u podstaw bodźców ekonomicznych.*¹⁴

Polityki innowacyjne ignorowały ekorozwój ze względu na ich komercyjne podejście, jednakże wraz ze wzrostem czytelności komercyjnego charakteru ekorozwoju następuje zmiana trendu.

Przykładem takiej zmiany może być *Program zwiększenia innowacyjności gospodarki w Polsce do roku 2006*. Znajduje się w nim rozdział poświęcony zmianie wzorców konsumpcji i modeli produkcji na bardziej korzystne dla ekorozwoju.¹⁵ Naturalną cechą *Programu...* i przytoczonego rozdziału jest odniesienie go do przedsiębiorców, nie mniej istotne są zawarte w nim wskazania, jaką rolę w działaniach zmierzających do proekologicznych przemian ma odegrać administracja rządowa. Osiągnięcie celu czystszej produkcji z całą pewnością wymaga programu i uwzględnienia jego elementów w politykach sektorowych. Można było oczekiwać, że ten kierunek zostanie wyraźniej wzmocniony między innymi przez proekologiczne zdefiniowanie innowacyjności. Pozostawiono ją jednak na poprawnym, ale ogólnym poziomie określając: *Działalność innowacyjna to prace związane z przygotowaniem i uruchomieniem wytwarzania nowych lub udoskonalonych materiałów, wyrobów, usług, procesów lub metod, przeznaczonych do wykorzystania w praktyce. Poprzez działania innowa-*

¹³ *Leader II. Innovation and rural development*, „The Observatory Dossiers” 1997 nr 2.

¹⁴ P.Klemmer, *Innovation...*, op.cit.

¹⁵ *Zwiększenie innowacyjności gospodarki w Polsce do 2006 roku*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa, lipiec 2000.

cyjne lub wspierające innowacyjność rozumie się także podnoszenie poziomu edukacji i wykształcenia, rozwój infrastruktury, zwłaszcza teleinformatycznej, podnoszenie sprawności działania służb publicznych, a także działalność standaryzacyjną i normalizacyjną¹⁶.

Jak przedstawia się nasza polityka innowacyjna na tle innych krajów? Ciekawego zestawienia dostarcza materiał OECD¹⁷ z danymi za 1998 rok (tabela 1).

Tabela 1
Przegląd najlepszych praktyk w polityce oraz rekomendacji
w poszczególnych obszarach polityki rozprzestrzeniania innowacji i technologii

	System instytucjonalny	Ocena (szacunki)	Zarządzanie bazą naukową	Zachęty finansowe	Polityka rozpowszechniania	Promocja nowych firm	Ułatwianie wzrostu w dziedzinie internetu	Ułatwianie wzrostu w dziedzinie ochrony środowiska	Miejsca pracy dla wykwalifikowanych
Australia	1/2	1	1/2	1	1/2	2	1/2	2	3
Austria	3	3	2	2	1/2	3	2	2	2
Belgia	3	2	2	3		3	2	3	2
Kanada	1/2	1	1/2	1/3	1/2	1/2	1	1	1/3
Dania	2	2	1	2	1/2	2	2	2	1
Finlandia	1	2	1	1/2	2	1	1	1	1/2
Francja	2	2	3	1/3	1/2	1/3	2	2	2
Niemcy	2	2	2	2	1/2	1/2	2	2	1/3
Grecja	3	3	3		1/3	3	3	3	3
Irlandia	2	3	1	2	2	2	3	3	1/2
Włochy	3	3	3	3		2	3	3	3
Japonia	3	2	1/3	3	1/2	3	1/2	1	1/3
Korea	2	3	3	2	1/3	3	2	3	2
Meksyk	3	3	3	1/3	3	3	2	3	3
Holandia	1/2	2	1	2	1/2	2	1	1	1
Nowa Zelandia		2	2				1/2	1/2	2
Norwegia	2	2	2	2	1	2	2	1	1
Polska	3	3	3	3	2	3	2	2	3
Portugalia	3	3	2				3	3	3
Hiszpania	3	3	1/3	3	1/3	3	3	3	3
Szwecja	2	2	1/2	2	2	3	1/2	1	2
Szwajcaria	2	2	2	1/2	1/3	3	2	2	2
Turcja	3	3	3	2	2		3	3	3
Wielka Brytania	2	1	1/2	1/2	1	2	1	2	1/3
USA	3	1/2	1/2	1/2	1/2	1	1	1/3	1/3
Komisja Europejska	1/3	1/2		1/2	1/3	2	1	1	1

Klucz: 1 – przypadki prezentowania najlepszej praktyki w polityce; 2 – przypadki gorszych rekomendacji politycznych; 3 – przypadki wątpliwych uregulowań politycznych

¹⁶ Polska 2025. Długoterminowa strategia trwałego i zrównoważonego rozwoju, Rządowe Centrum Studiów Strategicznych przy współpracy Ministerstwa Środowiska, Warszawa, czerwiec 2000.

¹⁷ Za: W. Dziemianowicz, *Konkurencyjność państw w tworzeniu warunków do rozwoju technologii i innowacji*, „Rozwój Regionalny” 2000 nr 2.

Tabela niniejsza nie powinna być interpretowana jak ranking krajów. Puste miejsca w tabeli oznaczają brak dostatecznej informacji do właściwej interpretacji.

Źródło: OECD, 1998.

Zestawienie pokazuje, które dziedziny w naszej polityce innowacyjnej wymagają politycznego uporządkowania. Interesująca nas ochrona środowiska należy do dziedzin prezentujących się względnie korzystnie. Kierując się informacjami zawartymi w tabeli, wiadomo gdzie poszukiwać wzorców dla polityki ułatwiającej rozwój innowacyjności z dziedziny ochrony środowiska.

W krajach członkowskich UE polityka innowacyjności staje się nową horyzontalną polityką łączącą tradycyjne obszary, takie jakie gospodarka, przemysł i polityka badawcza. Zwraca się uwagę, że nowymi aspektami tej polityki jest budowanie właściwych struktur administracyjnych, podnoszenie świadomości potrzeb innowacyjności oraz dialogu pomiędzy przemysłem, nauką i społeczeństwem, a także rozwijanie strategicznych wizji innowacyjnych przewidywań¹⁸.

Biorąc powyższe pod uwagę należy się zastanowić, czy integrację polityk sektorowych z ekologiczną, która zaczyna nabierać znaczenia, nie uzupełnić o politykę innowacyjną. Czyniłoby to z przyjmowanych przez rząd programów innowacyjności wysoce pożądany klimat do realizacji ekorozwoju.

Według Fusslera¹⁹ w dowolnym tłumaczeniu eko innowacyjność jest nadzwyczajnym wdrożeniem radykalnych idei, które spełniają przyszłe potrzeby. Autor ma chyba rację stwierdzając, że idee odnoszące się do obecnych potrzeb są jedynie przynoszącą zysk poprawą.

Według Katrin Gillwald społeczna innowacyjność może dotyczyć zmian w stylu życia, zarządzaniu lub politykach. Ekologiczna innowacyjność:

- jest bardziej efektywna ekologicznie niż poprzednie praktyki,
- dłużej utrzymuje efekt,
- jest na tyle szeroko rozpowszechniana, by uznać jej istotne znaczenie,
- umożliwi uruchomienie nowych kierunków w działaniach ekologicznych, które społeczeństwo zaakceptuje.²⁰

Spółeczny wątek eko innowacyjności będzie przewijał się kilkakrotnie²¹. Wiąże się to z charakterem, jaki tej działalności nadaje przedrostek „eko”. Poszerza on zdecydowanie środowiskowe rozumienie (eko) innowacyjności. *Eko innowatorzy decydują się przyczynić się do zakończenia status quo, zamiast go bronić. Szukają niezaspokojonych potrzeb pojawiających się w sporze o ekorozwój. Ich celem jest delikatna równowaga – wyższa jakość życia dla większej ilości ludzi przy mniejszym obciążeniu środowiska.*²²

Eko innowacyjnością można nazwać te działania, które prowadzą do osłabienia tendencji wzrostu gospodarczego ze wzrostem konsumpcji zasobów. Takich rozwiązań oczekuje się od współczesnych społeczności, żyjących w XXI wieku. Stąd rządy poszczególnych państw, dążąc do tego celu, nie mają innego wyboru niż wykorzystać w największym stopniu rozwiązania eko innowacyjne w swych politykach. Wyzwanie rozwoju bez wzrostu zużycia zasobów naturalnych przyjęła Komisja Europejska w *Szóstym Programie działań na rzecz ochrony środowiska* oraz w *Strategii zrównoważonego rozwoju krajów członkowskich Unii Europejskiej*.²³

¹⁸ Commission of the European Communities. *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Innovation in a knowledge-driven economy*. Brussels, Com (2000)567 final.

¹⁹ C. Fussler, P. James, *Driving...*, op.cit.

²⁰ *A three year study of environmental social innovations*, Globalideasbank.

²¹ E. Hille w rozdziale *Kryteria eko innowacyjności* zwraca również uwagę, że ocena eko innowacyjności powinna uwzględniać wpływ polityki na społeczne poparcie działań korzystnych dla środowiska.

²² C.Fussler, P.James, *Driving...*, op.cit.

²³ *Environment 2010: Our future, our choice. The sixth EU environment action programme 2001-10* oraz *A Sustainable Europe for Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development*, Brussels, 15.05.2001 COM (2001) 264 final.

Schemat 1
Tradycyjny i ekorozwojowy model rozwoju

Źródło: Presentation on „Fair Shares in Environmental Space” – Friends of the Earth Europe's Sustainable Europe Campaign.

Świadomość innowacyjności dla rozwoju gospodarczego jest znacząca. Czy będzie on przekładać się na działania pro środowiskowe? Odpowiedzialność rządów za tworzenie klimatu dla innowacyjności poprzez jej promowanie, popieranie tworzenia instytucji stymulujących przemiany technologiczne, formy zarządzania, tworzenie związków tych instytucji oraz pomoc w komunikowaniu się uczestników nie może wiązać się z jedynie z powierzchownym traktowaniem ochrony środowiska.

Budowanie właściwego klimatu dla innowacyjności oznacza również wyrównywanie nierówności w dostępie do informacji. Mogą w tym być pomocne bazy danych i inne rozwiązania, które można znaleźć w politykach innowacyjnych, również polskim programie. Ważne jest jednak, czy w bazie danych będzie informacja o rozwiązaniach końca rury czy propozycjach wybiegających swą istotą ku nowoczesności. Czy tak się stanie, skoro w programie rządowym, w rozdziale o bazie danych dla krajowych technologii ochrony środowiska, podaje się jako cel bazy – rozwój krajowego przemysłu produkującego urządzenia ochrony środowiska? Zatem tworzenie bazy i programów technologicznych ma dobre i złe strony. Choć nie jest to tematem niniejszej pracy warto w tym miejscu podkreślić, że wobec bazy dla *the best available technologies* (BAT) pojawiają się głosy krytyczne podważające stymulacyjny charakter tej koncepcji w odniesieniu do rozwoju innowacyjności środowiskowej.

Jednym z zadań rządu w zakresie stymulowania innowacyjności jest wspieranie badań i wdrożeń. W krajach OECD generalnie wydatki na badania i wdrożenia w środki – rosną w Niemczech, w Szwecji – maleją.

W Polsce udział nakładów przeznaczonych na działalność badawczo – rozwojową w PKB *mi-mo niskiej wartości (0,72 proc.), jest porównywalny lub wyższy niż w niektórych państwach ostatnio przyjętych oraz kandydujących do Unii. Przykładowo wartość tego wskaźnika dla Hiszpanii wynosi – 0,87 proc., Portugalii – 0,61 proc., Grecji – 0,48 proc. Wśród krajów kandydujących do UE Republika Czeska przeznaczona na działalność B+R – 1,07 proc., natomiast Węgry – 0,67 proc. W latach 1995 – 1996 wartość tego wskaźnika w Szwecji wynosiła – 3,59 proc., w Japonii – 2,83 proc.*²⁴

Związek pomiędzy badaniami i innowacyjnością oraz zmianami technologicznymi wydaje się być oczywisty. Innowacyjność jako siła sprawcza pojawiania się nowych produktów na rynku może być miarą konkurencyjności, jednakże pogoń za innowacyjnością wymaga stosowania wobec jej produktów zasady przezorności celem uniknięcia zagrożeń środowiska, zdrowia ludzi, zwierząt i roślin.

Rynek narzuca konieczność wydatków na innowacyjność. Wymogi, jakie stawiają polityki ekologiczne kraju i Unii Europejskiej oznaczają, że te przedsiębiorstwa, które dostosują się szybciej będą bardziej konkurencyjne. Konkurencja mobilizuje przedsiębiorstwa (duże) do tworzenia jednostek badawczo-rozwojowych korzystając przy okazji z szeregu przywilejów, jakie oferuje rozsądna polityka państwa²⁵. Wprowadzanie nowych rozwiązań technologicznych na rynek wymaga czasu. Upowszechnienie rozwiązań, które zmieniły nasze cywilizacyjne zachowania swój początek miały pół wieku wcześniej.²⁶

Mały i średni biznes stanie przed trudną decyzją wprowadzenia nowych innowacyjnych technologii ze względu na wysokie koszty.

Pheiffer oraz Rennings zwracają uwagę, że ekoinnowacje, jak inne innowacje, wymagają wyższych kwalifikacji siły roboczej. Stwierdzenie to wiąże z innym, a mianowicie, że czystsza produkcja w przedsiębiorstwach prowadzi do wyższego zatrudnienia niż technologie „końca rury”. Ale ich zdaniem polityka technologiczna generalnie i ta, wspierająca czystsza produkcję nie mogą być związane ze znaczącym wpływem na masowe bezrobocie w Niemczech.²⁷ Przyjęcie powyższego stwierdzenia w stosunku do innych krajów nie może oznaczać, że nie należy popierać rozwiązań innowacyjnych przyjaznych środowisku. Oznaczać musi potrzebę zróżnicowania działań. Rząd powinien wspierać wielowątkowość, a działania lokalne powinny wpłynąć na zachowania, zmianę stylu życia.

Innowacyjność ekologiczna nie przynosi zysków bezpośrednio, ale pośrednio. Zysk jest publiczny, a inwestuje sektor prywatny. W innowacjach, które nie są nastawione na bezpośredni zysk ich powstanie jest przeważnie efektem kilku domen, które muszą być zintegrowane. Nim do tej integracji dojdzie i nim rząd zajmie się rozwojem określonej działalności, może się okazać, że rynek zareagował na innowacyjne zapotrzebowanie. Przykładem ilustrującym taką sytuację, jest zapotrzebowanie na żywność organiczną. Popyt wywołany świadomością społeczną na produkty ekologiczne zmienił techniki uprawy i produkcji żywności na prośrodowiskowe, bez jakichkolwiek regulacji prawnych.

Wskazuje się, że dobre regulacje muszą dawać biznesowi dobrowolność wyboru rozwiązań, a takie dają podatki ekologiczne lub handel pozwoleniami.

W USA wprowadzony handel emisjami przyniósł korzyści i okazał się sukcesem. W Szwecji takim sukcesem okazał się podatek energetyczny i węglowy, które przyczyniły się do dalszego wzrostu wykorzystania biomasy. Obecnie stanowi ona ponad połowę paliw stosowanych w lokalnych ciepłowniach.²⁸ Wzrost ceny na dany surowiec przynosi również korzyści, czego przykładem jest transformacja gospodarki japońskiej, która boleśnie odczuła kryzys paliwowy lat siedemdziesiątych.

Najbardziej radykalnym instrumentem jest zakaz produkcji, sprzedaży określonego produktu lub stosowania uznanej za niebezpieczną. Niejako jego przeciwnością jest zintegrowane zarządzanie.

²⁴ *Zwiększenie innowacyjności...*, op.cit.

²⁵ Wprowadzono takie przywileje dla przedsiębiorców, którzy uzyskali status jednostki badawczo-rozwojowej. Dz.U. Nr 85, poz 927.

²⁶ C. Fussler, P. James, *During...*, op.cit.

²⁷ *Employment Impacts of Cleaner Production – Evidence from German Study Using Case Studies and Surveys*, Centre for European Economic Research, 1999.

²⁸ S. Hodes, F.X.Johnson, *Designing a next Generation Climate Change Policy. Strategies for Sweden in a European and International Context*, Environment Institute, Stockholm 2001.

Tej koncepcji przypisuje się wielką siłę sprawczą. Zwolennicy zintegrowanego zarządzania twierdzą, że dyrektywa IPPC z punktu widzenia prawa jest czysto środowiskową dyrektywą, ale przyczynia się do realizacji kilku innych celów Unii Europejskiej²⁹. Wśród nich wymienia się:

- promocję innowacyjności poprzez benchmarking system i stymulowanie ciągłej modernizacji europejskiego przemysłu;
- ekonomiczną i społeczną spójność, gdyż Unia nie powinna tolerować członków dysponujących starą i zanieczyszczającą środowisko produkcją;
- uczciwą konkurencję, przyczyniającą się między innymi do eliminowania dumpingu ekologicznego.

Wprowadzenie instrumentów ekonomicznych nie jest zadaniem prostym, ponieważ napotyka na sprzeczności.

Rola instrumentów ekonomicznych jest wyższa niż standardów. Korzyści, jakie płyną z tych instrumentów są trudne do zbadania, gdyż przeważnie są one wmontowane w inne, bardziej tradycyjne elementy systemu. Wiele przykładów jednak wskazuje, że instrumenty ekonomiczne działają szybko i precyzyjnie.

Jednym z zasadniczych elementów innowacyjności polityk jest stosowanie i dobór instrumentów. W zasadzie za każdym razem przy omawianiu polityki danego sektora, uwagę skupia się na przyjętej w niej instrumentalizacji. Nic też dziwnego, że w pracy o ekoinnowacyjności sięga się po ten element, traktując go jako szczególnie istotny dla przeprowadzanej oceny. Wydaje się, że choćby ilościowe zestawienie zastosowanych instrumentów pozwala na ogólne określenie założonej efektywności polityki. Oczywiście rozpatrywanie instrumentów nie może odbywać się w oderwaniu od celów i okresu ich wdrożenia.

Instrumentalizacja polityk ma swą bogatą literaturę. Generalnie zwraca się uwagę na potrzebę stosowania nowych instrumentów, co nie jest bez znaczenia, gdy mówi się o ekoinnowacyjności. Podkreśla się również, że nowe instrumenty są często zmodyfikowaną wersją już istniejących, a więc ich nowatorskość jest znacznie mniejsza. Można jednak przyjąć, że zastosowanie, nawet zmodyfikowanej lub przetworzonej, wersji instrumentu do realizacji polityki jest korzystnym zabiegiem i, jeżeli służy on poprawie stanu środowiska, zmianie zachowań na proekologiczne – jest to ekoinnowacyjność.

W dążeniu do zwiększonej efektywności polityk wprowadza się instrumenty mobilizujące społeczeństwo do zachowań korzystnych dla środowiska poprzez stosowanie określonych procedur, które podnoszą świadomość, ale nie określają celu, jaki chce się osiągnąć. Do takich instrumentów należy dostęp do informacji, lub oceny oddziaływania na środowisko. Niejako po drugiej stronie znajdują się instrumenty ekonomiczne lub przepisy o bardzo jasno określonych celach, skierowane przede wszystkim do przedsiębiorców. Przykładem może być reforma podatkowa, handel emisjami, standardy emisyjne. Pomiędzy obydwoma kategoriami instrumentów nie da się przeprowadzić linii podziału na innowacyjne i pozbawione tej cechy. Jedne i drugie mogą spełniać wymóg ekoinnowacyjności, jeżeli są prawidłowo dobrane w danej polityce i podnoszą jej efektywność. Poczynione powyżej rozróżnienie instrumentów przenieść można na polityki określając je jako te, które większą uwagę przywiązują rolę do określenia celów i takie, w których określa się pożądane działania i możliwości w nich uczestniczących zainteresowanych stron. Ten kierunek w tworzonych politykach najlepiej obrazuje porównanie Piątego z Szóstym Unijnym Programem działań na rzecz środowiska (CEAP), a w kraju – porównanie Polityki ekologicznej państwa z II Polityką ekologiczną państwa.

Według niektórych autorów³⁰ administracja i społeczeństwo krajów Europy Środkowej i Wschodniej mogą być przychylne dla wdrażania bardziej ogólnych instrumentów mobilizujących do działań proekologicznych niż tych, które znajdują się w zestawach *acquis communautaire* charakteryzujących się szczegółowymi regulacjami, wymagającymi systemów monitoringu i kontroli.

²⁹ H. Aichinger, *Introduction – the IPPC directive. European Conference on The Seville Process: A Driver for Environmental performance in Industry*, Stuttgart, 6-7 kwiecień 2000.

³⁰ K. Holzinger, P. Knoepfel, *Environmental Policy in a European Union of Variable Geometry?*, Basel 2000.

Jednym z interesujących, nowych instrumentów są dobrowolne porozumienia, które zapewne dadzą się zaliczyć do innowacyjnych, w każdym razie mogą mieć wielu zwolenników takiej klasyfikacji. W opiniach OECD to rozwiązanie jest podkreślane jako wielce obiecujące i godne upowszechniania. Przeciwstawia się mu system instrumentów wymagających aparatu kontroli. Również w polityce Unii Europejskiej instrument ten nabiera znaczenia (Szósty EAP). Z doświadczeń zachodnioeuropejskich wynika, że sektor chemiczny, transportowy, przetwórstwa żywności są głównymi uczestnikami porozumień.³¹ Porozumienia mają jednak swoich krytyków, którzy podkreślają, że zawarte w nich cele są niewystarczające i tak musiałyby być osiągnięte, a ponadto kontrola społeczna nad działalnością biznesu jest ograniczona ze względu na trudności w dostępie do informacji.

Wprowadzanie nowych instrumentów środowiskowych służy osiągnięciu większej efektywności działań zmierzających do osiągnięcia wyższej efektywności w wykorzystaniu zasobów naturalnych. Innowacyjność instrumentów zależeć będzie od realizacji celów politycznych, programowych.

Dość powszechnie podkreśla się znaczenie Strategicznych Ocen Oddziaływania na Środowisko (SOOS) jako instrumentu weryfikującego dokumenty o charakterze strategicznym z punktu widzenia ich środowiskowego charakteru. Zachodzi tu szczególna relacja pomiędzy SOOS a oceną ekoinnowacyjności. *SOOS jest przejrzystym i elastycznym procesem, jest użytecznym środkiem do nauczania praktyków i planistów o politycznych priorytetach, które nie mogą być zrealizowane poprzez istniejący system. W dłuższym horyzoncie czasowym powinno to przyczynić się do przekształcenia planowania i procesów podejmowania decyzji.*³²

Wydaje się, że można zaryzykować przypuszczenie, iż współzależność SOOS i oceny ekoinnowacyjności będą wspierać w strategiczne zmiany polityk ekologicznych, a przez to prowadzić do efektywnego odnoszenia się decydentów do ekorozwoju.

Trudno podać jednoznaczną metodologię badania efektywności innowacyjnej danej polityki. Na powodzenie lub niepowodzenie polityki składa się nazbyt wiele elementów, które często w praktyce nie dają się rozdzielić. Według P.Klemmera należy rozróżnić innowacyjność ekonomiczną, ekonomiczną środowiskową i analizę polityk³³. Niemcy proponują badanie wybranych elementów, które składają się na to, że dana polityka jest przyjazna innowacyjności (skłania do niej). Zaliczają do nich: instrumentalizacja, styl polityki, dobór uczestników.

Można mówić o innowacyjności środowiskowej, gdy działania, z którymi wiąże się rozwój lub wprowadzanie nowych idei, zachowań, produktów czy procesów produkcji są podejmowane przez wszystkich zainteresowanych i wpływają korzystnie na środowisko lub jego trwałość. Innowacyjność, a tym samym i ekoinnowacyjność jest dziś definiowana jako proces, który zachodzi w wyniku wzajemnego oddziaływania różnych grup społecznych, postępu technologicznego i poziomu wiedzy. Kluczem do zaistnienia ekoinnowacyjności jest zdolność komunikowania się.

³¹ *Environment in the European Union at the turn of the century*, EEA 1999.

³² S. Nooteboom, *Environmental assessment of strategic decisions and project decisions: interactions and benefits*, „Impact Assessment and project Appraisal. Journal of the International Association for Impact Assessment” 2000 nr 18(2).

³³ P. Klemmer, *Innovation...*, op.cit.

rozdział 2

*Ocena ekoinnowacyjności
w wybranych dokumentach
strategicznych*

vacat

2.1.

POLITYKA PRZESTRZENNEGO ZAGOSPODAROWANIA KRAJU

Andrzej Kassenberg

Wstęp

Gospodarka przestrzenna jest jednym z najważniejszych instrumentów dotyczących rozwoju w sferze gospodarczej, społecznej i przyrodniczej. Jej ważność wynika przede wszystkim z integrowania w wymiarze przestrzennym funkcjonowania przyrody, działalności gospodarczej oraz społecznej. Istotą ekoinnovazionego podejścia do gospodarki przestrzennej jest jej integracja z polityką ekologiczną odnoszącą się do zasad ekorozwoju (rozwoju zrównoważonego). Aby określić ekoinnovazione gospodarki przestrzennej, a właściwie dokumentu strategicznego opisującego koncepcję polityki przestrzennego zagospodarowania, niezbędne jest zdefiniowane, co to jest polityka ekologiczna, która ma być podstawą integracji z gospodarką przestrzenną. Nie chodzi tu tylko o formalny dokument, ale szerszy wymiar tego określenia. Obejmuje on bowiem zarówno dokumenty woli politycznej, międzynarodowe akty prawne i uznane koncepcje ekorozwoju czy zrównoważonego rozwoju. Wyznaczają one punkt odniesienia do oceny stopnia integracji gospodarki przestrzennej z polityką ekologiczną, co ma wymiar ekoinnovazione. W Polsce do dokumentów i opracowań wyznaczających politykę ekologiczną zalicza się:

- Pierwszą i Drugą politykę ekologiczną państwa,
- Piąty i Szósty program ochrony środowiska Unii Europejskiej,
- dokument Agendy 21 przyjęty na konferencji w Rio;
- międzynarodowe konwencje ekologiczne, których Polska jest stroną;
- różnorodne koncepcje dotyczące ekorozwoju, jak przestrzeni ekologicznej, odmaterializowania, Faktor 4 i 10 lub śladu ekologicznego¹.

Bazując na tych dokumentach oraz opracowaniach można próbować ocenić stopień wymienionej integracji. Temu celowi mogą służyć różnorodne kryteria.

dr Andrzej Kassenberg, prezes Instytutu na rzecz Ekorozwoju

¹ *Przestrzeń ekologiczna dla Polski*, Zeszyt 7. Instytut na rzecz Ekorozwoju. Warszawa 1997; E. von Weizsacker, A.B.Lovins, L.H.Lovins, *Factor four. Doubling wealth, halving resource use*, Earthscan, London 1998; *Ekorozwój poprzez odmaterializowanie produkcji i konsumpcji. Strategia dla nowej polityki ekologicznej w Polsce*, Raport 2, Instytut na rzecz Ekorozwoju, Warszawa 1999; P.Hawken, A.Lovins, L.H.Lovins, *Natural capitalism. Creating the next industrial revolution*, Little, Brown and Company, Boston – New York – London 1999; M.Carley, P.Spapens. *Dzielenie się światem – zrównoważony sposób życia i globalnie sprawiedliwy dostęp do zasobów naturalnych w XXI wieku*, Instytut na rzecz Ekorozwoju. Warszawa 2000; M.Carley, I.Christie, *Managing sustainable development*, Earthscan, London – Sterling 2000.

Kryteria oceny integracji polityk

- **Kryteria oceny integracji polityk z polityką ekologiczną według Europejskiego Biura Środowiskowego**

1. Czy negatywne efekty dla środowiska są skantyfikowane, jeżeli ich istnienie jest zaakceptowane?
2. Czy cele środowiskowe i wskaźniki są zaproponowane, sugerowane czy też uznane za pożądane?
3. Czy zaproponowano uwzględnienie kosztów zewnętrznych w cenie rynkowej poprzez proponowane instrumenty ekonomiczne?
4. Czy przewidywana jest likwidacja subsydiów i ulg w płaceniu podatków przyczyniających się do obciążeń środowiskowych (zasoby, zanieczyszczenia, różnorodność biologiczna)?
5. Czy dokument przewiduje dokonanie odpowiedniej strategicznej oceny środowiskowej?
6. Czy przewidywane jest wypełnienie przez kraje akcesyjne wymagań środowiskowych jako warunków poszerzenia UE i czy przewidziane jest wsparcie finansowe na realizację tych zadań?
7. Czy dokument obejmuje dalszą perspektywę niż aktualna polityki ekologicznej?

- **Kryteria oceny integracji polityk z polityką ekologiczną wg Europejskiej Agencji Ochrony Środowiska**

Integracja gospodarcza

1. Czy wypracowano cele i wskaźniki efektywności służące monitorowaniu postępów w uzyskiwaniu dobrobytu przy mniejszym zaangażowaniu środowiska przyrodniczego?

Integracja rynkowa

2. Na ile negatywne oddziaływanie na środowisko jest skwantyfikowane?
3. Na ile negatywne oddziaływanie na środowisko jest przenoszone na cenę rynkową poprzez instrumenty ekonomiczne?
4. Na ile te instrumenty są efektywne w ograniczaniu negatywnego oddziaływania na środowisko?
5. Na ile uzyskane dochody ze stosowania tych instrumentów są bezpośrednio przeznaczone na zmianę zachowań?
6. Na ile uzyskane dochody ze stosowania tych instrumentów są bezpośrednio przeznaczone na wzrost miejsc pracy?
7. Na ile przyczyniające się do obciążenia środowiska subsydia i ulgi podatkowe są likwidowane lub przemodelowane?
8. Na ile proponowane do wdrożenia rynkowe instrumenty przyczyniają się do korzyści środowiskowych?

Integracja zarządzania

9. Czy odpowiedni jest system oceny oddziaływania na środowisko w stosunku do proponowanych przedsięwzięć, przed ich wdrożeniem?
10. Czy wymagana jest strategiczna ocena oddziaływania na środowisko polityk, planów i programów na różnych poziomach?
11. Czy zamawianie „zielonego” zaopatrzenia przez publiczne i prywatne instytucje jest popierane?
12. Czy są przyjęte charakterystyczne dla danego sektora przeciwdziałania wraz z monitorowaniem ich stosowania?

- **Kryteria oceny stosowania się do zasady zrównoważonego rozwoju według Instytutu na rzecz Ekorozwoju**

1. Jeżeli przewidziane są do użytkowania zasoby odnawialne, to czy skala ich stosowania nie powoduje przekroczenia możliwości ich odtwarzania się?
2. Czy następuje efektywne użytkowanie zasobów nieodnawialnych (zmniejszenie ich użytkowania na jednostkę produkcji albo usługi) i dążenie do ich zastępowania substytutami odnawialnymi?
3. Czy przewidziane jest stopniowe eliminowanie z procesów gospodarczych oraz z innych zastosowań substancji niebezpiecznych i toksycznych?

4. Czy następuje zmniejszenie uciążliwości dla środowiska co najmniej do granic wyznaczonych jego odpornością?
5. Czy przewidywana jest stała ochrona i odtwarzanie, jeżeli istnieje taka możliwość, różnorodności biologicznej na czterech poziomach: krajobrazowym, ekosystemowym, gatunkowym i genowym?
6. Czy następuje tworzenie podmiotom gospodarczym warunków do uczciwej konkurencji w dostępie do ograniczonych zasobów i możliwości odprowadzania zanieczyszczeń?
7. Czy zapewnione jest rzeczywiste uspołecznienie procesów podejmowania decyzji dotyczących zwłaszcza lokalnego środowiska?
8. Czy w wyniku podejmowanych działań następuje dążenie do zapewnienia poczucia bezpieczeństwa ekologicznego jednostkom ludzkim, rozumianego jako tworzenie warunków sprzyjających zdrowiu fizycznemu, psychicznemu i społecznemu (tworzenie i kultywowanie więzi lokalnych)?

Uwzględniając te kryteria w ocenie ekoinnovazioneści *Koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania* kraju rozumianej jako ocena stopnia integracji z polityką ekologiczną, szeroko rozumianą, przede wszystkim istotne jest:

- zgodność z możliwościami środowiska przyrodniczego wyznaczonego przez trwałość funkcjonowania przyrody (zasoby oraz procesy) i konieczność zachowania różnorodności biologicznej,
- dążenie do ponoszenia wszystkich kosztów działalności przez poszczególnych użytkowników środowiska przyrodniczego,
- zapewnienie udziału (podmiotowego) w procesie planowania i podejmowania decyzji wszystkich grup interesu zainteresowanych tym procesem lub decyzją,
- zapewnienie funkcjonowania instytucji i instrumentów służących realizacji powyższych stwierdzeń.

Ocenę ekoinnovazioneści odniesiono do poziomu generalnego, szczegółowego oraz do sfery społecznej, gospodarczej i przyrodniczej.

Poziomy i sfery oceny ekoinnovazioneści

Poziom generalny

W ocenianym dokumencie² w sferze ogólnej poszukuje się odmiennego od tradycyjnego podejścia do rozwoju cywilizacyjnego. Punktem odniesienia do formułowania uwarunkowań i celów było posłużenie się diagnozą podstawowych megatrendów, jakie występują obecnie na świecie. Uznano między innymi, że ekorozwój jest wyzwaniem XXI wieku, służąc określeniu nowych wartości, długofalowych celów strategicznych, jak i formułowaniu uwarunkowań oraz kryteriów ekologicznych rozwoju, w tym przestrzennego zagospodarowania kraju. Ekorozwój widzi się jako trwały i zrównoważony rozwój bez ograniczeń dla przyszłych pokoleń oraz proponuje się zintegrowane i całościowe podejście. W tej części widzi się ważną rolę środowiska przyrodniczego w kształtowaniu przestrzeni poprzez:

- uznanie ekorozwoju jako dominującej filozofii,
- integralne ujęcie przestrzeni przyrodniczej ze sferą zagospodarowania przestrzennego,
- propozycję internalizacji kosztów służącej ładowi ekologicznemu.

Mimo uznania, że ekorozwój jest podstawowym trendem przyszłości brak jego widzenia w generalnym założeniu, którym jest strategia dynamicznego równoważenia rozwoju, gdzie obok równoważenia gospodarczego i społecznego nie występuje równoważenie ekologiczne (przyrodnicze). W konsekwencji tej dychotomii formułuje się zasadę, że ekorozwój musi respektować realia ekono-

² *Koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju*, Warszawa 2000.

miczne, społeczne, a także psychospołeczne i nie jest jedyną wykładnią dla polityki na całym obszarze kraju (ekologiczne podejście może jedynie dotyczyć wybranych obszarów). W innym miejscu stwierdza się, że uwzględnienie uwarunkowań przyrodniczych może jedynie nastąpić w stopniu realistycznym w sensie społecznym, ekonomicznym i techniczno-organizacyjnym. Oznacza to brak zintegrowanego podejścia do ekorozwoju, choć gdzie indziej pisze się, że imperatywem musi się stać przestrzeganie zasad ekorozwoju. Czyżby były dwa sposoby widzenia ekorozwoju: jeden – propagandowy nawiązujący do modnego i zapisano w konstytucji sformułowania, a drugi „praktyczny”, czyli ekorozwój jest możliwy tam gdzie nie przeszkadza tradycyjnemu rozwojowi cywilizacji przemysłowej, nadkonsumpcyjnej? Ekorozwój nie może przeszkadzać kształtowaniu węzłów, nisz, pasm, stref aktywności, przedsiębiorczości i innowacyjności.

Kwintesencją tej dychotomii jest zapis odnoszący się do konfliktu pomiędzy celami ekologicznymi (uznaje się środowisko przyrodnicze jako wartość ogólnonarodową nieodtwarzalną) a celami pobudzania rozwoju społeczno-gospodarczego, gdzie maksymalizacja zysków podmiotów gospodarczych jest celem nadrzędnym, a *konkurencja możliwych korzyści decyduje o wyborze miejsca i sektora lokalizacji kapitału*. Dalej stwierdza się: Na tym tle *klasyczne³ strategie ekorozwoju tracą zarówno siłę atrakcyjności społecznej, jak i realne możliwości ich realizacji. Sprawy rozwoju (opanowania recesji i wejścia na drogę trwałej progresji) stają się kluczowymi problemami do rozwiązania. Strategie ekorozwoju muszą zostać współzależne ze strategiami rozwoju społeczno-gospodarczego. Alternatywą tego może być bowiem utrata ich społecznej atrakcyjności i akceptacji*. Tekst ten wyraźnie pokazuje brak integracji pomiędzy *Koncepcją polityki przestrzennego zagospodarowania kraju* a polityką ekologiczną zgodną z zasadami ekorozwoju, co jest wymogiem konstytucyjnym. Ten brak integracji objawia się na trzech płaszczyznach:

- widzenia ekorozwoju obok rozwoju społeczno-gospodarczego, a przecież ekorozwój jest to integracja elementów społecznych, gospodarczych i ekologicznych;
- braku uznania, że państwo przez swoich przedstawicieli w oparciu o wolę polityczną może tworzyć takie warunki gry rynkowej, a zysk uzyskują te podmioty gospodarcze, które zachowują się proekorozwojowo;
- przyjęcia za pewnik, że zna się dokładnie społeczne preferencje i oczekiwania, co często okazują się nieprawdą; dostarczona w sposób uproszczony wiedza szerokim kręgom społecznym, a następnie w drodze szerokiego procesu włączania społeczeństwa i prowadzenia z nim dialogu i negocjacji prowadzi do zaskakujących wyników czego ludzie naprawdę chcą.

Przyjęto także, że przyszłość należy do cywilizacji informacyjnej, w której dotychczasowe rozmieszczenie surowców nie odgrywa tak ważkiej roli jak uprzednio, a wiedza to majątek, a nie inwestycja. Obok widzenia rozwoju ekologicznie uwarunkowanego i opartego na myśli i wiedzy, a nie surowcach i obiektach materialnych, za podstawową przesłankę przyjęto także rozwój decentralizacji i społeczeństwa obywatelskiego wraz z udziałem społecznym w procesach decyzyjnych, stosowaniem procedur negocjacyjnych, z minimalizacją konfliktów i rozwiązaniami według zasady konsensusu, czyli uspołecznienie procesów rozwoju. Mimo jednak dostrzegania konfliktowości w rozwoju zagospodarowania przestrzennego i widzenia konieczności włączania społeczeństwa do podejmowania decyzji nie zaproponowano zasad, jakimi należy kierować się przy rozstrzyganiu konfliktów oraz jakie mogą być do dyspozycji mechanizmy temu służące. Podobnie jak w odniesieniu do ekorozwoju występuje dychotomia: z jednej strony demokratyczne hasła o udziale społecznym, a z drugiej przeswiadczenie, że eksperci i przedstawiciele administracji wiedzą najlepiej.

Całość dokumentu bazuje na filozofii tworzenia nowego zagospodarowania – jest ono dominujące w stosunku do efektywnego i oszczędnego wykorzystania istniejącego zagospodarowania, struktur przestrzennych. Filozofia ta wynika z koncepcji wzrostu gospodarczego, a nie ekorozwoju, co jest podstawą polityki ekologicznej. Myślenie kategorią zarządzania popytem na zagospodarowanie przestrzenne praktycznie nie występuje, a przecież niezbędnym jest dążenie do zmniejszenia zaangażowania zasobów, takich jak energia, woda, przestrzeń, czas i inne, przy formułowaniu koncepcji zagospo-

³ W dokumencie nie wyjaśnia się co to są „klasyczne” i „nieklasyczne” strategie ekorozwoju. Generalnie literatura operuje „miękkim” i bardziej zdecydowanym stosowaniem zasad ekorozwoju, a nie jego klasycznością.

darowania przestrzennego. Niezbędne jest dążenie do wzmocnienia istniejących struktur przestrzennych, aby one efektywniej wykorzystywały te zasoby.

Przy formułowaniu uwarunkowań zwrócono uwagę na kilka istotnych rzeczy, ale podkreślenia wymaga przede wszystkim dostrzeżenie konfliktowości polskiej przestrzeni wynikającej z walorów środowiska przyrodniczego i konieczności przestrzegania zasady rozwoju ekologicznie uwarunkowanego. Zapis ten osłabia fakt braku jakościowego i ilościowego (w tym w ujęciu przestrzennym) zdefiniowania ekologicznych uwarunkowań rozwoju. Przykładami takich określeń są koncepcje przestrzeni ekologicznej, „śladu ekologicznego” i ładunków krytycznych⁴. Jednocześnie nie zaprezentowano zasad i sposobów rozwiązywania tych konfliktów, minimalizowania lub niedopuszczania do nich, co powinno stanowić istotę dokumentu.

Wśród celów rozwoju i zagospodarowania przestrzennego ważne jest widzenie przestrzeni w sposób wielowymiarowy: otwartej, konkurencyjnej, innowacyjnej, efektywnej, czystej ekologicznie, zróżnicowanej i zdecentralizowanej. Użycie określenia „czysta ekologicznie przestrzeń”, mimo znacznego uproszczenia słownego, świadczy o widzeniu w celach rozwoju i zagospodarowania przestrzennego tej istotnej dla ekorozwoju kategorii. Jednak, tak jak wcześniej wspomniano, brak zdefiniowania praktycznego osłabia ten zapis.

Jednocześnie w ramach celów pojawił się zapis dotyczący dbałości o zachowanie przestrzeni historycznej i utrwalanie tożsamości polskiej przestrzeni. Widzenie na poziomie kraju konieczności uwzględnienia w rozwoju i zagospodarowaniu przestrzennym aspektów kulturowych jest zdecydowanie innowacyjne, zgodne z duchem zrównoważonego rozwoju, jak to definiuje właściwa ustawa.

Dokument jest wyraźnie zdominowany przez myślenie o jak najszybszym dostosowaniu zagospodarowania przestrzennego w Polsce do wymogów Unii Europejskiej i integracji z nią, co generalnie uznać należy za słuszną przesłankę. Jednak zarówno w dokumencie polityki ekologicznej jak i w dokumentach dotyczących integracji podkreśla się celowość obrony polskiej racji stanu zarówno w sensie gospodarczym, społecznym i ekologicznym. Nie stwierdzono w całym dokumencie żadnych elementów, które byłyby tego warte.

W dokumencie *Koncepcja...* uznaje się za ważki instrument stosowanie strategicznych ocen oddziaływania na środowisko, co też zauważa polityka ekologiczna, i pod tym względem traktują one sprawy podobnie. Jednak zabrakło woli do wykonania takiej oceny tego dokumentu.

Poziom szczegółowy

Przejście na poziom szczegółowy wyraźnie obfituje: z jednej strony brakiem nawiązywania do ekoinnowacyjnych rozwiązań prezentowanych w sferze ogólnej, a z drugiej brakiem konsekwencji pomiędzy zapisami na różnych stronach dokumentu. Podkreśla się konieczność bazowania na waloryzacji, ustaleniu uwarunkowań i ograniczeń progowych, kryteriach ekologicznych, aż do budowania scenariusza ekologicznego. Wszystko to brzmi bardzo innowacyjnie, jednak nie zostało to zastosowane przy przygotowywaniu omawianej koncepcji, a byłoby bardzo interesujące przygotowanie scenariusza ekologicznego, przestrzennego zagospodarowania kraju⁵. Innym przykładem jest interesująca propozycja popierania, na bazie wiedzy i technologii informatycznych, rozwoju miast małych i średnich kosztem aglomeracji (wielofunkcyjność układu miast), a gdzie indziej pisze się o tym jako o pożądanym życzeniu sugerując, że możliwy jest jedynie rozwój miast bardzo dużych. Ta tradycyjność w rozwiązaniach szczegółowych prowadzi między innymi do braku spójności pomiędzy europejską i krajową siecią powiązań ekologicznych a proponowanym rozwojem infrastruktury technicznej, „rozlewaniem się miast” i agresywną, względem przyrody, turystyką. Szczególnie jest to wyraźne przy popieraniu rozwoju europolii (miast mających szansę na europejski status), których rozwój widzi

⁴ *Przeźródla ekologiczna...*, op.cit.; *Alternatywna polityka transportowa w Polsce według zasad ekorozwoju*, Raport 4, Instytut na rzecz Ekorozwoju, Warszawa 1999; M.Carley, P.Spapens, *Dzielenie się światem...*, op.cit.

⁵ Takie próby były już podejmowane. *Założenia planu przestrzennego zagospodarowania Polski do roku 2000*. Komisja Planowania przy Radzie Ministrów, Warszawa 1988. *Strategia przestrzennego zagospodarowania obszaru funkcjonalnego Zielone Płuca Polski wg zasad ekorozwoju*, Białystok 1993; A.Kassenberg, M.Marek. *Ekologiczne aspekty przestrzennego zagospodarowania kraju*, PWN, Warszawa 1986.

się w kompletnym oderwaniu od układu przyrodniczego, kosztów zewnętrznych i aspiracji mieszkańców. Dychotomia w sensie filozofii rozwoju, która występuje w omawianym dokumencie występuje także w oddzielnym traktowaniu układu osadniczego i infrastruktury technicznej od układu wiejsko-leśnego wraz z siecią ekologiczną. Widoczny jest brak integracji między nimi, a wielu miejscach są one sprzeczne.

Przykładami braku zintegrowanego podejścia do proponowanych nowoczesnych rozwiązań są także:

- promowanie europejskich (cywilizacyjnych) standardów życia, co w pewnym stopniu jest zasadne, ale jednak bez krytycznej oceny, że standardy te w tradycyjnej formie prowadzą do nierównoważonego rozwoju, a zwłaszcza produkcji i konsumpcji; integracja z wysoko rozwiniętą cywilizacją przemysłową Zachodu na jej nie zrównoważonych zasadach oznacza odejście od społeczeństwa ekorozwoju na rzecz społeczeństwa nadkonsumpcyjnego;
- położenie nacisku na kształtowanie mechanizmów generujących efektywny ekonomiczny rozwój, ale bez podania, przy jakich kosztach ma to następować, to znaczy, czy są uwzględnione koszty zewnętrzne czy nie;
- propagowanie społeczeństwa informatycznego wraz z rosnącą mobilnością, którego nie traktuje się w sposób zrównoważony; daje się zauważyć sprzeczność między społeczeństwem informatycznym a budowaniem obiektów ciężkiej infrastruktury; wiara, że technicznymi zabiegami można ochronić środowisko przed wielkimi systemami infrastrukturalnymi, jak autostrady, jest mitem; społeczeństwo informatyczne to nie przepływ dóbr i ludzi, ale informacji i innowacji;
- wspieranie lokalnych czynników rozwoju (co jest istotne dla zrównoważonego rozwoju) jak: aktywność gospodarcza, przedsiębiorczość, wykształcenie, mobilizacja społeczna i kultura ekonomiczna przy braku odniesienia tego do odpowiedzialności społecznej i ekologicznej.

Dokument *Koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju* dotyczy praktycznie wszystkich sfer działalności gospodarczej i społecznej, dlatego więc powinien być poddany bardzo szerokiej konsultacji. Za ważne uznać należy dokonanie konsultacji w środowiskach profesjonalnych i administracyjnych, jednak zabrakło konsultacji w, szeroko rozumianych, instytucjach życia społecznego i gospodarczego, co nie tylko mogłoby przyczynić się do weryfikacji proponowanych rozwiązań, ale także miałyby aspekt edukacyjny i informacyjny.

Sfera społeczna

Główną zasadą w sferze społecznej jest równoważenie szans, co jest istotną, wartą podkreślenia przesłanką, ale nie wiadomo, czy obejmuje ona także przyszłe pokolenia w sensie bezpośrednim, czy też pośrednim, czyli tworzenia szans trwałości funkcjonowania i bogactwa przyrody. Na ile dzisiejsze działania przyczynią się do zablokowania lub znacznego podwyższenia kosztów rozwiązań korzystnych w przyszłości dla następnych pokoleń? Dzisiejsza wiedza wyraźnie pokazuje, że:

- rozwój oparty na nadmiernym uzależnieniu społeczeństwa i gospodarki od samochodu jest niekorzystny,
- kształtowanie zaopatrzenia w energię, w oparciu o duże scentralizowane źródła wykorzystujące paliwa kopalne, staje się dyskusyjne ekonomicznie i ekologicznie,
- budowanie energetyki atomowej powoduje bardzo wysokie koszty i bardzo wysokie ryzyko przenoszone na wiele następnych pokoleń,
- rozwój dużych zapór wodnych okazał się rozwiązaniem co najmniej dyskusyjnym i plany ich rozwoju wymagają zdecydowanej weryfikacji,
- „rozlewanie się” miast przyczynia się do poważnych kosztów ekonomicznych, społecznych i ekologicznych, których części można by uniknąć, kształtując bardziej zwarte obszary zurbanizowane,
- rozwój rolnictwa i leśnictwa w znacznie większym stopniu winien nawiązywać do istniejących układów przyrodniczych, wykorzystując ich możliwości, nie powodując ich osłabienia (np. poprzez znaczną ingerencję substancji chemicznych i nadmierne upraszczanie ekosystemów), a raczej dbając o utrzymanie ich wartości,

- zagospodarowanie turystyczne może przynosić trwałość dochodu społecznościom lokalnym, jeżeli jego rozwój jest kształtowany przez naturalną chłonność obszaru, a nie krótkoterminowy zysk,
- zarządzanie popytem na zasoby naturalne we wszystkich możliwych formach staje się podstawowym paradygmatem cywilizacji XXI wieku.

Konsekwencją zapisów w części ogólnej było przedstawienie w celach szczegółowych konieczności wykorzystania wartości historycznych wiejskiej sieci osadniczej do podwyższenia standardów ludności wiejskiej oraz ich ochrony i konserwacji jako zaplecza dla turystyki. Wartościowy jest fakt, że nie tylko w rozwiązaniach infrastrukturalnych widzi się szansę rozwoju terenów wiejskich, ale także w kultywowaniu swoich korzeni i więzi lokalnych.

Sfera gospodarcza

Istotnym dla promowania rozwoju zrównoważonego jest fakt odmaterializowania gospodarki w Polsce, dlatego proponowany w dokumencie kierunek zmiany przemysłu ciężkiego, surowcowego na przemysł wysokiej techniki na pewno przyczyniłby się do tego. Istotne jest mówienie o wielofunkcyjnym rozwoju terenów wiejskich, a nie o rozwoju wsi i rolnictwa, i to dość często oddzielnie. Z tym rozwojem silnie powiązany jest rozwój kompleksów turystycznych w obszarach szczególnie do tego predysponowanych, a w większości będących słabo rozwiniętymi. Mimo jednak odniesienia się jakościowego do chłonności turystycznej obszarów, skala rozwoju turystyki nie jest zdefiniowana, co rodzi niebezpieczeństwo tworzenia dużych kompleksów w obszarach wymagających wzmożonej ochrony przyrody.

W dokumencie występuje kompletny brak integracji programu budowy autostrad i dróg szybkiego ruchu z polityką ekologiczną i kosztami zewnętrznymi, w tym społecznymi kosztami czasu. Nie dostrzega się potrzeby wzrostu znaczenia zarządzania popytem na usługi transportowe i kreowania zrównoważonej mobilności. Obok infrastruktury drogowej, za niezintegrowany z polityką ekologiczną uznać należy program zabudowy hydrotechnicznej kraju. Budowa zbiorników wodnych, a zwłaszcza widzenie celowości programu kaskady dolnej Wisły wraz z budową stopnia w Nieszawie, stoi w jawnej sprzeczności zarówno z polityką ekologiczną kraju, jak i z dwoma koncepcjami systemu sieci ekologicznej Natura 2000 i ECONET. Istotne jest to, że w innej części dokumentu, nie dotyczącej gospodarki wodnej, jest zapis pośrednio świadczący o rezygnacji z kaskady dolnej Wisły. Występuje on w części dotyczącej żeglugi, gdzie stwierdza się utratę znaczenia szlaku wodnego Wisły Południe-Północ, przy wzroście znaczenia korytarza ekologicznego. Ten dokument, w tej kwestii, jest nie tylko niezintegrowany z polityką ekologiczną, ale także sprzeczny wewnętrznie.

Dominacja infrastruktury drogowej jako motoru napędowego rozwoju gospodarczego jest wyraźnie promowana. Widzi się obok niej, choć w znacznie mniejszym stopniu, konieczność rozwoju krajowej sieci kolejowej i transportu zbiorowego (zwłaszcza szynowego) w miastach, co jest bliższe zasadzie zrównoważonego rozwoju.

Proponowany rozwój energetyki odbiega od wymogów polityki ekologicznej państwa, konwencji międzynarodowych, zwłaszcza klimatycznej, a także od światowych trendów w tej dziedzinie. Przede wszystkim należy się zdecydowanie nie zgodzić z tezą, że energia elektryczna produkowana na węglu brunatnym jest najtańsza, gdyż cena tej energii jest fałszywa, a koszty zewnętrzne jej wytworzenia są znacznie wyższe, ale płaci je ktoś inny – nie wytwórca i nie, bezpośrednio, użytkownicy. Po drugie zastępowanie węgla ropą lub gazem też nie jest rozwiązaniem perspektywicznym, gdyż mimo mniejszej ilości emisji węgla na jednostkę wytworzonej energii, oba te paliwa, tak jak i węgiel, przyczyniają się do efektu cieplarnianego. Proponowana wymiana uniemożliwia na wiele lat dokonania rzeczywistej transformacji proekologicznej w energetyce, w kierunku źródeł odnawialnych. Rola i znaczenie tych ostatnich, dla zaspakajania lokalnych potrzeb energetycznych na terenach wiejskich wraz z tworzeniem dodatkowych miejsc pracy, została w ogóle pominięta. Kontrowersyjne jest także widzenie energetyki jądrowej jako rozwiązania proekologicznego. Obecnie rysuje się na świecie tendencja do ograniczania roli, zarówno dużych źródeł zaopatrzenia w energię elektryczną, jak i wielkich

sieci elektroenergetycznych na rzecz małych układów i lokalnych sieci wykorzystujących lokalne zasoby energetyczne będące pod kontrolą lokalnych społeczności.

W innych dziedzinach rozwoju gospodarczego, takich jak gospodarka wodna i rolnictwo występuje słaba integracja z polityką ekologiczną oraz konwencjami międzynarodowymi. W pierwszej dziedzinie zdecydowanie za słabo podkreślona jest rola oszczędzania wody i efektywnego jej użytkowania w ramach zarządzania popytem na ten zasób. Prowadzi to do przewymiarowania potrzeb, a w konsekwencji nadmiernej ilości ścieków, co łącznie powoduje nadmierny rozwój infrastruktury gospodarki wodnej (ujęcia wody, sieci wodociągowo-kanalizacyjne i oczyszczalnie ścieków). W drugiej dziedzinie popiera się rozwój dużych gospodarstw rolnych, zawężając ich widzenie do osiągania zysków przez ich właścicieli, bez zwracania uwagi na ochronę krajobrazu i różnorodność biologiczną. Polityka taka może stanowić istotne zagrożenie dla proponowanych w innym miejscu sieci ekologicznych.

Proponowane instrumenty gospodarcze nie zwierają żadnego elementu ekologicznego, ani w sensie wspierania rozwiązań proekologicznych, ani promowania działań antyekologicznych. Polityka ekologiczna państwa zawiera wiele propozycji dotyczących zróżnicowania opłat i kar, handlu pozwoleniami na emisję lub wprowadzania elementów ekologicznej reformy podatkowej. Pod względem instrumentów gospodarczych dokument ten nie jest zintegrowany z polityką ekologiczną.

Sfera przyrodnicza

Mimo podkreślania wprowadzania stopniowo, ale w coraz pełniejszej formie, ekorozwoju na plan pierwszy w sferze przyrodniczej, wysuwa się podejście tradycyjnie nastawione na poprawę stanu środowiska i dotrzymanie norm UE z silnymi akcentami na rozwój infrastruktury technicznej. Jednak poza tym zaobserwować można kilka bardziej ekorozwojowych podejść, które jednak nie tworzą spójnej całości, przykładowo:

- wykorzystanie europejskiego systemu ochrony przyrody do ochrony przyrody polskiej,
- uznanie polityki przestrzennej jako narzędzia ochrony różnorodności biologicznej,
- propozycja nadrzędności ochrony środowiska na terenach wiejskich także poza obszarami systemu sieci ekologicznej,
- postulowanie ograniczenia presji urbanizacji i chemizacji,
- popieranie renaturalizacji,
- postulowanie wprowadzania technologii przyjaznych środowisku, oszczędności surowców i energii, oszczędnego użytkowania przestrzeni, zmniejszania transportochłonności,
- zalecenie zalesień zgodnie z siedliskiem.

Szczególnie interesujące i ważne jest zaprezentowanie zasad wdrażania krajowej sieci ekologicznej, na przykładzie ECONET-u oraz zasad zarządzania nią.

Podstawowe zasady brzmią:

- zasada nasylenia obszarów sieci różnymi formami ochrony prawnej,
- zasada strefowania reżimów ochrony i rygorów gospodarowania,
- zasada ochrony obszarów kompensacji ekologicznej, jakie tworzą użytki ekologiczne,
- zasada renaturalizacji obszarów zdegradowanych,
- zasada wzmacniania więzi przyrodniczych pomiędzy obszarami węzłowymi,
- zasad promowania rozwoju zrównoważonego (ekorozwoju).

Kolejne zasady brzmią:

- zasada zaniechania, czyli niepodejmowania decyzji, które mogą przyczynić się do zniszczenia cennych układów przyrodniczych,
- zasada translokacji, czyli przeniesienia działalności uciążliwej dla sieci, poza nią,
- zasada kompensacji polegająca na tym, że efekty szkodliwe, których nie można uniknąć, muszą być zrównoważone działaniami kompensacyjnymi,
- zasada stosowania bezpiecznych dla środowiska technologii,
- zasada społecznej partycypacji.

Konsekwencją dominacji tradycyjnego, infrastrukturalnego podejścia do ochrony środowiska jest sposób rysowania mapy polskiego bieguna Europy Środkowej, które odbywa się bez widzenia istotnych wartości przestrzeni przyrodniczej. Nie może przecież być ona zdominowana przez działalność gospodarczą w postaci europejskich korytarzy komunikacyjnych i aglomeracji, przestrzeń ta, o wysokiej wartości, nie jest ograniczona do północnej części kraju. Zderzenie propozycji rozwoju infrastruktury technicznej, zwłaszcza służącej transportowi drogowemu (na przykład autostrady i konsekwencji „rozlewanie się miast”) z propozycjami tworzenia systemu sieci ekologicznej (na przykład Natura 2000 i ECONET) stoi w wyraźnej sprzeczności. W dokumencie brakuje zintegrowania tych dwóch obrazów, każdy rozdział jest pisany oddzielnie i przez inną osobę. Jednocześnie, tak jak o programie rozwoju infrastruktury mówi się dość konkretnie, wraz z generalnym zarysem jej przebiegu (patrz mapa *Koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju – elementy stabilizujące*), tak o systemie sieci ekologicznej mówi się tylko w sensie generalnym, czyli o typach obszarów i ich hierarchii oraz o zasadach wyznaczania i zarządzania nimi, ale brak jest konkretyzacji geograficznej jej tworzenia. Na mapie, o której wyżej mowa, pozostało podejście tradycyjne, w postaci wydzielonych obszarów (parki narodowe wraz z otulinami, parki krajobrazowe oraz obszary chronionego krajobrazu), a nie systemu sieci ekologicznej.

Dominacja, w wielu miejscach infrastrukturalnego, podejścia do ochrony środowiska, nie jest przeprowadzona w sposób zintegrowany z polityką ekologiczną państwa oraz z największymi zagrożeniami środowiskowymi w przyszłości. Przykładowo, polityka ekologiczna państwa nawiązuje do wymagań UE i na najbliższe lata za dominujące uznaje działania służące oczyszczaniu ścieków i poprawie jakości wody pitnej. Natomiast prognozy rozwoju motoryzacji uzasadniają fakt, że staje się ona najdynamiczniej rozwijającym się zagrożeniem środowiska i zdrowia ludzi. W dokumencie natomiast za najważniejsze uznaje się ograniczenie emisji SO₂ i przeciwdziałanie deficytowi wód.

W podrozdziale *Założenia polityki ekologicznej* formułuje się spodziewane efekty tej polityki w pierwszym dziesięcioleciu XXI wieku. Część zawartych tam zapisów zdecydowanie „odstaje” od rzeczywistości i nie dostrzega się nowych zagrożeń, którym nie da się tak szybko przeciwdziałać, aby uzyskać efekty na początku tego stulecia. Dotyczy to przede wszystkim zagrożeń związanych z transportem drogowym, z którego emisje zanieczyszczeń do powietrza gwałtownie rosną (przekroczenia norm w dużych miastach), a przestrzeń zajmowana pod infrastrukturę drogową rośnie i zagraża obszarom chronionym (występują poważne trudności w tworzeniu systemu Natura 2000).

Tabela 1
**Spełnienie kryteriów ekoinnowacyjności (integracji z polityką ekologiczną)
w odniesieniu do różnych sfer koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju**

Kryterium	Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju			
	Sfera ogólna	Sfera społeczna	Sfera gospodarcza	Sfera ekologiczna
Czy ogólna filozofia rozwoju zagospodarowania przestrzennego jest zintegrowana z ekorozwojem?	+ –	--	--	+ –
Czy przedstawiona diagnoza i uwarunkowania gospodarki przestrzennej wyrażono są w sposób spełniający kryterium integracji z polityką ekologiczną?	-	-	--	-
Na ile cele można uznać za zintegrowane i zrównoważone?	+ –	--	--	-
Czy proponowane kierunki działania są zgodne z polityką ekologiczną państwa i ekologicznymi konwencjami międzynarodowymi	+ –	--	--	+
Czy zaprojektowane instytucje służą eko-innowacyjności?	-	-	-	-
Czy instrumenty ekonomiczne (opłaty, podatki, subsydia itp.) służą eko-innowacyjności i są zintegrowane z polityką ekologiczną?	-	-	--	-
Czy dokument tworzy warunki do dialogu służącego ekoinnowacyjnym rozwiązaniom?	+ –	-	-	+ –

Czy w trakcie przygotowywania dokumentu udział społeczny był szeroki i faktyczny?	-	-	-	-
Jak „daleko” proponowane rozwiązania w dokumencie są od wzorcowych tego typu dokumentów na świecie?	- ?	- ?	- ?	- ?
Na ile reprezentowane jest w dokumencie zintegrowane podejście, a efekty też są widziane w sposób zintegrowany?	--	--	--	--

+ – w części tak, w części nie; -- całkowite nie spełnienie; - w znaczącym stopniu nie spełnienie; - ? w znaczącym stopniu nie spełnienie, choć z wątpliwościami

Źródło: opracowanie własne.

Podsumowanie

Dokonanie takiej oceny nie jest łatwe, ponieważ *Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju*, dokumenty oraz opracowania nazwane polityką ekologiczną, są formułowane w odmienny sposób i zawierają odmienny język. Przeprowadzona powyżej ocena pozwala jednak w sposób generalny stwierdzić, że omawiany dokument nie jest w znaczącym stopniu zintegrowany z polityką ekologiczną, a co za tym idzie nie ma w całości charakteru ekoinnovazione. Występuje w nim wyraźne dichotomia, i to na kilku poziomach:

- ogólnym, gdzie z jednej strony uznaje się ekorozwój za imperatyw XXI wieku, a drugiej wyraźnie ogranicza się jego rolę do miejsc, gdzie nie będzie „przeszkadzał” tradycyjnemu wzrostowi gospodarczemu;
- podejścia do gospodarowania zasobami, gdzie z jednej strony mówi się o oszczędnym gospodarowaniu, a z drugiej, wogóle nie widać podejścia od strony zarządzania popytem, na zagospodarowanie przestrzenne (na przykład tworzenie lub zachowanie struktur przestrzennych o niskiej transportochłonności);
- ujmowania różnych struktur przestrzennych; układy osadniczo-infrastrukturalne nie „przystają” do układów wiejsko-leśnych z siecią ekologiczną, a wręcz w wielu miejscach są sprzeczne;
- szczegółowych kierunków działania i proponowanych instrumentów, gdzie bardzo często brak nawiązania do ogólnej filozofii ekorozwoju, a głównie proponuje się tradycyjne rozwiązania znane z Europy Zachodniej, które już dzisiaj nie są ekoinnovazione i nie są zintegrowane z polityką ekologiczną (na przykład rozwój energetyki i zabudowy hydrotechnicznej).

Mimo tej krytycznej oceny, wiele rozwiązań, niestety nie powiązanych w jeden system, nawiązuje do polityki ekologicznej; mogą być uznane za ekoinnovazione (na przykład ochrona i rola przestrzeni kulturowej). Stopień integracji *Koncepcji przestrzennego zagospodarowywania kraju* z polityką ekologiczną przedstawiono w sposób syntetyczny w tabeli 1.

2.2.

STRATEGIA ROZWOJU WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO NA LATA 2000-2015

Wojciech Beblo

Wstęp

Strategie rozwoju województw są opracowywane w ramach tworzenia warunków sprawnego zarządzania rozwojem na wojewódzkim szczeblu samorządu terytorialnego, utworzonym ustawą o samorządzie województwa w 1998 roku. Wcześniej tego rodzaju opracowania były wykonywane przez gminy w związku z opracowywanymi studiami uwarunkowań i kierunków do planów zagospodarowania przestrzennego.

Ramy metodyczne opracowania strategii rozwoju zostały określone w wytycznych, opublikowanych w grudniu 1999 roku przez Ministra Środowiska¹.

W sierpniu 2000 roku Prezes Rady Ministrów przekazał Marszałkowi Sejmu dokument *Polska 2025. Długookresowa strategia trwałego i zrównoważonego rozwoju*. Premier równocześnie upoważnił ministra rozwoju regionalnego i budownictwa do reprezentowania rządu w sprawach związanych z trwałym i zrównoważonym rozwojem Polski. *Polska 2025...* może być uważana za dokument wzorcowy, którego uszczegółowienie powinno następować w strategiach opracowywanych na niższych szczeblach organizacji państwa.

Opracowanie strategii wojewódzkich odbywa się według rozmaitych metod, zwykle z wykorzystaniem szkół lokowania określonego rodzaju działalności na rynku. Najpowszechniej stosowaną szkołą opracowania jest szkoła projektu, wykorzystująca analizę SWOT jako narzędzie diagnostyczne.

Zarówno wytyczne, jak i dokument *Polska 2025...* proponują szereg nowych rozwiązań procesu rozwoju, które zostały przyjęte przez zespół oceniający, jako kryteria oceny innowacyjności ekologicznej (eko-innowacyjności). Są nimi:

- integracja strategii z polityką ekologiczną państwa i strategią trwałego i zrównoważonego rozwoju Polski, a także koordynacja z innymi strategiami i politykami,
- uczestnictwo społeczeństwa w wypracowaniu strategii,
- sprawdzalność.

Niniejsze opracowanie zawiera ocenę eko-innowacyjności wybranej strategii rozwoju – *Strategii rozwoju województwa śląskiego na lata 2000-2015*.

W skali państwa strategie rozwoju województw są specyficznymi dokumentami, które powinny być podporządkowane podstawowym dokumentom kierunkowym, czyli politykom i strategiom państwowym. Strategie wojewódzkie powinny także korzystać z dokumentów tworzonych w związku

dr Wojciech Beblo, wiceprezes Zarządu CITEC S.A.

¹ *Strategia zrównoważonego rozwoju Polski do 2025 roku. Wytyczne dla resortów opracowujących strategie sektorowe*, Ministerstwo Środowiska, Warszawa, grudzień 1999.

z uczestnictwem Polski w globalnej ochronie środowiska oraz z przystępowaniem do Unii Europejskiej. Z tego powodu strategie powinny mieć cechy wymagane przez te dokumenty, powinny pokazywać, w jaki sposób dane województwo uczestniczy w realizacji polityki państwa i międzynarodowych programów rozwoju zrównoważonego, a także opisywać role głównych podmiotów społecznych i proponować przejrzyste procedury zarządzania.

Każda ze strategii wojewódzkich konkuruje ze strategiami opracowanymi przez sąsiednie województwa oraz przyległe regiony poza granicami Polski. Powinna więc pokazywać powiązania z konkurencyjnym otoczeniem.

Strategia jest opracowywana w samorządowym środowisku społecznym, którego cechą główną jest budowanie warunków demokracji uczestniczącej. Strategie powinny być zatem wypracowywane w szerokiej debacie społecznej i przy udziale głównych podmiotów zainteresowanych. Z drugiej strony społeczeństwo powinno mieć możliwość stałego sprawdzania postępu realizacji strategii i stałego wpływania na jej przebieg. W związku z tym strategie powinny być wyposażone w odpowiednie narzędzia zarządzania i sprawdzania postępu realizacji oraz w procedury włączania społeczeństwa w zarządzanie rozwojem.

Biorąc powyższe pod uwagę, strategie powinny proponować rozwiązania niekonserwatywne, w których następuje społeczne uzgodnienie celów rozwoju i wybór priorytetów działań, podział ról i obowiązków, przypisanie zadań i ich egzekwowanie, stała kontrola i informowanie o postępie realizacji i w końcu – społeczne uzgadnianie korekt.

Środowisko w strategii powinno być traktowane jako czynnik kształtujący właściwą jakość życia człowieka we wszystkich przejawach jego działalności. Jakość środowiska powinna być zachowana w celu pozostawienia odpowiednich warunków rozwoju społeczeństw w przyszłości.

Powyższe czynniki mogą być przyjęte jako cechy ekoinnowacyjności wtedy, gdy dana strategia będzie proponowała (niekonserwatywne) rozwiązania zmierzające do:

- poprawy jakości życia obecnych i przyszłych pokoleń,
- konsensusu społecznego na rzecz realizacji celów,
- racjonalizacji wykorzystania zasobów oraz podejmowania przedsięwzięć o skali odpowiadającej właściwie określonymu zapotrzebowaniu,
- zarządzania realizacją strategii za pośrednictwem celowo przygotowanych instytucji.

Przesłankami realizacji strategii powinny być:

- powiązania i potrzeba koordynacji z bliskim i dalszym otoczeniem oraz wykorzystanie zachodzących w nim procesów (globalizacja, integracja z UE, polityki państwowe, strategie rozwoju innych województw),
- jakość jako kryterium postępu,
- elastyczność i wykorzystanie sytuacji dających obopólne korzyści.

Strategia ekoinnowacyjna powinna mieć cechy rozwiązania niekonserwatywnego, zintegrowanego z politykami państwa, najwłaściwszego w danej sytuacji i czasie, wyposażonego we właściwe narzędzia zarządzania i monitorowania jakości środowiska traktowanego jako istotny składnik jakości życia.

W opozycji do niej pozostaną strategie konserwatywne.

Przedmiot oceny

Przedmiotem oceny jest dokument: *Strategia rozwoju województwa śląskiego na lata 2000-2015*, przyjęty przez Sejmik Samorządowy uchwałą z 25 września 2000 roku.

Na podstawie oceny sposobu sporządzenia oraz struktury dokumentu końcowego, można wywnioskować, że oceniana strategia została wypracowana według szkoły projektu². Jej atrybutami są:

² H. Mintzberg, B. Ahlstrand, J. Lampel, *Strategy Safari*, Prentice Hall, London 1998.

- dopasowanie do otoczenia,
- specjalizacja,
- przewaga konkurencyjna,
- SWOT,
- wyróżniające kompetencje (potencjały),
- sformułowanie działań i ich wdrożenie.

Sposób przygotowania strategii rozwoju województwa śląskiego

Podstawą wypracowania strategii rozwoju województwa śląskiego jest metoda SWOT/TOWS, określana w dokumencie końcowym jako podstawa diagnozy strategicznej. Jest to metoda diagnozowania, dostosowana do potrzeb kierownictwa organizacji, która chce poznać warunki działalności w określonym otoczeniu i po analizie stopnia własnego przygotowania.

Do przeprowadzenia diagnozy autorzy zaprosili grupę osób, którym przydzielono role uczestników warsztatów i wyposażono ich w, przygotowaną przez zespół autorski, informację o województwie. Były to te same informacje, które znalazły się później w końcowym tekście strategii. Zadaniem uczestników warsztatów było wskazanie silnych i słabych stron województwa oraz jego szans i zagrożeń.

Przeprowadzenie SWOT/TOWS w sposób zastosowany przez autorów doprowadziło do sporządzenia katalogu zagadnień, które według osób uczestniczących w dyskusji, zasługiwały na rozważenie. Kwestią wstępną jest zatem to, czy taka diagnoza obejmuje wszystkie istotne sprawy, czy też skupia się na tych, które były ważne dla dyskutantów?

Na podstawie wyników warsztatów autorzy strategii sporządzili „bilans strategiczny”. SWOT/TOWS zaprezentowany w *Strategii...* jest kompilacją wypowiedzi uczestników warsztatów, wykonaną przez autorów strategii. Diagnoza strategiczna przedstawiona w dokumencie końcowym nie zawiera żadnych ocen i analiz stanu środowiska, zagrożeń powodowanych przez określone składniki środowiska, oceny ryzyka zdrowotnego, oceny potrzeb i podaży, oceny wystarczalności działań na rzecz poprawy stanu środowiska i wielu innych, które są przydatne w planowaniu strategicznym.

Dokument końcowy

Dokument końcowy *Strategii...* po poprawkach i uzupełnieniach obejmuje:

- opis sytuacji społeczno-gospodarczej województwa,
- diagnozę strategiczną województwa śląskiego (SWOT/TOWS),
- pola strategiczne i wizję rozwoju województwa śląskiego,
- priorytety, cele, kierunki działań województwa – przedsięwzięcia,
- monitoring i ocenę procesów realizacyjnych,
- spis osób uczestniczących w sporządzeniu strategii i spis materiałów źródłowych.³

W części pierwszej autorzy zamieścili opis sytuacji społeczno-gospodarczej, sporządzony na podstawie dostępnych danych statystycznych z 1997 i 1999 roku. Autorzy nie przedstawili żadnych własnych ocen ani analiz. Opis jest przeprowadzony metodą sporządzania „fotografii dnia”, bez analiz tendencji zmian, które zaistniały w dłuższym czasie poprzedzającym opracowanie strategii. Dokument nie zawiera także prognoz stanu województwa – w tym ważnej prognozy demograficznej.

Rozdział szósty części pierwszej zatytułowany *Opis stanu środowiska* zawiera głównie informacje o presji (oddziaływaniach) na środowisko i wybrane informacje o jego zasobach. Niewielkie fragmenty rozdziału zawierają opisy stanu poszczególnych domen środowiska. Brakuje informacji o działaniach, które były podejmowane na rzecz poprawy środowiska oraz odniesienia do programów ochrony, które w przeszłości były realizowane i oceniane z punktu widzenia uzyskanych efektów. Rozdział nie zawiera żadnych wniosków diagnostycznych. Opisy przedstawione w tym rozdziale są mylące i niewłaściwie przeprowadzone. Przykładem tego jest używanie określenia „stan środowiska”

³ Treść dokumentu wraz z załącznikami jest dostępna w Internecie.

przy omawianiu czynników presji – oddziaływania na to środowisko. Rozdział pomija wiele istotnych zagadnień, a wśród nich jedno z najważniejszych – na ile województwo śląskie jest przygotowane do członkostwa w Unii Europejskiej i jakie jest zapotrzebowanie na środki niezbędne do dostosowania infrastruktury województwa do standardów wymaganych od krajów członkowskich.

Część drugą autorzy poświęcili diagnozie strategicznej, którą przeprowadzono metodą SWOT/TOWS. Z treści dokumentu wynika, że miała ona stanowić uzupełnienie diagnozy przeprowadzonej na podstawie oceny stanu województwa: *Kolejnym krokiem formułowania pełnej diagnozy jest określenie zakresu i siły oddziaływania czynników wewnętrznych i zewnętrznych. Pozwala to na określenie pól strategicznych rozwoju województwa oraz wyznaczenie inicjatyw strategicznych, czyli pożądaných ogólnych kierunków działań.*

Bilans strategiczny jest zestawieniem oraz opisem silnych i słabych stron województwa śląskiego oraz szans i zagrożeń jego rozwoju pochodzących z otoczenia. Powstał on w wyniku prac Zespołu Programującego ds. Strategii Rozwoju Województwa Śląskiego, a jego podstawą merytoryczną jest opis sytuacji społeczno-gospodarczej województwa śląskiego. Zespół Programujący dokonał także oceny znaczenia silnych i słabych stron oraz szans i zagrożeń dla rozwoju województwa.

Rzeczywiście, SWOT jest jedynym narzędziem diagnostycznym zastosowanym do sporządzenia strategii. Autorzy nie przeprowadzili diagnozy eksperckiej z punktu widzenia zagrożenia środowiska, potrzeby ochrony jego wartości, oddziaływania na środowisko oraz potrzeb dotyczących działań na rzecz jego kształtowania i ochrony. Udział społeczny w przygotowaniu strategii ograniczył się do uczestnictwa w warsztatach.

Tabela 1
Szanse i zagrożenia (OT)

SZANSE		ZAGROŻENIA	
<i>Pierwszorzędne</i>			
O4		Niekorzystny wizerunek Województwa Śląskiego w kraju i za granicą jako obszaru zagrożenia ekologicznego i o kryzysogennej strukturze gospodarczej	T4
<i>Drugorzędne</i>			
O8	Możliwość uzyskiwania międzynarodowego wsparcia technicznego i finansowego przez polskie regiony w dziedzinie odnowy i rewitalizacji środowiska	Transgraniczne zanieczyszczenia wód i powietrza pochodzące z obszaru Czech	T9
O9	Zapowiadana zmiana polityki ekologicznej państwa uwzględniająca regionalne różnice stanów zagrożeń ekologicznych		

Źródło: *Strategia...*, op.cit.

Wyniku przedstawionego w tabeli 1 w zasadzie należało się spodziewać ze względu na zastosowaną metodę. Diagnozowano bowiem poglądy osób uczestniczących w warsztatach, a nie przedmiot przyszłych działań. Jako dominujące zagrożenie przedstawiono niekorzystny wizerunek województwa. To jest oczywiście zagrożeniem rozwoju, ale zły wizerunek sam w sobie jest skutkiem powstałym w wyniku określonych oddziaływań. Przenoszenie zanieczyszczeń z Czech ma znaczenie lokalne i może ograniczać możliwości rozwoju na terenach przygranicznych. Są to jednak tereny o względnie czystym środowisku. Z drugiej strony nie wiadomo, w jakim stopniu import zanieczyszczeń wpływa na jakość środowiska w województwie śląskim. Nie ma systematycznych badań w tym zakresie, a opinie rozpowszechniane publicznie mogą mieć podłoże polityczne.

Tabela 2
Sily i słabości regionu (SW)

SILEY		SŁABOŚCI	
<i>Pierwszorzędne</i>			
S2	Różnorodny i unikalny w skali kraju potencjał turystyczno-rekreacyjny Beskidu Śląskiego i Żywieckiego, Cysterskich Kompozycji Krajobrazowych Rud Wielkich i doliny Górnej Odry, Zespołu Jurajskich Parków Krajobrazowych oraz Aglomeracji Górnośląskiej jako obszaru turystyki miejsko-przemysłowej, a także wartości kulturowo-religijne związane z sanktuariami, w tym Jasnej Góry jako centrum krajowego i międzynarodowego ruchu pielgrzymkowego	Braki w infrastrukturze ochrony środowiska, nieuporządkowana gospodarka wodno-ściekowa na obszarach źródłiskowych Beskidu Śląskiego i Żywieckiego oraz terenach wiejskich, w tym terenach poboru wody dla Aglomeracji Górnośląskiej i ośrodków regionalnych, możliwa degradacja środowiska przyrodniczego na skutek rozbudowy systemów transportowych, w tym podziały naturalnych ekosystemów	W2
		Występowanie obszarów stagnacji, w tym w centrach miast Aglomeracji Górnośląskiej w ośrodkach regionalnych, degradacja starych dzielnic przemysłowych przy niedostatecznej ochronie zabytków kultury przemysłowej, poszerzanie się powierzchni terenów porzuconych i postępująca degradacja infrastruktury przemysłowej, duża koncentracja terenów i odpadów poprzemysłowych oraz odpadów szczególnie niebezpiecznych	W3
		Niski stopień wiedzy o zasobach przyrodniczych, kulturowych i turystycznych regionu, w tym brak ośrodków edukacji regionalnej oraz braki w infrastrukturze turystyczno-rekreacyjnej regionu	W6
<i>Drugorzędne</i>			
S6	Wzrost presji społecznej na poprawę jakości środowiska wynikającej z rosnącej świadomości ekologicznej oraz na zwiększenie nakładów na tworzenie infrastruktury ochrony środowiska		
		Brak sprawnego systemu gromadzenia informacji, ich opracowania, udostępniania i upowszechniania oraz rozwiązań instytucjonalnych pozwalających na wzrost zdolności absorbowania zewnętrznych środków pomocowych	W14

Źródło: *Strategia...*, op.cit.

Autorzy nie proponują standardów, za których pomocą można by zmierzyć, w jakim stopniu województwo jest silne, a w jakim – słabe.

Diagnoza nie zauważa podstawowej słabizny województwa: braku koordynacji pomiędzy jednostkami organizacyjnymi odpowiadającymi za ochronę środowiska, braku odpowiednio przygotowanych jednostek wdrożeniowych strategii, braku przygotowania tych jednostek do absorbowania funduszy wspomagających (ISPA, SAPARD, PHARE i innych), braku podziału ról i zadań pomiędzy instytucje, które powinny być zaangażowane w realizację strategii. Jako główną siłę województwa autorzy przedstawiają walory marketingowe województwa, które są oceniane z punktu widzenia marzeń i w oderwaniu od silnej konkurencji regionów sąsiednich, w tym Słowacji i Austrii.

Autorzy pomijają wartości przyrody jako takie. Można z tego wnosić, że województwo będzie nastawione na udostępnianie walorów przyrody jako towaru a nie na ochronę wartości przyrody.

W uzupełnieniu diagnozy autorzy przedstawiają terenowe zróżnicowanie SWOT, przypisane kulturowemu podziałowi województwa na obszary. W diagnozie nie wydzielono atrybutów wyróżniających poszczególne obszary ani nie wydzielono cech wspólnych, wokół których można by skupić działania wspólne (skoordynowane).

W *Strategii...* napisano:

- (1) *Za barierę rozwoju północnego obszaru województwa należy uznać dostęp do edukacji na poziomie wyższym oraz dostęp gospodarstw domowych do zorganizowanej sieci kanalizacyjnej i sieci telefonii przewodowej. Ogółem sieć kanalizacyjna na 1 km² terenów zainwestowanych wynosi zaledwie 1,4 km, a w powiatach ziemskich nie przekracza 1 km. Tylko 204 mieszkańców na 1000 ma bezpośredni dostęp do telefonii przewodowej.*
- (2) *Obszar północno-zachodni województwa charakteryzuje się niedostosowaniem kierunków kształcenia do zmieniających się wymogów rynku pracy, niskim stopniem wykorzystania wyników badań naukowych i innowacji przez sektor przedsiębiorstw, opóźnianiem się procesów restrukturyzacji górnictwa, hutnictwa, energetyki, niedorozwojem funkcji transportowo-logistycznej, nieuporządkowaną gospodarką ściekową, nadkoncentracją składowania odpadów stałych związanych z wydobywaniem węgla i gospodarką energetyczną.*
- (3) *W części wschodniej województwa problemy koncentrują się na: nieuporządkowanej gospodarce wodno-ściekowej, nadkoncentracji zdegradowanych terenów przemysłowych i niewykorzystaniu obiektów przemysłowych bardzo często będących zabytkami kultury przemysłowej, wysokim poziomie zdekapitalizowanej substancji mieszkaniowej, dużej ilości nagromadzonych odpadów przemysłowych.*
- (4) *Barierą rozwoju części środkowej województwa jest utrzymywanie się tradycyjnej struktury gospodarczej, niski poziom przekształceń własnościowych, nieuporządkowana gospodarka wodno-ściekowa, duża kumulacja negatywnego oddziaływania eksploatacji górniczej, utrzymywanie się dużego zagrożenia środowiskowego oraz niedrożność systemów komunikacyjnych na linii wschód-zachód.*
- (5) *Głównymi problemami rozwoju zachodniego obszaru są: niski poziom rozwoju usług rynkowych, monostruktura gospodarcza związana z wydobywaniem węgla, dostęp gospodarstw domowych do zorganizowanej sieci kanalizacyjnej i telefonii przewodowej.*
- (6) *Trudności rozwojowe południowych terenów województwa związane są z niedostateczną ochroną terenów źródłowych oraz zbiorników wody pitnej, ubogą infrastrukturą przejść granicznych, ochroną lasów i zrównoważeniem gospodarczego ich wykorzystania względem funkcji turystycznej.*

Powyższe wnioski nie znajdują potwierdzenia w opisie stanu województwa. Każdy z wniosków diagnostycznych (1 do 6) jest do podważenia.

Autorzy posługują się wskaźnikami, które nie pozwalają na ich porównanie ze standardami cywilizacyjnymi. W szczególności nie wiadomo ile miejscowości o określonej liczbie mieszkańców nie posiada zorganizowanego systemu transportu i oczyszczania ścieków? Jakie ładunki zanieczyszczeń są odprowadzane w ściekach do środowiska? Ile osób na 1000 korzysta z sieci telefonicznej – przewodowej i bezprzewodowej? Jakie jest zapotrzebowanie na przyłączenia do sieci telefonicznej? Jakie jest zapotrzebowanie na określone kierunki kształcenia na poziomie wyższym?

Problemem województwa jest niska zdolność uczelni do wprowadzania zmian w profilu nauczania, a niski stopień wykorzystania badań naukowych jest spowodowany niskim poziomem usług i wyparciem państwowych jednostek badawczych przez firmy konsultingowe.

Województwo nie posiada własnej polityki transportowej i jest to problem wspólny wszystkich obszarów i prawie wszystkich regionów Polski.

Autorzy *Strategii...* stwierdzają, że:

Dla rozwiązywania problemów rozwoju Województwa Śląskiego należy podjąć cztery typy pożądaných działań – inicjatyw strategicznych. Są one podstawą wyboru priorytetów, celów i kierunków strategicznych.

INICJATYWA I

Wewnętrzna mobilizacja oparta o potencjał kulturowy, intelektualny, naukowo-badawczy i gospodarczy prowadząca do wzrostu innowacyjności i konkurencyjności gospodarki regionu.

INICJATYWA II

Osiąganie korzyści płynących z integracji europejskiej oraz powiązań województwa z transportową i komunikacyjną siecią krajową i międzynarodową.

INICJATYWA III

Promowanie postaw przedsiębiorczości i aktywności mieszkańców w celu przyspieszenia procesów restrukturyzacji przemysłu i rolnictwa oraz złagodzenia skutków społecznych transformacji.

INICJATYWA IV

Wspieranie inicjatyw służących tworzeniu nowych miejsc pracy na bazie zróżnicowanego rozwoju gospodarczego dostosowanego do potencjału przyjętych w strategii obszarów rozwoju.

Tym samym sprawy ochrony i kształtowania środowiska ostatecznie zniknęły z pola widzenia autorów. Można by przypuszczać, że być może ochrona i kształtowanie środowiska stanowią tkankę łączącą działania sektorowe i dlatego nie zostały uwypuklone. Tak jednak nie jest. Sprawy „eko” zostały w dalszej części opracowania wciśnięte w wąski margines działań na rzecz rozbudowy infrastruktury komunalnej.

W części trzeciej autorzy wskazują pola strategiczne realizacji strategii:

- zasoby ludzkie, edukacja, mobilność na rynku pracy,
- kultura, turystyka, rekreacja,
- restrukturyzacja przemysłu i rozwój przedsiębiorczości,
- technologie, innowacje, działalności naukochołonne,
- obszary wiejskie, sektor i rynek rolno-spożywczy,
- infrastruktura ochrony środowiska,
- transport, telekomunikacja i informacja,
- współpraca międzyregionalna i międzynarodowa, w tym transgraniczna.

Wśród wymienionych jedynie infrastruktura ochrony środowiska jest w strategii łącznikiem ze sprawami ochrony i kształtowania środowiska. Pole infrastruktury ochrony środowiska ogranicza sprawy ochrony i kształtowania środowiska do postulatów, stwierdzeń i definicji.

1.6 Infrastruktura ochrony środowiska

W Województwie Śląskim koniecznością jest budowa oraz unowocześnianie infrastruktury ochrony środowiska na całym jego obszarze. Jej wysoka jakość będzie przyczyniała się do wzrostu konkurencyjności regionu. Infrastruktura środowiskowa w zakresie gospodarki wodnej powinna zapewniać dostawę odpowiedniej ilości wody pitnej oraz zbieranie, oczyszczanie i zrzut ścieków. Działania podejmowane w tej dziedzinie muszą być zgodne z ramowymi dyrektywami Unii Europejskiej. Szczególną uwagę trzeba zwrócić na zintegrowane projekty wodne, które powinny brać pod uwagę zarówno jakość, jak i ilość wody w dorzeczach. Budowa infrastruktury środowiskowej w zakresie gospodarki wodnej powinna łączyć w miarę możliwości retencję wód oraz gospodarcze i rekreacyjne jej wykorzystanie.

Szczególną uwagę należy zwrócić na przebudowę systemu retencji wód powierzchniowych oraz ochronę terenów występowania zbiorników wód głębinowych.

Retencja wód powierzchniowych obejmuje retencję dolinową zlewni hydrograficznych i retencję zbiornikową w zbiornikach naturalnych i antropogenicznych. Rozbudowa obiektów infrastruktury hydrotechnicznej powoduje zwiększenie, obecnie retencjonowanych, wód powierzchni-

wych, co ma ogromne znaczenie dla poprawy warunków wodnych terenów, szczególnie tych, które charakteryzują się ubogimi warunkami wodnymi, w tym Jury Krakowsko-Częstochowskiej. Obecność zbiorników wodnych przyczynia się do zmniejszenia zagrożenia przeciwpowodziowego poprzez splaszczanie fali powodziowej.

Pilnego rozwiązania wymaga zagospodarowanie terenów po eksploatacji piasków podsadzkowych, na których mogą być utworzone zbiorniki wodne bardzo często o rekreacyjnym i przeciwpowodziowym charakterze. Dotyczy to w szczególności obszaru Kuźnicy Wareżyńskiej.

Na obszarze Województwa Śląskiego istnieją tereny o szczególnym zagrożeniu powodziowym, jak okolice Raciborza i Żywca. Konieczna jest rozbudowa systemu ochrony przeciwpowodziowej w postaci planowanej budowy zbiornika Racibórz III oraz rozbudowy i modernizacji obwałowań rzeki Odry i jej dopływów. Skuteczna ochrona terenów żywiecczyzny jest możliwa poprzez budowę szeregu małych zbiorników retencyjnych oraz regulację potoków. Należy przeprowadzić restytucję zbiorników małej retencji i tam, gdzie jest to możliwe zbudować nowe, aby przywrócić równowagę stanu wód w glebie.

Warunkiem uzyskania i utrzymania wysokiej jakości wód powierzchniowych jest budowa systemów gromadzenia i oczyszczania ścieków, systemów dopasowanych do przestrzennej struktury zabudowy i układu hydrograficznego województwa.

Gospodarka odpadami, aby była skuteczna, musi być koordynowana na szczeblu wojewódzkim. Problem racjonalnej gospodarki odpadami zdecydowanie wykracza poza obszar gminy czy powiatu. Pożądanym obszarem jego rozwiązywania może być obszar rozwoju. Właściwą koordynację zapewni strategia sektorowa, która będzie zawierać optymalną, w sensie ekonomicznym, skalę zamierzeń umożliwiających tworzenie projektów inwestycyjnych. W efekcie prowadzonych działań oczekuje się:

- zmniejszenia ilości odpadów w skali województwa,
- stworzenia infrastruktury dla maksymalizacji recyklingu odpadów w celu ich gospodarczego wykorzystania,
- uporządkowania obrotu odpadami niebezpiecznymi i stworzenia warunków dla ich bezpiecznego unieszkodliwiania,
- optymalnego gospodarowania przestrzenią i zasobami środowiska.

Uzyskanie oczekiwanych efektów ułatwić może utworzenie samorządowej jednostki koordynującej prace samorządu województwa z samorządami powiatowymi.

Autorzy nie zauważają innych problemów, w tym głównie:

- obowiązków wynikających z procesu akcesyjnego,
- wartości środowiska w terenach objętych ochroną prawną,
- potrzeby ochrony walorów przyrody,
- szkód górniczych, ograniczających inwestowanie w centrum aglomeracji górnośląskiej,
- zanieczyszczenia powietrza w miastach i osiedlach korzystających z pieców do ogrzewania mieszkań,
- hałasu,
- potrzeby zagospodarowania znacznych obszarów postprzemysłowych,
- jakości wody w kranach,
- potrzeby monitorowania środowiska i organizacji zarządzania ochroną środowiska.

W dalszej części dokumentu autorzy piszą:

Przyjmuje się dwa cele generalne rozwoju województwa śląskiego wynikające z nakreślonej wizji rozwoju. Są nimi:

- wzrost potencjału ludnościowego, kulturalnego, ekonomicznego oraz konkurencyjności regionu w skali krajowej i międzynarodowej,
- rozwój cywilizacyjny regionu, tworzenie nowych miejsc pracy oraz poprawa jakości życia mieszkańców.

Cele generalne oraz inicjatywy strategiczne rozwoju województwa śląskiego są podstawą wyznaczenia priorytetów, na których koncentrowane będą działania Samorządu Województwa Śląskiego do roku 2015.

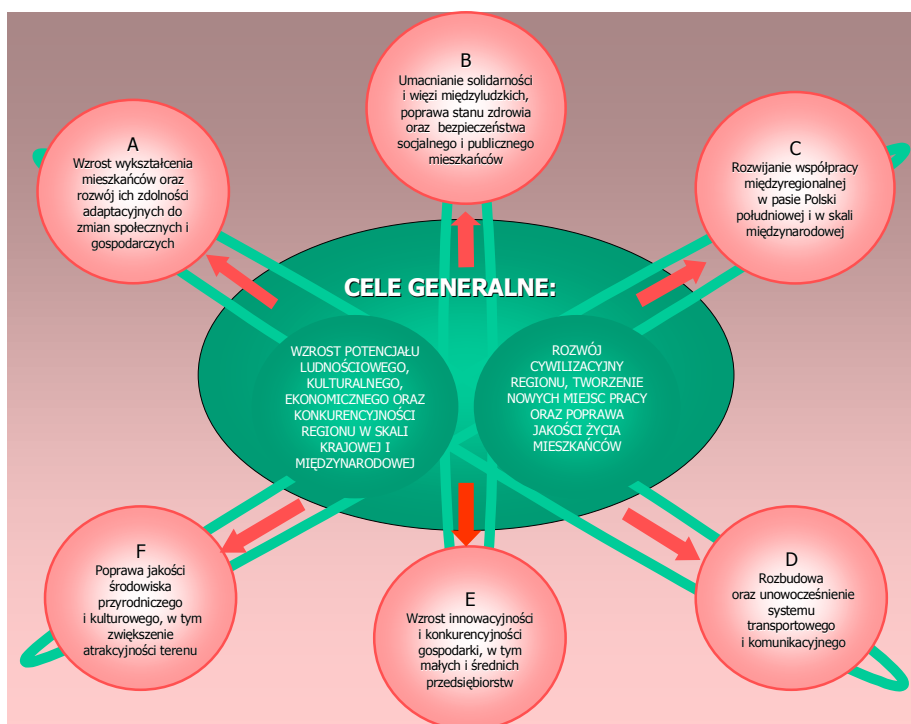
Strategia rozwoju województwa śląskiego... nie formułuje generalnego celu w sprawie ochrony i kształtowania środowiska.

Po sformułowaniu celów generalnych autorzy postulują:

Dla osiągnięcia celów generalnych i wizji rozwoju konieczna jest koncentracja działań na sześciu dziedzinach zwanych PRIORYTETAMI ROZWOJU WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO, które są podstawą kształtowania celów strategicznych.

Nie wiadomo, jaką metodą były wyznaczane priorytety. W dokumentacji strategii nie opisano, w jaki sposób zostały wyznaczone priorytety ani jak powstały cele strategiczne. Z przebiegu debaty na forum Sejmiku Samorządowego wynika, że do części F w ostatniej chwili przed głosowaniem nad *Strategią...* dopisano: *poprawa jakości środowiska przyrodniczego i kulturowego...* (schemat 1).

Schemat 1
Układ celów strategii województwa śląskiego



Źródło: Internet.

Cele generalne i strategiczne oraz priorytety działań nie były przedmiotem konsultacji społecznych.

Część piąta, *Monitoring i ocena procesów realizacyjnych*, obejmuje założenia do systemu zarządzania oraz ogólne wymagania dotyczące prowadzenia obserwacji. Nie zaproponowano żadnych nowych narzędzi czy procedur monitorowania. To jest najłabsza część dokumentu.

Strategia... została opracowana przy zastosowaniu szkoły, której metoda nie odpowiada wymogom demokracji uczestniczącej. Wszystkie ograniczenia szkoły projektu ujawniły się w treści dokumentu.

Metoda oceny

Ocena w oparciu o kryteria indywidualne

Ocenę ekoinnowacyjności strategii rozwoju województwa przeprowadzono na podstawie badania jej cech i kryteriów oceny cech. Wyniki oceny indywidualnej przedstawiono w ostatniej kolumnie tabeli 3.

Tabela 3
Ocena w oparciu o kryteria indywidualne

<i>Lp.</i>	<i>Cecha</i>	<i>Kryterium oceny</i>	<i>Ocena</i>
1	Racjonalność	Poziom rozeznania uwarunkowań	Słaby
2	Oryginalność	Podobieństwo do innych rozwiązań	Rozwiązanie podobne
		Istnienie takich samych lub podobnych rozwiązań w rozważanej przestrzeni	Takie samo w większości województw
		Równanie do najlepszych (benchmark)	Istnieją opracowania lepsze
3	Skala proponowanych rozwiązań	Lokalna	Istnieje
		Krajowa	Brak
		Poziom rozwiązań przed wprowadzeniem innowacji	Brak innowacji
		Zakres wprowadzonej zmiany	Trudny do oszacowania
4	Ryzyko	Stopień przygotowania	Niski
		Poziom uzgodnienia ze społeczeństwem	Brak
		Wykonalność wewnętrzna	Brak analiz
		Poziom presji społecznej	Przeciętny
5	Uzasadnienie społeczne	Poziom uwzględnienia opinii społecznych na temat rozwoju	Dokument nie omawia tej kwestii
6	Wizja	Rozeznanie potrzeb i przewidywany poziom ich zaspokojenia	Brak
7	Koordynacja z otoczeniem	Poziom wprowadzonych zakłóceń i barier	Duży dla strategii powiatów i gmin
		Spójność, integracja z otoczeniem	Brak
		Udział w globalnej ochronie i kształtowaniu środowiska	Niemożliwy do oszacowania
		Liczba usuniętych barier	Brak
8	Nowa jakość	Koszt uzyskania efektu	Brak oszacowania
		Różnorodność funkcji związanych z proponowanymi rozwiązaniami	Nie zdefiniowane
9	Efektywność	Oszczędności, tworzenie nowych możliwości	Brak oszacowania
10	Elastyczność	Wykorzystanie instrumentarium innych polityk, programów i strategii	Częściowo w formie wskazanych kierunków
		Wielofunkcyjność rozwiązania (szwajcarski szczyrok)	Brak
11	Wykorzystanie sytuacji dających obopólne korzyści	Obniżenie kosztu uzyskania efektu	Nie uwzględniono
		Wartość dodana	Nie oszacowano
12	Stymulator nowych sił sprawczych: wzajemnie powiązanych mechanizmów (kij i marchewka)	Nowe zachęty	Brak
		Nowe sankcje	Brak
		Nowe ulgi	Brak
		Nowe możliwości	Nie proponuje się

Ocena szczegółowa

Biorąc pod uwagę powyższe, należałoby stwierdzić, że szkoła zastosowana do sporządzenia strategii rozwoju województwa śląskiego wyklucza spełnienie kryteriów przyjętych do stwierdzenia ekoinnowacyjności. Szkoła projektu bowiem wymaga, aby zarządzanie strategią i główny wpływ na formułowanie jej celów i priorytetów miał główny lider (architekt strategii). Mintzberg [3] porównuje formułowanie strategii według szkoły projektu do tkania pajęczyny, która ma określoną z góry strukturę, układ oczek, grubość nici (powiązań), zastosowanie i beneficjenta. Wybrana szkoła nie dostrzega działań, które wynikają z podporządkowania się zewnętrznym siłom sprawczym, takim jak zadania własne, podporządkowanie polityce państwa, potrzeby innych uczestników gry etc. Nie dostrzega również zmienności otoczenia ani potrzeby prowadzenia debaty.

Kryteria główne

Powiązanie strategii z politykami i strategiami państwa

Obowiązek realizacji strategii zrównoważonego rozwoju spoczywa na wszystkich. Wynika on z przepisu art. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, który stanowi: *Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swego terytorium, zapewnia wolność i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju.*⁴

Spełnienie tego obowiązku jest możliwe pod warunkiem wypracowania odpowiedniej strategii. W takim sensie każda strategia rozwoju powinna mieć walor strategii rozwoju zrównoważonego. W tej sprawie Sejm RP; 2 marca 1999 roku przyjął rezolucję⁵, która zobowiązała Rząd do przedłożenia w terminie do 30 czerwca 1999 roku dokumentu określającego strategię rozwoju kraju do 2025 roku. Rezolucja podkreśla, że:... *pojęcie 'zrównoważonego rozwoju' oznacza taki model rozwoju, w którym zaspokajanie bieżących potrzeb społecznych oraz potrzeb przyszłych pokoleń traktowane będzie równoprawnie...*, a ponadto wyraża oczekiwanie Sejmu, że strategia:

... łączyć będzie, w sposób harmonijny, troskę o zachowanie dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego narodu z postępem cywilizacyjnym i ekonomicznym, będącym udziałem wszystkich grup społecznych.

Kolejność akcentów w ostatnim zdaniu nie jest przypadkowa, bo stanowi odzwierciedlenie oczekiwanej przez państwo hierarchii działań na rzecz rozwoju zrównoważonego. Znalazło ono potwierdzenie w przyjętym przez Sejm dokumencie *Strategia zrównoważonego rozwoju Polski do 2025 roku. Wytyczne dla resortów opracowujących strategie sektorowe*, który stanowi podstawę do opracowania strategii sektorowych, w tym regionalnych. Tym samym Sejm rozpoczął efektywną realizację zobowiązań, jakie Polska przyjęła na forum międzynarodowym, między innymi w związku z:

- Deklaracją końcową z konferencji ONZ w Rio de Janeiro i Agendą 21, która podaje wytyczne dla opracowania regionalnych, narodowych i lokalnych strategii zrównoważonego rozwoju w czterech sferach:
 - ekonomicznej i społecznej,
 - zasobów naturalnych, ich racjonalnego wykorzystywania i ochrony,
 - roli głównych grup społecznych, realizatorów rozwoju zrównoważonego,
 - instrumentów realizacji rozwoju zrównoważonego;

⁴ Pojęcie *zrównoważonego rozwoju* definiuje ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska z dnia 31 stycznia 1980 roku (Dz.U. 94 Nr 49, poz. 196, z późn. zm.). W artykule 3.3a Ustawa stanowi, że *rozwój zrównoważony, to taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym w celu równoważenia szans dostępu do środowiska poszczególnych społeczeństw lub ich obywateli – zarówno współczesnego, jak i przyszłych pokoleń – następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych.*

⁵ W sprawie przedstawienia przez Radę Ministrów strategii zrównoważonego rozwoju Polski.

- założeniami określonymi w Piątym Programie w zakresie ochrony środowiska i rozwoju zrównoważonego Unii Europejskiej;
- zaleceniami programu transformacji w kierunku zrównoważonego rozwoju Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD);
- Narodowym Programem Partnerstwa dla Członkostwa (NPPC);
- decyzjami Komisji Trwałego Rozwoju Organizacji Narodów Zjednoczonych (UN CSD).

Strategia zrównoważonego rozwoju Polski do 2025 roku wymaga, aby... wszelkie procesy i działania społeczno-gospodarcze prowadzone na terenie Polski, a w związku z tym również określające i stymulujące je strategie, programy i plany rozwoju gospodarczego, rozwoju społecznego, czy ochrony środowiska i jego zasobów powinny być ze sobą logicznie zintegrowane i wzajemnie powiązane celami, zadaniami oraz instrumentami wdrażania, lokując się w jednolitym, strategicznym nurcie rozwoju zrównoważonego. W konsekwencji logiczne jest przyjęcie założenia, że **dokumenty tego typu nie tylko muszą być kompatybilne pomiędzy sobą, ale też wzajemnie się uzupełniać, w spójnych ramach nakreślonych przez zwartą Strategię Zrównoważonego Rozwoju Polski do roku 2025, zgodnie z postulatem Sejmu RP wyrażonym w Rezolucji z dnia 2 marca 1999 roku.**

Strategia rozwoju województwa śląskiego... nie spełnia żadnego z omówionych powyżej wymagań zajmując się głównie społecznym i gospodarczym aspektem polityki regionalnej. Nie uwzględnia zasobów naturalnych, ich racjonalnego wykorzystywania i ochrony, roli głównych grup społecznych, realizatorów rozwoju zrównoważonego oraz instrumentów realizacji rozwoju zrównoważonego.

Tabela 4
Ocena powiązania strategii z politykami i strategiami państwa

<i>Strategia uwzględnia:</i>	<i>TAK</i>	<i>NIE</i>
Wymagania postawione w dokumencie <i>Strategia zrównoważonego rozwoju polski do 2025 roku. Wytyczne dla resortów opracowujących strategie sektorowe.</i>		•
Tezy dokumentu <i>Polska 2025</i>		•
Cele polityki ekologicznej państwa		•
Piąty Program w zakresie ochrony środowiska i rozwoju zrównoważonego Unii Europejskiej		•
Szósty Program w zakresie ochrony środowiska i rozwoju zrównoważonego Unii Europejskiej		•
Program transformacji w kierunku zrównoważonego rozwoju Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD)		•
Proces integracji europejskiej i wymagania określonych w NPPC		•
Uczestnictwo w globalnej ochronie środowiska (lokalna Agenda 21)		•
Decyzje Komisji Trwałego Rozwoju Organizacji Narodów Zjednoczonych (UN CSD)		•
Powiązania ze strategiami województw ościennych		•
Powiązania ze strategiami niższego szczebla – koordynacja na wspólnych polach działania z wojewodą oraz samorządem powiatowym i lokalnym		•

Kryterium udziału społecznego przy tworzeniu dokumentu. Styl strategii

Kluczową sprawą każdej strategii jest komunikacja i przepływ informacji. Ich podstawą jest nie tylko zawartość komunikatu (głównego przesłania) i wiarygodne środki komunikacji, ale przede wszystkim język. Dokumenty *Strategii...* są napisane językiem niezrozumiałym dla ogółu społeczeństwa. Autorzy *Strategii...* posługują się językiem wewnętrznym (własnego warsztatu pracy), który nie „przystaje” do powszechnie używanej terminologii z tej dziedziny ani do języka, którym posługuje się społeczeństwo. *Strategia...* jako dokument dotyczący samorządu województwa (ogółu mieszkańców) powinna być napisana językiem zrozumiałym, aby poszczególne osoby miały możliwość zrozumienia istoty zagadnień i przez to włączenia się w procesy rozwoju.

Strategia zrównoważonego rozwoju Polski do roku 2025 ustala, że: realizacja zasad rozwoju zrównoważonego określonych w Deklaracji z Rio wymaga udziału świadomego i dobrze wyedukowanego społeczeństwa. Dlatego też, pryncypialnymi i nadrzędnymi zasadami tworzącymi warunki dla skutecznego osiągnięcia celów Strategii powinny być:

- stale i konsekwentne podnoszenie poziomu świadomości społecznej,
- zwiększanie dostępu społeczeństwa do informacji i jego udziału w podejmowaniu decyzji,
- ułatwianie dostępu do organów sprawiedliwości w sprawach dotyczących tego rozwoju i korzystania ze środowiska,
- konsekwentna edukacja ekologiczna,
- rozwój nauki i techniki.

Ten aspekt w *Strategii rozwoju województwa śląskiego...* jest traktowany jedynie jako potrzeba podnoszenia kwalifikacji i tworzenia warunków konkurencji. Komunikacja społeczna i niezbędne kampanie na rzecz współuczestnictwa nie zostały w *Strategii...* uwzględnione.

Ocenę stylu przygotowania strategii przedstawia tabela 5.

Tabela 5
Ocena stylu przygotowania i realizacji strategii

Strategia:	TAK	NIE
Wykorzystuje dialog, konsensus i udział	Tworzy pozory	
Jest ambitna i proaktywna		•
Dopuszcza możliwość uczenia się		•
Jest obliczalna, wiarygodna i dająca się kontynuować		•
Ukierunkowuje się na zarządzanie	Deklaruje potrzebę	
Wykorzystuje możliwości działań prośrodowiskowych od wszystkich aktorów (uczestników)		•
Strategia tworzy warunki współpracy:		
Regulujący i regulowany są w bliskim związku	•	
Uczestniczący w wypracowaniu strategii są zwolennikami poziomej i pionowej integracji polityki	zespół programujący	administracja
Uwzględniono udział podmiotów skłonnych do innowacji	•	
Zapewniono udział wszystkich głównych podmiotów		•

Konsultacje były prowadzone metodą warsztatową. Uczestnicy warsztatów nie byli wcześniej zaznajomieni z metodą pracy. Warsztaty prowadzono w grupach o arbitralnie określonym składzie. Dyskusja podczas warsztatów była prowadzona szeroko i dlatego była zdominowana przez liczniejsze albo agresywniejsze grupy interesów.

W warsztatach brakowało istotnych aktorów z administracji państwowej, w tym wojewody.

Kryterium sprawdzalności

Autorzy zakładają, że strategia rozwoju realizowana będzie przez programy wojewódzkie, a jednocześnie nie określają dla tych programów żadnych celów generalnych ani kierunków. Brak generalnego celu w sprawie ochrony i kształtowania środowiska może doprowadzić do sprzeczności pomiędzy celami programu i strategii. Autorzy zakładają, że: *Ośrodkami koordynującymi współpracę w danym sektorze (np. ochrona środowiska, sektor MŚP itp.) będą merytoryczne wydziały Urzędu Marszałkowskiego. Generalnym zamiarem jest więc utworzenie sieci współpracy instytucji, stowarzyszeń na rzecz realizacji Strategii Rozwoju Województwa Śląskiego.*

Wynika z tego, że województwo zamiast rozwoju zrównoważonego będzie realizowało oddzielny program sektorowy związany z ochroną środowiska obok strategii rozwoju, a za jej realizację będą odpowiadali urzędnicy organizujący współpracę sieci stowarzyszeń i instytucji. Sukces tego

rozwiązania jest mało prawdopodobny, biorąc pod uwagę przykłady z praktyki. Z drugiej strony na tle tych też ciekawie wygląda obserwacja Mintzberga na temat pajęczyny.

Autorzy stawiają szereg postulatów i zaleceń dotyczących przyszłego monitorowania strategii. Zalecają: *Inicjując działania mające na celu osiągnięcie wytyczonych w strategii celów, należy systematycznie gromadzić informacje o efektach ich realizacji i skuteczności zastosowanych instrumentów. Należy zatem stworzyć:*

- *skuteczny system zbierania i selekcjonowania informacji zwany systemem monitoringu*
- oraz
- *system oceny i interpretacji zgromadzonych danych – system ewaluacji.*

To jest słuszny postulat, ale nie w sprawie tej strategii, tym bardziej, że zaproponowany przez nich schemat organizacji monitorowania jest czymś w rodzaju koła Deminga obracającego się równocześnie w dwóch kierunkach. Schemat 2 ilustruje sposób raportowania liderowi (szkoła projektu) o postępie realizacji strategii i przesyłania propozycji korekt.

Schemat 2 Postęp w realizacji strategii

Źródło: Internet.

Autorzy chcą, aby źródłami informacji w realizacji strategii były:

- *zbiór informacji wynikających z rozwiązań Eurostatu dla regionów poziomu NUTS II i NUTS III oraz Głównego Urzędu Statystycznego i Urzędu Statystycznego w Katowicach,*
- *zbiór informacji wynikających z ustawy o wspieraniu rozwoju regionalnego,*
- *zbiór specyficznych informacji, wynikających z przyjętych w strategii celów i priorytetów.*

Z punktu widzenia zarządzania ochroną i kształtowaniem środowiska te źródła należałoby uzupełnić co najmniej o wyniki monitorowania emisji zanieczyszczeń (wód, powietrza, gruntów, wytwarzania odpadów), wyniki monitorowania stanu środowiska, wyniki monitorowania działań na rzecz ochrony i kształtowania środowiska oraz wyniki monitorowania uwarunkowań realizacji polityki ekologicznej w regionie.

Dalej autorzy stwierdzają, że:

głównymi obszarami monitorowania i ewaluacji strategii rozwoju województwa śląskiego są:

- *zewnętrzne uwarunkowania rozwoju – tendencje zachodzące w otoczeniu,*
- *rozwój regionu – tendencje zachodzące w Województwie Śląskim,*

- obszary wsparcia (efekty realizacji zadań),
- programy wojewódzkie,
- duże projekty,
- kontrakt wojewódzki,
- program operacyjny,
- cele i priorytety wytyczone w strategii.

(...)

Proces monitorowania będzie polegał na systematycznym obserwowaniu zmian zachodzących w obszarach wsparcia.

Tym samym autorzy zawężają monitorowanie do obserwacji warunków i efektów działania. Rozdział kończy się opisem tego, czym powinna być ewaluacja. Nie określono, w jaki sposób będzie ona przebiegała. Monitorowanie strategii autorzy postrzegają jako obowiązek, a nie jako narzędzie zarządzania. Jako cel funkcjonowania monitorowania określają przygotowanie odpowiednich raportów dla Zarządu Województwa Śląskiego. Nic dziwnego, bo taka jest funkcja monitorowania w hierarchicznych systemach nakazowych. Monitorowanie strategii zostało zaproponowane jako sformalizowany system obiegu informacji i raportowania.

Ocenę instrumentalizacji strategii przedstawiono w tabeli 6.

Tabela 6
Ocena instrumentalizacji strategii

<i>Strategia rozwoju województwa śląskiego do roku 2015:</i>	<i>TAK</i>	<i>NIE</i>
Wprowadza ekonomiczne zachęty		•
Korzysta z „nowych” instrumentów		•
Łączy działania dobrowolne z systemem przymusów		•
Łączy kilka instrumentów		•
Sprzyja planowaniu długoterminowemu	• (tak i nie)	
Wysyła jasne sygnały		•
Promuje elastyczność i jest elastyczna w użyciu		•
Wspiera innowacje jako proces i uwzględnia różne jego fazy		•
Skłania do integracji aspektów ochrony środowiska		•
Zachęca do formowania powiązań dla innowacyjności		•

Na podstawie informacji diagnostycznych autorzy *Strategii...* nie określili żadnych problemów, które mogłyby być przedmiotem działań ekoinnowacyjnych.

Autorzy nie opracowali właściwej diagnozy stanu środowiska ani przyczyn tego stanu. Nie przeprowadzili rozpoznania głównych właściwości środowiska, jego cech, parametrów, głównych symptomów, oznak, objawów, charakterystyk i skutków spowodowanych przez oddziaływania. Nie określili właściwie przyczyn przekształcenia środowiska. Część diagnostyczna *Strategii...* opisuje sprawy związane z ochroną środowiska prawie wyłącznie z punktu widzenia presji wywieranych na środowisko, zupełnie pomijając sprawy jego jakości oraz niezbędnych reakcji. Opis środowiska ograniczyli do danych statystycznych i wyliczenia niektórych obiegowych opinii.

Źle postawiona diagnoza jest tyle samo warta co jej brak, bo prowadzi do usuwania nie istniejących przyczyn. Tak się stało również w przypadku *Strategii rozwoju województwa śląskiego....* Autorzy nie rozpoznali między innymi istotnych, z punktu widzenia zagrożeń zdrowia, kwestii jakości wody pobieranej przez mieszkańców (wody w kranach) oraz jakości powietrza w aglomeracjach i na terenach narażonych na skutki inwersji. Jakość powietrza autorzy oceniają poprzez wielkość emisji z zakładów najbardziej uciążliwych dla środowiska. Wyniki oceny przedstawiono w tabeli 7.

Tabela 7
**Ocena proponowanego monitorowania efektów ekologicznych uzyskiwanych
w wyniku realizacji strategii**

<i>Monitorowanie efektów ekologicznych uwzględnia:</i>	<i>TAK</i>	<i>NIE</i>
<i>Presje</i>		
Ładunki zanieczyszczeń odprowadzone do wód i gruntu		•
Ładunki w wytworzonych ściekach ogółem		•
Ilość wytwarzanych ścieków	•	
Nagromadzenie odpadów i zanieczyszczeń w strefach ujmowania wód podziemnych		•
Zanieczyszczenie w gruntach		•
Emisje zanieczyszczeń do powietrza z najbardziej uciążliwych źródeł przemysłowych	•	
Emisje zanieczyszczeń do powietrza ze źródeł komunalnych		•
Emisje zanieczyszczeń do powietrza z komunikacji		•

<i>Monitorowanie efektów ekologicznych uwzględnia:</i>	<i>TAK</i>	<i>NIE</i>
Ilość odpadów wytwarzanych w ciągu roku	•	
Powierzchnia gruntów zajętych w danym roku na cele nierolnicze i nieleśne		•
Powierzchnia terenów zdegradowanych		•
Powierzchnie zajęte przez oddziaływania inwestycji na terenach chronionych		•
Zmniejszenie liczby gatunków i liczebności w obrębie gatunku		•
<i>Stan</i>		
Klasa wód (mapa)		•
Stężenia zanieczyszczeń w wodach podziemnych (jakość wód podziemnych)		•
Stężenia zanieczyszczeń w powietrzu (mapa)		•
Liczba osób narażonych na nadmierne stężenia zanieczyszczeń powietrza		•
Ilość odpadów nagromadzonych na składowiskach	•	
Powierzchnie gruntów w uprawie (rolne i leśne oraz zieleni urządzonej)		•
Powierzchnia gruntów rolnych i leśnych	•	
Powierzchnia terenów zdegradowanych		•
Powierzchnia nieużytków		•
Powierzchnia terenów chronionych	•	
Liczba i liczebność gatunków chronionych		•
<i>Reakcje</i>		
Przepustowość oczyszczalni	•	
Koszty uzdatniania wody z ujęć wód podziemnych		•
Nakłady na rekultywację i uzdatnienie zanieczyszczonego gruntu		•
Trend zmian stężenia zanieczyszczeń w powietrzu		•
Ilość odpadów zagospodarowanych w ciągu roku	•	
Powierzchnia zalesień i innych rekultywacji nieużytków	•	
Powierzchnia zagospodarowanych nieużytków		•
Przyrost powierzchni terenów chronionych		•
Powrót gatunku chronionego albo wzrost jego liczebności		•

Podsumowanie ocen przedstawiono w tabeli 8.

Tabela 8
Podsumowanie ocen

<i>TAK</i>	<i>NIE</i>

Diagnoza pozwala na określenie problemów, które mogą być rozwiązywane przy pomocy działań ekoinnowacyjnych		•
Strategia jasno określa cele do osiągnięcia, nie tylko w zakresie emisji zanieczyszczeń, ale także w nawiązaniu do ograniczania zużycia energii, materiałów czy terenu		•
Udział społeczny był szeroki i faktyczny		•
Przyjęte zasady są zgodne z ekorozwojem		• (brak)
Dokument proponuje cele zintegrowane i zrównoważone		•
Dokument tworzy warunki do dialogu służącego ekoinnowacyjnym rozwiązaniom		•
Zaprojektowane instytucje służą ekoinnowacyjności		•
Instrumenty ekonomiczne (opłaty, podatki, subsydia itp.) służą ekoinnowacyjności		•
Dokument promuje ekoinnowacyjne rozwiązania w sferze technologii i instytucji życia publicznego		•
Proponowane rozwiązania odpowiadają wzorcom tego typu dokumentów na świecie		•
W dokumencie prezentowane jest zintegrowane podejście, a efekty są widoczne jako zintegrowane		•

Ocena strategii na tle podobnych opracowań

Strategia rozwoju województwa śląskiego została opracowana zgodnie ze szkołą projektu. Jest to szkoła odpowiednia dla warunków, w których zachodzą małe albo sporadyczne zmiany w otoczeniu i w obrębie samej jednostki. W przypadku województwa, warunek małych zmian może być spełniony jedynie w krótkim czasie, na przykład w ciągu roku budżetowego, ale wtedy nie ma sensu mówić o strategii, a o przygotowaniu krótkoterminowego planu operacyjnego. Otoczenie, w takiej sytuacji może być rozważane jedynie z punktu widzenia szans i zagrożeń. Z samej istoty strategia odnosi się do dalekiego horyzontu czasu i musi uwzględniać silną zmienność parametrów charakteryzujących uwarunkowania wewnętrzne i zewnętrzne. Właśnie zmienność określa potrzebę monitorowania realizacji strategii.

Szkoła projektu jest odpowiednia dla strategii systemu nakazowego i jednoosobowego przywództwa jej głównego architekta. Nie ma w niej miejsca dla demokratycznych warunków podejmowania decyzji.

Jednoosobowe przywództwo w szkole strategii nadaje strukturze zarządzania zarówno hierarchię, jak i kierunek biegu informacji z dołu ku górze – raportowanie i z góry ku dołowi – dysponowanie. W takiej strukturze nie mogą zaistnieć więzi poziome i wymiana informacji bez władczej interwencji lidera. Nie jest to struktura sprzyjająca demokracji uczestniczącej i tym samym nie jest spełniony jeden z podstawowych warunków zaistnienia rozwoju zrównoważonego.

Większość strategii rozwoju województw w Polsce została opracowana według szkoły projektu ale także większość z nich posiada sformułowany cel generalny związany z ochroną i kształtowaniem środowiska, powiązany logicznie z celami gospodarczymi i społecznymi. Wszystkie opracowania odnoszą się do przestrzeni jako tła opracowania.

Propozycje zmian do metody opracowania strategii wojewódzkich

Większość strategii rozwoju, opracowanych przez samorządy lokalne, wymaga przepracowania w kierunku spełnienia kryterium spójności z *Polityką ekologiczną państwa* oraz z dokumentem *Polska 2015. Długookresowa...* Strategie przede wszystkim wymagają:

- ponownego opracowania diagnoz i analiz tendencji zmian,

- badań porównawczych ze strategiami, które zostały uwieńczone sukcesem, i na tej podstawie, wyboru lokalnie właściwych rozwiązań,
- powołania platformy społecznej do spraw realizacji strategii,
- ustalenia celów generalnych zgodnych z polityką ekologiczną i strategią zrównoważonego rozwoju Polski,
- podziału celów generalnych na wiązki celów utylitarnych (strategicznym) i przypisania im sposobów realizacji w formie przedsięwzięć,
- wypracowania sposobu i określenie priorytetów działań (określenie wykonalności),
- określenia organizacji finansowania,
- przydzielenia działań priorytetowych i określenia mierników postępu ich realizacji,
- uruchomienia procedur monitorowania strategii,
- uruchomienia programu komunikacji społecznej w sprawie realizacji strategii.

2.3.

POLITYKA TRANSPORTOWA

Wojciech Suchorzewski

Wstęp

W niniejszej ekspertyzie termin **innowacyjność** używany jest w nieco węższym sensie niż w dokumencie *Zwiększanie innowacyjności gospodarki w Polsce do 2006 roku*¹. Był on tam zdefiniowany jako *ustawiczne poszukiwanie i wykorzystywanie w praktyce wyników prac badawczych i rozwojowych, nowych koncepcji, pomysłów i wynalazków*. Według tej definicji *innowacyjność oznacza także doskonalenie i rozwój istniejących technologii produkcyjnych, eksploatacyjnych i dotyczących sfery usług, wprowadzanie nowych rozwiązań w organizacji i zarządzaniu, doskonalenie i rozwój infrastruktury, zwłaszcza dotyczącej gromadzenia, przetwarzania i udostępniania informacji*.

Przez **innowacyjność ekologiczną** lub **ekoinnowacyjność** polityki transportowej autor rozumie wykorzystanie w niej **globalnych** doświadczeń, koncepcji, pomysłów i wynalazków ze sfery techniki, prawa i zarządzania, organizacji i komunikacji społecznej w celu zapewnienia, że przekształcenia i rozwój systemu transportu odbywać się będą zgodnie z zasadami rozwoju zrównoważonego. Różnica w rozumieniu terminu polega na tym, że autor mniejszą wagę przywiązuje do szeroko rozumianej lokalnej (krajowej) wynalazczości, niż do wykorzystywania dorobku innych krajów, w tym zwłaszcza najbardziej rozwiniętych krajów OECD. Uzasadnieniem dla takiego, mniej ambitnego, rozumienia terminu „ekoinnowacyjność”, jest małe prawdopodobieństwo dokonania w Polsce wynalazków, które w krótkim czasie zrewolucjonizowałyby transport. Analiza rozwoju techniki w transporcie wykazuje, że zmiany zachodzą bardzo wolno i polegają raczej na doskonaleniu dostępnych rozwiązań, niż na wprowadzaniu całkowicie nowych. Przykładem może być wolny postęp w napędach pojazdów samochodowych. Tylko w USA w latach dziewięćdziesiątych wydatkowano ponad 1 mld USD na rozwój ogniwa paliwowego. Jak dotąd brak jest podstaw do oczekiwania szybkiego wdrożenia tego rozwiązania. Podobnie, nie spowodowały rewolucji i nie miały istotnego wpływu na ograniczenie negatywnych oddziaływań na środowisko, nowe rozwiązania w transporcie szynowym, w tym kolej magnetyczna.

Ostrożne podejście do zakresu objętego terminem „ekoinnowacyjność” nie oznacza odrzucenia polskich priorytetów z cytowanego dokumentu Ministerstwa Gospodarki. Należą do nich bowiem także:

- tworzenie mechanizmów i struktur sprzyjających działalności innowacyjnej,
- kształtowanie postaw innowacyjnych,
- zwiększanie sprawności wdrażania nowoczesnych rozwiązań w gospodarce,
- zmiana wzorców konsumpcji i modeli produkcji w Polsce na bardziej korzystne dla trwałego, zrównoważonego rozwoju.

prof. Wojciech Suchorzewski, Politechnika Warszawska

¹ *Zwiększenie innowacyjności gospodarki w Polsce do 2006 roku*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa, lipiec 2000. Program przyjęty przez RM.

Różnica polega natomiast na tym, że nie chodzi w tym przypadku tylko, albo głównie o wzrost międzynarodowej konkurencyjności polskiej gospodarki i sukces komercyjny. Chyba, że byłyby to rozwiązania przynoszące obopólne korzyści.

W ramach opracowania sklasyfikowano i syntetycznie scharakteryzowano innowacyjne (dla Polski) koncepcje i rozwiązania już zastosowane, lub przewidywane do zastosowania w innych krajach/regionach. Następnie przeanalizowano ostatnie wersje dokumentów krajowych, dotyczących polityki transportowej na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym.

Krajowa polityka transportowa z 1995 roku była przedmiotem szczegółowej analizy wykonanej przez Instytut na rzecz Ekorozwoju. Ograniczono się zatem do przytoczenia najważniejszych wyników tej analizy². Główną uwagę skupiono natomiast na:

- ostatnich roboczych dokumentach dotyczących krajowej polityki transportowej, przygotowanych przez MTiGM w latach 1999-2000,³
- wojewódzkich strategiach rozwoju; strategie takie powstały w latach 1999-2000 i zostały przyjęte przez sejmiki wojewódzkie w 2000 roku; stworzyły one możliwość analizy polityk regionalnych,
- polityce transportowej wybranych miast.

Ocenę innowacyjności polityki transportowej na szczeblu lokalnym przeprowadzono analizując dokumenty, w których sformułowano taką politykę (Warszawa, Łódź) oraz dotyczące tematu dane w kwestionariuszu ECMT/OECD, który wypełniło 5 miast polskich.

Ekoinnowacyjność w transporcie – potencjalne rozwiązania

Poniżej scharakteryzowano krótko możliwości redukcji oddziaływania transportu na środowisko naturalne i cywilizacyjne.

1. Technika i technologia (pojazdy):

- zaawansowane technologie zmniejszające zużycie energii i szkodliwe oddziaływanie na środowisko, w tym zwłaszcza emisje szkodliwych gazów i cząstek, hałasliwość, energochłonność; historia dostarcza dowodów, że jest możliwa dość radykalna redukcja niektórych emisji rozwoju silników benzynowych; sukces nie obejmuje jednak wskaźników emisji gazów cieplarnianych,
- alternatywne źródła energii; jak dotąd transport korzysta głównie z nieodnawialnych źródeł energii (węgiel, ropa naftowa); postęp w tym zakresie zależy przede wszystkim od postępu w wykorzystaniu odnawialnych źródeł energii;
- ograniczenie masy pojazdów i mocy silników, prowadzące do zmniejszenia zużycia energii i oddziaływania na środowisko,

2. Infrastruktura:

- terenochłonność; możliwości zmniejszenia powierzchni zajmowanego terenu stwarza stosowanie środków transportu o dużej zdolności przewozowej (w stosunku do zajmowanej powierzchni); zakres ekonomicznego stosowania tych środków jest jednak ograniczony do korytarzy (tras) o znacznych potokach,
- zużycie materiałów i energii w czasie budowy; postęp w tym zakresie jest minimalny,
- lokalizacja infrastruktury transportowej (drogi, koleje, lotniska) w stosunku do elementów środowiska naturalnego i cywilizacyjnego (zabudowa);
- ograniczanie uciążliwości przez rozwiązania techniczne, takie jak ekrany przeciwhałasowe, urządzenia chroniące wody przed zanieczyszczeniami.

² *Alternatywna polityka transportowa*, Instytut na rzecz Ekorozwoju. Warszawa, grudzień 1999.

³ *Polityka transportowa państwa na lata 2000-2015 dla zrównoważonego rozwoju kraju*. Projekt. Materiały Kongresu SITK „Transport 2000”. MTiGM. Kraków-Zakopane 2000; *Polska 2025. Długookresowa strategia trwałego i zrównoważonego rozwoju*, Rządowe Centrum Studiów Strategicznych przy współpracy Minister Środowiska, Warszawa 2000.

3. Redukcja potrzeb transportowych:

- przewozy ładunków:
 - zmniejszenie materiałochłonności gospodarki,
 - racjonalne rozmieszczenie centrów produkcyjnych i dystrybucji; łącznie z materiałochłonnością decyduje ono o transportochłonności gospodarki,
 - wybór środków transportu mniej energochłonnych i szkodliwych dla środowiska.
- zachowania komunikacyjne – podróże osób:
 - redukcja mobilności przez racjonalne rozmieszczenie źródeł i celów ruchu (planowanie przestrzenne, organizacja pracy, nauki i wypoczynku),
 - model konsumpcji; wiadomo, że wzrost dochodów prowadzi do wzrostu mobilności; zahamowanie tego procesu jest jednym z najtrudniejszych zadań,
 - wybór środków transportu; skłonienie do korzystania z bardziej ekologicznych środków transportu może być uzyskane nie tylko przez ich uatrakcyjnienie, ale przez antybodźce, takie jak opłaty za korzystanie z dróg,
 - zastępowanie fizycznych kontaktów wirtualnymi: tele-praca, e-handel, e-bankowość.

4. Organizacja, efektywność i sprawność transportu:

- efektywne wykorzystanie środków transportu (ładowności),
- wpływanie na wybór środków transportu (na przykład przez priorytetowe traktowanie transportu publicznego w zarządzaniu ruchem drogowym),
- sprawność systemu; należy zauważyć, że poprawa sprawności transportu nie zawsze służy celom zrównoważonego rozwoju, ponieważ często powoduje ona wzrost przewozów; chodzi tu zarówno o liczbę wykonywanych podróży, jak i ich długość (większa prędkość podróży zachęca do podróżowania na większe odległości; podobne, niekorzystne zmiany można zaobserwować w transporcie ładunków,
- inteligentne systemy transportu (ITS).

Wykorzystanie wyżej wymienionych możliwości wymaga zastosowania odpowiednich środków i instrumentów. Należą do nich:

- prawo (normy, standardy) – wagę i efektywność środków prawnych potwierdziły doświadczenia w zakresie normowania poziomu emisji szkodliwych składników spalin z silników napędzanych paliwami ropopochodnymi;
- polityka przemysłowa (technologiczna) – polityka państwa i grup państw (na przykład UE) sprzyjająca rozwiązaniom ekoinnowacyjnym, na przykład produkcji energooszczędnych środków transportu, rozwojowi energetyki opartej na źródłach odnawialnych;
- polityka inwestycyjna w sektorze publicznym – zachowanie odpowiednich proporcji między inwestowaniem w różne środki transportu;
- organizacja/zarządzanie (ruchem) – zastąpienie tradycyjnego podejścia polegającego na stwarzaniu możliwie najlepszych warunków dla ruchu pojazdów samochodowych podejściem zgodnym z celami rozwoju zrównoważonego, na przykład przez priorytetowe traktowanie pojazdów transportu zbiorowego;
- polityka fiskalna – przykładem proekologicznych środków tej polityki jest opodatkowanie pojazdów odwrotnie proporcjonalne do ich walorów środowiskowych, opłaty za korzystanie z infrastruktury (w tym zwłaszcza drogowej) według zasady „użytkownik płaci”; za najbardziej obiecujące uważa się uwewnętrznienie kosztów zewnętrznych;
- proces podejmowania decyzji; osiągnięcie celów rozwoju zrównoważonego nie jest możliwe bez zmodyfikowania procesu podejmowania decyzji przez wprowadzenie do niego wieloaspektowej oceny wariantowych rozwiązań i szerokiego udziału zainteresowanych grup i społeczności; doświadczenie uczy, że nie wystarczy tu działanie (przeciwdziałanie) organizacji ekologicznych, które często reprezentują stanowisko nie znajdujące szerszego poparcia społecznego; transport należy do dziedzin szczególnie trudnych ze względu na generalnie bardzo promotoryzacyjne preferencje znaczącej części społeczeństwa;
- edukacja/wychowanie – warunkuje ona podniesienie poziomu świadomości o istocie problemów środowiskowych powodowanych przez transport oraz zaletach i wadach poszczególnych rozwiązań.

Ocena polityk

Kryteria oceny

Jako podstawowe kryteria oceny przyjęto nieco skorygowane kryteria proponowane przez kierownictwo projektu. Zmiany miały na celu lepsze dostosowanie kryteriów do charakteru dziedziny, której dotyczy ekspertyza, czy transportu. Kryteria przedstawiają się następująco:

1. Czy diagnoza pozwala na określenie problemów, które mogłyby być rozwiązywane przy pomocy działań eko innowacyjnych?
2. Czy jasno określono cele do osiągnięcia; cele te nie powinny ograniczać się do emisji zanieczyszczeń ale dotyczyć czynników takich, jak ograniczanie transportochłonności, zużycia energii, materiałów czy terenu, hałasu?
3. Czy w trakcie przygotowywania dokumentu udział społeczny był szeroki i faktyczny?
4. Czy przyjęte zasady są zgodne z zasadami ekorozwoju?
5. Na ile cele można uznać za zintegrowane i zrównoważone?
6. Czy dokument tworzy warunki do dialogu służącego eko innowacyjnym rozwiązaniom?
7. Czy zaprojektowane instytucje służą eko innowacyjności?
8. Czy instrumenty ekonomiczne (opłaty, podatki, subsydia) służą eko innowacyjności?
9. Czy dany dokument promuje eko innowacyjne rozwiązania w sferze technologii i instytucji życia publicznego?
10. Jak „daleko” proponowane rozwiązania w dokumencie są od wzorcowych tego typu dokumentów na świecie?
11. Na ile reprezentowane jest w dokumencie zintegrowane podejście, a efekty też są widziane w sposób zintegrowany?

Ocena polityki państwa w zakresie związanym z transportem

Wpływ transportu na środowisko zależy nie tylko od wąsko rozumianej polityki transportowej państwa, regionów, miast i gmin. Zależy on bowiem w dużym stopniu od wielu elementów polityki państwa w innych dziedzinach, na przykład polityki przemysłowej, energetycznej, prawa, finansów. W niniejszym punkcie wskazano kilka elementów tych polityk, które ilustrują tezę, że dla osiągnięcia celów zrównoważonego rozwoju transportu istotne znaczenie mają czynniki znacznie wykraczające poza zakres odpowiedzialności Ministerstwa Transportu i Gospodarki Morskiej oraz samorządów. Do czynników tych należą:

- materiałochłonność produkcji,
- model konsumpcji,
- zagospodarowanie przestrzenne jako determinanta zapotrzebowania na transport,
- polityka przemysłowa, w tym zwłaszcza motoryzacyjna,
- polityka paliwowo-energetyczna.

Niestety, dotychczasowa polityka państwa w minimalnym stopniu przeciwdziała wzrostowi uciążliwości transportu dla środowiska. Wyjątkiem jest zaostrzenie norm emisji dla pojazdów i wzrost cen paliw. Natomiast przykładem niekorzystnej polityki jest rezygnacja ze zróżnicowania stawki akcyzy dla samochodów osobowych w zależności od pojemności silnika. Zróżnicowanie to zniechęcało do zakupu droższych samochodów z silnikami dużej pojemności powodujących wzrost zużycia paliwa i sumarycznej emisji.

Tezę o marginesowym traktowaniu kwestii związanych ze zrównoważonym rozwojem transportu potwierdza analiza dokumentu *Polska 2025*⁴, w którym:

- niewielką wagę przywiązano do spraw materiałochłonności produkcji; przewidziano jedynie, że w 2025 roku osiągnięty zostanie poziom Unii Europejskiej,

⁴ *Polska 2025. Długookresowa...*, op.cit.

- zapowiedziano „przebudowę modelu konsumpcji”, jednak bez podania jakiejkolwiek informacji o kierunku tej przebudowy,
- nie wspomniano zagospodarowania przestrzennego jako determinanty zapotrzebowania na transport,
- nie poruszono kwestii polityki przemysłowej w stosunku do transportu, w tym zwłaszcza polityki motoryzacyjnej,
- pominięto politykę paliwowo-energetyczną.

We fragmencie dokumentu dotyczącym transportu zapowiedziano *kreowanie (także z interwencją państwa) zrównoważonego systemu transportu, w którym coraz większa rola przypadać będzie nowoczesnym formom transportu opartym m.in. na wykorzystaniu technologii multimodalnych*. Przewidziano także działania regulacyjne (normy), dopłaty i fiskalne (opłaty).

Ocena polityki transportowej państwa

Jak już podkreślono, krajowa polityka transportowa z 1995 roku była przedmiotem wielu analiz, w tym szczegółowej analizy wykonanej przez Instytut na rzecz Ekorozwoju. Najważniejsze wyniki tej oceny i propozycje zmian w polityce transportowej, zawarte w opublikowanych dokumentach InE, można podsumować następująco:

1. Polski system transportu nie spełnia zasad ekorozwoju i standardów krajów wysoko rozwiniętych, choć w polityce państwa deklarowana jest gotowość akceptacji opcji opierającej się na wzorcach tych krajów.
2. Z 4 opcji polityki – promotoryzacyjna, promotoryzacyjna zmodyfikowana między innymi przez ograniczenie programu budowy autostrad, umiarkowanej motoryzacji (UM) i „ku ekorozwojowi” (ET) – jedynie ta ostatnia umożliwiłaby na spełnienie do 2025 roku warunku ładunków krytycznych.
3. Wprowadzenie w promotoryzacyjnie nastawionym społeczeństwie, opcji ET jest jednak bardzo trudne i raczej nie do zaakceptowania przez polityków. W związku z tym zaproponowano wdrażanie alternatywnej polityki transportowej drogą ewolucyjną. Wymaga to:
 - radykalnej rewizji polityki transportowej państwa,
 - weryfikacji programu budowy autostrad,
 - szybkiej restrukturyzacji PKP,
 - wprowadzenia zasady „użytkownik płaci” (pełne koszty),
 - promowania przyjaznych środowisku środków transportu,
 - objęcia przez państwo opieką miejskiego transportu publicznego.
 - działań na rzecz zrównoważonej mobilności osób i przewozu ładunków.

W latach 1998-2000 w MTiGM prowadzono prace nad nową wersją polityki. Efektem tych prac były *Założenia polityki transportowej państwa na lata 2000-2015 dla zrównoważonego rozwoju kraju* (przyjęte przez KERM w listopadzie 1999 roku) oraz kolejne wersje pełnego dokumentu. Jedna z wersji opublikowana została w materiałach Kongresu SITK Transport 2000⁵ i była przedmiotem dyskusji na tym kongresie. Ocenę przeprowadzono biorąc pod uwagę oba dokumenty.

W *Założeniach polityki transportowej państwa na lata 2000-2015...*⁶ znaleźć można sformułowania świadczące o bardziej proekologicznym podejściu. Świadczą o tym, między innymi, następujące punkty:

- 2.1. **Celem generalnym jest osiągnięcie zrównoważonego systemu transportowego pod względem technicznym, przestrzennym, gospodarczym, społecznym i środowiskowym, w warunkach kraju rozwijającej się gospodarki rynkowej, z uwzględnieniem konkurencji międzynarodowej.**
- 2.4. **Założenia wdrożenia polityki transportowej:** a) *Przyjmuje się, że popyt na usługi transportowe związany jest z wielkością PKB jako miarą aktywności gospodarczej, produktywności oraz po-*

⁵ *Polityka transportowa...*, op.cit.

⁶ O aktualności tego tekstu stanowi jego umieszczenie na stronach WWW Ministerstwa Transportu i GM.

ziomem konsumpcji społeczeństwa. Niezbędne jest jednak wprowadzanie instrumentów zmniejszających uzależnienie wzrostu PKB od transportochłonności, takich jak planowanie przestrzenne, polityka fiskalna i zarządzanie. Celem polityki jest takie kształtowanie usługi transportowej, aby nie generowała ona wewnętrznego popytu (tzw. ruchu wzbudzonego).

- ... jednym z dalekosiężnych celów jest nieprzekraczanie tzw. „ładunków krytycznych zanieczyszczeń”, jakie polityka ekologiczna w skali kraju i kontynentu dopuszcza dla sektora transportu. Jednym z ważnych instrumentów realizacji tego założenia jest polityka fiskalna i cenowa, uwzględniające zasady: „zanieczyszczający płaci” oraz internalizacji kosztów zewnętrznych transportu.
- 3.1. **Celem strategii długoterminowej (2000-2015) jest osiągnięcie stanu zrównoważenia systemu transportowego pod względem technicznym, ekonomicznym i środowiskowym. Stan ten charakteryzowałby się najskuteczniejszym ekonomicznie i ekologicznie rozłożeniem zadań przewozowych na poszczególne gałęzie, co wymaga prowadzenia stałego monitoringu i stosowania odpowiednich skutecznych narzędzi podatkowych, prawnych, organizacyjnych oraz ograniczonej interwencji państwa.**
- 3.2....dochody sektora z udziału w podatku akcyzowym od paliw i pojazdów oraz z gospodarowania gruntami drogowymi, a także opłaty za płatne autostrady równoważyłyby wydatki na cały sektor.
- 3.8. **Działalność operatorów i spedytorów na liberalizowanym rynku usług przewozowych będzie wsparta przez państwo w zakresie przewozów kombinowanych i innych technologii przewozowych (przewozy bimodalne, działania według zasady „from road to sea”, itp). Wsparcie państwa realizowane będzie w powiązaniu z systemem kolejowym i terminali przeladunkowych oraz w ramach reguł UE przez odpowiednie mechanizmy fiskalne.**
- 3.10. **Dziedziną o potencjalnym znaczeniu dla wsparcia procesów podnoszenia sprawności i konkurencyjności na rynku transportowym oraz ochrony przed uciążliwościami jest telematyka, z przetwarzaniem EDI, dokumentami elektronicznymi i obrotem elektronicznym. Jej zastosowanie w polskim transporcie pozwoli na poprawę bezpieczeństwa ruchu, wspomogę sterowanie ruchem, rozwinię tworzenie i eksploatację baz danych dla różnych potrzeb zarządzania i planowania.**
- **Spośród trzech analizowanych scenariuszy: (a) kontynuacji trendów, (b) zmodyfikowanego rozwoju, (c) zrównoważonego modelu systemu transportowego, za podstawę projektu polityki przyjęto scenariusz zrównoważonego modelu systemu transportowego, realizujący konstytucyjną zasadę równowagi czynników gospodarczych, środowiskowych i społecznych, w odniesieniu do transportu oznacza zapewnienie systemu sprawnego, bezpiecznego, racjonalnego ekonomicznie i przynoszącego poprawę w sferze zatrudnienia w gospodarce narodowej, bez naruszania równowagi w środowisku naturalnym i kulturowym, to znaczy z zachowaniem zasobów nieodnawialnych i akceptowalnych standardów. Czynnikiem oddziaływanymi na zachowania transportowe mieszkańców i podmiotów gospodarczych są relacje kosztów (uwzględniające koszty zewnętrzne), podaż systemu infrastruktury z uwzględnieniem równomierności w poziomie „swobody ruchu” i możliwości wyboru środka transportu. Natomiast administracja publiczna oddziałuje na te zachowania poprzez planowanie przestrzenne, alokację środków publicznych, pewne elementy regulacji rynku. Realizacja tego scenariusza wymaga więc wielu działań organizatorskich, legislacyjnych oraz edukacyjnych....**

Niestety w rozdziale 6: *Instrumenty wdrażania polityki*, trudno zidentyfikować instrumenty, służące wyżej sformułowanym celom.

Bardziej aktualnym dokumentem jest pochodząca z września 2000 roku wersja projektu **Polityki transportowej państwa na lata 2000-2015 dla zrównoważonego rozwoju kraju**, zaprezentowana na Kongresie SITK „Transport 2000”.

Cel generalny sformułowano podobnie jak poprzednio. Na uwagę zasługuje sformułowanie celów szczegółowych, wśród których znajdują się następujące:

- cele zewnętrzne:
 - oddziaływanie na popyt na usługi transportowe dla zmniejszenia transportochłonności gospodarki i racjonalizowania ruchliwości komunikacyjnej ludności, poprawy struktury przestrzennej kraju oraz zmniejszenia negatywnych oddziaływań transportu na otoczenie;

- zmniejszanie stopnia negatywnego oddziaływania transportu na otoczenie, w szczególności na warunki życia mieszkańców oraz środowisko przyrodnicze i kulturowe, a docelowo doprowadzenie do stanu zrównoważenia według zasad ekorozwoju;
- cel wewnętrzny:
 - oddziaływanie na podział zadań przewozowych między poszczególne rodzaje transportu dla uzyskania bardziej zrównoważonego systemu transportowego z uwzględnieniem kosztów zewnętrznych.

W rozdziale 4.2, dotyczącym polityki ekologicznej wyróżniono trzy grupy działań, uszeregowanych według ważności. Stwierdzono, że *najwyższy priorytet powinny mieć działania prowadzące do redukcji zapotrzebowania na usługi transportowe*. Jako drugie wymieniono *przesunięcia pracy przewozowej w kierunku mniej zanieczyszczających rodzajów transportu*, a następnie stosowanie dostępnych i przyjaznych środowisku technologii i technik.

Stwierdzono także, że nie stwarza trudności *określenie wielkości i udziału emisji poszczególnych zanieczyszczeń dla sektora transportowego*. Problemem jest natomiast ustalenie wartości ładunków krytycznych. Ich ustalenie umożliwiłoby monitorowanie postępu we wdrażaniu polityki transportowej. Przytoczono propozycje *Alternatywnej polityki transportowej...* oraz OECD.

Odnośnie postępu technicznego stwierdzono, że *możliwość wdrożenia najnowszych rozwiązań technicznych w warunkach polskich jest uzależniona od możliwości gospodarki i społecznej podatności na zmiany*. *O ile wymiana parku pojazdów drogowych odbywa się stosunkowo sprawnie, to dla innych gałęzi transportowych obserwuje się zmiany znacznie powolniejsze lub całkowity zastój*. *Niemniej nie jest wskazane zakładanie stosowania wszelkich nowinek technicznych*.

Wśród najważniejszych działań wymieniono⁷:

- Tworzenie **strategii i programów w zakresie zrównoważonego transportu na poziomie krajowym, regionalnym, lokalnym**, uwzględniając zalecenia i zobowiązania wynikające z porozumień międzynarodowych.
- Ustanawianie **norm emisji zanieczyszczeń i hałasu** dla poszczególnych rodzajów pojazdów (szczebel centralny).
- Formułowanie **wytycznych i prowadzenie szkoleń** dla gospodarki, transportu i planowania zagospodarowania przestrzennego oraz wspieranie władz regionalnych i lokalnych w poszukiwaniu możliwości redukcji zapotrzebowania na transport i zachęcaniu do korzystania ze środków transportu mniej zanieczyszczających środowisko (szczebel centralny).
- Wprowadzanie **ekonomicznych i fiskalnych instrumentów** (na przykład opłaty drogowe, zróżnicowanie cen paliwa i opłat samochodowych odpowiednio do poziomu emisji i zużycia paliwa, jakości używanego paliwa itp.) – (szczebel centralny).
- Podjęcie przez **organy kontrolujące** zdecydowanych kroków w celu wyeliminowania z ruchu tych środków transportu, które nie odpowiadają wymaganiom nałożonym przez przepisy prawne (wszystkie szczeble, wg kompetencji).
- Całkowite **wycofanie paliwa ołowiowego** i zapewnienie warunków wprowadzania paliw bezołowiowych oraz innych mniej zanieczyszczających.
- Sprzyjanie **postępowi technicznemu** w dziedzinie redukcji emisji zanieczyszczeń i hałasu oraz zmniejszenia zużycia energii przez samochody, pociągi, samoloty i statki, wspartemu przez krajowy system certyfikacji dla pojazdów i paliw zgodnie z przepisami EKG, Unii Europejskiej, Standardami ISO i normatywnymi dokumentami ICAO i IMO.
- Wzmocnienie obowiązujących przepisów prawnych i ich egzekucji, dotyczących transportu materiałów niebezpiecznych oraz szkolenie personelu zatrudnionego przy transporcie takich materiałów oraz służb nadzoru i kontroli.
- Wprowadzenie instrumentów prawnych i ekonomicznych celem przyspieszenia przesunięcia ruchu drogowego i lotniczego bliskiego zasięgu na bardziej przyjazne dla środowiska rodzaje transportu (kolej i żegluga śródlądowa, jak również żegluga przybrzeżna).

⁷ Oryginalny tekst skrócono, niektóre punkty połączono i przegrupowano.

- Zachęcanie do korzystania z transportu kombinowanego, rozwój centrów logistyki i systemów telematycznych celem redukcji zbędnych przejazdów i pustych jazd.
- Rozwijanie planów transportowych, środowiskowych i zagospodarowania przestrzennego z uwzględnieniem aspektów środowiskowych, ekonomicznych i społecznych.
- Rozwijanie metodologii i procedur Strategicznej Oceny Wpływu Transportu na Środowisko aż do wprowadzenia obowiązkowych ocen na etapie formułowania polityk i strategii, planowania, budowy i eksploatacji.
- Rozwijanie programów poprawy zachowania kierowców – promowanie bezpiecznego i bardziej ekonomicznego prowadzenia pojazdów (na przykład zwiększenia przestrzegania ograniczeń prędkości).
- Promowanie ruchu rowerowego.
- Likwidowanie anomalii rynkowych sprzyjającym tym rodzajom transportu, które są odpowiedzialne w dużej części za koszty zewnętrzne, poprzez internalizację tych kosztów.
- Określanie w procesie planowania przestrzennego obszarów ekologicznie wrażliwych i tworzenie dla nich programów spełnienia wymagań środowiskowych.

Promowaniu zrównoważonego transportu w miastach miałyby służyć:

- Zmniejszanie zapotrzebowania na przejazdy i stwarzanie zachęt do korzystania z transportu publicznego oraz ruchu pieszego i rowerowego, między innymi poprzez odpowiednią politykę planowania użytkowania i intensywności zagospodarowania terenu.
- Rozwijanie metodologii i pragmatyki postępowania w formułowania założeń i instrumentów wdrażania polityki transportowej na obszarach miejskich, w tym – zagadnień strefowania obsługi, polityki parkowania, systemów opłat drogowych rozwoju transportu zbiorowego oraz ruchu pieszego i rowerowego.
- Promowanie wykorzystania transportu publicznego, integracja polityki systemów parkingowych i ograniczania ilości samochodów w centrach miejskich.

Niestety, podobnie jak w przypadku „Założeń”, spisy zadań dotyczących poszczególnych rodzajów transportu nie zawierają punktów odpowiadających przytoczonym działaniom. Wyjątkiem jest rozdział 8.5. dotyczący transportu kombinowanego, w którym zapowiedziano przeniesienia części ładunków z transportu samochodowego na kolejowy lub wodny. Stwierdzono, że *osiągnięcie celu, jakim jest zwiększenie udziału przewozów kombinowanych w przewozach ładunków ogółem do 2%, uwarunkowane jest czynnikami prawnymi i organizacyjnymi, infrastrukturalnymi oraz ekonomicznymi, oraz wymaga zaangażowania państwa w tworzenie uregulowań prawnych ułatwiających funkcjonowanie transportu kombinowanego, jednakże bez ingerencji w działalność eksploatacyjną, którą pozostawia się operatorom realizującym przewozy z zastrzeżeniem, że ich działalność mieści się w ramach „zdrowej” konkurencji.....*

Realizacja tej koncepcji następować będzie przez stopniowe ograniczanie liczby wydawanych zezwoleń na międzynarodowe przewozy drogowe przez terytorium Polski. Dotyczy to przede wszystkim przewoźników samochodowych z państw położonych za naszą wschodnią i północno-wschodnią granicą. Ograniczenie liczby wydawanych zezwoleń tylko dla przewoźników z Litwy, Łotwy i Estonii wpłynie na zmianę proporcji w przewozach drogowych i kolejowych oraz zahamuje wysoką dynamikę przewozów drogowych.

Finansowanie infrastruktury liniowej odbywać się będzie na zasadach przyjętych dla poszczególnych rodzajów transportu i jest powiązane ściśle z programem modernizacji linii kolejowych, w tym w układzie AGTC.

Inwestycje w zakresie infrastruktury punktowej (terminale, centra logistyczne) finansowane będą ze środków pozabudżetowych, między innymi przez operatorów transportu kombinowanego, przewoźników, samorządy i kapitał lokalny. Pomoc państwa będzie polegać na dotowaniu zakupów wyposażenia sprzętowego terminali oraz w postaci gwarancji na kredyty i niskoprocentowanych kredytów, pożyczek. Sposób i zasady pomocy w finansowaniu tych inwestycji muszą być jednak zawarte w kontraktach regionalnych.

Rozszerzenie przewozów kombinowanych na całe terytorium Polski jest możliwe przy funkcjonowaniu około 3 terminali oraz 6-8 regionalnych centrów logistycznych. Przewiduje się powstanie

centrów logistycznych w regionach: centralnym, wielkopolskim, trójmiejskim, szczecińskim, dolnośląskim, śląskim i wschodnim(olsztyńskim i rzeszowskim). Są to lokalizacje pierwszoplanowe. Nie oznacza to jednak, że nie mogą powstawać inne centra logistyczne, wygenerowane przez lokalny kapitał i administrację, o mniejszym promieniu obszaru obsługi i współpracujące z centrami regionalnymi.

Powyższe uwagi są aktualne w odniesieniu do ostatecznej wersji *Polityki transportowej...*⁸ akceptowanej przez Radę Ministrów 17 października 2001 roku, tuż przed dymisją. W porównaniu z wcześniejszymi wersjami w dokumencie rozwinęto rozdziały dotyczące środowiska oraz zagadnienia polityki regionalnej i lokalnej.

Ocena polityk regionalnych

Po reformie administracyjnej jednym z pierwszych zadań władz samorządowych nowo powstałych 16 województw było opracowanie strategii rozwoju województw. Opracowane one zostały w latach 1999-2000 i zostały przyjęte przez sejmiki 15 województw w roku 2000. Wyjątkiem było województwo mazowieckie, gdzie strategię przyjęto w 2001 roku. Strategie dotyczyły okresu 6-10 lat (w zależności od województwa) i kierunków dalszego rozwoju.

Cele rozwoju w większości przypadków obejmują ochronę przyrody. W pojedynczych przypadkach sformułowano jako cel rozwój zrównoważony, jednak na ogół bez dostatecznego rozwinięcia tego tematu. Innowacyjność rozumiana jest najczęściej jako środek poprawy konkurencyjności produkcji przemysłowej i rolnictwa–ogrodnictwa.

Niestety, poza wyjątkami scharakteryzowanymi niżej, w odniesieniu do transportu jako najważniejsze zadanie wymienia się z reguły jedynie rozwój infrastruktury.

Jednym z wyjątków jest strategia rozwoju Mazowsza, w której wśród celów długookresowych, dotyczących zrównoważonego rozwoju wymieniono: *dokonanie gruntownej przebudowy modelu produkcji i konsumpcji w kierunku zmniejszenia energochłonności oraz materiałochłonności i minimalizacji oddziaływania na środowisko i zdrowie wszystkich form działalności gospodarczej i rozwoju cywilizacyjnego.*

W wyróżniającym się szczegółowością, dokumencie dotyczącym województwa małopolskiego znaczną wagę przywiązano do transportu publicznego jako bardziej ekologicznego środka transportu.

Niewątpliwie najwięcej troski o sprawy zrównoważonego rozwoju wykazano w strategii województwa wielkopolskiego. Wśród strategicznych celów dotyczących gospodarki zasobami i ochroną przyrody znajduje się *racjonalizacja zużycia energii, surowców i materiałów wraz ze wzrostem udziału wykorzystywanych surowców odnawialnych.* Wymieniono i omówiono także narzędzia realizacji tego celu – prawne, ekonomiczne, techniczne i społeczne (dialog, edukacja).

Kolejny cel, to *zapewnienie wysokiej jakości powietrza, redukcja emisji tak zwanych gazów cieplarnianych i hałasu.* Wśród narzędzi wymieniono:

- uatrakcyjnienie komunikacji zbiorowej, promowanie transportu kolejowego, eliminowanie *drogowego ruchu tranzytowego, egzekwowanie norm emisji spalin przez pojazdy i budowę ekranów akustycznych,*
- *stymulowanie przekształceń przestrzennych mających na celu redukcję potrzeb podróżowania.*

Analiza wszystkich 16 dokumentów prowadzi do następujących wniosków:

- w większości przypadków ograniczono się do tradycyjnego rozumienia wymogu ochrony środowiska przez ochronę przyrody,
- celem przekształceń i rozwoju transportu jest, z reguły, poprawa jego sprawności, bez zwracania uwagi na kwestie środowiskowe,
- w kilku województwach zwrócono uwagę na drogi wodne i żeglugę śródlądową, jako ekologiczny środek transportu,

⁸ *Polityka transportowa państwa na lata 2001-2015 dla zrównoważonego rozwoju kraju*, MTiGM, Warszawa, październik 2001.

- tylko w pojedynczych przypadkach (Mazowsze, Wielkopolska) wspomniano o racjonalizacji produkcji i stylu życia z punktu widzenia materiałochłonności, energochłonności i transportochłonności,
- w przypadkach, gdzie sformułowano szczegółowe cele i zadania dla transportu przewidziano zastosowanie znanych środków i mechanizmów, na przykład uatrakcyjnianie transportu publicznego.

W sumie zakres ekoinnowacyjności w strategiach rozwoju województw ocenić trzeba jako niezwykle skromny.

Polityki lokalne

W ostatnich latach niektóre miasta sformułowały politykę transportową. Z reguły jest ona określana mianem „polityki zrównoważonego rozwoju”. W celu stwierdzenia, czy istnieje uzasadnienie tej nazwy, przeanalizowano przypadki pięciu miast, które ostatnio udzieliły odpowiedzi na ankietę ECMT/OECD. Wyniki tej analizy podsumowano w tabeli 1, w której wymieniono najważniejsze działania, służące idei zrównoważonego rozwoju.

Z tabeli wynika, że władze miast wyraziły polityczną wolę zastosowania ekoinnowacyjnych rozwiązań. Niestety zakres wdrożeń jest, jak dotąd, bardzo ograniczony.

Tabela 1
Elementy ekoinnowacyjności w polityce transportowej wybranych miast

<i>Rok uchwalenia polityki</i>	<i>Katowice 1999</i>	<i>Kraków 1993</i>	<i>Poznań 1999</i>	<i>Warszawa 1995</i>	<i>Wrocław 1999</i>
Hamowanie rozlewania się zabudowy	+	+	+	+	
Ograniczanie przepustowości dróg w dzielnicach centralnych		+ +		+	
Ograniczanie (uspakajanie) ruchu samochodowego w obszarze	+ +	+ ++	+ +	+ +	+
Ograniczenia ruchu ciężkich pojazdów	+ +	+ +	+ +	+ +	+
Ekologiczne autobusy	+ +		+ ++*	+ +	+
Obszary ruchu pieszego	+ +	+ ++	+ +	+ +	+ +
Kontrola prędkości				+ +	
Limitowanie liczby miejsc parkingowych		+		+ +	
Płatne parkowanie	+ ++	+ +	+ ++	+ +	+ +
Oplaty, podatki				+	
Uatrakcyjnianie transportu zbiorowego	+ +	+ +	+ +	+ +	+ +
Priorytety dla TP		+ +		+ +	+ +
Rozwój systemu TP (szynowego)	+ +	+ +	+ +	+ ++	
Drogi dla rowerów	+	+ ++	+ +	+ +	+
Monitoring zanieczyszczenia powietrza	+ +	+ +	+ +	+ +	+ +
Ekrany przeciwhałasowe	+ +		+ +	+ +	

Znak „+” po lewej stronie oznacza występowanie danego elementu w przyjętej przez władze miasta polityki, znak po prawej stronie – wdrożenie danego punktu.

* nowe autobusy spełniają wymogi normy EURO3

Podsumowanie

Tabela 2
Spełnienie kryteriów ekoinnowacyjności na różnych szczeblach

Kryterium	Polityka *			
	państwa	MTiGM	regionalna	miejska
Czy diagnoza pozwala na określenie problemów, które mogłyby być rozwiązywane przy pomocy działań ekoinnowacyjnych?	-	+	±	++
Jasno określone cele do osiągnięcia nie tylko w zakresie emisji zanieczyszczeń ale także w nawiązaniu do ograniczania transportochłonności, zużycia energii, materiałów czy terenu, hałasu itp.?	-	+	±	++
Czy w trakcie przygotowywania dokumentu udział społeczny był szeroki i faktyczny?	-	±	±	+
Czy przyjęte zasady są zgodne z ekorozwojem?	±	+	±	+
Na ile cele można uznać za zintegrowane i zrównoważone?	-	+	±	+
Czy dokument tworzy warunki do dialogu służącego ekoinnowacyjnym rozwiązaniom?	±	+	±	+
Czy zaprojektowane instytucje służą ekoinnowacyjności?	?	?	?	?
Czy instrumenty ekonomiczne (opłaty, podatki, subsydia itp.) służą ekoinnowacyjności?	?	±	-	±
Czy dany dokument promuje ekoinnowacyjne rozwiązania w sferze technologii i instytucji życia publicznego?	-	+	±	+
Jak „daleko” są proponowane w dokumencie rozwiązania od wzorcowych tego typu dokumentów na świecie?	±	+	±	+
Na ile reprezentowane jest w dokumencie zintegrowane podejście, a efekty są widziane w sposób zintegrowany?	±	+	±	+

* w przypadku polityki państwa chodzi o te elementy, które wiążą się z transportem, ale wykraczają poza zakres działu transport

Dla ułatwienia podsumowania przeprowadzonej analizy polityki transportowej na trzech szczeblach: krajowym – międzyresortowym, krajowym – resortowym (resort transportu), regionalnym i lokalnym – w tabeli 2 zestawiono oceny dotyczące stopnia spełnienia jedenastu kryteriów sformułowanych wcześniej. Zastosowano następujące oznaczenia:

+ kryterium spełnione; ++ kryterium spełnione w dużym stopniu; ± kryterium spełnione częściowo; – kryterium nie spełnione; ? brak podstaw do oceny.

Z zestawienia tego wynikają następujące wnioski:

1. Najbliższą, z punktu widzenia ekoinnowacyjności, jest polityka państwa (na szczeblu centralnym – ponadresortowym). Mimo formalnych deklaracji w Konstytucji i innych dokumentach prawnych, trudno doszukać się dowodów świadczących o woli politycznej podjęcia istotnych działań ekoinnowacyjnych. Chodzi tu przede wszystkim o stosunek do motoryzacji, której niekontrolowany wzrost stwarza szczególnie duże zagrożenia. Jedynym istotnym działaniem jest wprowadzanie stosunkowo ostrych norm dotyczących emisji z silników spalinowych. Nie dotyczy to jednak emisji CO₂ i innych gazów cieplarnianych. Polityka podatkowa (cło, akcyza) w zakresie środków transportu i paliw w żadnym stopniu nie bierze pod uwagę przesłanek środowiskowych.
2. W latach 1998-2001 w Ministerstwie Transportu i Gospodarki Morskiej podjęto próbę modyfikacji polityki transportowej. Założenia nowej polityki oraz robocze dokumenty były przedmiotem szerokiej dyskusji i konsultacji. Ostateczna wersja przyjęta przez Radę Ministrów 17 października 2001 roku zawiera sformułowania świadczące o pozytywnym stosunku do koncepcji rozwoju zrównoważonego. W akceptowanym dokumencie brak jest jednak sformułowań doty-

czących konkretnych sposobów i środków osiągnięcia znacznej części postawionych celów. Nie jest pewne, czy polityka będzie zaakceptowana przez nowy parlament.

3. Na szczeblu regionalnym, mimo deklarowania – w wielu województwach – poparcia dla idei zrównoważonego rozwoju, w odniesieniu do transportu w minimalnym stopniu przełożono to na konkrety.
4. Stosunkowo najwięcej zrozumienia dla zasad zrównoważonego rozwoju transportu znaleźć można na szczeblu lokalnym. W rosnącej liczbie miast, zwłaszcza dużych, sformułowano zasady polityki transportowej, w znacznym stopniu eko innowacyjnej. Niestety, analiza stopnia wdrażania przyjętej polityki pozwala stwierdzić, że występują trudności we wdrażaniu tych elementów, które można zakwalifikować do kategorii eko innowacyjnych.

2.4. **POLITYKA ENERGETYCZNA**

Ewaryst Hille

Wstęp

Przez innowacyjność gospodarki należy rozumieć zdolność i motywację przedsiębiorców do ustawicznego poszukiwania i wykorzystywania w praktyce wyników prac badawczych i rozwojowych, nowych koncepcji, pomysłów i wynalazków. Innowacyjność oznacza także doskonalenie i rozwój istniejących technologii produkcyjnych, eksploatacyjnych i dotyczących sfery usług, wprowadzanie nowych rozwiązań w organizacji i zarządzaniu, doskonalenie i rozwój infrastruktury, zwłaszcza dotyczącej gromadzenia, przetwarzania i udostępniania informacji.¹

W dokumencie *Zwiększenia innowacyjności...* uznano, że aktualnie do polskich priorytetów należą:

- tworzenie mechanizmów i struktur sprzyjających działalności innowacyjnej,
- kształtowanie postaw innowacyjnych,
- zwiększanie sprawności wdrażania nowoczesnych rozwiązań w gospodarce,
- zmiana wzorców konsumpcji i modeli produkcji w Polsce na bardziej korzystne dla trwałego, zrównoważonego rozwoju.

Służyć to ma intensyfikacji działań o charakterze strategicznym, które zadecydują o wroście międzynarodowej konkurencyjności polskiej gospodarki, rozumianej jako długookresowa zdolność firm, przemysłów, regionów i społeczeństwa do konkurowania w skali globalnej. Ocenia się, że o konkurencyjności gospodarki polskiej w najbliższych latach zadecyduje zdolność do szybkiego wprowadzenia nowoczesnych rozwiązań technologicznych, technicznych, menedżerskich i organizacyjnych oraz przekształcenia ich w sukces komercyjny.

O innowacyjności mówić można jako o ekologicznej, wtedy gdy wymienione cechy innowacyjności spełniają kryteria rozwoju społeczno-gospodarczego w sposób właściwy ekologicznie.

W *II polityce ekologicznej państwa*² dokonano próby zdefiniowania ekologicznie właściwego rozwoju Polski.

Kryteria ekoinnowacyjności

Ewaryst Hille, E5

¹ *Zwiększenie innowacyjności gospodarki w Polsce do 2006 roku*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa, lipiec 2000. Program przyjęty przez RM.

² *II Polityka ekologiczna państwa*, Ministerstwo Środowiska, Warszawa, czerwiec 2000.

Ocena ekoinnowacyjności w polityce energetycznej państwa dokonana zostanie z perspektywy niżej prezentowanych kryteriów określonych przez Zleceniodawcę oraz kryteriów wybranych przez autora niniejszej oceny.

- **Kryteria ogólne**, określone przez Zleceniodawcę (wspólne dla wszystkich analizowanych polityk):
 - powiązanie polityki energetycznej z innymi,
 - udział społeczny przy tworzeniu dokumentu polityki (założeń lub końcowej wersji w zależności od sytuacji formalnej) – właściwość i kompleksowość doboru uczestników procesu konsultacyjnego z punktu widzenia możliwości wdrożenia ekoinnowacyjnych rozwiązań,
 - sprawdzalność – ujęcie w polityce przejrzystych sposobów monitorowania celów, wdrażania elementów ekoinnowacyjności.

- **Kryteria autorskie oceny polityki energetycznej**. Ocena ekoinnowacyjności tej polityki powinna brać pod uwagę zjawiska wynikające z dynamiki głównych procesów społeczno-gospodarczych, takich jak:
 - poziom osiągniętego dobrobytu, na przykład mierzonego PKB/c (bezpieczeństwo dostępu i nasywanie konsumpcją dóbr podstawowych),
 - tempo wzrostu, mierzone na przykład stopą PKB (zdolność do skracania pośrednich/histerycznych etapów rozwoju i wdrażania celów perspektywicznych),
 - postęp technologiczno-organizacyjny występujący w otoczeniu gospodarki narodowej (osiągalność nowej jakości),
 - zdolności dostosowawcze społeczeństwa, a więc przeciętne:
 - ♦ poziom wykształcenia (z tego wynikają wzorce/preferencje konsumpcji i elastyczność na rynku pracy),
 - ♦ mobilność (elastyczność na rynku pracy),
 - ♦ dostęp do krytycznych zasobów (na przykład kapitał i *know-how*),
 - społeczne skutki polityki powodowane przez przemiany strukturalne (na przykład skala i koncentracja bezrobocia) oraz zdolność państwa do stosowania osłon (wielkość i czas).

Konkretne aspekty polityki, które mogły być ocenione jako ekoinnowacyjne 10 lat temu, dziś mogą być ocenione diametralnie inaczej, a jeszcze inaczej można na nie spojrzeć z perspektywy celów i oczekiwanego stanu społeczeństwa roku 2025, rozwijającego się zgodnie ze strategią rozwoju zrównoważonego.

Przedstawiona tu ocena ekoinnowacyjności wynika z oceny strukturalnych efektów działań, a więc efektów trwałych i często występujących w dziedzinach gospodarki i życia społecznego, odległych od miejsca bezpośredniego oddziaływania. Wzięto przy tym pod uwagę społecznie akceptowaną dynamikę zmian. W tym sensie ocena ta ma charakter makroekonomiczny.

Dokonując oceny próbowano przewidywać wpływ wdrażania polityki na wzrost społecznego poparcia działań korzystnych dla środowiska, a więc zważać na skutki na rynku pracy, wzrost dochodów, osiąganie odczuwalnych efektów w zakresie jakości życia, a także kreowanie postaw obywatelskich (współodpowiedzialności).

W związku z powyższym przyjęto następujące kryteria oceny innowacyjności ekologicznej polityki energetycznej:

- przejrzystość sygnałów politycznych (priorytety, kryteria),
- zakres uruchamianych dodatnich sprzężeń zwrotnych (instytucje, mechanizmy, mobilizacja zasobów),
- skala usuwania przyczyn występowania problemów ekologicznych (oddziaływanie na popyt),
- trwałość efektów ekologicznych (zmiany strukturalne),
- identyfikacja problemów wdrożeniowych (dostosowanie społeczne, bariery majątkowe),
- instrumenty przeciwdziałania tworzeniu barier (doraźne – pomoc bezpośrednia i systemowe – edukacja),

- odniesienie do otoczenia światowego.

Procesy zachodzące w gospodarkach energetycznych na świecie (autonomicznie względem decyzji krajowych)

Procesy zaspakajania potrzeb energetycznych mogą być realizowane w zróżnicowany technicznie i organizacyjnie sposób, więcej, same potrzeby mogą być różnorodnie kształtowane zarówno co do ich poziomu, jak i struktury. Politykę energetyczną stanowi zbiór decyzji stanowiących **świadome wybory** spośród dostępnych alternatyw, kształtujących sektory energetyczne, w sposób najlepiej odpowiadający celom całej gospodarki i społeczeństwa. **Długoterminowa polityka energetyczna państwa** powinna brać pod uwagę strategiczne dylematy polityczno-społeczne, a więc uwzględniać interdyscyplinarne oddziaływania gospodarki energetycznej na społeczeństwo w tym horyzoncie czasowym. Szczególnie istotne są jej oddziaływania na:

- struktury makroekonomiczne, czyli na przykład struktury konsumpcji, aktywności całych działów gospodarczych, kierunki przemian technologicznych, zmiany w strukturach użytkowania strategicznych zasobów naturalnych i podstawowych czynników ekonomicznych, takich jak praca czy też kapitał;
- relacje międzynarodowe;
- struktury społeczne, czyli na przykład struktury zatrudnienia, wykształcenia, zamieszkania.

Wobec mnogości „słusznych” celów występujących w warunkach transformacji, przy stanowieniu polityki energetycznej państwa pojawiają się potrzeby dokonywania ważkich wyborów. Polityka energetyczna państwa powinna:

- **rozstrzygać zasadnicze (strategiczne) dylematy, które wymagają kierunkowych decyzji politycznych** (a więc stanowiska wobec nich odpowiednich instytucji państwa – rządu i parlamentu, artykułowanego w odpowiednim trybie),
- **stanowić, odpowiadające tym kierunkowym wyborom instytucje wykonawcze** (przypisując kompetencje i zadania) wraz z zasadniczymi zasadami (mechanizmami) ich funkcjonowania i nadzoru,
- **podawać uporządkowany zbiór kryteriów** pozwalający instytucjom wykonawczym jednoznacznie rozstrzygać problemy operacyjne celem ciągłego i spójnego wdrażania kierunków polityki.

Z drugiej strony polityka ta **nie powinna rozstrzygać bezpośrednio problemów operacyjnych lub technicznych**. Powinna ona jedynie definiować system regulacji (jako zbiór wzajemnie połączonych instytucji) stymulujący podejmowanie takich decyzji na poziomach dających szansę najwyższej efektywności realizacji. Układ ten uwzględniać powinien zasadę asymetrii dostępu do informacji oraz wykorzystywać bodźce stanowiące motywacje do podejmowania działania na regulowanych obszarach. Stanowi to główny warunek uzyskania innowacyjności w gospodarce. Przeciwnie, zbyt daleko idące rozstrzygnięcia nadrzędnymi do regulowanych obszarów gospodarki decyzjami administracyjnymi problemów rynkowych, z natury rzeczy, musi blokować innowacyjność lub powoduje, że innowacyjność ta w przeważającej mierze skupia się na ominięciu barier formalnych. W ostatecznym wyniku innowacyjność jest pozorna w sensie zgodności z celami zrównoważonego rozwoju kraju.

Liczba dostępnych alternatyw polityki energetycznej zależy od stanu (fazy rozwoju), w którym społeczeństwo i jego gospodarka znajdują się w momencie podejmowania decyzji oraz od tego, jak silnie decyzje podjęte w przeszłości ograniczają aktualną ich swobodę. Oczywiście jest również, że w miarę wydłużania horyzontu czasowego, dla którego polityka jest stanowiona, zbiór alternatyw decyzyjnych ulega rozszerzeniu.

Podstawowe decyzje w polityce energetycznej Polski zostały wypracowane w procesie politycznym lat 1990-1997, związanym ze zmianą ustroju społeczno-gospodarczego. Zostały one określo-

ne, przyjętą w 1997 roku ustawą – Prawo energetyczne, która stanowi ramy dla kształtowania gospodarki energetycznej kraju. Skupiając się na mechanizmach zasadniczych w obrębie gospodarki energetycznej, ustawa ta nie rozwiązuje jednak szeregu kluczowych politycznie kwestii szczegółowych, w tym o charakterze horyzontalnym (interdyscyplinarnym), mających decydujący wpływ na sposób i dynamikę rozwoju gospodarczo-społecznego kraju. Stanowi to dosyć poważne utrudnienie w procesie wdrażania zaproponowanych zasad gospodarki energetycznej, jak również grozi, niewłaściwym z punktu widzenia interesu publicznego, wydatkowaniem dostępnych w gospodarce polskiej zasobów. Silne i rozległe społecznie konflikty interesów, nie rozstrzygnięte jawnymi decyzjami politycznymi, rzutują na jakość przepisów prawnych niższego rzędu, jak również na tempo i wewnętrzną spójność takich procesów jak prywatyzacja podmiotów energetyki, zasady regulacji cen, zasady koncesjonowania, ukierunkowanie badań naukowych, kierunki edukacji, kształtowanie modelu konsumpcji, kreowanie struktur rynku pracy, kreowanie mechanizmów finansowych, polityka podatkowa.

W sytuacji prawnej Polski 2001 roku, za określenie założeń polityki energetycznej odpowiedzialna jest Rada Ministrów (RM) na wniosek ministra gospodarki (MG), który jest organem właściwym w sprawach tej polityki. Założenia te służą sformułowaniu prognozy rozwoju gospodarki paliwami i energią na okres nie krótszy niż 15 lat (na podstawie oceny bezpieczeństwa energetycznego państwa) oraz określeniu długofalowego programu działania państwa dla realizacji wniosków wynikających z prognozy. Nie zostały określone szczegółowe terminy, w których polityka ta powinna być przygotowywana. Z ustawy wynika jednak, że w każdej chwili polityka taka powinna być możliwie aktualną ze względu na określone dla niej cele. Ponadto co dwa lata minister gospodarki przedstawia RM ocenę realizacji założeń polityki energetycznej państwa wraz z propozycjami ich korekty i prognozą krótkoterminową na okres do 5 lat, a następnie RM przedstawia tę ocenę sejmowi. Poza bieżącą kontrolą realizacji zaleceń polityki, ten ustawowy obowiązek służyć powinien więc ocenie skali niezbędnych korekt polityki energetycznej z przyczyn bieżących. W lutym 2000 roku przyjęto (z zastrzeżeniami) założenia polityki energetycznej Polski do roku 2020³. Należy więc oczekiwać, że na początku roku 2002 Rada Ministrów przygotowuje ocenę realizacji tej polityki i propozycje korekt.

Warto podkreślić, że określając horyzont na nie krótszy niż 15 lat, dla prognozy rozwoju gospodarki energetycznej, **ustawodawca wskazał na wagę zjawisk odległych w czasie dla stanowienia założeń polityki energetycznej państwa**. Sprzyja to wdrażaniu zasad rozwoju zrównoważonego, równego dostępu do środowiska przyrodniczego (zwłaszcza międzypokoleniowo) i prewencji wymienionych w drugiej polityce ekologicznej. Byłoby nieporozumieniem, gdyby niewątpliwie dokuczliwe, bieżące problemy związane z restrukturyzacją całej gospodarki i przekształceniami gospodarki energetycznej, zdominowały te założenia na tyle, żeby nie uwzględniały one wystarczająco zasadniczych, długoterminowych zjawisk makroekonomicznych i społecznych (lub wręcz przeszkadzały w ich wdrażaniu), które (co staje się coraz bardziej oczywiste) wystąpić muszą zarówno w kraju, jak i otoczeniu międzynarodowym. Oznacza to, że w ocenie tej polityki, na jej wpływ na możliwe zjawiska długoterminowe (strategicznie istotne) należy patrzeć szczególnie wnikliwie. Zjawiska doraźne widzieć zaś należy jedynie jako utrudnienia (bariery) w realizacji strategii. Tak też powinny być one w polityce długoterminowej prezentowane, wraz z kierunkowym, interdyscyplinarnym pakietem działań dla ich eliminacji (programem). Z tego powodu, analizując innowacyjność ekologiczną polityki energetycznej zaproponowaną przez MG **szczególną uwagę zwraca się na jej skutki strukturalne**, a więc wpływ na rozwój nowych standardów konsumpcji i produkcji generujących na wyjściu mniejsze zagrożenia środowiska i ograniczanie aktywności dziedzin w naturalny sposób obciążających środowisko. Pozornie atrakcyjne ekologicznie przedsięwzięcia „na końcu rury” oceniane są negatywnie, o ile ich zastosowanie nie jest/było bezwzględnie związane z redukcją szkodliwej środowiskowo aktywności, do poziomu wynikającego z przewidywania nowoczesnych struktur gospodarczych oraz wykorzystania najlepszych technologii (w tym energo- i materiałoszczędnych), w tempie akceptowalnym przez szerokie grupy społeczne. Zastosowanie znajdują tu zasady przezorności, prewencji, integracji, stosowania BAT, a przede wszystkim skuteczności i efektywności ekonomicznej (efektywności makroekonomicznej, gdyż polityka państwa nie może być oceniana na poziomie mikroekonomicznym).

³ Założenia polityki energetycznej Polski do 2020 roku, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa, luty 2000.

Perspektywa roku 2020 to horyzont, ze względu na dynamikę zjawisk gospodarczo-społecznych, o rzeczywistym jakościowym znaczeniu. Ilość alternatyw dla polityki energetycznej w tym okresie jest znaczna. Wynikają one z trzech odrębnych kategorii uwarunkowań:

- międzynarodowych,
- ogólnokrajowych,
- sektorowych, rozumianych jako stan sektora dostaw energii, wynikający z decyzji historycznych.

We wszystkich tych obszarach uwarunkowania mają charakter prawny, majątkowy, handlowy, społeczny i techniczny. Wiążą się z konfliktami interesów dużych grup społecznych (a nawet narodowych) wynikających z przewartościowania czynników rozwoju w warunkach silnie zróżnicowanego do nich dostępu, a także ze stosowania odmiennych kryteriów wartości (co zależy między innymi od poziomu rozwoju).

Do uwarunkowań międzynarodowych należy zaliczyć:

- procesy integracyjne (dyrektywy UE, programy pomocy i przedakcesyjne – PHARE, SAVE, ISPA, SAPARD),
- globalizację gospodarki (traktaty, w miarę swobodne przepływy czynników produkcji i technologii),
- wzrost znaczenia ochrony środowiska (protokół z Kioto, protokół siarkowy),
- obecność trwałych nadwyżek podaży tradycyjnych nośników energii na rynku międzynarodowym,
- ograniczanie jednostkowej materiałochłonności wzrostu w bogatych gospodarkach (wzrost udziału usług, e-gospodarki),
- narastające procesy liberalizacji energetyk, wzrastającą konkurencję, obniżki cen,
- narastające trudności z ulokowaniem produktów na rynku przez duże, międzynarodowe firmy, dostarczające urządzenia energetyki dużej mocy („zawodowej”) – obserwuje się tendencje do fuzji i eliminacji całych sektorów produkcji.

W ich wyniku obserwować można następujące zjawiska: decentralizacja sektorów energii, prywatyzacja składowych systemów energetycznych, liberalizacja zasad działania sektorów sieciowych energetyki, tworzenie systemów międzynarodowych, rozwój rynków lokalnych energetyki, rozwój rynków usług energetycznych, wzrost znaczenia jakości energii, wyrównywanie pozycji dostawców i odbiorców energii na rynku, skracanie horyzontów planistycznych i wzrost stopnia ryzyka inwestorów, zmiana alokacji odpowiedzialności za niezawodność dostaw od strony państwa do przedsiębiorstw, postęp technologiczny w wytwarzaniu i użytkowaniu energii, zmiany struktur nośnikowych w stronę nośników szlachetnych i odnawialnych form energii.

Do uwarunkowań ogólnokrajowych należy zaliczyć:

- konsekwentne utrzymywanie polityki integracji ze strukturami – NATO i UE,
- trudności w przekształcaniu państwa z etatystycznego i biurokratycznego w państwo pomocnicze (służebne) w stosunku do społeczeństwa, a społeczeństwa w społeczeństwo obywatelskie,
- wdrażanie kluczowych reform systemowych (na przykład administracyjnej i ubezpieczeniowo-emerytalnej),
- osłabienie dynamiki wzrostu gospodarki,
- wzrost bezrobocia,
- powolny rozwój instytucji wolnego rynku,
- postępującą prywatyzację gospodarki przy nadal dominującej własności państwa w sektorze elektroenergetycznym i gazowniczym,
- słabą, horyzontalną integrację długoterminowych strategii sektorowych – transportu, rolnictwa, przemysłu i budownictwa z polityką społeczną i ochrony środowiska,
- brak koncepcji integracji poziomej i regulacji łącznej monopoli naturalnych (na przykład telekomunikacja i elektroenergetyka),
- zauważalny wzrost makro- i mikroekonomicznej efektywności wykorzystania energii,

- odczuwalne ograniczenie emisji zanieczyszczeń środowiska naturalnego,
- wysoki deficyt w handlu zagranicznym,
- narastający problem strukturalnych przemian na wsi,
- komasację społecznych konsekwencji reform strukturalnych w przemyśle (wszystkie przemysły ciężkie + transport),
- ograniczoną politycznie zdolność kontynuacji reform (zmęczenie społeczeństwa błędami reform i partykularyzmem elit politycznych, ciągle wysokie upolitycznienie gospodarki, brak wizji mobilizujących do wysiłku restrukturyzacji),
- międzypokoleniową, regionalną i międzysektorową polaryzację społeczeństwa (grupy wiekowe o ograniczonych perspektywach, „trudne” grupy społeczne o niskich kwalifikacjach – rolnicy, bezrobotni, emeryci; regiony koncentracji biedy),
- nową jakość młodego pokolenia (zmiany mentalnościowe): wzrost popytu na edukację, mobilność, większa niezależność.

Do uwarunkowań sektorowych należy zaliczyć:

- nadwyżkę podaży energii nad popytem we wszystkich praktycznie podsektorach energetycznych,
- nadal bardzo duże i ekonomicznie uzasadnione zasoby poprawy efektywności wykorzystania energii,
- postęp technologiczny w zakresie źródeł wytwarzania i odbiorników – postępująca miniaturyzacja,
- stale wysoki udział węgla w strukturze bilansu paliw pierwotnych,
- duży udział zbędnego lub przewymiarowanego majątku i przerosty zatrudnienia w przedsiębiorstwach energetycznych i u wielkich odbiorców przemysłowych,
- alokacja przychodów sektorów energii według ich historycznej struktury majątkowej,
- duża aktywność związków zawodowych, uprzywilejowana pozycja związków sektorów górnictwa i energetycznych w stosunku do polityki państwa,
- bardzo powolna liberalizacja sektorów energii (dostęp do rynku – koncesjonowanie, TPA, cenotwórstwo, ...),
- utrzymywanie monopolu państwowego w gazownictwie,
- wadliwa struktura pozyskania gazu z importu,
- niekorzystne zapisy kontraktów na dostawy gazu z Rosji,
- wielofunkcyjna rola PGNiG S.A. i PSE S.A. w podsektorach – niejasność zadań i kryteriów zarządzania tymi przedsiębiorstwami – możliwe zakłócanie regulacji systemów,
- utrzymywanie dominującej własności państwowej w całej elektroenergetyce,
- wysokie koszty i wykazywana słabość finansowa większości przedsiębiorstw energetycznych w dziedzinie energii,
- tendencje rozwijania, innej niż energetyczna, działalności gospodarczej w tych przedsiębiorstwach – groźba finansowania skrośnego,
- kontrakty długoterminowe – zablokowanie konkurencji,
- powolna prywatyzacja elektroenergetyki (systematyczne obniżanie wartości rynkowej majątku),
- prywatyzacja w warunkach rosnących oczekiwań budżetowych
- umiarkowane wsparcie dla rozwoju energetyki odnawialnej,
- reformy w górnictwie WK olbrzymim obciążeniem dla gospodarki z wątpliwym poparciem społecznym, ale z szansą na przekroczenie punktu krytycznego (i dalszej szybkiej redukcji),
- brak rynku usług energetycznych,
- brak nowoczesnej definicji pojęcia bezpieczeństwa energetycznego państwa,
- brak regionalnych (wojewódzkich) koncepcji (polityk) zaopatrzenia w energię,
- przypadkowe kształtowanie się rynków regionalnych i lokalnych, problemy koncepcyjne w gminach,
- problemy w integracji planów przedsiębiorstw energetycznych z planami gmin.

Sposób zaopatrywania gospodarki w energię ewoluuje wraz ze zmianami uwarunkowań w sektorach energetycznych, jak również uwarunkowań zewnętrznych. Na całym świecie zmiany w tym zakresie zachodzą w sposób sekwencyjny. Jako szczególnie istotne dla tych procesów można wskazać na przykład osiągnięty poziom dobrobytu społeczeństwa i zaspokojenie jego podstawowych życiowo potrzeb materialnych (wysokość PKB/M), umiejętność zachowań w określonym środowisku gospodarczym (na przykład na rynku konkurencyjnym), łatwość dostępu do obiektywnych informacji ekonomicznych (na przykład przez dojrzałe instytucje rynku), rozkład kontroli nad podstawowymi czynnikami ekonomicznymi (na przykład kapitałem czy też technologią) oraz zdolność podejmowania ryzyka (świadomość ryzyka, umiejętność zabezpieczenia), dopuszczona skala konkurencji (np. lokalna, kontynentalna, globalna), dostęp do zasobów naturalnych, istniejący majątek energetyczny, stan rynku pracy, poziom wykształcenia i kwalifikacje zawodowe społeczeństwa, preferencje konsumenckie....

Dynamika procesów przemian organizacyjno-prawnych w systemach energetycznych na świecie wzrosła wyraźnie w wyniku kryzysów naftowych lat siedemdziesiątych i nadal utrzymuje się (z różnych przyczyn) na wysokim poziomie. Aktualnie, w szczególnie silny, a nawet **przyspieszający** sposób, na procesy te wpływają:

- międzynarodowe procesy integracyjne (ujednolicanie reguł gospodarczych na skalę kontynentów),
- dynamiczny wzrost międzynarodowych przepływów towarów i czynników produkcji, wzrost konkurencji międzynarodowej w wyniku procesów globalizacyjnych (liberalizacja, osłabianie protekcjonizmów krajowych),
- wzrost znaczenia ochrony środowiska naturalnego,
- rozwój nowych koncepcji organizacji, finansowania i technologii bilansowania potrzeb energetycznych,
- rozwój technik informatycznych i telekomunikacyjnych (jakościowa zmiana dostępu do informacji ekonomicznych).

Z drugiej strony procesy te są **hamowane przez** takie czynniki, jak:

- wykształcone historycznie struktury majątkowe i kapitałowe (problemy obejmujące praktycznie całość przemysłów ciężkich),
- istniejące struktury zatrudnienia w gospodarkach,
- duża (pokoleniowa) bezwładność występujących interesów grupowych.

Wymienione powyżej uwarunkowania powodują zmiany znaczenia dostaw energii i, co za tym idzie zmiany w organizacji rynków energetycznych. W szczególności wzrost produktywności energii przy stale rosnącym PKB, zmiany struktury konsumpcji w bogacących i rozwarstwiających się społeczeństwach oraz istnienie dużych zdolności podaży energii dają stan obfitości energii. Powodują również, że coraz mniejsza część dostaw energii służy zabezpieczeniu podstawowych potrzeb społeczeństwa i gospodarki (poziom socjalny/bezpieczeństwo podstawowych funkcji państwa), a coraz większy udział użytkowanej energii związany jest z podnoszeniem standardów jakościowych życia. Powoduje to, że pojawiać się zaczyna cenowa elastyczność popytu, energia może być w coraz większym zakresie dobrem rynkowym, a bezpośrednia polityczna odpowiedzialność państwa za dostawy energii może ulec ograniczeniu. Tworzy to również warunki, w których, po okresie silnego, bezpośredniego państwowego nadzoru nad silnie zintegrowanymi systemami energetycznymi może on być coraz bardziej pośredni i zdywersyfikowany – sprawowany przez zdecentralizowane instytucje powołane do definiowania i pieczy nad interesami publicznymi (na przykład samorzady) lub/i rynek konkurencyjny. W tej nowej sytuacji bieżące decyzje w coraz większym zakresie podejmowane są na coraz niższych szczeblach decyzyjnych, w narastającej skali przez niezależne podmioty gospodarcze, w środowisku coraz lepiej ujawnianych preferencji konsumenckich. O bezpieczeństwie energetycznym państwa w coraz większej skali decydują struktury rynku i skala dywersyfikacji gospodarki energetycznej, a w coraz mniejszym zakresie bezpośredni, administracyjny nadzór państwa. Procesy te są przyspieszane przez postęp technologiczny w zakresie przetwarzania i użytkowania nośników energii, w automatyce i sterowaniu, informatyce i telekomunikacji.

Z dużym prawdopodobieństwem oceniać można, że wymienione procesy są nieodwracalne w skali globalnej. Politykę energetyczną państwa polskiego oceniać więc należy nie ze względu na jej bezwzględne doraźne i lokalne efekty, ale porównując z rozwojem, który ma miejsce w otoczeniu międzynarodowym. **Oznacza to w szczególności, że za innowacyjne nie są uznawane przedsięwzięcia, których efekty są nawet znaczące ilościowo, ale nie współgrają jakościowo ze strategią rozwoju zrównoważonego.** Działania, które poprawiają stare rozwiązania istniejące w Polsce, w sposób przestarzały z perspektywy procesów globalnych, mogą być wręcz uznane za szkodliwe.

Trzeba wyraźnie podkreślić, że w chwili obecnej gospodarka energetyczna Polski znajduje się w decydującej fazie podejmowania decyzji warunkujących jej kształt na wiele kolejnych dekad. Wynika to zarówno z procesów wewnętrznej transformacji, jak i zachodzących w otoczeniu procesów globalizacyjnych oraz przewartościowywania XIX–XX-wiecznej doktryny funkcjonowania tego sektora. Paradoksalnie powoduje to, że zacofanie techniczno-organizacyjne i strukturalne, obserwowane w wielu fragmentach polskiej energetyki, może stanowić niepowtarzalną szansę dokonania skoku cywilizacyjnego w tym sektorze. Przed Polską stoi strategiczny wybór:

- powtarzać etapy rozwoju, które zachodziły w najwyżej rozwiniętych dziś krajach świata,
- zdecydować się na rozwój podporządkowany nowym relacjom wartości wynikającym z zasad rozwoju zrównoważonego.

Pierwsza z tych strategii oznacza odchodzenie od stałych paliw kopalnych na rzecz węglodorów (ropa naftowa i gaz) przy powolnym wzroście udziału energii ze źródeł odnawialnych oraz przy umiarkowanie szybkim tempie wzrostu efektywności energetycznej. Ta strategia oznacza zgodę na powolne zmiany strukturalne w gospodarce, a więc długotrwałą dominację przemysłów ciężkich i surowcowych. Wiąże się ona z powieleniem istniejących (ukształtowanych w latach 1945-1990) struktur majątkowych UE oraz połączenie fizyczne z tymi strukturami (na przykład przez TEN). Oznacza to dalej zgodę na ponoszenie w nieodległej perspektywie kolejnych kosztów w przyszłej ich restrukturyzacji (przypadek przemysłu motoryzacyjnego), niezbędnej dla uzyskania struktur właściwych do gospodarki zrównoważonej. Ta strategia ma silne wsparcie wewnętrzne, ze strony wielkoprzemysłowych grup interesu, oraz zewnętrzne, ze strony rozbudowanych przemysłów światowych, zdolnych do realizacji tanich (moce produkcyjne są przewymiarowane) dostaw dla jej realizacji. Wadą tej strategii jest malejąca ilość konkurencyjnych miejsc pracy w Polsce, pogarszające się saldo wymiany międzynarodowej (węglowodory są w większości importowane), istotne zagrożenie bezpieczeństwa energetycznego kraju, a także (co w przypadku tej oceny najbardziej istotne) względnie powolną poprawę stanu środowiska naturalnego.

Druga z wymienionych strategii oznacza systematyczne zastępowanie stałych paliw kopalnych energią odnawialną przy umiarkowanym udziale paliw węglowodorowych i przy maksymalnie wysokim tempie wzrostu efektywności energetycznej. Ta strategia oznacza zgodę na szybkie ograniczenie przemysłów surowcowych przy równoczesnym rozwoju wysoce pracochłonnych dziedzin, takich jak efektywne energetycznie budownictwo mieszkaniowe lub agroenergetyka. Wiąże się ona z dość gwałtownymi procesami restrukturyzacji i przekształceniami społecznymi, naruszając aktualne podziały interesów. Efektem jej wdrażania jest jednak perspektywicznie trwała struktura gospodarcza, wzrost zatrudnienia w całej gospodarce, wzrost bezpieczeństwa energetycznego kraju, lepszy wynik handlu międzynarodowego i szybka poprawa stanu środowiska.

Z punktu widzenia przytaczanych kryteriów ekologicznych przewaga strategii drugiej nad pierwszą jest bezdyskusyjna. W związku z powyższym, krytycznym zagadnieniem jest ocenić czy innowacyjność ewentualnie obserwowana przy wdrażaniu strategii pierwszej nie stanowi antyinnovacyjności ekologicznej z perspektywy strategii drugiej.

Przykładowo nie można uznać za innowacyjną (tym bardziej ekologicznie) każdej, modernizacji wielkich bloków energetyki zawodowej, spalających węgle (skutkującej redukcją emisji zanieczyszczeń), w sytuacji, w której Świat decentralizuje energetykę, przyspiesza procesy poprawy efektywności użytkowania końcowego i wdraża technologie OZE. Przeciwnie, wysokonakładowa modernizacja takich obiektów powoduje pogorszenie konkurencyjności lepszych ekologicznie alternatyw, przez podwyższanie barier wejścia na rynek dla tych ostatnich. Decyzje o modernizacji można co najwyżej akceptować jako „zło konieczne” i kwalifikować jako właściwe, ale tylko do pewnego stop-

nia, ze względu na ograniczenia społeczno-kapitałowe, które występują w Polsce i bieżące bezpieczeństwo energetyczne. Trzeba sobie jednak zdawać sprawę, że powoduje to „zagarnięcie” części ograniczonych zasobów ekonomicznych, które nie mogą w związku z tym pracować w sposób lepiej uzasadniony strukturalnie. Efekty tych decyzji widać zasadniczo przez pryzmat efektywności energetycznej gospodarki narodowej. Alokacja większych zasobów po stronie modernizacji wytwarzania powoduje, że PKB jest osiągany przy wyższej ogólnej energochłonności i przy większym udziale przemysłów surowcowych w jego wytwarzaniu. Przeciwnie, przeznaczenie większej puli środków na wzrost efektywności energetycznej i materiałowej powoduje, że ten sam PKB jest osiągany przy niższym zużyciu energii w strukturach o mniejszym udziale przemysłów ciężkich i surowcowych. Gdyby bezwzględny poziom rezerw w bilansie energetycznym był w obu przypadkach identyczny, to oznaczałoby to, że bezpieczeństwo energetyczne kraju (mierzone względnymi rezerwami) byłoby wyższe w przypadku niższej energochłonności.

Kontrowersyjna jest również polityka zwiększania udziału gazu ziemnego w bilansie energetycznym kraju. Wobec znaczących rezerw w efektywności wykorzystania energii oraz społecznie i majątkowo uzasadnionego ograniczania tempa zmniejszania udziału węgla, zwiększenie udziału tego, pozornie ekologicznego nośnika w bilansie w najbliższym czasie, spowoduje silne ograniczenie dla wzrostu udziału OZE, a więc energii znacznie bardziej ekologicznie atrakcyjnej. Jednocześnie powodować będzie straty w bilansie płatniczym, ograniczenie zatrudnienia w kraju, a także pogorszy bezpieczeństwo energetyczne (skoncentrowany import zamiast rozproszonej produkcji krajowej).

Takie podejście oznacza, że aby polityka mogła zostać uznana za innowacyjną ekologicznie, stymulować powinna przyspieszanie procesów dostosowawczych gospodarki i społeczeństwa do oczekiwanych struktur wynikających z kryteriów rozwoju zrównoważonego.

Kapitałistyczny ustrój gospodarczy powoduje nadprodukcję. Dla oceny ekologicznej innowacyjności polityki energetycznej państwa szczególnie istotna jest ocena skuteczności procesu „czyszczenia” gospodarki ze zbędnych elementów historycznie wykształconych struktur.

W tym zakresie decydująca jest ocena roli państwa, które może wydatkować (zawsze ograniczone) zasoby dla podtrzymywania status-quo lub też dla wsparcia rozwoju nowych dziedzin gospodarczych.

W świetle powyższej dyskusji politykę energetyczną państwa realizowaną w latach 1989-2000, jak również proponowaną w dokumencie rządowym z lutego 2000 roku⁴ dotyczącym perspektywy 2020 roku, uznać należy za mało innowacyjne ekologicznie lub nawet (co gorsze), w niektórych przypadkach innowacyjną antyekologicznie.

Tabela 1
Zbiór przykładowych zdarzeń, stanowiących podstawę oceny

Zdarzenie	Efekty pozytywne	Efekty negatywne
Systematyczne przewidywanie projekcji popytu na energię, zwłaszcza elektryczną, w kolejnych założeniach polityki energetycznej. Kontynuacja trendów gospodarki ekstensywnej. Tendencja do utrzymania zastanych struktur	<ul style="list-style-type: none"> • Krótkoterminowe podtrzymanie popytu na roboty modernizacyjne i inwestycyjne oraz związane z tym dostawy dla energetyki • Łagodzenie problemów społecznych w górnictwie, elektroenergetyce i przemyśle pracujących na ich rzecz • Podnoszenie cen energii z tytułu kosztów tradycyjnych 	<ul style="list-style-type: none"> • Wydatkowanie nieuzasadnionej wielkości zasobów na wzrost zbędnego majątku wytwórczego, przesyłowego i dystrybucyjnego – tworzenie majątku osieroconego • Przedłużone utrzymanie nieproduktywnych (post-socjalistycznych) struktur majątkowych i zatrudnienia • Promowanie wzrostu zużycia energii • Praktyczne blokowanie przedsięwzięć podnoszących efektywność wykorzystania energii, w tym liberalizacji gospodarki energetycznej • Zawyżanie wartości prywatyzowanego majątku energetycznego przez zabezpieczenie im przyszłej sprzedaży energii • Blokowanie procesu internalizacji

⁴ Ibidem.

<i>Zdarzenie</i>	<i>Efekty pozytywne</i>	<i>Efekty negatywne</i>
Dotychczasowa restrukturyzacja przemysłu węgla kamiennego	<ul style="list-style-type: none"> • Powolne ograniczenie udziału węgla kamiennego w bilansie (jednakże wyhamowane w okresie 1993-1997) • Ograniczenie popytu na energo- i materiałochłonne dostawy i usługi dla górnictwa (np. wyroby hutnicze, transport) 	<ul style="list-style-type: none"> • Absorbowanie zbyt dużych zasobów publicznych • Pasywne wykorzystanie zasobów publicznych • Podtrzymywanie oczekiwań na uzyskanie pełnej opłacalności sektora • Hamowanie procesów restrukturyzacji w innych sektorach gospodarki energetycznej • Wzrost presji na osłony w innych restrukturyzowanych sektorach gospodarki
Plany restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego	<ul style="list-style-type: none"> • Krótkoterminowa kontynuacja procesu restrukturyzacji bilansu energetycznego • Zabezpieczenie dostaw paliwa do produkcji znaczącej części zakontraktowanej energii elektrycznej • Utrzymanie bezpieczeństwa energetycznego kraju i społecznego na Śląsku 	<ul style="list-style-type: none"> • Hamowanie restrukturyzacji innych sektorów energii w średnioterminowej perspektywie • Utrzymanie wysokich konwencjonalnych kosztów paliw dla gospodarki – ograniczenie możliwości wdrażania procesów internalizacji • Utrzymanie lokalnych zagrożeń dla środowiska – szkody górnicze, zasolenie rzek • Blokowanie rynku dla OZE po roku 2002
Ochrona rynku węgla kamiennego przez za wyższanie/regulację cen, ograniczenia importu	<ul style="list-style-type: none"> • Krótkoterminowa poprawa wyniku finansowego kopalń • Poprawa konkurencyjności inwestycji alternatywnych po stronie podaży (np. OZE, CHP) • Stymulacja oszczędności (DSM) i redukcja popytu 	<ul style="list-style-type: none"> • Wzrost konkurencyjności energii z importu, pogorszenie bezpieczeństwa energetycznego • Doraźne marnotrawstwo zasobów kapitałowych i naturalnych • Doraźne podtrzymywanie bezpośrednich („na końcu rury”) źródeł zanieczyszczeń • Blokowanie procesu internalizacji kosztów ekologicznych
Brak rzetelnej dyskusji bezpieczeństwa energetycznego	<ul style="list-style-type: none"> • Podtrzymanie popytu na produkty przemysłów ciężkich (w narastającej skali za granicą) i doraźnie krajowego rynku pracy • Zawyżanie kosztów dostaw energii i, tym samym, stymulowanie ograniczania popytu 	<ul style="list-style-type: none"> • Brak jasności kryteriów rozwoju systemu elektroenergetyki • Zbędne przewymiarowanie majątku i jednocześnie jego niedoinwestowanie w innych miejscach • Hamowanie procesów reedukacji pracowników i tworzenia nowych miejsc pracy • Uzależnianie się od zagranicznych dostaw gazu • Hamowanie procesów decentralizacji w gospodarce – utrzymywanie zbędnych monopolii i nadzoru administracyjnego • Ograniczanie bodźców do rozwoju perspektywicznych dziedzin hi-tech i usług
Permanentne ograniczanie konkurencji w elektroenergetyce – wyrównywanie przychodów producentów, przeliczanie ekonomicznie niezasadnionych kosztów na dystrybutorów i odbiorców	<ul style="list-style-type: none"> • Ochrona poziomu cen energii elektrycznej – utrzymanie skłonności do oszczędności, utrzymanie opłacalności alternatywnych źródeł energii 	<ul style="list-style-type: none"> • Osłabia starania o poprawę efektywności wytwarzania • Powoduje mało efektywną alokację nakładów, prowadzi do odtwarzania struktur zastanych • Ogranicza możliwości internalizacji kosztów środowiskowych • Podtrzymuje trwanie i odtwarza majątek osierocony oraz przerosty zatrudnienia – przyrost rezerw wzmacnia bariery wejścia na rynek alternatywnych technologii • Przez „zagarnięcie” zasobów ogranicza możliwości uzasadnionej redukcji popytu – grozi długoterminowym utrzymaniem wysokich kosztów energii elektrycznej i utratą konkurencyjności GN przy pomijaniu kosztów ekologicznych

<i>Zdarzenie</i>	<i>Efekty pozytywne</i>	<i>Efekty negatywne</i>
Przeszacowanie księgowej wartości majątku w energetyce w połowie lat 90-tych	<ul style="list-style-type: none"> • Złagodziło problemy społeczne w firmach energetycznych • Umożliwiło modernizację majątku 	<ul style="list-style-type: none"> • Odtworzyło zbędny ilościowo i zły strukturalnie majątek • Podtrzymało przerosty zatrudnienia • Wzmocniło siłę monopolu naturalnego i spowolniło procesy restrukturyzacji (w tym prywatyzacji w najlepszym do tego okresie) • Osłabiło dynamikę reform strukturalnych
Kontrakty długoterminowe	<ul style="list-style-type: none"> • Złagodziły problemy restrukturyzacji przedsiębiorstw • Zwiększyły skalę modernizacji majątku wytwórczego • Ograniczyły emisję zanieczyszczeń „na kominach” 	<ul style="list-style-type: none"> • Doprowadziły do znaczącego marnotrawstwa zasobów • Zablokowały praktycznie przemiany strukturalne w elektroenergetyce • W nieuzasadniony sposób poprawiły konkurencyjność struktur majątkowych stworzonych w okresie gospodarki planowanej centralnie na długie okresy • Ograniczyły konkurencyjność GN • Wzmocniły strukturalne źródła zanieczyszczeń środowiskowych
Kontrakt na zakup gazu ziemnego z Rosji	<ul style="list-style-type: none"> • Zabezpieczenie możliwości wzrostu udziału gazu w bilansie energetycznym kraju 	<ul style="list-style-type: none"> • Wymuszony ilościowy udział gazu w bilansie – blokowanie rynku OZE • Osłabienie poziomu bezpieczeństwa energetycznego, presja na dywersyfikację struktury importu – „zagarnięcie” środków z rozwoju efektywności energetycznej i OZE • Zagrożenia środowiskowe w związku z przebiegiem rurociągów • Pogorszenie salda wymiany handlowej z zagranicą • Ograniczenie krajowego rynku pracy w sektorze OZE i efektywności energetycznej
Kontrakty na sprzedaż energii elektrycznej za granicę (w tym w połączeniu z energią z Ukrainy)	<ul style="list-style-type: none"> • Średnioterminowe zwiększenie przychodów sektora energii elektrycznej • Złagodzenie problemów restrukturyzacji – podtrzymanie najgorszych podmiotów 	<ul style="list-style-type: none"> • Finansowanie kosztów rozbudowy mocy połączeń z rynkiem europejskim (TEN) • Straty gospodarcze z powodu podtrzymania życia ekonomicznie nieefektywnych podmiotów, emitowanych zanieczyszczeń środowiska (np. niesprzedanych, bo wyemitowanych jednostek emisji gazów cieplarnianych) • Zagrożenie utratą rynku krajowego w podwójnej wielkości w stosunku do wielkości kontraktów, po ich zakończeniu (ze względu na brak konkurencyjności polskich wytwórców w stosunku do unijnych), import taniej energii – hamowanie procesów wzrostu efektywności wykorzystania energii, hamowanie rozwoju rynków lokalnych i związanego z tym zatrudnienia

<i>Zdarzenie</i>	<i>Efekty pozytywne</i>	<i>Efekty negatywne</i>
Angażowanie wolnych środków przedsiębiorstw energetycznych własności Skarbu Państwa (np. PSE S.A.) w inne niż energetyka dochodowe działania gospodarcze (np. telekomunikację i/lub media) przy jednoczesnym przerzucaniu skutków błędnych decyzji w zakresie gospodarki energetycznej na odbiorców końcowych lub podatnika	<ul style="list-style-type: none"> • Wzrost wartości firm energetycznych przed prywatyzacją 	<ul style="list-style-type: none"> • Transfer części środków publicznych do osób zatrudnionych w przedsiębiorstwach energetycznych w postaci wynagrodzeń i 15% udziału w prywatyzacji • Groźba dwukierunkowego (zmiennego w czasie) wewnętrznego subsydiowania działalności tych przedsiębiorstw na różnych rynkach • Finansowanie kosztów nietrafionych decyzji przez transfer efektów skali z różnych zmonopolizowanych rynków – ograniczanie znaczenia ekologicznych źródeł finansowania (w wyniku internalizacji), ograniczanie rozwoju konkurencji ze strony Państwa • Tworzenie mało przejrzystych struktur decyzyjnych
Nieskuteczna ustawa „termomodernizacyjna”	<ul style="list-style-type: none"> • Jakościowe zwiększenie zainteresowania inwestorów kwestią ochrony cieplnej budynków • Rozwój świadomości energetycznej odbiorców, rozwój systemu audytorskiego • Kształtowanie się struktur finansowania przedsięwzięć redukujących popyt na energię 	<ul style="list-style-type: none"> • Brak skutecznych mechanizmów katalizujących środki komercyjne (np. mechanizmów gwarancyjnych) powoduje odwlekanie masowej termomodernizacji, prowadząc do odbudowy systemów dostaw energii w strukturach i mocach znacząco przekraczających perspektywiczne potrzeby • Koncentracja inwestycji na urządzeniach i systemach dostaw energii prowadzi do „zajęcia” zasobów” w ten sposób traconych dla przedsięwzięć ograniczających zbędny popyt na energię
Zmiana ustawy Prawo energetyczne (05.2000), art. 9.3	<ul style="list-style-type: none"> • Obligatoryjny wzrost udziału OZE i energii produkowanej w skojarzeniu w bilansie 	
Zmiana ustawy Prawo energetyczne (05.2000), art. 45.1a	<ul style="list-style-type: none"> • Podniesienie cen usług dostaw energii elektrycznej – stymulacja oszczędności w użytkowaniu 	<ul style="list-style-type: none"> • Podniesienie cen usług dostaw energii elektrycznej – ograniczenie możliwości inwestowania w poprawę efektywności energetycznej

Źródło: opracowanie własne.

Przemiany ustrojowe w Polsce są powolne. Struktury majątkowe i społeczne istniejące w górnictwie węglowym, energetyce, a także dziedzinach dostarczających do tych sektorów półprodukty, produkty i usługi (na przykład hutnictwo, transport) to części gospodarki narodowej, najsilniej zdeformowane efektami długoletniego funkcjonowania gospodarki planowanej centralnie, doktryny „przewodnictwa klasy robotniczej” i wynikającego z tego swoistego pojęcia rozwoju.

Dynamika zmian, zachodzących w Polsce od 1989 była w znacznej części determinowana przemianami w tych dziedzinach. Wszelkie próby przyspieszania przemian były i są nadal, co najmniej częściowo, kompensowane kontradzianiami zachowawczymi w tych dziedzinach. Jak wynika z przeglądu wybranych zdarzeń (tabela 1), w większości prezentowanych tam przypadków branżowe mechanizmy obronne miały strategicznie, długoterminowo niekorzystne znaczenie. Dominował do rązny interes układu majątkowo-polityczno-społecznego wytworzony w socjalizmie, wykazujący dużą inercję.

Skutkowało to, między innymi, takimi ogólnymi efektami, jak:

- odroczenie prywatyzacji sektorów energetyki, poza najbardziej korzystny okres lat 1993-1997 i obniżenie wartości istniejącego majątku ze względu na procesy zachodzące w gospodarce światowej;
- wzrost presji na utrzymanie monopolu prywatyzowanych podmiotów dla zwiększenia ich bieżącej wartości (przykładowo prywatyzacja łączna elektrociepłowni warszawskich, połączenia elektroenergetycznych przedsiębiorstw dystrybucyjnych, kontrakty długoterminowe);

- opóźnienie procesu liberalizacji elektroenergetyki i gazownictwa o co najmniej 5 lat w wyniku przewlekłej dyskusji na temat prawa energetycznego, a następnie powolnego wydawania przepisów wykonawczych. Prawo to zostało przyjęte w chwili, gdy rynek energetyczny był już praktycznie zablokowany kontraktami długoterminowymi, gazownictwo uzależniło się od jednego, dominującego dostawcy; znamienne jest to, że pierwsze kontrakty długoterminowe zawarto już w roku 1993 (wobec groźby wydania przepisów liberalizujących gospodarkę energetyczną), gdy wydanie przepisu dotyczącego zakupów energii z OZE nastąpiło dopiero pod koniec roku 2000 (dopiero po rewizji prawa energetycznego i w warunkach znaczącej nadwyżki mocy ze źródeł konwencjonalnych);
- realizacja inwestycji odtworzeniowych w elektroenergetyce i ciepłownictwie dla przewymiarowanego systemu dostaw energii i tym samym blokada dostępu dla alternatywnych rozwiązań na zasadach komercyjnych.

Dla ograniczenia powtarzania się takiej sytuacji jest kwestią zasadniczą upublicznienie procesu kształtowania polityki oraz jej „horyzontalna” integracja z innymi politykami branżowymi. Aktywny udział odpowiednio reprezentowanej opinii publicznej zabezpieczyć może przed rozwiązaniami korzystnymi dla branży, ale niekorzystnymi dla szerokich grup odbiorców lub podatników. Integracja (najlepiej publicznie jawna) różnych polityk branżowych prowadzić musi natomiast do zderzenia różnych często interesów, prowadząc do ujawnienia problemów i szansy na korzystne kompromisy.

Trzeba niestety stwierdzić, że nic takiego nie miało miejsca. Proces kształtowania tej polityki był i jest zdominowany udziałem i opiniami „ekspertów” branżowych oraz branżowych związków pracowniczych. Klienci systemu energetycznego, praktycznie rzecz biorąc, byli jedynie informowani o już podjętych decyzjach i rachunkach, które mają płacić. Integracja natomiast polityk branżowych sprowadza się do obiegu dokumentów, a pojawiające się w tym procesie różnice poglądów nie są z reguły ujawniane publicznie. Główne wydarzenia, które aktualnie determinują rozwój gospodarki energetycznej decydowane były w gabinetach ministerialnych i objęte były (i nadal są) klauzulą tajemnicy handlowej. W ten sposób na długie lata (kontrakty długoterminowe sięgają roku 2022) zachowane jest bezpieczeństwo interesów monopoli energetycznych (nie zawsze monopoli naturalnych). W gospodarce energetycznej jest to tym bardziej niekorzystne, że jej podmioty pozostają wciąż w dominującej własności Skarbu Państwa (elektroenergetyka i gazownictwo). Ta struktura własności niesie realną groźbę koncentracji na bieżących korzyściach właścicielskich i ograniczonym zainteresowaniu realizacją interesów publicznych w długoterminowej perspektywie rozwoju zrównoważonego, wymagającej często zgody na przykład na szybką eliminację pewnych podmiotów z życia gospodarczego.

W efekcie, dobrze zorganizowane, zagrożone restrukturyzacją mniejszości branżowe wygrywają swe doraźne interesy kosztem rozproszonej, ale „milczącej” większości, która nie jest odpowiednio reprezentowana w procesie kształtowania polityki energetycznej.

Porównanie jednostkowego wsparcia, które otrzymuje na przykład górnik, ze wsparciem, które otrzymuje rolnik lub pielęgniarka, jednoznacznie prowadzi do wniosku, że na aktualnym etapie ogólnych przemian zachodzących w Polsce, siła pomocy adresowanej do struktur sektora energetycznego jest już wręcz niemoralnie wysoka i coraz mniej akceptowana przez społeczeństwo. Wsparcie to powinno być systematycznie realokowane do innych sektorów, bardziej proprzyszłościowych, takich jak na przykład, usługi na terenach wiejskich (w tym wytwarzanie biomasy energetycznej), usługi zdrowotne, usługi edukacyjne. Wobec takiego zagrożenia nie może dziwić brak otwartego dialogu międzybranżowego, a w szczególności zagrażającego doktrynalnym rozwiązaniom dotyczącym pojęcia bezpieczeństwa energetycznego, stanowiącego podstawowy argument sektorów energetycznych wykorzystywany do obrony własnych interesów.

Założenia polityki energetycznej do roku 2020 nie zawierają przejrzystej definicji pojęcia bezpieczeństwa energetycznego, wynikającej z analizy stanu i organizacji gospodarki, obecnie i w całym rozpatrywanym okresie. Zaprezentowany jest jedynie bardzo generalny opis skutków jego utrzymania. Brak natomiast, jakościowo nawet, skwantyfikowanego opisu stanów gospodarki, których osiągnięcie stanowiłoby zadowalającą realizację tego celu. Uniemożliwia to odpowiednie kształtowanie instytucji sprzyjających realizacji tego celu. Nie ma też możliwości jakiegokolwiek monitoringu bieżącej sytu-

acji i obiektywnej oceny stopnia realizacji tego zasadniczego dla polityki energetycznej celu. Tym samym istnieją warunki do podejmowania decyzji doraźnych, powodowanych niejasnymi, uznaniowymi kryteriami, zależnymi od doraźnych celów gabinetu na bieżąco sprawującego rządu. W przypadku sektora energetycznego jest to sytuacja wysoce wadliwa, ponieważ doraźnie podejmowane decyzje w tym dziale gospodarki skutkują strukturami majątkowymi na okresy 20-, 50-letnie.

Przedstawioną tu opinię wspiera opinia NIK wydana w związku ze sposobem przygotowania przez MG *Założeń polityki energetycznej Polski do 2020 roku*. Trudno bowiem o obiektywizm takiego dokumentu, jeżeli jego finansowanie pochodzi w przeważającej części bezpośrednio od podmiotów sektorów energetycznych.

Opinię o nieprawidłowościach procesów zachodzących w energetyce wspiera również stanowisko prezesa URE w sprawie prywatyzacji tego sektora, który stwierdza:

- *dotychczasowy sposób prowadzenia prywatyzacji sektora energetycznego zupełnie nie uwzględnia odmienności zasad kształtowania cen energii i usług związanych z jej dostawą,*
- *minister skarbu prywatyzuje ten sektor ... nie przeciwdziałając także wygórowanym żądaniom załóg materializujących się z kolei w tzw. pakiecie socjalnym,*
- *niech sektor wytwarzania, za sprawą nakładów inwestorów, rozwija się na ich ryzyko a nie ryzyko odbiorców energii, jak ma to miejsce dotychczas.*⁵

Podsumowanie

Polityka energetyczna kraju jest dokumentem, który nie wyłania się z generalnej strategii rozwoju społeczeństwa i jego gospodarki w sposób zgodny z zasadami rozwoju zrównoważonego. U podstaw tego dokumentu brak jest wizji budowania perspektywicznych wartości i koncentracji dostępnych środków w związku z ich efektywną realizacją. Brak jest również generalnej strategii zwiększania zdolności obywateli do indywidualnego, świadomego i efektywnego podejmowania i kontroli nowych kategorii ryzyka z zakresu gospodarki energetycznej. W związku z tym nie są przekonująco zarysowane procesy przemian instytucjonalnych, niezbędnych dla wsparcia takiego procesu realokacji decyzji w zakresie gospodarki energetycznej.

Przeciwnie, w omawianym dokumencie, w perspektywie do 2020 roku, obowiązuje doktryna dominacji państwa nad wszelkimi sprawami dotyczącymi sektorów energii. Abstrahując od różnych zagrożeń, które takie centralnie i administracyjnie realizowane przeregulowanie niesie w sprawach energetycznych (na przykład aktualna sytuacja w Kalifornii) to w szczególności nie uprawdopodobnia to wzrostu ekologicznie uzasadnionej innowacyjności. Wręcz przeciwnie, sytuacja ta stwarza realne zagrożenie uruchomienia szeregu innowacyjnych inicjatyw, które będą skutecznie oddalać efekty ekologiczne zgodne z zasadami zdefiniowanymi w drugiej polityce ekologicznej. Wobec faktu, że przedsięwzięcia wyartykułowane w założeniach polityki, sprzyjające wdrażaniu strategii rozwoju zrównoważonego albo nie mają przełożenia instytucjonalno-wykonawczego, albo są wdrażane nieskutecznie, albo też proponują działania mocno spóźnione (po wcześniejszym zabezpieczeniu się przed ich skutkami) uznać można, że w tym sensie, omawiana polityka jest innowacyjna antyekologicznie. Jest to szczególnie groźne ze względu na proekologiczną retorykę omawianego dokumentu.

⁵ *Stanowisko w sprawie strategii prywatyzacji sektora energetycznego*, Prezes URE, Warszawa, wrzesień 2000.

2.5.

POLITYKA GOSPODARKI WODNEJ

Janusz Kindler

Wstęp

Zachodzące w Polsce przekształcenia ustrojowe, społeczne i gospodarcze wymagają dostosowania do nich także gospodarki wodnej, zarówno w celu zlikwidowania narosłych w przeszłości nieprawidłowości i opóźnień, jak i nowego ukierunkowania działań podejmowanych w obszarze tego działu gospodarki narodowej. Zasadnicze wytyczne tych działań dobrze określa dokument przedstawiony w marcu 2000 roku na II Światowym Forum Wodnym w Hadze, *Świat bezpieczeństwa wodnego – wizja gospodarowania zasobami wodnymi w XXI wieku w kontekście potrzeb człowieka i środowiska przyrodniczego*. Główne przesłania tego dokumentu, nawiązującego bezpośrednio do koncepcji trwałego i zrównoważonego rozwoju, brzmią następująco:

- systemowe podejście oparte na zasadzie zintegrowanego gospodarowania zasobami wodnymi powinno zastąpić obecną fragmentaryzację działań w tej dziedzinie;
- należy dążyć do powołania instytucji pozwalających na udział przedstawicieli szerokich kręgów społeczeństwa w podejmowaniu decyzji dotyczących gospodarki wodnej;
- zasobami wodnymi należy zarządzać w pełni uwzględniając ich ograniczony charakter;
- należy wprowadzić pełną odpłatność za wodę, a jednocześnie przewidzieć subsydia dla ludności o ograniczonych dochodach;
- woda stanowi dobro podstawowe, które powinno być dostępne dla mniej zasobnych warstw społeczeństwa;
- należy wprowadzić mechanizmy zachęcające do bardziej efektywnego wykorzystania zasobów i wprowadzania odpowiednich zmian technologicznych;
- niezbędna jest innowacyjna polityka, jeśli chodzi o rozwiązania instytucjonalne, technologiczne i finansowe;
- w polityce inwestycyjnej należy łączyć działania prywatnego sektora z inicjatywami społeczności lokalnych;
- rządy powinny ograniczać się do stanowienia regulacji prawnych i tworzenia odpowiednich warunków dla gospodarowania zasobami wodnymi;
- zmiana zachowań, jeśli chodzi o gospodarowanie wodą, powinna objąć najszersze kręgi społeczeństwa – trzeba otwarcie przeciwstawiać się postawom konserwatywnym;
- podstawową zasadą współczesnej gospodarki wodnej jest ochrona ekosystemów zagrożonych przez zanieczyszczenie wód oraz zmiany reżimu hydrologicznego.

Wiele podobnych przesłań pojawia się również w krajowych dokumentach o charakterze strategicznym, począwszy od strategii trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju, poprzez nową politykę ekologiczną państwa, a kończąc na strategii rozwoju gospodarki wodnej.

W niniejszej pracy podjęto próbę odpowiedzi na pytanie, w jakim stopniu dokumenty te stanowią fundament takiego systemu gospodarowania zasobami wodnymi, który pozwalałby na właściwe uwzględnianie celów i uwarunkowań ekologicznych. Inaczej, celem pracy jest próba oceny stopnia ekoinnowacyjności (ekologicznej innowacyjności) tych dokumentów. Oczywiście tak sformułowane zamierzenie wymaga przede wszystkim bliższego określenia, czym są wspomniane wyżej cele i uwarunkowania ekologiczne w kontekście gospodarki wodnej. Następnie konieczne jest ustalenie kryteriów pozwalających na ocenę, w jakim stopniu te cele i uwarunkowania znajdują swoje odbicie w wybranych dokumentach strategicznych określających kierunki rozwoju gospodarki wodnej stanowiącej, zgodnie z postanowieniami Sejmu Rzeczypospolitej, jeden z działów gospodarki narodowej naszego państwa.

Zastanawiając się nad ogólnym znaczeniem pojęcia **działalności innowacyjnej** warto wspomnieć, że według opracowania Rady Ministrów *Polska 2025. Długookresowa strategia trwałego i zrównoważonego rozwoju*, są to *prace związane z przygotowaniem i uruchomieniem wytwarzania nowych lub udoskonalonych materiałów, wyrobów, usług, procesów lub metod, przeznaczonych do wykorzystania w praktyce*. Przez **działania innowacyjne** rozumie się także podnoszenie poziomu edukacji i wykształcenia, rozwój infrastruktury, podnoszenie sprawności służb publicznych, a także działalność standaryzacyjną i normalizacyjną. Tak określone pojęcie i zakres **działalności innowacyjnej** trudno jest jednak bezpośrednio związać z proponowanym pojęciem **innowacyjności ekologicznej** w zakresie gospodarki wodnej.

Cele i uwarunkowania ekologiczne gospodarki wodnej oraz kryteria ich oceny

Gospodarka wodna zajmuje się działaniami związanymi z wykorzystaniem zasobów wodnych do realizacji różnorodnych celów społecznych i gospodarczych, ochroną tych zasobów przed zanieczyszczeniem i utrzymaniem ich „w dobrym stanie ekologicznym” (określenie wprowadzone w dyrektywach Unii Europejskiej) oraz zabezpieczeniem Państwa przed klęskami żywiołowymi powodowanymi okresowym brakiem lub nadmiarem wody (susze i powódzie). Zgodnie z koncepcjami trwałego i zrównoważonego rozwoju, żadne z tych działań nie może prowadzić uszczuplenia zasobów wodnych, zarówno w sensie ilościowym, jak i jakościowym.

Działania wodnogospodarcze są dwojakiego rodzaju. Z jednej strony, możliwa jest zmiana naturalnego rozkładu zasobów wodnych w czasie lub przestrzeni za pomocą określonych przedsięwzięć hydrotechnicznych. Z drugiej zaś, istnieje możliwość podejmowania wielu różnorodnych działań mających na celu racjonalizację i ograniczenia potrzeb wodnych społeczeństwa i gospodarki narodowej. W ostatnim dziesięcioleciu, te ostatnie stanowią wyraźną dominantę działań wodnogospodarczych w krajach gospodarczo rozwiniętych (w krajach rozwijających się jest to zdecydowanie mniej widoczne). Jednak niezależnie od rodzaju działań, zawsze nadrzędnym kryterium decyzji podejmowanych w tym zakresie, powinno być zachowanie zasobów wodnych w stanie umożliwiającym ich dalsze wykorzystywanie przez przyszłe pokolenia. Konieczność myślenia kategoriami odległych horyzontów czasowych stanowi jedna z najbardziej charakterystycznych cech gospodarki wodnej.

Cele i uwarunkowania ekologiczne gospodarki wodnej należy rozpatrywać w ramach trzech następujących obszarów:

1. tworzenia zasobów wodnych w zlewniach rzecznych,
2. wykorzystania zasobów wodnych oraz ich ochrony,
3. zabezpieczenia przed klęskami żywiołowymi związanymi z nadmiarem bądź niedostatkiem wody (powódzie, susze), mającymi bezpośredni związek z, wciąż niewyjaśnionymi do końca, zagrożeniami wynikającymi z globalnych zmian klimatu.

W obszarze pierwszym najważniejsza jest ocena, w jakim stopniu inne niż polityka wodna polityki sektorowe uwzględniają konieczność ochrony procesów związanych z tworzeniem zasobów wodnych (gospodarka przestrzenna, polityka lokalizacyjna, intensywność rolnictwa). Rzecz dotyczy

utrzymania w „dobrym stanie ekologicznym” nie tylko rzek, jezior i mokradeł, lecz również zlewni rzecznych i ekosystemów lądowych, których stan decyduje o przebiegu procesów generujących zarówno zasoby wód podziemnych jak i powierzchniowych. Obszar drugi dotyczy racjonalizacji i kształtowania różnorodnych potrzeb wodnych niezbędnych do zapewnienia odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa ekologicznego człowiekowi i środowisku przyrodniczemu. W tym kontekście, ekosystemów wodnych nie można traktować wyłącznie jako użytkownika wody. Stan tych ekosystemów decyduje również o procesach związanych z utrzymaniem jakości zasobów wodnych na właściwym poziomie. Wreszcie w obszarze trzecim, w zakresie ochrony przed powodzią zasadnicze znaczenie ma polityka lokalizacyjna i dążenie nie tyle do ochrony człowieka przed, zawsze mogącym okresowo wystąpić, nadmiarem wody, lecz do odsunięcia go „na bezpieczną odległość” od rzeki czy jeziora, stanowiących źródło potencjalnych zagrożeń. Okresowe zalewy powodziowe w wielu przypadkach są niezbędne do podtrzymania ekosystemów zarówno wodnych, jak i lądowych. Dążenia do całkowitego wyeliminowania tych zalewów często spotyka się z uzasadnioną krytyką ze strony ekologów. Możliwości zapobiegania suszom są bardziej ograniczone, ale należy co najmniej dysponować jasno sprecyzowanymi wytycznymi, jakie działania należy podejmować w przypadku wystąpienia takich zagrożeń.

Sprecyzowanie kryteriów oceny, w jakim stopniu dokumenty strategiczne gospodarki wodnej uwzględniają cele i uwarunkowania ekologiczne, inaczej stopnia ich ekologicznej innowacyjności, nie jest łatwym zadaniem. Na podstawie analizy publikacji poświęconych temu zagadnieniu¹ oraz własnych doświadczeń autora, w niniejszym artykule przyjęto sześć następujących kryteriów:

1. Priorytet dla działań mających na celu ochronę wód powierzchniowych i podziemnych przed zanieczyszczeniem.
2. Uznanie konieczności wdrażania nowych, ekonomicznie efektywnych, metod i procesów pozwalających na zmniejszenie wodochłonności gospodarki komunalnej, przemysłu i rolnictwa.
3. W działaniach mających na celu dostosowanie czasowo-przestrzennego rozkładu zasobów wodnych do potrzeb działalności gospodarczej, uznanie priorytetu zachowania i ochrony ekosystemów wodnych, jak również związanych z gospodarką wodną ekosystemów lądowych.
4. W działaniach inwestycyjnych gospodarki wodnej, wyraźne określenie roli i znaczenia ocen oddziaływania na środowisko (OOS).
5. Stopień uwzględniania uwarunkowań ekologicznych w działaniach podejmowanych dla zabezpieczenia kraju przed ekstremalnymi zjawiskami hydrologicznymi – powodzią i suszami.
6. Promocja edukacji ekologicznej w nawiązaniu do zagadnień gospodarowania zasobami wodnymi na wszystkich poziomach nauczania.

Polska 2025. Długookresowa strategia trwałego i zrównoważonego rozwoju²

Dokument ten z założenia ma charakter kierunkowy, a rozwiązania szczegółowe mają być określone w strategiach średnio- i krótkookresowych, w planach i programach sektorowych oraz w polityce realizowanej przez rząd. Podstawę strategii stanowi zasada trwałego i zrównoważonego rozwoju, będąca jedną z zasad określonych zarówno przez Konstytucję RP, jak i traktaty Unii Europejskiej. Dokument uznaje, że zasoby wodne są jednym z głównych elementów środowiska kraju, a ich szeroko rozumiana ochrona stanowić powinna jeden z głównych celów strategii gospodarki wodnej w Polsce. Wysoka jakość środowiska naturalnego oznacza czystość i obfitość zasobów wód powierzchniowych i podziemnych, utrzymywana dzięki sukcesywnemu ograniczaniu i oczyszczaniu odprowadzanych do

¹ J.S. Gladwell, *Sustainability Criteria for Water Resource Systems, prepared by the Working Group of UNESCO/IHP IV Projects M-4.3*, Cambridge University Press, 1997; A. Rieu-Clarke, *Reflections on the Normative Prescription of Sustainable Development in Recent Transboundary Water Treaty Practice*, „Water International” 2000 Vol. 25, No. 4.

² *Polska 2025. Długookresowa strategia trwałego i zrównoważonego rozwoju*, Rządowe Centrum Studiów Strategicznych przy współpracy Ministerstwa Środowiska, Warszawa, czerwiec 2000.

nich ścieków (kryterium 1). Do roku 2025 przewiduje się, że rzeki, jeziora, zbiorniki wód podziemnych oraz przybrzeżne akweny Morza Bałtyckiego uzyskają stan czystości (według wskaźników fizykochemicznych, biologicznych i ekologicznych) zgodny z planowanym sposobem ich użytkowania oraz potrzebami związanymi z ich funkcjami ekologicznymi. Znacznie rozbudowana ma być retencja wodna, szczególnie „mała retencja” oraz systemy ochrony przed klęskami żywiołowymi – powodzią i suszą.

Zasadnicze znaczenie dla poprawy czystości wód w Polsce będzie miała restrukturyzacja tradycyjnych dziedzin przemysłu. Nastąpi ograniczenie działalności w dziedzinach najbardziej uciążliwych dla środowiska wodnego, na obszarach o często występujących naturalnych brakach wody, a także nastąpi rozwój małych i średnich zakładów przemysłowych dostosowanych do potrzeb i możliwości lokalnych. Do roku 2025 powinny być osiągnięte wskaźniki wodochłonności produkcji przemysłowej w Polsce (na 1000 USD PKB) nie odbiegające od tych, jakie w tym samym czasie będą uzyskiwane w innych krajach Unii Europejskiej i OECD (kryterium 2). Sprawne systemy kanalizacyjne, kierujące ścieki do lokalnych lub grupowych oczyszczalni ścieków, w tym obiektów z podwyższonym usuwaniem biogenów, powstaną we wszystkich miastach i osiedlach liczących więcej niż 2000 mieszkańców przeliczeniowych, a na pozostałych terenach zapewnione zostanie stosowanie indywidualnych i skutecznych metod oczyszczania ścieków bytowych.

Przewiduje się zachowanie naturalnych zbiorników wodnych, takich jak tereny podmokłe i nieuregulowane ciek wodne, głównie w ramach działań mających na celu ochronę różnorodności biologicznej (kryterium 3). Ważnym zadaniem jest również ochrona wód powierzchniowych i morskich przed eutrofizacją. Dotyczy to w pierwszej kolejności pojezierzy, obszarów przyrody chronionej oraz podatnych na eutrofizację wód Zatoki Gdańskiej, Zalewu Szczecińskiego, Zalewu Wiślanego, w tym realizacja programów w zakresie zapobiegania zanieczyszczeniom wód azotanami ze źródeł rolniczych. Dzięki restrukturyzacji sektora węglowego, wody Górnej Wisły i Górnej Odry nie będą zanieczyszczane zasolonymi wodami pochodzenia kopalnianego.

Generalnie dokument stwierdza, że najważniejszym priorytetem jest edukacja (kryterium 6) oraz rozwój nauki i B+R. Biorąc pod uwagę, że obecnie nakłady krajowe brutto w sferze B+R na 1 badacza w Polsce odpowiadają około 25% średniej Unii Europejskiej i są trzy razy mniejsze niż w Czechach, a dziesięć razy mniejsze niż w Niemczech, sytuacja wymaga tu zasadniczej poprawy, między innymi również w zakresie gospodarki wodnej. Wciąż niski poziom PKB w przeliczeniu na 1 mieszkańca stanowi zasadniczą przeszkodę w pokonywaniu tych trudności.

Szczególnie ciekawym w kontekście niniejszej pracy, jest Aneks 3 poświęcony proponowanym miernikom oceny jakości życia. Zamiast wskaźników syntetycznych (zagregowanych), proponuje się wskaźniki cząstkowe charakteryzujące sytuacje w wybranych obszarach życia społecznego. Systematyczna analiza tych wskaźników, zarówno w czasie, jak i przekrojach regionalnych, będzie dawała odpowiedź na pytanie, czy i jak są realizowane przyjęte w dokumencie cele strategiczne. Bezpośrednio gospodarki wodnej dotyczą następujące wskaźniki:

- udział nakładów na gospodarkę wodną w PKB,
- ładunki zanieczyszczeń odprowadzanych do wód powierzchniowych i podziemnych,
- procent ścieków nie podlegających oczyszczeniu.

Omawiany dokument nie omawia roli i znaczenia ocen oddziaływania na środowisko (kryterium 4) oraz uwarunkowań ekologicznych w działaniach podejmowanych dla ochrony kraju przed klęskami żywiołowymi – suszami i powodzią (kryterium 5). Jednak biorąc pod uwagę, że dokument dotyczy strategii trwałego i zrównoważonego rozwoju całego kraju i wszystkich sektorów gospodarczych, sprawom gospodarowania zasobami wodnymi poświęcono w nim więcej uwagi niż można było się spodziewać. Sposób ujęcia tych spraw należy uznać za ekologicznie innowacyjny, w znaczeniu wcześniej podanej definicji tego określenia.

II Polityka ekologiczna państwa³

Interesującym źródłem umożliwiającym wyrobienie sobie poglądu na uwarunkowania ekologiczne gospodarki wodnej Polski w różnych horyzontach czasowych jest projekt nowej polityki ekologicznej państwa z 2000 roku. Głównym celem tej polityki jest zapewnienie **bezpieczeństwa ekologicznego** społeczeństwa polskiego w XXI wieku oraz stworzenie podstaw do opracowania i realizacji strategii zrównoważonego rozwoju kraju. Równie silnym wątkiem nowej polityki ekologicznej jest zapewnienie bezpieczeństwa chemicznego, biologicznego i obywatelskiego.

W omawianym dokumencie podkreśla się, że proces integracji z Unią Europejską będzie stanowił najbardziej istotne wsparcie działań służących osiągnięciu głównych celów nowej polityki ekologicznej. Zakłada się trzy etapy osiągania tych celów, a mianowicie: etap realizacji celów krótkookresowych w trakcie ubiegania się o członkostwo w Unii Europejskiej (2000-2002), etap realizacji programów dostosowawczych w pierwszym okresie członkostwa w Unii (2003-2010), oraz etap realizacji celów długookresowych określonych w wyżej wspomnianym dokumencie Rady Ministrów *POLSKA 2025. Długookresowa strategia trwałego i zrównoważonego rozwoju*, opracowanego w 2000 roku przez Rządowe Centrum Studiów Strategicznych przy współpracy Ministerstwa Środowiska.

Podstawowe cele długookresowe polityki ekologicznej związane się z perspektywiczną wizją zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego kraju, a w tym gospodarki wodnej, określono w następujący sposób:

- doprowadzenie do ugruntowania konstytucyjnej zasady zrównoważonego rozwoju jako trwałej podstawy polityki gospodarczej i społecznej państwa, organów samorządowych oraz instytucji społecznych i obywateli, zarówno poprzez odpowiednie działania polityczne, prawno-administracyjne, organizacyjne i poprzez szeroką i aktywną edukację ekologiczną (kryterium 6), sprzyjającą kształtowaniu proekologicznych postaw i zachowań;
- utrwalenie zasady skutecznej kontroli państwa nad strategicznymi zasobami przyrodniczymi (wody, lasy, surowce mineralne);
- pełna integracja polityki ekologicznej z politykami sektorowymi, polityką przestrzenną i regionalną oraz polityką konsumencką, poprzez odpowiednią modyfikację istniejących programów sektorowych lub też opracowanie nowych programów pozwalających na bardziej skuteczną realizację zasad zrównoważonego rozwoju kraju;
- dokonanie gruntownej przebudowy modelu produkcji i konsumpcji w kierunku poprawy efektywności energetycznej i surowcowej oraz minimalizacji negatywnego oddziaływania na zdrowie i środowisko wszelkich form działalności gospodarczej i rozwoju cywilizacyjnego (kryterium 2);
- wypracowanie mechanizmów reagowania na nowe wyzwania w dziedzinie ochrony środowiska, pojawiające się w wyniku stosowania nowych technik i technologii;
- rezygnacja, w oparciu o zasadę przezorności, z niektórych osiągnięć nauki i techniki, które mogłyby wywołać negatywne oddziaływanie na środowisko (na przykład z niektórych biotechnologii);
- maksymalnie możliwa odbudowa zniszczeń zaistniałych w środowisku przyrodniczym i stworzenie systemu zabezpieczającego przed ich ponownym powstawaniem (np. na skutek niedomagań mechanizmów rynkowych);
- utrzymanie i ochrona istniejących ekosystemów (w tym naturalnych siedlisk zwierząt i roślin) o cennych wartościach przyrodniczych i kulturowych, a także innych obszarów o dużym znaczeniu ekologicznym (kryterium 3);

³ II Polityka ekologiczna państwa, Ministerstwo Środowiska, Warszawa, czerwiec 2000.

- zachowanie odpowiednich obszarów, zwłaszcza obszarów o wysokich walorach turystyczno-rekreacyjnych, jako bazy dla efektywnego wypoczynku ludności;
- renaturalizacja obszarów przyrodniczo cennych;
- efektywny wzrost wartości produkcji w rolnictwie i leśnictwie poprzez lepsze wykorzystanie biologicznego potencjału rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej oraz poprzez podnoszenie technologicznej i ekologiczno-zdrowotnej jakości produktów, przy jednoczesnym przeciwdziałaniu nadmiernej intensywności procesów produkcyjnych oraz intensywności stosowanych metod uprawy i hodowli, która mogłaby zagrażać zachowaniu różnorodności biologicznej.

Wymienione powyżej cele należy traktować jako podstawę wszelkich bardziej szczegółowych rozważań dotyczących ekologicznych uwarunkowań i wymagań w zakresie gospodarowania zasobami wodnymi w naszym kraju.

Racjonalizacja i kształtowanie potrzeb wodnych

Wśród celów nowej polityki ekologicznej w sferze racjonalnego użytkowania zasobów naturalnych, pierwsze miejsce zajmują zadania racjonalizacji użytkowania wody w przemyśle, gospodarce komunalnej i rolnictwie (kryterium 2). Podkreśla się konieczność zmniejszenia zapotrzebowania na wodę dzięki zastosowaniu najlepszych dostępnych technik produkcji przemysłowej oraz najlepszych dostępnych praktyk rolniczych i ograniczenia w ten sposób ładunków zanieczyszczeń. Konieczne jest również dalsze ograniczanie strat w komunalnych systemach rozprowadzania wody. W krajach gospodarczo bardziej rozwiniętych, racjonalizacja i kształtowanie potrzeb wodnych mają zdecydowanie priorytet nad zadaniami podejmowanymi dla powiększania zasobów dyspozycyjnych (nowe zbiorniki retencyjne, kanały przerzutowe).

Podstawowymi instrumentami stymulującymi racjonalizację użytkowania wody oraz zmniejszenie ładunków ścieków odprowadzanych do wód i gleby powinny być ceny wody i opłaty za odprowadzenie ścieków. Ceny i opłaty powinny odzwierciedlać realną wartość wody, uwzględniając w pełni zadania związane z utrzymaniem we właściwym stanie ekosystemów wodnych. Są to założenia odpowiadające tzw. zasadom dublińskim⁴ i nowej ramowej dyrektywie wodnej Unii Europejskiej⁵.

Celem wdrożenia tych założeń, w perspektywie krótkookresowej (do 2002 roku) przewiduje się zorganizowanie kontroli użytkowania wody przez wprowadzenie wskaźników wodochłonności oraz rozpoczęcie prac nad normowaniem zużycia wody. W perspektywie średniookresowej (do 2010 roku) przewiduje się wprowadzenie normatywów zużycia wody w gospodarce komunalnej i najbardziej wodochłonnych gałęziach produkcji w oparciu o zasadę stosowania najlepszych dostępnych technik (BAT). Ogólnie, w najbliższych dziesięciu latach przewiduje się zmniejszenie wodochłonności produkcji o 50% w stosunku do stanu w 1990 roku (w przeliczeniu na PKB i wartość sprzedaną w przemyśle). W perspektywie długookresowej (do 2025 roku) ma nastąpić pełne wdrożenie zasad zrównoważonej produkcji i użytkowania wody. Wskaźniki zużycia na jednego mieszkańca nie powinny przekraczać średnich wartości dla państw OECD (kryterium 2).

Dla racjonalizacji potrzeb wodnych i zmniejszenia wodochłonności gospodarki narodowej zasadnicze znaczenie będą miały działania podejmowane dla racjonalizacji użytkowania innych niż woda zasobów naturalnych. Korzystne w tej mierze będzie zmniejszenie materiałochłonności i odpado-wości produkcji. Zasadnicze znaczenie będzie miało zmniejszenie energochłonności gospodarki, przewidujące w perspektywie 2025 roku ograniczenie zużycia energii na jednostkę PKB o 50% w stosunku do 2000 roku. W zakresie wykorzystania gleb, racjonalności ekonomicznej powinna towarzyszyć racjonalność ekologiczna. Konieczne będzie wyeliminowanie procesów degradacji gleb spowodowanych niewłaściwą agrotechniką (w tym niewłaściwie wykonanymi melioracjami rolnymi), szczególnie na terenach podatnych na erozję, wokół cieków i zbiorników wodnych. Istotne dla zachowania zasobów wodnych będzie wzbogacanie i racjonalna eksploatacja zasobów leśnych. Miedzy

⁴ Materiały z międzynarodowej konferencji *Water and Environment*, Dublin 1992.

⁵ *Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of establishing a framework for Community action in the field of water policy.*

innymi dotyczy to restytucji i ochrony lasów łęgowych, a także zachowanie w stanie naturalnym śródleśnych bagien, trzęsawisk i mokradeł.

Poprawa stosunków wodnych i jakości wód

W tym zakresie nowa polityka ekologiczna państwa przewiduje istotną zmianę podejścia do gospodarowania zasobami wodnymi. Gospodarka komunalna (woda do picia), przemysł (woda technologiczna), energetyka (wody chłodnicze), rolnictwo (nawadnianie) i turystyka (woda do kąpieli) są zależne od dostępności wody o odpowiedniej jakości i w wystarczających ilościach, jednocześnie zaś są głównymi sprawcami zanieczyszczenia wody. Polityka ekologiczna państwa jest więc ukierunkowana przede wszystkim na zapobieganie zanieczyszczeniu wód powierzchniowych, podziemnych i morskich (kryterium 1). Ponadto należy dążyć do przywrócenia wodom podziemnym i powierzchniowym „dobrego stanu ekologicznego”⁶, co pozwoli na zapewnienie między innymi odpowiednich źródeł poboru wody pitnej.

Poza poprawą jakości zasobów wodnych i restrukturyzacją poboru wody na cele użytkowych, strategiczne kierunki działania przewidują realizację zbiorników retencyjnych i małej retencji dla wyrównania przepływów i ochrony przed powodzią, zachowanie naturalnych zbiorników retencyjnych takich jak tereny podmokłe i nieuregulowane cieki wodne, ochronę wód powierzchniowych i morskich przed eutrofizacją, oraz ochronę wód powierzchniowych przed zasoleniem wodami kopalnianymi.

Do priorytetów krótkookresowych (lata 2000-2002) należą między innymi: przygotowanie strategii wodnej, wdrożenie zmodernizowanego systemu monitoringu emisji zanieczyszczeń i jakości wód w nawiązaniu do standardów Unii Europejskiej, osiągnięcie istotnej poprawy w zakresie ochrony przeciwpowodziowej, wprowadzenie systemu pozwoleń zintegrowanych, zakończenie prac nad nową ustawą Prawo Wodne, oraz zakończenie reformy zarządzania państwem w sferze gospodarki wodnej. W perspektywie roku 2010 (cele średniookresowe) należy doprowadzić do całkowitego wyeliminowania zrzutów ścieków nie oczyszczonych z miast i zakładów przemysłowych. Ładunki zanieczyszczeń odprowadzane przez przemysł, gospodarkę komunalną i rolnictwo mają w stosunku do 1990 roku ulec zmniejszeniu odpowiednio o 50%, 30% i 30%. Zapotrzebowanie na wodę pitną o jakości zgodnej ze standardami obowiązującymi w Unii Europejskiej ma być całkowicie zaspokojone już w 2010 roku. Przewiduje się również zakończenie realizacji programu ODRA-2006, co powinno być uzupełnione podobnymi pracami, jeśli chodzi o Wisłę i całe jej dorzecze.

W okresie perspektywicznym (lata 2010-2025) przewiduje się wyposażenie wszystkich miast o równoważnej liczbie mieszkańców powyżej 10000 w oczyszczalnię ścieków z podwyższonym usuwaniem związków biogenych. W ok. 50 mniejszych aglomeracjach mają być zakończone prace związane z budową nowych systemów kanalizacyjnych i oczyszczalni ścieków. Ponadto do roku 2015, około 820 miast i osiedli o równoważnej liczbie mieszkańców powyżej 2000 zostanie zgodnie z wymaganiami Unii Europejskiej wyposażone w systemy kanalizacyjne i oczyszczalnię ścieków. W przemyśle emisja zanieczyszczeń osiągnie pełną zgodność ze standardami krajowymi i unijnymi. Problem zanieczyszczeń wód powierzchniowych i podziemnych związkami biogenymi pochodzenia rolniczego (przede wszystkim azotany) będzie całkowicie rozwiązany.

Nadzwyczajne zagrożenia

Nadzwyczajne zagrożenia obejmują skutki dla środowiska wodnego w wyniku awarii przemysłowych i transportowych z udziałem niebezpiecznych substancji chemicznych, a także klęsk żywiołowych takich jak powódzie i susze. Zgodnie z zasadą przezorności celem polityki ekologicznej państwa jest eliminowanie lub zmniejszanie nadzwyczajnych zagrożeń środowiska wodnego, a także doskonalenie istniejących systemów ratowniczych na wypadek zaistnienia awarii i klęsk żywiołowych. Problemy powodzi i susz nie są bezpośrednio rozpatrywane w ramach polityki ekologicznej państwa (kryterium 5). Pojawia się tu jednak cały szereg zaleceń ogólnych, mających istotne znaczenie dla tej

⁶ Ibidem.

problematyki. Obejmują one sporządzenie ocen ryzyka, wojewódzkich planów zarządzania ryzykiem i planów operacyjno-ratowniczych dla wszystkich gmin. Ponadto przewiduje się opracowanie programów informowania społeczeństwa o nadzwyczajnych zagrożeniach i edukacji w tym zakresie, obejmujących działania na szczeblu lokalnym, wojewódzkim i krajowym. W perspektywie roku 2025, stopień nadzwyczajnych zagrożeń nie powinien przekraczać średnich wskaźników dla krajów OECD.

Narzędzia i instrumenty niezbędne do realizacji ekoinnowacyjnej wizji gospodarki wodnej

Realizacja wszelkich planów, polityk czy wizji wymaga dysponowania zestawem odpowiednich narzędzi i instrumentów. Podstawowe znaczenie ma stworzenie nowoczesnego i spójnego wewnętrznie systemu prawa ochrony środowiska oraz prawa wodnego. W tym zakresie do zadań krótkookresowych (do 2002 roku) zaliczono uchwalenie nowej ustawy Prawo Wodne oraz projektowanej ustawy o zaopatrzeniu w wodę i odprowadzeniu ścieków, które mają zapewnić pełne dostosowanie się do wymagań Unii Europejskiej w dziedzinie gospodarki wodnej i ochrony wód przed zanieczyszczeniem. Między innymi, dotyczy to zarządzania opartego na systemie zlewniowym, właściwego funkcjonowania monitoringu wód powierzchniowych i podziemnych, stosowania prawidłowych metod analizy wody i ścieków, oraz ochrony wód przed zanieczyszczeniami obszarowymi pochodzenia rolniczego.

II Polityka ekologiczna państwa właściwie uwzględnia cele i uwarunkowania ekologiczne gospodarki wodnej. Szczególnie znaczący jest generalny układ tego dokumentu. W pierwszym rzędzie omawia się problemy zmniejszania wodochłonności gospodarki komunalnej, przemysłu i rolnictwa, a dopiero w dalszych częściach przechodzi się do spraw związanych, między innymi, z technicznymi działaniami podejmowanymi dla zwiększania dyspozycyjności zasobów. Stopień szczegółowości tego dokumentu jest różny z punktu widzenia poszczególnych kryteriów wprowadzonych w niniejszym artykule, lecz biorąc pod uwagę jego ogólny charakter nie jest to zaskakujące.

Strategia gospodarki wodnej Polski (projekt)

Strategia gospodarki wodnej Polski (dalej zwana Strategią) z 2000 roku jest ostatnią wersją projektu tego dokumentu opracowaną w Departamencie Gospodarki Wodnej byłego Ministerstwa Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa. W opracowaniu wykorzystano wcześniejsze studium: *Strategia gospodarki wodnej w Polsce*, wykonane w 1997 roku przez „Hydroprojekt” Sp. z o.o. przy współudziale Zespołu Konsultacyjnego Strategii powołanego przez ministra ochrony środowiska. W pracach zespołu brał udział autor niniejszego opracowania.

Strategia ma charakter dokumentu międzyresortowego, ponieważ w resorcie ochrony środowiska pozostaje tylko część problematyki gospodarki wodnej. Poza właściwościami tego resortu znajdują się zagadnienia zaopatrzenia w wodę i kanalizacji miast, wodociągów i sanitacji wsi, melioracji wodnych na użytkach rolnych, obwałowania przeciwpowodziowe i regulacja mniejszych rzek, jak również gospodarka rybna na wodach śródlądowych. Do realizacji strategii konieczne są równoczesne działania w sektorze rolnictwa, gospodarki, w tym gospodarki morskiej i transportu, w powiązaniu z regionalnymi, wojewódzkimi i perspektywicznymi planami zagospodarowania przestrzennego oraz długofalowymi założeniami polityki społeczno-gospodarczej. Taka fragmentaryzacja odpowiedzialności za gospodarowanie zasobami wodnymi bynajmniej nie sprzyja realizacji współczesnych koncepcji zintegrowanego gospodarowania zasobami wodnymi.

Kolejne projekty Strategii były przedmiotem uzgodnień międzyresortowych, między innymi w ramach posiedzeń Rządowej Komisji do spraw Rozwoju, zainteresowanych komitetów naukowych PAN oraz Konwentu Wojewodów. Po dokonaniu ostatecznych uzgodnień dokument powinien zostać przyjęty przez Radę Ministrów, stając się wytyczną skoordynowanych działań strategicznych instytucji rządowych i samorządowych w obszarze szeroko rozumianej gospodarki wodnej.

Ostatni projekt tego dokumentu stwierdza, że przez gospodarowanie zasobami wodnymi należy rozumieć *sprawnie działający system infrastrukturalno-przyrodniczy pozwalający na zaspokojenie potrzeb społecznych związanych z zasobami wodnymi, zarówno obecnych, jak i przyszłych pokoleń, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych*. Zakłada się, że mamy tu do czynienia z *dwoma równorzędnymi i jednocześnie sprzecznymi celami gospodarowania wodami, które muszą być osiągnęte poprzez kompromis pomiędzy zaspokojeniem potrzeb związanych z zasobami wodnymi, warunkującymi postęp cywilizacyjny i gospodarczy, a ochroną tych zasobów i związanych z nimi ekosystemów, będącą podstawowym warunkiem zachowania trwałości procesów przyrodniczych*. Podobne stwierdzenia budzą wątpliwości z punktu widzenia ich zgodności z koncepcjami trwałego i zrównoważonego rozwoju, które wyraźnie podkreślają jedność obydwu wyżej wspomnianych celów. Realizacja tych celów nie powinna się w żadnym przypadku wykluczać, a raczej wzajemnie wzmocniać i uzupełniać (kryterium 1).

Ostatnia wersja projektu Strategii ustala trzy kategorie celów, a mianowicie: cele nadrzędne, cele pierwszego rzędu i cele drugiego rzędu. Cele nadrzędne związane są z ochroną życia i zdrowia ludzi, obejmując zaopatrzenie ludności w wodę pitną, zachowanie lub przywrócenie dobrego stanu wód powierzchniowych i podziemnych (kryterium 1) oraz związanych z nimi ekosystemów istotnych dla kształtowania jakości wód (kryterium 3) oraz ochronę przeciwpowodziową (kryterium 5). Cele pierwszego rzędu obejmują zaopatrzenie w wodę gospodarki, stworzenie właściwych warunków dla rekreacji i sportów wodnych, oczyszczanie ścieków i ograniczenie szkód powodziowych. Wreszcie cele drugiego rzędu dotyczą poboru wód i zrzutu oczyszczonych ścieków z działalności gospodarczej (nie ujętych celami wyższej kategorii), rozwoju energetyki wodnej i zapewnienia warunków dla transportu wodnego.

Tak zaproponowana hierarchia celów ma stanowić podstawę dla ustalenia zasad pierwszeństwa w udzielaniu pozwoleń wodno-prawnych. W pracach planistycznych, dla których podstawową jednostką przestrzenną jest zlewnia rzeczna, przewiduje się szerokie stosowanie strategicznych ocen oddziaływania na środowisko (kryterium 4).

Projekt *Strategii gospodarki wodnej Polski*, który powinien uwzględniać cele i uwarunkowania ekologiczne tego działu gospodarki narodowej w większym stopniu niż dwa wcześniej omówione dokumenty strategiczne, nie jest w pełni satysfakcjonujący z punktu widzenia kryteriów przyjętych w niniejszym artykule. Jest to szczególnie widoczne w porównaniu z postanowieniami Ramowej Dyrektywy Wodnej Unii Europejskiej przyjętej w 2001 roku. W dyrektywie tej, dotyczącej niemal całkowicie problemów ochrony wód przed zanieczyszczeniem, cele i uwarunkowania ekologiczne są podane znacznie bardziej szczegółowo i bardziej eksponowane niż w projekcie *Strategii gospodarki wodnej Polski*.

Podsumowanie

Oceniając, w jakim stopniu dokumenty strategiczne gospodarki wodnej uwzględniają cele i uwarunkowania ekologiczne – oceniając poziom ich „ekologicznej innowacyjności” – należy wyróżnić dwa rodzaje tych uwarunkowań.

Pierwsza grupa uwarunkowań dotyczących różnych czynników zewnętrznych w stosunku do gospodarki wodnej, a w znacznej mierze decydujących o jej losach. Są to przede wszystkim czynniki demograficzne, technologiczne, ekonomiczne, społeczne oraz instytucjonalne. Uwarunkowania demograficzne są stosunkowo słabe i w tym zakresie, poza starzeniem się społeczeństwa, nie należy spodziewać się wielkich zmian. Rozwój techniczny i nowe technologie na pewno pozwolą na bardziej efektywne użytkowanie wód i zmniejszenie ilości wód ściekowych (kryterium 2). Czynniki ekonomiczne i społeczne są chyba najważniejsze. One będą w znacznym stopniu decydowały w jakim horyzoncie czasowym Polska będzie w stanie sprostać wymaganiom związanym z członkostwem w Unii Europejskiej, między innymi wymaganiami o charakterze, ogólnie mówiąc, ekologicznym. Wreszcie rozwiązania instytucjonalne – organizacja, prawo i zarządzanie; będą miały niewątpliwie ważne znaczenie. Od nich w znacznym stopniu będą zależały możliwości prawdziwie efektywnego wykorzystywania zasobów wodnych zgodnie z zasadami rozwoju zrównoważonego.

Szczególnie istotne znaczenie dla ekoinnowacyjnego gospodarowania zasobami wodnymi będzie miała transformacja rolnictwa. Obecnie w Polsce ten sektor wytwarza poniżej 5% PKB, zatrudniając około 25% siły roboczej. Średnia powierzchnia gospodarstwa rolnego w Polsce wynosi 8 hektarów. Wraz z rozwojem sektora usług poziom zatrudnienia w rolnictwie niewątpliwie zmaleje, a w rolnictwie mogą zacząć pojawiać się na dużą skalę wielkoobszarowe gospodarstwa nastawione na intensywną produkcję roślinną. W tym przypadku zasadnicze znaczenie dla ochrony wód (kryterium 1) będzie miała polityka rolna państwa i jej uregulowania, dotyczące spraw związanych z chemizacją rolnictwa (zagrożenie zanieczyszczeniami obszarowymi pochodzenia rolniczego).

Na ile gospodarka wodna w rolnictwie dotyczyć będzie nawadniania upraw rolnych trudno przewidzieć, aczkolwiek w strefie klimatu umiarkowanego (Anglia, Niemcy, Szwecja, Dania, Finlandia, Czechy i Słowacja) już dzisiaj obserwuje się szybki rozwój nawodnień rolnych celem stabilizacji produkcji rolnej. Natomiast zintegrowane gospodarowanie zasobami gruntu i zasobami wodnymi będzie na pewno coraz bardziej istotne w dążeniach do praktycznej realizacji idei trwałego rozwoju zlewni rzecznych.

Kolejna grupa zewnętrznych uwarunkowań gospodarki wodnej, dotyczy finansowania tego działu gospodarki narodowej. Chociaż celem jest osiągnięcie w miarę możliwości jak najwyższego poziomu samofinansowania, zaangażowanie budżetu państwa w realizację inwestycji o charakterze ogólnokrajowym jest nieuniknione, szczególnie jeśli chodzi o najbliższe 15-20 lat. Aby sprostać wymaganiom dyrektyw Unii Europejskiej w zakresie ochrony wód przed zanieczyszczeniem (kryterium 1), niezbędne nakłady inwestycyjne w najbliższych piętnastu latach są oceniane w Polsce na około 13 miliardów USD. Ta kwota dotyczy tylko zaopatrzenia w wodę, systemów kanalizacyjnych i oczyszczania ścieków, bez inwestycji zbiornikowych, przedsięwzięć przeciwpowodziowych i innych działań wchodzących w zakres zintegrowanej gospodarki wodnej

Druga grupa uwarunkowań ekologicznych – ekoinnowacyjności ekologicznej – bezpośrednio związanych z gospodarowaniem zasobami wodnymi, jest szczególnie związana z wzmiankowaną powyżej Ramową Dyrektywą Wodną Unii Europejskiej. Jej podstawą są zasady ekorozwoju, pomocniczości, płatności za wodę i odprowadzenie ścieków oraz wczesnego podejmowania działań zapobiegawczych. Bardzo eksponowana w dyrektywie jest ochrona ekosystemów wodnych (zdrowy ekosystem równa się zdrowy człowiek). To podejście będzie wymagało zmiany programów monitorowania jakości wód. Konieczne będzie uzupełnienie fizycznych i chemicznych charakterystyk jakości wody wskaźnikami biologicznymi określającymi stan ekosystemów. Dyrektywa postuluje jednoczesne korzystanie z emisyjnych norm jakości wody oraz norm imisyjnych (docelowe klasy jakości wód), co niewątpliwie będzie przedmiotem wielu dociekań w poszukiwaniu najbardziej efektywnych rozwiązań w zakresie ochrony wód przed zanieczyszczeniem (kryterium 1).

Nowa Ramowa Dyrektywa Wodna Unii Europejskiej przewiduje, że dla każdej z wydzielonych zlewni konieczne będzie opracowanie planów wodnogospodarczych oraz ich aktualizacja co sześć lat. Problematyka planowania wodno-gospodarczego, a w tym zasady opracowywania warunków użytkowania wody w zlewni, będą miały szczególne znaczenie dla dalszego rozwoju gospodarki wodnej. W procesie planowania, istotne miejsce będą zajmowały takie zagadnienia jak adaptacja istniejących obiektów do nowych zadań, bardziej efektywne użytkowanie zasobów wodnych, oraz kształtowanie i racjonalizacja potrzeb wodnych (kryterium 2). Plany nie będą ograniczały się do programu inwestycyjnego. Celem będzie określenie zadań strategicznych zarówno inwestycyjnych jak i pozainwestycyjnych, wraz z całym instrumentarium umożliwiającym ich rzeczywistą realizację.

Sprawą, która niewątpliwie będzie nabierała aktualności w miarę upływu czasu, jest również modernizacja i rekonstrukcja systemów infrastruktury wodnogospodarczej. Wiele z nich powstało w początkach drugiej połowy ubiegłego wieku i niezawodność ich działania będzie pozostawiała coraz więcej do życzenia. W tym przypadku analizy techniczno-ekonomiczne wspomagające wyznaczenie najbardziej racjonalnych rozwiązań będą na pewno stanowiły przedmiot wielu rozważań. Wydaje się generalnie, że stosunkowo mniej miejsca będzie się poświęcało nowym rozwiązaniom. Głównym problemem będzie jak najbardziej efektywne wykorzystywanie urządzeń i obiektów już istniejących oraz możliwie najtańsze sposoby utrzymania sprawności ich działania.

W zasadzie panuje pełna zgodność, że jednym z najbardziej istotnych czynników umożliwiających praktyczną realizację ekologicznych celów gospodarki wodnej jest organizacja i sposób zarządzania tym działem gospodarki narodowej. Niestety stan obecny pozostawia wiele do życzenia w tej mierze. Oddzielenie problemów ilości wody od jej jakości w ramach Ministerstwa Środowiska jest klasycznym tego przykładem. Nie ulega wątpliwości, że bez przekonujących i zrozumiałych dla użytkownika wód reguł postępowania w zakresie gospodarowania zasobami wodnymi, właściwie uwzględniających cele i uwarunkowania ekologiczne, trudno będzie osiągnąć istotny postęp w tej dziedzinie.

2.6. **POLITYKA ROLNA**

Bogusław Fiedor

Założenia i kryteria

Ekoinnowacyjność polityki rolnej powinna być oceniana z punktu widzenia kryterium, czy i w jakim zakresie sprzyja ona realizacji celów i zasad trwałego i ekologicznie zrównoważonego rozwoju. Ekoinnowacyjność polityki rolnej, rozumiana jako jej dający się skwantyfikować i/lub jakościowo ocenić pozytywny wpływ na realizację ładu ekologicznego (wiązki celów ekologicznych), nie może być rozpatrywana w oderwaniu od pozostałych ładów składających się na rozwój zrównoważony (rozwój trwały), czyli ładu ekonomicznego, społecznego i przestrzennego. Należy mieć świadomość, że – zwłaszcza w krótkim okresie – mogą występować mniej czy bardziej ostre sprzeczności między poszczególnymi celami, od których realizacji zależy osiągnięcie postępu w zakresie z jednej strony ładu ekologicznego, z drugiej zaś pozostałych trzech ładów składających się na kategorię rozwoju zrównoważonego. Przykładowo, potrzeba zapewnienia poprawy stanu określonych ekosystemów wchodzących w skład otulin parków narodowych lub innych obszarów szczególnie chronionych, wymaga ekstensyfikacji produkcji rolnej, drogą na przykład odłogowania, a nawet zaniechania produkcji rolnej poprzez zalesianie gruntów marginalnych. Może to powodować spadek dochodów producentów rolnych – w szerszym ujęciu ludności wiejskiej – co stoi w sprzeczności z celami ekonomicznymi trwałego rozwoju.

Innym przykładem wskazanej sprzeczności może być zachowanie tradycyjnych wartości kultury i obyczajowości wiejskiej, co niewątpliwie stanowi komponent ładu społecznego zrównoważonego rozwoju wsi i rolnictwa. Może być ono w praktyce zagrożone przez postępującą industrializację i serwicyzację rolnictwa, nieuchronnie implikującą przenoszenie do ludności wsi i małych miasteczek wzorców kulturowych, systemów wartości i norm etycznych związanych z etosem walki konkurencyjnej, postmodernistyczną kulturą i ogólnymi wzorcami życia populacji wielkomiejskich. Z drugiej strony, ta industrializacja i serwicyzacja jest elementarnym warunkiem wzrostu produktywności rolnictwa i zdolności wytwórców rolnych do przetrwania ekonomicznego w warunkach zaostrzającej się konkurencji na rynkach krajowych i zagranicznych.

Należy wyraźnie rozróżniać dwa pojęcia: ekoinnowacyjność polityki rolnej i ekoinnowacyjność samego rolnictwa. Tę drugą pojmuję – w sensie dynamicznym – jako proces prowadzący do upowszechniania ekologicznie przyjaznych technologii produkcji (dobrych praktyk rolniczych w terminologii Unii Europejskiej), korzystnych z punktu widzenia środowiska i zdrowia publicznego zmian w strukturze produkcji rolnej (na przykład wyłączenie z produkcji żywności terenów zdegradowanych, a przeznaczanie ich na produkcję roślin przemysłowych, w tym służących produkcji biopaliw), ograniczanie bezpośredniego niekorzystnego oddziaływania produkcji rolnej na środowisko (na przykład poprzez zmniejszenie konsumpcji nawozów sztucznych lub redukcję ilości zrzucanych ścięków w produkcji hodowlanej). W długim okresie ekoinnowacyjność polityki rolnej powinna być oceniona głównie z punktu widzenia kryterium, czy i w jakim stopniu realizowane w jej ramach programy i sto-

sowane do ich osiągnięcia instrumenty prawno-administracyjne, ekonomiczne i mechanizmy finansowania przyczyniają się do w powyższy sposób zdefiniowanej ekoinnowacyjności rolnictwa.

Biorąc pod uwagę powyższą współzależność ekoinnowacyjności polityki rolnej i ekoinnowacyjności rolnictwa, problemem kluczowym jest określenie mierzalnych wskaźników pozwalających ocenić postęp w zakresie ekologizacji rolnictwa. Uważam, że w tym zakresie nie należy „wymyślać prochu”, ale zastosować proponowane w literaturze przedmiotu (polskiej, zagranicznej, w tym opracowaniach OECD, Komisji Trwałego Rozwoju ONZ, Banku Światowego) wskaźniki ekorozwoju odnoszące się do rolnictwa i produkcji rolnej¹.

Niezależnie od oceny długookresowej, polityka rolna może i powinna być poddawana procesowi oceny krótko- i średniookresowej z punktu widzenia ekoinnowacyjności. W tym zakresie możliwe są następujące, nie do końca rozłączne, kryteria:

- zakres i sposób sformułowania w polityce rolnej celów związanych z realizacją w sektorze rolnym i przetwórstwie rolno-spożywczym celów i zasad zrównoważonego rozwoju,
- zakres i sposób powiązania polityki rolnej z polityką ekologiczną państwa (w kontekście realizacji krótko-, średnio- i długookresowych priorytetów polityki ekologicznej),
- istnienie i zaawansowanie implementacyjne rządowych i regionalnych programów wspierających upowszechnianie dobrych (ekologicznie przyjaznych) praktyk rolniczych,
- istnienie i implementacja rządowych i regionalnych programów edukacyjnych i szkoleniowych upowszechniających wiedzę na temat rolnictwa ekologicznego, zintegrowanego i ekologizacji rolnictwa konwencjonalnego,
- zakres wsparcia finansowego przez budżet i „okołobudżetowe” agencje związane z sektorem rolnym powyższych programów,
- istnienie mechanizmów prawno-administracyjnych, negocjacyjnych, a także finansowania, pozwalających eliminować lub łagodzić konflikty między potrzebą ograniczania uciążliwości ekologicznej rolnictwa a zabezpieczeniem stałego wzrostu dochodów ludności rolniczej i wiejskiej,
- wspomaganie przez politykę rolną państwa – technicznie, logistycznie, finansowo – tworzenia w rolnictwie i jego otoczeniu przed- i poprodukcyjnym „zielonych miejsc pracy”, w tym zwłaszcza przyczyniających się do zmniejszania bezrobocia pozagrarnego na terenach wiejskich i ukrytego bezrobocia w rolnictwie,
- zbieżność dotyczących środowiska celów i zasad polityki rolnej państwa z analogicznymi celami i zasadami polityki rolnej, a także całej polityki ekologicznej Unii Europejskiej,
- tempo i zakres inkorporacji do polskiego prawa i regulacji środowiskowych tych dyrektyw, rozporządzeń i innych źródeł prawa wtórnego UE, które bezpośrednio i pośrednio dotyczą ochrony środowiska przed negatywnymi skutkami produkcji rolnej i przetwórstwa rolno-spożywczego,
- skuteczność pozyskiwania i wykorzystywania środków unijnych (fundusze strukturalne i akcyjne) na realizację proekologicznej restrukturyzacji polskiego rolnictwa.

Próba oceny ekoninnowacyjności polskiej polityki rolnej

Przedłożone opracowanie nie jest kompleksową lub pełną oceną, czy i na ile realizowana w Polsce w okresie transformacji polityka rolna państwa może być uznana za ekoinnowacyjną w powyżej sformułowanym sensie. Jest to jedynie próba spojrzenia na podstawowe dokumenty programowe centralnych organów administracji państwowej, w tym głównie Rady Ministrów i Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, odnoszące się bezpośrednio (w całości lub częściowo) do problematyki

¹ Patrz np.: *Wskaźniki ekorozwoju*, red. T.Borys, Wyd. Ekonomia i Środowisko, Białystok 1999; J.Śleszyński, *Ekonomiczne problemy ochrony środowiska*, Warszawa 2000; *Agriculture/Environment Indicators. OECD Overview*, OECD 1999, ENV/EPO/SE/CONF(99)14).

rozwoju wsi i rolnictwa oraz koncepcji zrównoważonego rozwoju kraju. Ze względu na znaczenie problematyki rolnej w procesie integrowania się Polski ze Wspólnotami Europejskimi i – zwłaszcza – istotność wymiaru ekologicznego dostosowania polskiego rolnictwa do funkcjonowania na Jednolitym Rynku Europejskim, a polskiej polityki rolnej do Wspólnej Polityki Rolnej UE (CAP lub CARP), w tej próbie oceny odniesienia będą również czynione do niektórych dokumentów programowych i analitycznych (w zakresie dotyczącym rolnictwa i rozwoju wsi) związanych z procesem akcesyjnym, głównie w kontekście harmonizacji prawa, instytucji i polityki. W przedłożonym opracowaniu abstrahuje się natomiast od oceny ekoinnowacyjności polityki rolnej poprzez odniesienia do ogólnych, strategicznych dokumentów programowych przygotowanych przez centralne organy administracji rządowej, takich jak *Strategia rozwoju – Polska 2000* (1996) lub *Strategia finansów publicznych i rozwoju gospodarczego. Polska 2000-2010*. Zgodnie z dystynkcją przeprowadzoną wcześniej, podjęta próba dotyczy niemal wyłącznie ekoinnowacyjności polityki rolnej jako takiej, czyli abstrahuje się w zasadzie od analizy i ocen dotyczących ekoinnowacyjności rolnictwa, rozumianego jako dynamiczny proces upowszechniania się w rolnictwie ekologicznie przyjaznych technologii, ograniczenia bezpośredniego negatywnego oddziaływania produkcji rolnej na środowisko. Tego typu analiza wymagałaby bowiem bardzo obszernych studiów empirycznych i jest zadaniem dla dużego zespołu badawczego.

Punktem odniesienia analizy była ograniczona liczba opracowanych w ostatnich 2-3 latach dokumentów rządowych, o programowym głównie – choć nie wyłącznie – charakterze. Są to:

- *Średniookresowa strategia rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich*, przedłożona w kwietniu 1998 roku przez ówczesne Ministerstwo Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej (MRiGŻ);
- *Spójna polityka strukturalna rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa*, opublikowana przez MRiGŻ w lipcu 1999 roku;
- *Pakt dla rolnictwa i obszarów wiejskich*, przedłożony w lipcu 2000 roku przez Radę Ministrów;
- *Polska 2025. Długookresowa strategia trwałego i zrównoważonego rozwoju*, dokument Rady Ministrów opracowany przez RCSS przy współpracy z Ministrem Środowiska i opublikowany w czerwcu 2000 roku;
- *II Polityka ekologiczna państwa*, dokument przyjęty przez Radę Ministrów w czerwcu 2000 roku, a przygotowany przez Ministerstwo Środowiska (opublikowany w grudniu 2000 roku);
- *Narodowy program przygotowania do członkostwa w Unii Europejskiej* (NPPC), przygotowany w 1998 roku w odpowiedzi na unijną Białą Księgę (1995) dotyczącą krajów stowarzyszonych i Agendę 2000 będącą syntetyczną oceną Komisji postępu tych krajów w zakresie procesu akcesyjnego.

Zakres zasad i priorytetów rozwoju zrównoważonego w polityce rolnej i rozwoju wsi

W odpowiedzi na tę najbardziej generalną kwestię należy skonstatować, że w ostatnich trzech-czterech latach jest obserwowane w Polsce, na poziomie dokumentów programowych, coraz silniejsze podejście ekorozwojowe w polityce rolnej. Wyraża się to akcentowaniem, co jest zgodne z istotą zrównoważonego rozwoju, współzależności rozwoju produkcji rolnej i obszarów wiejskich. Coraz większe znaczenie przypisywane jest potrzebie ograniczania bezpośredniego, ujemnego oddziaływania produkcji roślinnej i – zwłaszcza – zwierzęcej oraz przetwórstwa rolnego na środowisko przyrodnicze. Takie podejście jest jeszcze stosunkowo mało widoczne w *Średniookresowej Strategii rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich* (1998), w której wśród priorytetów polityki wobec rolnictwa i gospodarki żywnościowej oraz obszarów wiejskich akcentuje się główne cele związane z ładem ekonomicznym i ładem społecznym, zaś priorytety środowiskowe są potraktowane nieco marginesowo (głównie w kontekście wykorzystania środków unijnych i kontynuacji dotychczasowych programów realizowanych w tym zakresie przez Ministerstwo Środowiska (podówczas jeszcze MOŚZNiL). Podejście właściwe dla idei trwałego i ekologicznie zrównoważonego rozwoju jest już wyraźnie eksponowane w *Spójnej polityce strukturalnej rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa* (1999) oraz *Pakcie dla rolnictwa i obszarów wiejskich*. W pierwszym z nich akcentowana jest zarówno potrzeba wdrażania postępu biologicznego w rolnictwie, jak i wspierania inwestycji służących ochronie środowiska,

dotacje celowe dla rolników stosujących metody produkcji rolniczej służące zmniejszeniu uciążliwości ekologicznej produkcji rolnej i dla rolników zalesiających marginalne grunty rolne. Szeroko ujęta jest również problematyka celów składających się na ład społeczny w idei zrównoważonego rozwoju, łącznie z potrzebą zachowania tradycyjnych wartości sztuki, kultury i wszelkiego rodzaju twórczości ludowej, a także folkloru i odrębności właściwej dla ludności wiejskiej i małomiasteczkowej.

Problematyka ekologiczna pojawia się również w wielu innych fragmentach analizowanego dokumentu. Na przykład w części poświęconej modernizacji gospodarstw rolnych mówi się o wsparciu ekonomicznym działań służących ochronie krajobrazu wiejskiego i konieczności uwzględniania takich czynników, jak edukacja ekologiczna, ochrona środowiska i racjonalne wykorzystanie energii przy wszelkim wsparciu modernizacyjnym, polegającym na przepływie środków publicznych do gospodarstw rolnych.

Podejście właściwe dla idei zrównoważonego i ekologicznie przyjaznego rozwoju rolnictwa i wsi jest również *explicito* zawarte w *Pakcie... Jego Trzeci Filar*, czyli wspieranie kompleksowej polityki społecznej wobec wsi i rolnictwa oraz rozwój otoczenia cywilizacyjnego obszarów wiejskich (rozdział IV), obejmuje ochronę walorów przyrodniczych obok celów związanych z edukacją, kulturą, służbą zdrowia i pomocą społeczną, przeciwdziałaniem marginalizacji społeczności wiejskich i poprawą systemów ubezpieczeń społecznych rolników. Pewną słabością rozpatrywanego dokumentu jest jednak to, że – w odróżnieniu od polityki społecznej wobec wsi i rolnictwa – polityka ochrony środowiska nie została w nim „rozpisana” na cele szczegółowe i odpowiadające im instrumenty realizacji i źródła finansowania.

W bardzo ogólnym z natury rzeczonym dokumencie, jakim jest *Polska 2025. Długookresowa strategia trwałego i zrównoważonego rozwoju*, przy analizie *modernizacji wsi i rolnictwa* (punkt 2.1.4), akcentuje się – co jest zgodne z istotą i celami trwałego rozwoju – potrzebę restrukturyzacji rolnictwa i obszarów wiejskich w kierunku wielofunkcyjności rozwoju. Stwierdza się między innymi: *Głównym celem restrukturyzacji rolnictwa w kierunku wielofunkcyjności jest realizacja zasad trwałego i ekologicznie zrównoważonego rozwoju*². W dokumencie podkreśla się również, że wprowadzając na tereny wiejskie szeroko rozumianą wielofunkcyjność, trzeba zachować dużą różnorodność biologiczną polskich obszarów rolniczych, a także wykorzystywać walory przyrodnicze dla rozwoju gospodarstw małoobszarowych i ekstensyfikacji metod produkcji. Może to także sprzyjać rozwojowi produkcji atrakcyjnej rynkowo żywności, jak również agroturystyki. Stwierdza się wreszcie, co także jest zgodne z ideą i zasadami trwałego rozwoju, że modernizacja rolnictwa i rozwój obszarów wiejskich powinny doprowadzić do zrównania ekonomicznych i społecznych szans ludności wiejskiej i miejskiej. Wreszcie, wśród zadań polityki modernizacji wsi i rolnictwa wymienia się *kreowanie i wdrażanie zasad rolnictwa zrównoważonego oraz rolnictwa ekologicznego*, a także *ochronę środowiska w rolnictwie*.

Na poziomie „formułowania celów” polityka rolna, ściślej zaś polityka rozwoju wsi i rolnictwa, w istotnym stopniu, jak wynika to z treści analizowanych dokumentów, identyfikuje i inkorporuje do stworzonych programów cele i zasady zrównoważonego i ekologicznie przyjaznego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich.

Zakres powiązania polityki rolnej z polityką ekologiczną państwa

Problem ten jest na ogół ujmowany jako potrzeba ekologizacji polityk sektorowych, a więc w tym przypadku polityki rolnej. Ogólne kierunki działania w tym zakresie zostały ujęte w dokumencie *Polska 2025. Długookresowa strategia trwałego i zrównoważonego rozwoju. W II Polityce ekologicznej państwa* priorytetowe znaczenie w tym zakresie przypisuje się stosowaniu tak zwanych dobrych praktyk gospodarowania i systemów zarządzania środowiskowego³. W odniesieniu do rolnictwa w omawianym dokumencie stwierdza się, że „dobre praktyki rolnicze” powinny, między innymi, zapewnić:

² *Polska 2025. Długookresowa strategia trwałego i zrównoważonego rozwoju.*, Rządowe Centrum Studiów Strategicznych przy współpracy Ministerstwa Środowiska, Warszawa, czerwiec 2000.

³ *II Polityka ekologiczna państwa*, Ministerstwo Środowiska, grudzień 2000, Warszawa, s. 15.

- lepsze wykorzystanie potencjału biologicznego gleb przy jednoczesnym zmniejszeniu negatywnego oddziaływania na środowisko nawozów sztucznych i środków ochrony roślin;
- zachowanie i wzrost bioróżnorodności (zwłaszcza poprzez rozwój rolnictwa ekologicznego na terenach szczególnie przyrodniczo cennych);
- rekultywację gruntów oraz wykorzystanie na cele nie żywnościowe (na przykład rozwój produkcji roślin energetycznych) i zalesienia gleb silnie zanieczyszczonych substancjami toksycznymi.⁴

Uważna lektura przytaczanych tutaj dokumentów programowych, opracowanych z jednej strony w Ministerstwie Środowiska, z drugiej zaś Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi, dowodzi, że hasło „ekologizacji polityk sektorowych”, a więc w interesującym nas przypadku polityki rolnej (rozwoju wsi i rolnictwa), znajduje należyte odniesienie w *II Polityce ekologicznej państwa*, konkretnie zaś w punkcie 2.4. *Ochrona gleb* – i punkcie 3.2 *Stosunki wodne i jakość wód* (w punkcie 92, dotyczącym celów perspektywicznych). Z drugiej strony, w analizowanych wcześniej dokumentach przygotowanych przez Ministerstwo Rozwoju Wsi i Rolnictwa brak bezpośrednich, klarownych odniesień do krótko-, średnio- i długookresowych oraz perspektywicznych celów i priorytetów sformułowanych w *II Polityce ekologicznej państwa*.

Z powyższych konstatacji wynikają dwa wnioski. Wniosek diagnostyczny: mimo wyraźnej ekologicznej reorientacji polityki rolnej, brak wciąż należytej koordynacji działań na etapie formułowania priorytetów i celów obu rozpatrywanych (rolnej i ekologicznej) polityk (podobną uwagę odnieść można także do innych polityk sektorowych). Wniosek o charakterze aplikacyjnym: Polska, wzorem krajów UE, winna wprowadzić instytucję strategicznych ocen środowiskowych, których celem jest, między innymi, doprowadzenie do daleko posuniętej zgodności różnego rodzaju polityk (zarówno sektorowych, jak i makroekonomicznych) i programów z istotą, zasadami i celami trwałego i ekologicznie zrównoważonego rozwoju.

Rządowe programy wspierające dobre praktyki rolnicze, rolnictwo ekologiczne i ekologizację rolnictwa konwencjonalnego

Ogólne wsparcie tego rozwoju działań, stanowiących praktyczną realizację transformacji modelu rozwojowego polskiego rolnictwa i obszarów wiejskich w kierunku wzrostu trwałego i zrównoważonego ekologicznie, znajduje się we wszystkich analizowanych dokumentach programowych. Jeśli jednak pragnie się skonkretyzować naszą ocenę z punktu widzenia interesujących nas kwestii ekoinnowacyjności polityki rolnej (polityki zrównoważonego wsi i rolnictwa), należy zastosować kryteria o bardziej operacyjnym charakterze. Kluczowe znaczenie wydaje się tutaj mieć instytucja dobrych praktyk rolniczych. Ten swoisty zbiór ekonomicznie efektywnych i zarazem ekologicznie przyjaznych metod produkcji roślinnej i zwierzęcej, a także przetwórstwa rolno-spożywczego, może mieć w polityce rolnej dwojaki charakter. Z jednej strony informacyjno-zaleceniowy, a więc zwracający uwagę producentów rolno-spożywczych na możliwości ekologicznie przyjaznych zmian w technologiach wytwarzania, strukturze zasiewów i zbiorów, w sposobach wykorzystania rolniczej przestrzeni produkcyjnej. Z drugiej strony, kodeks dobrych praktyk rolniczych może być pojmowany jako rodzaj szeroko pojmowanych instrumentów typu nakazowego. Zgodnie z rozporządzeniem EWG 2078/92 z czerwca 1992 roku, taki charakter ma on w odniesieniu do „terenów wrażliwych”, a więc na przykład zagrożonych eutrofizacją wód, czy szczególnie cennych pod względem zasobów bioróżnorodności czy walorów krajobrazowych⁵.

W 1999 roku został opracowany (przez Instytut Upraw, Nawożenia i Gleboznawstwa w Puławach, przy współpracy i wsparciu finansowym Duńskiej Agencji Ochrony Środowiska jako instytucji twinningowej), Polski Kodeks Dobrej Praktyki Rolniczej. Wciąż jednak nie ma w Polsce regulacji, wymuszających – tak jak to ma miejsce w ramach Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej – jego stosowanie w odniesieniu do terenów uznanych za ekologicznie wrażliwe.

⁴ Ibidem, s. 16.

⁵ Patrz szerzej: A.Zdanowicz, *Środki towarzyszące wspólnej polityce rolnej UE*, „Problemy Integracji Rolnictwa” 1998 nr 1.

Szersze programy działań służące ekologizacji polskiego rolnictwa zostały zapoczątkowane jeszcze w Ministerstwie Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, a ostateczne wersje tych programów zostaną przedstawione po konsultacji z innymi resortami i agencjami rządowymi, z reprezentantami władz regionalnych i lokalnych, organizacjami zajmującymi się ochroną środowiska i przyrody. Programy te mają być realizowane dopiero po przystąpieniu do Unii Europejskiej i przy wydatnym jej wsparciu finansowym. Jeszcze przed przystąpieniem do UE planowana jest realizacja współfinansowanych przez UE (głównie w ramach funduszu ISPA) programów pilotażowych, z wykorzystaniem potencjału kadrowego i organizacyjno-badawczego Ośrodków Doradztwa Rolniczego, zarządów parków narodowych, a także innych instytucji i organizacji.

Bardzo istotne jest uchwalenie 16 marca 2001 roku ustawy o rolnictwie ekologicznym. Reguluje ona kompleksowo trzy dziedziny:

- warunki prowadzenia produkcji rolnej i przetwórstwa rolno-spożywczego metodami ekologicznymi, system kontroli i certyfikacji tej produkcji i tego przetwórstwa,
- system kontroli i certyfikacji tej produkcji i tego przetwórstwa,
- obrót handlowy produktami rolnictwa ekologicznego oraz ich znakowanie.

Pozytywnie należy też ocenić stworzony przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, we współpracy z Ministerstwem Finansów, program wsparcia dotacyjnego dla gospodarstw ekologicznych i znajdujących się w fazie „przestawienia”. Środki publiczne przeznaczone na ten cel powinny być systematycznie zwiększane, niezależnie od bieżącej sytuacji budżetowej. Dlatego krytycznie trzeba ocenić fakt utrzymania w 2001 roku wielkości poszczególnych rodzajów dopłat służących rozwojowi produkcji ekologicznej na tym samym poziomie, co w roku poprzednim. Należy bowiem przypomnieć, że zarówno faza „przestawienia”, jak i pierwszy okres produkcji metodami w pełni ekologicznymi w gospodarstwach rolnych (do 5-7 lat), charakteryzują się na ogół – zwłaszcza w produkcji roślinnej – wyraźnie niższą produktywnością i dochodowością niż w gospodarstwach konwencjonalnych. Stąd wsparcie publiczne jest niezbędne dla rozszerzenia zasięgu ekologicznego rolnictwa i przetwórstwa rolno-spożywczego.

Reorientacja produkcji rolnej w tym kierunku nie może realizować się kosztem obniżenia i poziomu życia producentów rolnych, co zresztą byłoby ewidentnie sprzeczne z samą istotą i celami idei trwałego i zrównoważonego rozwoju, zapewnienia trwałego strumienia korzyści netto z rozwoju gospodarczego, przy przynajmniej nie pogarszającej się jakości środowiska.

Pozytywnie należy ocenić fakt, iż w Pakcie dla rolnictwa i obszarów wiejskich, stanowiącym najbardziej kompleksowy dokument rządowy w zakresie polityki rozwoju wsi i rolnictwa, dokonano zbilansowania wsparcia publicznego, krajowego (budżet oraz agencje i fundusze celowe) i zagranicznego (głównie UE) dla poszczególnych „filarów” tego rozwoju⁶. Praktycznie w ramach wszystkich filarów:

- wspieranie rolnictwa i jego otoczenia (Filar I),
- rozwój infrastruktury, przedsiębiorczości i tworzenie pozarolniczych miejsc pracy (Filar II),
- kompleksowa polityka społeczna wobec wsi i rolnictwa, rozwój cywilizacyjny obszarów wiejskich (Filar III),
- instytucjonalizacja partnerstwa i dialogu społecznego (Filar IV).

znaleźć można pozycje istotne z punktu widzenia ekoinnowacyjnej reorientacji polityki rolnej. Obejmuje to między innymi:

- postęp biologiczny w rolnictwie,
- ochronę roślin i ekologię,
- ochronę wód i gospodarkę wodną,
- ochronę powierzchni ziemi,
- ochronę przyrody,
- nadzwyczajne zagrożenia ekologiczne w rolnictwie,
- edukację ekologiczną producentów rolnych,

⁶ Jest to zawarte w załączniku 3 (tabele finansowe) do Paktu.

- likwidację zanieczyszczeń obszarowych na wsi.

Wsparcie publiczne ma przyjmować zarówno formę pożyczek, jak i dotacji, a główną rolę w jego realizacji przypisano Narodowemu i Wojewódzkim Funduszom Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz Ekofunduszowi.

Ze względu na ograniczone rozmiary tego opracowania trudno poddać ocenie, czy przewidywane środki finansowe są adekwatne do potrzeb. Zaznaczyć należy, że relatywnie niewielkie nakłady (około 15 mln zł w latach 2000-2003) przeznaczono na dotacje na likwidację zanieczyszczeń obszarowych na wsi, w sytuacji gdy zrzut związków biogenych (głównie azotowych) związanych ze stosowaniem nawozów sztucznych w produkcji rolnej jest jednym z głównym czynnikiem powodujących eutrofizację polskich rzek i jezior, a także przyczyniających się do zanieczyszczenia tymi związkami wód Bałtyku. Krytycznie też należy ocenić fakt, że w omawianym dokumencie nie ma bezpośredniej informacji na temat przewidywanego wsparcia publicznego (polskiego i zagranicznego) dla rozwoju rolnictwa ekologicznego oraz upowszechniania dobrych praktyk rolniczych celem ograniczenia uciążliwości ekologicznej konwencjonalnych gospodarstw rolnych.

Ekoinnowacyjność polityki rolnej w kontekście integracji Polski z Unią Europejską

W perspektywie następnych pięciu-dziesięciu lat podstawowe czynniki determinujące poziom opłacalności produkcji rolnej, jak konkurencyjność na rynku krajowym, rynku UE oraz pozostałych rynkach międzynarodowych będą związane procesem integracji polskiego rolnictwa ze wspólnym rynkiem rolnym (WRR) UE:

- Integracja staje się ważnym zewnętrznym czynnikiem „wymuszającym” lub przyspieszającym modernizację polskiego rolnictwa obok procesu liberalizacji i globalizacji handlu międzynarodowego. Jednakże modernizacja i restrukturyzacja wymaga przede wszystkim wypracowania i konsekwentnego – niezależnego od doraźnych interesów i uwarunkowań politycznych – wdrażania długofalowego programu rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich, tak by mogło ono uzyskać trwałą, a nie wynikającą z protekcyjnej polityki państwa, konkurencyjność na rynku krajowym i międzynarodowym. Tylko takie podejście do problemów wsi i rolnictwa tworzyć będzie przesłanki systematycznej poprawy warunków cywilizacyjno-bytowych ludności rolniczej oraz zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich
- Istnieje potrzeba precyzyjnego zdefiniowania (zredefiniowania) celów polityki rolnej, zwłaszcza w kontekście potrzeby zdecydowanego przechodzenia od klasycznej polityki rolnej skoncentrowanej na wykorzystywaniu instrumentów cenowych dla zapewnienia konkurencyjności produkcji roślinnej i zwierzęcej, do polityki zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich. Potrzeba taka jest absolutnie niekwestionowalna także w kontekście wdrażania *Common Agricultural and Rural Policy* Unii Europejskiej
- Przechodzenie od dotychczasowej (CAP) WPR Unii Europejskiej do polityki zintegrowanego rozwoju wsi i rolnictwa (CARP) jest – generalnie rzecz biorąc – korzystne dla rolnictwa polskiego. Nie można jednak wykluczyć *a priori* sytuacji, że reforma WPR Unii Europejskiej oraz obserwowany wzrost poziomu cen rolnych w kraju będzie skutkować zmniejszeniem się przewagi konkurencyjnej polskich towarów rolno-spożywczych.
- Wejście do Unii Europejskiej jest w niewielkim stopniu zagrożeniem drobnych gospodarstw chłopskich (ze względu na ich małe powiązanie z sytuacją na rynku rolnym), stwarza natomiast szanse rozwojowe dla dużych gospodarstw towarowych
- Nieuchronny jest – podobnie jak w krajach UE – proces dezagraryzacji wsi, co jednak nie musi skutkować pauperyzacją pozostającej na wsi ludności nierolniczej, jeśli związane z tym problemy społeczne będą dokładnie rozpoznawane i precyzyjnie adresowane w ramach zintegrowanej polityki rozwoju wsi i rolnictwa oraz – co nie mniej ważne – polityki socjalnej. Proces ten powinien być rozsądnie wspierany przez państwo, zwłaszcza poprzez pomoc finansową dla rozwoju infrastruktury technicznej i ekonomicznej, co jest podstawowym warunkiem dla tworzenia nowych i trwale konkurencyjnych miejsc pracy. Jest to kwestia o strategicznym wręcz znaczeniu w kontekście dużego już ukrytego bezrobocia agrarnego, redukcji zatrudnienia

w produkcji rolnej w związku z jego restrukturyzacją, w tym zwłaszcza zmianą struktury agrarnej, oraz dużym przyrostem ludności w wieku produkcyjnym w Polsce do roku 2006

- Polskie rolnictwo nie powinno (z małymi wyjątkami) zabiegać w rokovaniach akcesyjnych o specjalny okres przejściowy, gdyż mogłoby to skutkować utrudnieniem dostępu do wspólnego rynku rolnego UE oraz brakiem możliwości korzystania ze wsparcia z funduszy strukturalnych Wspólnoty. Ponadto, w rokovaniach akcesyjnych należy dążyć do jak najszybszego określenia przez UE konkretnych warunków integracji polskiego rolnictwa ze wspólnym rynkiem rolnym, zwłaszcza warunków technicznych (na przykład system rejestracji i ewidencji produkcji roślinnej i zwierzęcej, czy organizacja służb fitosanitarnych) oraz finansowych (podatki i system rachunkowości)

Problem ekoinnowacyjności polskiej polityki rolnej (rozwoju wsi i rolnictwa) w kontekście procesu integracji z UE zostanie poniżej rozpatrzony w aspekcie wsparcia dla rozwoju rolnictwa ekologicznego i ekologizacji rolnictwa konwencjonalnego.

Rolnictwo ekologiczne

Definicja rolnictwa ekologicznego jest w dużym stopniu umowna, gdyż wciąż korygowane są w różnych krajach kryteria zaliczania gospodarstw do grup ekologicznych⁷. Gospodarstwa ekologiczne w zależności od panujących warunków lokalnych mogą się między sobą różnić i stąd dany sposób produkcji w jednym kraju może być uznany za ekologiczny, a w drugim nie. Najogólniej rolnictwo ekologiczne to system produkcji, który:

- unika lub wyklucza stosowanie syntetycznych nawozów, pestycydów, regulatorów wzrostu i dodatków do pasz,
- zaleca stosowanie płodozmianu, resztek poźniwnych, obornika, roślin motylkowych, nawozów zielonych, pozarolniczych źródeł materii organicznej, mechanicznej uprawy roli zmieszanych skał zawierających mineralne składniki odżywcze oraz propaguje biologiczną walkę ze szkodnikami w celu utrzymania żyzności gleby, zapewnienia roślinom uprawnym dostatecznej ilości składników odżywczych i ochrony ich przed chorobami, szkodnikami i chwastami.⁸

Zgodnie z **rozporządzeniem Rady EWG 2092/91** z 24 czerwca 1991 (obowiązującym od 1 stycznia 1993 we wszystkich państwach członkowskich z mocą ustawy krajowej) w sprawie rolnictwa ekologicznego oraz oznakowania jego produktów i środków spożywczych dla zakwalifikowania produkcji rolniczej jako rolnictwa ekologicznego, niezbędne jest spełnienie następujących warunków:

- wykluczenie środków chemii rolnej w produkcji spożywczej i przetwórstwie,
- wprowadzenie wymogu kontroli gospodarstw na zgodność z kryteriami produkcji ekologicznej,
- ścisłe przestrzeganie warunków oznakowania produktów rynkowych oferowanych jako ekologiczne.

Rozporządzenie to wymaga od państw pozaczłonkowskich stworzenia odpowiednich przepisów prawnych oraz struktur organizacyjnych, o ile są one zainteresowane eksportem produktów ekologicznych na teren UE. Szczegółowe uregulowania tego rozporządzenia zawarte są w Regulaminie Rady EWG (2092/91) dotyczącym organizacji produkcji rolnej i oznakowań artykułów spożywczych, etykietowania i przetwórstwa, norm produkcji rolnej, systemu inspekcji oraz sankcji nakładanych na jego mocy.

Zarówno z punktu widzenia procesu harmonizacji prawa, jak i możliwości stworzenia w Polsce spójnego systemu wsparcia instytucjonalnego, doradczego i finansowego dla rozwoju rolnictwa ekologicznego, w tym wykorzystania na te cele środków wspólnotowych, za wydarzenie niezwykle ważne

⁷ W. Łuczka-Bakula, *Uwarunkowania produkcji i konsumpcji żywności ekologicznej*. AE, Zeszyty Naukowe, seria II: Prace habilitacyjne, nr 142, Poznań 1995.

⁸ *Rolnictwo ekologiczne*, red. Z.Ryszkowski, W.Luty, Instytut Biologii Rolnej i Leśnej PAN, Poznań 1993, s. 214.

uznać należy uchwalenie przez Sejm RP 16 marca 2001 roku ustawy o rolnictwie ekologicznym. Jest ona transpozycją do polskiego ustawodawstwa rozporządzenia Rady (EWG) 2092/91 z 24 czerwca 1991 roku. Pozytywnie też należy ocenić fakt, iż określono listę instytucji certyfikujących. Przyspieszenia natomiast wymagają prace nad praktycznym wprowadzeniem w życie zasad znakowania ekologicznych produktów rolnych zgodnych z odpowiednimi rozwiązaniami unijnymi.

W celu uregulowania prawnego statusu rolnictwa ekologicznego należy także prawnie umocować instytucję na wzór **Międzynarodowej Federacji Ruchów na rzecz Organicznego Rolnictwa** (*The International Federation of Organic Agriculture Movements IFOAM*). Wydaje się, że ze względu na swe wieloletnie doświadczenie, a także współpracę z IFOAM, najbardziej predystynowany do tego jest EKOLAND.

Należy pozytywnie ocenić stworzenie mechanizmów wsparcia ze środków krajowych rozwoju rolnictwa ekologicznego. Ze względu na fakt, iż rolnictwo ekologiczne jest ważnym czynnikiem ochrony krajobrazu wiejskiego, zasobów naturalnych i środowiska przyrodniczego obszarów wiejskich wraz z ich dziedzictwem kulturowym, czyli jednego z głównych celów *Spójnej polityki strukturalnej rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa*, w procesie negocjacyjnym powinno się zabiegać o większe niż dotychczas planowane wykorzystanie na wsparcie rozwoju tego rolnictwa unijnego programu przedakcesyjnej pomocy strukturalnej dla wsi i rolnictwa SAPARD.

Ekologizacja rolnictwa konwencjonalnego

Ze względu na ograniczony nawet w dalszej perspektywie zasięg ekologicznego rolnictwa i przetwórstwa rolno-spożywczego, znaczenie decydujące dla zmniejszenia uciążliwości ekologicznej tego sektora gospodarki będzie mieć ekologizacja rolnictwa konwencjonalnego. Ekologizacja rolnictwa to doskonalenie produkcji rolnej w kierunku ochrony jej przed skażeniem oraz związana z tą produkcją ochrona ekosystemów przed utratą zdolności samoregulujących. Wiąże się z nią ochrona środowiska, ochrona zdrowia konsumentów, stosowanie takich technik prowadzenia gospodarstw, które nie degradują gleby, wody i pozwalają na produkcję zdrowej żywności.⁹ W zakres tego pojęcia w ujęciu szerszym wchodzi również kształtowanie i pielęgnacja krajobrazów wiejskich, regeneracja i magazynowanie wody, tworzenie na wsi miejsc wypoczynku, terenów do uprawiania turystyki, żywienia, leczenia¹⁰.

Pojęcie ekologizacji rolnictwa konwencjonalnego znalazło usankcjonowanie normatywne w legislacji UE, zwłaszcza zaś **rozporządzeniu EWG 2078/92**, stanowiącym najważniejszy z ekologicznego punktu widzenia akt prawny towarzyszący realizacji CAP, a obecnie CARP. Zakłada ono:

- wspomaganie wprowadzania w życie zasad ujętych w kodeksach dobrych praktyk rolniczych,
- wspieranie i prawne usankcjonowanie rolnictwa ekologicznego,
- wspieranie dopłat z tytułu utraty dochodu wynikającej z zastosowania ekologicznych metod produkcji i działań zmierzających do zachowania krajobrazu wiejskiego,
- stosowanie dopłat („Zielona skrzynka”) z tytułu kosztów poniesionych na rzecz ochrony środowiska.

Regulacja ma charakter wiążący, koncentruje się na ochronie środowiska i krajobrazu oraz oferuje szeroki zakres działań (współfinansowanych z budżetu rolnego UE i Europejskiego Funduszu Ukierunkowania i Gwarancji dla Rolnictwa). *Programy ochrony środowiska w rolnictwie*, do których realizacji zobowiązuje rozporządzenie, polegają na rekompensowaniu rolnikom straty dochodów, dodatkowo poniesionych kosztów, a czasem także na stosowaniu drobnej dodatkowej zachęty ekonomicznej wobec rolników, którzy w swoich gospodarstwach zobowiążą się do określonych działań na

⁹ Z.Wojtaszek. *Proekologiczne zorientowanie polityki rolnej w Polsce*. „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 1995; S.Kozłowski. *W drodze do ekologizacji*, PWN, Warszawa 1997.

¹⁰ M.Górny. *Założenia proekologicznego rozwoju wsi i rolnictwa w Polsce*. „Więś i Rolnictwo” 1995 nr 3.

rzecz ochrony środowiska lub krajobrazu. Narodowe i regionalne wieloletnie programy mają uwzględniać jeden z następujących celów:

- użycie praktyk rolnych, które redukują polutogenność rolnictwa, w połączeniu ze zmniejszeniem wolumenu produkcji, co może przyczynić się do lepszego zbilansowania rynku,
- ekologicznie przyjazna ekstensyfikacja zbiorów, hodowli bydła i owiec w drodze zamiany terenów uprawnych na ekstensywne użytki zielone,
- sposoby wykorzystania terenów rolnych, kompatybilne z ochroną i polepszeniem środowiska, wsi, krajobrazu, naturalnych zasobów, gleby i różnorodności genetycznej,
- konserwacja porzuconych gruntów rolnych i lasów, co jest konieczne ze względów środowiskowych lub z powodu różnorodnych zagrożeń, pożarów a także w celu zapobieżenia niebezpieczeństwom związanym z depopulacją obszarów wiejskich,
- długoterminowe zaprzestanie uprawy roli ze względu na zagrożenia środowiska,
- zarządzanie terenami publicznymi przeznaczonymi na cele rekreacyjne,
- edukacja i szkolenia dla rolników o sposobach produkcji rolnej zgodnych z wymaganiami ochrony środowiska i terenów wiejskich.¹¹

Program ma służyć przyznawaniu płatnej pomocy dla rolników, którzy przyczyniają się do realizacji tych celów między innymi poprzez:

- zredukowanie użycia nawozów i środków ochrony roślin lub utrzymanie redukcji już dokonanej, wprowadzenie lub kontynuowanie metody rolnictwa organicznego,
- przejście na bardziej ekstensywne formy produkcji (w tym wytwarzania paszy) lub pozostawienie ekstensywnych metod produkcji wprowadzonych wcześniej, czy też zamianę terenów uprawnych na ekstensywne użytki zielone,
- zredukowanie proporcji bydła i owiec w stosunku do obszaru wypasu,
- użycie innych praktyk rolnych kompatybilnych z wymaganiami ochrony środowiska i zasobów naturalnych, takimi jak zachowanie wsi i krajobrazu wiejskiego lub hodowla zwierząt ras miejscowych zagrożonych wyginięciem,
- odłożenie na przynajmniej 20 lat produkcji rolnej w celu użycia terenów na cele środowiskowe, przykładowo dla ochrony systemów wodnych.

Zarówno w dokumentach programowych przygotowanych przez MRiRW, jak i UKIE oraz Ministerstwo Środowiska, można (podobnie jak w przypadku rozporządzenia EWG 2092/91) zidentyfikować cały szereg celów i zadań, które nawiązują do idei ekologizacji rolnictwa w rozumieniu Wspólnej Polityki Rolnej i powyższego, najważniejszego aktu prawa wtórnego UE w tej dziedzinie. Przykładowo, w *Narodowym programie przygotowania Polski do członkostwa* wyodrębniono następujące kierunki działań:

- promowanie działań na rzecz ochrony środowiska,
- promowanie działań na rzecz zwiększenia lesistości kraju poprzez dobrowolne zalesianie gruntów przez rolników,
- przyjęcie i egzekucja przepisów prawnych, w tym unijnych, wymuszających ochronę środowiska przed ekologicznie niekorzystnymi następstwami produkcji rolnej i przetwórstwa rolno-spożywczego.

W *Polska 2025. Długookresowej strategii...* do zadań stojących przed modernizacją wsi i rolnictwa między innymi zaliczono:

- wspieranie rolnictwa w realizacji zadań wynikających z członkostwa w UE,
- wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich,
- kreowanie i wdrażanie zasad rolnictwa zrównoważonego,
- ochronę środowiska w rolnictwie,
- optymalne wykorzystanie potencjału biologicznego gleb poprzez dostosowanie rodzaju produkcji do jakości rolniczej przestrzeni produkcyjnej.¹²

¹¹ Ibidem.

¹² *Polska 2025. Długookresowa strategia...*, op.cit.

W Polsce nie istnieją dotychczas instrumenty prawne ani administracyjne regulujące zasady ekologizacji rolnictwa w połączeniu z realizacją podstawowych założeń polityki rolnej. W niektórych dokumentach rządowych można wyróżnić zapisy odpowiadające swoim charakterem niektórym zapisom Regulacji 2078/92 (w *Programie rządu* z czerwca 1994, w *Strategii rozwoju rolnictwa do roku 2010* opracowanej przez Ministerstwo Rolnictwa w 1996 roku, w *Średniookresowej strategii rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich* z 1998 roku).

Ponadto w grupie roboczej do spraw ochrony środowiska w rolnictwie w MRiRW przygotowywane są następujące programy:

- Program ochrony różnorodności biologicznej na terenach o wysokich walorach przyrodniczych (parki narodowe, parki krajobrazowe oraz inne obszary przyrodniczo cenne),
- Program ochrony zasobów genowych roślin uprawnych i zwierząt gospodarskich (zagrożonych erozją genetyczną); przewiduje się objęcie tym programem terenu całego kraju,
- Program propagowania rolnictwa ekologicznego,
- Program promowania integrowanych metod produkcji owoców,
- Edukacja, szkolenia i projekty demonstracyjne (co jest zgodne z jednym z punktów rozporządzenia 2078/92).

Programy te są często nazywane programami rolno-środowiskowymi, których wdrożenie (poza projektami pilotowymi lub demonstracyjnymi) przewiduje się po pełnej akcesji, czyli po możliwości uzyskania na ich implementację znacznego wsparcia z funduszu FEOGA, czy innych unijnych funduszy strukturalnych. Strona polska powinna natomiast intensyfikować starania, aby uzyskać szerokie wsparcie finansowe dla związanych z tym projektów pilotowych i demonstracyjnych z funduszy SAPARD i Phare 2.

Problem ekoinnowacyjności polityki rolnej w kontekście integracji z UE może i powinien być rozpatrywany również z punktu widzenia wdrażania przez nasz kraj tej części środowiskowego *aquis*, która dotyczy ochrony środowiska w rolnictwie i sektorze przetwórstwa rolno-spożywczego.

Do najważniejszych, oprócz wcześniej omawianych, wspólnotowych aktów prawa wtórnego w tej dziedzinie należą:

- dyrektywa Rady EWG 86/278/EWG dotycząca wykorzystania osadów ściekowych w rolnictwie,
- dyrektywa 91/676/EWG dotycząca ochrony wód przed zanieczyszczeniami przez azotany ze źródeł rolniczych,
- dyrektywa 91/414/EWG o środkach ochrony roślin.¹³

Szczególnie ważna z punktu widzenia ograniczania ekologicznej uciążliwości rolnictwa jest „dyrektywa azotanowa”. Kierunkowo jest z nią zgodna ustawa o nawozach i nawożeniu, przyjęta przez Sejm w 2001 roku. Jej pełne wdrożenie przewiduje się poprzez wydanie odpowiednich aktów wykonawczych, w tym także do nowej ustawy Prawo wodne i nowego Prawa ochrony środowiska. Za uzasadniony uznać można wniosek Polski o ośmioletni okres przejściowy dla wdrażania tej dyrektywy ze względu na bardzo wysokie, sięgające 3 miliardów euro, koszty jej wdrożenia (związane głównie z budową zbiorników na gnojowicę), konieczność stwarzania zachęt finansowych dla stosowania Kodeksu Dobrej Praktyki Rolniczej. Ponadto, przygotowanie i implementacja programów kontroli nawożenia i spływu związków azotanowych jest czasochłonne¹⁴. W międzyczasie powinno się jednak opracować dobrze monitorowany program przygotowania do pełnego wdrożenia, w tym wyznaczenia tak zwanych stref wrażliwych w rozumieniu tej dyrektywy (jest to także jedno z głównych zaleceń zawartych w stanowisku negocjacyjnym UE odnośnie dyrektywy azotanowej).

W pełni pozytywnie należy ocenić przebieg działań dostosowawczych w zakresie dyrektywy o środkach ochrony roślin. Polska ustawa o ochronie roślin uprawnych z dnia 12 lipca 1995 roku sta-

¹³ Szerzej na temat patrz: *Dostosowanie polskiego prawa i regulacji ekologicznych do rozwiązań Unii Europejskiej – koszty i strategia*, red. B. Fiedor, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok 2000.

¹⁴ Patrz szerzej: Stanowisko negocjacyjne Polski w obszarze „Środowisko” (http://www.mos.gov.pl/integracja_europejska/stanowisko/uwagi_jw.html)

nowi – także w ocenie zawartej w stanowisku negocjacyjnym UE – zadawalającą transpozycję dyrektywy 91/414/EWG.

Nie występują większe trudności w dostosowaniu polskiego prawa do wymagań dyrektywy dotyczącej wykorzystania w rolnictwie osadów ściekowych. Pierwszym etapem implementacji było rozporządzenie wykonawcze Ministra Środowiska do ustawy o odpadach z 1997 roku. Przewiduje się, że pełna transpozycja do polskiego prawa i implementacja rozważanej dyrektywy nastąpi w okresie przedczłonkowskim (do końca roku 2002), w wyniku wydania odpowiednich aktów wykonawczych do znowelizowanej przez Sejm w 2001 roku ustawy o odpadach.

Podsumowanie

Zintegrowany rozwój rolnictwa i terenów wiejskich to kategoria, która ma jeszcze większy zakres przedmiotowy niż szeroko nawet rozumiana (na przykład w rozporządzeniu Rady EWG 2078/92) ekologizacja rolnictwa. Rozwój taki odwołuje się bowiem do zasady sprawiedliwości międzygeneracyjnej i stałości kapitału – przyrodniczego, produkcyjnego, ludzkiego i społecznego – w rozumieniu teorii trwałego rozwoju (*sustainable development*), tak często w polskiej literaturze przedmiotu niesłusznie utożsamianej wyłącznie ze zrównoważeniem ekologicznym tego rozwoju. W sensie normatywnym, kategoria ta znalazła swoje odzwierciedlenie w rozporządzeniu 1257/99/WE o rozwoju obszarów wiejskich. Idea tego rozwoju jest z kolei zawarta we wszystkich przytaczanych w niniejszym opracowaniu polskich dokumentach programowych, a w szczególności *Spójnej polityce strukturalnej rozwoju obszarów wiejskich, Pakcie dla rolnictwa i obszarów wiejskich* oraz *Polska 2025. Długookresowa strategia trwałego i zrównoważonego rozwoju*.

Przemiany zachodzące na obszarach wiejskich zasługują na miano trwałego i zrównoważonego rozwoju (*sustainable development*), jeśli poprawa wskaźników ekonomiczno-bytowych nie pociąga za sobą ograniczenia potencjału przyszłych pokoleń. Warunek ten dotyczy przede wszystkim dbałości o jakość i różnorodność środowiska naturalnego, jakie powierzone zostało mieszkańcom obszarów wiejskich. Z pojęciem zintegrowanego i zrównoważonego rozwoju tych obszarów wiążą się jednak również takie zjawiska, jak różnorodność, lokalność, samorządność, tożsamość kulturowa i subsydiarność.

Tak rozumiany zintegrowany rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich jest „osią” nowej polityki rolnej UE (CARP). Przeznaczanie w jego ramach, lub w ramach większości programów i funduszy strukturalnych, znacznych środków publicznych na rozwój obszarów wiejskich budzi mniej kontrowersji i oporów społecznych niż subsydiowanie rolnictwa poprzez tradycyjne programy polityki rolnej, polegające na gwarantowaniu minimalnego poziomu cen, zakupach interwencyjnych. Ponadto, podejście zintegrowane do rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich *implicite* zakłada, że ma miejsce rozdzielenie dwóch rodzajów wsparcia publicznego: przeznaczonego na podtrzymywanie poziomu produkcji i jej cen oraz służącego zabezpieczeniu poziomu życia i rozwoju ludności rolniczej.

W warunkach polskich, z ogromnym ukrytym bezrobociem agrarnym (liczącym co najmniej milion ludzi przy obecnej strukturze agrarnej i dominujących technikach produkcji rolnej), podejście zintegrowane do rozwoju wsi i rolnictwa stwarza przesłanki zarówno dla radykalnego zmniejszenia uciążliwości ekologicznej produkcji rolnej, jak i dynamicznego wzrostu nowych – niekoniecznie wyłącznie „zielonych” – miejsc pracy, bez których stworzenia nie będzie z kolei możliwe radykalne przebudowanie struktury agrarnej polskiego rolnictwa i osiągnięcie przez nie trwałej zdolności do konkurencyjności na rynku wewnętrznym i Jednolitym Rynku Europejskim. Z drugiej strony, tego typu reorientacja polityki rolnej państwa, przekształcającej się w istocie w politykę rozwoju wsi i rolnictwa, jest niezbędna w kontekście polskich starań o pełne członkostwo w Unii Europejskiej, członkostwo które zapewni nam również dostęp do funduszy strukturalnych i kohezyjnych UE. Trzeba też wyraźnie powiedzieć, że większość środków służących realizacji w okresie przedakcesyjnym zasad i celów polityki zintegrowanego rozwoju wsi i rolnictwa będzie musiało być wydatkowane ze źródeł

krajowych. Dotyczy to w szczególności celów związanych bezpośrednio z procesem stopniowej ekologicznej produkcji rolnej.

vacat

rozdział 3

*Konkluzje dotyczące oceny
eko-innowacyjności
dokumentów strategicznych*

vacat

KONKLUZJE DOTYCZĄCE OCENY EKOINNOWACYJNOŚCI DOKUMENTÓW STRATEGICZNYCH

Krzysztof Kamieniecki

Zmiana systemu gospodarczego i politycznego w Polsce umożliwiła społeczeństwu dostęp do wiedzy, kontaktów i budowanie nowych, dalekosiężnych wizji. Decyzje mogą być podejmowane w sposób demokratyczny. Możliwości te otwierają drogę do rozwiązań nowatorskich podejmowanych z myślą o przyszłości następnych pokoleń. Korzystanie z dogodnych warunków dla innowacyjności jest zależne od wielu czynników. Innowacyjność nie zachodzi samoczynnie. Do promowania i stosowania rozwiązań innowacyjnych potrzebna jest wola polityczna, konieczna jest zdolność oraz chęć stosowania mechanizmów do wykreowania poparcia społecznego dla działań perspektywicznie korzystnych, niezbędna jest konsekwencja i stabilność polityki.

Proekologiczna transformacja gospodarki jest niebywałym wyzwaniem dla działań innowacyjnych. Impulsem nie jest stan środowiska, ale niska efektywność ekologiczna gospodarki i jej dystans względem krajów rozwiniętych.

Polityka innowacyjna państwa zarysowana w *Zwiększeniu innowacyjności gospodarki w Polsce do 2006 roku* sprzyja innowacyjności środowiskowej. Eko-innowacyjność jest jedynie szczególnym rodzajem innowacyjności, ani nie zastępuje innowacyjności ani jej nie równoważy. Nie stanowi bytu samego w sobie. Innowacyjność środowiskowa może być pobudzona wyzwaniami, jakie stawia sytuacja w kraju, ale również wyzwaniem jest sytuacja przewidywana (prawdopodobna), do spełnienia której skutki obserwowane w innych krajach pozwalają na realizację działań zapobiegawczych. Eko-innowacyjność, w tym przypadku, mierzona będzie „mądrością” polityków i społeczeństwa.

Ocena eko-innowacyjności dokumentów strategicznych nie objęła dokumentów bezpośrednio odnoszących się do polityki ekorozwoju w Polsce. Są nimi *II Polityka ekologiczna państwa* oraz *Polska 2025. Długookresowa strategiatrwalego i zrównoważonego rozwoju*. Oba dokumenty odgrywają decydującą rolę w analizach innowacyjności środowiskowej w polityce państwa i polityk sektorowych. Stanowią one zaplecze merytoryczne ocen. W przyszłości innowacyjny charakter strategii ekorozwoju i polityk ekologicznych powinien być wyjątkowo eko-innowacyjny, aby oddziaływać na inne polityki i strategie tworzone i realizowane w kraju. Istota innowacyjności tych dokumentów, najwyższej rangi, z punktu widzenia wdrażania ekorozwoju, odnosi się również do kreowania celów zgodnych z narodowym bezpieczeństwem ekologicznym, traktowanym jako gwarancja zachowania środowiskowych warunków dla ciągłości rozwoju pokoleń.

W ocenie innowacyjności środowiskowej poszczególnych sektorów i dziedzin wysokie znaczenie przypisuje się czynnikom zewnętrznym. Należy do nich dostęp do najlepszych rozwiązań i możliwość korzystania z nich jako inspiracji. Najlepsze z punktu eko-innowacyjności są koncepcje, decyzje, mechanizmy i rozwiązania, które przyczyniają się do odmaterializowania gospodarki, wzrostu efektywności ekologicznej, osiągnięcia najwyższego stopnia udziału wszystkich zainteresowanych stron oraz zrozumienia i poparcie społecznego.

We wszystkich ocenianych dokumentach strategicznych były sformułowane odniesienia do rozwoju zrównoważonego. Pozostały one jednak na etapie deklaracji, nie miały przełożenia na działa-

nia i instrumenty wyzwajające te działania. Deklaratywność ekologiczna dokumentów nie może być podstawą do pozytywnej oceny ich ekoinnowacyjności. Stąd niska ogólna ocena, jaką należy wystawić strategicznym dokumentom w zakresie ich ekoinnowacyjności.

Otwartość na cele i rozwiązania ekorozwojowe w obszarach o niskiej konfliktowości nie może tworzyć przekonania o prośrodowiskowym charakterze danej polityki. Wysoki udział tradycyjnych rozwiązań, podporządkowanych doraźnym celom nie tworzy warunków do trwałych, strukturalnych przemian gospodarczych zachodzących z korzyścią dla środowiska i społeczeństwa. Zastosowanie kryteriów ekoinnowacyjności w ocenie takich dokumentów odkrywa koniunkturalne decyzje.

Polityki regionalne i lokalne opracowywane w „cieniu” polityk wyższego rzędu o niskim stopniu innowacyjności ekologicznej są nim ograniczone w tworzeniu własnych nowatorskich rozwiązań. Zależność ta, być może, maleje w odniesieniu do skali lokalnej. Przykłady ocenione w ramach projektu nie pozwalają na jednoznaczne potwierdzenie wyższego stopnia ekoinnowacyjności polityk lokalnych.

W nadaniu prośrodowiskowego charakteru dokumentów strategicznych pomocne będą Strategiczne Oceny Oddziaływania na Środowisko (SOOS). Zastanawiając się nad ekoinnowacyjnością dokumentów strategicznych niejako wprost należy odnieść się do problemu SOOS. Ten instrument może być podstawowym narzędziem weryfikacji zamierzeń administracji rządowej i samorządowej.¹ Uzasadnione jest stwierdzenie, że SOOS jest procedurą ekoinnowacyjną. Czy zatem ocena ekoinnowacyjności może być elementem SOOS? Pomimo niewielkiej liczby opracowań przykładowych, wydaje się, że tak. Ekoinnowacyjność ma przecież służyć w swym finalnym znaczeniu zmniejszeniu presji na środowisko.

Elementem oceny innowacyjności jest stopień integracji polityk i innych dokumentów istotnych dla rozwoju danej dziedziny. Analogiczny wymóg występuje w SOOS. Poszukiwania ekoinnowacyjnych rozwiązań – choć nie jest to wymóg formalny – będą w SOOS miały miejsce na etapie rozpatrywania rozwiązań alternatywnych, określenia działań minimalizujących oddziaływanie. Na obecnym etapie rozumienia ekoinnowacyjności w przypadku polityki transportowej przyjmuje się jako innowacyjne zarządzanie popytem, a jako tradycyjne (nieekorozwojowe) – powiększanie pojemności istniejącej infrastruktury. Takiego rozwiązania można by oczekiwać jako propozycji alternatywnej w dokumencie odnoszącym się do polityki transportowej i poddanym SOOS.

Wykorzystanie ekoinnowacyjności jako metody porównywania polityk dotyczących tej samej dziedziny lub zagadnienia może być wysoce użyteczne w analizowaniu efektywności przyjętych rozwiązań.

Oceny wybranych dokumentów strategicznych mogą być traktowane jako nieadekwatne do rzeczywistej sytuacji. Z pewnością nie można na ich podstawie wyciągać wniosków daleko idących, zwłaszcza układać je w zarys tendencji. Jednak wybrane dokumenty miały zdecydowanie wysoką rangę sprawczą dla całych dziedzin naszej gospodarki. Skala zastrzeżeń do polityki przestrzennego zagospodarowania kraju, strategii rozwoju województwa śląskiego odkryta przez ocenę innowacyjności środowiskowej nie pozostaje oceną dokumentu, ale przenosi się na trudne do przewidzenia wielo-poziomowe konsekwencje w rozwoju skali kraju lub regionu.

Byłoby błędem skupienie się jedynie na politycznych – doraźnych – uwarunkowaniach tworzenia dokumentów jako przyczyny ogólnej słabej oceny innowacyjności.

Zebranie jednoznacznych wniosków nie było celem projektu. Jego inicjatorzy pozostali na poziomie „spojrzenia” na możliwości wykorzystania ekoinnowacyjności w ocenach dokumentów strategicznych. Można jednak spróbować sformułować kilka uogólnień:

- Słabością dokumentów strategicznych jest niski stopień uspołecznienia procesu ich tworzenia. W Polsce – pomimo rosnącej demokratyzacji życia społecznego – nie udało się wypracować mechanizmów konsultacyjnych; wykorzystywane są ułomne pod względem organizacyjnym i merytorycznym. Elementem uspołecznienia jest dialog z zainteresowanymi grupami społecznymi nad rozwiązaniami, jakie można lub trzeba zastosować w danej polityce. Taka „debata”

¹ A.Sas-Bojarska, A.Tyszecki, *Wchodzą oceny strategiczne*. „Problemy Ocen Środowiskowych” 2000 nr 2(9).

wyduje się nadal innowacyjnym rozwiązaniem samym w sobie, ale przy jego zastosowaniu można wygenerować rozwiązania nowatorskie.

- Autorzy dokumentów niechętnie korzystają z doświadczeń innych państw w stosowaniu innowacyjnych rozwiązań w krajowych dokumentach strategicznych. Niejako przekornie sięgają po wzory rozwiązań sprawdzonych bez analizy ich skutków, a te, w miarę upływu czasu dowodzą swej tradycyjnej względem środowiska, antyekologicznej istoty. Wyrazistym wyjątkiem jest czerpanie przez Polskę doświadczeń Unii Europejskiej w zakresie ekologizacji rolnictwa konwencjonalnego i tworzenia formalnych warunków dla rozwoju rolnictwa ekologicznego.
- Cechą wspólną wszystkich ocenianych dokumentów jest niski stopień wykorzystania instrumentów ekonomicznych do zwiększenia efektywności polityk. Podchodząc z największą ostrożnością w wyciąganiu skrajnych ocen, ponieważ tej kwestii poszczególni autorzy nie poświęcili zbyt wiele miejsca, oraz panującej opinii, że w Polsce stopień instrumentalizacji polityki ekologicznej jest stosunkowo wysoki² należy podkreślić, że operowanie tymi instrumentami daje najlepsze rozwiązania.
- Stopień zintegrowania polityk sektorowych z ekologiczną jest niedostateczny. Ten kierunek dochodzenia do ekorozwoju jest stosunkowo nowy. Należy pamiętać, że sens opracowania polityk ekologicznych w Polsce wiązał się zawsze z koniecznością ich przekładania na polityki sektorowe.
- Przy tworzeniu dokumentów strategicznych ważną rolę odgrywa dobrze postawiona diagnoza stanu. Ważne jest, aby stosowane w niej kryteria nie miały tradycyjnego charakteru związanego z ochroną środowiska, ale wywodziły się z filozofii ekorozwoju. Procesy gospodarcze i społeczne powinny być oceniane w kontekście wymogów ekologicznych związanych z ochroną zasobów dla przyszłych pokoleń i ochroną systemów podtrzymujących życie. Oceniający, choć niejednogłośnie, uznali, że w dokumentach strategicznych takiej diagnozy nie postawiono.

Realizowany projekt, *Ocena innowacyjności ekologicznej w strategicznych dokumentach dotyczących polityki państwa w wybranych dziedzinach w okresie przygotowań do integracji z Unią Europejską*, uzmysławia dobitniej, być może oczywiste dla wielu stwierdzenie, że tworzone dokumenty strategiczne są „ostrożne” (zachowawcze). Istnieje wiele uzasadnień takiej sytuacji, ale nie realizując transformacji proekologicznej traci się szansę na podniesienie konkurencyjności naszej gospodarki w przyszłości, naraża się życie przyszłych pokoleń na ryzyko obniżonej jakości środowiska, zwiększa się krajowy udział w globalnych procesach zagrożeń ekologicznych.

Najwyższym celem ekoinnowacyjności może wydać się ekologizacja budżetu i wysoki stopień wdrożenia ekologicznej reformy podatkowej. Tak daleko wnioski z tej pracy nie sięgają, choć nie oznacza to, że powtórzona za lat kilka ocena nie mogłaby pominąć tych odniesień. Obecnie można stwierdzić, że ekoinnowacyjność może być weryfikatorem stopnia uwzględnienia zrównoważonego rozwoju w danej polityce. Kluczowe elementy ekoinnowacyjności nawiązują bezpośrednio do ekorozwoju, który przez najbliższe dziesięciolecia będzie oznaczał: wzrost produktywności zasobów naturalnych, integrację polityk sektorowych z ekologiczną, uspołecznienie procesu tworzenia i realizacji polityk. Cele te jednak nadal pozostają niespełnionym wyzwaniem.

² T. Żylicz, *Ochrona Środowiska nie jest przeszkodą*, „Środowisko” 2001 nr 12(204).

vacat

rozdział 4

*Rozważania
nad ekoinowacyjnością*

vacat

4.1.

ZASTOSOWANIE OCENY EKOINNOWACYJNOŚCI DO PORÓWNANIA POLITYK

Interesującym przykładem wykorzystania ekoinnowacyjności jest jej ocena dla porównania polityk. Przedstawiony poniżej przykład jest zaczerpnięty z Kremmera¹ i dotyczy porównania duńskiej, niemieckiej i brytyjskiej polityki w zakresie energetyki wiatrowej.

W Danii polityka energetyki wiatrowej charakteryzuje się:

- wyznaczaniem dalekosiężnych planów energetycznych,
- wsparciem dla R&D,
- przesunięciem subsydiów z inwestycji na promocje korzyści uzyskanych z rozproszenia działań,
- finansowaniem udziałowców przez wzrastającą część społeczeństwa,
- wymuszaniu na dostawcach energii szerszego wykorzystania energii wiatrowej,
- powiązaniem polityki dotyczącej energetyki wiatrowej z innymi politykami, na przykład środowiskową i energetyczną.

W Niemczech dokładano starań, by energia wiatrowa pojawiła się na rynku. Stosowano instrumenty, tworzone farmy, instytucje wspierające technologie i modele inwestycyjne, powstawały stowarzyszenia. Wspierano R&D, później niż w Danii, co pozwoliło wyciągać wnioski z doświadczeń. Subsidia rządowe w przypadku Danii i Niemiec były krótkotrwałe i przez to skuteczne. Osiągnięto stałe zmniejszanie kosztów sprzętu. Subsidia skierowano na operatorów i zwrot korzyści. Wymuszony popyt, choć elastyczny w cenie, dawał impuls producentom sprzętu do obniżania ceny. Istotne znaczenie miała polityka podatkowa i środowiskowa. W obu krajach więcej uwagi poświęcono zdobywaniu wiedzy niż manewrowaniu cenami.

Wielka Brytania wybrała inną drogę. Obowiązujące akty prawne (*Electricity Act, Non Fossil Fuel Obligation*) oraz zalecenia dotyczące odnawialnych źródeł energii wymuszały na regionalnych elektrowniach regeneracyjną (wymenną) elektryczność. Wysokie koszty sprzedaży elektryczności regeneracyjnej wyrównywano opodatkowaniem (narrzutami) nieodnawialnych surowców. Jednakże przemysł energii wiatrowej nie powstał w Wielkiej Brytanii; i stąd obecność tam Duńczyków.

W Niemczech rynek energetyki wiatrowej istnieje głównie dzięki zachętom technologicznym. Opór stawiają producenci broniący istniejących układów monopolowych. W Danii duże znaczenia ma porozumienie stron działających na rynku krajowym. Istotne jest poparcie lokalnej ludności, która jest udziałowcem energetyki wiatrowej. Odróżnia to Danię od Niemiec i Wielkiej Brytanii.

Zasadnicze różnice w politykach porównywanych krajów pokazują rysunki 1a, 1b i 1c.

¹ P. Klemmer, *Innovation and the Environment. Case studies on the adaptive behavior in society and economy. Research group on Innovation and environmental policy*, Analytica, Berlin 1999.

Rysunek 1
Różnice w politykach porównywanych krajów

a)

b)

c)

4.2.

UWAGI O EKOINNOWACYJNOŚCI W POLITYCE OCHRONY KLIMATU

Zbigniew M. Karaczun

Ekoinnovazioneść nie jest zjawiskiem łatwym do zdefiniowania. Czy może nią być polityka, czy tylko instrumenty jej realizacji? Czy ekoinnovazioneść może być dokument opisujący określoną politykę lub strategię sektorową w sytuacji, kiedy celów tej polityki lub strategii nie zamierza się wdrażać? Czy są ekoinnovazioneści działania, które być może nawet wprowadzają nową jakość, ale były zapowiadane od lat i są powszechnie realizowane w innych krajach. Kolejnym problemem jest ekoinnovazioneść jako nowa wartość. Czy to, że wprowadza ona nowe rozwiązania stanowi o jej wartości samej w sobie? A może w niektórych przypadkach lepiej jest stosować stare, wypróbowane rozwiązania? Celem uzyskania odpowiedzi na te pytania potrzebne jest dość szerokie studium.

Uwagi o ekoinnovazioneści

Trudności w zdefiniowaniu omawianego pojęcia detrminują konieczność przyjęcia obiektywnych kryteriów do określenia ekoinnovazioneści polityki (lub strategii). Na potrzeby niniejszej pracy przyjęto następujące kryteria (kolejność jest tu przypadkowa):

- ekoinnovazioneści mogą być zarówno polityka, strategia, instrumenty ich realizacji; polityka może być uznana za ekoinnovazioneścią, jeśli prezentuje instrumenty wykorzystywane dla osiągnięcia określonych w niej celów;
- ekoinnovazioneści może być tylko taka polityka lub strategia, która jest wdrażalna, to jest taka która nie proponuje rozwiązań niemożliwych do zrealizowania w danych okolicznościach społecznych i gospodarczych;
- ekoinnovazioneści może być tylko taka polityka lub strategia, która jest zgodna z zasadami ekorozwoju, czyli jej realizacja zapewnia jednoczesny rozwój czynników społecznych, gospodarczych i zapewnienie wysokiego poziomu ochrony środowiska;
- efektem ekoinnovazioneści polityki powinna być ochrona zasobów nieodnawialnych, czyli powinna dążyć do opierania rozwoju na wykorzystywaniu źródeł odnawialnych kosztem redukcji wykorzystania zasobów nieodnawialnych;
- instrumenty i cele polityki ekoinnovazioneści powinny wprowadzać nową jakość do życia społeczno-gospodarczego, otwierać nowe kierunki działalności gospodarczej;
- tworzenie takiej polityki wymaga współdziałania administracji z wszystkimi zainteresowanymi grupami.

Podstawową cechą polityki ekoinnovazioneści powinna być jej praktyczna realizacja oraz skuteczność w osiągnięciu założonych celów. I to stanowi realną trudność jej realizacji. Politycy nie są

skłonni do podejmowania działań ryzykowanych. Wymaga to bowiem zmiany istniejących instytucji, naruszenia bieżących interesów wielu grup, podjęcia ryzykowanych działań naruszających wewnętrzny konserwatyzm większości ludzi. Dlatego zazwyczaj popierają oni rozwiązania konwencjonalne, które nie niosą powyższych zagrożeń. Według Kołłajtisa (2001 – informacja ustna) polityka ekoinnowacyjna może być realizowana jedynie wówczas, kiedy na polityków wywierana jest wystarczająco silna presja (zmuszająca ich do działania) lub władze sprawują ludzie, których charakteryzuje entuzjazm do przeprowadzania określonych zmian i są głęboko przekonani o konieczności ich dokonania. Przemiany może stymulować głęboki kryzys, że jego rozwiązanie możliwe jest tylko poprzez podjęcie niekonwencjonalnych działań. W optymalnej sytuacji jednocześnie występują wyżej wymienione trzy czynniki. Taka sytuacja wystąpiła w Polsce na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych. Głęboki kryzys ekonomiczny i opór społeczny doprowadziły do upadku systemu komunistycznego. Nowy, niekomunistyczny rząd Polski musiał podjąć konieczne działania mające na celu poprawę sytuacji. Politykami i członkami rządu zostało wówczas wielu opozycjonistów, którzy gotowi byli wspierać niekonwencjonalne rozwiązania. Działania te cieszyły się poparciem społecznym, co ułatwiło nowym władzom podejmowanie trudnych i ryzykowanych decyzji. Ówczesne działania były z pewnością innowacyjne wobec gospodarki, ale nie zapewniły stworzenia podstaw zrównoważonego rozwoju Polski.

Przykład Polski na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych wskazuje na jeszcze jedną cechę, którą powinna charakteryzować się ekoinnowacyjna polityka – szybkość podejmowanych decyzji oraz tworzenie podstaw zapewniających jej realizację w dłuższym horyzoncie czasowym.

Wdrażanie nowej, ekoinnowacyjnej polityki nie jest łatwe i napotyka szereg barier. Tym niemniej należałoby się spodziewać, że wybrani przez społeczeństwo politycy powinni podejmować decyzje, które będą zaspokajać nie tylko interesy bieżących pokoleń, ale zapewnią bezpieczny rozwój państwa i społeczeństwa w dłuższej perspektywie czasowej. Każda realizowana polityka powinna być w pewnym sensie innowacyjna. Jeśli tak nie jest, należy zastanowić się, czy państwem kierują politycy czy...?

Ekoinnowacyjność w polityce ochrony klimatu

Ciekawym obiektem badań nad ekoinnowacyjnością wydaje się być polityka ochrony klimatu. Rozważania te będą miały charakter hipotetyczny, ponieważ do chwili obecnej polityka taka nie została w Polsce stworzona, pomimo ciężących na naszym kraju zobowiązaniach międzynarodowo-prawnych¹. Istnieje kilka czynników sprzyjających szybkiemu stworzeniu takiej polityki. Po pierwsze, wywierana na polityków presja wynika z zobowiązań naszego kraju, wynikających z ratyfikowania Ramowej Konwencji o Zmianie Klimatu (czynnikiem ograniczającym jest tu jednak to, że wymaganiom tym nie towarzyszy wystarczający nacisk wywierany na polityków ze strony społeczeństwa, bowiem nawet większość polskich organizacji ekologicznych nie jest zainteresowana podejmowaniem działań w tym zakresie). Stworzenie i wdrożenie polityki ochrony klimatu jest zadaniem pilnym, o czym świadczą zarówno zwiększająca się liczba nadzwyczajnych zjawisk pogodowych, jak i wyniki przeprowadzanych badań naukowych². Wydaje się jednak, że w chwili obecnej brakuje silnego, szokującego sygnału, który spowodowałby podjęcie takich działań (takiego jak na przykład długotrwała susza, która wystąpiła w Stanach Zjednoczonych w końcu lat osiemdziesiątych i stała się jedną z przyczyn przystąpienia tego kraju do negocjacji Konwencji Klimatycznej). Podjęcie zdecydowanych działań na rzecz ochrony klimatu ogranicza także brak entuzjazmu (i przekonania co do konieczności tych prac) wśród polityków oraz istnienie silnego lobby przeciwstawiającego się takim działaniom. Pomimo istnienia pewnych przesłanek, które sprzyjać mogą podejmowaniu działań w zakresie

¹ Z. Karaczun, A.Kassenberg, M.Sobolewski M., *Polska wobec postanowień Konferencji Klimatycznej*, Raport 2, Instytut na rzecz Ekorozwoju, Warszawa 2000.

² IPCC, *Climate Change. Impact, Adaptation and Mitigation of Climate Change*, Cambridge Press. London 1995.

polityki klimatycznej, prace te będą prawdopodobnie natrafiać na silny opór konwencjonalnych sektorów gospodarki (przemysł paliwowo-energetyczny, samochodowy). Z drugiej strony wydaje się, że problem ochrony klimatu jest już tak pilny, że zarówno administracja, jak i podmioty gospodarcze będą musiały podjąć działania dla ochrony klimatu globalnego.

Poddając przyszłą politykę ochrony klimatu ocenie w odniesieniu do kryteriów przedstawionych na wstępie można będzie określić, na ile polityka taka może być ekoinnowacyjna.

- **Polityka musi prezentować instrumenty, jakie będą wykorzystywane do osiągnięcia określonych w niej celów**

Zgodnie z wymaganiami Ramowej Konwencji ONZ o Zmianie Klimatu, Państwa – Strony Konwencji powinny przygotować strategię ograniczania emisji gazów szklarniowych. Polityka ta powinna proponować instrumenty prawno – nakazowe (dotyczące na przykład dopuszczalnej energochłonności wybranych urządzeń i technologii) i instrumenty ekonomiczne (na przykład pozwolenia zbywalne, podatek węglowy).

- **Polityka musi być możliwa do realizacji**

Wydaje się, że może być to jedna z podstawowych barier ekoinnowacyjności (a także bardziej bezpośrednio – skuteczności) polityki ochrony klimatu. Przeprowadzone w tym zakresie studia³ wskazują, że w chwili obecnej rząd nie jest zainteresowany realizacją i prowadzeniem aktywnej polityki w omawianym zakresie, a poziom redukcji emisji gazów szklarniowych jaki osiągnięto w latach dziewięćdziesiątych w Polsce zdaje się uzasadniać takie stanowisko. Tym niemniej konieczność zapewnienia polskiej gospodarce konkurencyjności na rynkach międzynarodowych (między innymi przez obniżenie energochłonności polskiej gospodarki) może stworzyć warunki do jej realizacji.

- **Polityka musi być zgodna z zasadami ekorozwoju**

Działania na rzecz ochrony klimatu podejmowane są przede wszystkim celem ochrony klimatu globalnego w dłuższej perspektywie czasu (skutki tych działań – lub ich zaniechania – będą bowiem odczuwalne w znacznie większym stopniu niż obecnie za 50 lub 100 lat), a więc są realizowane dla zapewnienia właściwych warunków życia przyszłym pokoleniom. Ten sposób podejścia jest więc w pełni zgodny z zasadami ekorozwoju. Wiele instrumentów realizacji polityki ochrony klimatu oparte jest na strategii wielostronnej korzyści (korzyść odnosi strona wdrażająca te rozwiązania, środowisko przyrodnicze i społeczeństwo). Oparcie tej polityki na tych właśnie instrumentach będzie w pełni zgodne z zasadami zrównoważonego rozwoju.

- **Efektom polityki powinna być ochrona zasobów nieodnawialnych**

Polityka powinna wprowadzać nową jakość do życia społeczno-gospodarczego, otwierać nowe kierunki działalności gospodarczej.

Większość instrumentów wskazywanych przez instytucje międzynarodowe⁴ i przez ośrodki krajowe bezpośrednio lub pośrednio (na przykład poprzez zmniejszanie potrzeb transportowych społeczeństwa) oddziałuje na ochronę zasobów nieodnawialnych. Szczególnie widoczne jest to w przypadku energetyki (która zarówno w Polsce i na świecie stanowi główne źródło emisji gazów cieplarnianych). Wykorzystanie odnawialnych źródeł energii (OZE) prowadzi do zastępowania nieodnawialnych surowców energetycznych zasobami odnawialnymi. Podobnie jest w odniesieniu do podnoszenia efektywności wykorzystania energii, jak oblicza Hille⁵, ograniczenie zużycia energii o 1 kW dokonane u odbiorcy końcowego powoduje ponad pięciokrotnie

³ Z. Karaczun, A.Kassenberg, M.Sobolewski M., *Polska wobec...*, op.cit.

⁴ IPCC, *Climate...*, op.cit.

⁵ E. Hille, *Efektywne wykorzystanie energii*, w: *Wybrane zagadnienia polityki energetycznej Polski*. Polski Klub Ekologiczny. Warszawa – Kraków 1996.

większy efekt oszczędności u źródła – a więc w kopalni zasobów energetycznych. Co równie istotne (i wiążące się z poprzednim kryterium) rozwój OZE generuje więcej miejsc pracy niż energetyka konwencjonalna⁶, co w warunkach polskich można uznać za kluczowy element gwarantujący poparcie takiej polityki. Ponadto rozwój OZE w Polsce oznacza dodatkowo stworzenie szansy rynkowej dla małych i średnich przedsiębiorstw zajmujących się technologiami tego typu oraz możliwość rozwoju terenów wiejskich.

- **Tworzenie polityki wymaga współdziałania ze wszystkimi zainteresowanymi grupami**

Ramowa Konwencja o Zmianie Klimatu wyrosła z ducha Konferencji Szczyt Ziemi w Rio de Janeiro, podczas której jednoznacznie stwierdzono, że działania w zakresie ochrony środowiska podejmowane przez administracje nie mogą odbywać się bez udziału społecznego, a głos społeczeństwa w jej tworzeniu i realizowaniu jest równie istotny i ważny jak interesy reprezentowane przez władze. Dotychczasowa praktyka współpracy rządu Polski z organizacjami pozarządowymi w tym zakresie wskazuje na istnienie, po obu stronach woli podejmowania wspólnych działań i inicjatyw. Należy się spodziewać, że również w przyszłości tworzenie polityki ochrony klimatu i jej późniejsze wdrażanie w życie, odbywać się będzie z uwzględnieniem opinii społecznej i zapewnieniem udziału w tym procesie organizacji pozarządowych.

Podsumowanie

Ekoinnowacyjność nie jest czymś dobrym sama w sobie – jeśli jest ona w stanie zaoferować jedynie nowe rozwiązania, nowe instrumenty czy nowe instytucje, a nie jest w stanie zapewnić realizacji ważnych, długoterminowych celów zapewniających zrównoważony rozwój społeczeństwa. Tym niemniej, jeśli uzna się za właściwe stwierdzenie, że dotychczasowe kierunki rozwoju gospodarczego, społecznego i środowiskowego nie były i nie są właściwe, to właśnie nowe, ekoinnowacyjne rozwiązania stwarzają nadzieje na wyznaczenie takich celów, które będą zapewniały realizację zarówno potrzeb gospodarczych danych społeczności, jak i gwarantowały im odpowiedni rozwój cywilizacyjny (społeczny) przy jednoczesnym zapewnieniu zachowania zasobów przyrodniczych.

Szczególnym przypadkiem, w którym zarówno cele jak i instrumenty ich wdrażania powinny cechować się innowacyjnością jest konieczność ochrony klimatu globalnego. Działania w tym zakresie podejmowane są przede wszystkim dla zapewnienia bezpiecznego rozwoju przyszłym pokoleniom; ich skutek dla obecnej generacji będzie znacznie mniej istotny. Realizacja celów tej polityki oznaczać będzie konieczność zupełnie innego spojrzenia na rozwój cywilizacyjny i dokonania głębokich zmian w dotychczasowym modelu życia, zwłaszcza najbogatszych społeczeństw świata. Podjęcie tego wyzwania nie będzie łatwe, ale bez dokonania tego szansa na przetrwanie naszej cywilizacji gwałtownie zmaleje.

⁶ *Economiczne i prawne aspekty wykorzystania odnawialnych źródeł energii*, red. G. Wiśniewski, Ekspertyza dla Ministerstwa Środowiska ECBREC/IBMER, Warszawa 2000.

4.3.

UWAGI O EKOINNOWACYJNOŚCI INSTRUMENTÓW POLITYKI EKOLOGICZNEJ W GOSPODARCE WODNEJ

Krzysztof Berbeka

Wstęp

Ocenę polityki prowadzić można poprzez ocenę deklaracji (celów) oraz ocenę jej wyników. Cele polityki w zakresie gospodarki wodnej określone są, a dokładniej będą w przygotowywanym od wielu lat dokumencie *Strategii gospodarki wodnej*. Nie można oceniać nieukończonego i nieprzyjętego za oficjalny dokumentu, dlatego też bardziej miarodajne przesłanki stwarza ocena skutków i konkretnych działań podejmowanych w sektorze. Krytycznej ocenie poddane zostaną wybrane działania i decyzje.

Do oceny wykorzystano agregację zaproponowaną przez Klemmera.¹ Zgodnie z zaproponowanym podziałem analizie poddane zostaną instrumenty polityki.

Rysunek 1

Systematyka kryteriów oceny ekoinnowacyjności polityki ekologicznej

Źródło: P. Klemmer, *Innovation...*, op.cit.

W przyjętym zakresie oceny przesłankami są następujące kryteria:

dr Krzysztof Berbeka, Akademia Ekonomiczna w Krakowie

¹ P. Klemmer, *Innovation and the Environment. Case studies on the adaptive behavior in society and economy. Research group on Innovation and environmental policy*, Analytica, Berlin 1999.

- bodźcowe oddziaływanie instrumentów,
- zróżnicowanie instrumentów,
- podejście strategiczne,
- wsparcie procesów dostosowawczych (rysunek 1).

Bodźcowe oddziaływanie instrumentów

Podstawowymi instrumentami w zarządzaniu jakością i ilością zasobów wodnych są pozwolenia wodnoprawne oraz opłaty i kary za naruszenie warunków. Opłata za korzystanie z wód (pobór lub zrzut ładunków zanieczyszczeń) jest klasycznym podatkiem ekologicznym (podatkiem pigouwiańskim). W teorii ekonomii ochrony środowiska podatki zawsze oddziałują bodźcowo poprzez stworzenie ciągłej alternatywy – płacić czy zanieczyszczać. Jedynym przypadkiem podatków pozbawionych w krótkim okresie tej właściwości (oddziaływania bodźcowego) są podatki naliczane nie od faktycznego stopnia wykorzystania dóbr i usług środowiskowych, ale od wielkości, na którą opiewa pozwolenie. W Polsce taki mechanizm naliczania opłat nie występuje, więc bodźcowe oddziaływanie opłat wydaje się być poprawnym przypuszczeniem. Dokładna analiza alternatywy: płacić czy zanieczyszczać podważa jednak praktyczną aplikację tego wyboru. Wątpliwości pojawiają się w zakresie oczyszczania ścieków komunalnych. W procesach decyzyjnych podstawowym kryterium wyboru są potencjalne korzyści. Zestawienie pełnych kosztów oczyszczania ścieków komunalnych z potencjalnie najwyższym obciążeniem finansowym wynikającym ze zrzutu ścieków nie oczyszczonych (rysunek 2) wskazuje, że w praktyce nie ma alternatywy na poziomie mikroekonomicznym (przedsiębiorstwa). Logiczną decyzją prowadzącą do najniższych kosztów w skali mikro jest zrzut ścieków nieoczyszczonych.

Rysunek 2

**Truciciel wobec alternatywy: płacić czy oczyszczać.
Dane kosztowe i obciążenia finansowe (poziom cen za rok 1998)**

Źródło: opracowanie własne.

Uwaga: Do porównań użyto krzywej opisującej przeciętne koszty dwustopniowego oczyszczania ścieków komunalnych. Wskaźnik obejmuje zatem, między innymi, koszty kapitału przy uwzględnieniu stosowanego w Polsce poziomu pomocy publicznej dla inwestycji komunalnych. Obciążenie z tytułu opłat i kar za zrzut (naliczane faktycznie od masy wprowadzonych ładunków) obliczono przyjmując przeciętne stężenie zanieczyszczeń podlegających opłacie. W ten sposób uzyskano porównywalne koszty odniesione do zrzutu lub oczyszczania 1m³ ścieków komunalnych.

W praktyce rozbieżności pomiędzy analizowanymi opcjami są jeszcze większe, ponieważ ściągłość kar jest w Polsce bardzo niska. Graficzna interpretacja tego zjawiska oznacza obniżenie obciążeń z tytułu opłat i kar, czyli przesunięcie prostej opisującej poziom obciążeń w dół i powiększenie rozbieżności.

Zróżnicowanie instrumentów

W związku z brakiem opłacalności oczyszczania ścieków komunalnych dużego znaczenia nabiera zróżnicowanie instrumentów celem uzyskania określonego celu (w tym przypadku jest to „dobra jakość wód”). W tym kontekście zróżnicowanie instrumentów poprzez egzekwowanie pozwoleń wodnoprawnych oraz normowania jakości wód i zrzucanych ścieków należy traktować jako zaletę. Porównanie stopnia zróżnicowania instrumentów polityki ekologicznej stosowanych w gospodarce wodnej w Polsce wobec krajów OECD nie ujawnia rozbieżności na niekorzyść Polski, przynajmniej w sferze formalnej (istnienie instrumentów a ich faktyczna egzekucja jest osobnym problemem).

Najnowsze tendencje w sektorze wskazują jednak na świadome eliminowanie instrumentów ekonomicznych poprzez podwyższanie obowiązujących standardów (instrumentów nakazowych) dla całego obszaru Polski. Trend taki jest sprzeczny z dążeniami większości krajów UE.

Podjęcie strategiczne

Kryterium podjęcia strategicznego jest dosyć niejednoznaczne. Ocena, czy stosowane podjęcie jest – a raczej było strategiczne czy nie, jest wyłącznie oceną *ex post* i powinna być stosowana przy przyjęciu odpowiedniego dystansu czasowego. Kilka faktów świadczy jednak, że podjęcie stosowane w gospodarowaniu zasobami wodnymi, przynajmniej w minionym okresie, nie było strategiczne, ponieważ:

- geograficzny, a dokładniej hydrologiczny rozkład inwestycji ochronnych, który wskazuje na priorytezację obszarów północnych (ochrona Bałtyku); taka alokacja środków bardzo ogranicza liczbę krajowych beneficjentów tych inwestycji;
- częściowy brak oczyszczalni lub oczyszczanie niepełne w dużych miastach; koszt jednostkowy inwestycji w dużych obiektach jest najniższy, a więc potencjalny efekt ekologiczny na jedną zainwestowaną złotówkę najwyższy;
- wyeliminowanie (przynajmniej częściowe) największych rzek z roli zasobów wysokiej (a przynajmniej dobrej) jakości wód pitnych.

Kwestie strategicznego podjęcia do problematyki integracji europejskiej i wdrożenia prawa UE w tym zakresie wymaga szerszej analizy. Krytyce poddane zostaną dwa wydarzenia bardzo wyraźnie rzutujące na ocenę prowadzonej polityki.

Pierwsze z nich to kwalifikacja całego obszaru Polski (a dokładniej wód na tym terenie) jako podatnych na eutrofizację. Bezpośrednią konsekwencją tej decyzji jest zaostrzenie standardów technologicznych dla wszystkich oczyszczalni ścieków obsługujących (lub mających obsługiwać) aglomeracje powyżej 10000 MR (mieszkańców równoważnych). Decyzję taką można rozpatrywać w kilku aspektach:

- Dążenie do uzyskania jak największej poprawy jakości wód w Polsce. Powód jest jak najbardziej chwalebny, przy bardzo powierzchownym rozumowaniu zakładającym, że zawsze zmniejszenie zrzutu prowadzi do widocznej poprawy jakości środowiska, a poprawa jakości środowiska w każdym miejscu w Polsce wpływa na poprawę naszego dobrobytu. Założenie pierwsze jest w miarę poprawne (aczkolwiek znaczenie zmniejszenia zrzutu ładunku z osady liczącej 10 tys. mieszkańców niekoniecznie wpłynie na poprawę jakość odbiornika, gdy jest to Wisła czy Odra). Założenie drugie jest już bardzo dalekie od prawdy, gdyż zmniejszenie zrzutu ładunków zanieczyszczeń w niektórych punktach wcale nie musi poprawić dobrobytu ogólnospołecznego – ze względu na bliską zeru użyteczność tych zasobów.
- Znaczące zmniejszenie możliwości różnicowania wymogów wobec oczyszczalni poprzez pozwolenia wodnoprawne. Zróżnicowanie potencjalnych korzyści z dodatkowego oczyszczania mogło być do tej pory odzwierciedlane w praktyce dzięki zróżnicowaniu warunków pozwolenia. Zaostrzenie standardów oznacza zmniejszenie elastyczności systemu, a poprawa dobrobytu ogólnospołecznego jako efekt finalny wcale nie jest pewna i bezdyskusyjna, gdyż decyzja została podjęta z pominięciem rachunku kosztów i korzyści. W rozumieniu teorii ochrony środowiska jest to wyraźny krok wstecz.
- Wykonalność deklaracji i konsekwencje wobec innych obszarów polityki środowiskowej. Gospodarka wodno-ściekowa od wielu lat cieszy się wysokim priorytetem w procesie alokacji pomocy publicznej. Należy sądzić, że sytuacja ta nie ulegnie szybko zmianie. Dojdzie więc do klasycznego efektu wypychania innych inwestycji ochronnych przez inwestycje z sektora wodno-ściekowego. Przy mocno ograniczonych środkach publicznych, które można przeznaczyć na wsparcie niezbędnych inwestycji, może więc dojść do zmniejszenia a nie zwiększenia dobrobytu ogólnospołecznego.
- Klasyczna strategia negocjacji. Presja Komisji Europejskiej na kwalifikację całego obszaru Polski była i jest duża. Niemniej negocjacje integracyjne polegają na obopólnych ustępstwach. Podjęcie jednostronnej deklaracji niosącej za sobą implikacje kosztowe sięgające kwoty liczonej w miliardach euro jest niczym nieuzasadnionym ustępstwem. Krok ten jest jedną z najbardziej kosztownych decyzji, która nie została w dodatku zamieniona na jakiegokolwiek ustępstwa ze strony Komisji Europejskiej (poza oficjalnie wyrażonym zadowoleniem). Decyzja ta w kontekście strategii negocjacji jest klasycznym przykładem rozwiązania najgorszego z możliwych.

Drugie z wydarzeń dotyczy strategii negocjowania wymogów dyrektywy o powierzchniowych spływach azotanów pochodzenia rolniczego. Z jednej strony udało się wykazać, że w Polsce nie ma obszarów z wodami narażonymi na spływ azotanów pochodzenia rolniczego (w rozumieniu dyrektywy), z drugiej zaś zakłada się jednak konieczność budowy technologii ochronnych dla wszystkich gospodarstw kosztem ponad 3 mld euro. Rozwiązanie takie nie znajduje oparcia ani w rachunku potencjalnie dostępnych środków finansowych, ani w rachunku potencjalnych kosztów i korzyści.

Decyzje podejmowane w związku z wdrożeniem poszczególnych dyrektyw nie są ze sobą spójne i nie sprzyjają realizacji strategii gospodarki wodnej.

Wsparcie procesów dostosowawczych

Pod tym pojęciem rozumieć można umożliwienie realizacji w skali mikrowymogów i celów polityki formułowanych w skali makro. Wyniki oceny w dużej części zależą od horyzontu czasowego przyjętego do analizy. Jest faktem oczywistym, że istniejący system funduszy ochrony środowiska odegrał niebagatelną rolę w ostatniej dekadzie i był uznawany za wzorcowy dla krajów Europy Środkowej i Wschodniej. Umożliwiał wsparcie z funduszy publicznych wielu inwestycji ochronnych, a większość środków alokowanych było właśnie w sektorze gospodarki wodno-ściekowej. Przy tak dobranych kryteriach oceny można uznać, że wsparcie procesów dostosowawczych było wysokie. Istnieją jednak inne kryteria oceny, polegające na odniesieniu się do faktycznego stopnia dostosowania podmiotów do istniejącego prawa. Miernikiem oceny jest więc stopień oczyszczania ścieków, odsetek wód wyższych klas czystości, a dokładniej dynamika tych wskaźników. W takim kontekście wsparcie

procesów dostosowawczych można uznać za niewystarczające. Za podstawowe wady uznać należy niską egzekucję obowiązującego prawa oraz niewystarczające lub nieefektywne zaangażowanie przy wdrożeniu zasady zanieczyszczający płaci. Miękkie egzekwowanie tej zasady prowadzi do braku odpowiedniej ilości środków finansowych, co nawet w połączeniu z relatywnie dużym wsparciem publicznym nie prowadzi do oczekiwanych (pozytywnych) efektów.

Niepokojąco wyglądają również dążenia Ministerstwa Środowiska do obrony statusu funduszy ekologicznych w długim horyzoncie czasu. Polityki takiej na pewno nie można nazwać innowacyjną. Formuła funduszy w ich obecnej postaci wydaje się być niedostosowana do zmieniającej się rzeczywistości, a cały system nie umożliwi realizacji polityki ekologicznej w skali makro. Uzasadnieniem tej hipotezy jest bardzo niewielki wpływ na kierunki redystrybucji środków przez organ odpowiedzialny za realizacją polityki – Ministerstwo Środowiska.

Istotne jest wsparcie zielonej reformy podatkowej. Jest to podejście zmieniające postrzeganie terminu wsparcia procesów dostosowawczych. Rozumienie zostało rozszerzone o możliwość wsparcia w skali mikro zmian i trendów widocznych również w skali makro (na przykład krajach UE lub OECD).

Tendencje do zwiększania opodatkowania procesów korzystania z dóbr i usług środowiskowych kosztem zmniejszenia podatków nakładanych na pracę (dochodowy, ubezpieczenia) są bardzo wyraźne w krajach rozwiniętych. Bezpośrednim skutkiem takiej polityki jest wyższa efektywność wykorzystania zasobów i usług środowiskowych (mierzona na przykład TMI, wodochłonnością lub energochłonnością przypadającą na 1 dolara wytworzonego PKB). Polska w porównaniach energochłonności czy też wodochłonności PKB zajmuje bardzo niskie miejsca w rankingi krajów europejskich. Tym bardziej niekorzystnie odbierać należy niewielkie zaangażowanie w proces wdrożenia zielonej reformy podatkowej. W tym aspekcie wsparcie procesów dostosowawczych uznać należy za dalece niewystarczające.

Podsumowanie

Zauważyć można ograniczenie i zmianę roli instrumentów polityki przy wzroście rangi instrumentów administracyjnych. Zjawisko to, wraz z brakiem nacisku na zwiększenie opodatkowania procesów korzystania z dóbr i usług środowiskowych, należy uznać za kroki wstecz w polityce. W żadnym wypadku nie można tu mówić o ekoinnowacyjności. Deklaracje dotyczące wprowadzenia zarządzania zasobami wodnymi w zlewniach nie zmieniają sytuacji bez głębokiej restrukturyzacji priorytetów i narzędzi.

4.4.

EKOINNOWACYJNY CHARAKTER STRATEGICZNYCH OCEN ODDZIAŁYWANIA NA ŚRODOWISKO

Andrzej Tyszecki

Wstęp

Reforma podziału terytorialnego kraju oraz zmiana struktury zarządzania państwem po 1 stycznia 1999 roku stworzyły odmienne warunki realizacji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju i regionów w trybie prac nad strategią rozwoju kraju. W ich wyniku na przestrzeni 2000 roku sejmiki samorządowe uchwaliły 16 strategii rozwoju regionalnego województw, a 19 grudnia 2000 Sejm uchwalił koncepcję polityki przestrzennego zagospodarowania kraju.

Uchwalona 9 listopada 2000 roku ustawa o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. Nr 109, poz.1157) wprowadziła obowiązek przeprowadzania strategicznych ocen oddziaływania na środowisko. Zgodnie z ustawą przeprowadzenia takiego postępowania wymagają:

- projekt koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju, projekty planów zagospodarowania przestrzennego oraz projekty strategii rozwoju regionalnego,
- projekty polityk, strategii, planów lub programów dotyczących przemysłu, energetyki, transportu, telekomunikacji, gospodarki wodnej, gospodarki odpadami, leśnictwa, rolnictwa, rybołówstwa, turystyki i wykorzystywania terenu, których opracowywanie przez centralne i wojewódzkie organy administracji publicznej przewidziane jest przepisami ustawowymi.

Zapisy te niosą bardzo znaczący, ale ciągle tylko potencjalny ładunek ekoinnowacyjności.

Narzędzia realizacji rozwoju i zmian w zagospodarowaniu przestrzeni

W efekcie wprowadzonych procedur planowania i programowania uchwalane są między innymi następujące dokumenty:

- **na poziomie krajowym:**
 - *Narodowy plan rozwoju na lata 2000-2006* (rysunek 1),
 - *Długofalowa strategia rozwoju regionalnego kraju,*
 - *Narodowa strategia rozwoju regionalnego 2001-2006 (NSRR),*
 - *Program wsparcia,*
 - *Koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju,*
 - *Polska 2025. Długookresowa strategia trwałego i zrównoważonego rozwoju;*

- **na poziomie województwa** – przygotowywane przez zarząd województwa i uchwalane przez sejmik województwa:
 - strategia rozwoju województwa,
 - program(-y) wojewódzki(-e),
 - plan zagospodarowania przestrzennego województwa;
- **na poziomie gminy** (wiejskiej i miasta) funkcjonują przygotowywane przez zarząd gminy i uchwalane przez radę gminy:
 - studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy,
 - miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.

Rysunek 1

Współzależność programowania i planowania rozwoju na poziomie krajowym i wojewódzkim jako podstawa kontraktu wojewódzkiego

Uwarunkowania wdrażania systemu ocen strategicznych

Uwarunkowania polityczne

Wdrożenie SOOS do praktyki zarządzania środowiskowego, a raczej do stymulowania procesów rozwojowych poprzez decyzje służące rozstrzygnięciu strategicznych kwestii środowiskowych w układzie sektorowym i przestrzennym, wynika z procesu dostosowania do standardów UE struktur wraz z instrumentami strategicznego programowania i planowania na poziomie krajowym oraz wojewódzkim. Równocześnie zagadnienia te muszą być rozważane w układach przestrzennych, z punktu widzenia zapewnienia ładu przestrzennego, harmonizowania struktur przestrzennych, optymalizacji polityki lokalizacyjnej i procesu podejmowania decyzji lokalizacyjnych.

Efektywność funkcjonowania SOOS zależy od gotowości struktur politycznych do włączenia do procesu decyzyjnego ocen strategii, polityk, programów i planów na różnych szczeblach decyzyjnych. To także kwestia „otwartości” struktur decyzyjnych do wdrażania zasad rozwoju zrównoważonego. Strategiczne oceny oddziaływania na środowisko mogą stać się skutecznym instrumentem umożliwiającym podejmowanie decyzji zgodnych z celami i zasadami tego rozwoju. Wymaga to jednak zdecydowanej woli politycznej, której jak dotąd nie widać.

Współzależny proces planowania i programowania rozwoju na poziomie krajowym i wojewódzkim ma mieć charakter ciągły. Dlatego prognozowanie skutków środowiskowych, proponowanych bądź wdrażanych koncepcji rozwojowych nie może być aktem jednorazowym (rysunek 2). Zwłaszcza, że niewątpliwa jest i pozostanie współzależność różnych dokumentów planistycznych, sporządzanych na różnych poziomach decyzyjnych. Właśnie ta współzależność, wywołująca konieczność współdziałania organów władzy i administracji publicznej różnych szczebli, w tym także w związku z koniecznością sporządzania prognoz oraz procedowania strategicznych ocen oddziaływania na środowisko, publicznie dostępnych i z udziałem społecznym, jest wyrazem ekoinnowacyjności o znaczeniu ustrojowym.

Rysunek 2

Współzależności niektórych dokumentów planistycznych i ich podstaw

Uwarunkowania instytucjonalne

System ocen oddziaływania na środowisko do końca 2000 roku koncentrował się na inwestycjach, które ze względu na charakter planowanego przedsięwzięcia oraz warunki środowiskowe w czasie jego realizacji i funkcjonowania mogły powodować niekorzystne skutki w środowisku. Dotąd więc jedynie inwestor poddawał projekt swego zamierzenia ocenie, a organ administracji publicznej określał warunki, na jakich dopuszczał możliwość realizacji takiego przedsięwzięcia. Sytuacja diametralnie zmieniła się po wejściu w życie omawianej ustawy o postępowaniu w sprawie ocen. Obok inwestorów również organy administracji rządowej i samorządowej będą musiały zabiegać

o uzyskanie pozytywnej oceny swoich najważniejszych zamierzeń. Rząd, poszczególni ministrowie, wojewodowie, zarządy i marszałkowie województw starając się o akceptację fundamentalnych dokumentów, decydujących w układzie przestrzennym lub sektorowym o rozwoju kluczowych dziedzin, będą zobowiązani do przeprowadzenia procedury OOS na podstawie prognozy do stosownego dokumentu. Sejm RP i sejmiki samorządowe województw nie będą mogły rozpatrywać i nie będą mogły akceptować dokumentów o strategicznym znaczeniu dla rozwoju kraju, regionów lub działów gospodarki bez wszechstronnego rozpoznania wszystkich istotnych, środowiskowych aspektów proponowanych rozstrzygnięć, często o odległym horyzoncie czasowym i przestrzennym oraz rozległych implikacjach dla różnych dziedzin życia gospodarczego i społecznego.

Biorąc pod uwagę współzależność różnych dokumentów strategicznych oraz ich ocen (rysunek 2) konieczne jest pilne określenie zasad konsultowania zakresu problemowego poszczególnych prognoz, aby zachować pewne podstawowe relacje między nimi, uzyskać względną ich porównywalność oraz komplementarność. Dotyczy to zarówno poziomu krajowego, jak i wojewódzkiego. Mnogość podmiotów odpowiadających za programowanie i planowanie strategiczne powoduje, że niezwykle pilne staje się określenie podstawowych wymagań stawianych prognozom opracowywanym na poziomie krajowym do koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju, do narodowej strategii rozwoju regionalnego, sektorowych i branżowych programów i polityk. Równocześnie wymienione dokumenty będą mieć ściśle odniesienia do dokumentów opracowywanych przez samorządowe zarządy województw. Chodzi o logiczną koordynację merytoryczną prognoz, które są nie tylko dokumentami, ale na podstawie których będą przeprowadzane postępowania w sprawie ocen oddziaływania na środowisko. Na szczeblu krajowym prognozy do odpowiednich dokumentów powinny tworzyć pewien logiczny układ, a prognozy na poziomie wojewódzkim, wykonywane do strategii regionalnej oraz planu zagospodarowania, powinny być wykonywane według ujednoczonego podejścia, umożliwiającego rozwinięcie oraz uszczegółowienie zapisów zawartych w prognozach do dokumentów rządowych i zapewniać spójność w układach terytorialnych, na przykład ze względu na styk jednego województwa z innymi oraz konieczność rozwiązywania problemów z tego wynikających.

Niezależnie od wielu problemów, które będą towarzyszyć pierwszemu, pionierskiemu okresowi wdrażania strategicznych ocen oddziaływania na środowisko, niezwykle ważny jest fakt, że najwyższe organy administracyjne w państwie i w województwach są ustawowo zobligowane do poddawania ocenie projektów różnych dokumentów strategicznych. Jest to przejawem ekoinnowacyjności w kontekście politycznym, instytucjonalnym oraz społecznym.

Uwarunkowania proceduralne

Oceny strategiczne można wstępnie pogrupować na:

- prognozy sektorowych strategii, programów i polityk na poziomie krajowym i wojewódzkim,
- prognozy strategicznych dokumentów planistycznych na poziomie krajowym i wojewódzkim,
- prognozy dokumentów planistycznych na poziomie gminnym.

Każdy z wymienionych dokumentów sporządzany jest wraz z prognozą przez inny organ administracji rządowej bądź samorządowej. W przypadku każdej z prognoz postępowanie będzie przeprowadzać inny organ administracji publicznej z udziałem wszystkich zainteresowanych, bez względu na to czy wykażą interes prawny, czy też nie. Procedowanie w sprawach SOOS wcale nie będzie łatwiejsze niż w przypadku przeciętnej inwestycji. Zwłaszcza, że pierwsze doświadczenia będą zbierane pod baczna kontrolą przedstawicieli UE monitorujących wykorzystanie funduszy przedakcesyjnych na realizację zadań zgodnych z długookresowymi celami rozwoju.

Procesy integrowania się z UE oraz korzystanie z funduszy przedakcesyjnych oraz strukturalnych wymaga szybkiego wdrożenia i sprawnego funkcjonowania systemu strategicznych ocen oddziaływania na środowisko. Wydatkowanie unijnych środków, zarówno tych przedakcesyjnych, jak i strukturalnych po akcesji rządzi się określonymi ściśle zasadami:

- zasadą programowania – środki pomocowe przyznawane są na podstawie długookresowych programów;

- zasadą koncentracji – środki kierowane są do najbardziej potrzebnych regionów, lub na wybrane cele;
- zasadą partnerstwa – zakłada współdziałanie władz różnych szczebli (rządowej i samorządowej) oraz pomiędzy władzami krajowymi i wspólnotowymi;
- zasadą dodatkowości – środki wspólnotowe stanowią uzupełnienie nakładów z innych źródeł;
- zasadą pomocniczości – wyboru projektów do współfinansowania z funduszy unijnych dokonuje się na poziomie regionalnym i krajowym, mających lepsze rozpoznanie od wspólnoty lokalnych potrzeb.

Rzeczywista ekoinnowacyjność strategicznych ocen oddziaływania na środowisko będzie pochodną zapewnienia proceduralnej sprawności oraz merytorycznej efektywności wykorzystania SOOŚ do podejmowania rozstrzygnięć w najważniejszych kwestiach związanych z rozwojem kraju i regionów w horyzoncie długookresowym.

Bilans otwarcia

Uchwalone w 2000 roku dokumenty strategiczne *Koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju* oraz *strategia rozwoju regionalnego województw* nie posiadają opracowanych strategicznych ocen oddziaływania na środowisko. Jest to istotny fakt, ze względu na ocenę pod kątem ekoinnowacyjności wzajemnego sprzężenia prognoz z dokumentami strategicznymi na poziomie krajowym i wojewódzkim. Osłabia to w istotny sposób praktyczne znaczenie systemu ocen strategicznych dla kształtowania rozwoju zrównoważonego, a w wybranych sytuacjach może nawet podważać sens wykonywania ocen strategicznych. Odnosi się to przede wszystkim do koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju, okresowo aktualizowanej ze względu na potrzebę zapewnienia ciągłości procesu kształtowania i realizacji polityki przestrzennej. Polityka ta powinna umożliwiać stałą racjonalizację zagospodarowania przestrzennego w powiązaniu z regulacją rozwoju społeczno-gospodarczego oraz ochroną środowiska. Wymaga ona zatem ciągłego stosowania prewencyjnych procedur strategicznych ocen oddziaływania na środowisko umożliwiających wybór opcji proponowanej polityki zagospodarowania lub strategii rozwojowej kojarzącej cele przyrodnicze, społeczne i ekonomiczne. W tym sensie strategiczne OOS stają się jednymi z istotniejszych narzędzi rozwoju zrównoważonego. Kryteriami wyróżniającymi oceny strategiczne winny być:

- kompleksowość analiz obejmujących wszelkie przejawy planowanej działalności,
- kompleksowość oceny skutków,
- alternatywność rozwiązań podlegających ocenie,
- kompletność skutków realizacji różnych wariantów.

Podsumowanie

Strategiczne oceny oddziaływania na środowisko projektów dokumentów planistycznych na szczeblu krajowym i regionalnym posiadają bardzo wysoki potencjał ekoinnowacyjności. Jego wykorzystanie zależy jednak nie tylko od ścisłego powiązania systemu ocen strategicznych z systemem planowania zagospodarowania. Jest także w dużym stopniu uzależnione od uwarunkowań politycznych, proceduralnych i instytucjonalnych. Dowodem na to jest analiza pod kątem ekoinnowacyjności *Koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju*, przyjętej przez Sejm w końcu 2000 roku¹. Przy nowatorskim podejściu i dużej dozie ekoinnowacyjności w podejściu do rozwoju cywilizacyjnego u progu XXI wieku, zaznaczają się sformułowania wynikające z „politycznej” otoczki, towarzyszącej przygotowaniu i uchwalaniu tego dokumentu.

¹ Patrz ocena ekoinnowacyjności *Polityki przestrzennego zagospodarowania kraju* A.Kassenberga w niniejszej publikacji.

Wymóg traktowania jako ciągłego procesu kształtowania polityki przestrzennej winien zostać sfinalizowany w formie przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko *Konceptji polityki...*, w nawiązaniu do opracowywanych planów zagospodarowania przestrzennego województw.

vacat

Bibliografia

- A three year study of environmental social innovations.* Globalideasbank.
- Agriculture/Environment Indicators. OECD Overview,* OECD 1999, ENV/EPO/SE/CONF(99)14.
- Aichinger H., *Introduction – the IPPC directive. European Conference on The Seville Process: A Driver for Environmental performance in Industry,* Stuttgart, 6-7 kwiecień 2000.
- Alternatywna polityka transportowa w Polsce według zasad ekorozwoju.* Raport 4/99. Instytut na rzecz Ekorozwoju. Warszawa 1999.
- Alternatywna polityka transportowa,* Instytut na rzecz Ekorozwoju. Warszawa, grudzień 1999.
- Carley M., Christie I., *anaging sustainable development.* Earthscan. London, Sterling 2000.
- Carley M., Spapens P., *Dzielenie się światem – zrównoważony sposób życia i globalnie sprawiedliwy dostęp do zasobów naturalnych w XXI w.* Instytut na rzecz Ekorozwoju. Warszawa 2000.
- Commission of the European Communities. Communication form the Commission to the Council and the European Parliament. Innovation in a knowledge-driven economy.* Brussels, Com (2000)567 final.
- Długoterminowa Strategia Trwałego i Zrównoważonego Rozwoju. Polska 2025,* Rządowe Centrum Studiów Strategicznych przy współdziałaniu Ministerstwa Środowiska, Warszawa czerwiec 2000.
- Dostosowanie polskiego prawa i regulacji ekologicznych do rozwiązań Unii Europejskiej – koszty i strategia,* red. B. Fiedor, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok 2000.
- Dziemianowicz W., *Konkurencyjność państw w tworzeniu warunków do rozwoju technologii i innowacji,* „Rozwój Regionalny” 2000 nr 2.
- Ekorozwój poprzez odmaterializowanie produkcji i konsumpcji. Strategia dla nowej polityki ekologicznej w Polsce.* Raport nr 2. Instytut na rzecz Ekorozwoju, 1999.
- Employment Impacts of Cleaner Production – Evidence from German Study Using Case Studies and Surveys,* Centre for European Economic Research, 1999.
- Environment 2010: Our future, our choice. The sixth EU environment action programme 2001-10.*
- Environment in the European Union at the turn of the century.* EEA 1999.
- Eonomiczne i prawne aspekty wykorzystania odnawialnych źródeł energii,* red. G. Wiśniewski, Ekspertyza dla Ministerstwa Środowiska ECBREC/IBMER, Warszawa 2000.
- Fiedor B., *Każdy kto zanieczyszcza,* „Ekoprofit” 2000 nr 9.
- Fussler C., James P., *Driving ecoinnovation,* Pitman Publishing, London 1996.
- Gladwell J.S., *Sustainability Criteria for Water Resource Systems, prepared by the Working Group of UNESCO/IHP IV Projects M-4.3,* Cambridge University Press, 1997.
- Górny M., *Założenia proekologicznego rozwoju wsi i rolnictwa w Polsce.* „Wieś i Rolnictwo”.
- Hawken P., Lovins A., Lovins L. H., *Natural capitalism. Creating the next industrial revolution.* Little, Brown and Company. Boston, New York, London 1999;
- Hille E., *Efektywne wykorzystanie energii,* w: *Wybrane zagadnienia polityki energetycznej Polski.* Polski Klub Ekologiczny. Warszawa – Kraków 1996.
- Hodes S., Johnson F.X., *Designing a next Generation Climate Change Policy. Strategies for Sweden in a European and International Context,* Environment Institute, Stockholm 2001.
- Holzinger K., Knoepfel P., *Environmental Policy in a European Union of Variable Geometry?* Basel 2000.
- II Polityka ekologiczna państwa,* Ministerstwo Środowiska, Warszawa, czerwiec 2000.
- IPCC, *Climate Change. Impact, Adaptation and Mitigation of Climate Change,* Cambridge Press. London 1995.

- Karaczun Z., Kassenberg A., Sobolewski M., *Polska wobec postanowień Konferencji Klimatycznej*, Raport 2/00, InE. Warszawa 2000.
- Kassenberg A., Marek M., *Ekologiczne aspekty przestrzennego zagospodarowania kraju*. PWN Warszawa 1986.
- Klemmer P., *Innovation and the Environment. Case studies on the adaptive behavior in society and economy. Research group on Innovation and environmental policy*, Analityca, Berlin 1999.
- Kowalak B. *Zwiększenie ekoinnowacyjności gospodarki w Polsce do 2006 roku*, „Rozwój Regionalny” nr 5.
- Kozłowski S., *W drodze do ekologizacji*, PWN, Warszawa 1997.
- Leader II. Innovation and rural development*, „The Observatory Dossiers” 1997 nr 2.
- Łuczka-Bakuła W., *Uwarunkowania produkcji i konsumpcji żywności ekologicznej*. AE, Zeszyty Naukowe, series II: Prace habilitacyjne, no. 142. Poznań 1995.
- Materiały z międzynarodowej konferencji *Water and Environment*, Dublin 1992.
- Mintzberg H., Ahlstrand B., Lampel J., *Strategy Safari*, Prentice Hall.
- Nooteboom S., *Environmental assessment of strategic decisions and project decisions: interactions and benefits. „Impact Assessment and project Appraisal. Journal of the International Association for Impact Assessment”* 2000 nr 18(2) 2000.
- Nowa Encyklopedia Powszechna*, PWN, Warszawa 1997.
- Polityka transportowa państwa na lata 2000-2015 dla zrównoważonego rozwoju kraju*. Projekt. Materiały Kongresu SITK „Transport 2000”. MTiGM. Kraków-Zakopane 2000; *Polska 2025*.
- Polska 2025. Długookresowa strategia trwałego i zrównoważonego rozwoju.*, RCSS, Warszawa, czerwiec 2000.
- Przestrzeń ekologiczna dla Polski*, Zeszyt nr 7. Instytut na rzecz Ekorozwoju. Warszawa 1997.
- Rieu-Clarke A., *Reflections on the Normative Prescription of Sustainable Development in Recent Transboundary Water Treaty Practice*, „Water International” 2000 Vol. 25, No. 4.
- Rolnictwo ekologiczne*, red. Z.Ryszkowski, W.Luty, Instytut Biologii Rolnej i Leśnej PAN, Poznań 1993.
- Sas-Bojarska A., Tyszecki A., *Wchodzą oceny strategiczne*, „Problemy Oceny Środowiskowych”, 2000 nr 2(9).
- Śleszyński J., *Ekonomiczne problemy ochrony środowiska*, Warszawa 2000.
- Stanowisko w sprawie strategii prywatyzacji sektora energetycznego*, Prezes URE, Warszawa, wrzesień 2000.
- Strategia przestrzennego zagospodarowania obszaru funkcjonalnego Zielone Płuca Polski wg zasad ekorozwoju*, Białystok 1993.
- Strategia zrównoważonego rozwoju Polski do 20025 roku. Wytyczne dla resortów opracowujących strategie sektorowe*, Ministerstwo Środowiska, Warszawa, grudzień 1999.
- Ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska z dnia 31 stycznia 1980 roku (Dz.U. 94.49.196, z późn. zm.).
- Von Weizsacker E., Lovins A.B., Lovins L. H., *Factor four. Doubling wealth, halving resource use*. Earthscan. London 1998.
- What is role of science, technology and innovation in the new economy?* „Policy Brief”, OECD 2000.
- Wojtaszek Z., *Proekologiczne zorientowanie polityki rolnej w Polsce*, w: *Zagadnienia ekonomiki rolnej*.
- Wskaźniki ekorozwoju*, red. T.Borys, Wyd. Ekonomia i Środowisko, Białystok 1999.
- Założenia planu przestrzennego zagospodarowania Polski do roku 2000*. Komisja Planowania przy Radzie Ministrów, Warszawa 988.
- Założenia polityki energetycznej Polski do 2020 roku*, MG, Warszawa, luty 2000.
- Zdanowicz A., *Środki towarzyszące wspólnej polityce rolnej UE*, „Problemy Integracji Rolnictwa” 1998 nr 1.
- Zwiększanie innowacyjności gospodarki w Polsce do 2006 roku*, MG, Warszawa, lipiec 2000.
- Zwiększenie innowacyjności gospodarki w Polsce do 2006 roku*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa, lipiec 2000.
- Zwiększenie innowacyjności gospodarki w Polsce do 2006 roku*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa, lipiec 2000.
- Żylicz T., *Ochrona środowiska jest przeszkodą*, „Środowisko” 2001 nr 12(204).

aneks

vacat

Załącznik 1

Kryteria ekoinnowacyjności uwzględniane przez członków zespołu roboczego

Kryteria ekoinnowacyjności. Elementy polityki przyjaznej innowacyjności według Kremmera

Instrumentalizacja jest przyjazna innowacyjności, jeżeli:

1. Wprowadza ekonomiczne zachęty.
2. Korzysta z „nowych” instrumentów.
3. Łączy działania dobrowolne z określonymi celami i sankcjami.
4. Łączy kilka instrumentów.
5. Pozwala na strategiczne planowanie.
6. Wysyła jasne sygnały.
7. Promuje elastyczność i jest elastyczna w użyciu.
8. Wspiera innowacje jako proces i uwzględnia różne jego fazy.
9. Strategiczne podejście (do stosowania środków zapobiegania zanieczyszczeniom).
10. Zachęca do współpracy w trakcie procesu produkcyjnego (materiał – produkt).
11. Skłania do integracji elementów środowiskowych.
12. Zachęca do formowania sieci dla innowacyjności.

Styl polityki jest przyjazny innowacyjności, jeżeli:

1. Wykorzystuje dialog, konsensus i udział.
2. Jest ambitna i proaktywna.
3. Dopuszcza możliwość uczenia się.
4. Jest obliczalna, wiarygodna i dająca się kontynuować.
5. Ukierunkowuje się na zarządzanie.
6. Wykorzystuje możliwości działań prośrodowiskowych od wszystkich aktorów (uczestników).

Układ uczestników jest przyjazny innowacyjności, jeżeli:

1. Regulujący i regulowany są w bliskim związku.
2. Są zwolennikami poziomej i pionowej integracji polityki.
3. Związki (organizacje) dla innowacyjności są uwzględnione.
4. Wszyscy udziałowcy są uwzględnieni (wzięci pod uwagę).

Kryteria oceny strategii rozwoju regionalnego według Wojciecha Beblo

<i>ID</i>	<i>Cecha</i>	<i>Kryterium oceny</i>	<i>Uwarunkowania</i>
1	Racjonalność	Poziom rozeznania uwarunkowań	Jakość zaplecza naukowego Jakość i dostępność informacji
2	Oryginalność	Podobieństwo, symetria w stosunku do innych rozwiązań	Poziom nauki Dostęp do informacji Poziom wykształcenia (wykształcenia)
3	Skala: lokalna, krajowa, światowa	Istnienie takich samych lub podobnych rozwiązań w rozważanej przestrzeni	Własne zaplecze intelektualne
		Równanie do najlepszych (benchmark)	Poziom techniki
		Poziom rozwiązań przed wprowadzeniem innowacji	Dostęp do informacji o istniejących rozwiązaniach
		Zakres wprowadzonej zmiany	Znajomość stanu przed wprowadzeniem innowacji
4	Ryzyko	Stopień przygotowania	Poziom przygotowania decydentów
		Udział społeczeństwa w wypracowaniu rozwiązania	Istnienie demokratycznych warunków współdecydowania
		Wykonalność wewnętrzna	Warunki ekonomiczne, instytucjonalne
		Poziom presji społecznej	Poziom opisu rzeczywistości oferowany np. przez GUS, niski poziom badań, skłonność do projektowania marzeń, przesady, działanie propagandy, populizm polityków
5	Uzasadnienie społeczne	Projekcja przyszłości na tle wyników diagnozy stanu i procesów	
6	Wizja	Liczba wytworzonych powiązań i sprzężeń pozytywnych, np. tworzenie nowych miejsc pracy	Brak instytucji koordynujących lub ich słabe umocowanie w systemie zarządzania. Konserwatyzm autorów (pomysłodawców)
7	Koordynacja z otoczeniem	Poziom wprowadzonych zakłóceń i barier	Słabość instytucji państwowych Brak dyscypliny Prawie powszechna skłonność do manipulowania i majsterkowania na ustroju Państwa
		Spójność, integracja	
		Udział w globalizacji rynku	
		Liczba usuniętych barier	
8	Nowa jakość	Koszt uzyskania efektu	Słabo rozwinięta metodologia szacowania kosztów społecznych
		Różnorodność funkcji związanych z proponowanymi rozwiązaniami	
9	Efektywność	Oszczędności, tworzenie nowych możliwości, koszt uzyskania efektu	Brak kultury szacowania efektów działania, np. wprowadzenia określonego rodzaju opłaty
10	Elastyczność	Wykorzystanie instrumentarium innych PPP do realizacji tej, którą oceniamy	Konserwatyzm instytucji Skłonność polityków do przyjmowania rozwiązań trywialnych
		Wielofunkcyjność rozwiązania (szwajcarski scyzoryk)	
11	Wykorzystanie sytuacji dających obopólne korzyści	Obniżenie kosztu uzyskania	Niechęć do oddawania efektu przez uzyskujących korzyści i ukrywanie jej uzyskiwania
		Wartość dodana	

<i>ID</i>	<i>Cecha</i>	<i>Kryterium oceny</i>	<i>Uwarunkowania</i>
12	Stymulator nowych sił sprawczych: wzajemnie powiązanych mechanizmów (kij i marchewka)	Nowe zachęty	Potencjalnie duży opór przed zmianami
		Nowe sankcje	
		Nowe ulgi	
		Nowe możliwości	

**Matryca oceny ekoinnowacyjności opracowana w InE
według Andrzeja Kassenberga**

<i>Elementy oceny</i>	<i>Biorąc pod uwagę dzisiejszy stan wiedzy nie należy spodziewać się, że to nastąpi</i>	<i>Przezornie należy przyjąć, że tak może się zdarzyć, choć to może nie mieć miejsca</i>	<i>Prawdopodobne, że tak się zdarzy</i>	<i>Wysoko prawdopodobne, że tak się zdarzy</i>
1. Zachowanie możliwości odtwarzania zasobów naturalnych				
1.1 Wzrost zużycia zasobów powyżej granicy ich odnawialności (woda, drewno itp.) N				
1.2 Efektywniejsze wykorzystanie zasobów na jednostkę produkcji albo usługi (woda, drewno itp.) P				
2. Efektywne (racjonalne) użytkowanie zasobów nieodnawialnych i dążenie do zastępowania ich substytutami				
2.1 Wzrost ilości zużycia zasobów (węgiel, ropa, gaz, rudy metali, materiały budowlane itp.)				
2.2. Efektywniejsze na jednostkę produkcji lub usługi zużycie zasobów (węgiel, ropa, gaz, rudy metali, materiały budowlane itp.)				
2.3 Wprowadzenie surowców odnawialnych na miejsce nieodnawialnych				
3. Stopniowe eliminowanie z procesów gospodarczych oraz z innych zastosowań substancji niebezpiecznych i toksycznych				
3.1 Wzrost produkcji lub konsumpcji substancji niebezpiecznych i toksycznych				
3.2 Wycofanie substancji niebezpiecznych i toksycznych				
4. Ograniczenie uciążliwości dla środowiska i nie przekraczanie granic wyznaczonych jego odpornością				
4.1 Wzrost ilości wytwarzania zanieczyszczeń (np. ścieki, gazy i pyły, odpady, hałas)				
4.2 Zmniejszenie ilości wytwarzania zanieczyszczeń na jednostkę produkcji				

lub usługi				
4.3 Wzrost stopnia skuteczności oczyszczania lub ograniczania zanieczyszczeń				
5. Stała ochrona i odtwarzanie, jeżeli istnieje taka możliwość, różnorodności biologicznej na czterech poziomach: krajobrazowym, ekosystemowym, gatunkowym i genowym				
5.1 Wzrost powierzchni obszarów chronionych zwłaszcza wyższych kategorii według IUCN				
5.2 Wzrost antropopresji na obszary chronione włączając w to ich rozczłonkowanie				
5.3 Pogarszanie się kondycji przyrody (tracenie bogactwa różnorodności)				
6. Tworzenie podmiotom gospodarczym warunków do uczciwej konkurencji w dostępie do ograniczonych zasobów i możliwości odprowadzania zanieczyszczeń				
6.1 Wzrost obszaru działalności gospodarczej i konsumpcji objętych zasadą zanieczyszczający płaci				
6.2 Ceny w coraz większym stopniu uwzględniają koszty zewnętrzne				
7. Współczesność procesów podejmowania decyzji dotyczących zwłaszcza lokalnego środowiska				
7.1 Zwiększa się zakres, zwłaszcza aktywnego dostępu do informacji o środowisku				
7.2 Poszerza się ilość rozstrzygnięć wymagających autentycznego udziału społecznego				
8. Dążenie do zapewnienia (poczucia) bezpieczeństwa ekologicznego jednostkom ludzkim, rozumianego jako tworzenie warunków sprzyjających zdrowiu fizycznemu, psychicznemu i społecznemu (tworzenie kulturowych więzi lokalnych)				
8.1 Wzrasta ilość podmiotów uznanych za prowadzące ekologicznie i społecznie odpowiedzialny biznes				
8.2 Indeks zdrowotny ulega poprawie				
8.3 Indeks społeczny ulega poprawie				
8.4 Wzrasta świadomość ekologiczna społeczeństwa				

Kryteria oceny ekoinnovazione polityki rolnej według Zbigniewa Karaczuna¹

Poniższe kryteria mają różną skalę szczegółowości i tylko część z nich może być poddana ocenie w oparciu o wskaźniki bezwzględne; większość będzie musiała być poddana ocenie subiektywnej.

Pierwszy poziom oceny (generalny):

¹ Wersja robocza przekazana do dyskusji zespołowi roboczemu.

1. Czy cele polityki rolnej powiązane są z celami polityki ekologicznej oraz ze strategią rozwoju zrównoważonego i długoterminową strategią rozwoju do 2025 roku?
2. Czy realizacja celów polityki rolnej ułatwi/utrudni osiąganie celów polityki ekologicznej oraz strategii rozwoju zrównoważonego i długoterminowej strategii rozwoju do 2025 roku?
3. Czy realizacja celów polityki rolnej może nastąpić w oparciu o istniejące instrumenty (prawne, ekonomiczne) i instytucje, czy istnieje konieczność stworzenia nowych instrumentów (i jeśli tak – to czy w polityce wskazano kiedy i jakie instrumenty i instytucje będą tworzone i kto będzie za to odpowiedzialny)?
4. Czy cele polityki są innowacyjne wobec celów dotychczas stawianych przed rolnictwem?
5. Czy polityka obejmuje cele krajowe, czy też jest jedynie strategią dostosowania polskiego rolnictwa do funkcjonowania w ramach Unii Europejskiej?

Drugi poziom oceny:

1. Czy realizacja polityki wzmocni system przyrodniczy kraju i zdolność ekosystemów do samooczyszczania?
2. Czy uwzględniono w polityce konieczność stosowania różnego rodzaju form działania na różnych terenach?
3. Czy przewidziano konieczność stosowania przez rolników Dobrej Praktyki Rolniczej (DOR)? Czy wskazania są zgodne z obecną wiedzą o środowisku i wpływie rolnictwa na nie?
4. Czy realizacja polityki sprzyjać będzie ochronie różnorodności i czy zadania w tym zakresie są określone (chodzi tu zarówno o różnorodność wśród organizmów dziko żyjących jak i wśród roślin uprawnych i zwierząt hodowlanych)?
5. Czy realizacja polityki zapewni, że nie będzie tracona gleba (erozja, zanieczyszczenie, porzucanie gospodarstw rolnych, przejmowanie na inne cele)?
6. Czy realizacja polityki wspiera programy ochrony klimatu?
7. Czy realizacja polityki wspierać będzie zachowaniu tradycji i kultury wiejskiej?
8. Czy realizacja polityki zapewnia podobne warunki „startu” ludzi młodym pochodzącym ze wsi jakiej mają mieszkańcy miast (np. możliwość kształcenia się na wsi w kierunkach pozarolniczych). Czy realizacja polityki zmniejsza dystans cywilizacyjny miasto – wieś?
9. Czy realizacja polityki zapewni, że produkowana będzie żywność o wysokich walorach?
10. Czy polityka przyczyni się do wzmocnienia ochrony podstawowych elementów agrosystemów (szczególnie wód i gleby)?
11. Czy przewidziano instrumenty ograniczające intensywność gospodarowania na terenach przyrodniczo cennych?
12. Czy proponowana aktywność pozarolnicza (tworzenie nowych miejsc pracy) nie zagrazi stabilności ekosystemów i nie będzie prowadzić do degradacji środowiska?
13. Czy polityka sprzyja tworzeniu nowych, zielonych miejsc pracy?
14. Na ile w polityce uwzględniono nowe technologie i najnowsze osiągnięcia wiedzy rolniczej i ekologii?
15. Czy przewidziano instrumenty rozstrzygania konfliktów rolnictwo – ochrona środowiska?

Kryteria oceny ekoinnowacyjności polityki wodnej według Janusza Kindlera²

Problem polega na tym, że do chwili obecnej nie dysponujemy dokumentem określającym politykę gospodarowania zasobami wodnymi w naszym kraju. Sprawy gospodarki wodnej są natomiast dobrze omówione w projekcie *II Polityki ekologicznej państwa* z czerwca 2000 roku. Wśród celów

² Wersja robocza, przedłożona do dyskusji zespołowi roboczemu.

krótkookresowych dokument ten przewiduje m.in. opracowanie strategii gospodarki wodnej. Postaram się wyjaśnić w Ministerstwie Środowiska, odpowiadającym za gospodarkę wodną (jeden z oficjalnie uznanych działów gospodarki narodowej), kiedy powstaną dokumenty określające politykę (strategię?) w tym zakresie.

Fundamentem polityki wodnej Polski muszą być dwa dokumenty: Polityka ekologiczna państwa, oraz Ramowa Dyrektywa Wodna Unii Europejskiej, której projekt jest już bardzo bliski ostatecznego zatwierdzenia. Nie wspominam tu o nowym Prawie Wodnym, którego nie możemy się doczekać od ośmiu lat.

Ekoinnowacyjność polityki gospodarki wodnej należy oceniać w odniesieniu do trzech następujących obszarów:

- Tworzenie zasobów wodnych w zlewniach rzecznych.
- Wykorzystanie zasobów wodnych oraz ich ochrona.
- Ochrona przed klęskami żywiołowymi, związanymi z nadmiarem bądź niedostatkim wody (powodzie, susze), a także problemy związane z globalnymi zmianami klimatu (ocieplenie).

Proponowane kryteria (lub raczej ich rodzaje) w odniesieniu do poszczególnych obszarów powinny obejmować:

- Ocena, w jakim stopniu polityki sektorowe uwzględniają konieczność ochrony procesów związanych z powstawaniem zasobów wodnych (gospodarka przestrzenna, polityka lokalizacyjna, intensywność rolnictwa, itp). Rzecz dotyczy utrzymania we właściwym stanie powierzchni zlewni rzecznych zasilanych wodami opadowymi (lub roztopowymi).
- Ocena, w jakim stopniu procesy racjonalizacji i kształtowania potrzeb wodnych uwzględniają konieczność zapewnienia odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa ekologicznego człowiekowi i środowisku przyrodniczemu. To jest bardzo szeroki obszar i bardziej szczegółowe kryteria należałoby ustalić w odniesieniu do różnych form użytkowania wody. Istotnym jest tutaj, aby ekosystemów wodnych nie traktować wyłącznie jako użytkownika wody. Stan ekosystemów decyduje również o procesach zachodzących w zlewniach rzecznych związanych z tworzeniem zasobów (*ecosystem seen not only as a user but also a provider of water*).
- Ocena, czy programy ochrony przed klęskami żywiołowymi nie naruszają zasad stanowiących podstawę polityki ekologicznej państwa.

W odróżnieniu od polityk typowo sektorowych, polityka wodna jest immanentnie związana z polityką ekologiczną państwa.

Kryteria ekoinnowacyjności dla sektora energetycznego według Ewarysta Hillego³

Zasady ogólne

1. Ocena ekoinnowacyjności polityk powinna być dynamiczna i pozostawać funkcją:
 - poziomu osiągniętego dobrobytu, np. mierzonego PKB/c (bezpieczeństwo dostępu i nasycenie konsumpcją dóbr podstawowych),
 - dynamiki wzrostu, mierzonej np. wzrostem PKB (zdolność do skracania pośrednich/histerycznych etapów rozwoju i wdrażania celów perspektywicznych),
 - występującego postępu technologicznego (osiągalność nowej jakości),
 - zdolności dostosowawczych społeczeństwa, a więc przeciętnych:
 - poziomu wykształcenia (wzorce konsumpcji i elastyczność na rynku pracy),
 - mobilności (elastyczność na rynku pracy),
 - dostępu do krytycznych zasobów (np. kapitał i know-how)

³ Wersja robocza przygotowana do dyskusji zespołowi roboczemu.

a także

- wymiaru społecznego przemian strukturalnych (np. koncentracja bezrobocia).

Konkretne założenia polityki, które mogły być ocenione jako ekoinnowacyjne, czy po prostu innowacyjne, 10 lat temu, dziś mogą być ocenione diametralnie inaczej, a jeszcze inaczej można na nie spojrzeć z perspektywy roku 2020, która to powinna być perspektywą „eko”.

2. Ocena ekoinnowacyjności powinna skupiać się na strukturalnych efektach działań, a więc na efektach trwałych i często występujących w dziedzinach gospodarki i życia społecznego odległych od miejsca bezpośredniego oddziaływania. W tym sensie ocena ta powinna mieć charakter makroekonomiczny, a nie mikroekonomiczny.
3. Ocena ta uwzględniać powinna wpływ wdrażania polityki na społeczne poparcie działań korzystnych dla środowiska, a więc zważać na skutki na rynku pracy, wzrost dochodów, osiąganie odczuwalnych efektów w zakresie jakości życia (na przykład poprawa stanu zdrowotnego, krajobrazu, dostępu do usług), kreowanie postaw obywatelskich (współodpowiedzialności).

Energetyka:

1. Czy osiąganie krótkotrwale korzystnych (a zwłaszcza niekorzystnych) efektów nie blokuje nadmiernie eko-racjonalnych przemian strukturalnych? (Przykład – infrastruktura utworzona pod politykę wzrostu udziału gazu ziemnego utrudni wejście na rynek OZE (LRMC vs SRMC), pogorszy bilans na rynku pracy w Polsce, pogorszy bilans HZ)?
2. Czy polityka jest ukierunkowana na rozwiązywanie problemów u źródeł (praprzyczyn) ich występowania czy jedynie na łagodzenie negatywnych skutków (DSM vs SSM)?
3. Czy polityka tworzy wystarczające zachęty do wykonania skoku technologicznego po stronie wytwórców i dostawców przez modelowanie nowych wzorców konsumpcji (zwłaszcza wymagań jakościowych) czy też chroni zbyt silnie istniejące struktury majątkowe i pracownicze przed zmianami?
4. Czy polityka prowadzi do właściwej alokacji decyzji gospodarczych ze względu na kryteria rozwoju zrównoważonego?
 - czy prowadzi do internalizacji kosztów i korzyści ekologicznych,
 - czy prawidłowo wykorzystuje zasadę asymetrii dostępu do informacji,
 - czy prowadzi do rozwoju instytucji i mechanizmów dających sprawność i przejrzystość podejmowania decyzji?
5. Czy polityka uwzględnia w wystarczającej skali konieczność wsparcia rozwoju ekoinnowacyjności ze środków publicznych?
6. Czy daje to szansę na mikroekonomiczną opłacalność wdrażania ekoinnowacyjności oraz rozwój struktur społecznych na jej bazie?
7. Czy metody wsparcia ekoinnowacyjności są adekwatne do sytuacji w kraju i w gospodarce światowej?
8. Czy polityka jest właściwie skorelowana z innymi politykami, np. rozwoju przestrzennego, finansów?

Elementy oceny ekoinnowacyjności zaprezentowane przez InE

1. Czy diagnoza pozwala na określenie problemów, które mogłyby być rozwiązywane za pomocą działań ekoinnowacyjnych?
2. Jasno określone cele do osiągnięcia, nie tylko w zakresie emisji zanieczyszczeń, ale także w nawiązaniu do ograniczania zużycia energii, materiałów czy terenu.
3. Czy w trakcie przygotowywania dokumentu udział społeczny był szeroki i faktyczny?
4. Czy przyjęte zasady są zgodne z ekorozwojem?
5. Na ile cele można uznać za zintegrowane i zrównoważone?
6. Czy dokument tworzy warunki do dialogu służącego ekoinnowacyjnym rozwiązaniom?
7. Czy zaprojektowane instytucje służą ekoinnowacyjności?
8. Czy instrumenty ekonomiczne (opłaty, podatki, subsydia) służą ekoinnowacyjności?

9. Czy dany dokument promuje ekoinnowacyjne rozwiązania w sferze technologii i instytucji życia publicznego?
10. Jak „daleko” proponowane rozwiązania w dokumencie są od wzorcowych tego typu dokumentów na świecie?
11. Na ile reprezentowane jest w dokumencie zintegrowane podejście, a efekty też są widziane w sposób zintegrowany?

Załącznik 2

Uczestnicy seminarium

Ocena innowacyjności ekologicznej w strategicznych dokumentach dotyczących polityki państwa w wybranych dziedzinach w okresie przygotowań do integracji z Unią Europejską

Warszawa, 28-29 marzec 2001 roku

<i>Imię i Nazwisko</i>	<i>Instytucja</i>
Beblo Wojciech	CITEC
Berbeka Krzysztof	Akademia Ekonomiczna Kraków
Fiedor Bogusław	Akademia Ekonomiczna Wrocław
Gawlik Radosław	Sejmowa Komisja Ochrony Środowiska
Hille Ewaryst	E5
Jaworski Wojciech	Polskie Sieci Energetyczne
Kamieniecki Krzysztof	Instytut na rzecz Ekorozwoju
Kamieniecka Jolanta	Instytut na rzecz Ekorozwoju
Karaczun Zbigniew	SGGW, Warszawa
Karpiński Andrzej	Komitet Prognoz Polska 2000+
Kassenberg Andrzej	Instytut na rzecz Ekorozwoju
Kędra Aleksander	Instytut na rzecz Ekorozwoju
Kindler Janusz	Politechnika Warszawska ISIS
Kołłajtis Jerzy	ERM
Kozłowski Stefan	Instytut Geologii
Kulesza Michał	Uniwersytet Warszawski
Metera Dorota	IUCN
Michna Waldemar	Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej
Niedek Agata	Urząd Wojewódzki
Radziejowska Barbara	Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN
Siemiński Andrzej	Ministerstwo Transportu i Gospodarki Morskiej
Słoniewski Krzysztof	Instytut Genetyki
Sobolewski Mirosław	Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu
Stodulski Wojciech	Instytut na rzecz Ekorozwoju

Suchorzewski Wojciech	Politechnika Warszawska Instytut Dróg i Mostów
Szymański Bogdan	PKE Okręg Mazowiecki
Lipiński Gerard	Ministerstwo Gospodarki Dep. Energetyki
Woźniak Małgorzata	NFOŚiGW
Wójcik Bożenna	Instytut na rzecz Ekorozwoju

CONCLUSIONS

The project entitled „Assessment of eco-innovation in strategic documents setting out the state policies in selected fields in the period of preparation for integration with the European Union” has been implemented at ISD since 2000.

It assumes that documents of strategic significance: policies, plans and programmes include novel and innovative solutions which should contribute to environmentally sound transformation of the economy.

This assumption is based on the thesis that the change of the economic and political system in Poland opened to the public opportunities of access to knowledge and contacts stimulating its imagination to build new, far-reaching visions. All the conditions are in place to let decisions be taken democratically.

Such opportunities pave the way to novel solutions taken with the future of the next generations in mind. The use of the conditions favourable for innovation depends on many factors. Innovation does not emerge spontaneously. There is the need for political will to promote and use innovative solutions; there must be the ability and willingness to apply mechanisms to create public support for action to bring benefits in the longer term as well as it is indispensable for policies to consistent and stable.

The environmentally sound transformation of the economy is a unique challenge for innovative activities. Its motivation is not so much the state of the environment as the low eco-efficiency of the economy and the gap between this economy and the developed countries.

We selected the following strategic documents: the national land-use policy [?], the development strategy of a voivodship, transport policy, energy policy, water management policy and agricultural policy.

The national innovation policy as outlined in the programme „Enhancing innovation in the Polish economy until 2006” fosters eco-innovation. Eco-innovation is only a particular type of innovation; it does not replace or offset innovation. It is not a separate entity.

Eco-innovation can be induced by challenges set by the situation in the country; still, a challenge can also be the expected (likely) situation the effects of which as observed in other countries allow preventive action to be taken. In this case, eco-innovation will be a measure of the „wisdom” of politicians and the public.

The assessment of eco-innovation in strategic documents did not cover documents referring directly to the policy of sustainable development in Poland. They are „The Second National Environmental Policy” and „Poland 2025. The Long-term Strategy For Sustainable development”. Both of these docu-

ments play a decisive role in analyses of eco-innovation in the national and sectoral policies. They provide a substantive background for assessments. In the future, the innovative nature of the sustainable development strategies and environmental policies should be extremely eco-innovative so as thus to affect other policies and strategies as created and implemented in the country. The essence of innovation in these documents, of the highest rank from the point of view of the implementation of sustainable development, also relates to the creation of objectives consistent with the national environmental security, seen as a guarantee that the environmental conditions will be preserved to ensure the continuity of development of generations.

In an assessment of the eco-innovation in individual sectors and fields, high significance is attributed to external factors. They include: access to the best available solutions and the ability to use them as an inspiration. From the point of view of eco-innovation, „the best solutions” mean those concepts, decisions, mechanisms and measures that contribute to dematerialization of the economy, enhanced eco-efficiency, the achievement of the highest degree of stakeholder participation and the understanding and support of the public.

All the strategic documents assessed made references to sustainable development. Still, they stopped at the stage of declaration and did not translate into actions and instruments to trigger such actions. The environmental declarativeness of the documents cannot provide a basis for a positive assessment of their eco-innovation. Hence, in terms of their eco-innovation, these strategic documents should be given low overall marks.

Openness to sustainable objectives and measures in areas with a low risk of conflict cannot make one convinced of the environmentally sound nature of a given policy. The high share of traditional solutions, subordinated to immediate aims, does not create the conditions for durable economic restructuring which would take place to benefit the environment and the public. The use of eco-innovation criteria in the assessment of such documents exposes opportunist decisions.

Regional and local policies, developed „in the shade” of higher-rank policies with a low degree of eco-innovation, are restricted by the latter in their formulation of their own novel solutions. Perhaps, this dependence diminishes with regard to the local scale. The examples assessed in the framework of the project do not make it possible to confirm the higher degree of eco-innovation in local policies.

Strategic environmental assessment (SEA) will be useful in giving an environmentally sound nature to strategic documents. When considering the eco-innovation of strategic documents, we somehow directly refer to the issue of SEA. This instrument may be the basic instrument to verify the goals of central and local governments. It is warranted to say that SEA is an eco-innovative procedure. Given this, can an assessment of eco-innovation be part of SEA? Today, only a small number of exemplary papers are available, but still the answer seems to be in the affirmative. After all, within its ultimate meaning, eco-innovation is designed to alleviate the pressure on the environment.

An element of the assessment of innovation is the degree of integration of policies and other documents of importance for the development of a given field. An analogous requirement is present in SEA. Although it is not a formal requirement, in the SEA process the search for eco-innovative solutions will take place at the stage of considering alternatives and adopting measures to mitigate impacts. At the present stage of understanding eco-innovation, in the case of transport policy, demand side management rather than traditional (unsustainable) development of the capacity of existing infrastructure would be regarded as innovative. Such a solution should be expected as an alternative proposal in a document relating to transport policy and subjected to SEA.

In efficiency analysis, eco-innovation may be very useful as a method for comparing policies relating to the same field or issue.

The assessments of selected strategic documents may be treated as not fully reflecting the real situation. Certainly, it is impossible to draw far-reaching conclusions on their basis, or, in particular, to compose them into an outline of trends or tendencies. Nevertheless, selected documents had a distinctly high driving effect on entire sectors of our economy. The scale of objections to the national land-use policy or the development strategy of Śląskie Voivodship as prompted by the assessment of eco-

innovation does not remain the assessment of a document but extends further to the hardly predictable multi-tier consequences for development on the scale of the country or a region.

It would be a mistake to focus only on the political – immediate – circumstances under which documents are produced as the reason for the low overall mark given in terms of eco-innovation.

It was not the aim of the project to draw unambiguous conclusions. Its initiators stayed at the level of a „look” at the possibility of using eco-innovation in the assessment of strategic documents. In a possible attempt to generalise certain statements, it should be noted that:

- The common weakness of strategic documents was the low level of public participation in the process of their drafting. Despite the growing democratisation of public life, Poland has failed to develop consultation mechanisms, while those in place have organisational and substantive deficiencies. An element of public participation is the dialogue with the interested social groups concerning the solutions which may or should be applied in a given policy. Such a „debate” still seems to be an innovative measure and its use can help generate novel arrangements.
- We are reluctant to use the examples provided by the experiences of other countries as drawn from their application of innovation in national strategic documents. Out of spite, as it were, we reach out for entrenched patterns without analysing their effects, while with the passage of time these patterns prove their environmentally traditional and unsound nature. A distinct example is Poland’s drawing on the experiences of the European Union in the scope of the greening of conventional agriculture and the creation of formal conditions for the development of organic farming.
- Another feature which could be recognised as common to all the documents assessed is the slight extent to which economic instruments are used to reinforce the effects of policies. While taking the greatest care in drawing the extreme conclusions – given the limited space that the individual authors devoted to this issue and the common view that the degree of instrumentalisation of environmental policy is relatively high in Poland – it should be stressed that the use of such instruments produces the best solutions.
- The degree of integration of environmental policy into sectoral policies is not sufficient. It may be said that this direction of working towards sustainable development is relatively new; still, it should be borne in mind that the purpose of developing environmental policies in Poland has always involved the need to translate them into sectoral policies.
- A good diagnosis of the status plays an important role in drafting strategic documents. It is important that the criteria used in the diagnosis should not be traditional in nature by being related to environmental protection; instead, they should originate from the philosophy of sustainable development. In other words, economic and social processes should be assessed in the context of environmental requirements relating to the conservation of resources for the future generations and the protection of life-sustaining systems. Albeit not unanimously, the assessment team recognised that such a diagnosis was absent from the strategic documents.

The project „Assessment of eco-innovation in strategic documents setting out the state policies in selected fields in the period of preparation for integration with the European Union” gives much clearer evidence to the statement – which may be obvious to many – that the strategic documents as drafted are conservative in their nature. We find multiple rationale for such a situation, nevertheless when failing to implement environmentally sound transformation we lose the chance for improving the competitiveness of our economy, we expose future generations to the risk of poorer environmental quality and we increase the national share in the global processes endangering the environment.

The highest goal of eco-innovation may seem to be the greening of the national budget and the high extent of the implementation of ecological tax reform. The conclusions of this paper do not go so far, although this does not mean that such an assessment if carried out in a few years may neglect such references. At the present stage, let it be said that eco-innovation may be a measure to verify the degree to which sustainable development has been integrated into a given policy. The key elements of eco-innovation relate directly to sustainable development, which over the upcoming decades will mean: an increase in the productivity of natural resources, the integration of environmental policy into

sectoral policies and public participation in the processes of policy creation and implementation. All these objectives continue to remain a challenge still to be met.

Krzysztof Kamieniecki
Project coordinator

WYDAWNICTWA INSTYTUTU NA RZECZ EKOROZWOJU

Raporty

1992

Świadomość ekologiczna: Między lękiem a działaniem. Tadeusz Burger – Raport 1/92

1993

Przekształcenia własnościowe w przemyśle a ochrona środowiska. Wojciech Stodulski, Grażyna Starczewska – Raport 1/93

Przekształcenia własnościowe w przemyśle a ochrona środowiska – synteza. Wojciech Stodulski, Grażyna Starczewska – Raport 1/93

Gmina jako podmiot polityki ekorozwoju – synteza dla władz samorządowych. Ewa Borkowska – Raport 2/93

Gmina jako podmiot polityki ekorozwoju – synteza dla parlamentarzystów i przedstawicieli rządowej administracji centralnej. Ewa Borkowska – Raport 2/93

Ownership Transformation In Industry vs Environmental Protection. Wojciech Stodulski, Grażyna Starczewska – Report 3/93

Polityka ochrony powietrza atmosferycznego w Polsce, cz. I i II. Zbigniew Karaczun – Raport 4/93

Policy of Air Protection in Poland, part I and II. Zbigniew Karaczun – Report 5/93

Jak współdziałać z gminą w realizacji ekorozwoju – poradnik dla ruchów ekologicznych. Ewa Borkowska, Krzysztof Kamieniecki – Raport 6/93

Ochrona środowiska w prasie. Katarzyna Żaczkiewicz-Zborska – Raport 7/93

1994

Świadomość społeczna: Niderlandy ekologiczne. Tadeusz Burger, Andrzej Sadowski – Raport 1/94

Problemy rozwoju turystyki proekologicznej w Polsce. Jolanta Kamieniecka, Ewa Borkowska – Raport 2/94

The Case of Banking and the Environment in Poland. Wojciech Stodulski – Report 3/94

Banki a ekorozwój w Polsce. Wojciech Stodulski – Raport 4/94

Polityka ochrony powietrza atmosferycznego w Polsce, cz. III. Zbigniew Karaczun – Raport 5/94

Policy of Air Protection in Poland, part III. Zbigniew Karaczun – Report 6/94

1995

Przekształcenia własnościowe w rolnictwie a ochrona środowiska. Radosław Grzeszkiewicz, Zbigniew Karaczun – Raport 1/95

Ownership Transformations in Agriculture vs Environmental Protection. Zbigniew Karaczun, Radosław Grzeszkiewicz – Report 2/95

1996

Międzynarodowy Fundusz Walutowy i ekorozwój w Polsce w latach 1990-1995. Wojciech Stodulski – Raport 1/96

The International Monetary Fund and Sustainable Development in Poland during the years 1990-1995. Wojciech Stodulski – Report 2/96

Polityka ochrony powietrza atmosferycznego w Polsce, cz. IV. Zbigniew M. Karaczun – Raport 3/96
Policy of Air Protection in Poland, cz. IV. Zbigniew M. Karaczun – Report 4/96

1997

Spoleczne formy ochrony przyrody. Marta Kaczyńska, współpraca Tomasz Tatomir – Raport 1/97
Jak współdziałać z gminą w realizacji ekorozwoju. Ewa Borkowska, współpraca Jerzy Rotko – Raport 2/97
Prywatyzacja elektroenergetyki w Polsce a ekorozwój. Ewaryst Hille, Jan Popczyk, Wojciech Stodulski – Raport 3/97
Agenda niespełnionych nadziei. Społeczna ocena realizacji Agendy 21 w Polsce. Wojciech Batur, Tadeusz Burger, Andrzej Kassenberg – Raport 4/97
Szkoły biznesu w ekorozwoju. Aleksandra Czarna – Raport 5/97

1998

Jak współdziałać z gminą w realizacji ekorozwoju (suplement). Ewa Borkowska – Raport 1/98
Ekopolityka w turystyce. Raport o zmianach możliwych i potrzebnych. Jolanta Kamieniecka – Raport 2/98

1999

10 lat transformacji w Polsce – ochrona środowiska. Diagnoza stanu środowiska i realizacji „Polityki Ekologicznej Państwa”. Wojciech Stodulski – Raport 1/99
Ekorozwój poprzez odmaterializowanie produkcji i konsumpcji – strategia dla nowej polityki ekologicznej w Polsce. Maria J. Welfens, Jerzy Śleszyński, Helmut Schutz, Andreas Mundl, Wojciech Stodulski – Raport 2/99
Sustainable Development by Dematerialization in Production and Consumption – Strategy for the New Environmental Policy in Poland. Maria J. Welfens, Jerzy Śleszyński, Helmut Schutz, Andreas Mundl, Wojciech Stodulski – Raport 3/99
Alternatywna polityka transportowa w Polsce według zasad ekorozwoju – Raport 4/99

2000

Świadomość ekologiczna społeczeństwa polskiego u progu XXI wieku. Tadeusz Burger – Raport 1/2000
„Polska wobec postanowień Konwencji Klimatycznej” czyli jak nasz kraj w perspektywie Integracji Europejskiej wypełnia postanowienia Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu i protokołu z Kioto. Zbigniew M. Karaczun, Andrzej Kassenberg, Mirosław Sobolewski – Raport 2/2000

Biuletyny

Ekologiczny „Okrągły Stół” – po trzech latach – Biuletyn nr 1, 1993
Nowa Konstytucja RP a ochrona środowiska – Biuletyn nr 2, 1993
Prawo do informacji o środowisku – Biuletyn nr 3, 1994
Alternatywna polityka transportowa – 1. Ocena polityki rządowej – Biuletyn nr 4, 1996
Alternatywna polityka transportowa – 2. Dylematy – Biuletyn nr 5, 1996
ISO-14.000. Zarządzanie prośrodowiskowe w przedsiębiorstwie – Biuletyn nr 6/97
Alternatywna polityka transportowa – 3. Opcje – Biuletyn nr 7/97
Alternatywna polityka transportowa – 4. Instrumenty – Biuletyn nr 8/98
„Zielone” miejsca pracy na wsi – Biuletyn nr 9/99

Zeszyty

- Polityka Banku Światowego w zakresie gospodarowania wodą.* Jacek Drewnowski – Zeszyt 1/94
Commune as a Subject of Policy of Sustainable Development. Ewa Borkowska – Zeszyt 2/94
Jak dziś należy pisać o ochronie środowiska? – zapis dyskusji – Zeszyt 3/94
Rola banków w ochronie środowiska w Polsce. Wojciech Stodulski – Zeszyt 4/94
„Zielone banki” czyli proekologiczne fundusze powiernicze. Wojciech Stodulski – Zeszyt 5/95
(EKO)Turystyka zielonym rynkiem pracy. Jolanta Kamieniecka – Zeszyt 6/95
Przestrzeń ekologiczna dla Polski i dla Europy. Seria „Przestrzeń ekologiczna” – Zeszyt 7/97
Polityka zrównoważonego rozwoju w turystyce. Materiały z seminarium 8.12.1998 r. Red. Jolanta Kamieniecka – Zeszyt 8/98

Wydawnictwa specjalne

- Raporty ruchów ekologicznych „Brazylia '92” (Świat i Polska).* 1992
Sustainable Development for Poland, Report by Polish Environmental NGOs, „Brazil '92”. 1992
Zielone Płuka Europy – zarys koncepcji. Zespół pod kier. Jolanty Kamienieckiej – wersja: polska, angielska i rosyjska (wyd. MOŚZNIŁ), 1993
Ocena realizacji polityki ekologicznej państwa w świetle „Strategii dla Polski” – zapis dyskusji. Wyd. BSiA Kancelarii Senatu, 1995
Poland's Path to Sustainable Development: 1989-1993. Opracowane wspólnie z Hubert H. Humphrey Institute of Public Affairs University of Minnesota, 1994
Biuletyn „RAD-EŁKO” nr 1, 2, 3, 4, 5. Biuletyn realizowanego w Radomiu i Elku programu pilotażowego „Krajowego programu działań na rzecz ochrony środowiska”, 1995-1997
Sprawozdanie z działalności InE czerwiec 1991 – czerwiec 1995. Raport dwujęzyczny polsko-angielski, 1995
Przegląd „Transport w prasie” nr 1, 2. Materiały uzupełniające do biuletynów „Alternatywna polityka transportowa”, 1996
Alternative Transport Policy in Poland – Critical Review of Governmental Transportation Policy of Poland. Inf. Package No. 1, 1996
Alternative Transport Policy in Poland – Critical Loads. External Costs in Transportation. Inf. Package No. 2, 1997
Raport Końcowy Projektu pilotażowego Krajowego Programu Działań na rzecz Ochrony Środowiska – wersja polska i angielska, 1997
Frustrated Hopes – Independent Overview of Implementation of Agenda 21 in Poland. 1997
Alternative Transport Policy in Poland – Options for the Development of the Transportation System in Poland. Inf. Package No. 3, 1998
Wzmocnienie integracji Europy poprzez ekorozwój. Szanse i bariery z perspektywy Polski. Zespół pod kier. Andrzeja Kassenberga i Krzysztofa Kamienieckiego – wersja polska i angielska, Wyd. MOŚZNIŁ, 1998
Alternative Transport Policy in Poland – Instruments of the Sustainable Transportation Policy Implementation. Inf. Package No. 4, 1998

- Integracja z Unią Europejską – spojrzenie polskich organizacji ekologicznych.* Wojciech Batur, Tadeusz Burger, 1998
- Unia Europejska a ochrona środowiska.* Wybrane fakty i przemyślenia. 1998
- Polityka transportowa Unii Europejskiej – wybrane aspekty środowiskowe.* Materiały szkoleniowe. R. Higman, 1998
- Unia Europejska a ochrona różnorodności biologicznej.* Materiały szkoleniowe. I. Gyulai, 1998
- Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej – wybrane aspekty środowiskowe.* Materiały szkoleniowe. F. Si Tahar, 1998.
- Stanowiska polskich organizacji ekologicznych w sprawie skutków dla środowiska przystąpienia Polski do Unii Europejskiej w odniesieniu do wybranych dziedzin: transportu, ochrony przyrody, gospodarki energetycznej, gospodarki odpadami oraz rolnictwa i terenów wiejskich – wersja polska i angielska,* 1999
- Polityka Unii Europejskiej w zakresie gospodarki odpadami.* Materiały szkoleniowe. S. Hempen, 1999
- Energetyka a ochrona środowiska w Unii Europejskiej.* Materiały szkoleniowe. J. Green, 1999
- Fundusze strukturalne Unii Europejskiej.* Materiały szkoleniowe. S. Kouvelis, 1999
- Integracja Europejska. Pytania Organizacji Ekologicznych do rządu – nie tylko o środowisko.* 2000
- Nasza gmina chroni klimat czyli jak lokalny samorząd może się włączyć do globalnych działań na rzecz ochrony środowiska.* Poradnik dla władz samorządowych. 2000
- Capacity for Climate Protection in Central and Eastern Europe.* Activities Implemented Jointly (AIJ). Hungary, 2000
- Ekorozwój@UE – Środowisko – Integracja – Udział społeczny.* Nr 1, 2, 3, 4. Biuletyn Informacyjny. 2000
- Dzielenie się światem – zrównoważony sposób życia i globalnie sprawiedliwy dostęp do zasobów naturalnych w XXI wieku.* Michael Carley. Philippe Spapens. 2000
- 32 tony przyrody na głowę rocznie* Pozarządowe organizacje ekologiczne a odmaterializowanie produkcji i konsumpcji w Polsce. Wojciech Stodulski. 2000
- Integracja polityk sektorowych Unii Europejskiej z polityką ekologiczną. Jak Unia Europejska traktuje ekorozwój?* Materiały szkoleniowe. 2000
- Opinia organizacji ekologicznych w odniesieniu do „Stanowiska Polski w ramach negocjacji o członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej” – Transport, Energetyka, Rolnictwo, Środowisko: Ochrona przyrody, Gospodarka odpadami, Jakość wód.* Wersja polska i angielska, 2000
- Ekorozwój@UE – Środowisko – Integracja – Udział społeczny.* Nr 5, 6, 7. Biuletyn Informacyjny. 2001

NOTATKI

NOTATKI

NOTATKI



*Projekt dofinansowany przez
Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej*

© copyright by: Instytut na Rzecz Ekorozwoju
© copyright by: Fundacja Ekonomistów Środowiska i Zasobów Naturalnych

wydawca:
Fundacja Ekonomistów Środowiska i Zasobów Naturalnych

redaktor językowy:
Janina Sawicka-Demianowicz

redaktor techniczny:
Andrzej A. Poskrobko

korektor:
Magdalena Zinkow

skład:
Pracownia Składu Komputerowego i Usług Edytorskich

druk:
Podlaska Spółdzielnia Produkcyjno-Handlowo-Usługowa
Białystok, ul. 27 Lipca 40/3
tel./fax 675-48-02 www.podlaska.com.pl

Wydrukowano na papierze ekologicznym