

2  
2002

# Raport

KOMPAS  
RIO+10

CZYLI  
SPOŁECZNA OCENA REALIZACJI PRZEZ POLSKĘ DOKUMENTÓW  
PRZYJĘTYCH NA KONFERENCJI ONZ "ŚRODOWISKO I ROZWÓJ"  
W CZERWCU 1992 W RIO DE JANEIRO

Materiał przygotowano dzięki wsparciu finansowemu  
Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej



INSTYTUT  
NA RZECZ  
EKOROZWOJU

Warszawa, czerwiec 2002 r.

Institut na rzecz Ekorozwoju (InE) jest pozarządową organizacją o statusie fundacji, mającą na celu propagowanie, rozwijanie i wdrażanie do praktyki zasad i metod rozwoju zrównoważonego. InE powstał w 1990 r. dzięki pomocy finansowej German Marshall Fund of the United States, Ford Foundation i Rockefeller Brothers Fund, a od 1995 r. również Charles Stewart Mott Foundation. W swojej działalności skupia się na zagadnieniach ekonomicznych, prawnych, społecznych i politycznych w powiązaniu z ochroną środowiska; współpracuje z Sejmem, Senatem, administracją państwową i samorządową oraz z organizacjami ekologicznymi.

Instrukcje i osoby pragnące wesprzeć działalność Instytutu mogą dokonywać wpłat na rzecz Fundacji Instytut na rzecz Ekorozwoju w Banku Polska Kasa Opieki SA, II Oddział w Warszawie,  
nr konta dla wpłat w złotych: 12401024-21016572- 2700-401112-001.  
nr konta dla wpłat w dewizach: 12401024-21016572- 2700-457872-001.

The Institute for Sustainable Development (ISD) is an independent, non-governmental and non-profit organisation, whose main target of activity is implementation and dissemination of the sustainable development concept in Poland. The Institute has been established in 1990 thanks to donations of the German Marshall Fund of the United States, the Ford Foundation and the Rockefeller Brothers Fund, and, since 1995, also the Charles Stewart Mott Foundation. It focuses on economic, legal, social and political issues in connection with environmental protection; collaborates with Polish parliament, with state administration as well as local governments and non-governmental ecological movements.

Institutions and persons, who would like to support the activity of the Institute can make payments to the account of the Institute for Sustainable Development in Bank PKO S.A., II Department in Warsaw.  
No. for payments in Polish currency: 12401024-21016572-2700-401112-001,  
No. for payments in other currency: 12401024-21016572-2700-457872-001.

ISSN 1230-9214  
ISBN 83-916547-7-X

INSTYTUT NA RZECZ EKOROZWOJU  
INSTITUTE FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT  
ul. Nabelaka 15, lok. 1, 00-743 Warszawa

tel. (+48 22) 851-04-02, -03, -04, fax (+48 22) 851-04-00  
e-mail: [ine@ine-isd.org.pl](mailto:ine@ine-isd.org.pl), <http://www.ine-isd.org.pl>

# Spis treści

<b>STRESZCZENIE</b>	<b>5</b>
<b>WPROWADZENIE</b>	<b>11</b>
<b>CZĘŚĆ I – OCENA REALIZACJI DOKUMENTÓW Z KONFERENCJI Z RIO (POZA AGENDĄ 21)</b>	<b>13</b>
<b>1.1. Ocena realizacji Deklaracji z Rio</b>	<b>14</b>
<b>1.1.1. Administracja państwowa</b>	<b>14</b>
Wprowadzenie	14
Realizacja zasad Deklaracji z Rio w Polsce	16
Wnioski	22
<b>1.1.2. Administracja samorządowa</b>	<b>24</b>
Które zasady zrównoważonego rozwoju (ZR) powinny być wdrożone?	24
Czy zasady te są znane w polskich samorządach?	25
Polskie polityki ekologiczne państwa jako nośnik informacji o zasadach Deklaracji z Rio	25
Lokalna Agenda 21 jako podstawowe narzędzie wprowadzania zasad Deklaracji z Rio	26
Realizacja zasad deklaracji w ramach "małej" Agendy 21	27
Doświadczenia Ełku i Radomia i ich kontynuacja	27
Doświadczenia współpracy polskich i szwedzkich gmin	28
Realizacja zasad deklaracji poprzez politykę przestrzenną	29
Realizacja zasad Deklaracji z Rio w ramach "dużej" Agendy 21 – 2 fazy	29
Zasada integracji ochrony środowiska z politykami sektorowymi	30
Czynniki sprzyjające i bariery wprowadzania zasad deklaracji oraz wyzwania na przyszłość	31
<b>1.1.3. Świat przedsiębiorców</b>	<b>33</b>
<b>1.1.4. Pozarządowe organizacje ekologiczne</b>	<b>37</b>
<b>1.1.5. Deklaracja z Rio w oczach społeczeństwa</b>	<b>40</b>
Wstęp	40
Wiedza o Szczycie Ziemi w Rio	40
Zasada 1 – wartości i zdrowie	40
Zrównoważony rozwój a społeczne i ekonomiczne dylematy	41
Społeczność lokalna – przedmiot czy podmiot ekorozwoju?	43
Deklaracja z Rio a dynamika polskiej transformacji	44
<b>1.2. Ocena realizacji Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie Zmian Klimatu</b>	<b>45</b>
<b>1.3. Ocena realizacji Konwencji o Ochronie Różnorodności Biologicznej</b>	<b>50</b>
<b>1.4. Ocena realizacji Deklaracji o Ochronie Lasów</b>	<b>58</b>
Realizacowanie przez Polskę postanowień dotyczących leśnictwa podjętych na konferencji UNCED (Rio de Janeiro, 1992) – ocena i wnioski	58
<b>1.5. Ocena realizacji Deklaracji o Ochronie Lasów – spojrzenie pozarządowe</b>	<b>62</b>
Lasy w Polsce dziesięć lat po Rio	62
Zapisy deklaracji i praktyka w Polsce	63
Przyczyny obecnego stanu rzeczy i szanse na pełną realizację deklaracji	67

<b>CZĘŚĆ II – OCENA REALIZACJI AGENDY 21 W POLSCE</b>	<b>69</b>
<b>2.1. Polityka/Władza</b>	<b>69</b>
2.1.1. Znaczenie polityczne	70
2.1.2. Podstawowe dokumenty strategiczne i ich integracja	71
2.1.3. Służby ochrony środowiska	72
2.1.4. Władze samorządowe	73
2.1.5. Podstawy prawne	74
2.1.6. Instytucje wzmacniające	75
2.1.7. Aktywność międzynarodowa	76
2.1.8. Znaczenie lobby antyekologicznych	76
<b>2.2. Gospodarka</b>	<b>78</b>
2.2.1. Gospodarka rynkowa	78
2.2.2. Integracja dokumentów strategicznych	80
2.2.3. Mechanizm finansowania	80
2.2.4. Odpowiedzialność ekologiczna biznesu	82
2.2.5. Odmaterializowanie	82
2.2.6. Efektywność energetyczna	83
2.2.7. Efektywność transportu	85
2.2.8. Zrównoważony rozwój terenów wiejskich	88
2.2.9. Zielony rynek	90
2.2.10. Zielone miejsca pracy	90
<b>2.3. Społeczeństwo</b>	<b>91</b>
2.3.1. Świadomość	91
2.3.2. Zrównoważona konsumpcja	92
2.3.3. Organizacje ekologiczne	93
2.3.4. Udział społeczny	93
2.3.5. Dostęp do informacji	94
2.3.6. Problemy cywilizacyjne	95
2.3.7. Zdrowie a środowisko	96
<b>2.4. Środowisko</b>	<b>97</b>
2.4.1. Globalne problemy ekologiczne	97
2.4.2. Wprowadzanie zmian w powietrzu	98
2.4.3. Wprowadzenie zmian w środowisku wodnym	99
2.4.4. Wprowadzanie zmian w gospodarce terenami	101
2.4.5. Jakość środowiska	103
2.4.6. Ochrona przyrody	105
<b>WNIOSKI: WYZWANIA I ZAGROŻENIA DLA ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU NA POCZĄTKU XXI WIEKU</b>	<b>107</b>

# STRESZCZENIE

Okres 10-lat jaki minął od Konferencji ONZ "Środowisko i rozwój" zwanej "Szczytem Ziemi", która miała miejsce w Rio de Janeiro w roku 1992, z punktu widzenia wdrażania zrównoważonego rozwoju (ekorozwoju) w Polsce można określić jako niejednorodny. Poczynając od pozostałości po okresie totalitarnym przez początkowy czas transformacji i jej obecne oblicze, a kończąc na perspektywach związanych z wejściem do Unii Europejskiej. Z jednej strony bogactwo różnorodności biologicznej, z drugiej – obszary ekologicznego zagrożenia; ograniczanie emisji jednych zanieczyszczeń a wzrost innych; wydatkowanie znacznych środków przy bardzo powolnej poprawie stanu środowiska; bardziej efektywne gospodarowanie zasobami naturalnymi przy gwałtownie rosnącym konsumpcjonizmie; większa relatywnie szansa na promowanie ekorozwoju niż na Zachodzie przy bardzo niskiej pozycji politycznej ochrony środowiska i niskiej świadomości ekologicznej społeczeństwa – to tylko wybrane relacje obrazujące zróżnicowanie sytuacji ekologicznej Polski.

Historyczny moment dziesięciolecia "Szczytu Ziemi" z Rio skłania do szerszych refleksji, co nam się udało, co wymaga poprawy, jakie nowe problemy pojawiły w naszym kraju. Ocenę naszą odnosimy do pięciu podstawowych dokumentów przyjętych na konferencji w Rio, a mianowicie: Agendy 21, Deklaracji z Rio, Konwencji Klimatycznej, Konwencji o Ochronie Różnorodności Biologicznej, a także Deklaracji o Lasach. Ocena ta stanowi część szerszego przedsięwzięcia, jakim była debata pozarządowych organizacji ekologicznych na temat realizacji Agendy 21 w Polsce w 10 lat po konferencji ONZ "Środowisko i rozwój". W jej efekcie uczestnicy spotkania w War-

szawie w dniach 14–15 czerwca 2002 r. dokonali własnej, syntetycznej oceny, której wynik jest zamieszczony poniżej. Ocenili oni generalnie, że poziom realizacji tych dokumentów w naszym kraju jest niezadowolający, choć realizacja deklaracji i konwencji jest przez nich lepiej oceniana niż realizacja Agendy 21, z wyjątkiem części dotyczącej stanu środowiska.

Podsumowując okres tego dziesięciolecia trzeba jednoznacznie stwierdzić, że skala negatywnych zmian jakie dokonały się w Polsce jest znaczna i bardzo dotkliwa dla społeczeństwa. Zwłaszcza w początkowej fazie transformacji nastąpił gwałtowny spadek standardu życia wielu rodzin przy jednoczesnym wzroście bezrobocia, które nadal się utrzymuje. Obok zjawiska biedy i obniżenia się standardu życia ludności należy zwrócić uwagę na kształtowanie się odmiennego modelu konsumpcji opartego na wzorcach zachodnich. W ciągu bardzo krótkiego okresu czasu sklepy w naszym kraju wypełniły się przeróżnymi towarami i "wygłodniałe" przez lata komunizmu społeczeństwo ma potencjalną szansę zakosztowania życia społeczeństwa nadkonsumpcyjnego. Jedynym problemem pozostaje zdobycie odpowiedniej ilości środków finansowych do tego celu. Dostrzegły to firmy z krajów zachodnich i prześcigają się w dotarciu do polskiego konsumenta czy to poprzez agresywną i wszechobecną reklamę, czy też poprzez otwieranie super i hiper-marketów, czyli gigantycznych sklepów gdzie można pod jednym dachem zrobić prawie wszystkie zakupy. To obudzenie się i pobudzanie polskiego konsumenta już owocuje gwałtownym wzrostem motoryzacji, niespotykanymi ilościami odpadów oraz degradacją przestrzeni kulturowej i przyrodniczej w dużych miastach i w ich otoczeniu.

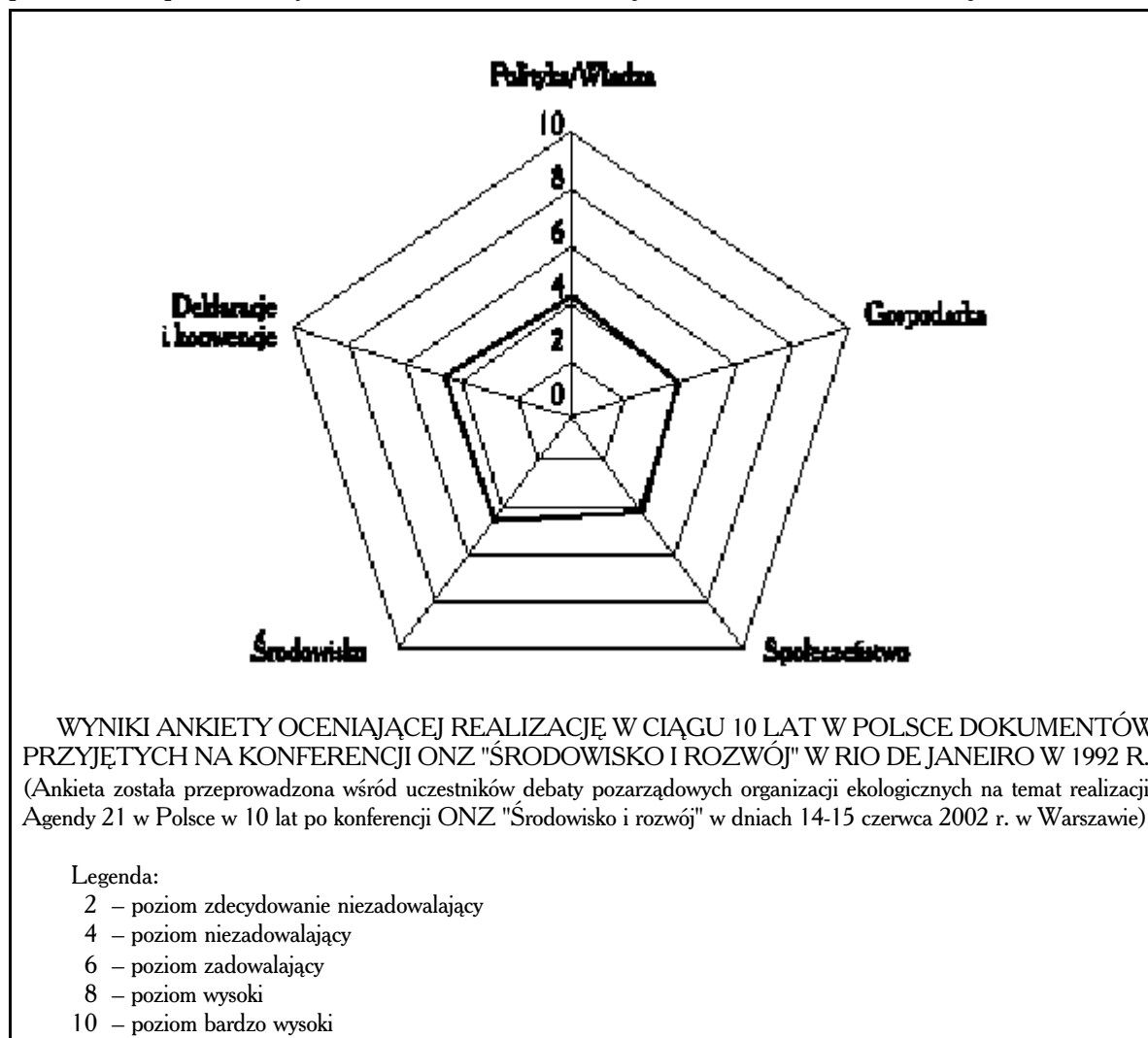
Dotkliwość przemian ustrojowych, a zwłaszcza przemian w sferze gospodarki oraz pobudzenie konsumpcji spowodowały, że zagadnienia ochrony środowiska spadły – w sensie politycznym – na dalszy plan. W żadnej liczącej się partii politycznej problematyka ekologiczna nie stanowi istoty programu wyborczego, jest ona albo pomijana albo traktowana instrumentalnie.

Okres przemian przyczynił się do odtworzenia samorządności na szczeblu lokalnym, która z jednej strony przyniosła zainteresowanie uporządkowaniem własnego podwórka (zaopatrzenie w wodę, rozwiązywanie problemów ze ściekami czy

odpadami), a z drugiej, ze względu na braki finansowe i problemy z bezrobociem, dążenie do nadmiernej eksploatacji zasobów.

Praktycznie od 1992 roku obserwuje się w Polsce wzrost gospodarczy, choć ostatnio bardzo powolny. Postępująca prywatyzacja, a także rozwój małej i średniej przedsiębiorczości spowodowały gwałtowny wzrost znaczenia sektora prywatnego. Szczególnie ważne było uruchomienie mechanizmów rynkowych oznaczających, że w zakładach produkcyjnych czy usługowych, zwłaszcza w sektorze prywatnym, następuje liczenie realnych kosztów i poszukiwanie wszelkich możliwych

**Wykres 1: Kompas – przedstawiający syntetyczną ocenę poziomu realizacji w Polsce po 10 latach podstawowych dokumentów<sup>1</sup> konferencji ONZ "Środowisko i rozwój".**



<sup>1</sup> Dokumenty te to Konwencja Klimatyczna, Konwencja o Ochronie Różnorodności Biologicznej oraz Deklaracja z Rio, Deklaracja o Lasach (zapisane łącznie pod hasłem Deklaracje i konwencje) oraz Agenda 21 oceniona z czterech punktów widzenia: polityka/władza, gospodarka, społeczeństwo i środowisko.

źródeł oszczędzania. Równocześnie z rozwojem gospodarczym nastąpiła reorientacja eksportu i tak, po załamaniu się rynku wschodniego, producenci towarów i usług z Polski zostali zmuszeni do ostrej konkurencji na rynku zachodnim, w wielu wypadkach odnosząc sukces. Recesja gospodarcza, prywatyzacja (w ograniczonym zakresie), mechanizm rynkowy i ostra konkurencja na rynkach zachodnich spowodowały ograniczenie użytkowania zasobów naturalnych i emisji zanieczyszczeń. Dzisiaj polska gospodarka rozwija się przy bardzo niewielkim wzroście zapotrzebowania na energię lub przy jego braku, a przemysł zużywa o ponad połowę mniej wody na jednostkę produkcji w stosunku do roku 1990.

Oprócz pozytywnych dla ochrony środowiska elementów transformacji napotykać również na elementy negatywne związane z różnego rodzaju strategiami, politykami, programami czy planami rozwoju różnych dziedzin czy regionów, które w ewidentny sposób ignorują ustalenia pierwszego i drugiego programu "Polityki ekologicznej państwa". Dotyczy to przede wszystkim polityki transportowej, energetycznej czy rolnej. W większości opierały się one o zasadę wzrostu gospodarczego z mniejszym lub większym angażowaniem się w ograniczanie emisji zanieczyszczeń, jednak bez żadnych relacji do norm środowiskowych czy też ustaleń konwencji międzynarodowych, nie mówiąc o stosowaniu zasady konstytucyjnej o rozwiązywaniu problemów ochrony środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Także aspekty oszczędnego użytkowania zasobów nie były w nich elementami wiodącymi. Zwłaszcza w transporcie widoczna jest rezygnacja z proekologicznych rozwiązań – spadek przewozów koleją i roli transportu publicznego w miastach. Rozwój gospodarczy spowodował, że w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych część podmiotów gospodarczych, samorządowych i gospodarstw domowych stała się na tyle silna ekonomicznie, że można było w stosunku do nich zastosować pełną gamę instrumentów rynkowych ochrony środowiska przewidzianych w "Polityce ekologicznej państwa". Niestety nie podjęto odpowiednich działań i dlatego czas ten można określić jako okres straconych możliwości wykorzystania procesu transformacji do wdrażania ekorozwoju.

W okresie transformacji nastąpiły istotne zmiany w działaniach związanych z ochroną środowiska, a zwłaszcza dotyczące mechanizmu finansowania jej infrastruktury. Wprowadzono w miarę sprawny system finansowania inwestycji ochrony środowiska, zwłaszcza tzw. końca rury. Największą rolę odgrywają w nim fundusze ekologiczne. Łącznie 95% nakładów inwestycyjnych pochodzi ze źródeł krajowych. Wzmocniono lub utworzono w tym okresie wiele instytucji służących ochronie środowiska takich jak np. Państwowa Inspekcja Ochrony Środowiska, fundusze ekologiczne (narodowy, wojewódzkie, powiatowe i gminne), Eko-fundusz, Bank Ochrony Środowiska, Komisję d/s Ocen Oddziaływania na Środowisko, Komisję d/s Ekorozwoju. Ten rozwój instytucjonalny jest godny pochwały, chociaż można by mieć wiele szczegółowych zastrzeżeń do poszczególnych instytucji. Niektóre o szacownej renomie jak Państwowa Rada Ochrony Środowiska są niewidoczne.

Wprowadzanie nowych rozwiązań w ochronie środowiska oraz efekty transformacji spowodowały ograniczanie emisji zanieczyszczeń, zwłaszcza powietrza. Jednak proste rezerwy ochrony powietrza się wyczerpują i jeżeli spojrzeć na trendy ograniczania emisji zanieczyszczeń powietrza można się spodziewać, że będzie coraz trudniej. Przed nami stoi potrzeba dogłębnej, proekologicznej restrukturyzacji, jeżeli chcemy w dalszym ciągu ograniczać emisję zanieczyszczeń i spełniać wymogi międzynarodowych konwencji ekologicznych. Niestety prowadzona przez poszczególne rządy polityka gospodarcza nie sprzyja takiej głębokiej proekologicznej restrukturyzacji, a czasami zawiera ona wręcz rozwiązania antyekologiczne, naśladujące tradycyjne rozwiązania znane z krajów zachodnich.

Mimo znacznego ograniczenia emisji niektórych substancji poprawa stanu środowiska jest bardzo powolna, a znaczna poprawa nastąpiła jedynie w czystości powietrza w rejonach silnie uprzemysłowionych. Niestety poprawa ta często jest tylko czasowa, gdyż dynamiczny rozwój masowej motoryzacji powoduje szybki wzrost zanieczyszczeń komunikacyjnych. W innych elementach środowiska poprawa jest nieznaczna.

Okres transformacji ustrojowej przyczynił się do znacznego wzrostu ilości ekologicznych organizacji

pozarządowych, których liczba osiągnęła blisko 800. Wraz ze wzrostem ich liczby następuje profesjonalizacja ruchu i kształtowanie się wielu młodych liderów. Mimo tych pozytywnych zmian siła oddziaływania tzw. ekologów jest niska. W zbyt małym stopniu tworzoną oni "zielone lobby", które mogłoby składać się ze świadomych ekologicznie polityków, chętnych do współdziałania przedstawicieli administracji ochrony środowiska i administracji samorządowej, myślących szeroko przedstawiciele biznesu i konsultingu środowiskowego oraz otwartych na współpracę przedstawicieli organizacji "zielonych". Można określić ten stan barierą politycznego działania "zielonych", nieudolnego w zderzeniu z lobbym na rzecz np. budowy kaskady dolnej Wisły, realizacji programu budowy autostrad czy też Olimpiady Zimowej w Zakopanem.

Nadchodzące lata będą dla Polski równie przełomowe jak rok 1989. Od roku 1998 toczą się negocjacje akcesyjne do UE. W ich tle rozwijać się będzie, trwający intensywnie od kilku już lat, proces integracji europejskiej w wielu sferach, zwłaszcza gospodarczej. Polska jako kraj, który nie osiągnął poziomu konsumpcji państw członków UE stoi przed dylematem czy ma powielać model społeczeństwa wysoce konsumpcyjnego w sensie materialnym czy wykorzystując nasze "zacofanie" budować społeczeństwo umiarkowanej konsumpcji indywidualnej, kultywujące publiczną konsumpcję (np. ochrona i rozwój transportu publicznego) oraz wykorzystujące tkwiące w naszym społeczeństwie wartości duchowe do promowania wysokiej pozycji konsumpcji niematerialnej (np. więzi rodzinne, społeczne więzi lokalne, usługi niematerialne). Jednocześnie, zgodnie z nową Konstytucją R.P., państwo jest zobowiązane do ochrony środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, czyli ekorozwoju.

Dla zagadnień ochrony środowiska powyższe kwestie mają znaczenie fundamentalne. Szczególnie istotne z tego punktu widzenia są zagadnienia dotyczące transportu i rolnictwa oraz powiązane z nimi zagadnienie ochrony bogactwa naszej przyrody. Model transportu, w którym samochód pełni szczególnie ważną rolę coraz bardziej doskwiera Zachodowi, a niestety jest przejmowany przez nas w sposób dosłowny. Poważne trudności ze Wspól-

na Polityką Rolną UE i krytyką rolnictwa uprzemysłowionego, opartego na chemii i wysokim zużyciu energii, stawiają przed naszym rolnictwem bardzo poważną kwestię – jak się integrować z UE, aby osiągnąć zrównoważony rozwój terenów wiejskich. Rolnictwo ekologiczne, tworzenie wielu miejsc pracy na terenach wiejskich poza rolnictwem (np. ekoturystyka, źródła odnawialnej energii, kultywowanie krajobrazu, naturalna hodowla lasu, służby ochrony przyrody itp.), ochrona różnorodności biologicznej, powinny stanowić oś naszego myślenia o terenach wiejskich.

Co to oznacza, jaki ma być taki rozwój w praktyce? Jak ma wyglądać długofalowa strategia rozwoju? Czy zagadnienia ekologiczne mogą być motorem napędowym gospodarki? Jak ma wyglądać podejście zrównoważone w różnych dziedzinach gospodarki?

Obecnie wielokrotnie zdarza się, że branżowe strategie rozwoju są często sprzeczne ze sobą, jak choćby "Polityka ekologiczna państwa" i "Polityka transportowa" czy "Założenia do polityki energetycznej". Jednocześnie wzrastające zagrożenia globalne, jak choćby zmiany klimatyczne, będą w przyszłość w sposób szczególny rzutować na możliwości rozwoju wielu krajów. Te państwa, które w miarę wcześniej unowocześnią swoją gospodarkę w kierunku ekorozwoju i będą promować ekologicznie odpowiedzialny biznes zarówno w sensie ogólnokrajowym jak i w sensie poszczególnych przedsiębiorstw, będą bardziej konkurencyjne niż inne. Wymaga to rozważenia czy nie dokonać zmian systemowych w polityce makroekonomicznej, które stworzą warunki przede wszystkim do oszczędzania zasobów naturalnych. Dzisiaj już można zaoszczędzić 1/3 energii zużywanej w kraju zamiast budować nowe duże elektrownie, zaś naprawa 30–40% strat powstających przy zaopatrzeniu w wodę pitną z wodociągów może znacznie ograniczyć potrzebę budowy nowych ujęć wody pitnej i przewymiarowanych systemów kanalizacyjnych i oczyszczalni ścieków. Dotyczy to także gospodarki odpadami, których ilości mogą być znacznie ograniczone przy konsekwentnym stosowaniu zasady działania u "źródła" ich powstawania. Podobna sytuacja występuje w użytkowaniu wielu zasobów w naszym kraju a tzw. "zarządzanie popytem"



powinno być motorem napędowym naszej gospodarki. Prowadzi to do obniżenia kosztów oraz promuje stosowanie nowoczesnych technologii i rozwiązań w gospodarce. Nowoczesny biznes, który myśli w kategoriach zadowolenia klienta a nie tylko sprzedaży mu danego produktu czy usługi powinien temu sprzyjać. Wymogiem czasu staje się wprowadzanie obowiązku takiego konstruowania przedmiotów, aby mogły one podlegać naprawom, a w końcu, aby mogły zostać rozebrane na części i służyć jako surowce wtórne. Wzrasta rola znaków wysokiej jakości, trwałości i "przyjazności" dla środowiska jako podstawowych informacji dla konsumentów o właściwości towarów, jakie nabywają.

Odmaterializowany rozwój gospodarczy stanowi wyzwanie XXI w. Aby osiągnąć ten kierunek rozwoju gospodarczego niezbędne będzie włączenie do kalkulacji tzw. kosztów zewnętrznych, a więc pełnych kosztów degradacji środowiska, utraty zasobów czy też kosztów społecznych zwłaszcza utraty zdrowia, a także przeciwdziałanie antyekologicznym subsydiom i dotacjom. Zasada "zanieczyszczający płaci", stanowiąca fundament nowoczesnej ochrony środowiska, winna być powszechnie stosowana. Pożądanym staje się wprowadzenie znacznych ograniczeń (metodami ekonomicznymi) w stosowaniu opakowań i produktów jednorazowych. Jednocześnie rysuje się konieczność rozważenia wprowadzenia ekologicznej reformy podatkowej gdzie obniżając podatki związane z zatrudnieniem i gromadzeniem kapitału przy jednoczesnym wprowadzeniu wyższego opodatkowania na użytkowanie zasobów naturalnych (wydobycie i przeróbka) można promować proekologiczną restrukturyzację gospodarki mając w budżecie państwa do dyspozycji taką samą kwotę środków i przeciwdziałając bezrobociu. Jednocześnie będzie to stymulować oszczędne używanie tych zasobów i poszukiwanie rozwiązań alternatywnych (np.: odzysk, nowe materiały, eko-wzornictwo, zmiany technologiczne).

Decentralizacja państwa staje się faktem, tworzy się klasa średnia, rośnie pokolenie, które urodziło się i wychowało po 1989 r. Od roku 2008 będą się oni stawali aktywnymi obywatelami naszego państwa. Procesy te są bardzo istotne dla sprostania wyzwaniom ekologicznym XXI w. Świadoma, a nie pazerna na osiągnięcie szybkich zysków, decen-

tralizacja władzy sprzyja gospodarskiemu myśleniu o czystości i ochronie lokalnego środowiska. Wzmocnieniem dla tego procesu może być bardziej powszechne niż jest to dzisiaj popularyzowanie Lokalnej Agendy 21 (czyli programu działań na rzecz ekorozwoju w XXI w.), według której społeczność lokalna na własny użytek stara się godzić racje społeczne, gospodarcze i ekologiczne w swojej gminie czy powiecie. Ważnym jest, że myślenie kategorią Agendy 21 wyrabia spojrzenie strategiczne, podejście całościowe do rozwoju i widzenie potrzeb przyszłych pokoleń.

Zgodnie z dotychczasowymi doświadczeniami klasa średnia stanowi naturalną bazę dla popierania proekologicznych rozwiązań. Osiągnięcie pewnego poziomu zamożności powoduje zwrócenie uwagi na potrzeby inne niż podstawowe, materialne. Liczyć się więc należy ze wzrostem znaczenia treści ekologicznych w programach partii politycznych, a być może z wykreowaniem silnej, a nie kanapowej partii zielonych. Aby wzmocnić ten naturalny proces zwłaszcza publiczne media więcej uwagi winny poświęcać nie treściom czysto przyrodniczym, ale przede wszystkim relacjom między gospodarką a środowiskiem i społeczeństwem a środowiskiem. Myślenie kategorią przyszłych pokoleń i współodpowiedzialności za przetrwanie człowieka na Ziemi winno być przede wszystkim obecne. Rewolucyjnych zmian wymagać będzie przemysł reklamowy, gdzie wiarygodny "ekologiczny" obraz produktu czy usługi stanowić może ważny sposób na proekologiczne, środowiskowe zachowanie się konsumentów.

Wchodzący w życie młodzi ludzie, jak pokazują badania, w 1/3 identyfikują się z ruchami ekologicznym, są ogromnym potencjałem dla budowania ekologicznie świadomego społeczeństwa obywatelskiego. Niestety w zderzeniu z twardymi realiami życia dorosłego tracą swoją wrażliwość ekologiczną. Uzyskanie zamiany tego trendu przede wszystkim wymaga zwrócenia uwagi na edukację ekologiczną, aby nie była ona tylko formalna i odnosząca się do przekazywania odpowiedniej ilości wiedzy, ale winna być głęboka i oddziaływać na wrażliwość młodych ludzi, pozwalając im na poznanie ich rzeczywistych potrzeb, potrzeb rodziny, otoczenia i świadome zmiany w konsumpcji.

Dalszy rozwój społeczeństwa obywatelskiego to tworzenie warunków do działania różnych organizacji czy stowarzyszeń. Istnieje potrzeba wspierania niezależnych ruchów konsumenckich i ekologicznych weryfikujących działania rządowe i przemysłowe oraz wywierających społeczny nacisk na postęp w zakresie efektywności i jakości wyrobów. Niezbędnym staje się określenie jasnych źródeł finansowania takiej działalności. Nie powinno to być finansowanie, które "zabija" aktywność społeczną, gdyż może tylko wspierać działalność popierającą programy rządowe i władz samorządowych. Szczególnie dla ruchu ekologicznego, który wielokrotnie chce zwrócić uwagę na konieczność odmiennego sposobu postępowania, taka niezależność finansowania jest szczególnie ważna.

Dalsza demokratyzacja życia to przede wszystkim pełny udział społeczeństwa we wszelkich procesach decyzyjnych niezależnie czy mogą wykazać się własnym interesem czy nie. Taka demokratyzacja nie może odbywać się bez zapewnienia dostępu do informacji i to nie tylko biernego, ale także czynnego, gdzie administracja i przedsiębiorstwa dostarczają informacje tym, którzy mogą być nią zainteresowani. Dla problematyki ekologicznej taki dostęp do informacji jest szczególnie istotny, gdyż ukrywanie ich może wiązać się z nadmiernym zanieczyszczeniem i zagrożeniem dla zdrowia ludzi, jak to wielokrotnie miało miejsce. Troska ludzi o zdrowie i to zdrowie najbliższych jest najsilniejszym motorem zainteresowania się i popierania rozwiązań proekologicznych, dlatego informacja taka jest nie tylko ważna ze względu na zagrożenie, jakiego dotyczy, ale także w sensie podnoszenia świadomości obywateli i pobudzania ich do aktywnego działania.

Zapewnienie trwałego użytkowania przyrody stanowi podstawę funkcjonowania gospodarki i społeczeństwa. Rolnictwo, leśnictwo, gospodarka wodna czy kształtowanie warunków do zdrowego życia (czyste powietrze, woda, bezpieczna żywność) i udanego wypoczynku zależą bezpośrednio od ochrony procesów zachodzących w przyrodzie i jej części składowych. To nie tylko ochrona w parkach narodowych, krajobrazowych czy w postaci pomników przyrody lub gatunków chronionych, ale coś więcej. Przyroda winna być chroniona wszędzie i to zarówno na poziomie genowym, gatunkowym, ekosystemowym, jak i krajobrazowym. Konwencja o ochronie różnorodności biologicznej, której Polska jest sygnatariuszem, wyraźnie to podkreśla.

Walory przyrodnicze ważne są też:

- ze względu na potrzebę zachowania tożsamości narodowej i kulturowej,
- bo stanowią skarbnice wiedzy o tym jak gospodarować w przyrodzie i z niej korzystać,
- dla podnoszenia świadomości ekologicznej w drodze szeroko pojętej edukacji,
- bo przynoszą szereg doznań i wzruszeń dających wielokrotnie efekty w formie artystycznej.

Polska posiada znaczące bogactwo przyrody. Piękno krajobrazu, nasycenie gatunkami roślin i zwierząt, cenne tereny podmokłe to walory, które trzeba wykorzystać w poszukiwaniu dróg rozwoju, które pozwolą przynajmniej w części ominąć negatywne doświadczenia Zachodu.. Budowanie społeczeństwa ekorozwoju powinno stać się racją stanu naszego kraju i kluczowym elementem integracji z UE.

# WPROWADZENIE

Dokładnie 10 lat temu odbyła się największa, zorganizowana przez ONZ, światowa konferencja "Środowisko i rozwój" nazwana "Szczytem Ziemi". Konferencja w Rio de Janeiro miała miejsce w czerwcu 1992 r., była najszerzym spotkaniem ludzi reprezentujących rządy, pozarządowe instytucje oraz świat przedsiębiorców. Konferencja ta w swoim podstawowym zamierzeniu miała być punktem zwrotnym we wdrażaniu idei zrównoważonego rozwoju na naszej planecie. W tym celu w trakcie jej trwania przyjęto pięć podstawowych dokumentów, a mianowicie:

1. Deklarację z Rio w sprawie środowiska i rozwoju (Deklaracja z Rio).
2. Program działań na wiek XXI w kierunku globalnego rozwoju zrównoważonego (Agenda 21).
3. Ramową konwencję Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (Konwencja Klimatyczna).
4. Konwencję o różnorodności biologicznej.
5. Prawnie niezobowiązujące zasady konsensusu globalnego w sprawie zarządzania, ochrony i rozwoju zrównoważonego wszystkich typów lasów (Deklaracja o Lasach).

Główny dokument uzgodniony i podpisany przez głowy państw i przedstawicieli rządów w Rio de Janeiro "Agenda 21" miał służyć pomocą przy budowie programów i planów rozwojowych w tych krajach. Rekomendacje w nim zawarte, zgodnie z deklaracjami szefów państwa i rządów, miały być wdrażane w państwach sygnatariuszach Agendy

21. Jednakże już na konferencji Rio + 5 w Nowym Jorku w 1997 r., wstępnie podsumowującej efekty wdrożeń tego dokumentu, stwierdzono jedynie niewielki postęp we wdrażaniu zrównoważonego rozwoju w państwach świata. Polska nie wyróżniała się na tle innych państw ani pozytywnie ani nadmiernie negatywnie.

Obecnie w 10 lat po konferencji w Rio, na przełomie sierpnia i września w Johannesburgu w Republice Południowej Afryki odbędzie się następna wielka światowa konferencja nazwana "Szczytem Zrównoważonego Rozwoju" mająca na celu podsumowanie dokonań ostatnich dziesięciu lat w realizacji przede wszystkim Agendy 21 oraz wytyczenie nowych dróg i sposobów rzeczywistej realizacji zrównoważonego rozwoju na świecie. Praktycznie wszyscy podzielają pogląd o niezadowalającym wdrażaniu dokumentów przyjętych na konferencji w Rio. Jedni określają to kompletnym fiaskiem, inni mówią o konieczności korekt.

Polskie organizacje ekologiczne od samego początku aktywnie uczestniczą w tym procesie. Przed konferencją w Rio de Janeiro przygotowano zostało opracowanie pod tytułem "Raport ruchów ekologicznych 'Brazylia '92' (Świat i Polska)". Warszawa 1992. W pięć lat po tej konferencji dokonane zostało przez organizacje ekologiczne podsumowanie w postaci opracowania o wszystkim mówiącym tytule: *Agenda niespełnionych nadziei*<sup>2</sup>. Nie mogło więc zbraknąć głosu polskich organizacji ekologicznych w ocenie mijającego dziesięciolecia od Szczytu Ziemi.

---

<sup>2</sup> W. Batur, T. Burger, A. Kassenberg. "Agenda niespełnionych nadziei. Społeczna ocena realizacji Agendy 21 w Polsce". Instytut na rzecz Ekorozwoju. Raport 4/97. Warszawa 1997.

Niniejsze opracowanie powstało dzięki staraniom Instytutu na rzecz Ekorozwoju (InE) i dofinansowaniu ze strony Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w ramach projektu "Debata pozarządowych organizacji ekologicznych na temat realizacji Agendy 21 w Polsce w 10 lat po konferencji ONZ 'Środowisko i rozwój'". Prace nad tym raportem podzielone zostały na trzy etapy:

- a) przygotowanie przez pracowników InE i zaproszonych do współpracy ekspertów materiałów roboczych na spotkanie pozarządowych organizacji ekologicznych w formie wstępnej wersji raportu.
- b) zorganizowanie konferencji pozarządowych organizacji ekologicznych w dniach 14-15 czerwca br. gdzie w oparciu o wstępną wersję raportu oraz wystąpienia zaproszonych ekspertów odbyła się dyskusja (w grupach i generalna) nt. wdrażania zasad zrównoważonego rozwoju w Polsce. Wyniki tej dyskusji stanowiły podstawę do przygotowania ostatecznej wersji raportu. W konferencji wzięło udział ponad 50 osób reprezentujących różne pozarządowe organizacje ekologiczne.
- c) przygotowanie ostatecznej wersji raportu oraz jego druk i upowszechnianie.

Raport "Kompas Rio + 10 czyli społeczna ocena realizacji przez Polskę dokumentów przyjętych na konferencji ONZ "Środowisko i rozwój" w czerwcu 1992 w Rio de Janeiro" składa się z dwóch podstawowych części oraz streszczenia, wprowadzenia i wniosków. Pierwsza część poświęcona jest ocenie realizacji dokumentów przyjętych na Szczycie Ziemi poza Agendą 21. Do ich oceny zaproszeni zostali eksperci zajmujący się tymi zagadnieniami. Realizacja Deklaracji z Rio została oceniona z pięciu punktów widzenia: administracji państwowej, administracji samorządowej, świata przedsiębiorców, pozarządowych organizacji ekologicznych i społeczeństwa. Do oceny dwóch wspomnianych wyżej konwencji zaproszono pojedynczych ekspertów, natomiast

Deklaracja o Lasach została oceniona z dwóch punktów widzenia: naukowca-leśnika i działacza ekologicznego. Druga część raportu poświęcona jest ocenie realizacji Agendy 21 w podziale na cztery obszary: polityka/władza, gospodarka, społeczeństwo i środowisko. Ta część w oparciu o wyniki dyskusji na ww. konferencji została przygotowana przez pracowników Instytutu.

Koncepcja raportu polega na omówieniu w jednym opracowaniu wszystkich pięciu dokumentów przyjętych na konferencji w Rio. Częściowo tematyka tych dokumentów pokrywa się, choć z różną szczegółowością. Przy ocenie deklaracji z Rio i Deklaracji o Lasach skorzystano z ekspertów reprezentujących różne sfery życia społecznego. Oceny są dokonywane z różnych punktów widzenia, choć odnoszą się do tych samych kwestii, co może sprawiać wrażenie powtórzeń. Jednocześnie oceny te mogą być sprzeczne. Instytut na rzecz Ekorozwoju jest w pełni świadomy tej sytuacji, jednak uważamy, że to stanowi o walorze opracowania, jako że pozwala czytelnikowi na dokonanie własnych ocen, co do słuszności różnych poglądów.

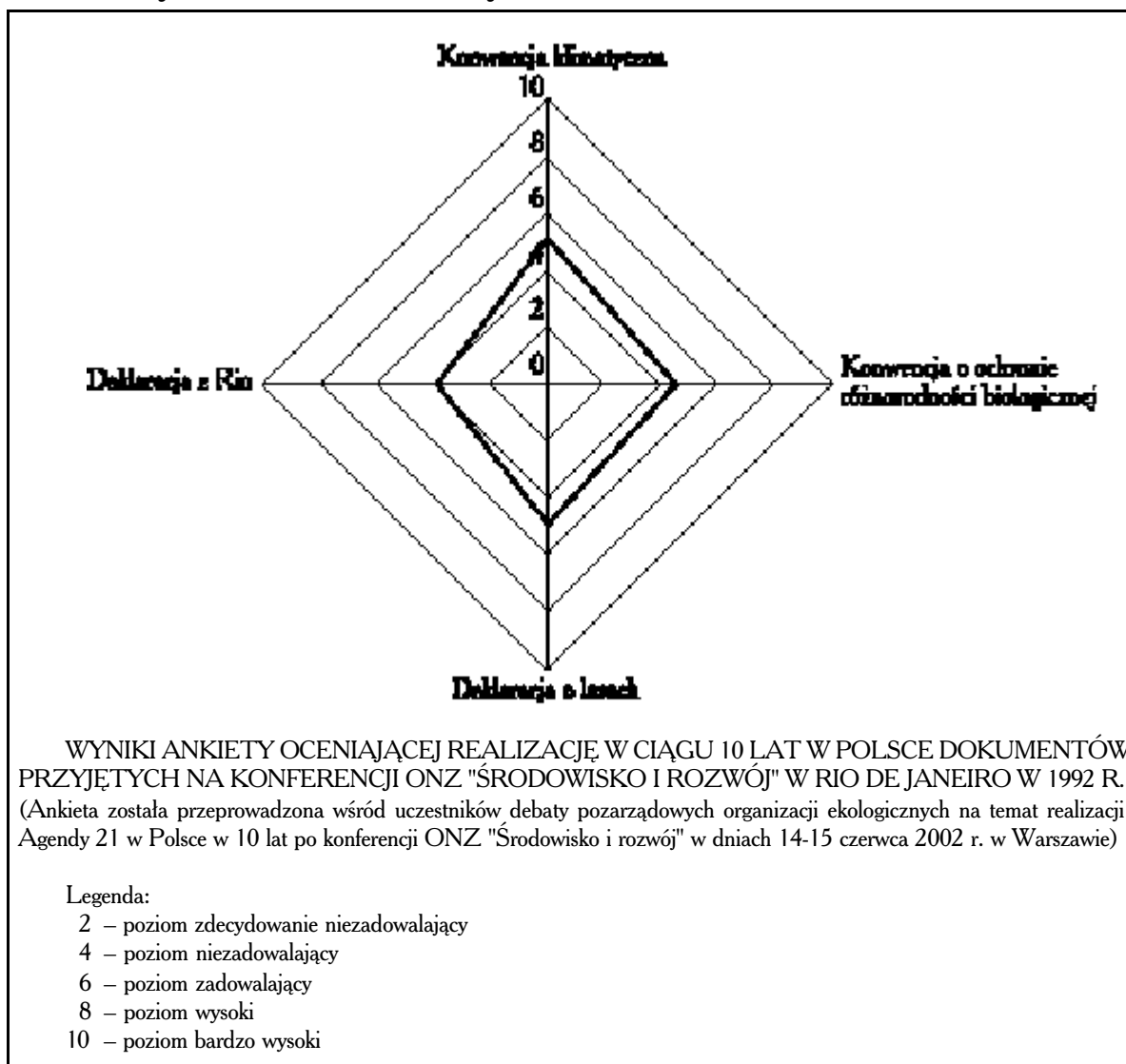
Do pierwszej części oraz do drugiej części i każdego omówionego w niej obszaru załączono wyniki ankiety oceniającej realizację w ciągu 10 lat w Polsce dokumentów przyjętych na Konferencji ONZ "Środowisko i rozwój" w Rio de Janeiro w 1992 r. Ankieta została przeprowadzona wśród uczestników ww. debaty pozarządowych organizacji ekologicznych. Wyniki te zaprezentowane są w formie kompasu pokazującego stopień realizacji poszczególnych dokumentów lub ich części. Stąd tytuł raportu Kompas Rio+10.

Raport ten powstał dzięki współpracy wielu osób i tą drogą Instytut chciałby podziękować ekspertom oraz uczestnikom debaty pozarządowych organizacji ekologicznych za wkład, jaki wnieśli w jego przygotowanie jak również podziękować Narodowemu Funduszowi Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej za wsparcie finansowe tej inicjatywy.

# CZĘŚĆ I

## OCENA REALIZACJI DOKUMENTÓW Z KONFERENCJI Z RIO (POZA AGENDĄ 21)

Wykres 2: Kompas - przedstawiający ocenę poziomu realizacji konwencji i deklaracji przyjętych na konferencji ONZ "Środowisko i rozwój".



## 1.1. Ocena realizacji Deklaracji z Rio

### 1.1.1. Administracja państwowa

*Czesław Więtkowski*  
*Ministerstwo Środowiska, Departament*  
*Współpracy z Zagranicą<sup>3</sup>*

#### Wprowadzenie

Podczas konferencji Organizacji Narodów Zjednoczonych "Środowisko i Rozwój" (UN CED) przyjęto pięć dokumentów, w których zawarto istotę tzw. "rozwoju zrównoważonego" (sustainable development), inaczej – ekorozwoju. Wyznaczają one kierunki dalszego rozwoju ludzkości w skali Ziemi, regionów i państw oraz strategię przeciwdziałania postępującym negatywnym zmianom globalnym (zanik różnorodności biologicznej, zmiany klimatu, wylesianie).

Wymienionymi wyżej dokumentami były:

- **Deklaracja z Rio w sprawie Środowiska i Rozwoju** (nazywana w skrócie Deklaracją z Rio), określająca 27 zasad, którymi powinny
- **Program działań na wiek XXI w kierunku globalnego rozwoju zrównoważonego** (Agenda 21), stanowiący zbiór ponad 2 500 rekomendacji określających działania w zakresie integracji aspektów społecznych i ekonomicznych (sekcja 1), ochrony i zarządzania zasobami naturalnymi (sekcja 2), wzmocnienia roli i udziału głównych grup społecznych w procesie rozwoju zrównoważonego (sekcja 3) oraz wskazujących środki służące do wdrażania zasad tego rozwoju.
- **Ramowa Konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie Zmian Klimatu** (w skrócie nazywana Konwencją klimatyczną), określająca ramy prawne i mechanizmy przeciwdziałania globalnym zmianom klimatu oraz minimalizację negatywnych skutków tych zmian.
- **Konwencja o Różnorodności Biologicznej**, określająca ramy prawne i instrumenty mające przeciwdziałać zanikowi gatunków fauny i flory

<sup>3</sup> Wyrażone powyżej oceny i opinie nie są oficjalnymi poglądami Rządu ani administracji Rzeczypospolitej Polskiej. Są to oceny i opinie autora, powstałe w wyniku jego własnych obserwacji i przemyśleń podczas pracy i sprawowania funkcji:

- wicedyrektora Biura Programu "Strategia Zarządzania Środowiskiem", odpowiedzialnego za realizację programów Banku Światowego i PHARE w zakresie ochrony środowiska w Polsce (lata 1990-1993),
- dyrektora Departamentu Polityki Ekologicznej w Ministerstwie Środowiska, odpowiedzialnego za realizację tej polityki, jej instrumentów oraz inicjatywy w zakresie rozwoju zrównoważonego (lata 1994-1998),
- dyrektora Departamentu Współpracy z Zagranicą w Ministerstwie Środowiska, odpowiedzialnego za kreowanie i realizację polityki zagranicznej i zobowiązań wynikających z umów międzynarodowych Ministra Środowiska (od roku 1999),
- przedstawiciela Polski w Komisji Rozwoju Zrównoważonego ONZ (UN CSD) od drugiej sesji tej Komisji w 1994 roku, w tym Wiceprzewodniczącego i Reportera piątej, jubileuszowej sesji tej Komisji w 1997 roku oraz Wiceprzewodniczącego Komitetu XIX Specjalnej Sesji Zgromadzenia Ogólnego NZ (Rio+5), odpowiedzialnego za negocjacje programu pracy UN CSD na kolejne 5 lat,
- przedstawiciela Polski w pracach Komitetu Przygotowawczego ONZ do Szczytu Ziemi w sprawie rozwoju zrównoważonego w Johannesburgu (od 2001),
- przedstawiciela Polski w pracach przygotowawczych Europejskiej Komisji Gospodarczej ONZ (UN ECE) do Szczytu Ziemi w Johannesburgu i współautora raportu UN ECE na ten Szczyt,
- przedstawiciela Polski w Komitecie Polityki Ekologicznej OECD od początku członkostwa Polski w tej Organizacji (1996), w tym, od dwu kadencji, pełnienia funkcji Wiceprzewodniczącego tego Komitetu (od roku 2000),
- przewodniczącego międzyresortowej delegacji polskiej w Tymczasowej Grupie OECD do spraw rozwoju zrównoważonego (od roku 2000),
- przewodniczącego delegacji polskiej w Komisji Helsińskiej do spraw ochrony środowiska Morza Bałtyckiego (HELCOM) od roku 2000,
- przedstawiciela Polski w Grupie do spraw strategii HELCOM (od roku 2000),
- negocjatora, z ramienia Polski, założeń programu Agenda 21 dla regionu Morza Bałtyckiego oraz pierwszego przedstawiciela Polski w Grupie Starszych Urzędników, sterującej tym programem (lata 1997-1998).

oraz mające służyć tworzeniu warunków do ochrony istniejących gatunków (np. poprzez ochronę siedlisk, tworzenie banków genów).

- **Prawnie Nie Zobowiązujące Zasady Konsensusu Globalnego w sprawie Zarządzania, Ochrony i Rozwoju Zrównoważonego Wszystkich Typów Lasów** (w skrócie nazywane Zasadami leśnymi), określające 15 zasad, którymi powinny kierować się państwa w swej polityce i strategiach gospodarki leśnej dla utrzymania społecznej, ekonomicznej, ekologicznej i kulturowej funkcji lasów i terenów zalesionych.

Na konferencji podjęto również decyzję, polecającą Organizacji Narodów Zjednoczonych pilne rozpoczęcie prac nad nową globalną umową w sprawie przeciwdziałania pustynnieniu i suszom.

Rządowa delegacja Rzeczypospolitej Polskiej, z udziałem przedstawiciela organizacji pozarządowych, aktywnie uczestniczyła w pracach konferencji (Szczytu Ziemi w Rio), w tym w przygotowaniu i podpisaniu dokumentów końcowych szczytu. Jest więc oczywiste, że Polska przyjęła na siebie obowiązek realizacji wszystkich wymagań i zadań określonych w tych dokumentach zarówno w kraju jak i na forum międzynarodowym. Działania powinny integrować na różnych płaszczyznach zarówno rząd, kręgi gospodarcze, główne grupy społeczne jak i zwykłych obywateli.

W Rio de Janeiro Polska podpisała, a później ratyfikowała Ramową Konwencję ONZ w sprawie Zmian Klimatu oraz Konwencję o Różnorodności Biologicznej, podpisała również Protokół z Kioto do Konwencji klimatycznej oraz Protokół z Cartageny do Konwencji o Różnorodności Biologicznej. Nasz kraj bierze także czynny udział w pracach konferencji stron tych konwencji, a co najważniejsze – w pełni realizuje zobowiązania wynikające z ich przepisów. Powyższe działania są wynikiem woli politycznej parlamentu i rządu, świadomych i aktywnych działań administracji (nie tylko Ministerstwa Środowiska), poparcia instytucji finansujących oraz współpracy z organizacjami pozarządowymi i

przedsiębiorcami w kraju i za granicą. Współdziałanie dotyczy również organizacji międzynarodowych w tym Komisji Europejskiej, OECD i ONZ. W podobny sposób konsekwentnie realizowane są zasady gospodarki leśnej oraz rozwoju efektywnych energetycznie maszyn i urządzeń.

Ocena realizacji zasad samej Deklaracji z Rio oraz rekomendacji Agendy 21 jest trudniejsza z uwagi na mniej konkretne zapisy niż w przypadku obu konwencji i Zasad leśnych. Zakres merytoryczny tych aktów jest niezwykle szeroki; obejmuje problemy społeczne, gospodarcze i ekologiczne oraz mechanizmy umożliwiające wdrożenie rozwoju zrównoważonego. Dodatkowo ocenę utrudnia brak celów ilościowych deklaracji i Agendy 21, spowodowany koniecznością osiągnięcia konsensusu politycznego. Z licznych wystąpień przewodniczących wysokiego szczebla podczas kolejnych sesji Komisji Rozwoju Zrównoważonego ONZ (UN CSD), oraz podczas Sesji Specjalnej Zgromadzenia Ogólnego ONZ (Rio+5), można wnioskować, że niemal wszystkie państwa w pełni realizują zasady ekorozwoju na poziomie krajowym i międzynarodowym, co przecież nie jest prawdą. Z wystąpień przedstawicieli organizacji pozarządowych i głównych grup społecznych można z kolei wysnuć wnioski, że żadne państwo nie realizuje zasad z Rio, co także nie jest twierdzeniem prawdziwym. Prawdą jest natomiast, że państwa realizują tylko taką część zasad Deklaracji z Rio, która jest dla nich wygodna. Nie powoduje to konfliktów wewnętrznych, utraty konkurencyjności gospodarki, wyrzeczeń dla społeczeństwa, oraz konieczności wprowadzania zasadniczych zmian legislacyjnych. Taki stan rzeczy dotyczy również Polski.

Analiza realizacji przez Polskę poszczególnych zasad Deklaracji z Rio, a tym samym rekomendacji Agendy 21, powinna przynieść nie tylko wizję wdrażania przez nasz kraj zasad rozwoju zrównoważonego na najbliższe lata, ale też obraz wprowadzania tych zasad przez większość państw tzw. "środka". Nie tak rozwiniętych technologicznie i bogatych jak państwa G7 i Unii Europejskiej, ale nie tak biednych i zacofanych jak większość krajów rozwijających się i państw w okresie transformacji.

## Realizacja zasad Deklaracji z Rio w Polsce

Spotyka się pogląd, często wyrażany przez polityków, przedstawicieli administracji, ale też niektórych działaczy organizacji pozarządowych, że Polska nie dotyczy część zasad określonych w Deklaracji z Rio oraz część rekomendacji Agendy 21. Chodzi tutaj głównie o te, przeznaczone dla krajów rozwijających się. Z takim poglądem nie można się zgodzić zarówno z przyczyn politycznych, prawnych jak i czysto praktycznych. Deklaracja z Rio i jej zasady stanowią całość, osiągniętą w drodze trudnych negocjacji, przyjętą przez wszystkie państwa i organizacje obecne w Rio de Janeiro w czerwcu 1992 roku. Czynienie wyjątków i wyłączeń z przepisów tego dokumentu lub traktowanie ich wybiórczo zaprzecza istocie negocjacji politycznych na forum międzynarodowym. Określone decyzje przyjmuje się w całości, jako blok przepisów, a nie fragmentarycznie, dla wygody lub według potrzeb różnych państw.

Deklaracja z Rio nie stanowi "twardego" dokumentu, o mocy prawnej, jak w przypadku ratyfikowanych konwencji, protokołów, traktatów i innych wiążących umów międzynarodowych. Tym niemniej, przyjmując deklarację, głowy państw i rządów, zobowiązały się dążyć do pełnego wprowadzenia zasad, bez żadnych wyjątków. Dotyczy to również Polski, której oficjalna delegacja nie zgłosiła w Rio de Janeiro żadnych zastrzeżeń do deklaracji i Agendy 21. W praktyce oznacza to, że Polska przyjęła do realizacji wszystkie zasady (bez określonych terminów, celów ilościowych i sankcji).

Rzeczywisty rozwój zrównoważony, niepodlegający kryzysom ekonomicznym, społecznym czy ekologicznym, może być osiągnięty jedynie w skali globalnej. W dobie wzajemnego uzależnienia od zasobów naturalnych, rozprzestrzeniania się zanieczyszczeń, zmian klimatycznych, wreszcie skutków konfliktów nawet najbardziej zaawansowane technologicznie i bogate społeczeństwa nie będą w stanie osiągnąć trwałego ekorozwoju stosując go tylko we własnych krajach.

Biorąc pod uwagę, że rozwój zrównoważony nie jest ani celem samym w sobie, ani zbiorem zadań do wykonania w określonym wymiarze i cza-

sie, obiektywna ocena stopnia jego realizacji jest trudna, nawet w oparciu o niezwykle ostatnio modne wskaźniki. Przykładem ich zawodności może być ocena emisji zanieczyszczeń w przeliczeniu na jednostkę PKB (Produktu Krajowego Brutto). Polska zmniejszyła w ciągu ostatniej dekady emisję zanieczyszczeń do atmosfery o ponad 40% i ciągle ją redukuje. W tym zakresie jesteśmy liderami w Europie i na świecie. Przyjmując jednak stan emisji na jednostkę PKB, Polska znajduje się na ostatnim miejscu wśród krajów OECD. Czy oznacza to, że w Polsce zasady rozwoju zrównoważonego realizowane są gorzej niż na Węgrzech, w Republice Czeskiej czy w Grecji? Tam wprawdzie PKB jest znacznie wyższy, ale emisja zanieczyszczeń systematycznie rośnie. Istnieje wprawdzie w naszym kraju lobby na rzecz szybkiego wzrostu PKB kosztem środowiska i spraw społecznych, ale czy rzeczywiście taki wzrost byłby rozwojem zrównoważonym? Pozornie obiektywne wskaźniki ekorozwoju mogą prowadzić do zupełnie błędnych wniosków.

Rozwój zrównoważony nie jest konkretnym celem, ale procesem, opartym o określone zasady i warunki realizacji. Jego ocena musi się więc sprowadzać do odpowiedzi na pytanie, czy stworzone zostały warunki polityczne, prawne, instytucjonalne i ekonomiczne do przestrzegania zasad takiego rozwoju w skali kraju i we współpracy z zagranicą. Jakie są bariery dla ekorozwoju z ewentualnym podaniem przykładów sukcesów i porażek? Zakładając dalej, że zasad rozwoju zrównoważonego, określonych w Deklaracji z Rio, nie można traktować wybiórczo, poniżej omówiona została realizacja przez Polskę wszystkich 27 reguł, w kolejności podanej w deklaracji.

**Zasada 1.** Stwierdza, że człowiek jest podmiotem rozwoju zrównoważonego i ma prawo do zdrowego i produktywnego życia w harmonii z przyrodą. Zasada ta została przeniesiona do Deklaracji z Rio bezpośrednio z Karty Praw Człowieka ONZ i, niezależnie od Deklaracji z Rio, była przywoływana w licznych wielostronnych umowach międzynarodowych.

Polak również ma takie gwarancje. Zapewnia mu je konstytucja i liczne akty prawne w zakresie



działania Ministra pracy i polityki społecznej, Ministra zdrowia, Ministra środowiska, czy Ministra sprawiedliwości. Na straży tych gwarancji stoi Rzecznik Praw Obywatelskich, Naczelny Sąd Administracyjny (NSA) i sądy cywilne. Czy jednak rzeczywiście przeciętny rodak może z tego prawa korzystać? Oczywiście nie, chyba, że posiada nieograniczone możliwości finansowe. Podstawową barierą w realizacji tej zasady w Polsce (podobnie jak na całym świecie) nie jest brak podstaw prawnych i instytucji, ale niedostatek środków w budżecie państwa oraz zwiększający się margines ubóstwa.

**Zasada 2.** Stwierdza, zgodnie z Kartą Narodów Zjednoczonych, że każde państwo posiada suwerenne prawo do eksploatacji swych zasobów, ale i obowiązek kontroli, czy ta eksploatacja nie powoduje szkód dla środowiska w innych państwach i w rejonach poza ich jurysdykcją.

Polska ma zagwarantowane suwerenne prawo do eksploatacji swych zasobów poprzez konstytucję oraz jako strona odpowiednich umów międzynarodowych. Regulowane jest to szeregiem ustaw (m.in. ustawą "Prawo geologiczne i górnicze") oraz innych aktów normatywnych. Jako strona regionalnych Konwencji Europejskiej Komisji Gospodarczej ONZ o ocenach oddziaływania na środowisko, wypadkach przemysłowych oraz o ochronie cieków w kontekście transgranicznym, Polska spełnia wszystkie warunki zasady 2. Ponadto Polska podpisała szereg umów z krajami sąsiednimi o współpracy na wodach granicznych. Na etapie negocjacji są umowy dwustronne określające postępowanie przy realizacji przepisów Konwencji z Espoo oraz Konwencji o Wypadkach Przemysłowych. Nasz kraj jest obok Węgier i Szwajcarii, inicjatorem negocjacji regionalnych dotyczących odpowiedzialności cywilnej za szkody w środowisku, powstałe na terenie innych krajów. Zasada 2 Deklaracji z Rio jest więc przez Polskę w pełni realizowana w kontekście krajowymi i międzynarodowym.

**Zasada 3.** Stwierdza, że prawo do rozwoju musi w sprawiedliwy sposób obejmować potrzeby i aspiracje obecnego i przyszłych pokoleń.

Zasada ta jest w Polsce realizowana połowicznie. Przyszłe pokolenia mają szansę korzystać z zasobów przyrody (różnorodność biologiczna, lasy, środowiska wodne) dzięki istnieniu odpowiednich aktów normatywnych i instytucji. Należy również zauważyć pozytywne przykłady działań dla zachowania tych środowisk m.in. tworzenie parków narodowych i krajobrazowych, banków genów, programu zalesień itd. Jednak w zakresie gospodarki zasobami kopalnymi (nieodnawialnymi) brak jest świadomej polityki prowadzącej do racjonalnego korzystania z tych dóbr w kontekście zaspokojenia potrzeb przyszłych pokoleń. W szczególności dotyczy to polityki koncesyjnej rządu, która w większym stopniu ułatwia poszukiwanie i eksploatację zasobów mineralnych, niż zachęca do stosowania ich substytutów i recyklingu. Pewne nadzieje budzi decyzja Ministra Środowiska z roku 2001, nakazująca rozpoczęcie prac nad zrównoważoną polityką eksploatacji zasobów mineralnych. Prace już trwają. Właściwa polityka koncesyjna powinna oszczędnie gospodarować zasobami nieodnawialnymi, rozwijać nowe technologie, minimalizować ilość odpadów.

Zasada 3. nie jest więc w pełni realizowana w Polsce, choć istnieją realne przesłanki poprawy sytuacji poprzez zmiany polityki koncesyjnej oraz wejścia w życie nowych ustaw (m.in. "Ustawy o odpadach"). Obecnie nadal główną barierą do pełnej realizacji ekorozwoju pozostaje opór lobby wydobywczego, przede wszystkim silnych górniczych związków zawodowych oraz sprzeciw przedsiębiorców, którym ciągle łatwiej i taniej jest np. zniszczyć wzgórze w poszukiwaniu żwiru niż zastosować odpowiednio spreparowany żużel. Aktywność rządu i parlamentu w celu zmiany sytuacji jest wciąż zbyt mała.

**Zasada 4.** Stwierdza, że ochrona środowiska musi stanowić integralną część procesu ekorozwoju

Z pozoru w Polsce jest realizowana zasada 4., szczególnie po uchwale sejmiku z 19 stycznia 1995 roku dotyczącej integracji polityk resortowych z polityką ekologiczną państwa. Od tego czasu, m.in. w polityce energetycznej czy transportowej, znajdują się odniesienia do ochrony środowiska i do rozwoju zrównoważonego. Stanowią one jed-

nak osobną część tych polityk i nie są z nimi zintegrowane. Tego problemu, jak dotąd, nie potrafiło rozwiązać jeszcze żadne państwo ani organizacja międzynarodowa. Nawet OECD, gdzie program rozwoju zrównoważonego został uznany za najbardziej priorytetowy, w swych przeglądach gospodarczych uwzględnia od dwu lat rozwój zrównoważony jako zupełnie osobny, oderwany od reszty rozdział (patrz też: Przegląd Gospodarczy Polski 2000/2001), dotyczący kilku wybranych elementów ochrony środowiska. Dopóki do świadomości decydentów wszystkich szczebli i profesji nie dotrze fakt, że taniej i racjonalniej jest nie śmiecić niż sprzątać, dopóty zasada o integracji spraw środowiskowych z rozwojem państwa nie będzie w pełni realizowana. Dotyczy to zarówno Polski jak i innych państw, w tym Unii Europejskiej. Duże nadzieje w tym zakresie są związane z dyrektywami IPPC i Systemem Zarządzania i Przeglądów Środowiska (EMAS) w Unii oraz standardem ISO 14 000 i Systemami Zarządzania poprzez Środowisko (EMS) poza Unią.

**Zasada 5.** Stwierdza, że państwa i jednostki powinny współpracować w zakresie likwidacji ubóstwa. Jest to niezbędne wymaganie do osiągnięcia ekorozwoju.

W Polsce przed rokiem 1989 pojęcie "ubóstwo" nie istniało w oficjalnych statystykach. Obecnie występuje ono raczej jako wskaźnik bezrobocia, niż jako dochód na głowę, wskazujący brak środków do życia. Wprawdzie w Polsce i w innych krajach będących w okresie transformacji nie istnieje zjawisko śmierci głodowej, jednak niedostrzeganie przez polityków problemów ubóstwa i bezrobocia na początku przemian ustrojowych spowodowało systematyczny i trwały wzrost liczby osób żyjących poniżej granicy ubóstwa (wg Banku Światowego granica ta, dla krajów Europy Środkowej i Wschodniej wynosi równowartość 2 USD na dobę, a w krajach afrykańskich i południowo-azjatyckich równowartość 1 USD na dobę). Szczególnie dotknięci tym zjawiskiem są mieszkańcy regionów o trwałym, strukturalnym bezrobociu, mieszkańcy wsi oraz emeryci z tzw. "starego koszyka". Jak dotąd rządowi nie udało się wypracować trwałego programu likwidacji

bezrobocia i ubóstwa. Wszelkie działania w tym zakresie sprowadzają się do generowania środków na zapomogi dla najuboższych poprzez zwiększone obciążenia fiskalne pracujących i podatki pośrednie (np. akcyza), obciążające również strefę pozornie chronioną. Problem stanowi też "bierny opór" samych zainteresowanych, czyli bezrobotnych, oczekujących raczej świadczeń niż podejmujących własne inicjatywy oraz wykazujących brak chęci przekwalifikowania. Podobnie dzieje się w skali globalnej. O ile organizacje międzynarodowe i liczne fundacje charytatywne potrafią już w sposób efektywny łagodzić skutki biedy w regionach i miejscach dotkniętych konfliktami zbrojnymi lub klęskami żywiołowymi, to nadal brak jest działań na rzecz likwidacji przyczyn ubóstwa. Polska, borykając się z własnymi problemami gospodarczymi, nie uczestniczy w procesie międzynarodowej pomocy na rzecz likwidacji ubóstwa w krajach rozwijających się, poza akcjami charytatywnymi dla krajów i regionów dotkniętych klęskami. Niewielką pomoc, w formie rzeczowej, nasz kraj świadczy na rzecz ochrony środowiska w krajach byłego Związku Radzieckiego. Nie można więc powiedzieć, że nasz kraj realizuje zasadę 5. Deklaracji z Rio.

**Zasada 6.** Określa specyficzną sytuację i potrzeby krajów rozwijających się, oraz priorytet należny krajom najmniej rozwiniętym i narażonym na największe szkody w środowisku.

W sensie politycznym Polska wspiera działania na rzecz krajów rozwijających się. Jednak, w obliczu własnych trudności ekonomicznych, nie wspomaga ich finansowo. Nasza pomoc ogranicza się do świadczeń w naturze dla byłych republik Związku Radzieckiego i okazjonalnej pomocy humanitarnej dla krajów dotkniętych klęskami żywiołowymi lub konfliktami zbrojnymi. Polska nie realizuje zasady 6 Deklaracji z Rio, a barierą jest nie tylko obecna sytuacja ekonomiczna kraju, ale także brak rozwiązań prawnych i instytucjonalnych. Nadzieję na poprawę tej sytuacji dają prace podjęte przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych w celu stworzenia systemu prawnoinstytucjonalnego umożliwiającego świadczenie pomocy za granicą.

**Zasada 7.** Stwierdza konieczność globalnego partnerstwa w ochronie zdrowia i integralności ekosystemów ziemskich oraz wprowadzająca pojęcie wspólnej, lecz zróżnicowanej odpowiedzialności za degradację zasobów globalnych.

Decyzjami z Rio de Janeiro Polska zakwalifikowana została do grupy krajów ponoszących największą odpowiedzialność za degradację zasobów globalnych i za zmiany globalne (aneks 1 do Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie Zmian Klimatu). Nasz kraj został zakwalifikowany do tzw. gospodarek w okresie transformacji, co zwalnia go z obligatoryjnych świadczeń na rzecz krajów rozwijających się. Polska troszczy się o integralność środowisk, tworząc system prawny i instytucjonalny ochrony ekosystemów ("Ustawa o ochronie przyrody", "Ustawa o lasach", "Prawo ochrony środowiska", "Prawo wodne", "Prawo geologiczne i górnicze", "Ustawa o ocenach oddziaływania na środowiska i dostępie do informacji o środowisku" itd.). Nasz kraj aktywnie uczestniczy w pracach globalnych i regionalnych, m.in. na forum Konferencji Stron Konwencji o Różnorodności Biologicznej, Forum Leśnego Narodów Zjednoczonych i innych umów międzynarodowych. Można stwierdzić, że Polska realizuje zasadę 7. Deklaracji z Rio, chociaż cieniem kładzie się brak pomocy dla krajów rozwijających się, mimo członkostwa w OECD i kandydowania do Unii Europejskiej.

**Zasada 8.** Stwierdza konieczność zmian niezrównoważonych trendów konsumpcji i produkcji oraz promowanie właściwej polityki demograficznej.

Zasada 8 jest najtrudniejsza do realizacji i najbardziej kontrowersyjna w negocjacjach międzynarodowych. Wiele się mówi na temat zmian trendów konsumpcji i produkcji, a XIX Sesja Specjalna Zgromadzenia Ogólnego ONZ (Rio+5) wprowadziła nawet do 5-cio letniego planu pracy temat zmian tych trendów jako problem nadrzędny. Niestety, ani kraje wysoko rozwinięte, w tym Unia Europejska, ani kraje w okresie transformacji, nie czynią i w najbliższym czasie nie będą czynić nic dla zmian trendów konsumpcji. Grupa G77 + Chiny, ustami delegacji chińskiej, wyraźnie stwierdziła, że kraje rozwijające się muszą osią-

gnąć obecny średni poziom konsumpcji krajów najwyżej rozwiniętych, aby osiąść do negocjacji. Co to oznacza w przypadku Chin, Indii, Pakistanu i Indonezji raczej nie trzeba tłumaczyć. W społeczeństwie polskim, przez dekady skutecznie separowanym od dóbr powszechnych w krajach rozwiniętych, również istnieją tendencje mierzenia dobrobytu poprzez poziom konsumpcji dóbr materialnych. Sytuację w tym zakresie pogarsza wpływ międzynarodowych korporacji, które poprzez zależne od siebie media wyraźnie propagują konsumpcyjny styl życia, na co szczególnie podatne są ubogie, ale liczne warstwy społeczne, a za nimi politycy, poszukujący poparcia elektoratu.

Można zatem jednoznacznie stwierdzić, że Polska nie realizuje zasady 8. Deklaracji z Rio, a fakt, że znajduje się w doborowym towarzystwie wszystkich państw świata nie polepsza samopoczucia jednostek świadomych zagrożeń, wynikających z obecnych trendów konsumpcji.

**Zasada 9.** Stwierdza konieczność współpracy międzynarodowej w celu ciągłego podnoszenia poziomu wiedzy i zdolności instytucjonalnej poprzez rozwój nauki i techniki oraz transfer technologii.

Polska włączona jest w nurt współpracy międzynarodowej na poziomie państw i instytucji dla wymiany doświadczeń, wiedzy i technologii. Jak dotąd, nasz kraj jest raczej biorcą niż dawcą technologii, z wyjątkiem współpracy z byłymi republikami Związku Radzieckiego. Polska świadczy na ich rzecz niewielką pomoc instytucjonalną (fundusze ekologiczne) i technologiczną w dziedzinie ochrony środowiska.

Można więc ocenić, że Polska realizuje zasadę 9. Deklaracji z Rio na miarę swych możliwości.

**Zasada 10.** Stwierdza konieczność udziału społeczeństw w procesach rozwoju zrównoważonego poprzez dostęp do informacji, prawo podejmowania decyzji oraz prawo odwoływania się do wymiaru sprawiedliwości.

Polska, praktycznie od początku procesu transformacji przyznała społeczeństwu ustawowe prawo udziału w podejmowaniu decyzji oraz prawo do procedur odwoławczych w sprawach ochrony środowiska. Konstytucja zapewniła społeczeństwu prawo

do informacji. Nowa "Ustawa o ocenach oddziaływania na środowisko i dostępie społeczeństwa do informacji" w pełni realizuje zasadę 10 Deklaracji z Rio oraz przepisy Konwencji z Aarhus, której Polska jest już stroną. Polska nie tylko aktywnie uczestniczyła w redakcji i negocjacjach tekstu konwencji, ale obecnie stara się wypromować zasady i przepisy tej konwencji na forum globalnym.

**Zasada 11.** Stwierdza konieczność opracowania przez państwa odpowiednich standardów i legislacji ochrony środowiska z zastrzeżeniem, że prawo stosowane w jednych krajach nie musi być przestrzegane w innych, przede wszystkim w krajach rozwijających się.

Polska od dawna wprowadziła odpowiednie standardy i legislację w zakresie ochrony wód (1974), ochrony powietrza i powierzchni ziemi (1980) oraz gospodarki odpadami (1997). Od kilku lat trwają prace nad harmonizacją polskiego prawa ochrony środowiska do legislacji Unii Europejskiej, które zaostrzają w wielu elementach dotychczasowe wymagania. Polska nie tworzy barier w handlu międzynarodowym (z wyjątkiem wypadków epidemii zwierzęcych) opartych na niemożliwych do stosowania standardach ekologicznych.

Można stwierdzić, że nasz kraj w pełni realizuje zasadę 11. Deklaracji z Rio.

**Zasada 12.** Stwierdza potrzebę międzynarodowego porozumienia w sprawach barier handlowych spowodowanych wymaganiami ochrony środowiska.

Polska aktywnie uczestniczy w pracach Komitetu "Handel i Środowisko" Światowej Organizacji Handlu (CTE WTO) mających na celu wypracowanie konsensusu w sprawach ekologicznych barier handlowych. Nasze państwo jest za kontrolą handlu, szczególnie w kontekście przestrzegania przepisów międzynarodowych umów ekologicznych (MEAs) oraz bezpieczeństwa ekologicznego, w tym ochrony przed niekontrolowanym stosowaniem GMO (organizmów modyfikowanych genetycznie). Polska realizuje zatem w pełni zasadę 12. Deklaracji z Rio.

**Zasada 13.** Wprowadza konieczność określenia narodowych przepisów dotyczących odpowiedzialności

za szkody dla środowiska i ludzi spowodowane zanieczyszczeniami w kontekście międzynarodowym i krajowym.

Polska w pełni realizuje zasadę 13 Deklaracji z Rio, będąc jednym z trzech inicjatorów regionalnego europejskiego protokołu o odpowiedzialności cywilnej za szkody wyrządzone w środowisku na terytorium innego kraju.

**Zasada 14.** Stwierdza konieczność międzynarodowej współpracy w zakresie przeciwdziałania transgranicznemu obrotowi substancjami i odpadami niebezpiecznymi dla ludzi i środowiska.

Polska już w roku 1991 wprowadziła bardzo ostre zasady kontroli transgranicznego obrotu substancjami niebezpiecznymi, przede wszystkim odpadami. W roku 1993 na skutek interwencji Komisji Europejskiej nasz kraj musiał złagodzić te normy. Obecnie Polska jest stroną Konwencji Bazylejskiej i przyjęła do stosowania Decyzję C (1993)39 OECD w sprawie obrotu substancjami i odpadami niebezpiecznymi.

Polska w pełni realizuje zasadę 14 Deklaracji z Rio.

**Zasada 15.** Stwierdza konieczność stosowania przezorności przy podejmowaniu decyzji dotyczących środowiska, nawet, gdy ich skutki nie są jeszcze w pełni udokumentowane naukowo.

W Polsce stosowanie zasady przezorności w decyzjach dotyczących środowiska jest zagwarantowane prawnie. Trudno jest jednak określić, do jakiego stopnia zasada ta jest stosowana w praktyce i jaka jest jej skuteczność. Na forum międzynarodowym Polska jest orędownikiem tej reguły, szczególnie na forum stron Konwencji klimatycznej.

Można stwierdzić, że nasz kraj stosuje zasadę 15. Deklaracji z Rio, chociaż trudno jest określić z jakim skutkiem.

**Zasada 16.** Wprowadza pojęcia "zanieczyszczający płaci" oraz "internalizacja (uwzględnienie) kosztów zewnętrznych środowiska". Zasada ta zaleca stosowanie instrumentów ekonomicznych w procesie rozwoju zrównoważonego.

Opłaty za korzystanie ze środowiska stosowane były w Polsce jeszcze w latach 80. Urealnienie tych

opłat nastąpiło w roku 1991, podobnie jak powołanie Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej jako osobnego podmiotu prawnego. Narodowy Fundusz, a nieco później fundusze wojewódzkie, gminne i powiatowe kolekcjonują wpływy z opłat i kar, przeznaczając je następnie na inwestycje i inne cele ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Można stwierdzić, że Polska realizuje zasadę 16 Deklaracji z Rio w części dotyczącej pojęcia "zanieczyszczający płaci". Wątpliwości w tym zakresie wyraża OECD, podważając system pozwalający na przekazywanie "zanieczyszczającym" środków pozyskanych z opłat i kar, o ile zainwestują je oni w ochronę środowiska. Taka formuła jest sprzeczna z przyjętą w OECD definicją pojęcia "zanieczyszczający płaci". W Polsce stosowane są również inne mechanizmy ekonomiczne, takie jak opłaty produktowe i depozyty ekologiczne oraz instrumenty "pozytywne", czyli dopłaty i tanie kredyty mające na celu zmiany zachowań producentów i konsumentów – użytkowników środowiska. Jak dotąd, poza wliczaniem do ceny produktu lub usługi opłat za korzystanie ze środowiska, nie jest stosowana internalizacja kosztów zewnętrznych. Wynika to przede wszystkim z braku analiz ekonomicznych, pozwalających na wycenę kosztów zewnętrznych. Nie bez znaczenia są także opory zarówno decydentów jak i konsumentów przed wprowadzaniem nowych stawek podatkowych do i tak już wyjątkowo obciążonych podatkami cen produktów. W szczególności chodzi o te, które powodują wzrost cen innych produktów (np. relacja paliwa-żywność, energia-koszty utrzymania) i napędzają inflację.

W tej części Polska nie realizuje zasady 16. Słabym pocieszeniem jest fakt, że jak dotąd, internalizacji kosztów zewnętrznych środowiska nie stosuje żadne państwo na świecie.

**Zasada 18.** Wprowadza oceny oddziaływania na środowisko jako podstawowe narzędzie przy podejmowaniu decyzji przez odpowiednie władze krajowe.

W Polsce takie procedury zostały wprowadzone ustawowo już na początku lat 90. "Ustawa o ocenach oddziaływania na środowisko i społecznym dostępie do informacji, procesów decyzyjnych i

wymiaru sprawiedliwości" zwiększa zasięg stosowania takich ocen.

Polska w pełni realizuje zasadę 18. Deklaracji z Rio m.in. będąc aktywną stroną Konwencji o Ocenach Oddziaływania na Środowisko w Kontekście Transgranicznym.

**Zasada 19.** Wprowadza konieczność notyfikacji decyzji, które mogą spowodować określone szkody na terytorium innych państw.

Jako strona Konwencji z Espoo Polska ma obowiązek notyfikacji każdej decyzji, która mogłaby spowodować szkody w środowisku na terytorium innych państw. Polska realizuje więc w pełni zasadę 19. Deklaracji z Rio.

**Zasada 20.** Stwierdza wagę i konieczność udziału kobiet w procesach rozwoju zrównoważonego.

**Zasada 21.** Stwierdza wagę i konieczność udziału młodego pokolenia w procesie rozwoju zrównoważonego.

**Zasada 22.** Stwierdza znaczenie wiedzy i tradycji ludności tubylczej dla procesu rozwoju zrównoważonego oraz konieczność ochrony tych wartości.

Wszystkie trzy zasady (20., 21. i 22.) mają służyć zwiększeniu udziału w procesach ekorozwoju głównych grup społecznych, tzn. kobiet, młodzieży i ludności tubylczej. Jednocześnie mają one zagwarantować jak najlepsze wykorzystanie potencjału tych grup.

W Polsce, dzięki przepisom konstytucji i innych aktów normatywnych, żaden obywatel nie może być dyskryminowany ze względu na płeć, rasę, wiek czy pochodzenie. Każdy Polak ma prawo do udziału w życiu publicznym, również w podejmowaniu decyzji dotyczących rozwoju zrównoważonego. Ale czy rzeczywiście każdy obywatel, członek wyżej wymienionych grup uczestniczy w tych procesach? Oczywiście nie, choć nie stoją mu na przeszkodzie bariery prawne. Podstawym problemem jest ograniczona świadomość społeczna na temat ekorozwoju.

Można powiedzieć, że w sensie prawnym Polska w pełni realizuje zasady 20., 21. i 22. Deklaracji z Rio. W sensie praktycznym konieczne jest prowa-

dzenie szerokich działań uświadamiających i przyciągających przedstawicieli kobiet, młodzieży i mniejszości narodowych do procesów rozwoju zrównoważonego. Można to osiągnąć choćby przez niewielkie zadania takie jak wpajanie konieczności racjonalnego korzystania z zasobów (energia, woda), czy selekcja odpadów. Dużą rolę do spełnienia mają administracja i organizacje pozarządowe, a więc dwie profesjonalne grupy społeczne najbardziej świadome zasad ekorozwoju. Podczas przygotowań do Szczytu Ziemi w Johannesburgu delegacja polska kilkakrotnie postulowała włączenie do głównych grup społecznych także osób starszych (emerytów). Grupa ta w wielu krajach rozwiniętych i będących w okresie transformacji osiągnęła już 20% populacji. Wiedza, doświadczenie, wolny czas oraz wpływ dziadków na dzieci powinny zostać wykorzystane dla dobra rozwoju zrównoważonego, dając jednocześnie satysfakcję tej grupie ludzi i poczucie, że w dalszym ciągu są potrzebni.

**Zasada 23.** Stwierdza konieczność ochrony środowiska w krajach pozostających w warunkach okupacji lub dominacji innych państw.

**Zasada 24.** Stwierdza konieczność respektowania prawa międzynarodowego i współpracy w rozwiązywaniu konfliktów militarnych.

**Zasada 25.** Stwierdza współzależność pomiędzy rozwojem, ochroną środowiska a pokojem.

**Zasada 26.** Stwierdza konieczność rozwiązywania konfliktów międzynarodowych w drodze pokojowej, w oparciu o Kartę Narodów Zjednoczonych.

Wszystkie cztery wymienione wyżej zasady są deklaracjami czysto politycznymi i jest oczywiste, że żadne państwo nie przyzna otwarcie, że ich nie realizuje. Polska jest w tym szczęśliwym położeniu, że ma uregulowane odpowiednimi traktatami pokojowymi stosunki z sąsiadami, nie rości żadnych praw i nie daje podstaw do roszczeń w zakresie terenów spornych, a jej członkostwo w NATO daje nadzieję na pokojowe rozwiązywanie wszystkich ewentualnych konfliktów.

Polska, poprzez swą politykę zagraniczną i pokojowe tradycje w pełni realizuje powyższe cztery zasady Deklaracji z Rio.

**Zasada 27.** Wskazuje na konieczność współpracy państw w dobrej wierze i w duchu partnerstwa dla realizacji zasad Deklaracji z Rio.

Zasada oczywista. Polska posiada cały szereg umów dwustronnych, w których już w preambule określa się jako cel współpracę na rzecz zrównoważonego rozwoju. W żadnej z tych umów nie przywołuje się jednak z tytułu Deklaracji z Rio.

Polska realizuje więc ducha zasady 27, niekoniecznie powołując się na jej literę.

Wnioski:

Wszystkie 27 zasad ekorozwoju, zdefiniowanych w Deklaracji z Rio, można podzielić na trzy zasadnicze grupy:

- **deklaracje polityczne**, czyli zasady 1., 2., 23., 24., 25. i 26., będące pochodną Karty Narodów Zjednoczonych oraz Karty Praw Człowieka. Do tej listy można dołączyć zasadę 27., jako przyjęcie partnerstwa w realizacji rozwoju zrównoważonego oraz zasadę 6., określającą priorytet dla potrzeb krajów rozwijających się.
- **mechanizmy służące do realizacji rozwoju zrównoważonego**, czyli zasady 4., 7., 9., 11., 12., 13., 14., 15., 16., 17., 18. i 19.
- **podstawy ekorozwoju**, czyli zasady 3., 5., 8., 10., 20., 21. i 22., określające stworzenie niezbędnych warunków do rozwoju zrównoważonego.

Pierwsza grupa zasad, czyli deklaracje polityczne, są w pełni realizowane przez Polskę i większość państw świata (może z wyjątkiem reżimów i państw w stanie konfliktów zbrojnych). Nawet najbardziej konkretna, bo wskazująca priorytet, zasada 6. pozostanie jednak tylko czystą deklaracją, jeśli nie będzie przekształcona w programy pomocy. Ta grupa zasad, istotna z politycznego punktu widzenia, jako powtórzenie innych aktów i deklaracji politycznych (z dodatkiem słowa "środowisko") jest więc najmniej istotna dla rzeczywistej realizacji procesu rozwoju zrównoważonego. Druga grupa norm określa drogi i instrumenty prowadzące do integracji aspektów ekonomicznych, ekologicznych i społecznych w procesach rozwoju.

Chodzi to przede wszystkim o realizację strategii podwójnych korzyści (ekologicznych i ekonomicznych) dla krajów (win-win-strategy). Ta grupa zasad Deklaracji z Rio jest również przez Polskę realizowana. Pewne ograniczenia wynikają z obecnych uwarunkowań ekonomicznych, zaś bariery będą usuwane wraz z poprawą sytuacji gospodarczej kraju i wzrostem zamożności społeczeństwa.

Najważniejszą dla procesu rozwoju zrównoważonego jest trzecia grupa zasad Deklaracji z Rio, czyli:

- sprawiedliwe zaspokajanie aspiracji rozwojowych obecnego i przyszłych pokoleń,
- zmiany negatywnych trendów produkcji i konsumpcji, a zatem zmiany stylu życia obecnego pokolenia,
- udział nie tylko rządów, ale całych społeczeństw w procesie rozwoju zrównoważonego, czyli budowa społeczeństw obywatelskich, w pełni świadomych swych praw i obowiązków.

Powyższe zasady są ze sobą ściśle powiązane. Nie można mówić o sprawiedliwym zaspokajaniu aspiracji rozwojowych obecnego i przyszłych pokoleń bez zmiany dzisiejszego stylu życia. Nie można też mówić o zmianach stylu życia bez świadomych decyzji społeczeństwa, wychowawczej roli kobiet, mniejszości narodowych, wreszcie samej młodzieży, której przyszłość zależy od kierunków i trendów rozwoju. Polska zagwarantowała, w sensie prawnym, udział społeczny w procesach decyzyjnych oraz prawo dostępu do informacji i do wymiaru sprawiedliwości. Czy to jednak wystarczy do osiągnięcia rzeczywistych postępów na drodze

ekorozwoju? Na pewno nie! Obok rozwiązań prawnych konieczne są również działania edukacyjne i promocyjne równoważące wszechobecną i atrakcyjną wizję konsumpcyjnego stylu życia.

Znakomita większość opracowań dotyczących zmian trendów życia ogranicza się do oszczędności obecnych zasobów naturalnych poprzez rozwój nowych, innowacyjnych technologii a nie przez zmiany w stylu życia. Tak więc coraz częściej zasada 8. Deklaracji z Rio, mówiąca o zmianach trendów konsumpcji i produkcji, zastępowana jest terminem de-coupling, czyli rozdzielenia rozwoju gospodarczego od presji na środowisko. Ma to się odbywać głównie w drodze racjonalizacji zużycia zasobów i zmniejszenia emisji zanieczyszczeń do środowiska. Pomaga to obecnie środowisku, ale nie zastąpi rzeczywistej zmiany stylu życia społeczeństw, szczególnie, gdy osiągnięta zostanie bariera technologiczna. Trwałą poprawę sytuacji można osiągnąć tylko w drodze długofalowych, obliczonych na pokolenia, programów edukacyjnych i promocyjnych, lub w wyniku globalnego kataklizmu.

Reasumując, należy stwierdzić, że świadomości ekorozwoju nie można budować w oparciu o doraźne, spektakularne akcje. Jediną drogą do realizacji tego procesu jest "praca u podstaw", polegająca na opracowaniu długoterminowych programów tego rozwoju. Powinny one zakładać udział istotnych grup społecznych w tym kobiet (matek), ludzi starszych (dziadków), oraz samych zainteresowanych, tzn. dzieci i młodzieży, a także grup zawodowych (np. rolnicy, nauczyciele, media). Administracja i organizacje pozarządowe, najbardziej na obecnym etapie świadome swoich zadań, powinny współpracować w tworzeniu takich programów.

### 1.1.2. Administracja samorządowa

*Prof. Tadeusz Borys,  
Katedra Polityki i Ekonomiki Ochrony  
Środowiska Akademii Ekonomicznej  
we Wrocławiu, Wydział w Jeleniej Górze*

Które zasady zrównoważonego rozwoju (ZR) powinny być wdrożone?

Karta Ziemi, nazwana po Szczycie Ziemi w Rio de Janeiro "Deklaracją z Rio", zawiera 27 podstawowych zasad ekorozwoju. Jest to zbiór praw i obowiązków państw i obywateli wobec środowiska naturalnego. Zapisy deklaracji, nawiązujące do przyjętej w 1982 roku Światowej Karty Przyrody i Raportu Brundland z 1987 roku, zostały uwzględnione m.in. w zasadach Programów Działań Unii Europejskiej oraz europejskich sieci miast zrównoważonego rozwoju. W Polsce zasady deklaracji znalazły swoje odzwierciedlenie w nowej konstytucji, w ustawowej definicji zrównoważonego rozwoju oraz w podstawowych dokumentach strategicznych, a w szczególności w "Polityce Ekologicznej Państwa" z 1991 roku oraz w "Drugiej Polityce Ekologicznej Państwa" z 2000 roku (w skrócie II PEP).

Należy zwrócić uwagę, że w deklaracji szczególne znaczenie nadaje się międzynarodowym aspektom wdrażania zrównoważonego rozwoju. Wskazują na to przede wszystkim zasady: 6., 12., 14., 18., 19., 26. i 27. Zobowiązania samorządów wynikają z większości zasad zawartych w Deklaracji z Rio, a zwłaszcza z:

- zasady 1. – stawiającej istoty ludzkie w centrum procesu ekorozwoju i przyznającej ludziom prawo do zdrowego oraz twórczego życia w harmonii z przyrodą;
- zasady 3. – podkreślającej, że prawo do rozwoju musi być egzekwowane tak, aby sprawiedliwie uwzględniać rozwojowe i środowiskowe potrzeby obecnych i przyszłych pokoleń. Zasada ta, powszechnie uznawana za filar zrównoważonego rozwoju, określa prawo równego dostępu do środowiska traktowanego w kategoriach: spr-

wiedliwości międzypokoleniowej, międzyregionalnej i międzygrupowej oraz równoważenia szans pomiędzy człowiekiem a przyrodą (zasada 4. II PEP); związana jest też silnie z postulatem zapewnienia wysokiego poziomu ochrony środowiska (zasada 2 II PEP);

- zasady 4. – uznającej, że dla osiągnięcia trwałego i zrównoważonego rozwoju, konieczne jest, aby ochrona środowiska stanowiła nierozłączną część procesów rozwojowych i nie była rozpatrywana oddzielnie od nich. Konieczność integracji polityki ekologicznej z politykami sektorowymi (zasada 3 II PEP) oznacza równoważenie rozwoju w kategoriach środowiskowo-przestrzennych, ekonomicznych, społecznych i politycznych, czyli integrowanie poszczególnych ładów, wśród których środowisko odgrywa szczególną rolę;
- zasady 5. – uznającej za jeden z podstawowych celów ZR eliminowanie ubóstwa i niedopuszczanie do powstawania biedy i bezrobocia. Realizacja tej zasady powinna się odbywać na wszystkich poziomach zarządzania tzn. wszystkie państwa i wszyscy ludzie powinni współpracować przy wykorzenianiu ubóstwa. Jest to niezbędne do zapewnienia zrównoważonego rozwoju oraz do zmniejszenia różnic w poziomie życia większości ludzi na świecie;
- zasad 7., 10., 20., 21. i 22. – podkreślających zasadniczą rolę partnerstwa w tworzeniu i realizacji wizji rozwoju oraz budowy społeczeństwa obywatelskiego w każdej skali działań – lokalnej, regionalnej itd. Zasada ta – nazywana w II PEP zasadą uspołecznienia – powinna być realizowana poprzez:
  - stworzenie instytucjonalnych, prawnych i materialnych warunków partycypacji społecznej – udziału obywateli, grup społecznych i organizacji pozarządowych w procesie planowania, podejmowania decyzji i realizacji ZR,
  - dostęp obywateli do informacji o procesie ekorozwoju (np. stanie środowiska przyrodniczego, kulturowego i społecznego);



- zasady 8. – podkreślającej konieczność rozwoju przyjaznych dla środowiska modeli produkcji i konsumpcji lub szerzej – stylów życia. Aby osiągnąć trwałe i zrównoważony rozwój oraz poprawę jakości życia wszystkich ludzi, państwa powinny ograniczyć, bądź wyeliminować modele produkcji lub konsumpcji zakłócające ten rozwój oraz promować odpowiednią politykę demograficzną.

Określone powinności dla samorządów wynikają też z zasad 15., 16. i 17., podkreślających znaczenie stosowania w szerokim zakresie prewencji (w tym przezorności) oraz skuteczności i efektywności działań prowadzonych w ramach polityki ekologicznej (zasady 1., 6., 7., 8. i 9. II PEP).

Czy zasady te są znane w polskich samorządach?

Znajomość zasad zapisanych w Deklaracji z Rio jest podobna do skali rozprzestrzeniania się wśród samorządów idei Agendy 21. Polska po Szczycie Ziemi "Środowisko i Rozwój" w Rio de Janeiro zaczęła programowe wprowadzanie zasad ekorozwoju na poziomie lokalnym. W porównaniu z akcjami społeczności krajów członkowskich Unii Europejskiej inicjatywy związane z realizacją zasad początkowo miały w naszym kraju charakter incydentalny. Świadomość prośrodowiskowa państw Unii istotnie wzrosła już pod koniec lat 80. Służyły temu intensywne przygotowania do konferencji w Rio (1992). W Polsce świadomość wagi przyjętych na konferencji ustaleń zaistniała dopiero w roku 1993, gdy przygotowano już pełny, przetłumaczony na język polski tekst dokumentów końcowych (w tym Deklaracji z Rio i Agendy 21).

Lęk przed ekorozwojem obserwowany tak często w polskich samorządach wynika przede wszystkim z niezajomości zasad zrównoważonego rozwoju, braku świadomości długofalowych korzyści (dominacja spraw bieżących) oraz z zupełnie nieuzasadnionego przeciwstawiania

ochrony środowiska rozwojowi lokalnemu, a zwłaszcza gospodarczemu. W pierwszych latach po Szczycie Ziemi znajomość zasad ZR i Agendy 21 przez władze lokalne nie przekraczała 5% wszystkich polskich gmin. Badania ankietowe dużej ich grupy (1023 gminy południowej Polski, przy 23% zwrotności ankiet) przeprowadzone na przełomie roku 1999/2000 wskazują, że sytuacja istotnie się poprawiła, choć nadal w większości gmin (około 70%) zasady i idee Lokalnej Agendy 21 nie są znane, ale już ponad 30% zna agendę, w tym dwie trzecie tych gmin (ponad 22%) ją realizuje<sup>4</sup>. Mimo tej widocznej poprawy, większość polskich samorządów dotychczas nie zetknęła się z Deklaracją z Rio, co nie zawsze oznacza, że jej zasad nie wciela się w życie. Są, co najmniej trzy powody tej sytuacji:

- po pierwsze: dokumenty konferencji z Rio są praktycznie niedostępne na poziomie lokalnym,
- po drugie: poziom świadomości ekologicznej społeczeństwa polskiego jest generalnie niski<sup>5</sup>,
- po trzecie: w samorządach dominuje pogląd, że zobowiązane są wdrażać nie zasady deklaracji, lecz zasady zapisane w polskiej konstytucji i uszczegółowione w dokumentach planistycznych – politykach ekologicznych państwa i strategiach rozwoju. Przy czym nie zawsze uświadamiany jest związek między zapisami tych polityk a zasadami zawartymi w deklaracji.

Polskie polityki ekologiczne państwa jako nośnik informacji o zasadach Deklaracji z Rio

W świetle powyższych faktów należy docenić istotną rolę polskich polityk ekologicznych, dzięki którym rzeczywiste zaawansowanie realizacji zasad ZR jest większe niż znajomość dokumentów z Rio. Warto więc przypomnieć zbiory zasad z pierwszej i drugiej polityki ekologicznej państwa, co uwidoczni ich związek z zapisami deklaracji. Przedstawia to poniższe zestawienie:

<sup>4</sup> Por. Raport o stanie wdrażania Lokalnej Agendy 21 w gminach południowej Polski. PKE Gliwice marzec 2000.

<sup>5</sup> Por. Raport Tadeusza Burgera "Świadomość ekologiczna polskiego społeczeństwa u progu XXI wieku. Instytut na rzecz Ekorozwoju". Warszawa listopad 2000.

<b>Zasady polskich polityk ekologicznych państwa</b>	
z 1991 roku	z 2000 roku
1. Etapowania 2. Wspólnego rozwiązywania europejskich i globalnych problemów ochrony środowiska 3. Regionalizacji 4. Uspołecznienia 5. "Zanieczyszczający płaci" 6. Likwidacji zanieczyszczeń u źródła 7. Praworządności 8. Ekonomizacji ekonomicznej	1. Przezorności 2. Integracji polityk 3. Wysokiego poziomu ochrony środowiska 4. Równego dostępu do środowiska 5. Regionalizacji 6. Uspołecznienia 7. "Zanieczyszczający płaci" 8. Prewencji 9. Stosowania najlepszych dostępnych technik (BAT-best available technology) 10. Subsydiarności 11. Klauzul zabezpieczających 12. Skuteczności i efektywności

Lokalna Agenda 21 jako podstawowe narzędzie wprowadzania zasad Deklaracji z Rio

W dalszej części ocenie podlegać będzie realizacja przez polskie samorządy siedmiu wymienionych wcześniej zasad deklaracji:

- systemowego włączania ekorozwoju w proces planowania lokalnego i regionalnego jako głównego narzędzia zapewnienia wysokiej jakości życia (zasada 3.),
- integracji polityki ekologicznej z innymi politykami sektorowymi (zasada 4.),
- partnerstwa (uspołecznienia, partycypacji społecznej) w tworzeniu i realizacji wizji rozwoju oraz budowy społeczeństwa obywatelskiego (zasady 7., 10., 20., 21. i 22.).

Podstawową rolę wprowadzania w życie koncepcji zrównoważonego rozwoju przypisano **Agendzie 21**. Na poziomie lokalnym jest ona najważniejszym sposobem zrealizowania koncepcji ekorozwoju w perspektywie XXI wieku.

Zgodnie z **zasadą partnerstwa** działania te powinny tworzyć uspołeczniony, dynamiczny proces wprowadzania w życie zasad zrównoważonego rozwoju. Ważne jest aby społeczności lokalne uczestniczyły w podejmowaniu kluczowych decyzji. Lokalna Agenda 21 (LA-21) powinna być ważnym narzędziem budowy społeczeństwa obywatelskiego, którego cechą konstytutywną jest poszanowanie zasobów przyrodniczych. Chodzi tu oczywiście

o najwyższe formy partycypacji społecznej – współudział, współdecydowanie i współodpowiedzialność.

U podstaw tworzenia Agendy leży również **zasada integrowania polityk**, czyli poszczególnych dziedzinowych ładów. Agenda wskazuje, w jaki sposób rozwój może zostać praktycznie równoważony w kategoriach ekologiczno-przestrzennych, społecznych, ekonomicznych i polityczno-instytucjonalnych. Oznacza to w praktyce kreowanie **lokalnej polityki zrównoważonego rozwoju**, integrującej politykę ekologiczną z gospodarczą, społeczną i przestrzenną.

Polskie gminy, powiaty i województwa, można umownie podzielić na trzy grupy w zależności od stopnia zaawansowania realizacji zasad Deklaracji z Rio.

- W pierwszej grupie zasady te są praktycznie nieznanne lub nadal traktowane jako luksus, na który samorządu nie stać, zaś ochrona środowiska traktowana jest jako bariera dla rozwoju gospodarczego. Według wstępnych szacunków ponad 60% polskich gmin i powiatów można zakwalifikować do tej grupy,
- w grupie drugiej charakterystyczne jest ograniczenie pola zainteresowań do spraw ochrony środowiska, czyli do budowy "małej" Lokalnej Agendy 21 równoznacznej z lokalną polityką ekologiczną lub jej częścią. Należy zwrócić uwagę, że w Polsce ten sposób rozumienia i

pożytkowania nazwy Agenda 21 jest dominująca (!). Powodowało to w ostatnich latach w wielu gminach paradoksalną sytuację, że po zbudowaniu "małej" Lokalnej Agendy 21, gmina rozpoczynała prace nad budową strategii zrównoważonego rozwoju. Ze względu na obecne uwarunkowania prawne liczba tak rozumianych Lokalnych Agend 21 będzie systematycznie rosła;

- w grupie trzeciej, reprezentującej najwyższy poziom wdrażania deklaracji, uwzględnianie tych zasad ma charakter systemowy poprzez włączenie koncepcji zrównoważonego rozwoju w cały proces planowania lokalnego i regionalnego, czyli budowy "dużej" Agendy 21. Jej istotą jest partnerstwo międzysektorowe w procesie tworzenia ekorozwoju.

Realizacja zasad deklaracji w ramach "małej" Agendy 21

Budowa na poziomie lokalnym i regionalnym "małej" Agendy 21 pozwoliła w pierwszych latach po Szczycie Ziemi w Rio Janeiro osiągnąć znaczący postęp w realizacji wielu zasad deklaracji a przede wszystkim:

- włączenia zasady równego dostępu do środowiska poprzez wysoki poziom jego ochrony w część procesów planowania lokalnego (zasada 3.),
- partnerstwa (uspołecznienia, partycypacji społecznej) w identyfikacji i rozwiązywaniu głównych problemów środowiskowych.

Wadą tego podejścia jest oddzielanie ochrony środowiska od innych polityk sektorowych. Wprowadza to pewną dezintegrację i brak spójności między wytycznymi różnych działów.

Realizacja tych zasad odbywała się w polskich gminach i powiatach poprzez tworzenie **lokalnych polityk ekologicznych** lub najważniejszej ich części – **programów ochrony środowiska**. Istotną dla wzmocnienia społecznego procesu integracji polityk (od połowy lat 90.) jest idea tzw. Programów Lokalnych Działań na rzecz Ochrony Środowiska. Są one z metodologicznego punktu

widzenia przedłużeniem Programu Działań na rzecz Ochrony Środowiska Europy Środkowej i Wschodniej (EAP) oraz paralełą dla działań w ramach lokalnej Agendy 21.

Polskie gminy i powiaty otrzymały istotną pomoc zewnętrzną m.in. od Amerykańskiej Agencji Ochrony Środowiska (US EPA), Agencji Rozwoju Międzynarodowego (USAID), Międzynarodowej Rady Lokalnych Inicjatyw Środowiskowych (ICLEI – International Council for Local Environmental Initiatives), holenderskiego Programu MATRA, Projektu "Umbrella" w ramach programu Organizacji Narodów Zjednoczonych (UNDP), Programu "Zdrowe Miasta" Światowej Organizacji Zdrowia (WHO). Pomoc ta wspierała różnorodne inicjatywy polskich instytucji i organizacji pozarządowych (Instytutu na rzecz Ekorozwoju, Fundacji "Idealna Gmina", Polskiego Klubu Ekologicznego itp.)

Metody tworzenia LA-21 jako **lokalnych środowiskowych programów działań (LEAP – Local Environmental Action Plan)** cieszą się od początku lat 90. rosnącym zainteresowaniem w wielu krajach, a zwłaszcza w Stanach Zjednoczonych i krajach europejskich. Ich istotą jest zachęcenie lokalnych społeczności do rozwiązywania problemów ochrony środowiska. W Polsce ten sposób budowania LA-21 wykorzystano w latach 1994-1999 w sześciu gminach i powiatach.

Doświadczenia Ełku i Radomia i ich kontynuacja

W połowie 1994 roku powstał zespół mieszany złożony z pracowników amerykańskiego Institute for Sustainable Communities (ISC), Amerykańskiej Agencji Ochrony Środowiska (US EPA) oraz Instytutu na rzecz Ekorozwoju (InE) w celu wdrożenia, w formie pilotażu, lokalnych programów działań ekologicznych w dwóch polskich gminach. Do tego celu wybrano dwa miasta: Radom (230 tys. mieszkańców) i Ełk (56 tys.). Realizacja programu zakończyła się po ponad 2,5 letniej pracy w marcu 1997 roku.

Kontynuacją metody pilotażu w Ełku i Radomiu jest projekt Lokalna Akcja na rzecz Środowi-

ska (LAŚ). Program realizowany w latach 1998-1999 pod nadzorem Ministerstwa Środowiska i Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej objął cztery jednostki terytorialne: trzy miasta – Chełm, Starogard Gdański i Tczew oraz jeden powiat – Aleksandrów Kujawski.

Przy realizacji tej formuły "małej" Agendy 21 szczególną uwagę zwrócono na wdrożenie trzech zasad: partycypacji społecznej (partnerstwa), ochrony środowiska oraz skuteczności ekonomiczno-środowiskowej.

Ocena realnych możliwości wprowadzenia w życie **zasady partnerstwa międzysektorowego** była jednym z kluczowych kryteriów wyboru gmin i powiatów do programu. Istniejącej międzysektorowej współpracy nadano w trakcie procesu formę instytucjonalną: w Elku i Radomiu utworzono komitety społeczne. W programie LAŚ głównym podmiotem działań były lokalne komitety programowe – grupy aktywnych przedstawicieli lokalnych społeczności reprezentujących różne sektory życia społeczno-gospodarczego.

W obu programach jako podstawę metodyczną przyjęto "porównawczą analizę ryzyka ekologicznego, zdrowotnego, gospodarczego i jakości życia", sprawdzoną metodę określania efektywności ekonomiczno-środowiskowej. Istotą projektu było bowiem utworzenie praktycznych laboratoriów lokalnego zarządzania przyrodą poprzez oszacowanie zagrożeń środowiskowych. Do tego celu wykorzystano analizę ryzyka i opracowanie strategii zarządzania środowiskiem. Analiza porównawcza pozwala wybrać te problemy, których rozwiązanie przynosi największy efekt. Ponadto ryzyko to bardzo dobry wspólny mianownik dla skonfrontowania różnych problemów środowiskowych.

Doświadczenia Elku i Radomia upowszechniono w specjalnym biuletynie "Rad-Elko"<sup>6</sup> a realizacja projektu w tych miastach została wyróżniona w wielu konkursach międzynarodowych; na Światowej Wystawie "Expo 2000" w Hanowerze projekt został wybrany jako jeden z najlepszych przykła-

dów praktycznego wdrażania zasad deklaracji na poziomie lokalnym. Podobnie wyniki pilotażu LAŚ upowszechniono w publikacji "Lokalna akcja na rzecz Środowiska – czyli jak własnymi siłami opracować program ochrony środowiska dla gminy lub powiatu"<sup>7</sup>.

Doświadczenia współpracy polskich i szwedzkich gmin

Rozpowszechnianiu zasad Deklaracji z Rio oraz idei i metod tworzenia LA-21 służył realizowany w latach 1995-1996 program transgraniczny. Zakładał on wymianę doświadczeń dotyczących partnerskiego planowania (zasada partycypacji społecznej) i gminnej polityki na rzecz ochrony środowiska (zasada wysokiego poziomu ochrony środowiska). Program ten – jako jedna z form współpracy Polski i Szwecji w rejonie Morza Bałtyckiego – objął po kilkanaście gmin północnej Polski i południowej Szwecji (Skanii). W wyniku tej współpracy dokumenty LA-21 zostały przyjęte m.in. w gminach: Barlinek, Lębork, Pruszcz Gdański, Darłowo, Pyrzyce, Piecki, Elbląg, Trzciel i Drawno. Wymiernym przykładem efektów współpracy w ramach tego projektu jest polska gmina Barlinek i szwedzka gmina Eksjo.

Podobne doświadczenia w realizacji zasad deklaracji w ramach Bałtyckiej Agendy 21 ma wiele innych polskich gmin i powiatów tego regionu, w tym m.in. Pruszcz Gdański, Lębork, Łeba, Słupsk itp.

Mimo wielu zalet budowania działań na rzecz ochrony środowiska wzorem gmin szwedzkich, podejście to jednak w małym stopniu integruje aspekty np. gospodarcze z działaniami prośrodowiskowymi, co jest podstawą lokalnej Agendy 21. Należy zauważyć, że podczas przygotowywania tych dokumentów wciąż jeszcze kluczowym zagadnieniem było środowisko naturalne, jednak już przy docenieniu aktywności społecznej w planowaniu lokalnym.

<sup>6</sup> InE Warszawa 1995-1996.

<sup>7</sup> NFOŚiGW Warszawa 2000.

W latach 1997 do 2001 roku to podejście do realizacji zasad Deklaracji z Rio wspierane było przez Program "Partnerstwo dla Samorządu Terytorialnego" (LGPP – Local Government Partnership Program). Działania tego programu były ukierunkowane na stworzenie kompleksowej strategii Lokalnych Planów Działań Ekologicznych. Program sponsorowany przez Amerykańską Agencję Rozwoju Międzynarodowego (USAID) był realizowany do marca 2001 roku. W ramach programu, 45 gmin polepszyło swoje zdolności do strategicznego zarządzania lokalnego, w tym m.in. Kwidzyn, Warszawa, Kraków i Poznań

Wszystkie wymienione pilotaże miały ogromne znaczenie dla zwiększenia dynamiki wprowadzania w Polsce zasad Deklaracji z Rio i zaangażowania do tego procesu społeczeństwa. Podstawy prawne dla tych realizacji stworzyły:

- w 1997 roku nowelizacja "Ustawy o kształtowaniu i ochronie środowiska", wprowadzająca obowiązek prawny tworzenia na poziomie lokalnym programów zrównoważonego rozwoju ochrony środowiska,
- w 2001 roku "Ustawa o prawie ochrony środowiska", zobowiązująca wszystkie szczeble zarządzania do programów ochrony środowiska i sporządzania co dwa lata raportu z ich realizacji. (art. 17. i 18. ustawy). Wynika z tego, że polskie gminy i powiaty mogą mieć za 2-3 lata porównywalny, w sensie statystycznym, poziom realizacji "małej" LA-21 jak Szwecja, czy Norwegia (99-100%)

Realizacja zasad deklaracji poprzez politykę przestrzenną

Od 1994 roku w wielu gminach, które nie opracowały programów ochrony środowiska lub strategii rozwoju lokalnego, wdrażanie zasad deklaracji ograniczało się do sfery lokalnej polityki przestrzennej i opracowywania – zgodnie z zapisami "Ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym" z dnia 7 lipca 1994 roku – studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Dokument ten musiał uwzględniać general-

ny zapis ustawy, że rozwój zrównoważony przyjmuje się jako podstawę określania w gminie zakresów, sposobów i zasad zagospodarowania przestrzennego. Przewidziany w ustawie, ostateczny termin opracowania studium, na koniec roku 2000 został przedłużony o jeden rok. Na początku 2002 zdecydowana większość gmin przyjęła ten dokument do realizacji lub była w końcowej fazie jego przygotowywania. W środowisku specjalistów planowania przestrzennego należy jednak stwierdzić małą znajomość zasad deklaracji oraz ogólną niechęć do ekorozwoju. Niewiele też dokumentów studium sporządzanych było z wykorzystaniem najważniejszych elementów planowania partnerskiego.

Realizacja zasad Deklaracji z Rio w ramach "dużej" Agendy 21 – 2 fazy

Proces docenienia przez polskie samorzady zasad deklaracji nie miał jednorodnego przebiegu. Dotyczy to zwłaszcza tak pomijanej przy "małej" LA-21 zasady integralności polityki ekologicznej z innymi politykami sektorowymi (zasada 4.). Włączenie LA-21 w proces planowania rozwoju lokalnego i tworzenie z udziałem społeczeństwa zbioru dokumentów planistycznych, miał w Polsce dwie fazy:

- w fazie pierwszej, powstałe w wielu gminach "małe" LA-21 jako programy ochrony środowiska zostały po pewnym czasie włączane do powstających strategii rozwoju lokalnego lub zachowywały względną autonomię. Przykładami takich procesów jest powstawanie "dużych" LA-21 w Gdańsku, Warszawie, Wrocławiu i Jeleniej Górze,
- w fazie drugiej, LA-21 od samego początku została włączona w proces planowania strategicznego gmin i powiatów. Nastąpiła integracja wszystkich najważniejszych polityk sektorowych z programem ekorozwoju. Odkonstytuowało się to z poszanowaniem kapitału naturalnego, społecznego i kulturowego. Dużą rolę w tworzeniu tej praktyki odegrał Program Pomocy Narodów Zjednoczonych (UNDP).

Zasada integracji ochrony środowiska z politykami sektorowymi

### Doświadczenia Gdańska

W Gdańsku realizacja LA-21 przebiegała w dwóch etapach. Rozpoczęty w 1991 roku proces corocznych ocen stanu środowiska miasta, nabrał dynamiki w latach 1995-1997, przy wsparciu przez struktury ICLEI (The International Council for Local Environmental Initiatives). Program objął na początku tylko niektóre sektory działalności miasta, dając w efekcie programy **działań na rzecz środowiska**. W etapie drugim, obejmującym lata 1998-2000, powołano **międzysektorowe forum LA-21** oraz włączono przygotowane programy w strategię rozwoju Gdańska. W ten sposób zintegrowano lokalną politykę ekologiczną z polityką gospodarczą i społeczną, realizując postulat deklaracji mówiący o nieoddzielaniu ochrony środowiska od innych procesów rozwojowych.

### Doświadczenia Wrocławia i Jeleniej Góry

Dość podobne doświadczenia Wrocławia i Jeleniej Góry pokazują jak trudno samorządom lokalnym uświadomić sobie istotę dwóch podstawowych zasad Deklaracji z Rio: partnerstwa międzysektorowego i integrowania polityki ekologicznej z innymi politykami. W obu miastach uchwalono lokalne polityki ekologiczne, a następnie przystąpiono do prac nad strategią rozwoju polityki gospodarczej i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Perspektywa utworzenia w tych miastach spójnej polityki zrównoważonego rozwoju integrującej przyjęte polityki sektorowe wydaje się nadal odległa. Dokumenty utworzone z wykorzystaniem metod planowania partnerskiego nie są społecznie monitorowane i aktualizowane.

Przyjrzyjmy się bliżej przypadkowi Jeleniej Góry. W mieście tym w 1996 roku przygotowano w sposób modelowy "Politykę ekologiczną miasta" w oparciu o zalecenia Agendy 21. Uspołeczniony proces jej tworzenia realizowano przy wsparciu UNDP. Uchwalony dokument stał się punktem wyjścia do opracowania strategii rozwoju Jeleniej Góry (1998 rok). Grupa planująca rozwój miasta

istotnie różniła się od osób przygotowujących politykę ekologiczną. W 2001 roku opracowano studium. Po przyjęciu tych dokumentów zostały one jednak "zawłaszczone" przez sektor samorządowy, który uznał, że jest jedynym i wystarczającym reprezentantem interesów społeczności. Proponowane przez organizacje pozarządowe powołanie międzysektorowego Forum "Środowisko i Rozwój" dla społecznego nadzoru nad realizacją powyższych dokumentów nie znalazło zrozumienia władz lokalnych. Zapisy o współodpowiedzialności wszystkich sektorów uczestniczących w planowaniu partnerskim stały się więc fikcją. Niepełna integracja tych dokumentów i ich odrębne monitorowanie przez Radę Miejską stało się z biegiem czasu widoczną wadą zarządzania zrównoważonym rozwojem w tym mieście, a władze Jeleniej Góry nie miały wystarczających przesłanek, aby stwierdzić, że miasto ma LA-21. Dopiero podjęta w kwietniu 2002 uchwała rady o powołaniu międzysektorowego forum przesłanki te stwarza.

### Doświadczenia Warszawy

Interesujące są także doświadczenia warszawskiej Agendy 21. Rozpoczęty tuż po Szczycie Ziemi proces tworzenia agendy przyniósł pierwsze programowe efekty w 1996 roku. W listopadzie tego roku Rada Warszawy uchwaliła "Założenia do polityki ekorozwoju Warszawy", a w 1998 roku "Zasady polityki zrównoważonego rozwoju m.st. Warszawy". Przyjęto 7 następujących zasad:

1. równoważenia interesów poprzez dialog społeczny,
2. przezorności ekologicznej,
3. praworządności,
4. "zanieczyszczający płaci",
5. ekonomizacji,
6. uspołecznienia,
7. współdziałania i pomocy (subsydiarności).

Integracja tych założeń z podstawowym dokumentem wytyczającym jego główne cele nastąpiła w uchwalonej w maju 1998 roku "Strategii rozwoju Warszawy do 2010 roku". Uchwalenie w tym czasie "Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Warszawy"

dopełniło kształt lokalnej polityki ekorozwoju. Ważnym elementem tego procesu jest nie tylko uspołecznienie polityki, lecz także rozbudowane **zasady równoważenia interesów różnych grup społecznych**. Publiczny nadzór nad zrównoważonym rozwojem Warszawy pełni nie tylko stowarzyszenie – "Pierwsza Warszawska Agenda 21", lecz także organizowane przez Ośrodek Konsultacji i Dialogu Społecznego (OKiDS) "okrągłe stoły" na temat realizacji zasad ZR. Przykładem takiej inicjatywy jest Warszawski Okrągły Stół Transportowy. Działalność tego ciała pokazuje jak trudne jest w dużej metropolii wykreowanie takiego modelu polityki transportowej, aby w żadnym obszarze miasta poziom ruchu nie przekraczał granic ekologicznej pojemności ekosystemu.

Doświadczenia polskich gmin i powiatów uczestniczących w programie pomocowym UNDP

Od początku 1997 roku w Polsce podjęte zostały próby systemowego wdrażania zasad Deklaracji z Rio. Istotną rolę odegrał tu Projekt Umbrella, utworzony w 1990 roku i prowadzony oraz finansowany wspólnie przez polski rząd i Program Organizacji Narodów Zjednoczonych do spraw Rozwoju (UNDP), a w ostatnich latach dotowany także przez program PHARE i holenderski program MATRA. W realizacji projektu przyjęto, że tworzona strategia zrównoważonego rozwoju jest dokumentem podsumowującym kluczowy etap budowy LA-21 i powstaje w wyniku dynamicznego, społecznego procesu zmierzającego do osiągnięcia celu jakim jest ekorozwój. Pomoc programu ukierunkowana była w fazie początkowej na gminy małe i średnie. Przy udzielaniu pomocy ważnym kryterium było istnienie w gminie organizacji pozarządowych lub grup społecznych, które mogą współpracować z samorządem.

W 1998 roku rozpoczęto budowę strategii ekorozwoju w 7 gminach: Barlinek, Lubrza, Łeba, Rakszawa, Słupsk, Słubice i Szczawnica. Do końca 2001 roku z pomocy projektu skorzystało ponad 60 gmin i powiatów. Dobrymi przykładami międzysektorowego współdziałania nad realizacją lokalnych polityk ekorozwoju są funkcjonujące w

wielu gminach i powiatach koalicje, czy grupy partnerskie na rzecz zrównoważonego rozwoju. Występują one pod różnymi nazwami – komitety społeczne, Forum "Środowisko i Rozwój", czy rady ekologiczne "Agenda 21". Koalicje takie funkcjonują m.in. w gminie i powiecie Kamienna Góra, Rawiczu i w powiecie gostyńskim.

Czynniki sprzyjające i bariery wprowadzania zasad deklaracji oraz wyzwania na przyszłość

W ostatnich kilku latach powstały korzystne uwarunkowania dla dalszego wprowadzania zasad Deklaracji z Rio i rozwoju LA-21. Należy wśród nich wymienić:

- rozbudowanie politycznych, prawnych oraz administracyjnych narzędzi, które umożliwiają dalsze wdrażanie powyższych dokumentów na poziomie lokalnym (np. prawo do informacji),
- stworzenie standardów włączania zasad ZR do uspołecznionych procesów planowania i monitoringu rozwoju lokalnego (standardy strategii i audytu); standardy te wprowadzono pilotażowo w kilkudziesięciu polskich gminach i powiatach, dzięki czemu powstała ujednoczona i sprawdzona metodyka. Wykazano jej przydatność podczas transgranicznego transferu zdobytych doświadczeń, m.in. do Ukrainy i Litwy,
- szybkie wprowadzanie w polskich gminach i powiatach lokalnych strategii zrównoważonego rozwoju. Dobrym przykładem jest "Strategia zrównoważonego rozwoju powiatu hajnowskiego do 2015 roku",
- udział polskich władz lokalnych w konferencjach regionalnych i europejskich samorządów oraz w utworzonej (w 1994 roku) przez sygnatariuszy Karty Aalborskiej Kampanii Europejskich Miast i Gmin na rzecz Zrównoważonego Rozwoju (ESCTC – European Sustainable Cities & Towns Campaign), której głównym celem jest propagowanie modelowych doświadczeń samorządów w realizacji zasad ZR,

- powołanie na przełomie roku 2000/2001 Sieci Miast, Gmin i Powiatów Polskich na rzecz Zrównoważonego Rozwoju. Akces do tej sieci – przez podpisanie deklaracji – zgłosiło ponad 40 lokalnych jednostek terytorialnych. To druga po Włoszech inicjatywa powołania krajowej sieci jako partnera sieci europejskich. Łączy ona wszystkie te gminy i powiaty, które realizują zasady ZR. Sieć służy przede wszystkim wymianie informacji i doświadczeń pomiędzy sygnatariuszami, a także – w układzie zewnętrznym – promocji idei, zasad i korzyści z wprowadzania ekorozwoju.

Wśród **barier** należy wymienić przede wszystkim:

- niski poziom świadomości ekologicznej społeczeństwa, dominację egocentrycznego systemu wartości i wynikające stąd małe zainteresowanie zasadami zrównoważonego rozwoju,
- obserwowany regres w realizacji idei społeczeństwa obywatelskiego na rzecz społeczeństwa "narzędziowego" (informacyjnego) i niechęć do partnerskiego współdziałania,
- brak prawnego zobowiązania do budowy lokalnej i regionalnej Agendy 21, której kluczowym

elementem powinna być zintegrowana regionalna polityka zrównoważonego rozwoju; szczególnie niekorzystna jest sytuacja na poziomie lokalnym. Ustawowy zapis o obowiązku przygotowania przez jednostki samorządowe programu ochrony środowiska jest niewystarczający i nie zapewnia dostatecznych warunków dla integrowania polityki ekologicznej z innymi politykami sektorowymi,

- realne niebezpieczeństwo deklaracji zrównoważonego rozwoju jedynie poprzez umieszczanie tego terminu w nazwie dokumentów strategicznych. Jest to niepokojące jeśli się zważy, że większość strategii nie ma opracowanego systemu wskaźników do pomiaru celów rozwoju. Dlatego głównym problemem staje się monitorowanie stanu realizacji zasad zrównoważonego rozwoju i odpowiedź na pytanie: czy opracowane strategie rzeczywiście realizują zasady Deklaracji z Rio? W wprowadzanych w 2002 roku programach UNDP wykorzystany będzie w sposób pilotażowy (opracowywany w Polsce w 2001 roku) zestaw lokalnych wskaźników zrównoważonego rozwoju. Ujawni to rzeczywisty stan wprowadzania zasad Deklaracji z Rio w polskich gminach, powiatach i województwach.



### 1.2.3. Świat przedsiębiorców

*Krzysztof Ksít,  
przedstawiciel Business Center Club w  
Warszawskim Okrągłym Stole Transportowym,  
firma przewozowa Spedpol*

Na samym wstępie tego opracowania należy podkreślić, że nie spotyka się w polskich firmach i organizacjach polskiego biznesu bezpośrednich odniesień do zasad zawartych w Deklaracji z Rio. Błędem byłoby jednak sądzić, że zasady te nie mają w ogóle zastosowania w życiu polskich przedsiębiorstw.

Zasada 1. mówi, że nadrzędnym celem rozwoju jest człowiek. Zdawać by się mogło, że ekonomia stoi w całkowitej sprzeczności z takim podejściem, gdyż głównym jej celem jest maksymalny zysk i szybki rozwój. Obserwując wiele firm skupiających się przede wszystkim na zwiększeniu udziału w rynku i pogoni za zyskiem rzec by można, że polskiemu kapitałowi obce są zasady poszanowania istoty ludzkiej i ustawienia jej w centrum rozwoju. Sprawa nie jest tak jednoznaczna. Nastawienie na zysk jest najczęściej obecne w małych i średnich przedsiębiorstwach oraz tych, które dopiero wchodzi na rynek. To jest niestety domena polskiego "wczesnego" kapitalizmu. Firmy te mają za cel przede wszystkim utrzymanie się na rynku i natychmiastowe umocnienie swojej pozycji. Warunki ostrej konkurencji oraz narastający kryzys nie sprzyjają postawom etycznym. Na drugim biegunie w Polsce są firmy o ugruntowanej pozycji na rynku, niektóre oddziały zachodnich koncernów oraz małe firmy rodzinne. Firmy, które zakończyły już etap budowania swojej pozycji lub korzystają z zasobów kapitałowych "firm matek" coraz częściej zwracają się w stronę człowieka oraz środowiska naturalnego.

Pierwszą przesłanką było zainteresowanie się normami ISO serii 9000 odnoszących się do zarządzania jakością. Od roku 1995 notuje się w Polsce bardzo dużą aktywność w tej dziedzinie życia gospodarczego i wiele firm zaczyna zdobywać certyfikaty potwierdzające zgodność systemu zarządzania z tą normą. Tzw. "zarządzanie jakością" staje się modne i w związku z tym coraz wię-

cej firm zaczyna dostrzegać, że ich rozwój powinien oprzeć się na rozpoznaniu i realizowaniu potrzeb swoich klientów oraz (co najważniejsze) zaczyna się powszechnie dostrzegać rolę pracowników liniowych (a nie tylko szefów) w kreowaniu niestandardowych rozwiązań problemów. Innowacyjność staje się jednym z motorów napędowych firmy. Następnym impulsem w rozwoju firm w kierunku człowieka i jego środowiska było zainteresowanie się zestawem norm dotyczących zarządzaniem środowiska (ISO 14000). Głównymi celami wdrożenia tych norm były:

- ograniczenie negatywnych skutków oddziaływania firmy na środowisko oraz stała kontrola swojej działalności w stosunku do otoczenia,
- przestrzeganie regulacji prawnych w tym zakresie,
- przystosowanie standardów działania firmy do standardów obowiązujących w Unii Europejskiej.

Normy środowiskowe wymuszają audytowanie swojej działalności pod kątem zagrożeń dla środowiska oraz stałe monitorowanie jej skutków. Zainteresowanie certyfikacją systemu zarządzania firmy wg standardów ISO 14000 nie jest już tak duże jak systemami zapewnienia jakości. W ostatnich latach jednym z głównych powodów wyboru tej normy staje się konkurencja firm z Europy Zachodniej posiadających takie certyfikaty.

Oprócz instytucjonalnych i znormalizowanych działań firm mających wyraz np. w certyfikatach zaznaczają się również inicjatywy bardziej samorzutne. Wiele dużych firm o ugruntowanej pozycji na rynku tworzy własne kodeksy etyczne. Jako pierwsze zaczęły to robić na polskim rynku firmy z udziałem kapitału zachodniego będące najczęściej filiami dużych korporacji. Takim przykładem jest grupa ABB, która wdrożyła w swoich firmach zarządzanie środowiskiem i po tym etapie zajęła się wprowadzaniem idei zrównoważonego rozwoju. Uznano, że po skupieniu się na aspektach ekonomicznych i środowiskowych nadszedł czas na aspekty społeczne zarządzania. "W ABB kierujemy się sprecyzowanymi zasadami polityki społecznej: przestrzegamy praw człowieka, swobody zatrudnienia, przepisów dotyczących czasu

pracy, dbamy o zdrowie i bezpieczeństwo naszych pracowników oraz podejmujemy działania zapewniające godziwe wynagrodzenie za pracę"<sup>8</sup>. "W 2001 roku ABB Polska zainicjowała projekt pod nazwą "Etyka Biznesu ABB 2000". Głównym jego celem jest tworzenie doskonałej wydajności i produktywności poprzez stosowanie wartości i norm etycznych w codziennej działalności. Wartości i normy znajdują odzwierciedlenie w sposobie odnoszenia się wszystkich spółek ABB w Polsce do pracowników, kierownictwa, klientów i dostawców. Jednym z pierwszych działań w ramach projektu było przetłumaczenie na język polski broszury firmowej ABB zatytułowanej "Misja i Wartości" oraz rozpowszechnienie jej w polskich spółkach ABB. Sukces przedsięwzięcia zależy od tego jak uda się połączyć etyczne zachowania z polityką społeczną i gospodarczą. To z kolei zależy od sukcesu etycznej polityki jako narzędzia konkurencyjnej przewagi w polskim życiu gospodarczym. Długoterminowym, zewnętrznym celem ABB jest wspieranie rozwoju etycznego biznesu w Polsce, oraz dzielenie się doświadczeniami z innymi gospodarkami będącymi na etapie transformacji. Osiągnięcie tego celu wymaga długofalowego wewnętrznego zobowiązania do przestrzegania etycznych zachowań dla wzmocnienia związków ABB z lokalnymi społecznościami i stworzenia silniejszych związków pomiędzy pracownikami."<sup>9</sup>

ABB jest w Polsce firmą, która najpełniej wdrożyła zasady polityki społecznej. Są to jednak teksty, które powstawały poza Polską i służą całemu koncernowi. Inne przykłady "firmowych" kodeksów etycznych i często towarzyszących im polityk społecznych i środowiskowych znajdziemy m.in. w 3M Poland, Pricewaterhouse Coopers, Spedpol, Johnson&Johnson, Novo Nordisk, Danfoss, Centrum Kreowania Liderów. Przed dwoma laty powstało w Polsce stowarzyszenie Forum Odpowiedzialnego Biznesu zajmujące się kompleksowo tematyką odpowiedzialnego biznesu i przekonujące menedżerów do stosowania etycznych zasad w

branży. Organizacja ta wydała książkę pt. "Więcej niż zysk, czyli odpowiedzialny biznes. Programy, strategie, standardy". Publikacja ta zawiera wiele przykładów, które posłużyć mogą do wypracowania własnego programu etycznego postępowania. Forum rozpoczęło realizację programu "21 firm na XXI wiek", którego kulminacją będą obchody roku 2005 ogłoszonego Europejskim Rokiem Społecznej Odpowiedzialności Biznesu.

Innym problemem, z jakim styka się polski biznes jest ubóstwo, które pojawiło się wraz z bezrobociem. Na polskim rynku, jeszcze dominuje konkurencja cenowa. Firmy oferują swoje usługi lub produkty po sztucznie zaniżanych cenach. Doprowadza to słabe firmy do poszukiwania oszczędności w kosztach pracowników. Mamy tu do czynienia z dwoma sprzecznymi interesami. Aby firma utrzymała się na rynku musi cały czas zwracać uwagę na swoje koszty. Głównie utrzymanie personelu. Mimo, że płace w Polsce nie są najwyższe (w porównaniu z Unią Europejską) to jednak towarzyszące im narzuty m.in. na ubezpieczenie społeczne są relatywnie wysokie. Zachęca to pracodawców (szczególnie małe firmy) do poszukiwania nie zawsze legalnych dróg obniżki kosztów pracy. Firmy radzą sobie z tym problemem w różny sposób. Jedni działając legalnie ograniczają zatrudnienie oraz zmniejszają do granic możliwości wysokość poborów swoich pracowników. Inni próbują (na granicy legalności) stosować tzw. samozatrudnienie się pracownika. Oznacza to, że pracownik zwalnia się z pracy i podejmuje działalność gospodarczą jako osoba fizyczna zawierając jednocześnie już jako firma umowę ze swoim dawnym pracodawcą. Doprowadza to do sytuacji, że taki pracownik-firma zaniża maksymalnie stawkę swojego ubezpieczenia. Uzyskanymi w ten sposób "korzyściami" dzieli się ze swoim zleceniodawcą (dawnym pracodawcą). Oczywiście ostatecznym wyjściem z sytuacji w pogoni konkurencji cenowej jest zatrudnianie pracowników "na czarno". Wiele opisanych powyżej sytuacji wiąże się z brakiem poszanowania godności drugiego człowieka. Istnieją

<sup>8</sup> Cytat z wypowiedzi Mirosława Gryzki, reprezentanta grupy ABB za portalem internetowym: [www.odpowiedzialnybiznes.pl](http://www.odpowiedzialnybiznes.pl). Tekst polityki społecznej ABB w załączniku nr 1.

<sup>9</sup> Cytat za portalem internetowym [www.odpowiedzialnybiznes.pl](http://www.odpowiedzialnybiznes.pl).

jednak firmy, które stosują się do przyjętych przez siebie zasad etycznych i nawet w trudnych sytuacjach zwolnień grupowych pracowników potrafią do końca "zachować twarz". W takich sytuacjach najlepiej widać czy przyjęty kodeks etyczny był tylko wybiegiem marketingowym, czy opierał się na rzeczywistych wartościach.

### *Załącznik nr 1*

## **Tekst polityki społecznej stworzonej przez grupę ABB**

- 1. Rola ABB w społeczeństwie.** Rolą ABB w społeczeństwie jest wnoszenie wkładu, w ramach możliwości naszego przedsiębiorstwa, w poprawę warunków ekonomicznych, środowiskowych i społecznych, poprzez otwarty dialog społeczny i aktywny udział we wspólnych przedsięwzięciach.
- 2. Prawa człowieka.** ABB popiera i przestrzega prawa człowieka proklamowane przez społeczność międzynarodową.
- 3. Praca dzieci i osób młodocianych.** ABB podejmuje działania w celu zapewnienia osobom młodocianym właściwej ochrony i przyjmuje za naczelną zasadę, że w przedsiębiorstwie nie są zatrudniane dzieci, oraz że ABB nie wspiera w żaden sposób pracy wykonywanej przez dzieci, z wyjątkiem zatwierdzonych przez rządy państw programów edukacji osób młodocianych (takich jak programy praktyk młodzieżowych).
- 4. Swoboda zatrudnienia.** ABB wymaga, aby wszyscy pracownicy zatrudniani przez przedsiębiorstwo pracowali w nim z własnej woli. W trakcie zatrudniania pracowników nie może być wywierana na nich jakakolwiek forma nacisku, ABB nie akceptuje także żadnej formy zmuszania do pracy.
- 5. Zdrowie i bezpieczeństwo.** ABB zapewnia zdrowe i bezpieczne warunki pracy we wszystkich swoich zakładach i filiach oraz podejmuje właściwe działania w celu zapobieżenia wypadkom przy pracy i zagrożeniom dla zdrowia, wynikającym z przebiegu tej pracy, poprzez maksymalne ograniczenie, w ogólnie praktykowanym zakresie, przyczyn zagrożenia dla życia i zdrowia, występujących na stanowisku pracy.
- 6. Konsultacje z pracownikami i komunikacja z nimi.** ABB przeprowadza regularne konsultacje z wszystkimi pracownikami, mające na celu wyłonienie obszarów, w których mogą wystąpić problemy i zapobieganie im. ABB respektuje prawo wszystkich pracowników do swobodnego tworzenia związków zawodowych, wstępowania w ich szeregi i prowadzenia zbiorowych negocjacji z pracodawcą. Na skutek działań podejmowanych przez nasze przedsiębiorstwo przedstawiciele pracowników nie są dyskryminowani, jak również przedstawiciele ci mogą swobodnie kontaktować się z pracownikami w miejscu pracy. W przypadku większych redukcji zatrudnienia, Grupa ABB zapewni zwalnianym pracownikom wypłatę odpraw oraz stworzy plany pomocy w znalezieniu przez nich innego miejsca pracy. Plany te zostaną podane do wiadomości pracowników lub ich oficjalnych przedstawicieli.
- 7. Równość szans rozwoju.** ABB stwarza wszystkim pracownikom równość szans rozwoju i nie stosuje ani nie popiera dyskryminacji w zatrudnianiu, wynagradzaniu, dostępności szkoleń, awansowaniu pracowników na wyższe stanowiska, rozwiązywaniu umowy o pracę i przechodzeniu na emeryturę, z uwagi na narodowość i pochodzenie etniczne, przynależność do grupy społecznej (kasty), wyznawaną religię, niepełnosprawność, płeć, wiek, orientację seksualną, przynależność do związków zawodowych lub poglądy polityczne.
- 8. Nieprzyjemne zachowania grupowe i praktyki dyscyplinujące.** ABB nie stosuje ani nie popiera przymusu psychicznego lub fizycznego, obrazy słownej, kar "kaprałskich" lub kar polegających na ciężkiej pracy, nie przyzwala na zachowanie, w tym gesty, sposób wyrażania się i kontakt fizyczny, które mają związek z postawami

seksualnymi, przymuszaniem, zastraszaniem, obrażą lub wykorzystywaniem pracownika. ABB opracowuje i utrzymuje w mocy odpowiednie procedury regulujące postępowanie w przypadku zaistnienia konfliktów pracowniczych oraz praktyk dyskryminujących.

**9. Czas pracy.** ABB stosuje się do odpowiednich przepisów prawa i standardów branżowych dotyczących długości czasu pracy, łącznie z przepisami i standardami dotyczącymi godzin nadliczbowych.

**10. Wynagrodzenie.** ABB podejmuje działania zmierzające do tego, aby wypłacane w przedsiębiorstwie wynagrodzenia spełniały lub przewyższały minimalny poziom płac określony przepisami prawa lub przyjętymi w branży standardami. Ten poziom wynagrodzeń powinien być zawsze wystarczający do zaspokojenia podstawowych potrzeb pracowników i dodatkowo zapewniać im pewną kwotę dochodów, którą mogą oni swobodnie dysponować. ABB podejmuje kroki w celu zapewnienia, że konstrukcja pensji i innych składników wynagrodzenia jest przedstawiona pracownikom w sposób zrozumiały i przejrzysty oraz, że wynagrodzenie jest wypłacane zgodnie z odpowiednimi przepisami prawnymi i w sposób wygodny dla pracowników. Firma nasza nie będzie zawierać żadnych umów, na mocy których pracownicy mieliby wykonywać swoją pracę bez prawa do wynagrodzenia za nią. W ABB nie będą organizowane fikcyjne programy praktyk zawodo-

wych, mające na celu uniknięcie obowiązków, które nakładają na ABB stosowne przepisy prawa odnoszące się do pracy i ubezpieczeń społecznych.

**11. Dostawcy.** ABB utworzy i będzie utrzymywać w mocy właściwe procedury mające na celu ocenę i dokonanie wyboru najważniejszych dostawców i kontrahentów, na podstawie kryterium ich zdolności do spełnienia wymagań zawartych w polityce społecznej ABB. Kryterium wyboru dostawców jest także ich zdolność przedstawienia możliwych do zaakceptowania dowodów, że wymagania te są stale spełniane.

**12. Zaangażowanie w działalność społeczności lokalnych.** ABB popiera i uczestniczy w tych działaniach społeczności lokalnych, które mają na celu aktywne wspieranie rozwoju ekonomicznego, społecznego i edukacyjnego oraz postępu w dziedzinie ochrony środowiska naturalnego. Wsparcie to, udzielane przez ABB, jest przejawem zaangażowania naszej firmy w rozwój społeczności lokalnych, w których prowadzi swoją działalność.

**13. Etyka biznesu.** ABB zobowiązuje się do przestrzegania najwyższych standardów etycznych i uczciwości w prowadzonej działalności gospodarczej oraz do wspierania wysiłków władz państwowych i międzynarodowych, mających na celu stworzenie i wprowadzenie w życie wysokich standardów etycznych, obowiązujących we wszystkich sferach działalności gospodarczej.

#### 1.1.4. Pozarządowe organizacje ekologiczne

*Prof. Piotr Gliński,  
Instytut Filozofii i Socjologii PAN,  
Uniwersytet Białostocki*

Generalnie należy stwierdzić, że większość zasad Deklaracji z Rio nie jest w pełni realizowana przez państwo polskie. Wiele zasad nie jest przestrzeganych w ogóle. Niektóre z nich spełniane są w sensie formalnym (istnieją uregulowania prawne), ale nie faktycznym (brak egzekucji prawa). Zaliczyć do nich można np. ostatnio przyjętą legislację dotyczącą dostępu do informacji publicznej i ekologicznej, czy "Ustawę o organizmach genetycznie modyfikowanych", jak również nieco starsze ustawy np. dotyczące praw zwierząt.

Z punktu widzenia pozarządowych organizacji ekologicznych wydaje się że, brak pełnej realizacji Deklaracji z Rio jest po pierwsze wynikiem niedostatecznego udziału społeczeństwa w procesie podejmowania decyzji o konsekwencjach ekologicznych, a po drugie, jest to problem dominacji rozwoju gospodarczego i konsumpcyjnego nad rozwojem zrównoważonym z punktu widzenia ekologicznego. Obie niekorzystne tendencje wynikają przede wszystkim z niskiego poziomu świadomości polskich elit politycznych i polskiego społeczeństwa oraz z zacofania gospodarczego Polski. Przyczyną pośrednią jest również stosunkowo (w porównaniu do Europy Zachodniej) słaby rozwój sektora polskich pozarządowych organizacji proekologicznych.

Generalnie rzecz ujmując, państwo polskie nie jest realnie zainteresowane wspieraniem rozwoju obywatelskich organizacji ekologicznych (znacznie więcej środków przeznaczanych jest np. na organizacje sportowe), czy zapewnieniem warunków dla współpracy samorządów z ruchem ekologicznym. Na skutek niedoceniań przez polskie

elity<sup>10</sup> roli jaką pełni społeczna partycypacja w kształtowaniu jakości życia publicznego oraz niechęci wobec środowisk pozarządowych ze strony różnych grup interesów (przede wszystkim lobby liberalnego i samorządowego), do chwili obecnej nie została np. przyjęta ustawa "O organizacjach pożytku publicznego i wolontariacie".

Ustawa ta powinna regulować szereg zasadniczych spraw dotyczących udziału społecznego w procesie podejmowania decyzji (zasada nr 10 i 22) a tym samym stworzyć podstawowe warunki dla realizacji Deklaracji z Rio w tym aspekcie. Ta regulacja od sześciu lat jest w trakcie przygotowywania i – mimo zapowiedzi władz – nie jest pewne czy kiedykolwiek (i w jakim kształcie) zostanie przyjęta. Ustawa ta ma określać m.in. status organizacji pożytku publicznego (obejmujący organizacje ekologiczne) i status wolontariusza oraz procedury dostępu organizacji pozarządowych do środków publicznych. Niestety, ta ostatnia kwestia – mimo pewnych prób uregulowań prawnych (np. w ustawach dot. reformy samorządu terytorialnego) – stanowi wciąż pole do rozwoju zjawisk korupcji. W takich warunkach organizacje pozarządowe paradoksalnie nie przyczyniają się do rozwoju demokracji.

Również zasada partycypacji społecznej na poziomie rządowym, czyli współpraca rządu polskiego (przede wszystkim Ministerstwa Środowiska<sup>11</sup>) z ruchem ekologicznym, nie jest obecnie wdrażana. Współpraca ta, rozwija się bardzo opornie (od roku 1992) i w zasadzie nie doprowadziła do wypracowania nowoczesnych i trwałych rozwiązań. Mimo zaakceptowania przez ministerstwo opracowanych w toku konkursu w 1996 roku zasad takiej współpracy<sup>12</sup>, do chwili obecnej nie są one zrealizowane. Ostatnio nastąpił nawet istotny regres we wzajemnych stosunkach polegający np. na likwidacji Społecznego Zespołu Ekspertów d/s Finansowania Edukacji Ekologicznej (ciała które opiniowało

<sup>10</sup> Niestety pod tym względem negatywnie należy ocenić wszystkie polskie elity, zarówno polityczne, jak i intelektualne, artystyczne, opiniotwórcze, a nawet - w znacznej mierze - naukowe. Jedynie poszczególni, nieliczni przedstawiciele tych środowisk potrafią docenić wagę problemu.

<sup>11</sup> Charakterystycznym i symbolicznym przykładem łamania idei (i wielu zasad) Deklaracji z Rio przez rząd polski jest wyrzucenie z nazwy ministerstwa ochrony środowiska słowa "ochrona".

<sup>12</sup> Zasady te zostały sformułowane przez zespół ekspertów pozarządowych wybrany w toku otwartego konkursu nadzorowanego przez komitet sterujący z udziałem przedstawicieli organizacji pozarządowych. Idea tego przedsięwzięcia pochodziła od polskich organizacji ekologicznych a środki na jego realizację - od sponsora amerykańskiego.

wydatki ministerstwa na ten cel, a w którym zasiadali przedstawiciele organizacji pozarządowych); już wcześniej zresztą funkcjonowanie tego zespołu było zaburzone przez decyzje ministra, który arbitralnie delegował w jego skład niektórych jego członków.

Zasada uczestnictwa społecznego nie jest również zachowana w relacjach ruchu ekologicznego z narodowym i regionalnymi funduszami Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. W tych instytucjach, z uwagi na ich siłę finansową, ani przez chwilę nie udało się uzyskać partnerskich stosunków pomiędzy stroną rządową i obywatelską. Skutkiem jest brak realnej kontroli społecznej nad funkcjonowaniem tych funduszy. Ustawowy zapis o obecności przedstawiciela organizacji pozarządowych w radach funduszy jest – co od wielu lat podkreślają polskie pozarządowe organizacje ekologiczne – symboliczny. Większość tzw. przedstawicieli społecznych jest powoływanych z naruszeniem prawa (nie jest wyznaczanych przez największą ilość organizacji w regionie) i nie reprezentują oni środowisk proekologicznych, bądź też, w przypadkach gdy są nimi wybrani demokratycznie ekolodzy, ich wpływ w radach jest niewielki (jedno miejsce w radzie na kilkunastu członków). W efekcie środki z omawianych funduszy tylko w niewielkim stopniu płyną do organizacji pozarządowych, przy czym zdecydowanie największymi beneficjentami pod tym względem w latach 90. było 5 organizacji pozarządowych, z których co najmniej cztery znajdowały się w "silnych układach" z Narodowym Funduszem.<sup>13</sup>

W Polsce brak jest opinii publicznej, która zmuszałaby władzę do realizacji polityki ekorozwoju (choć jest ona zapisana w przyjętej przez rząd i Sejm, tak zwanej Polityce Ekologicznej Państwa – która w znacznym zakresie nie jest realizowana). Media, mimo wysiłków grupy dziennikarzy ekologicznych skupionych wokół klubu "Ekos", traktują problemy ekologiczne, jako trzeciorzędne i mało spektakularne.

Często dodatkowym problemem jest brak wiedzy – ekologicznej, obywatelskiej czy legislacyjnej –

wśród przedstawicieli władzy i dziennikarzy. Nawet w sytuacji wielkiej klęski żywiołowej (powódź w 1997 roku), wywołanej przynajmniej częściowo, przez czynniki ekologiczne, minister ochrony środowiska, elity polityczne i media wykazały brak kompetencji wskazując na brak uregulowania rzek jako przyczynę powstania powodzi. Niestety o urzędniczej nieznamomości prawa organizacje pozarządowe dowiadują się w trakcie swej działalności praktycznie codziennie. Należy tutaj zwrócić uwagę na fakt, że jedynie 39% gminnych kadr ochrony środowiska w Polsce legitymuje się wyższym wykształceniem.<sup>14</sup>

W świetle przedstawionych wyżej faktów oczywista wydaje się konstatacja, że w Polsce nie jest realizowana zasada nr 11 Deklaracji z Rio mówiąca o powinności państw, co do wprowadzenia "skutecznego prawa środowiskowego". Nawet jeżeli jakieś cząstkowe prawo ekologiczne jest w Polsce wprowadzane, to na ogół brak jest jego przestrzegania i egzekwowania. Mimo nowej legislacji dotyczącej odpadów, tylko nieco ponad 10% gmin w kraju zajmuje się segregacją odpadów niebezpiecznych, a polskie lasy i tereny kolejowe są po prostu wielkim wysypiskiem. Również po wprowadzeniu nowej "Ustawy o organizmach genetycznie zmodyfikowanych", przeciętny polski konsument nadal nie wie, co zawierają kupowane przez niego produkty. Niedawno zlokalizowano w Polsce nieoznakowane poletki upraw zmodyfikowanych genetycznie (dodatkowo łamana jest tu zasada nr 15). Mimo nowo przyjętej "Ustawy o dostępie do informacji publicznej", materiały dotyczące wielu kwestii ekologicznych są wciąż niedostępne; mimo prawa o zagospodarowaniu przestrzennym i wielu innych uregulowań, w śródmieściach polskich miast powstają inwestycje uniemożliwiające ich mieszkańcom nie tylko odpoczynek ale i normalną egzystencję. Stale przekraczane są normy hałasu, codziennością jest paraliż komunikacyjny. Likwidowane są kolejne obszary zieleni miejskiej, jak Pole Mokotowskie czy Park Szczyliwicki w Warszawie.

<sup>13</sup> Wnioski takie można wysnuć z pracy doktorskiej Macieja Kozakiewicza napisanej w Uniwersytecie Łódzkim pt. "Finansowania organizacji pozarządowych a polityka ekologiczna państwa".

<sup>14</sup> por. Ryszard Kalbarczyk, Problemy ochrony środowiska naturalnego gmin w Polsce u progu XXI wieku, Raport z badań, Warszawa 2001.

W Polsce nie są realizowane również zasady nr 3 i 4 deklaracji. Bieżące interesy dominują nad potrzebami przyszłych pokoleń, a ochrona środowiska jest na ogół podporządkowana rozwojowi gospodarczemu. Spektakularnymi przykładami są: forsowanie autostradowej wersji rozwoju komunikacyjnego kraju (m.in. bez uwzględnienia kosztów zewnętrznych i zagrożenia dla licznych parków krajobrazowych i ekosystemów), niszczące środowisko rurociągi, plany zagospodarowywania Tatr, projekt wycinki wielkich obszarów leśnych w okolicach Białej Podlaskiej, brak całkowitej ochrony Puszczy Białowieskiej itd. Realizacji wspomnianych zasad służyć miało m.in. powołanie Komitetu Rządowego ds. Ekorozwoju. Komitet ten powstał z wielkim opóźnieniem, na bardzo krótko i szybko zmienił nazwę i charakter. Jego losy pokazują ogólną prawidłowość dotyczącą pozycji ochrony środowiska w hierarchii priorytetów rządowych w Polsce: ochrona środowiska i ciała instytucjonalne mające stać na jej straży, znajdowały się zawsze na końcu tej listy.

Zasadę nr 5 próbują realizować w Polsce – w bardzo skromnym zresztą zakresie – jedynie nieliczne organizacje kościelne (np. program Adopcja Serca) i pozarządowe (np. Polska Akcja Humanitarna i Caritas) – państwo nie przejawia tu żadnej aktywności. Polski Komitet UNICEF doprowadził jedynie do wielomilionowych malwersacji.

W Polsce nie jest też realizowana zasada nr 8: w latach 90. w kraju zamiast eliminować wprowadza-

no produkcję wielu nieekologicznych i godzących w "jakość życia wszystkich ludzi" towarów i usług, jak np. butelek PET i innych opakowań jednorazowych, czy barów typu "fast food". Media państwowe nie pełnią misji publicznej, brakuje realnego nadzoru państwa nad mediami prywatnymi itp.

Polskie środowiska antyglobalistyczne negatywnie oceniają rolę Polski w promowaniu "wspierającego, otwartego, międzynarodowego systemu ekonomicznego". Cokolwiek system ten oznacza jest on odbierany jako główna przyczyna współczesnych zagrożeń ekologicznych świata. Innymi słowy, wbrew nadziei wyrażonej w tekście zasady nr 12 Deklaracji z Rio, system ten – w opinii polskich eko-antyglobalistów – nie prowadzi do "rozwiązania problemów degradacji środowiska". Polska być może realizuje zasadę nr 12 wspierając system, natomiast nie znaczy to wcale, że przyczynia się dzięki temu do poprawy stanu środowiska.

Zasada nr 14 także została złamana przez Polskę wielokrotnie, np. w przypadku zezwolenia i ochrony transportu instalacji radioaktywnych przewożonych tranzytem do Czech, czy środków chemicznych przewożonych tranzytem na Białoruś.

Wreszcie w związku ze wspomnianą już dominacją modelu konsumpcyjnego, Polska nie realizuje zasady nr 13 i 16 Deklaracji w Rio, gdyż wzrost gospodarczy uwzględniający koszty eksploatacji środowiska byłby, w opinii polskich elit politycznych nieefektywny i niepopularny społecznie. Dlatego m.in. w Polsce nie jest realizowana tzw. ekologiczna reforma podatkowa.

### 1.1.5. Deklaracja z Rio w oczach społeczeństwa *Tadeusz Burger,* *niezależny socjolog*

#### Wstęp

Zasygnalizowany w tytule zamiar zderzenia zasad deklaracji z polską świadomością ekologiczną, wydaje się być trudny do realizacji, gdyż wiedza społeczeństwa polskiego na temat Szczytu Ziemi z 1992 i dokumentów przez niego przyjętych, jest znikoma. Uważam jednak, że społeczeństwu polskiemu często zdarza się myśleć i działać w sposób nawiązujący do zasad Deklaracji z Rio.

W prezentacji poglądów społeczeństwa opierać się będą przede wszystkim na wynikach badań świadomości ekologicznej społeczeństwa polskiego, prowadzonych od 1992 roku przez Instytut na rzecz Ekorozwoju (InE). Podstawowymi walorami tych badań są:

- a) systematyczność; dotychczas przeprowadzono cztery sekwencje w roku 1992, 1993, 1997 i 2000.
- b) niezmienny (w 70%) kwestionariusz ankiety, do którego tylko incydentalnie wprowadzano na stałe, lub jednorazowo nowe pytania, lub niektóre usuwano,
- c) stały standard metodologiczny – reprezentacyjna, 1000 osobowa próba ogólnopolska.
- d) każdorazowo badania realizował ten sam ośrodek – Centrum Badania Opinii Społecznej.

Z tych względów mamy możliwość dokonania zasadnych porównań i śledzenia dynamiki najbardziej charakterystycznych trendów. Oprócz badań przeprowadzonych przez InE korzystał będą również z innych dostępnych mi badań cząstkowych. Z kolei w przypadku zasad Deklaracji z Rio, odnosił się będą do wybranych zasad i ducha deklaracji.

#### Wiedza o Szczycie Ziemi w Rio

W pięć lat po Szczycie Ziemi podjęliśmy dość ryzykowny zamiar sprawdzenia co respondenci wiedzą o tym zdarzeniu. 18% ankietowanych przy-

znało się, że słyszało coś o konferencji, z czego mniej niż połowa z tych osób (47%) uznało, że Rio kojarzy im się ze środowiskiem i rozwojem – pozostali wskazywali na tematykę kobiecą, demograficzną, żywnościową lub osiedli ludzkich. Należy więc uznać, że 8,5% społeczeństwa słyszało o Rio i trafnie z podanej listy identyfikuje problematykę. Ogół respondentów w następujący sposób wskazywał na znajomość poszczególnych dokumentów szczytu:

a) Globalny Program Działania – Agenda 21	3%
b) Deklaracja z Rio	10%
c) Deklaracja o Zrównoważonym Rozwoju Lasów	8%
d) Konwencja ONZ w sprawie Zmian Klimatu	8%
e) Konwencja o Różnorodności Biologicznej	5%

Zdziwienie musi budzić fakt, że najmniej osób słyszało o Agendzie 21. Tymczasem dokument ten z założenia powinien docierać do najszerszych kręgów społeczeństwa, przede wszystkim za sprawą działań organizacji pozarządowych i struktur samorządu terytorialnego.

Trudno jednoznacznie rozstrzygać dlaczego mamy do czynienia z tak słabym odzewem. Zapewne niedostateczne były działania informacyjne i promocyjne, jak również ograniczone zaufanie społeczne do wielkich inicjatyw międzynarodowych. Myślę, że podobny wynik uzyskalibyśmy pytając o konferencje w sprawie kobiet, demografii czy habitatu. Daleko bardziej ważne jest to, czy deklaracje, programy i zasady funkcjonują w społeczeństwie przełożone na konkretne działania.

#### Zasada 1 – wartości i zdrowie

Zasada 1. Deklaracji z Rio, chyba nie bez racji otwiera jej listę. Mówi ona: "Istoty ludzkie są w centrum zainteresowania w procesie zrównoważonego rozwoju. Mają prawo do zdrowego i twórczego życia w harmonii z przyrodą." Zasada ta moim zdaniem ma status konstytucyjny – z punktu widze-



nia jednostki – potwierdzając jej miejsce w centrum. Jest to ważne, gdyż wiele osób od niektórych grup ekologicznych odstręczało ideologiczne wyjęcie człowieka i jego praw spod jakiegokolwiek ochrony. Twierdzenie, mówiące iż przyroda jest wartością samą w sobie, z pominięciem człowieka, jest w oczywisty sposób błędne i jako dyrektywa do działań nieskuteczne. Widać to szczególnie w Polsce, gdzie musi to zostać skonfrontowane z chrześcijańską wizją świata. I nie chodzi tu o odwołanie do nadużywanego wersetu biblijnego o "czynieniu sobie ziemi poddaną", jako że kilka wersetów dalej jest sprecyzowana rola człowieka, który "ogród Eden ma uprawiać i doglądać".

Można oczywiście zarzucić, że w Polsce mieszkają ludzie, którzy z chrześcijańskim systemem wartości identyfikują się słabo lub wcale. Jednak w takim przypadku alternatywa jest jeszcze gorsza, gdyż zgodna z oświeceniowym rodowodem "człowiek jest miarą wszechrzeczy". Należy też wspomnieć o orientacji komunistycznej, która triumf człowieczeństwa upatrywała w zwycięstwie nad siłami przyrody.

Jestem przekonany, że warunkiem społecznej akceptacji postulatów ekologicznych jest ich zgodność, a w każdym razie brak sprzeczności z funkcjonującym systemem wartości. Mówiąc inaczej, chodzi o zgodność postulatu ekologicznego z lokalnym kontekstem kulturowym. Łączy się to z zasadą 22., o której szerzej będę pisał w dalszej części tego tekstu.

W zasadzie 1. zawarty jest także element, obecny w świadomości i działaniach ludzi – prawo do zdrowego życia. Właśnie zdrowie (jak to wynika z badań InE) jest głównym motywem skłaniającym ludzi do zachowań proekologicznych i jest to tendencja utrzymująca się od pierwszych badań. W ostatnich ankietach (2000 rok), rozkład odpowiedzi na pytanie o powód, dla którego należy dbać o środowisko, wyglądał następująco:

a) zdrowie (zdrowie własne, zdrowie dzieci, zdrowa żywność, powietrze, woda, zagrożenie życia),	64,9%
b) czystość środowiska,	24,6%
c) troska o przyszłość (przyszłe pokolenia)	19,7%
d) przyroda (wartość sama w sobie),	12,5%
e) inne.	11,2%

Powyższe wyniki należy wykorzystać do zbudowania skutecznej dyrektywy socjotechnicznej. Dyrektywa ta dotyczy struktur samorządowych, ale organy rządowe również mogłyby z niej korzystać. Chodzi tutaj głównie o wzmacnianie argumentów ekologicznych przez ich związek z działaniem prozdrowotnym. Świadomość zdrowotna jest znacznie silniejszym segmentem świadomości społecznej, niż świadomość ekologiczna i należy korzystać z tego stanu rzeczy.

Zrównoważony rozwój a społeczne i ekonomiczne dylematy

Zasadę 3.: "Prawo do rozwoju musi być wypełniane tak, ażeby sprawiedliwie połączyć rozwojowe i środowiskowe potrzeby obecnych i przyszłych generacji" należy rozpatrywać łącznie z zasadą 4.: "Aby osiągnąć zrównoważony rozwój, ochrona środowiska powinna stanowić nierozłączną część procesu rozwoju i nie może być rozpatrywana oddzielnie od niego". Stosunek społeczeństwa polskiego do cytowanych zasad precyzyjnie mierzą poniższe odpowiedzi. Należało wybrać stwierdzenie najbliższe swoim poglądom. A oto te stwierdzenia (tab. 1).

1. W obecnej sytuacji kraju rozwój produkcji przemysłowej jest ważniejszy niż ochrona środowiska, zajmiemy się stanem środowiska, gdy nas będzie na to stać.
2. Polskę stać na to, aby jednocześnie rozbudowywać przemysł i ponosić nakłady na ochronę środowiska.
3. W tej chwili powinno się chronić zasoby naturalne, nawet ograniczając produkcję przemysłową.

Z punktu widzenia prowadzonej analizy najbardziej istotne są wskazania poglądu 1 (dominacja przemysłu nad ochroną środowiska) i poglądu 2 (rozwój zrównoważony). Do roku 1997 charakter trendu napawał optymizmem, jednak wyniki z 2000 roku zahamowały tę tendencję. Istotne jest pytanie: na ile ten spadek ma trwały charakter?

Dla pełnego obrazu analizowanego problemu przytoczyć można jeszcze kilka istotnych badań

**Tabela 1. Zmiany wyborów badanych w latach 1992 - 2000.**

Nr stwierdzenia (patrz powyżej)	1992	1993	1997	2000
1	22%	19%	13%	19%
2	35%	37%	51%	48%
3	32%	29%	22%	23%

przeprowadzonych przez InE. Ważną kwestią jest pytanie o przyzwolenie na zwiększenie bezrobocia za cenę poprawy stanu środowiska. Pytanie to brzmiało: "Zakaz produkcji szczególnie uciążliwej dla środowiska lub też zamykanie całych zakładów trujących środowisko zwiększyłyby zapewne bezrobocie w naszym kraju. Czy Pana/i/ zdaniem warto ponieść takie koszty w zamian za czyste środowisko? Rozkład odpowiedzi wyglądał następująco:

c) wskazanie na zatrucie środowiska, jako jedno z największych zagrożeń cywilizacyjnych dla Polski,  
d) zaniepokojenie w dużym lub bardzo dużym stopniu stanem środowiska naturalnego w Polsce.

Znaczącym jest pokazanie jak kształtowała się wielkość tej grupy w stosunku do całej próby.

1992 – 34%

1993 – 31%

1997 – 32%

2000 – 22%

**Tabela 2. Przyzwolenie na zwiększenie bezrobocia za cenę poprawy stanu środowiska**

Odpowiedź	1992	1993	1997	2000
Zdecydowanie warto i raczej warto	58%	45%	61%	48%
Zdecydowanie nie warto i raczej nie warto	27%	29%	20%	30%
Trudno powiedzieć	16%	26%	19%	22%

Znów niepokój budzą wyniki z 2000 roku. Brak przyzwolenia na bezrobocie za cenę ochrony środowiska osiągnął najwyższy wskaźnik w historii naszych badań. Oznacza to, że coś się stało w okolicach roku 2000 i ta sytuacja wywiera istotny wpływ na społeczne postrzeganie spraw związanych z ekorozwojem. Przyczyn należy szukać w pogorszeniu się sytuacji ekonomicznej kraju i społeczeństwa.

Wniosek taki można będzie lepiej uzasadnić, gdy przytoczymy inne wyniki badań. W każdej sekwencji badawczej konstruowaliśmy grupę proekologiczną. Była to grupa respondentów, która na cztery fundamentalne pytania dawała konsekwentne i jednoznaczne odpowiedzi takie jak:

- przyzwolenie na bezrobocie dla poprawy środowiska,
- negatywny stosunek do wyboru dominacji rozwoju przemysłu nad ochroną środowiska ("tak" dla równowagi lub dominacji ochrony przyrody),

Załamaniem poparcia dla takich działań w wynikach ankiety z roku 2000 jest teraz wyraźnie widoczne. Główne przyczyny drastycznego zmniejszenia się grupy proekologicznej wynikają z mniejszego przyzwolenia na bezrobocie za cenę ochrony środowiska oraz zmniejszenia wskazań na zatrucie środowiska, jako jednego z największych zagrożeń cywilizacyjnych dla Polski.

Przed wysnuciem ostatecznych wniosków konieczne jest przedstawienie jeszcze jednego wskaźnika. Respondenci oceniali swoje warunki materialne wg skali: dobre, średnie i złe. W ostatnich latach wartości tych ocen zmieniały się w sposób istotny.

Przytoczona tabela 3 wskazuje na to, że:

- W roku 1997 wzrosła ilość osób pozytywnie oceniających swoją sytuację materialną.
- Rok 2000 to okres spadku pozytywnych samoocen.

**Tabela 3. Ocena warunków materialnych**

Ocena warunków	1992	1993	1997	2000
Złe	46%	45%	28%	35%
Średnie	45%	42%	46%	44%
Dobre	9%	23%	23%	21%

Zarejestrowane zdarzenia wskazują na istnienie silnego związku między sytuacją ekonomiczną społeczeństwa a zainteresowaniem ekorozwojem. Wzrost zagrożeń społecznych, takich jak bezrobocie, czy realny spadek dochodów, przebudowuje społecznie uznawaną hierarchię wartości.

Wskaźniki ekonomiczne roku 2000, w którym zanotowano spadek zainteresowania kwestią ekologii, nie znamionowały jeszcze głębokiego kryzysu, jednak zauważalne były już oznaki pesymizmu i niepokoju społecznego. Podobnie rzecz się miała w roku 1997, gdy dzięki relatywnie wysokiemu poziomowi optymizmu społecznego nie zmniejszyła się liczebność grupy proekologicznej. A ten spadek mógł nastąpić już wtedy, gdyż działał drugi czynnik tępiący wrażliwość ekologiczną. Chodzi tu o zmniejszenie odczuwania zagrożeń ekologicznych. Dotychczasowe zagrożenia pochodzące od niewydolnych ekonomicznie molochów, za sprawą powstania mechanizmów racjonalizujących gospodarkę, przestały być odczuwane. Zagrożenia zauważane obecnie (np. spaliny, hałas, śmieci) są uznawane za istotne lecz "oswojone", co znaczy że stosunkowo łatwo można im zaradzić. Czynnik ten zadziałał skutecznie w roku 2000.

Rekapitulując – osłabienie rozwoju ekonomicznego komplikuje działania w ochronie środowiska.

Spoleczność lokalna – przedmiot czy podmiot ekorozwoju?

Przywoływana wcześniej zasada 22. mówi: "Ludność tubylcza i jej wspólnoty, a także inne wspólnoty lokalne odgrywają znaczącą rolę w zarządzaniu środowiskiem, ze względu na wiedzę i tradycje. Państwa powinny rozpoznać i właściwie podtrzymać ich tożsamość, kulturę i zainteresowania oraz umożliwić im efektywny udział w osiąganiu zrównoważonego rozwoju". Zasada 22. ma w polskich warunkach ogromne znaczenie, szczególnie

przy kreowaniu systemu obszarów chronionych. Z zasady tej wywodzi się imperatyw stosowania reguł dialogu społecznego w dziele ochrony przyrody i środowiska. Spójrzmy na kilka sytuacji, w których pomijanie zasady 22. prowadziło do ostrych konfliktów społecznych, a także ograniczało możliwość realizacji przedsięwzięć służących poprawie stanu środowiska w wymiarze lokalnym.

W ostatnich latach w Polsce można było obserwować serię konfliktów społecznych związanych z tworzeniem, powiększaniem i funkcjonowaniem parków narodowych. Chodzi tu o zagospodarowanie Tatrzańskiego Parku Narodowego, powiększenie Białowieskiego Parku Narodowego oraz o utworzenie Mazurskiego Parku Narodowego i Turnickiego Parku Narodowego. We wszystkich tych konfliktach stroną protestującą były wspólnoty lokalne w postaci władz samorządowych. Żeby zrozumieć cały dramatyzm tego sporu musimy uważniej przyrzeć się co kształtowało i kształtuje stosunek społeczności lokalnych do instytucji ochrony przyrody. Mamy tu do czynienia z uwarunkowaniami historycznymi i reakcjami na wyzwania okresu transformacji.

1. Powstanie parku narodowego w czasach PRL-u w praktyce oznaczało dla społeczności lokalnej: ograniczenie własności i wolności. Przekonanie to zostało silnie zakorzenione w świadomości społecznej. Zmiana negatywnego wizerunku instytucji ochrony przyrody i przekonanie społeczności o tym, że walory przyrodnicze stanowią wymierne, a często jedyne bogactwo regionu, wymaga konsekwentnej i długotrwałej działalności edukacyjnej. Trudność przedsięwzięcia zwiększa fakt, że społeczności te zostały skutecznie pozbawione ludzi potencjalnie najbardziej twórczych.
2. Porównanie mapy polskich walorów przyrodniczych z ekonomiczną mapą naszego kraju wskazuje na to, że przyrodnicze bogactwo jest zlokalizowane

zowane na terenie mniej "ucywilizowanej" Polski. Obszary te wykazują również zapóźnienia infrastrukturalne. Jest to efekt polityki ekonomicznej PRL-u, która awans cywilizacyjny łączyła wyłącznie z industrializacją. Czyni to wskazane regiony nieatrakcyjnymi pod względem inwestycji.

3. Powszechnie uważa się, że najważniejszym efektem przemian politycznych w Polsce jest rewolucja samorządowa. Samorząd terytorialny zyskał zaufanie i akceptację społeczności, a jednocześnie poważnie potraktował swoją konstytucyjną podmiotowość. W efekcie gmina stała się trudnym partnerem dla administracji rządowej. Jeśli do tego dodać pewien bezwład i opieszałość towarzyszące podejmowaniu decyzji przez urzędników wojewody lub ministerstw, to w efekcie mamy do czynienia z konfliktami oraz częstymi sytuacjami pata negocjacyjnego. Dobrą ilustracją tego zjawiska mogą być zdarzenia związane z zamiarem powiększenia obszaru Białowieskiego Parku Narodowego, czy też utworzeniem Turmickiego Parku Narodowego. Błędem byłoby jednak upatrywanie w samorządzie terytorialnym permanentnego wroga parków narodowych. Tezie takiej przeczy historia powstania w 2001 roku 23 polskiego parku narodowego – nazwanego Ujście Warty. Park ten powstał z inicjatywy samorządów lokalnych i uzyskał poparcie czterech samorządów gminnych, czterech powiatowych i samorządu województwa lubuskiego. To właśnie samorzady wymogły na strukturach rządowych taką decyzję.
4. Ostatnim czynnikiem wpływającym na kształt relacji społeczność lokalna – ochrona przyrody, jest konstytucyjnie zagwarantowany status własności prywatnej. W okresie PRL ten typ własności był wyraźnie upośledzony w stosunku do preferowanej tzw. własności społecznej. Obecnie błędem i nieszczęściem polskich parków narodowych jest fakt, że kilkanaście procent ich powierzchni stanowią tereny prywatne. Stan finansów publicznych nie pozwala na wykup tych terenów, chcąc więc działać w imię ochrony przyrody należy prowadzić mądre negocjacje, okazując szacunek i zrozumienie dla potrzeb i praw właścicieli tych terenów.

Należy też zwrócić uwagę na rolę relacji między społecznością lokalną i władzami lokalnymi. Z

badania InE wynika, że obserwujemy mocną – i ciągle rosnącą – pozycję gminy, jako podmiotu odpowiedzialnego za stan środowiska. Rośnie też liczba wskazań na mieszkańców (czyli na samych siebie), jako współodpowiedzialnych. Mamy więc do czynienia z bardzo pozytywnym układem charakteryzującym się zaufaniem do władz lokalnych i znaczą deklaracją obywatelskiego współdziałania. Układ ten powinien być pielęgnowany przez władze samorządowe zgodnie z zasadą pomocniczości.

#### Deklaracja z Rio a dynamika polskiej transformacji

Gdy odbywał się Szczyt Ziemi w Rio Polska przeżywała trzeci rok zmian ustrojowych. Byliśmy dopiero po pierwszych demokratycznych wyborach prezydenckich i parlamentarnych, od dwóch lat funkcjonował autentyczny samorząd terytorialny. Świadomość społeczna obciążona była lękiem i bezradnością wobec zagrożeń ekologicznych uosabianych przez katastrofę w Czarnobylu. Czas jaki upłynął od Konferencji Sztokholmskiej z 1972 roku został przez władze PRL w znacznej mierze zmarnowany. Startowaliśmy więc z zapóźnieniami środowiskowymi w sferze mentalności społecznej, regulacji prawnych i możliwości technicznych.

Dekada lat dziewięćdziesiątych to okres odrabiania strat przez społeczeństwo i struktury państwa. Jednocześnie należało sprostać nowym wyzwaniom i zagrożeniom – staliśmy się producentem nowych jakościowo oraz ilościowo odpadów, a samochód – niegdyś dobro luksusowe – pojawił się w znacznej części gospodarstw domowych. W obszarze zarządzania środowiskiem pojawił się nowy, silny podmiot – samorząd terytorialny o znacznych kompetencjach, ale skromnym doświadczeniu. Równocześnie, w związku z procesem akcesyjnym do Unii Europejskiej, należało podjąć w szybkim tempie prace nad dostosowaniem polskiego prawa do wymogów unijnych.

Jako okoliczności sprzyjające przebudowie rzeczywistości ekologicznej uznać należy likwidację (z przyczyn ekonomicznych) wybitnie szkodzących środowisku gałęzi przemysłu, a także utrwalenie systemu demokratycznego, który daje szansę na trwałość pozytywnej zmiany. Przy takiej liczbie uwarunkowań na pewno popełniono wiele błędów i zaniedbań, jestem jednak przekonany że ogólny bilans jest dla Polski dodatni.

## 1.2. Ocena realizacji Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie Zmian Klimatu

Zbigniew Karaczun, Andrzej Kassenberg,  
Miroslaw Sobolewski  
Instytut na rzecz Ekorozwoju

Polska podpisała Konwencję klimatyczną w 1992 r., a ratyfikowała ją 16 czerwca 1994 r. przyjmując na siebie tym samym wszystkie obowiązki strony tej konwencji. Polska została wymieniona w załączniku 1 tego dokumentu jako przedstawiciel grupy krajów wysokorozwiniętych. Oznaczało to podjęcie działań zmierzających do stabilizacji emisji gazów szklarniowych do roku 2000 na poziomie roku bazowego 1988 (czyli: 478 mln t CO<sub>2</sub> i 3,1 mln t CH<sub>4</sub>). Polska skorzystała z pewnej elastyczności w wyborze roku bazowego, którą dopuszcza art. 4. (6) konwencji w przypadku krajów przechodzących transformację systemową. Za poziom odniesienia przyjęto dla Polski emisję z 1988 r., gdy tymczasem podstawowym rokiem bazowym w rozumieniu konwencji jest rok 1990. Wybór roku 1988 jako bazowego znacząco ułatwił Polsce wywiązanie się z postanowień konwencji, jako że emisja CO<sub>2</sub> w roku 1990 była o ok. 20% (blisko 100 mln t CO<sub>2</sub>) niższa niż w roku 1988.

Ponadto, tak jak i inne kraje wymienione w załączniku 1, Polska zobowiązała się m.in. do:

- a) opracowania, wdrożenia i okresowej kontroli realizacji państwowej strategii redukcji emisji gazów cieplarnianych uwzględniającej stosowanie mechanizmów ekonomicznych i administracyjnych;
- b) regularnej inwentaryzacji emisji i pochłaniania gazów cieplarnianych według metodologii uzgodnionej na szczeblu międzynarodowym;
- c) opracowania długookresowych scenariuszy redukcji emisji dla wszystkich sektorów gospodarczych, oddzielnie dla każdego gazu;
- d) prowadzenia badań naukowych dotyczących problematyki globalnego ocieplenia;

e) przedstawiania rządowych raportów na temat wypełniania zobowiązań wynikających z konwencji.

Niestety, pomimo ratyfikowania konwencji, Polska nie realizuje wszystkich powyższych zobowiązań. Wywiązujemy się z najważniejszego obowiązku nałożonego konwencją – stabilizacji emisji gazów szklarniowych do roku 2000. Jednak za niepokojący fakt należy uznać brak oficjalnej, zatwierdzonej przez rząd strategii redukcji emisji tych gazów. Prace nad taką strategią trwają od pewnego czasu, ale dotyczą one jedynie opracowania przez ekspertów dokumentu, który po uzgodnieniach resortowych trafi pod obrady Rady Ministrów. Strategia ta powinna obejmować wszystkie działania (administracyjne, techniczne, ekonomiczne, finansowe) wdrożone lub przewidziane do wdrożenia, które powodować będą istotne zmiany w wielkości emisji. Zamierzenia te należy określić odrębnie dla każdego sektora gospodarczego i dla każdego z gazów objętych konwencją. W celu umożliwienia weryfikacji oraz oceny skutków podejmowanych działań przez inne strony konwencji wymaga się upublicznienia szeregu informacji, w tym analiz technicznych. Mają one przedstawiać cele – zakresy wielkości emisji poszczególnych gazów i sektorów gospodarki, charakterystykę stosowanych instrumentów polityki klimatycznej oraz ich związki z innymi działaniami, jak również ocenę skuteczności realizowanej polityki.

Brak krajowego planowania redukcji emisji gazów szklarniowych powoduje szereg konsekwencji: utrudnia prowadzenie negocjacji i sprawia, że strategię rozwoju poszczególnych sektorów gospodarki nie uwzględniają wymagań Konwencji klimatycznej. Sytuacja ta naraza także nasz kraj na zarzuty, że rząd polski uchyla się od wypełniania zobowiązań konwencji. Na problemy związane z wdrażaniem w życie postanowień Konwencji klimatycznej zwraca uwagę m.in. raport Najwyższej Izby Kontroli<sup>15</sup>.

Polska podpisała Protokół z Kioto 15 lipca 1998 r. (przewidywana jest ratyfikacja Protokołu w III kwartale 2002 r.), zobowiązując się tym samym

<sup>15</sup> "Informacja o wynikach kontroli realizacji zadań w zakresie ochrony powietrza przed zanieczyszczeniem". Najwyższa Izba Kontroli; Warszawa 2000.

do ograniczenia emisji gazów szklarniowych w okresie 2008–2012 o 6% w porównaniu do roku bazowego (czyli do 448 mln ton CO<sub>2</sub>). Emisja dwutlenku węgla wyniosła w 1999 r. prawie 330 mln ton rocznie. Wynika z tego, że Polska posiada rezerwę w wysokości ponad 100 mln ton. Nasz kraj zamierza ratyfikować protokół do końca 2002 roku i jako przysły jego sygnatariusz powinna dążyć do realizacji jego zaleceń, obejmujących m.in.:

- a) podnoszenie efektywności energetycznej w odpowiednich działach gospodarki;
- b) promowanie i wdrażanie technologii wykorzystujących odnawialne źródła energii, pochłaniających dwutlenek węgla itp.;
- c) działania służące stopniowemu ograniczaniu barier rynkowych utrudniających redukcję emisji w sektorach gospodarczych (w tym usuwanie mylnych dotacji bądź tworzenie odpowiednich zachęt podatkowych);
- d) wdrażanie reform sprzyjających redukcji emisji i pochłanianiu gazów cieplarnianych;
- e) ograniczanie emisji gazów cieplarnianych w transporcie;
- f) ograniczanie emisji metanu z wysypisk odpadów, procesów produkcji, transportu i dystrybucji energii;
- g) promowanie zrównoważonej gospodarki leśnej;
- h) promowanie zrównoważonych form rolnictwa;
- i) prowadzenie badań i zwiększanie świadomości społecznej.

Wiele z powyższych zaleceń jest w Polsce realizowanych, ale ze względu na brak wspomnianej wyżej oficjalnej strategii, prace te nie mają charakteru działań systemowych. W przeważającej mierze są to pojedyncze, samodzielne przedsięwzięcia realizowane przez rozmaite podmioty w oderwaniu od zobowiązań wynikających z Konwencji Klimatycznej. Brak jest także pełnej inwentaryzacji tych prac.

Na początku 2002 roku struktura najważniejszych instytucji zajmujących się sprawami ochrony klimatu i uczestnictwa Polski w Ramowej Konwencji w sprawie Zmian Klimatu była następująca: minister środowiska, Biuro Wykonawcze Konwencji Klimatycznej i Krajowego Centrum Inwen-

taryzacji Emisji. W dniu 23.06.1999 r. powołany został Komitet Sterujący ds. Konwencji Klimatycznej w Ministerstwie Środowiska, gdzie funkcję przewodniczącego pełnił jeden z wiceministrów w tym resorcie. Do obowiązków tego zespołu należało ustalanie kierunków polityki klimatycznej, formułowanie zadań, które powinny być realizowane przez Biuro Wykonawcze Konwencji Klimatycznej i akceptacja wyników jego pracy. Ze względów formalnych tzn. braku jasnych podstaw prawnych do funkcjonowania komitetu jego działalność jest zawieszona. Mimo podejmowania różnych prób komitet ten nie funkcjonuje.

Polska jako strona konwencji jest zobowiązana do raportowania działań podejmowanych na rzecz ochrony klimatu globalnego. Dane dotyczące inwentaryzacji emisji i wychwytu gazów cieplarnianych, po zatwierdzeniu przez Ministerstwo Środowiska, publikowane są w raportach rządowych dla Konferencji Stron Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie Zmian Klimatu (I raport – 1994, II raport 1998, III raport 2001) i rozpowszechniane przez Ministerstwo Środowiska oraz Instytut Ochrony Środowiska. Ponadto dane te przekazywane są do Sekretariatu Konwencji Klimatycznej w Bonn, do poszczególnych resortów oraz do Głównego Urzędu Statystycznego, który publikuje roczniki "Ochrony Środowiska". Niestety, w zbyt małym stopniu wykorzystuje się je przy ocenie ekologicznych skutków podejmowanych decyzji gospodarczych i ich weryfikacji, czy też przy przygotowywaniu sektorowych strategii rozwoju.

Obok inwentaryzacji emisji do niezwykle ważnych elementów polityki ochrony klimatu należy przygotowywanie rzetelnych prognoz zmian wielkości emisji gazów szklarniowych oraz strategii ograniczania tej emisji. Do tej pory powstały jedynie w 1996 roku, sporządzone przez ekspertów, scenariusze trendów emisji gazów cieplarnianych na poziomie krajowym i sektorowym. Ich poprawione i uaktualnione wersje ukazały się 1999 roku. Symulacje te są spójne z polityką energetyczną kraju w zakresie założeń makroekonomicznych. Planuje się, że opracowanie scenariuszy emisji CO<sub>2</sub> stanowić będzie element Krajowego Programu Klimatycznego. Jest to projekt celowy, zamówiony przez Ministerstwo Środowiska i

finansowany wspólnie przez Komitet Badań Naukowych i resort środowiska. Rozpoczęcie realizacji tego programu zapowiadano na 2000 r., jednak ze względu na brak rozstrzygnięcia pierwszego przetargu uległo ona przesunięciu na okres późniejszy.

Polskie władze stosunkowo wcześniej dostrzegły konieczność ograniczania emisji gazów szklarniowych. "Polityka Ekologiczna Państwa" (PEP), przyjęta przez sejm w 1991 roku, a więc jeszcze przed oficjalnym podpisaniem Ramowej Konwencji ONZ w sprawie Zmiany Klimatu, wskazała na konieczność podjęcia działań służących ochronie klimatu. "Polityka Ekologiczna Państwa" (PEP)<sup>16</sup> zajęła się licznymi kwestiami powiązаныmi pośrednio ze sprawami ochrony klimatu; mówi się w niej m.in. o konieczności podejmowania działań mających na celu zmniejszenie energochłonności i materiałochłonności polskiej gospodarki.

Pomimo tych deklaracji oraz podpisania przez Polskę w 1992 roku UN FCCC i jej późniejszego ratyfikowania latem 1994 roku, w okresie tym nie podejmowano w zasadzie żadnych systemowych działań na rzecz redukcji emisji gazów szklarniowych. Nie stworzono także żadnych ram formalno-prawnych, które stanowiłyby zachętę dla podmiotów gospodarczych do podejmowania działań służących obniżeniu emisji. Zabrakło również rządowych funduszy na takie prace w szerszym zakresie. W konsekwencji priorytety PEP w zakresie ochrony klimatu nie znalazły się w sektorowych strategiach rozwoju. Ani w przyjętej przez rząd w 1995 roku "Polityce energetycznej"<sup>17</sup>, ani w przyjętej w tym samym roku "Polityce transportowej"<sup>18</sup> nie odniesiono się do konieczności podjęcia działań na rzecz ochrony klimatu. W październiku 2001 r. rząd przyjął przygotowaną przez Ministerstwo Transportu i Gospodarki Morskiej nową polityką transportową nazwaną "Polityka transportowa państwa na lata 2000-2015 dla realizacji zrównoważonego rozwoju kraju". W polityce podjęto próbę kreowania bardziej zrównoważonego transportu, ale nie w sensie ekologicznym (ekorozwojo-

wym), lecz uwzględniającym wagę różnych rodzajów transportu, a zwłaszcza drogowego i kolejowego oraz zbiorowego i indywidualnego. Jest to pierwsza próba ukierunkowania aktywnej polityki, odmiennej od poprzedniej, która stara się nadążać za dynamicznie narastającym popytem. Jednak mimo tych pozytywnych elementów nowa polityka nadal zamierza umacniać pozycję samochodu kosztem kolei albo transportu zbiorowego. Przykładem tego jest prognoza udziału samochodów osobowych w podróżach pasażerskich. W roku 2020 przewiduje się podział ruchu pomiędzy samochody osobowe a transport publiczny jak 72/28 przy 30/70 w roku 1998 i 10/90 w roku 1989. Co więcej, realizacja koncepcji zawartych w tych dokumentach nie tylko nie ograniczyłaby emisji gazów szklarniowych, ale wręcz doprowadziłaby do jej zwiększenia.

We wrześniu 2000 roku rząd przyjął dokument "Strategia rozwoju energetyki odnawialnej"<sup>19</sup>. Jest to pierwszy oficjalny dokument, w którym dostrzeżono znaczenie energetyki odnawialnej i w którym deklaruje się, że rząd wspierać będzie rozwój OZE (odnawialnych źródeł energii) w Polsce. W rok później dokument ten został przyjęty przez Sejm RP. Z tego też względu opracowanie "Strategii..." należy uznać za fakt bardzo istotny, po raz pierwszy bowiem najwyższe władze w Polsce uznały odnawialne źródła energii za tak istotny element polskiego rynku energetycznego, że postanowiły przygotować plan jego rozwoju. Z drugiej strony dokument ten budzi pewne wątpliwości. Po pierwsze postawiony cel rozwoju OZE w postaci zwiększenia udziału energii ze źródeł odnawialnych w bilansie paliwowo – energetycznym kraju do 7,5% w 2010 roku i do 14% w 2020 roku trudno uznać za wystarczający zwłaszcza, że wiele krajów UE deklaruje znacznie większe wartości o czym była mowa powyżej. Chociaż cel ten przewiduje wzrost o ok. 100 – 200% w stosunku do obecnego poziomu wykorzystania OZE, to jednak jest on znacz-

<sup>16</sup> "Polityka Ekologiczna Państwa". MOŚZNiL. Warszawa, 1991.

<sup>17</sup> "Założenia polityki energetycznej Polski do 2010 roku".

<sup>18</sup> "Polityka transportowa – program działania w kierunku przekształcenia transportu w system dostosowany do wymogów gospodarki rynkowej i nowych warunków współpracy gospodarczej w Europie".

<sup>19</sup> "Strategia rozwoju odnawialnych źródeł energii w Polsce" Ministerstwo Środowiska, Maszynopis. Warszawa 2000.

nie niższy niż przyjęty przez Unię Europejską. Ponieważ w latach 90. nastąpił wzrost wykorzystania OZE w Polsce o co najmniej 250% (zgodnie z szacunkami Agencji Rynku Energetycznego – ARE) to przyjętego w "Strategii ..." celu nie można uznać za nadmiernie ambitny<sup>20</sup>. Tym bardziej, że rozwój OZE w latach dziewięćdziesiątych odbywał się w zasadzie bez żadnego, systemowego wsparcia państwa, a przygotowanie "Strategii..." ma służyć stworzeniu takiego systemu, który powinien zacząć funkcjonować od początku pierwszej dekady XXI wieku.

Strategia rozwoju OZE powinna być dokumentem bardzo szczegółowym, wskazującym obok celu realizowanych działań, także cele pośrednie oraz harmonogram ich osiągnięcia. Powinna również zawierać szczegółowe instrumenty służące realizacji założonych celów z określeniem osób, bądź instytucji odpowiedzialnych za ich wprowadzanie i egzekwowanie, źródeł finansowania oraz sposobów monitorowania postępu prac przy realizacji strategii. Niestety, większość z powyższych elementów jest w omawianym dokumencie pominięta, a inne potraktowane zostały bardzo ogólnikowo. Dlatego też omawiany dokument zdaje się być bardziej polityką wykorzystania OZE w Polsce, niż strategią ich rozwoju i będzie wymagał dalszego uzupełnienia.

Wyraźnie odmienna koncepcja rozwoju energetyki w Polsce jest zawarta w dokumencie "Założenia polityki energetycznej do 2020" przyjętej przez ten sam rząd i Sejm. Dostrzegając powagę spraw ochrony środowiska autorzy dokumentu wielokrotnie zwracają uwagę na potrzebę działania w tym zakresie, jak choćby ograniczanie emisji gazów cieplarnianych, czy podjęcia prac nad wprowadzeniem handlu emisjami. Natomiast całość koncepcji rozwoju energetyki bazuje na dominacji paliw kopalnych i dużych obiektów, bez powiązania jej rozwoju z rozwojem terenów wiejskich. Rola OZE marginalizowana i pomniejszana, a prognoza jej udziału w 2020 r. stoi w sprzeczności ze "Strategią rozwoju odnawialnych źródeł energii". Wg założeń ma wynieść 6,5% a nie 14% jak jest zapisane w

Strategii. Podobnie wygląda sytuacja z efektywnym użytkowaniem energii, o którym się mówi, ale proponowane działania są zdecydowanie niewystarczające. Ponadto przewiduje się zwiększenie zużycia węgla brunatnego o 20% do 2010 r.

Do tej pory Polska nie wprowadziła żadnych instrumentów prawnych lub finansowych, których podstawowym celem byłoby obniżanie emisji gazów szklarniowych. Jedynym wyjątkiem są opłaty za emisję dwutlenku węgla i metanu obowiązujące od 1993 r. na podstawie uregulowań zawartych w "Ustawie o ochronie i kształtowaniu środowiska". Wyjątkowo niskie stawki opłat nie stanowią żadnego bodźca do podejmowania inwestycji prowadzących do redukcji emisji tych gazów. Obecnie wysokość tej opłaty – jednakowa tak dla CO<sub>2</sub> jak i dla metanu – wynosi 0,20 zł/t. Środki gromadzone dzięki opłatom stanowią dochód funduszy ekologicznych i przeznaczane są na dofinansowanie projektów inwestycyjnych służących ochronie środowiska.

Według informacji przedstawionych przez Ministerstwo Środowiska wśród rozwiązań, które będą brane pod uwagę przy tworzeniu nowych instrumentów polityki klimatycznej, znajdują się m.in.:

- a) limity emisji CO<sub>2</sub> dla znaczących emiterów krajowych (elektroenergetyka) wraz z odpowiednim przygotowaniem prawnym umożliwiającym handel przyznanymi limitami;
- b) opłaty za emisję CO<sub>2</sub> w wysokości nie przekraczającej ceny redukcji emisji na rynku międzynarodowym.

Trudno ocenić, czy proponowane przez resort środowiska instrumenty zostaną wdrożone w praktyce.

W lipcu 2001 został przyjęty przez rząd dokument nazwany "II. Polityką ekologiczną państwa" (II PEP)<sup>21</sup>. Akt ten zawiera kilka bezpośrednich odniesień do kwestii globalnych zmian klimatycznych i konieczności działań na rzecz ograniczania emisji gazów szklarniowych. Przewiduje on m.in.:

<sup>20</sup> Istotnym jest tu odnotowanie znacznej różnicy w szacunkach obecnego udziału OZE w bilansie energetycznym kraju - wg ARE wynosi on prawie 5%, wg MŚ i specjalistów EC BREC nie przekracza 2,5%. Wydaje się, że ta druga liczba jest bliższa prawdzie jeśli chodzi o rzeczywiste wykorzystanie źródeł odnawialnych, w przypadku obliczeń ARE wzięto prawdopodobnie także pod uwagę wykorzystywanie jako paliw nośników, które trudno uznać za odnawialne (np. torfu).

<sup>21</sup> "II Polityka Ekologiczna Państwa", Druk Sejmowy nr 2095, lipiec 2000.



- a) aktywny udział Polski w rozwiązywaniu globalnych problemów ekologicznych, w szczególności działania na forum Konwencji klimatycznej, która została zaliczona do priorytetowych porozumień międzynarodowych;
- b) uznanie ratyfikacji Protokołu z Kioto za krótkookresowy cel polityki ekologicznej państwa;
- c) realizację wymagań Protokołu z Kioto oraz dwukrotne zmniejszenie energochłonności dochodu narodowego i szerokie wprowadzenie najlepszych dostępnych technik z zakresu wykorzystania energii i jej odnawialnych źródeł (wskazania powyższe stanowią priorytety średnioterminowe przewidziane do realizacji w okresie do 2010 r);
- d) przygotowanie krajowej strategii ograniczania emisji gazów cieplarnianych i zwiększania efektywności energetycznej (jako elementu programu wykonawczego II PEP);
- e) zwiększenie liczby zanieczyszczeń objętych przeciwdziałaniem mającym zmniejszyć ich emisję m.in. o takie gazy cieplarniane jak metan, HFC, PFC i SF<sub>6</sub>.

Powyższe cele należy uznać za słuszne, lecz brak bezpośredniego odniesienia do kwestii ochrony klimatu wśród celów długookresowych (do 2025), wykraczających poza bieżące zobowiązania wobec Protokołu z Kioto budzi niepokój. Wynika to zapewne z niedopatrzenia autorów nowej "Polityki Ekologicznej Państwa", chociaż może to również oznaczać, że uznają oni za celowy brak podej-

mowania jakichkolwiek działań w tym zakresie po 2012 roku. Gdyby tak było istotnie, oznaczałoby to, że rząd polski przewiduje zahamowanie postępu w negocjacjach Ramowej Konwencji ONZ w sprawie Zmian Klimatu.

Reasumując można stwierdzić, że przygotowywane w ostatnich latach dokumenty rządowe wskazują, z nielicznymi wyjątkami, iż rząd przykłada niewielkie znaczenie do spraw negocjacji Konwencji. Tym niemniej wydaje się, że o ile restrukturyzacja i modernizacja polskiej gospodarki (w zakresie zwiększania jej efektywności energetycznej) zachodzący będzie w tak szybkim tempie jak dotychczas, to Polska będzie w stanie nie tylko wywiązać się z postanowień Protokołu z Kioto, ale zredukować wielkość emisji gazów szklarniowych (w odniesieniu do roku bazowego) także po roku 2012. Przyjęcie tezy o małym znaczeniu spraw ochrony klimatu dla naszego kraju powoduje jednak, że rząd nie potrafi wykorzystać faktu zmniejszenia emisji gazów szklarniowych w latach 90. w procesie negocjacji z Unią Europejską. Tymczasem wydaje się, że kraje UE, które same mają duże trudności z realizacją zaleceń Konwencji, mogłyby zgodzić się w trakcie negocjacji akcesyjnych na pewne ustępstwa wobec Polski (np. wydłużając okresy dostosowawcze w określonych dziedzinach) w zamian za deklaracje, że nasz kraj jako członek UE podejmie zdecydowane działania na rzecz ograniczenia emisji gazów szklarniowych.

### 1.3. Ocena realizacji Konwencji o Ochronie Różnorodności Biologicznej

*Prof. Maciej Gromadzki,  
Zakład Ornitologii PAN,  
Ogólnopolskie Towarzystwo Ochrony Ptaków*

Podstawowe cele Konwencji to:

1. Ocenic, w jakim stopniu Polska wypelnia zobowiazania konwencji i zwiazanych z nia formalnych dokumentow.
2. Zidentyfikowac podstawowe przyczyny braku realizacji zobowiazan, jezeli wystepuja.
3. Ocenic jakie istnieja szanse dalszej realizacji wymagan konwencji i co nalezaloby robic, aby one zaistniały.
4. Zidentyfikowac z jakimi problemami i barierami zwiazanymi z przyszła realizacją konwencji nalezy sie liczyc.

Ponizej przedstawiono analize realizacji poszczegolnych, cytowanych fragmentow Konwencji o Ochronie Różnorodności Biologicznej

#### **art. 6 Ogólne działania na rzecz ochrony różnorodności biologicznej i umiarkowanego użytkowania jej elementów**

*Artykuł ten stanowi, że każda ze stron Konwencji, zgodnie ze swoimi warunkami i możliwościami:*

**ust. 2** opracuje krajową strategię oraz plany i programy dotyczące ochrony różnorodności biologicznej i umiarkowanego użytkowania jej elementów lub dostosuje do tego celu istniejącą strategię oraz plany i programy, tak by odzwierciedlały m.in. wymagania niniejszej konwencji w stosunku do danej strony; Wstępne wersje strategii zostały przygotowane przez Ministerstwo Środowiska i przedstawione do dyskusji społecznej w roku 2001. Ostateczna wersja strategii nie została jednak przygotowana i przyjęta przez Rząd RP. Żadne plany i programy dotyczące ochrony różnorodności biologicznej i umiarkowanego użytkowania jej elementów nie są mi znane.

**ust. 3** włączy, w miarę możliwości i w razie potrzeby, ochronę różnorodności biologicznej i umiarkowane użytkowanie elementów różnorodności biologicznej do resortowych i międzyresortowych planów, programów i strategii; Żadne takie plany nie są mi znane.

#### **art. 7 Identyfikacja i monitoring**

*Artykuł ten stwierdza, że każda ze stron Konwencji w miarę możliwości i konieczności zobowiązuje się:*

**ust. 2** do zidentyfikowania elementów tworzących różnorodność biologiczną, zwłaszcza istotnych do jej utrzymania i wymagających umiarkowanego użytkowania, z uwzględnieniem kategorii wymienionych w załączniku 1;

Krajowe inwentarze istnieją tylko w odniesieniu do niektórych grup organizmów np. do ptaków lęgowych. Na bieżąco aktualizowane są jednak tylko dla niektórych gatunków (ptaki drapieżne objęte ochroną strefową). W miarę aktualne spisy istnieją także dla bociana białego (inwentaryzacja ogólnokrajowa w odstępach 10 letnich lub regionalne – w innych przedziałach czasowych), bociana czarnego (inwentaryzacje regionalne), łabędzia niemego i derkacza. Dane te zebrane zostały przez jednostki naukowe lub przez organizacje pozarządowe, w ramach własnych programów badawczych, nierzadko finansowanych przez instytucje zagraniczne.

Istnieją również, w miarę aktualne, inwentarze obejmujące niektóre duże ssaki oraz zwierzęta łowne. Te ostatnie są jednak często kwestionowane, ze względu na stosowaną metodykę liczenia zwierząt oraz na wpływ, jaki na podawane wyniki mają założenia gospodarki łowieckiej.

Nie ma inwentarzy innych grup zwierząt krajowych. Nie ma także tych obejmujących szatę roślinną; nie istnieje mapa roślinności rzeczywistej Polski. Ocenę występowania zbiorowisk roślinnych kraju można oprzeć na mapie roślinności potencjalnej, ale rzeczywiste dane dotyczące tego zagadnienia w skali krajowej nie istnieją.

Podsumowując: rząd polski nie przywiązuje odpowiedniej wagi do znajomości stanu różnorodności przyrodniczej. W razie potrzeby stara się on wykorzystać dane zebrane przez inne organizacje.

Fundusze przyznawane na prace związane z ochroną środowiska (NFOSiGEW, Ekofundusz), pozwalają na finansowanie takich zadań jedynie na marginesie innych prac, prowadzonych w ramach danego projektu. Komitet Badań Naukowych nie uznaje prac inwentaryzacyjnych za sensu stricto naukowe. Badania takie, wykonane w ramach własnych funduszy placówki są przez komitet punktowane niezwykle nisko. Skutecznie zniechęca to do podejmowania takich prac. O stanie rozpoznania świata żywego Polski niech świadczy fakt, że w czasie przygotowywania propozycji polskiej części sieci Natura 2000 wytypowano około 100 obszarów, które potencjalnie mogą być uznane za ostoje ptaków, lecz brak jest dla nich aktualnych danych ornitologicznych, pozwalających na ich waloryzację. A ptaki są najlepiej poznaną grupą organizmów w Polsce.

**ust. 3** do monitoringu odpowiednimi metodami elementów różnorodności biologicznej wyszczególnionych w ust.2 oraz do zwrócenia szczególnej uwagi na te z nich, które wymagają natychmiastowego objęcia działaniami ochronnymi oraz na te, które w sposób szczególny wymagają umiarkowanego użytkowania;

W roku 2000 Państwowa Inspekcja Ochrony Środowiska, w ramach trzyletniego programu, podjęła decyzję o monitoringu przyrody obejmującym ocenę występowania gatunków i ekosystemów oraz monitoringu skuteczności obszarowej ochrony konserwatorskiej. Monitoring ekosystemów obejmuje zespoły lądowe (fitocenozy leśne i nieleśne) i wodne (jeziorne i rzeczne). Monitoring gatunków obejmuje rośliny naczyniowe, porosty, grzyby, bezkręgowce (głównie chrząszcze biegaczowate) i wszystkie kręgowce. Badania zlecono Instytutowi Ekologii PAN, Instytutowi Ochrony Przyrody PAN, Instytutowi Badawczemu Leśnictwa i Zakładowi Ornitologii PAN.

Podsumowując: nie można przyjąć, że świat żywy Polski jest kontrolowany w sposób wystarczający, ale podjęte działania należy uznać za dobry początek.

**ust. 4** do rozpoznawania procesów i rodzajów działalności, które wywierają lub z dużym prawdopodob-

*bieństwem mogą wywierać negatywny wpływ na ochronę różnorodności biologicznej i zrównoważone użytkowanie jej elementów oraz do monitoringu ich skutków odpowiednimi metodami;*

Zgodnie z tym co mi wiadomo, monitoring taki został w Polsce dotychczas podjęty jedynie przez organizacje pozarządowe (np. monitoring zagrożeń dla ostoi ptaków podjęty przez Ogólnopolskie Towarzystwo Ochrony Ptaków).

**ust. 4** do przechowywania i katalogowania danych uzyskanych z badań i monitoringu, o których była mowa w ust. 2, 3 i 4;

Organizację rejestru tego typu danych podjął w roku 2002 GRID-Warszawa.

## **art. 8 Ochrona *in situ***

*Artykuł ten stanowi, że każda ze stron Konwencji, w miarę możliwości i konieczności:*

**ust. 1** ustanowi system obszarów chronionych lub też obszarów, na których należy podjąć specjalne kroki w celu ochrony różnorodności biologicznej;

W Polsce istnieje system obszarów chronionych, obejmujący parki narodowe, rezerwy przyrody, parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu, korytarze ekologiczne i użytki ekologiczne, jednak tylko pierwsze trzy formy mogą być uznane jako rzeczywiste sposoby ochrony. W powszechnym odczuciu określenie "obszar chronionego krajobrazu" nie ma żadnego znaczenia dla rzeczywistej ochrony, zaś wprowadzona ostatnio do ustawy o ochronie przyrody forma "korytarz ekologiczny" nie pojawiła się dotąd w żadnych rozporządzeniach wykonawczych Ministra Środowiska. W parkach krajobrazowych ochrona sprowadza się często do opracowania planu, który następnie nie jest realizowany. W prawie polskim brak jest takich pojęć jak np. "ostoja ptaków", "obszar specjalnej ochrony", co uniemożliwia wprowadzenie prewencji wszędzie tam, gdzie wymaga tego obecność zagrożonych organizmów. Nie chodzi tu o to, by obszary takie obejmować najwyższymi formami ochrony przewidzianymi prawem polskim, ale o to,

by przy zagospodarowaniu tych terenów uwzględnić przestrzeń życiową roślin i zwierząt. Bardzo ważną formą ochrony jest zabezpieczenie miejsc rozrodu niektórych gatunków ptaków i gadów. Ostatnio pojawiają się, przy okazji dyskusji na temat nowelizacji rozporządzenia Ministra Środowiska o ochronie gatunkowej zwierząt, propozycje znacznego rozszerzenia listy gatunków objętych tą formą ochrony. Moim zdaniem do propozycji tych należy się odnosić z wielką ostrożnością, w każdej sytuacji poprzedzając podjęcie takiej decyzji wprowadzeniem metod ochrony oraz przeprowadzeniem analizy jej wykonywalności.

**ust. 2** opracuje w razie potrzeby wskazówki dotyczące wyznaczania i ustanawiania obszarów chronionych i gospodarowania na nich oraz na obszarach, na których należy podjąć specjalne kroki w celu ochrony różnorodności biologicznej;

Obecnie Ministerstwo Środowiska zapowiada nowelizację dotyczącą opracowywania planów ochrony parków narodowych, krajobrazowych i rezerwatów przyrody. Również instrukcja wprowadzenia ochrony stref gniazdowych ptaków, dotychczas nie praktykowana, ma obecnie zostać znowelizowana i wcielona w życie.

Kryteria wyznaczania obszarów chronionych ze względu na występowanie ptaków zostały opracowane przez BirdLife International; znajdują one również zastosowanie w Polsce mimo tego, że nie uzyskały oficjalnego zatwierdzenia. Inne grupy zwierząt oraz szata roślinna nie doczekały się jeszcze takiego opracowania. Obecnie pierwsza próba zdefiniowania takich kryteriów została podjęta przez zespół przygotowujący sieć obszarów Natura 2000 dla Polski. Zasady gospodarowania na takich obszarach oraz obowiązujące na nich prawa nie zostały dotychczas opracowane poza ogólnymi zasadami zapisanymi w ustawie o ochronie przyrody.

**ust. 3** będzie kontrolowała zasoby biologiczne ważne ze względu na zachowanie różnorodności

biologicznej zarówno na obszarach objętych ochroną, jak i poza ich granicami, mając na względzie zapewnienie ochrony tych zasobów i umiarkowane ich użytkowanie;

Sprawy te poruszyłem wcześniej, omawiając monitoring przyrody.

**ust. 4** będzie promowała ochronę ekosystemów i naturalnych siedlisk oraz utrzymanie populacji gatunków zdolnych do życia w ich naturalnym środowisku;

Promocja ochrony ekosystemów najważniejszych dla zachowania różnorodności przyrodniczej przedstawia się następująco:

#### 1. Ekosystem krajobrazu rolniczego.

Rząd RP nie opracował planu gospodarki rolnej, promującej zachowanie zróżnicowanego i bogatego krajobrazu rolniczego. Lobby producentów rolnych dąży do całkowitej zmiany systemu rolnictwa, mającego stworzyć gospodarstwa wielkopowierzchniowe, które wchłoną te o małej powierzchni. System ten doprowadzi do zubożenia i unifikacji krajobrazu rolniczego i zapewne pociągnie za sobą znaczne straty w bioróżnorodności. Promowany system zadrzewiania obszarów porolnych nie uwzględnia zasad zachowania zróżnicowania przyrodniczego. Ministerstwo Rolnictwa opracowuje ponoć zasady "dobrego gospodarowania", ale nie wiadomo, czy uwzględniają one również ochronę różnorodności przyrodniczej<sup>22</sup>.

#### 2. Ekosystem krajobrazu leśnego.

Obecne trendy rozwoju gospodarki leśnej zdają się sprzyjać zachowaniu większego zróżnicowania lasów, jako siedliska życia roślin i zwierząt, jednak nie można określić, czy rzeczywiście zasady te są powszechnie wprowadzane do praktyki leśnej. Sprawy kluczowe dla zachowania bogactwa życia

<sup>22</sup> Opracowany został Kodeks Dobrej Praktyki Rolniczej, który przyjęli wspólnie ministrowie ds. rolnictwa i środowiska w połowie czerwca 2002 r. (już po napisaniu niniejszego rozdziału). Jeden z jego rozdziałów dotyczy ochrony krajobrazu i zachowania bioróżnorodności. Co prawda zawarto w nim wskazówki dotyczące ochrony walorów krajobrazowych i różnorodności biologicznej w gospodarstwach rolniczych, ale nie wyczerpują one potrzeb w tym zakresie wynikających z zapisów Konwencji (przykp. red.).

w tym ekosystemie to zróżnicowana pod względem wiekowym, gatunkowym i warstwowym struktura lasu, zachowanie obumierającego i martwego drewna, zachowanie starodrzewi i zróżnicowania siedlisk. Szczególną ochroną powinny zostać objęte leśne obszary wodne i błotne.

### 3. Ekosystem dolin rzecznych.

Plany przegradzania i kanalizacji rzek polskich, zarówno dużych (np. Wisła), jak i małych (np. Parsęta) pojawiają się ciągle. Zyskują one poparcie różnych lobby, czy to na poziomie rządu i parlamentu (np. budowa na Wiśle zapory w Nieszawie, na którą pod wyraźnym naciskiem Rządu RP przeznaczono na rok 2002 w budżecie państwa 1 mln PLN), czy też na poziomie władz lokalnych. Sprawy związane z zachowaniem bioróżnorodności dolin rzecznych nie są w tych planach w ogóle uwzględniane. Zrozumienia nie znajdują również zasady rozwoju zrównoważonego ani szeroka analiza ekonomiczna. To planowe dążenie do zniszczenia najbogatszych ekosystemów Polski jest jednym z najpoważniejszych zagrożeń dla bioróżnorodności kraju.

### 4. Ekosystemy morskie.

Obszary polskich wód terytorialnych i strefy ekonomicznej Bałtyku są bardzo ważne dla ochrony bioróżnorodności zarówno kraju, jak i północnych obszarów Europy i Azji. M.in. ze względu na rolę, jaką odgrywają będąc zimowiskiem arktycznych ptaków wodnych i jako tranzytowy obszar ich wędrówki. Tereny te zagrożone są przez różne inwestycje np. farmy wiatrowe, eksploatacja kruszywa (koncesja wydana na obszar Ławicy Słupskiej) oraz przez zagrożenie zanieczyszczeniem olejowym ze strony żeglugi oraz platform wiertniczych. Istotnym elementem było również wydzielenie obszarów morskich spod jurysdykcji Ministra Środowiska i poddanie ich Ministrowi Transportu i Gospodarki Morskiej, który nie posiada żadnych służb zajmujących się ochroną przyrody. Skutkiem są trudności w powołaniu morskich obszarów specjalnej ochrony (tzw. BSPA), z których tylko dwa – przylegający do

Wolińskiego Parku Narodowego i przylegający do Słowińskiego Parku Narodowego, doczekały się realizacji. Utworzenie morskich ostoi ptaków (Zatoka Pomorska, Ławica Słupska, przybrzeżny pas morza do 20 m), postulowane zarówno przez stronę polską (np. Ogólnopolskie Towarzystwo Ochrony Ptaków), jak i zespoły międzynarodowe (m.in. działające pod auspicjami Konwencji Helsińskiej) jest sprawą, której nie udało się dotychczas wprowadzić w życie i tematem unikany przez Ministerstwo Środowiska.

**ust. 5** *będzie promował rozważny, umiarkowany i nie zagrażający środowisku rozwój na obszarach sąsiadujących z obszarami objętymi ochroną, biorąc pod uwagę możliwość objęcia ochroną także i tych sąsiadujących obszarów;*

Rzetelne potraktowanie tego postanowienia sprowadza się w zasadzie do dwóch kwestii – sprawy otulin i sprawy powiększeń obszarów objętych ochroną.

Zgodnie z ustawą, pod pojęciem otuliny rozumie się "strefę ochronną wyznaczoną indywidualnie dla określonej formy ochrony przyrody, zabezpieczającą ją przed zagrożeniami zewnętrznymi". W zasadzie otuliny powinny istnieć przy wszystkich parkach narodowych, krajobrazowych i rezerwach przyrody. W praktyce istnieją przy niewielu z nich. Jakie są możliwości by zmienić ten stan rzeczy?

W ustawie sprawa tworzenia otuliny obszaru chronionego jest wyraźnie pozytywnie rozstrzygnięta jedynie w odniesieniu do rezerwatu przyrody, przez oddelegowanie wszelkich uprawnień w tej sprawie do wojewody. W odniesieniu do parku krajobrazowego uprawnienia do utworzenia otuliny ustawa deleguje wprawdzie do wojewody, jednakże zobowiązuje go jednocześnie do dokonania uzgodnień z zainteresowanymi jednostkami samorządu terytorialnego, co w praktyce przekreśla możliwość wprowadzenia tej formy ochrony przyrody. Jest to sytuacja bardzo niekorzystna z punktu widzenia ochrony bioróżnorodności, bowiem park krajobrazowy jest formą specjalnie ukierunkowaną na ochronę wartości m.in. przyrodniczych w warunkach rozwoju zrównoważonego. W przypadku parku narodowego sprawa utworzenia otuliny przedstawia się

najgorzej, brak jest bowiem odpowiednich ustaleń kto ma ją wyznaczać i na jakich zasadach.<sup>23</sup>

Podobnie jak ma to miejsce w przypadku otulin, ustawa umożliwia powiększanie obszarów objętych ochroną jedynie w przypadku rezerwatów przyrody, delegując wszelkie uprawnienia w tej mierze do wojewodów. W przypadku parków narodowych i parków krajobrazowych sytuacja jest odmienna. Organy rządowe (rząd, wojewoda) mają uprawnienia do powiększania tych parków, ale po uzgodnieniu tej sprawy z odpowiednimi organami samorządu terytorialnego. W praktyce przekreśla to możliwość wprowadzenia jakichkolwiek zmian, bowiem zainteresowane samorządy albo są zdecydowanie przeciwne jakimkolwiek powiększeniom, albo też warunkują zgodę spełnieniem niemożliwych do realizacji warunków finansowych. Wypełnienie ich jest zazwyczaj zbyt dużym obciążeniem dla budżetu państwa.

**ust. 6** *przywróci i odnowi zniszczone ekosystemy oraz będzie promowała restytucję zagrożonych gatunków, między innymi przez opracowanie i wprowadzenie w życie odpowiednich planów i strategii;*

Nie są mi znane sytuacje, w których Rząd RP przywracałby lub odnawiał zniszczone ekosystemy. Wręcz przeciwnie, w sytuacjach, w których organizacje pozarządowe dążą do przywrócenia ekosystemu zniszczonego przez inwestycje podjęte w ubiegłych dekadach, rząd zdecydowanie sprzeciwia się takim rozwiązaniom. Klasycznym przykładem jest obecna sytuacja panująca na środkowym odcinku Wisły. Rząd, dążąc do rozwiązania problemów powodowanych przez zaporę wrocławską, promuje budowę kolejnego jej stopnia. Negowane są przy tym, wysuwane przez organizacje pozarządowe, argumenty natury ekonomicznej, społecznej i przyrodniczej. Proponowane wycofanie istniejącej zapory z eksploatacji byłoby, ze wszech miar bardziej korzystne.

Należy natomiast przyznać, że zarówno NFOŚiGW, jak i Ekofundusz oraz wojewódzkie FOŚiGW stosunkowo łatwo przyznają fundusze przeznaczone na projekty renaturalizacyjne, proponowane jednakże w niewielkiej skali przestrzennej.

**Restytucja** zagrożonych lub utraconych gatunków jest zagadnieniem bardzo kontrowersyjnym. Wątpliwości nie obejmują niezwykle spektakularnego przypadku restytucji **żubra**, zakończonego pełnym, choć kosztownym sukcesem. W przypadku innych zwierząt sytuacja nie jest tak klarowna. Pozwolę tu sobie przytoczyć przypadki **rysia, bobra, sokoła wędrownego, kuraków leśnych i łososia**.

**Rys.** Program reintrodukcji tego zwierzęcia jest prowadzony w Puszczy Kampinoskiej. Do jego realizacji używane są zwierzęta obcego i nie zawsze jasnego pochodzenia. Dzieje się to w sytuacji, w której ochrona rodzimej populacji rysia została podjęta stosunkowo niedawno i ciągle napotyka moralny sprzeciw pewnych kół. Niedostateczna jest również ochrona przed kłusownictwem. Obecnie śmiertelnym zagrożeniem dla populacji tak rysia, jak i innych dużych ssaków, jest planowana w Polsce rozbudowa sieci autostrad.

**Bóbr.** Reintrodukcję bobra podjęto w Polsce na szeroką skalę w latach 70. XX wieku. Obecnie, sądząc po wynikach możemy powiedzieć, że udało się ona nadspodziewanie dobrze. Zwierzę to występuje teraz w całym kraju. W wielu regionach, wobec masowego i wszędobylskiego występowania bobra, stoimy wobec poważnych problemów ekonomicznych, ochrony gruntów, ochrony upraw, ochrony urządzeń hydrotechnicznych oraz ochrony przyrody, powodowanych przez obecność i działalność tego zwierzęcia. Podsumowując wyniki programu reintrodukcji bobra możemy powiedzieć, że została ona podjęta na zbyt szeroką skalę, zbyt szybko i bez rozeznania jej potencjalnych skutków.

**Sokół wędrowny.** Program reintrodukcji sokoła jest prowadzony w Polsce od kilku lat. Podobno widoczne są już jego pozytywne skutki, widoczne w postaci spontanicznie zakładanych gniazd. Czy program ten, prowadzony w obecnej formie, był potrzebny? Moim zdaniem nie, ponieważ do wyginięcia tego ptaka w Europie Środkowej przyczyni-

<sup>23</sup> Dużym mankamentem ostatniej nowelizacji ustawy jest również likwidacja zasady, że plany ochrony dotyczą również otulin. Obecnie plany ochrony należy opracowywać wyłącznie dla administracyjnego zasięgu obszaru chronionego (przyp. red.).

ły się walnie środki ochrony roślin z grupy DDT. Po wprowadzeniu zakazu ich stosowania obserwujemy stopniową naturalną odbudowę populacji sokoła w całej Europie.

**Kuraki leśne.** Pod tym pojęciem rozumiemy dwa gatunki – **głuszca i cietrzewia**, których wyraźny regres obserwujemy w kraju od szeregu dziesięcioleci. Jest to spowodowane jest dwoma podstawowymi czynnikami – presją łowiecką i zmianami siedliskowymi. Presja łowiecka, która spowodowała zniszczenie wielu populacji, ustała przed paru laty, w wyniku objęcia obu tych gatunków najwyższą formą ochrony gatunkowej – ochroną stref ich przebywania. Niestety zmiany siedliskowe posuwają się nadal. Ministerstwo Środowiska MŚ przygotowało "Krajową strategię ochrony populacji głuszca" i "Krajową strategię ochrony populacji cietrzewia". Jednak dokumenty te nie zostały opublikowane i nie są znane społeczeństwu. Nie znają ich także przedstawiciele zainteresowanych branż. Lokalnie, za aprobatą MŚ, są opracowywane i wdrażane programy restytucji obu gatunków. Ich podstawą jest hodowla wolierowa, akcentowana jako najistotniejszy element tych przedsięwzięć. Programy hodowlane bazują na obcym materiale genetycznym; wypuszczanie wyhodowanych ptaków na wolność najczęściej nie jest powiązane z restytucją siedlisk, a bywa też że jest prowadzone bez uwzględnienia ekologii tych ptaków. Ochrona strefowa obu gatunków jest w swej obecnej formie nieskuteczna. Próby tworzenia rezerwatów napotykają na zdecydowany opór ze strony Lasów Państwowych, nawet wtedy gdy propozycje są skierowane przede wszystkim na obszary byłych poligonów wojskowych (tereny bardzo istotne dla występowania cietrzewia). Trzeba dodać, że muszą to być rezerваты ogromne, z bardzo specyficznym prowadzoną gospodarką leśną.

**Łosoś.** Łosoś w wodach Polski wyginął całkowicie i obecnie prowadzona jest przez Instytut Rybactwa Śródlądowego restytucja tego gatunku, w oparciu o materiał zarybieniowy pochodzący z Łotwy. W wielu rzekach restytucja ta udała się i doprowadziła do odtworzenia stada łososi rozrzedzających się naturalnie. Pomyślna kontynuacja

tego programu wymaga spełnienia dwóch podstawowych postulatów:

1. Odtworzenia warunków swobodnej migracji łososa przez Polskę, przynajmniej w dorzeczu Wisły. Jak wynika z tego co napisałem wcześniej, program udrożnienia Wisły napotyka na zdecydowany opór kół rządowych, samorządowych i parlamentarnych, stymulowanych prawdopodobnie przez grupy interesu.
2. Zachowania obecnie istniejących rzek łososiowych w niezmiennym (czyli niezabudowanym) stanie. Ta na pozór oczywista sprawa nie jest prosta w praktyce. Przykładem jest rzeka Parsęta, podstawowa rzeka łososiowa Pomorza, dla której systematycznie pojawiają się plany przegrodzenia jej zaporami dla celów energetycznych. Plany popierane przez samorząd lokalny, a bywa że i przez administrację rządową, przy znikomym zaangażowaniu się w te sprawy ze strony Ministerstwa Środowiska.

**ust. 8** *będzie powstrzymywała wprowadzanie, ograniczała liczebność lub dążyła do wytepienia tych obcych gatunków, które zagrażają rodzimym ekosystemom, siedliskom lub gatunkom;*

Istnieje ustawowy zakaz wprowadzania obcych gatunków na teren Polski bez zezwolenia Ministra Środowiska. Zakaz ten niestety nie obejmuje ryb, a w praktyce także innych zwierząt. W wyniku nacisku kół gospodarczych, wydawane są zezwolenia na import i hodowlę gatunków obcych (np. bizon amerykański), których obecność może zagrażać gatunkom rodzimym (np. zubrowi), przede wszystkim przez zawleczenie chorób i pasożytów.

Postulat wytepienia gatunków obcych, zagrażających rodzimym ekosystemom, siedliskom lub gatunkom jest zupełnie nierealny. Obce gatunki zwierząt lądowych (np. jenot, norka amerykańska) zadomowiły się w kraju na dobre i można je jedynie obserwować. Obce gatunki ryb, zarówno te wprowadzone celowo (np. peluga), jak i te, które do naszych wód wniknęły spontanicznie (np. babka bycza), zadomowiły się krzyżując z rodzimymi gatunkami (np. peluga z sieją) lub skutecz-

nie z nimi konkurując (np. babka bycza z rodzimymi gatunkami Zatoki Gdańskiej). W kraju rozprzestrzeniają się pewne inwazyjne gatunki roślin, sprowadzone tu w ramach zarzuconych następnie eksperymentów gospodarczych (np. barszcz Sosnowskiego na terenach otwartych, czeremcha amerykańska w lasach), ale ich usunięcie z rodzimej flory wymagałoby wielkich środków budżetowych. Można mnożyć wiele takich przykładów.

Globalizacja gospodarki, rozwój transportu, intensyfikacja wymiany handlowej, wzrost wprowadzania do hodowli nowych gatunków i odmian tak roślin, jak i zwierząt, spontaniczne wnikanie nowych gatunków, nieuchronnie prowadzić będą do zmian, tak flory jak i fauny kraju. Należy jednak dążyć do tego, by tego procesu nie wspomagać celowym "wzbogacaniem" rodzimej przyrody i nie dopuszczać do tego, by nowe gatunki wprowadzane były do stanu dzikiego lub do półdzikiej hodowli. Przewóz przez granice państwowe obcych gatunków roślin i zwierząt reguluje Konwencja Waszyngtońska, ratyfikowana przez Polskę. Oparte na tej konwencji przepisy prawne nie pozwalają na jakiegokolwiek interweniowanie w losy zwierząt, które w kraju już się znalazły. Można je tu hodować i sprzedawać bez żadnych ograniczeń, można je zabijać, wypuszczać na wolność. Wiele sprowadzanych zwierząt nie wytrzymuje naszego klimatu i w jego warunkach nie rozradza się, jednak istnieją i takie, które u nas zdołały się doskonale zaaklimatyzować. Regulacje dotyczące tej sprawy muszą więc ulec modyfikacji. Zupełnie nie wiadomo co robić z masowo sprowadzanymi do uprawy obcymi gatunkami roślin (np. roślin ozdobnych).

**ust. 9** będzie dążyła do pełnej zgodności obecnych sposobów użytkowania elementów różnorodności biologicznej z zasadami jej ochrony i umiarkowanego użytkowania jej elementów;

Jedyną rzeczą, jaką potrafię tu zaproponować, jest podjęcie długoterminowych programów edukacyjnych.

**ust. 11** opracuje i utrzyma niezbędne przepisy prawne i/lub inne uregulowania dotyczące restytucji zagrożonych gatunków i populacji;

Rozporządzenia MŚ w sprawie ochrony gatunkowej roślin i zwierząt w zasadzie regulują tę sprawę, jednak powinny być one uzupełnione o dobrze przygotowane i wprowadzane w życie plany ochrony określonych gatunków. Tego u nas zdecydowanie brakuje.

#### **art. 9 Ochrona *ex situ***

Kwestiami związanymi z ochroną *ex situ* (ochroną roślin, zwierząt poza miejscami ich naturalnego występowania, np. ogrody zoologiczne i botaniczne) nie będę się tu zajmował.

#### **art. 10 Umiarkowane użytkowanie elementów różnorodności biologicznej**

*Artykuł ten stanowi, że każda ze stron Konwencji w miarę możliwości i konieczności:*

**ust. 1** włączy ochronę i umiarkowane użytkowanie zasobów biologicznych do polityki państwa;

Teoretycznie sprawy te są do polityki państwa włączone. W praktyce daje się odczuć traktowanie ich jako spraw drugorzędnych, które zawsze muszą ustąpić ważnym racjom innego rodzaju. Wydaje się, że stanem, do którego należy dążyć, jest stan uznania rangi ochrony bioróżnorodności za równorzędną w stosunku do spraw gospodarczych.

**ust. 2** rozłoży kontrolę nad wykorzystaniem zasobów biologicznych w celu uniknięcia lub zminimalizowania negatywnego wpływu na różnorodność biologiczną;

Teoretycznie kontrola nad wykorzystaniem zasobów jest wprowadzona. Ustalane są plany odłowu ryb, odstrzału zwierząt łownych, wyrębu drzewostanów itp. Jednakże w praktyce plany takie są często oparte na nierealnych danych oszacowania zasobów (np. oszacowania pogłowia zwierzyny łownej). Nie potrafię także wskazać mechanizmów egzekwowania kontroli, zwykle jest ona prowadzona w ramach tej samej jednostki gospodarczej, która zasoby biologiczne eksploatuje.



## art. 12 Badania naukowe i szkolenie

*W artykule tym stwierdza się, że umawiające się strony biorąc pod uwagę szczególne potrzeby państw rozwijających się:*

**ust. 1** utworzą i będą wspomagały programy naukowe, techniczne i szkoleniowe mające na celu rozpoznanie i ochronę różnorodności biologicznej oraz umiarkowane użytkowanie tworzących ją elementów;

**ust. 2** będą promowały i zalecały badania naukowe, które przyczyniają się do ochrony różnorodności biologicznej i umiarkowanego użytkowania jej elementów;

Nie znane mi są programy naukowe w Polsce, pozwalające na rejestrację różnorodności biologicznej. Komitet Badań Naukowych prac takich nie uznaje za badania naukowe i z założenia ich nie finansuje; Polska nie wniosła wkładu członkowskiego do programu LIFE Unii Europejskiej, stąd też fundusze europejskie są dla nas w tym sektorze niedostępne; Minister Środowiska wydaje różne rozporządzenia (np. rozporządzenie, w którym określa konieczność rejestracji i oceny tzw. przyłowu w połowach rybaków morskich) wymagające kontrolowania ich wykonywania, ale nie pamiętam przypadku, aby propozycja podjęcia takiego programu, przy współdziałaniu funduszy Ministerstwa Środowiska spotkała się ze strony ministerstwa z pozytywną odpowiedzią. Uczestnicząc w realizacji programu NATURA 2000 w Polsce, i porównując naszą sytuację z panującą w innych państwach Europy Środkowej (np. Czechy, Węgry) odnoszę wrażenie, że Rząd RP nie przykładą żadnego znaczenia do sprawy rozpoznania zasobów przyrodniczych kraju. Dane na których

bazujemy, i które mają stanowić podstawę tworzenia i funkcjonowania wielkoprzestrzennych form ochrony przyrody są niekompletne (np. szata roślinna) lub brak ich zupełnie (np. wiele grup bezkręgowców). W innych sytuacjach (ornitologia) wyraźne jest oczekiwanie, że potrzebne dane zostaną dostarczone przez organizacje pozarządowe lub przez wolontariuszy. W świadomości polskich decydentów nie istnieje fakt, że nie można chronić zasobów, ani nimi gospodarować nie znając ich ilości i procesów, którym one podlegają.

## art. 14 Ocena skutków oraz minimalizowanie negatywnych oddziaływań

*Artykuł ten stanowi, że w miarę możliwości i konieczności każda ze stron Konwencji:*

**ust. 2** podejmie odpowiednie kroki mające na celu zapewnienie, że ekologiczne skutki rządowych programów i działań, które mogą mieć istotnie negatywny wpływ na różnorodność biologiczną są należycie rozpoznawane;

Przykłady działania Rządu RP na polu budowy autostrad oraz zapór wodnych wskazują, że kwestia ta jest przez sprawujących władzę całkowicie ignorowana. Przykładem tego jest negatywne stanowisko Ministerstwa Infrastruktury w sprawie przejść dla dużych zwierząt nad projektowanymi autostradami.

**ust. 5** będzie wspierała krajowe jednostki szybkiego reagowania na wydarzenia zagrażające różnorodności biologicznej;

Czy takie "jednostki szybkiego reagowania" już powstały?

#### 1.4. Ocena realizacji Deklaracji o Ochronie Lasów

*Prof. Dr hab. Kazimierz Rykowski,  
Zakład Ekologii i Ochrony Środowiska,  
Instytut Badawczy Leśnictwa, Warszawa*

Realizowanie przez Polskę postanowień dotyczących leśnictwa podjętych na konferencji UNCED (Rio de Janeiro, 1992) – ocena i wnioski

Dokumenty końcowe Konferencji UNCED w Rio de Janeiro (1992) i jej konsekwencje polityczne oraz globalna debata o stanie lasów podjęta po tej konferencji wskazują, że problem tych ekosystemów przestał być sprawą tylko leśników i nie jest już wyłącznie technicznym, wewnętrznym problemem gospodarki leśnej. Jest przede wszystkim problemem politycznym i społecznym. Lasy, zagrożone presją ludzkiej populacji, zmianami klimatycznymi i – nie zawsze prawidłową – gospodarką, stały się przedmiotem debaty międzynarodowej i rosnącego zainteresowania gremiów politycznych oraz obiektem społecznego nacisku. W światowej polityce toczy się spór o lasy jako, z jednej strony, dobro uniwersalne (jak powietrze i woda), o czym mówią kraje rozwiniętej "północy", z drugiej jako szansa rozwoju gospodarczego i społecznego, na co wskazują kraje rozwijającego się "południa". Zobowiązania międzynarodowe i postępująca globalizacja przenosi taki punkt widzenia na poziom regionów i państw, schodząc równocześnie do poziomu lokalnych społeczności i grup interesu. Stanowi to nowe wyzwanie dla współczesnego leśnictwa i obecnego pokolenia leśników.

Zasadniczym mankamentem globalnej polityki leśnej, rzutującym na możliwość realizacji zobowiązań "Szczytu Ziemi" jest brak spójnej regulacji prawnej dotyczącej lasów na poziomie globalnym, tzn. Światowej Konwencji o Lasach, która zastąpiona została w Rio nieobowiązującymi prawnie "Zasadami Leśnymi".

Lasy zostały podzielone przez regulacje międzynarodowe na poszczególne, wyłączone i izolowane fragmenty, które reprezentują różne funkcje.

W ten sposób:

1. Funkcje klimatyczne lasów "przejęła" Ramowa Konwencja o Zmianach Klimatycznych;
2. Florę i faunę leśną "zabrała" Konwencja o Różnorodności Biologicznej;
3. Funkcje ochronne lasów w stosunku do wody i gleby "pożyczyła" Konwencja o Przeciwdziałaniu Pustynnieniu;
4. Ochroną specyficznych obszarów leśnych jak siedliska wilgotne, ochroną gatunkową ptaków czy roślin zajmują się liczne, rozproszone konwencje, regulacje i uzgodnienia jak konwencje: "Ramsarska", "Waszyngtońska", "Berneńska" czy "Bońska".

Podobnie czynią to regulacje krajowe, dzielące lasy i ich funkcje na szereg oddzielnych części, izolowanych jedna od drugiej przez tworzone prawo. W Polsce mamy różne akty prawne (ustawy) normujące elementy przyrody: "Ustawa o narodowym charakterze zasobów naturalnych", "Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych", "Prawo wodne", "Ustawa o gospodarce łowieckiej", "Prawo ochrony środowiska", "Ustawa o ochronie przyrody" itd. Wśród wielu jest również "Ustawa o lasach".

W jaki sposób tak liczne zobowiązania międzynarodowe i krajowe mogą być w tym samym miejscu i czasie realizowane w celu efektywnego zarządzania lasami? W jaki sposób tak zróżnicowane prawo może być harmonizowane w ramach praktyki zagospodarowania lasów? Pojawia się podstawowa wątpliwość: dlaczego przyroda, którą z jednej strony usiłujemy połączyć w całość, jest jednocześnie porcjowana przez proces legislacyjny na części, które mają być zagospodarowywane według różnego prawa? Czy jest to sukces czy klęska polityki leśnej?

Poszukiwanie międzynarodowych instrumentów prawnie obowiązujących w leśnictwie światowym (tzn. ustanowienie Konwencji o Lasach) zatoczyło koło: poczynając od UNCED (Szczytu Ziemi ONZ) w Rio de Janeiro, przez obrady najpierw IPF/IFF (Intergovernmental Panel on Forests/Intergovernmental Forum on Forests), ażeby – kończąc drugą sesję UNFF (United Nations Forum on Forests) – znaleźć się w tym

samym miejscu co w Rio: przy nie uzgodnionych i nie obowiązujących zasadach, nie określonym sposobie dalszych działań, przy niepewności losu problematyki leśnej w dalszych dyplomatycznych potyczkach. Następne 5 lat – czyli program pracy UNFF – ma zdecydować, czy Konwencja o Lasach stanie się przedmiotem negocjacji. Piętrzące się trudności wynikają z rosnącego znaczenia problematyki leśnej w polityce i strategii rozwoju świata.

Główne czynniki blokujące postęp w osiągnięciu światowego porozumienia w sprawie lasów to stanowisko krajów rozwijających się, które nie przystąpią do negocjacji, jeśli przedtem nie zostaną zapewnione ich podstawowe interesy ekonomiczne:

1. Sprawiedliwy dostęp do rynku produktów i usług leśnych;
2. Stałe przekazywanie przez kraje rozwinięte do krajów rozwijających się środowiskowo "zdrowej" technologii;
3. Uruchomienie nowych funduszy oraz innowacyjnych mechanizmów finansowania gospodarki leśnej w krajach rozwijających się (np. utworzenie nowego funduszu – Globalnego Funduszu Leśnego).

Strategia leśnictwa Unii Europejskiej, realizując postanowienia UNCED, opiera się na założeniu, że "gospodarka leśna uczestniczy w zachowaniu, ochronie i utrzymaniu równowagi ekologicznej przestrzeni rolniczej terenów wiejskich", oraz, że "przemysł użytkujący drewno jako surowiec lub produkt, kreuje stałą aktywność ekonomiczną społeczeństw z jednoczesnym pełnym respektem dla walorów środowiska". Chodzi tu między innymi o wartość substytucyjną drewna w stosunku do materiałów i produktów, których wytwarzanie lub wydobycie rujnuje środowisko.

Unia Europejska w swych podstawowych dokumentach politycznych dotyczących lasów, kładzie nacisk na:

- a) produkcyjne funkcje lasu oraz promocję drewna jako produktu ekologicznego;
- b) podjęcie przez gospodarke leśną zadań z zakresu kształtowania krajobrazu;

- c) wdrożenie zasad oraz kryteriów i wskaźników trwałej i zrównoważonej gospodarki leśnej;
- d) ochronę biologicznego bogactwa lasu, tzn. stosowanie metod zagospodarowania chroniących glebę, gatunki roślin i zwierząt oraz wodę;
- e) ciągłość zatrudnienia na stanowiskach odpowiedzialnych za zagospodarowanie lasów.

Polska gospodarka leśna tylko w części realizuje takie założenia.

Odpowiedź na pytanie: czy polska gospodarka i polityka państwa spełnia uwarunkowania trwałego i zrównoważonego rozwoju według kryteriów zawartych w dokumentach międzynarodowych (Raport UN WCED, Agenda 21) tylko w części może być pozytywna. Dotyczy to przede wszystkim bardzo ogólnych aspektów natury prawnej, strategicznych założeń i programowych deklaracji.

Ważniejsze są jednak instrumenty wykonawcze i ich wdrażanie. Stan realizacji tej części polityki państwa trudno ocenić pozytywnie. Warunki trwałego ekorozwoju na poziomie kraju, zawarte w strategii Komisji "Brundtland" jak i zasady Agendy 21 nie są w pełni realizowane, ani respektowane.

Trwały i zrównoważony rozwój kraju nie może ograniczyć się do "proekologicznego" zarządzania użytkowaniem, ochroną i kształtowaniem środowiska przyrodniczego. Ekorozwój należy traktować w aspekcie cywilizacyjnym tzn. powinien być tożsamy z ogólną polityką państwa (dotyczy kraju, regionu, województwa, powiatu, gminy) i tym samym być realizowany wszystkimi narzędziami, którymi posługuje się państwo w odniesieniu do gospodarki, środowiska oraz społeczeństwa.

W realizacji celów ogólnej polityki podstawowe znaczenie posiada układ wydatków budżetu państwa. Każdorazowy budżet powinien stanowić etap realizacji konstytucyjnej zasady trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju. Dotychczasowe budżety kierowały się innymi preferencjami.

Harmonizacja polityk sektorowych, zarówno w ramach międzyministerialnego Komitetu ds. Ekorozwoju jak również w ramach Komitetu Rady Ministrów ds. Polityki Regionalnej i Zrównoważonego Rozwoju czy Forum "Środowisko i

Rozwój", nie jest w pełni udana. Przede wszystkim, przy ustanawianiu priorytetów rozwojowych poszczególnych branż i regionów, nie bierze pod uwagę potencjałów środowiskowych. Cele trwałe i zrównoważonego rozwoju powinny być zróżnicowane przestrzennie i czasowo – takie bowiem zróżnicowanie charakteryzuje zarówno naturalne środowisko przyrodnicze, rozwój gospodarczy i regionalnie odmienne preferencje i społeczne oczekiwania.

Potrzeba regionalizacji wynika również z "samorządowej orientacji" w reformowaniu całego systemu politycznego państwa oraz podobnych tendencji do decentralizacji władzy, finansów i odpowiedzialności w polityce Unii Europejskiej. W organizacji i funkcjonowaniu polskiego leśnictwa obserwuje się przeciwne tendencje.

Przemiany jakie nastąpiły w okresie 1992–1998 w sposób zasadniczy zmieniły polityczny i społeczny wymiar gospodarki leśnej w Polsce. W latach 1990-1997 nastąpiło wyjątkowe ożywienie działalności zarówno w odniesieniu do leśnictwa w kraju, jak i w relacjach międzynarodowych. W tym okresie powstały główne akty prawne oraz inne dokumenty rządowe, normujące gospodarkę leśną. Wydano ponad 30 rozporządzeń i decyzji odnoszących się do trwałej i zrównoważonej gospodarki leśnej. Pozytywny obraz zmian w tym dziale po roku 1992 ma jednak w dużej mierze charakter formalny i dotyczy sfery prawno-administracyjnej. Oceny rzeczywistego stanu gospodarki leśnej nie są tak optymistyczne.

Przede wszystkim istnieje potrzeba udoskonalenia i przystosowania do nowej polityki leśnej dokumentów techniczno-gospodarczych, regulujących działania operacyjne: "Instrukcji urządzania lasu", "Zasad hodowli lasu", "Instrukcji ochrony lasu" oraz "Zasad użytkowania lasu"; bez przełożenia zasad trwałej i zrównoważonej gospodarki leśnej na praktyczny język leśnych technologii oraz niezbędnego unowocześnienia tych dokumentów prawo pozostaje martwe. Istotnym elementem trwałej i zrównoważonej gospodarki leśnej, jak podkreślają dokumenty międzynarodowe, jest trwałe zatrudnienie najwyższej klasy fachowców na stanowiskach menadżerskich. Zwraca się uwagę

na negatywne skutki zbyt pochopnych decyzji dotyczących zmian na tych stanowiskach, co przerywa dialog z poprzednikami i z sukcesorami oraz zwalnia z odpowiedzialności za skutki podejmowanych decyzji. Stosowana dotychczas w polskim leśnictwie praktyka zmian kadrowych w rytmie zmian rządzących koalicji, nie służy trwałej i zrównoważonej gospodarce leśnej, która z natury rzeczy wymaga dłuższej niż każda inna branża perspektywy stabilnego zarządzania, trwałego zatrudnienia, spójności koncepcji, pewności realizacji podjętych decyzji i konsekwencji.

Polityka Leśna Państwa, ustanowiona w 1997 r. w nawiązaniu do głównych dokumentów i uzgodnień międzynarodowych, zachowuje swoją aktualność i progresywny charakter. Jest najbardziej kompleksowym, ciągle aktualnym i obowiązującym dokumentem, jednak w dużym stopniu nie realizowanym. Wymagana jest więc zdecydowanie większa aktywność zainteresowanie ze strony poszczególnych podmiotów polityki leśnej. Dotyczy to przede wszystkim działań w zakresie:

- a) Strategicznego Programu Rządowego (patrz p. 10: Narodowego Programu Leśnego);
- b) międzysektorowych programów rozwojowych, a zwłaszcza udziału leśnictwa w rozwoju regionalnym oraz rozwoju terenów wiejskich;
- c) kryteriów i wskaźników trwałego i zrównoważonego zagospodarowania lasów;
- d) promocji drewna oraz doskonalenia związków funkcjonalnych leśnictwa z przemysłem drzewnym jak również współdziałanie z innymi odbiorcami drewna;
- e) interdyscyplinarnych, długoterminowych programów badawczych;
- f) zacieśniania współpracy z miejscowymi społecznościami;
- g) rozwoju koncepcji Leśnych Kompleksów Promocyjnych oraz powołania nowych.

Począwszy od 1998 w polskim leśnictwie ma miejsce spowolnienie realizacji zamierzeń wynikających z Agendy 21 oraz innych zobowiązań międzynarodowych. Niewystarczająca wydaje się być realizacja postanowień zawartych w międzynarodowo-

wych dokumentach i rezolucjach: Paneuropejskich Konferencjach Ministerialnych, zwłaszcza rezolucji H1 i H2 z Helsinek; zadań wynikających z rezolucji L1 i L2 oraz deklaracji Konferencji w Lizbonie; zadań związanych z FCCC/IPCC (Ramowa Konwencja o Zmianach Klimatycznych) czy CBD (Konwencja o Różnorodności Biologicznej). Dotyczy to zwłaszcza między innymi takich zadań jak:

1. Opracowanie Narodowego Programu Leśnego (NPL).
2. Ostateczne opracowanie, zatwierdzenie i zastosowanie kryteriów i wskaźników trwałego i zrównoważonego zagospodarowania lasów.
3. Ostateczne opracowanie i wdrożenie strategii ochrony różnorodności biologicznej w lasach.
4. Opracowanie zasad certyfikacji w polskim leśnictwie i ich wdrożenie.
5. Opracowanie programu promocji drewna i produktów leśnych (również jako substytutów materiałów i surowców groźnych lub nieprzyjaznych dla środowiska).
6. Opracowanie strategii udziału leśnictwa w realizacji Protokołu z Kioto (emisja i zużycie węgla – zadania leśnictwa, metody raportowania).

Należy odnotować zmiany w podejściu do realizacji zadań leśnictwa w resorcie środowiska. W wyniku zmian instytucjonalnych Ministerstwo Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa zastąpiono Ministerstwem Środowiska, zrezygnowano ze stanowiska Podsekretarza Stanu ds. leśnictwa oraz zlikwidowano Departament Leśnictwa i utworzono wspólny dla leśnictwa i ochrony przyrody Departament Leśnictwa, Ochrony Przyrody i Krajobrazu (po zmianie koalicji rządowej przywrócono Departament Leśnictwa i trwa jego odbudowa). W ten sposób leśnictwo

zmniejszyło swoją reprezentację i skuteczność oddziaływania w strukturach rządowych.

Obserwuje się naturalne w tej sytuacji przeniesienie głównego ciężaru kreowania i realizacji polityki leśnej na organizację gospodarczą Lasy Państwowe. W ten sposób została zachwiana równowaga w rozwoju koncepcji trwałego i zrównoważonego zagospodarowania lasów i przesunięcia uwagi na elementy ekonomiczne, którymi przede wszystkim zainteresowane są Lasy Państwowe jako samofinansująca się organizacja gospodarcza. Bezpieczeństwo finansowe, dbałość o należyte płatności i koncentracja uwagi na aspektach gospodarczych może przysłańcać zasady równoważnego traktowania ekonomicznych, środowiskowych i społecznych wartości lasów, zwłaszcza w kontekście regionalnym. Dominująca pozycja Lasów Państwowych osłabia naturalną dla wolnego rynku konkurencję i kontrolę zachowań gospodarczych. Osłabia też możliwości społecznej kontroli grup interesu związanych z lasami i gospodarką drewnem. Napięcia na linii leśnictwo – ochrona przyrody rozszerzają się na relacje gospodarki leśnej z przetwórstwem drzewnym i przemysłem włócznie.

Wszystkie dokumenty międzynarodowe podkreślają konieczność powiązania trwałej i zrównoważonej gospodarki leśnej ze wsparciem kompleksowych, interdyscyplinarnych badań naukowych.

Stan finansowania badań leśnych w Polsce i ich zakres stoi w jawnej sprzeczności z potrzebami wyrażonymi w Agendzie 21, "Zasadach Leśnych", konwencjach UN FCCC, CBD i innych dokumentach na szczeblu europejskim. Finansowanie badań leśnych przez KBN jak również przez Lasy Państwowe systematycznie zmniejsza się, osiągając poziom uniemożliwiający zachowanie potencjału naukowego i utrzymania instytucji badawczych.

## 1.5. Ocena realizacji Deklaracji o Ochronie Lasów – spojrzenie pozarządowe

*Andrzej Janusz Korbel,*

*Pracownia na rzecz Wszystkich Istot*

Lasy w Polsce dziesięć lat po Rio

Konferencja ONZ zwana "Szczytem Ziemi", jaka odbyła się w czerwcu 1992 roku w Rio de Janeiro już w swojej nazwie odnosiła się zarówno do przyrody (środowiska) jak i do rozwoju, a więc czynnika kulturowego. Lasy, w dokumencie zwanym Deklaracją o Ochronie Lasów, potraktowano jako źródło wielu wartości dla człowieka i dlatego celem dokumentu miało być wskazanie na taką gospodarkę, która pozwoli zarówno na zachowanie lasów na Ziemi, jak też i na ich wielofunkcyjne użytkowanie. Porozumienie (tak autorzy nazywają "Deklarację...") dotyczy więc zarówno gospodarowania w lasach, jak też i problemów ich ochrony. Przez ochronę rozumie się zachowanie unikalnych procesów ekologicznych. Są one postrzegane z perspektywy dobra człowieka, gdyż zarówno wartości środowiskowe, jak i potrzeby ludzkie związane z lasami mogą być realizowane jedynie przy zachowaniu tych ostatnich.

Autorzy porozumienia są świadomi, że zachowanie lasów jest istotne zarówno dla podtrzymania bioróżnorodności form życia, jak i dla rozwoju gospodarczego człowieka. Dobry stan lasów zależy od gospodarki leśnej, a za nią odpowiada polityka państwa. Wymowa deklaracji sprowadza się do zachowania równowagi między aspektami gospodarczymi i przyrodniczymi. W poniższej ocenie chcę zwrócić uwagę, że główny zarzut dotyczący realizacji w Polsce tego dokumentu sprowadza się do jednostronności, gospodarczego traktowania lasów i przyrody w ogóle. Mottem dalszych rozważań niech będzie pismo z Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 12.02.2002 r. publikowane przez Polskie Towarzystwo Ochrony Przyrody "Salamandra", w którym czytamy, że "wiele czynności związanych z prowadzoną gospodar-

ką nie wymaga uzyskania zezwolenia właściwego wojewody, nawet jeśli czynności te powodują naruszenie zakazów ustawy o ochronie przyrody". A także, że "prowadzenie racjonalnej gospodarki zwalnia z konieczności przestrzegania ochrony w stosunku do każdego zwierzęcia podlegającego ochronie gatunkowej, niezależnie od rodzaju tej ochrony (ściśła, częściowa), o ile czynności naruszające te zakazy mają związek z prowadzoną racjonalną gospodarką".

Polskie lasy zajmują 8 mln 865 tys. ha, czyli 28,35 proc. powierzchni kraju. W zarządzie Lasów Państwowych jest 7,5 mln ha; pozostałe 1,3 mln ha to lasy prywatne, należące aż do 1,4 mln osób fizycznych. Oznacza to, że prywatni właściciele, posiadający średnio nieco poniżej hektara lasu, nie odgrywają dużej roli w procesie zachowania tych ekosystemów i ich funkcji. W każdym razie trudno jest oczekiwać, by odgrywały rolę wiodącą. Możemy powiedzieć, że o kondycji i gospodarce naszych lasów decyduje państwo, w którego imieniu zarządzają Lasy Państwowe. Niemniej jednak nie możemy pominąć własności prywatnej, gdyż jej właściciele podlegają prawu stanowionemu przez państwo ("Ustawa o lasach", "Ustawa o ochronie przyrody" i inne) oraz przestrzennej polityce regionalnej co może mieć znaczący wpływ na realizację zapisów deklaracji (np. gwałtowny rozwój infrastruktury narciarskiej na prywatnych terenach leśnych w Polsce wpływa na niszczenie środowiska na Słowacji – przykład rezerwatu Pilsko – co jest w sprzeczności z punktem 1 zasad i zaleceń deklaracji).

Instrukcja urządzania lasu, która jest podstawą dla wszelkich decyzji gospodarczych w Lasach Państwowych mówi jasno, że ochrona przyrody realizowana jest zgodnie z "Ustawą o ochronie przyrody" oraz "Ustawą o lasach". W podstawowej jednostce Lasów Państwowych – nadleśnictwie – ochrona przyrody realizowana jest w ramach "Systemu ochrony przyrody i kształtowania środowiska naturalnego w Lasach Państwowych", który wynika z wykonywania wybranych zadań z zakresu ochrony przyrody, racjonalnego kształtowania środowiska przyrodniczego, oczekiwań społecznych oraz potrzeb i możliwości

gospodarczych kraju. Wszystkie te elementy wyczerpują zakres zapisów w deklaracji.

Polski model leśnictwa zawiera wiele wskazówek, które odwołują się do zasad ekologii i idą nawet dalej niż ogólne zasady zawarte w Deklaracji o Ochronie Lasów. Wystarczy wymienić rozporządzenie nr 11 (później 11A) Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych wskazujące na takie sposoby gospodarowania, które zapewniają zachowanie wartości przyrodniczych i realizowanie potrzeb gospodarczych. Także normy prawne wyznaczone przez obowiązujące ustawy spełniają w ogólnym zarysie oczekiwania deklaracji. Gorzej, kiedy zajmiemy się szczegółami i realizacją tych norm. Uogólniając możemy powiedzieć, że wszelkie środki dotyczące korzyści gospodarczych, o których mowa w deklaracji – są podejmowane (ochrona przed tzw. szkodnikami, chorobami, ochrona przeciwpożarowa), natomiast ochrona wartości przyrodniczych – mimo deklaracji i wskazówek zawartych w takich dokumentach jak wspomniane rozporządzenie – realizowana jest w niewystarczającym stopniu. W praktyce podporządkowuje się ją gospodarce, chociaż zapisy resortowe ustawiają funkcje gospodarcze poniżej funkcji ekologicznych i społecznych.

#### Zapisy deklaracji i praktyka w Polsce

Wiele zapisów Deklaracji o Ochronie Lasów jest w Polsce realizowanych od dawna lub nie dotyczy Polski jako kraju, w którym nie ma już praktycznie lasów pierwotnych i problemów społecznych związanych z tubylcami od tych siedlisk uzależnionymi. Zajmiemy się więc skrótowo tymi zapisami deklaracji, których realizacja w Polsce może budzić wątpliwości.

W punkcie 2 zasad i zaleceń mowa jest o zapewnieniu pewnych i dokładnych oraz terminowych informacji o lasach i ekosystemach leśnych, mających znaczenie dla pogłębienia wiedzy społeczeństwa. Dalej mowa jest o tym, że rządy powinny stwarzać warunki do udziału zainteresowanych grup (także organizacji pozarządowych i osób prywatnych) w opracowywaniu, wdrażaniu i planowaniu polityki leśnej.

Niestety, zapisy te nie są w Polsce realizowane. Przekazywanie społeczeństwu wiedzy o lesie napotyka na fundamentalną przeszkodę, którą jest konflikt między leśnictwem i przyrodnikami. W Polsce mamy do czynienia z sytuacją, gdzie Lasy Państwowe – posiadające dużą bazę, środki i krajową strukturę angażują się w edukację ekologiczną będącą swoistą konkurencją dla edukacji ekologicznej prowadzonej przez przyrodników. Paradoxem tej sytuacji jest, że obie strony konfliktu podlegają temu samemu ministerstwu i deklarują te same lub zbliżone cele. Jaką wiedzę ma wynieść społeczeństwo z tak sprzecznych informacji? Przykładowo, w najstarszym lesie nizinnym Europy – Puszczy Białowieskiej przyrodnicy, podpierając się wynikami badań naukowych, głoszą iż kornik drukarz nie zagraża lasowi, bo jest elementem naturalnej dynamiki, a w tym samym czasie leśnicy, podpierając się swoimi badaniami i szczegółowymi przepisami, twierdzą, że jest poważnym zagrożeniem i występują o zgodę ministerstwa na wycinanie nawet najstarszych drzew w rezerwatach zaatakowanych przez kornika? Społeczeństwo dostaje informacje wykluczające się nawzajem. Las w oczach leśników jest czymś innym niż las w oczach przyrodników. Puszcza Białowieska została wyłączona z obszaru międzynarodowej certyfikacji w systemie FSC przyznanej Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Białymstoku, bo trwający tam konflikt i różnice w poglądach nie spełniają warunków certyfikacji. Brakuje również rzetelnej informacji o zagrożeniu lasów. Jak słusznie zauważyli leśnicy z Akademii Rolniczej w Poznaniu "uświadomienie istnienia globalnego zagrożenia lasów jest niezbędne, aby uzyskać zgodę społeczną na ograniczenia z bezpośredniego korzystania z lasów i na nowe rozwiązania prawne" ("Leśnictwo proekologiczne", Poznań 1999).

Podobnie źle dzieje się w kwestii udziału społecznego w kształtowaniu polityki leśnej. Co prawda uregulowania prawne zakładają udział przedstawicieli społeczeństwa w programach ochrony przyrody, planach urządzenia lasu, radach leśnych kompleksów promocyjnych itp., ale w praktyce trudno mówić o jakimkolwiek udziale społecznym w polityce leśnej. Po pierwsze

nawet tak wyspecjalizowane organizacje jak Lubuski Klub Przyrodników, Klub Salamandra, Towarzystwo Ochrony Puszczy Białowieskiej, czy białowieskie biuro największej na świecie organizacji ekologicznej WWF nie są partnerami przy ustalaniu planów lub ich uwagi bywają pomijane. Po drugie język resortu leśnictwa jest hermetyczny i niezrozumiały dla przeciętnych przedstawicieli społecznych środowisk zainteresowanych lasem. Dostępność do dokumentów programów ochrony przyrody w nadleśnictwach jest znikoma, większość map i informacji nie jest dostępnych (wystarczy pretekst o potrzebie zachowania w tajemnicy miejsc gniazdowania ginących gatunków, by nie udzielić informacji), a podczas najważniejszych dla polityki leśnej techniczno – gospodarczych spotkań komisji przedstawiciele pozarządowych środowisk nie są reprezentowani lub nie mają wpływu na podejmowane decyzje. Do komisji programów ochrony przyrody w nadleśnictwach powinni, zgodnie z instrukcją, być powoływani również pracownicy nauki, przedstawiciele stowarzyszeń i organizacji ekologicznych oraz terenowe biura planowania przestrzennego. Niestety, często tak się nie dzieje. Przykładów dostarczają właśnie obszary konfliktowe, czyli te, gdzie mamy do czynienia z zachowaniem przyrody o najwyższej wartości jak Puszcza Białowieska, lasy Pogórza Przemyskiego, czy lasy beskidzkie. Zarówno w radach tzw. Leśnych Kompleksów Promocyjnych, jak i w komisjach programów ochrony przyrody brakuje przedstawicieli przyrodników, którzy reprezentują inny niż gospodarczy punkt widzenia. W przypadku LKP Lasów Birczańskich (obszar projektowanego Turnickiego Parku Narodowego) naukowcy – autorzy projektu parku – odmówili udziału w radzie LKP, gdyż nie chcieli legitymizować polityki, z którą się nie zgadzają. Lasy Państwowe są natomiast głównym przeciwnikiem w powoływaniu nowych lub powiększaniu istniejących parków narodowych. A trzeba pamiętać, że powierzchnia parków narodowych w Polsce jest wyjątkowo mała. W Europie średni park narodowy ma powierzchnię około 50 tys. ha. W Polsce jedynie Biebrzański Park Narodowy (a więc park nieleśny) przekracza tę powierzchnię; najcenniejszy

przyrodniczo w Europie Białowieski PN liczy zaledwie 10,5 tys. ha a pozostałe 52,5 tys. ha to – jeśli wyliczyć rozrzucone rezerwy – zwykły las gospodarczy.

Gdyby Lasy Państwowe chciały zrealizować tylko podstawowe zasady wiążące się z przyznaniem certyfikacji w systemie FSC, musiałyby konsultować gospodarkę z pozarządowymi organizacjami i lokalnymi społecznościami, używać zrozumiałego dla wszystkich języka i zapraszać przedstawicieli tych organizacji na spotkania, podczas których ustala się gospodarkę leśną. Przede wszystkim jednak należałoby zacząć trudny dialog między przyrodnikami i leśnikami, a programy edukacyjne w resorcie leśnictwa musiałyby ulec zmianie pod kątem przyrodniczym, by stopniowo likwidować odmienne poglądy na las i gospodarkę. Postulat używania języka powszechnie zrozumiałego (o czym mowa w szczegółowych wytycznych różnych dokumentów powstałych po Deklaracji w Rio) nie może się oczywiście sprowadzać do zastąpienia źle brzmiącego terminu "zrąb" na brzmiący pozytywnie: "przebudowa drzewostanu".

Pozytywną próbą realizacji zasad i zaleceń deklaracji było powołanie przez Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych tzw. "Forum Leśnego". Do Forum zaproszono przedstawicieli społecznych organizacji i środowisk. Niestety, po zmianie rządu forum przestało istnieć, zresztą podczas kilku spotkań jakie się odbyły uczestnicy skarżyli się na fasadowość tej inicjatywy.

Nie jest realizowana międzynarodowa współpraca w zakresie leśnictwa, która – zgodnie z deklaracją – powinna opierać się na istniejących już organizacjach. Pozarządowe organizacje z Polski, Czech, Słowacji, Ukrainy już dawno temu podjęły współpracę i zawiązały międzynarodową koalicję dla lasów (w dniach 14 – 16 kwietnia 2000 roku w Brnie, w Republice Czeskiej, miało miejsce spotkanie przedstawicieli różnych pozarządowych organizacji, występujących jako Koalicja na rzecz Lasów). Nie ma jednak żadnego powiązania między tymi inicjatywami a państwową gospodarką leśną w tych krajach. Zabrakło również forum dla wymiany poglądów między koalicjantami i gospodarzami lasów.



Wskazania deklaracji dotyczące praw i kultury lokalnych społeczności są zapisem nie odnoszącym się do polskich uwarunkowań, chodzi tu o wyjście naprzeciw postulatam takich organizacji jak Rainforest Action Network (broniących pierwotnych lasów deszczowych), zwracających uwagę na gwałcenie praw tubylczej ludności, której życie związane jest z zachowaniem ekosystemów leśnych (np. plemiona Penan w Malezji). W Polsce mamy natomiast do czynienia z konfliktem między lokalnymi samorządami a oczekiwaniami społecznymi w skali krajowej lub międzynarodowej i przyrodniczymi planami ochrony przyrody. Niestety, konflikty te są wynikiem braku realizacji polityki ekologicznej państwa, co prowadzi do ulegania lokalnych decydentów interesom Lasów Państwowych i przemysłu drzewnego. Przykładu dostarczają nieudane starania o powołanie Turnickiego Parku Narodowego na obszarze Pogórza Przemyskiego. Inicjatywa ta wyszła od ministra środowiska i spotkała się z akceptacją władz wojewódzkich, a nawet gminnych (park spotkał się z poparciem gminy Fredropol). Jednak podjęte przez lobby leśnicze i producentów mebli działania przeciwko powołaniu parku zakończyły się sukcesem. Park nie został utworzony a lokalne społeczności zostały zastraszone, by nie występowały na rzecz utworzenia parku. Lasy Państwowe powołały kolejny Leśny Kompleks Promocyjny, który miał służyć promowaniu idei, że nie potrzeba tworzyć nowych obszarów chronionych.

Punkt piąty zasad i zaleceń deklaracji mówi o wspieraniu tożsamości lokalnych społeczeństw i zapewnieniu im możliwości korzystania z lasu. Ten antropocentryczny postulat jest w pełni realizowany w polityce leśnej Polski. Aczkolwiek nie mamy w kraju do czynienia ze społecznościami historycznie związanymi z lasem (jak afrykańscy Pigmeje, amerykańscy Yononani czy azjatyccy Penan), to jednak interesy lokalnych społeczności (gmin, na obszarach których występują leśne tereny) są zabezpieczone nową wersją ustawy o ochronie przyrody, która nie zezwala na tworzenie parków narodowych bez zgody lokalnych samorządów. Zapis ten obowiązujący od 2001 roku spotkał się z ostrą krytyką ze strony środo-

wisk przyrodniczych (np. apel prof. Ludwika Tomiałojcia), gdyż lokalny interes gminny ustawa wyżej od interesu krajowego czy międzynarodowego, co nie było intencją deklaracji o lasach.

Polityka państwa zapewnia realizację postulatu zaspokajania lokalnych potrzeb energetycznych i innych polegających na korzystaniu z dóbr leśnych. W modelowym dla polityki leśnej, oficjalnym dokumencie zwanym "Kontrakt dla Puszczy Białowieskiej", wydanym przez ministerstwo środowiska w 1998 roku zapewnia się, że społeczność lokalna będzie mogła korzystać z wszystkich tych dóbr także po objęciu Puszczy Białowieskiej parkiem narodowym. Niestety, cele kontraktu nie zostały zrealizowane a resort leśnictwa prowadził wśród lokalnych społeczności kampanię informującą, że zapewnienia ministerstwa są nieprawdziwe. Po wydaniu ponad 30 milionów złotych na studia, prace badawcze i inwestycje związane z objęciem puszczy parkiem narodowym rząd wycofał się z programu. Pomimo żądań ze strony Państwowej Rady Ochrony Przyrody, Komitetu Ochrony Przyrody PAN, b. Rady Ekologicznej przy prezydencie RP, żądań wszystkich liczących się w Polsce organizacji ekologicznych, nacisków z całego świata i powszechnej woli społecznej wyrażonej w sondzie telewizyjnej – Puszcza Białowieska, (najcenniejszy przyrodniczo las nizinny Europy i kulturowy symbol Polski), nie została objęta parkiem narodowym. Rząd RP tak długo zwlekał z podjęciem decyzji tolerując jednocześnie antykampanię prowadzoną przez resort leśnictwa, aż uchwalono wersję ustawy o ochronie przyrody uzależniającą powołanie parku narodowego od zgody samorządów, a samorządy są przeciwko parkowi. Ważnym elementem Deklaracji o Ochronie Lasów jest stwierdzenie, że polityka poszczególnych państw dotycząca zarządzania lasami, ich ochrony i rozwoju powinna zapewniać ochronę ważnych ekologicznie i unikalnych fragmentów przyrody, w tym lasów pierwotnych, starodrzewi, lasów mających znaczenie kulturowe itp. Powyższy przykład jawnie pokazuje, że ten warunek nie jest w Polsce spełniony.

Punkt szósty deklaracji mówi m.in. o potrzebie oceny pozagospodarczych dóbr i korzyści uzyski-

wanych z lasów. Niestety, nie przeprowadzono w Polsce żadnych analiz i ocen tego rodzaju dóbr. Zaspokajanie korzyści społecznych w sferze psychicznej, poczuciu piękna itp. choć występuje w zapisach ustaw i rozporządzeń, to w praktyce nie jest w ogóle brane pod uwagę (turystom, którzy narzekają, że nie po to przyjechali do Puszczy Białowieskiej, by oglądać wycinane świerki w rezerwacie krajobrazowym tłumaczy się, że na pierwszym miejscu musi być dbanie o stan sanitarny lasu – a więc względy gospodarcze przed wartościami pozagospodarczymi). Natomiast postulat, by docenić i zwiększyć rolę plantacji leśnych i dzięki nim zmniejszyć presję na lasy pierwotne nie został zrealizowany. Pomimo dużych zasobów drewna w lasach wtórnych wokół Puszczy Białowieskiej (raport inż. Bolesława Bielickiego wykonany na zlecenie WWF w 2002 r.) główny nacisk kładziono na ingerencję w jej lasy, zniesienie moratorium na cięcie stuletnich drzew i drzewostanów. Stosowano przy tym argumenty ekonomiczne o np. marnowaniu się surowca na pniu.

Punkt ósmy deklaracji mówi o potrzebie podjęcia wysiłków zmierzających do tworzenia nowych zalesień oraz ochrony lasów. Od stycznia 2002 obowiązuje w Polsce "Ustawa o przeznaczeniu gruntów rolnych do zalesienia" (DZ.U. 73 z dnia 18 lipca 2001), która uruchamia system długoletniego gratyfikowania właścicieli gruntów rolniczych za nasadzenia drzew. Teoretycznie jest ona realizacją wskazania deklaracji, w praktyce jednak wielu przyrodników obawia się, że ustawa może spowodować degradację ekosystemów. Tereny do zalesiania wyznacza starosta, który nie musi się orientować w zasadach ekologii. Przyrodnicy biją na alarm, że doliny rzeczne, podmokłe łąki i pastwiska, górskie polany, to wszystko bezcenne, zanikające w Europie ekosystemy, które łatwo można zniszczyć obsadzając plantacją drzewek dostarczonych z nadleśnictwa. W Polsce mamy więc do czynienia po raz kolejny z chęcią podjęcia działań gospodarczych (zalesianie) – bez odpowiedniego przygotowania i rozeznania przyrodniczego; a zarazem zupełnym brakiem zainteresowania drugim aspektem postulatów deklaracji: ochrony lasów. W punkcie ósmym deklaracji mowa jest jednoznacznie, że gospodarowanie lasami musi się

opierać na prawidłowych rozeznaniach środowiskowych. Oznacza to, że wszelkie programy powinny być weryfikowane przez przyrodników – osoby kompetentne do ustalenia zgodności gatunków z siedliskiem. Postulat ten nie został zrealizowany w ustawie, a pozostawianie decyzji w rękach starosty wydaje się lekkomyślne.

Nie udało się wprowadzić zasady włączania kosztów i zysków środowiskowych do mechanizmów rynkowych w Polsce. Zasada ta miała służyć ochronie lasów i zachowaniu substancji leśnej. Jedynym jej aspektem w Polsce jest otrzymywanie certyfikacji w systemie FSC przez kolejne Regionalne Dyrekcje Lasów Państwowych. Niestety, żaden z mechanizmów zakładanych jako monitoring procesu FSC w Polsce nie działa. Funkcjonujący na świecie przewodnik jak kontrolować FSC (wydany przez Greenpeace International) w Polsce nie jest dostępny, a organizacje społeczne czują się bezradne wobec problemów związanych z udziałem w certyfikacji. WWF (World Wildlife Fund) podjął się próby stworzenia polskiej normy FSC, lecz dotychczas nie udało się jej utworzyć. Społeczną próbą oddziaływania na politykę i gospodarkę leśną było opublikowanie w 2000 roku Polskiej Karty Lasu, stworzonej przez grupę kilkunastu działaczy ekologicznych i przyrodników z całej Polski, która pozostała tylko w sferze życzeń jako ciekawostka dostępna na stronie internetowej.

Na koniec trzeba wspomnieć o lasach górskich. Stanowią one zaledwie kilka procent powierzchni leśnej (choć lesistość gór w Polsce jest dwukrotnie wyższa niż nizin) ale, odgrywają wielką rolę wodno- i glebochronną. Lasy górskie cechuje ogromne nagromadzenie bogactwa form życia na bardzo małej przestrzeni. Tutaj występuje też najwięcej gatunków endemicznych. Polska przyjęła Paneuropejską Strategię Różnorodności Biologicznej i Krajobrazowej, jako konsekwencję podpisania Konwencji o Ochronie Bioróżnorodności (1992), gdzie w punkcie poświęconym ekosystemom górskim wymaga się zintegrowania różnych sektorów i zwiększenia świadomości decydentów i społeczeństwa. Brak realizacji tych zapisów odnosi się także do Deklaracji o Ochronie Lasów. Drama-

tyczny stan lasów w polskich górach jest wynikiem złej gospodarki, postępującej fragmentacji, wylesień m.in. pod inwestycje narciarskie, wspierane różnymi deklaracjami polityków (idea zimowej olimpiady, tzw. rozwój turystyczny itp.).

Przyczyny obecnego stanu rzeczy i szanse na pełną realizację deklaracji

Deklaracja o Ochronie Lasów może się doczekać realizacji tylko wówczas jeśli spełnione zostaną dwa, wzajemnie zależne warunki:

1. W polityce państwa uzna się wartości ekologiczne za co najmniej równie wartościom gospodarczym.
2. Społeczeństwo będzie świadome roli lasów i stanie się rzecznikiem polityki proekologicznej.

Jak pisaliśmy wcześniej, w Polsce prawo sformułowane jest w taki sposób, że nic nie stoi na przeszkodzie, by w pełni realizować wskazania Deklaracji o Ochronie Lasów. Natomiast dzisiejszy rynek drzewny z wszystkimi jego fluktuacjami i tradycyjne "gospodarskie" podejście do lasu są stawiane ponad wartościami ekologicznymi. Wszelkie funkcje ochronne i społeczne postulowane w deklaracji nie pasują do gospodarki rynkowej, która oczekuje od Lasów Państwowych bilansu i zysków. Prawdziwym wyzwaniem jest znalezienie metod finansowania tych wszystkich funkcji lasu, które nie przynoszą bezpośrednich zysków. Innym wyzwaniem jest partnerskie traktowanie środowisk przyrodniczych. Dopiero wówczas będzie można mówić o realizacji wszystkich funkcji lasu. Nie należy się dziwić, że leśnicy są prze-

ciwnikami parków narodowych, skoro zatrudnieni nawet na wyższych funkcjach w parku będą zarabiali mniej niż pracując "w produkcji".

Ministerstwo Środowiska tradycyjnie jest w Polsce obsadzone ludźmi o wykształceniu leśnym, a nie przyrodniczym. Leśnicy stanowią silną grupę społeczną, zarządzającą 1/3 powierzchni kraju, dobrze zorganizowaną, o długiej tradycji, wiedzy i fachowym przygotowaniu do gospodarki lasami. Przyrodnicy, niezainteresowani gospodarczym aspektem lasów, są niewygodnymi krytykami różnych działań resortu leśnictwa. Co więcej, to środowisko leśników ma dzisiaj możliwości prowadzenia szerokiej edukacji we własnych ośrodkach, dostęp do mediów, własne czasopisma, wpływy polityczne itp. Realizacja deklaracji wymaga więc dalszego przystosowywania środowisk leśniczych do pełnienia roli wykraczającej poza gospodarczą. Byłoby to możliwe tylko przy szerokiej i partnerskiej współpracy z ruchem pozarządowym i we współpracy ze środowiskami przyrodników.

Jakkolwiek demokracja jest jedynym znanym nam systemem społecznym gwarantującym możliwie szerokie prawa uczestnictwa w życiu publicznym, to jednak problemy ekologiczne wymagają dodatkowo perspektywy biocentrycznej. Tę rolę może i powinno spełniać państwo. Realizacja Deklaracji o Ochronie Lasów będzie zależała od współpracy leśników z przyrodnikami (dopóki ministerstwo będzie łączyło aspekt eksploatacji z aspektem ochrony niezbędne jest zbudowanie resortu środowiska w oparciu o fachowców z obu branż, a nie z przewagą jednej). Konieczna jest również szeroka, przyrodnicza edukacji o lesie (nie tylko z punktu widzenia gospodarki leśnej) i zaktywizowanie społecznego ruchu na rzecz lasów.

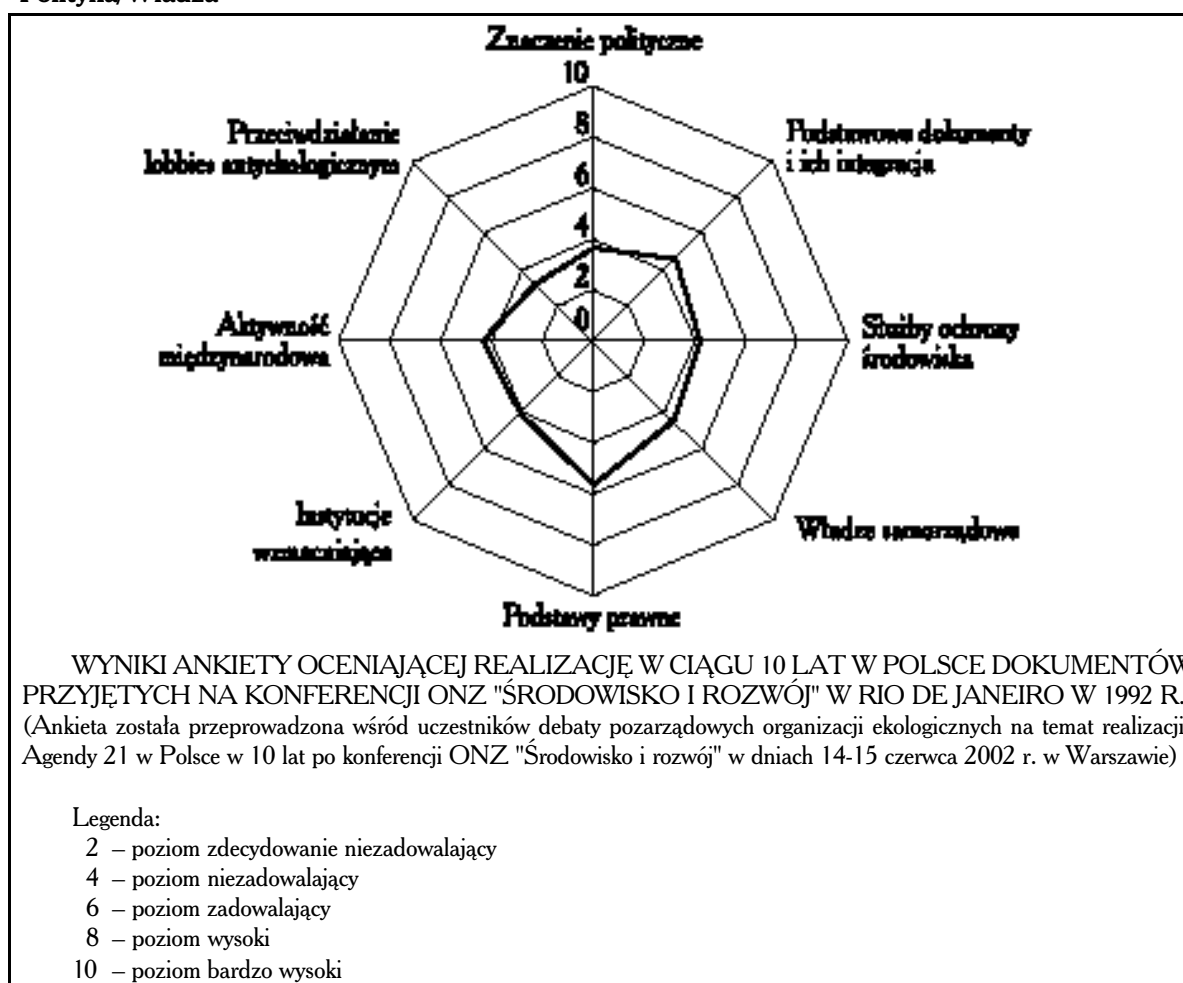


## CZĘŚĆ II

# OCENA REALIZACJI AGENDY 21 W POLSCE

### 2.1. POLITYKA/WŁADZA

Wykres 3: Kompas – przedstawiający ocenę poziomu realizacji Agendy 21 w Polsce w kategorii "Polityka/Władza"



### 2.1.1. Znaczenie polityczne

1. Okres dziesięciu lat od czasu konferencji w Rio nie zaowocował powstaniem w Polsce partii ekologicznej lub partii o zbliżonym programie, która miałaby znaczenie polityczne. Mimo podejmowania prób w tym kierunku żadna nie skończyła się nawet minimalnym sukcesem. Natomiast przynajmniej w ramach trzech partii podejmowane były próby stworzenia wewnętrznego lobby ekologicznego. Miało to miejsce w Unii Wolności, Unii Pracy i Sojuszu Lewicy Demokratycznej. Działania te jednak miały znikome znaczenie, nie przyczyniały się do istotnej zmiany oblicza tych partii. Najbardziej aktywną grupę stanowiło Forum Ekologiczne Unii Wolności, które starało się zajmować stanowisko w ważnych sprawach ekologicznych, a także inicjować różne działania im służące, łącznie z wydawaniem biuletynu "Zielona Alternatywa". Członkowie tego forum przez kontakty personalne byli w pewnym stopniu powiązani z ruchem ekologicznym. Programy polityczne liczących się partii nie zajmowały się szeroko rozumianymi zagadnieniami ekologicznym, w zdecydowanej swej większości kwitując tę problematykę potrzebą tradycyjnej ochrony środowiska. Jedynie w wyborach w 1997 grupa liderów organizacji ekologicznych podjęła próbę współpracy z Unią Wolności, co znalazło swoje odbicie w programie wyborczym tej partii. Jednak ten mariaż nie przyczynił się do wzmocnienia zagadnień ekologicznych w działaniach rządu. Unia Wolności mimo wcześniejszych obietnic oddała tekę ministra środowiska swojemu koalicjantowi tzn. Akcji Wyborczej Solidarność. Przed wyborami w roku 2001 także Sojusz Lewicy Demokratycznej zaktywizował się organizując spotkania działaczy ekologicznych nie tylko związanych z tą partią.

2. Od obrad Okrągłego Stołu w 1989 r., przyjęcia Polityki ekologicznej państwa w 1991, a następnie Konferencji w Rio w 1992 r. problematyka ekologiczna nie stanowiła istotnego zainteresowania partii politycznych. Początek lat dziewięćdziesiątych można przyjąć za cezurę czasową politycznego znaczenia ochrony środowiska wywodzą-

cego się z działań opozycyjnych poprzedniego okresu. Początek transformacji i głębokie przemiany gospodarcze i społeczne spowodowały znaczący spadek zainteresowania politycznego ochroną środowiska. Sytuacja taka wyniknęła przede wszystkim z małego zainteresowania tą problematyką wśród wyborców oraz powolnym przebijaniem się koncepcji zrównoważonego rozwoju na arenie międzynarodowej. Brak było odważnych polityków, którzy nie tylko sformułowaliby program proekologiczny, ale także umieli przekonać potencjalnych wyborców, że leży on w ich istotnym i wspólnym z następnymi pokoleniami interesie. Pewnym wyłomem w tym spadającym znaczeniu politycznym ekorozwoju był okres negocjowania z UE obszaru środowisko, który uznano za drugi co do trudności po rolnictwie. Jednak po zamknięciu tych negocjacji pod koniec 2001 r. sytuacja wróciła do stanu poprzedniego. Potwierdzeniem faktu niskiego znaczenia tematyki środowiskowej w działaniach politycznych są wyniki prowadzonych od 1992 r. przez Instytut na rzecz Ekorozwoju ogólnopolskich badań socjologicznych, co do ważności zagrożeń cywilizacyjnych. Na początku lat 90 spośród dziesięciu możliwych, zagrożenie związane z zatruciem środowiska plasowało się w pierwszej dwójce na równi z obawami przed AIDS i przestępczością. W roku 2000 zagrożenia związane z zanieczyszczeniem środowiska spadły na miejsce piąte, co też obrazuje zainteresowanie wyborców<sup>24</sup>. Innym faktem są częste próby podejmowania przez ruch ekologiczny działań mających na celu polityczne wypromowanie jego racji. Próby jak do tej pory są nieudane, ale sam fakt odczuwania przez ruch takich potrzeb świadczy o barierze politycznej dla idei ekorozwoju w naszym kraju.

3. Natomiast dostrzegalna jest zmiana w retoryce i coraz częściej używane jest określenie zrównoważony rozwój, hasło to także częściej pojawia się w dokumentach oficjalnych. Bardzo ważnym faktem stało się przyjęcie w 1997 r. w Konstytucji w art. 5 zapisu o konieczności ochrony środowiska przez Państwo zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. W nowelizacji ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska pojawiła się definicja zrównoważonego

<sup>24</sup> T. Burger. "Świadomość ekologiczna społeczeństwa polskiego u progu XXI wieku". Instytut na rzecz Ekorozwoju. Raport 1/2000. Warszawa 2000.

rozwoju, która została także zawarta w nowo przyjętej ustawie Prawo Ochrony Środowiska. Brzmi ona – przez zrównoważony rozwój rozumie się taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń.

4. Jednak praktyczna implementacja tego określenia jest zdecydowanie ograniczona. Jeszcze bardzo mało osób i instytucji traktuje zrównoważony rozwój (ekorozwój) tak jak zostało to przedstawione w raporcie przygotowanym przez polskie, pozarządowe organizacje ekologiczne na światową konferencję w Rio de Janeiro<sup>25</sup>. "Ekorozwój jest tam, gdzie ludzie przewidują ograniczenia, związane ze skończonością Planety i niezależnym od człowieka rytmem przyrody (...). Jest to strategia osiągania godnego życia w ramach tego, co jest fizycznie i biologicznie możliwe. Gwarantuje ona zaspokajanie podstawowych potrzeb obecnego i przyszłych pokoleń zachowując jednocześnie trwałość funkcjonowania środowiska przyrodniczego oraz naturalną różnorodność, zarówno gatunków jak i ekosystemów".

#### 2.1.2. Podstawowe dokumenty strategiczne i ich integracja

1. Strategiczne cele zrównoważonego rozwoju Polski w latach 1992-2002 wynikały w dużym stopniu ze stanu środowiska odziedziczonego z okresu gospodarki planowej, a sposób i zakres ich wdrażania był podporządkowany realizacji celów i priorytetów transformacji, budowie podstaw gospodarki rynkowej oraz zmian systemowym w różnych dziedzinach życia i działalności ekonomicznej. W drugiej połowie lat 90. na dobór i sposób realizacji celów ekologicznych istotny wpływ wywarły przygotowania do włączenia gospodarki Polski do Unii Europejskiej.

2. Niezależnie od oceny skutków polityki ekologicznej w okresie transformacji, która często jest dość krytyczna, należy stwierdzić, że cele tej polityki były formułowane w sposób ostrożny i wyważony. W pierwszej połowie lat 90. skupiono się na usunięciu najbardziej szkodliwych, zagrażających zdrowiu i życiu ludności zanieczyszczeń. Celem średnioterminowym było zahamowanie postępującej degradacji środowiska. W drugiej połowie lat 90. politykę ekologiczną i jej cele zaczęto w większym stopniu kształtować pod wpływem uwarunkowań zewnętrznych: zagrożeń globalnych oraz wymagań stawianych przez Unię Europejską przyszłym członkom w zakresie dostosowań instytucjonalnych, organizacyjnych i wdrożeniowych, dotyczących prawa oraz regulacji środowiskowych, a także w dziedzinach pokrewnych (infrastruktura komunalna, planowanie regionalne, gospodarka wodno-ściekowa i energetyczna). Zobowiązania wynikające z tych uwarunkowań były sukcesywnie włączane do strategicznych dokumentów polityki ekologicznej, jak i bezpośrednio do ustaw oraz mechanizmów administracyjnych regulujących sferę ochrony środowiska i mających wpływ na tę sferę.

3. Polityka ekologiczna w Polsce w okresie transformacji została określona w trzech podstawowych dokumentach: "Polityce Ekologicznej Państwa" (PEP) z 1990 r., "Programie Wykonawczym do Polityki Ekologicznej Państwa do 2000 roku" z 1994 r., oraz "II Polityce Ekologicznej Państwa" (IIPEP) z 2000 r. Pomimo wielu mankamentów polityki ekologicznej<sup>26</sup> należy jednoznacznie stwierdzić, że w latach 1992-2002 udało się wypracować i wprowadzić w życie wiele mechanizmów, instrumentów i regulacji, które sprawdziły się w trudnych uwarunkowaniach, jakie stworzyła polityka makroekonomiczna, polityka fiskalna, polityka zmian systemowych dla realizacji priorytetów, celów i zadań polityki ekologicznej.

4. Z punktu widzenia kryteriów zrównoważonego rozwoju politykę ekologiczną w okresie transformacji można ocenić jako niezbyt skuteczną. W dużej mierze przyczyniło się do tego zbyt słabe

<sup>25</sup> "Raport ruchów ekologicznych" Brazylia '92" (Świat i Polska). Instytut na rzecz Ekorozwoju. Warszawa 1992.

<sup>26</sup> W. Stodulski. "10 lat transformacji w Polsce - ochrona środowiska. Diagnoza stanu środowiska i realizacji "Polityki ekologicznej państwa". Instytut na rzecz Ekorozwoju. Raport 1/99. Warszawa 1999.

tempo zmian strukturalnych, polegających m.in. na ograniczeniu potencjału wytwórczego gałęzi szczególnie uciążliwych dla środowiska, energo-, wodo- i zasobochłonnych. Przemysł szczególnie uciążliwy dla środowiska nadal zajmuje czołowe miejsce w strukturze produkcji i sprzedaży w Polsce, nadal istnieją miejsca jego koncentracji w kilku regionach geograficznych i nadal w ogromnej większości pozostaje własnością państwa, co ogranicza możliwości finansowania jego proekologicznej restrukturyzacji z funduszy pozabudżetowych.

### 2.1.3. Służby ochrony środowiska

9. W okresie ostatnich kilkunastu lat nastąpiły zasadnicze zmiany w systemie służb ochrony środowiska. Wynikają one nie tylko z procesu poszerzania prawa, zwłaszcza w związku z akcesją do UE, ale także ze zmian w podziale administracyjnym kraju oraz z powstania władz samorządowych i to na trzech szczeblach. Generalnie należy stwierdzić, że wielkość i poziom profesjonalizmu służb ochrony środowiska nie nadąża za tymi zmianami. Kadrowo są one zdecydowanie za słabe, brak jest systematycznych szkoleń przygotowujących do wprowadzenia nowych regulacji prawnych, często także brak takich szkoleń po ich wprowadzeniu. Główny inicjator i twórca zmian w systemie prawnym – Minister Środowiska i jego urząd – nie posiadają skutecznego systemu szkolenia i doskonalenia kadr ochrony środowiska, co w dużej mierze wynika z braków środków i kadr do realizacji tego zadania, kluczowego z punktu widzenia przyszłej implementacji. Służby, zwłaszcza na niższych szczeblach administracji publicznej, nie są przygotowane do bycia partnerem w różnych procesach decyzyjnych w stosunku do podmiotów gospodarczych zwłaszcza dużych i posiadających silne zaplecze prawnicze. W szczególności dotyczy to przedsiębiorstw zagranicznych. Jednocześnie niski status, niskie płace i lokalne układy prowadzą do nadmiernej ilości zjawisk korupcyjnych.

10. Rozszerzenie pola działalności służb ochrony środowiska nie było i nie jest powiązane z możli-

wościami wdrażania prawa i egzekucji jego wykonywania. Na to nakłada się jeszcze permanentne opóźnienie w przygotowaniu aktów wykonawczych oraz brak spójności prawa wynikający głównie z nie przestrzegania procedur legislacyjnych oraz nadmierne go pośpiechu. Przykładami tego niech będą:

- Nie dotrzymanie standardów poziomu hałasu na wielu obszarach zwłaszcza miejskich w Polsce (wg PIOŚ 40% obywateli naszego kraju żyje w substandardzie hałasu);
- Nie dotrzymanie standardów emisji zanieczyszczeń powietrza zwłaszcza w centrach dużych miast;
- Brak możliwości wyegzekwowania nałożonych opłat czy kar ekologicznych od dużych zakładów będących własnością Skarbu Państwa (np. kopalnie węgla kamiennego za odprowadzanie wód zasolonych);
- Tysiące dzikich wysypisk, na których nielegalnie składowane są odpady;
- Wysoki udział wód o złym stanie sanitarnym lub o stanie niepewnym w wodzie do picia (7,0% takich wód w wodociągach miejskich do ponad 70% w studniach przydomowych).
- Brak przepisów wykonawczych do nowych aktów prawnych dotyczących genetycznie zmodyfikowanych organizmów oraz gospodarki odpadami.
- Brak wypracowanych procedur i przeszkolonego personelu do udzielania informacji oraz organizowania udziału społecznego, co wynika z ustawy Prawo Ochrony Środowiska.

11. Według badań socjologicznych w latach 1992-2000 skuteczność różnych organów władzy w zakresie ochrony środowiska oceniana jest przez respondentów bardzo nisko, choć w omawianym okresie powoli rośnie. Sejm i rząd w roku 1992 wg ponad 3/4 respondentów oceniane były jako mało lub bardzo mało skuteczne. W roku 2000 odsetek tych ocen wyniósł trochę poniżej 2/3. Działania urzędu wojewody oceniano jako mało lub bardzo mało skuteczne w odpowiednich latach 2/3 a następnie trochę ponad połowę respondentów. Wartości te dla gmin wynosiły odpowiednio 2/3 i równo połowa.<sup>27</sup> W gminach poziom wykształcenia kadr

<sup>27</sup> T. Burger. "Świadomość ekologiczna społeczeństwa polskiego u progu XXI w.". Instytut na rzecz Ekorozwoju. Raport 1/2000. Warszawa listopad 2000.



jest zdecydowanie niewystarczający, 43% posiada wyższe wykształcenie, a tylko w 1/3 posiadane wykształcenie związane jest z ochroną środowiska. Jednocześnie tylko w 12% gmin pracownicy zajmujący się ochroną środowiska zajmują się jedynie tym zagadnieniem, reszta posiada inne, czasami bardziej podstawowe zajęcia. W ponad 42% gmin ochrona środowiska łączona jest z nadzorem inwestycyjnym, gospodarką komunalną i mieszkaniową. Według pracowników gmin czują oni brak wiedzy i umiejętności w wielu podstawowych dziedzinach decydujących o sprawności funkcjonowania służb ochrony środowiska. Przede wszystkim dotyczy to:

- Umiejętności opracowywania wniosków o dotację – ponad 40%,
- Prowadzenia edukacji ekologicznej dla dorosłych – ponad 35%,
- Znajomości przepisów – ponad 34%
- Prowadzenia dialogu ze społecznością – ponad 33%;
- Wyboru odpowiedniej technologii – prawie 32%,
- Sporządzania analiz ekonomicznych – ponad 28%

Ciekawym jest to, że tylko w 13% gmin pracownicy nie byli na żadnym szkoleniu, w większości zaś odbywali szkolenia nawet po kilkanaście razy. Jednak głównie, bo aż w 56% szkolenia dotyczyły odpadów, zaś w zakresie ustawodawstwa, które znalazło się na drugim miejscu, odbyło się tylko 23% szkoleń. Charakterystyczne jest to, że według pracowników gmin odpowiedzialnych za ochronę środowiska czują oni potrzebę szkoleń przede wszystkim w zakresie pozyskiwania środków UE i prawodawstwa Polski i UE.<sup>28</sup>

12. Ważnym instrumentem w rękach służb ochrony środowiska jest system ocen oddziaływania na środowisko. W okresie 1992-2002 nastąpił niewątpliwie jego rozwój, jednak na ile system ten przyczynił się do lepszego rozpoznawania skutków, trudno odpowiedzieć na to pytanie, gdyż nie prowadzono krajowego rejestru wykonanych ocen (wprowadziło to dopiero nowe prawo ochrony środowiska) jak też

nie przeprowadzono w sposób usystematyzowany kontroli na ile zapisane w raportach zalecenia znajdują swój wyraz we właściwych postanowieniach a następnie są wdrażane w trakcie realizacji danego przedsięwzięcia. Także instytucja analizy po zrealizowaniu przedsięwzięcia jest praktycznie nieobecna. Wrywkowe studia czy analizy pokazują dużą słabość służb ochrony środowiska w stosunku do inwestora, co prowadzi do dużej dowolności w interpretacji prawa czy nawet stwarza układ korupcyjny.

#### 2.1.4. Władze samorządowe

13. Lata dziewięćdziesiąte przyniosły odbudowanie i wzrost znaczenia samorządu nie tylko na poziomie gminy, ale także ostatnio na poziomie powiatu i województwa. Rewitalizację samorządności w Polsce należy ocenić pozytywnie z punktu widzenia ekorozwoju, gdyż przybliżenie gospodarki do środowiska oznacza możliwość lepszego uwzględniania warunków lokalnych oraz krótszą drogę od decyzji do podejmowanych działań i ewentualnego naprawiania zaistniałych nieprawidłowości znacznie szybciej niż w systemie zcentralizowanym. Jednocześnie samorządność to także szansa na bardziej efektywne gospodarowanie środkami finansowymi i rzeczowymi. Jednak możliwości te nie są i nie mogą być w pełni wykorzystywane, gdyż z jednej strony samorządy podlegają regułom gry politycznej tzn. wyborom raz na cztery lata (coś trzeba pokazać wyborcom, że działania w ciągu tego krótkiego okresu czasu przyniosły jakieś konkretne efekty, działania na dalszą perspektywę nie przekładają się na głosy wyborców), a z drugiej strony ilość zadań przekazanych samorządom jest znaczna, a udostępniane środki finansowe do ich realizacji coraz szczuplejsze. W konsekwencji wiele gmin stawiających na rozwój gospodarczy nie przykładają należytej wagi do jego równoważenia i zapewnienia trwałości rozwoju w dłuższym horyzoncie czasowym. Zdarzają się też przypadki silnego, degradującego zawłaszczania zasobów przyrody i działania na pograniczu korupcji w ich udostępnianiu.

<sup>28</sup> R. Kalbarczyk. "Problemy ochrony środowiska naturalnego gmin w Polsce u progu XXI". Polski Klub Ekologiczny Okręg Mazowiecki. Warszawa 2001.

14. Okres 10 lat od Szczytu Ziemi w Rio w bardzo małym stopniu wykorzystano do promocji zasad zrównoważonego rozwoju na poziomie lokalnym poprzez upowszechnienie podjętego zobowiązania opracowania do końca 1995 r. przez wszystkie kraje sygnatariuszy Agendy 21, dla wszystkich społeczności lokalnych tzw. Lokalnych Agend 21 (LA 21). Wg prof. Tadeusza Borysa w pierwszych latach po Szczycie Ziemi znajomość Agendy 21 przez władze lokalne nie przekraczała 5% wszystkich polskich gmin. Badania ankietowe dużej grupy gmin (1023 gminy południowej Polski, przy 23 % zwrotności ankiet) przeprowadzone na przełomie roku 1999/2000 wskazują, że sytuacja istotnie się poprawiła, choć nadal większości (około 70%) gmin zasady i idee LA-21 są nieznanymi, ale już ponad 30% zna Agendę, w tym dwie trzecie tych gmin (ponad 22%) ją realizuje<sup>29</sup>. Mimo tej widocznej poprawy, większość polskich samorządów dotychczas nie zetknęła się i nie zna LA 21. Winą za ten stan rzeczy trzeba przede wszystkim obarczyć administrację ochrony środowiska i to zarówno szczebla centralnego jak i wojewódzkiego (brak jakichkolwiek działań upowszechniających, zwłaszcza zaraz po konferencji w Rio) jak i pozarządowe organizacje ekologiczne, które nie wykazały determinacji w upowszechnianiu tego zobowiązania. Przykładowo w Szwecji wszystkie gminy w terminie przygotowały swoje lokalne agendy. Istnieje jednak kilkadziesiąt gmin, których działania na rzecz ekorozwoju są godne upowszechniania. Działania te dotyczą zarówno sfery planowania, uspołeczniania procesów decyzyjnych czy też już konkretnego działania.

#### 2.1.5. Podstawy prawne

15. W okresie ostatnich 10 lat w Polsce dokonała się rewolucja pod względem ilości nowych lub zmodyfikowanych aktów prawnych dotyczących spraw ekologicznych. Dostosowanie polskiego prawa do nowych wymagań zarówno gospodarki rynkowej i systemu demokratycznego polegało na aktualizacji ustaw już funkcjonujących i weryfikacji ich skuteczności i adekwatności do nowych warunków

rynkowych. W ten sposób w latach 1990-1993 kilkakrotnie nowelizowano ustawę o ochronie i kształtowaniu środowiska, ustawę o planowaniu przestrzennym, ustawę o prawie budowlanym. Tam gdzie adaptacja starych ustaw nie była celowa lub niezbędne było wzmocnienie uregulowań prawnych w określonych dziedzinach wdrażano nowe ustawy i rozporządzenia, np.: ustawę o Państwowej Inspekcji Ochrony Środowiska (1991), rozporządzenie w sprawie ocen oddziaływania na środowisko (1991), ustawę o lasach (1991), ustawę o ochronie przyrody (1991), prawo geologiczne i górnicze (1994), ustawę o zagospodarowaniu przestrzennym (1994), Prawo Ochrony Środowiska (2001). Zarówno stare jak i nowe uregulowania prawne podlegały stałej aktualizacji i były weryfikowane w związku z pojawieniem się nowych uwarunkowań systemowych, instytucjonalnych, ekonomicznych i organizacyjnych.

16. O jakości prawa ekologicznego w Polsce decydowała i decyduje skuteczność jego wdrażania oraz egzekwowania. Prawo w Polsce w okresie transformacji było wdrażane z opóźnieniami, co skutkowało istnieniem istotnych luk ograniczających efekty polityki ekologicznej państwa (PEP) np. w zakresie egzekwowania w praktyce zasady zrównoważonego rozwoju, zasady "zanieczyszczający płaci", zasady likwidacji zanieczyszczeń "u źródła" ich powstawania, a także osłabieniem funkcjonowania PEP w sektorach gospodarki szczególnie ważnych dla jakości środowiska: energetyka, przemysł, transport, rolnictwo. W latach 1992-2002 nie zaktualizowano kwestii skuteczności legislacyjnej w wymienionych sektorach gospodarki, przez co osłabiono efektywność PEP w tych podstawowych dla jakości środowiska sektorach. Brak lub nieadekwatność rozwiązań prawnych regulujących te sektory gospodarki i dziedziny środowiska sprawiła, że priorytety PEP były tam respektowane w ograniczonym zakresie. Ponadto w dziedzinach tych nie w pełni skutecznie funkcjonował mechanizm opłat i kar ekologicznych, gdyż interesy resortowe i sektorowe uniemożliwiały stosowanie przejrzystych kryteriów udzielania pozwoleń i egzekwowania przepisów oraz regulacji ekologicznych.

<sup>29</sup> "Raport o stanie wdrażania Lokalnej Agendy 21 w gminach południowej Polski". Polski Klub Ekologiczny Koło Miejskie w Gliwicach i Szwedzko-Polskie Towarzystwo Ochrony Środowiska w Sztokholmie. Gliwice, marzec 2000.

17. Prawdziwym przełomem legislacyjnym w Polsce było przejmowanie prawa UE w dziedzinie ochrony środowiska i w dziedzinach z nim związanych. Proces przejmowania *acquis communautaire* rozpoczął się w 1998 r. po akceptacji przez Parlament Narodowej Strategii Integracji (NSI) oraz przyjęciu przez rząd Narodowego Programu Przygotowania do Członkostwa (NPPC). Uchwalenie i wejście w życie w 2001 r. ustawy "Prawo ochrony środowiska" stworzyło warunki do aktywizacji działań na rzecz zrównoważonego rozwoju w Polsce w nowej rynkowej rzeczywistości, choć ustawa ta przygotowywana i uchwalana w pośpiechu posiada wiele mankamentów, o czym świadczy konieczność już w roku 2002 uchwalenia ustawy tzw. "czyszczącej", poprawiającej to Prawo. Przykładowo w nowej ustawie nie znalazły się zapisy pozwalające w sposób bezpośredni uruchomić w Polsce handel pozwoleniami na emisję.

18. Nowe "Prawo ochrony środowiska" stanowi kolejny etap doskonalenia systemu prawnego i dostosowywania go do wymagań UE, precyzuje przepisy prawne odnoszące się do poszczególnych komponentów środowiska, rozszerza zakres regulacji o obszary i kwestie traktowane dotychczas drugorzędnie, wprowadza nową filozofię podejścia do ustalania i egzekwowania standardów jakości środowiska, wprowadza nowe i modyfikuje dotychczas stosowane instrumenty i rozwiązania prawno-instytucjonalne, poszerza i precyzuje podział kompetencji różnych organów oraz szczebli administracji w realizacji wymagań prawa środowiskowego, wyodrębnia i kodyfikuje funkcje polityki ekologicznej państwa jako dokumentu precyzującego priorytety i cele ekologiczne Polski, a także sposób ich osiągnięcia w okresie czteroletnim oraz kierunkowo w perspektywie kolejnych czterech lat (w układzie programów kroczących). "Prawo ochrony środowiska" wprowadza szereg innowacji w rozwiązaniach systemowych dotyczących poszczególnych komponentów środowiska. Wychodzą one naprzeciw postulatom administracji regionalnej i lokalnej, samorządów i pozarządowych organizacji ekologicznych, w istotny sposób decentralizujących podejmowanie decyzji o sprawach dotyczących środowiska naturalnego i poszerzających udział społeczny w procesach decyzyjnych.

## 2.1.6. Instytucje wzmacniające

19. Ważną rolę we wdrażaniu zasad ekorozwoju pełnią różnego rodzaju instytucje wspomagające, które, jeżeli sprawnie działają, przyczyniają się do poszerzenia grona organizacji i osób aktywnie uczestniczących w tym procesie. W omawianym okresie powstało wiele ważnych i interesujących instytucji wspomagających, ale zarazem, zwłaszcza w ostatnim okresie czasu, doszło do marazmu w ich funkcjonowaniu. Obok wielu istniejących organów doradczych powołano między innymi Komisję ds. Ocen Oddziaływania na Środowisko (ostatnio także wojewódzkie) czy Komitet ds. Ekorozwoju (dopiero w ponad dwa lata po konferencji w Rio), Komisję ds. Organizmów Modyfikowanych Genetycznie. Niestety trzeba stwierdzić, że wiele tych ciał działało słabo, a inne w ogóle nie działają, a część z nich uległo likwidacji. Powoduje to brak partnerstwa w realizacji ochrony środowiska i kontroli społecznej nad działaniami administracji.

20. Przykładowo, wyjątkowo słabo wypełnia swoje zadania Państwowa Rada Ochrony Środowiska, chociaż jej funkcjonowanie wymagane jest ustawowo. Do zakresu działania Rady należy opracowywanie dla ministra środowiska opinii w sprawach ochrony środowiska, a także przedstawianie propozycji i wniosków zmierzających do tworzenia warunków zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska oraz do zachowania lub poprawy jego stanu. Innym ciałem, które ewoluowało w omawianym okresie, był powołany w grudniu 1994 r. Komitet ds. Ekorozwoju, którego ranga była niska, a często zdarzało się, że oceniał dokumenty przyjęte wcześniej przez Radę Ministrów jak choćby dokument "Polityka transportowa państwa". Zmiana nazwy i umiejscowienia tego ciała w strukturze Rady Ministrów z nazwą Komitet Zrównoważonego Rozwoju i Polityki Regionalnej nie spowodowała żadnej jakościowej zmiany (komitet ten obecnie zlikwidowano). Co więcej zrównoważony rozwój był często kojarzony ze zrównoważonym rozwojem regionalnym w poszczególnych województwach, a nie z właściwym zapisem konstytucyjnym. Nie ma szczęścia do funkcjonowania Komitet Sterujący ds. Ochrony Klimatu, który powołano i zawieszono, ze względów formalnych. Innym przy-

kładem jest brak zapisanej w ustawie o organizmach zmodyfikowanych genetycznie liczebnej równowagi między członkami Komisji ds. Organizmów Modyfikowanych Genetycznie reprezentującymi genetykę i świat biotechnologii a innymi ekspertami w tym ds. środowiska i etyki. Inne organy doradcze działają lepiej, jak choćby Państwowa Rada Ochrony Przyrody, która stanowi przykład platformy do wymiany poglądów i prowadzenia konsultacji. Jednak generalnie ta forma zasięgania opinii społecznej, różnych grup interesów i udziału społecznego funkcjonuje wyjątkowo ułomnie.

### 2.1.7. Aktywność międzynarodowa

21. Polska stara się uczestniczyć we wszystkich istotnych inicjatywach międzynarodowych dotyczących zrównoważonego rozwoju. Przede wszystkim w tych, które odbywają się pod auspicjami ONZ lub dotyczą działalności w ramach kontaktów z UE lub krajami członkowskimi. Jednak przełożenie tej aktywności na forum krajowe jest dość słabe i nie przyczynia się w sposób zdecydowany do transferu doświadczeń i rozwiązań wprowadzanych w innych krajach. Dotyczy to zarówno administracji publicznej, świata nauki i pozarządowych organizacji. Brak jest systemu przekazywania tej wiedzy i informacji do szerokich kręgów. Wszystko bardziej zależy od cech indywidualnych osób uczestniczących w takich kontaktach międzynarodowych niż sformalizowanego transferu doświadczeń.

22. Polska jest członkiem OECD i ma szansę wejścia do UE w 2004 roku, czyli w sensie międzynarodowym zalicza się do państw rozwiniętych (dotyczy to także Konwencji Klimatycznej). Ta pozycja zobowiązuje i mimo trudności w transformacji z jednego systemu do drugiego wydaje się, że powinniśmy zaznaczyć nasze wsparcie dla krajów rozwijających się. Jednak występuje tu brak współpracy z krajami Południa, przy koncentracji na współpracy z krajami EKG ONZ zwłaszcza UE i sąsiadami. Nie chodzi tylko o barierę finansową, ale przede wszystkim o prawno-instytucjonalną.

23. Współpraca międzynarodowa dotycząca ekorozwoju dość często nie podlega konsultacjom

społecznym, a nawet informowanie o niej jest zdecydowanie skromne. Dobrymi przykładami były spotkania konsultacyjne przed kilkoma konferencjami stron Konwencji Klimatycznej czy niektóre spotkania dotyczące stanowiska negocjacyjnego z UE w obszarze środowiska, jak i próby spotkań bardziej o charakterze informacyjnym dotyczące WTO. Brak np. takiej współpracy przy przygotowywaniu materiału rządowego na konferencję w Johannesburgu.

### 2.1.8. Znaczenie lobby antyekologicznych

24 W Polsce istnieją poważne lobby gospodarczo-polityczne, które w zdecydowany sposób promują działania nie zgodne z zasadami ekorozwoju. Do nich należą przede wszystkim:

a. **Lobby węglowo-energetyczne.** Kopalnie węgla kamiennego i brunatnego oraz duże elektrownie czy elektrociepłownie i spółki dystrybucyjne są zainteresowane utrzymaniem w jak najwyższym stopniu dominującej roli węgla w polskiej energetyce oraz wzrostem wytwarzania energii. Działania tego lobby wyraźnie opóźniają: wprowadzanie zarządzania popytem na energię elektryczną czy ciepłą, wdrażanie na szeroką skalę programów oszczędnościowych, a możliwości pod tym względem są jeszcze b. duże, oraz szybki rozwój energetyki odnawialnej. Siłą tego lobby są powiązania polityczne pomiędzy właścicielem tzn. przede wszystkim Skarbem Państwa, kadrą zarządzającą i związkami zawodowymi (duża energetyka to silne związki zawodowe, energetyka rozproszona to znikoma rola związków zawodowych). Przykładami działania tego lobby niech będą: brak zainteresowania rozwojem energetyki odnawialnej ze strony Ministerstwa Gospodarki do takiego stopnia, że "Strategię rozwoju energetyki odnawialnej" opracowało i przeprowadziło przez rząd i parlament Ministerstwo Środowiska, a to nie ono, a Ministerstwo Gospodarki ma zapisane w obowiązach prowadzenie polityki energetycznej kraju. Stało się tak, gdyż w przygotowanych przez ten resort "Założeniach polityki energetycznej kraju" planowany rozwój energetyki odnawialnej był znikomy. Drugi przykład to

podjęmowane próby zakupu taniej energii elektrycznej z państw b. Związku Radzieckiego produkowanej przeważnie w warunkach odbiegających od europejskich standardów środowiskowych (w tym energetyka jądrowa) i łączenie jej z naszą energią drogą, droższą niż na Zachodzie i sprzedawanie jej do państw UE. Często elementem tego lobby jest lobby gazowe, które jest zainteresowane nie tylko dostarczaniem gazu, ale budową infrastruktury temu służącej. Zakupy z Rosji, Norwegii czy Danii spowodują, że na poziomie lokalnym zablokowana zostanie znacznie możliwość rozwoju odnawialnych źródeł energii. Argumenty o czystości paliwa i potrzebie dywersyfikacji źródeł zaopatrzenia w energię tylko częściowo mogą stanowić argument w tej sprawie. Paliwo gazowe także przyczyni się do emisji gazów szklarniowych, czego nie można powiedzieć o energetyce odnawialnej, a i ona może być także elementem dywersyfikacji.

- b. **Lobby motoryzacyjne i budowy infrastruktury drogowej.** Przemysł samochodowy i paliwowy, firmy sprzedające samochody oraz dystrybuujące paliwo jak i całe otoczenie związane z użytkowaniem samochodu, a także firmy konsultingowe i budowlane w zakresie infrastruktury drogowej stanowią bardzo poważną siłę zainteresowaną nadmiernym uzależnieniem społeczeństwa i gospodarki od samochodu. Tworzone są w naszym kraju przywileje dla przemysłu motoryzacyjnego (np. w specjalnych strefach ekonomicznych) czy też pod naciskiem Unii przywileje celno-podatkowe dla samochodów produkowanych w UE. Program budowy autostrad i dróg ekspresowych posiada szerokie poparcie rządu, łącznie z gwarancjami kredytowymi, mimo braku ekonomicznej opłacalności tego programu (fiasko sfinansowania programu przez banki komercyjne) i negatywnej oceny Banku Światowego. Przyczynia się to do upadku transportu kolejowego i maleje znacząco rola transportu zbiorowego; podział ruchu pomiędzy samochody osobowe a transport publiczny na początku przemian wynosił 10/90 a obecnie jest szacowany na 30/70.
- c. **Lobby budowy dużych obiektów gospodarki wodnej.** Pozostałe po poprzednim okresie duże

firmy projektowe i budowlane zajmujące się budownictwem hydrotechnicznym oraz powiązane z nimi świat nauki i administracji gospodarki wodnej dążą do realizacji nadmiernej ilości zwłaszcza zapór wodnych i technicznych regulacji rzek w sytuacji, kiedy na całym świecie następuje zdecydowanie przewartościowanie tych działań z hydrotechnicznych na metody naturalne łącznie z renaturalizacją dolin rzecznych. Negatywnymi przykładami niech będzie widzenie celowości kontynuacji kaskady dolnej Wisły w przyjętej przez rząd i parlament "Koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju" oraz zaproponowanie w projekcie Narodowego Planu Rozwoju w "Sektorowym programie operacyjnym ochrony środowiska" przeznaczenia dużych środków na gospodarkę wodną, argumentując to głównie istnieniem gotowych projektów, bez szczegółowej analizy celowości ich realizacji w konfrontacji z innymi potrzebami w ochronie środowiska.

- d. **Lobby na rzecz olimpiady w Zakopanem.** Podobnie jak w przypadku budowy autostrad i obiektów hydrotechnicznych głównym motorem napędowym tego lobby są ci, którzy zainteresowani są budowaniem i krótkookresowym, w czasie trwania olimpiady, zyskiem bez patrzenia na skutki tych działań w przyszłości, a są to skutki ekologiczne, społecznie i ekonomiczne (co na przykład z wykorzystaniem nadmiernie rozbudowanej infrastruktury turystycznej i sportowej, kiedy pewność odpowiednich opadów śniegu, także w wyniku zmian klimatycznych, spada). Zasmucające jest to, że wszystkie ważniejsze organy władzy w państwie poczynając od parlamentu przez Prezydenta i Premiera w pełni popierały ten projekt mimo ewidentnej sprzeczności z obowiązującym prawem ochrony przyrody. Były nawet rozważane pomysły, aby dla jednej, krótkotrwałej imprezy sportowej dokonać zmian w ustawie powołującej Tatrzański Park Narodowy. Dyrektor parku narodowego, który konsekwentnie przeciwstawiał się temu projektowi ściągnął na siebie ogromną niechęć lobby i części władz lokalnych, mimo iż jedynie bronił przestrzegania prawa.

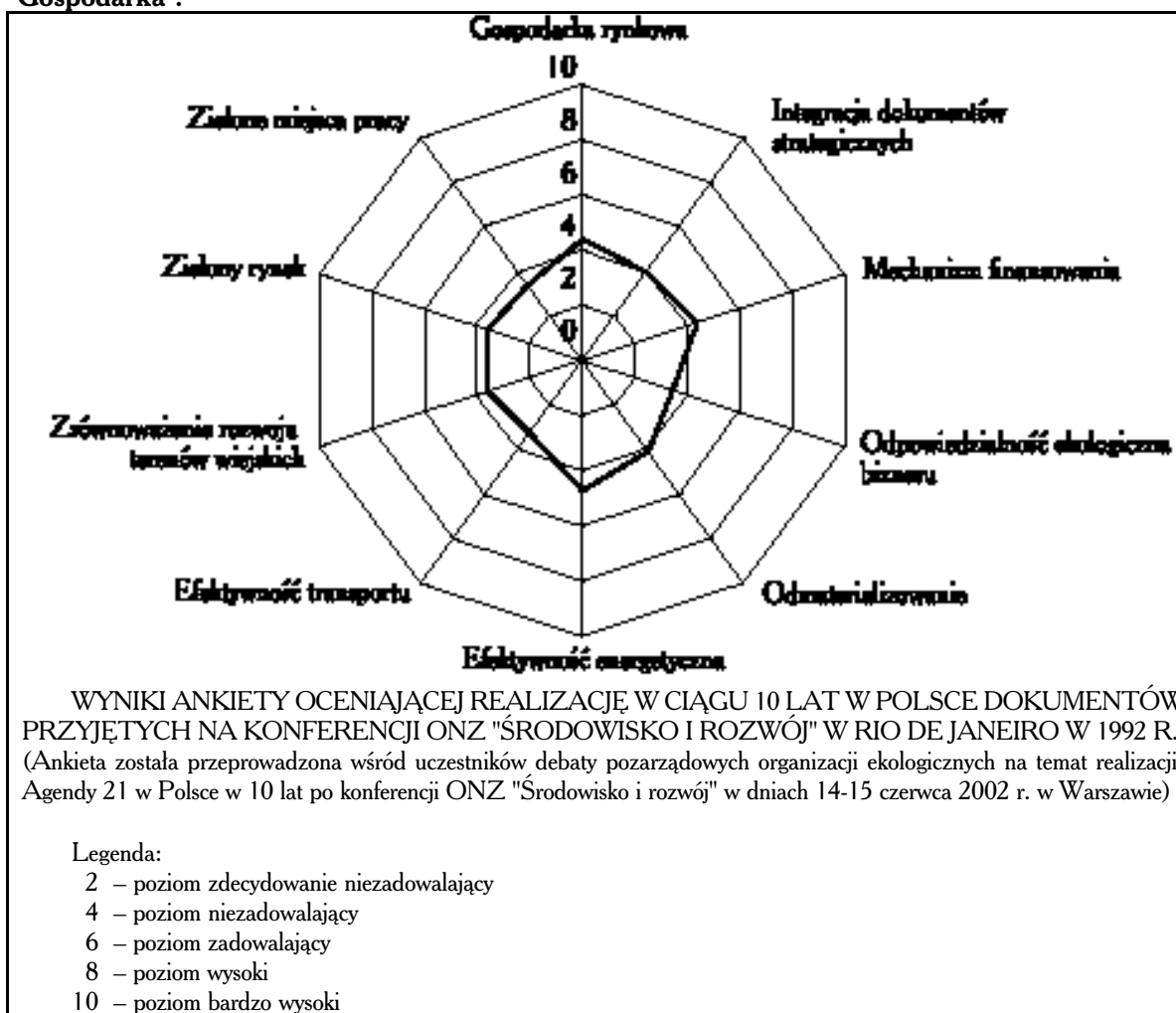
## 2.2. GOSPODARKA

### 2.2.1. Gospodarka rynkowa

25. Biorąc pod uwagę okres transformacji Polska odniosła niewątpliwy sukces w kluczowych, chociaż nie wszystkich, obszarach gospodarki. Sporą część tego sukcesu można przypisać przeprowadzeniu restrukturyzacji głównych jej działów i wdrożeniu reform systemowych. Stworzono podstawy systemowe gospodarki rynkowej wraz z najważniejszymi instytucjami i instrumentami (system podatkowy i celny, system bankowy, giełda, ubezpieczenia, fundusze emerytalne) a także uruchomiono trwale procesy stabilizujące rozwój systemu rynkowego (liberalizacja, decentralizacja, demonopolizacja, restruktu-

ryzacja, prywatyzacja). Dotychczas tylko rynek pracy nie podlegał głębszej liberalizacji. Sektor prywatny zaczął pełnić dominującą rolę w gospodarce, zarówno jako źródło dochodów, jak i największy pracodawca. W latach dziewięćdziesiątych transformacja przebiegała pod wpływem różnych sił sprawczych, jednakże dominującą rolę w budowaniu gospodarki rynkowej odegrały zmiany systemowe, inwestycje zagraniczne oraz pomoc techniczna i finansowa międzynarodowych instytucji finansowych (Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Bank Światowy, Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju). Od 1998 r. istotną rolę w transformacji polskiej gospodarki zaczęły odgrywać procesy akcesyjne i jej dostosowanie do wymagań prawno-instytucjonalnych, systemowych i organizacyjnych Unii Europejskiej (UE). Jak te procesy będą przebiegać w najbliższych latach będzie uzależnione od skuteczności przywrócenia równowagi finansów publicznych.

**Wykres 4: Kompas – przedstawiający ocenę poziomu realizacji Agendy 21 w Polsce w kategorii "Gospodarka".**



26. Wskaźnikowa analiza i ocena sytuacji gospodarczej Polski w ostatnich dziesięciu latach nie jest jednoznaczna, chociaż główne parametry i wskaźniki charakteryzujące potencjał rozwojowy i wydolność gospodarki są raczej pozytywne, zwłaszcza w odniesieniu do środkowych lat transformacji. Do wskaźników najlepiej odzwierciedlających sukces transformacji zaliczają się: dynamika Produktu Krajowego Brutto (PKB), wskaźnik inflacji wyrażony wskaźnikiem wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych oraz poziom deficytu budżetowego. W latach 1990-1999 wskaźniki te poprawiały się, chociaż w niektórych latach tempo poprawy spadało lub dochodziło do krótkookresowej stagnacji<sup>30</sup>. Należy zaznaczyć, że PKB tylko częściowo uwzględnia poziom rzeczywistego dobrobytu społeczeństw, gdyż obecnie coraz powszechniej uważa się, że o tym dobrobycie decydują czynniki pozaekonomiczne związane z poczuciem bezpieczeństwa, dostępem do ochrony zdrowia i edukacji, czy też z możliwością korzystania ze zdrowego środowiska naturalnego<sup>31</sup>.

27. Osiągnięciu spektakularnych rezultatów w podstawowych wskaźnikach makroekonomicznych nie towarzyszyła proporcjonalna poprawa niektórych wielkości i wskaźników charakteryzujących jakość środowiska naturalnego. Makroekonomiczne i systemowe warunki prowadzenia działalności gospodarczej w okresie transformacji w niektórych sektorach nie były korzystne dla osiągania priorytetów i celów polityki ekologicznej. Do pewnego stopnia wynikało to ze spowolnienia w latach 1994-1996 tempa restrukturyzacji niektórych sektorów: energetyki, hutnictwa, górnictwa węgla kamiennego oraz rolnictwa. Śmielsze próby uruchomienia procesów restrukturyzacji w tych sektorach podjęto dopiero w 1998 r., kiedy perspektywa wstąpienia do Unii Europejskiej była już bliska.

28. Wzrost gospodarczy spełniający wyżej wspomniane wskaźnikowe warunki stabilizacji finansowej i ekonomicznej był w drugiej połowie lat

90. głównym priorytetem polityki gospodarczej Polski. Nie w pełni się to udało. Zbyt optymistycznie oceniono możliwości rozwojowe kraju, jak też zlekceważono wpływ uwarunkowań wewnętrznych (ogromne koszty czterech podstawowych reform: zdrowia, emerytalnej, edukacyjnej i administracyjnej), jak i, zewnętrznych (skutki kryzysu gospodarczego w Rosji oraz zahamowania tempa wzrostu gospodarczego u innych ekonomicznych partnerów Polski np. wyraźne w Niemczech w 2000 r.) na możliwości rozwojowe kraju. Kontynuowano reformy pomimo oznak zbliżających się problemów ekonomicznych. W latach 1998-2000 nastąpił wzrost deficytu budżetowego państwa, w 1999 doszło po raz pierwszy od początku transformacji do przerwania spadkowego trendu inflacji mierzonej wskaźnikiem wzrostu cen i usług konsumpcyjnych (110,1%), nastąpił znaczny wzrost deficytu na rachunku obrotów bieżących w wymiarze z zagranicą; próba ratowania stabilizacji finansowej i ekonomicznej budżetu państwa realizowana w latach 1999-2000 była połowiczna i jednocześnie okupiona znaczącym zmniejszeniem tempa wzrostu gospodarczego i dynamicznym wzrostem bezrobocia. Osiągnięte wskaźniki makroekonomiczne nie stanowią jak na razie korzystnego punktu wyjścia dla dalszych reform i co najważniejsze, dla sprawnego i terminowego przeprowadzenia procesu przyłączenia Polski do Unii Europejskiej, np. w zakresie adaptacji i wdrożenia systemu prawnego UE w dziedzinie ochrony środowiska i w zakresie zrównoważonego rozwoju.

29. W dotychczasowym okresie transformacji stan środowiska Polski był w wysokim stopniu zależny od intensywności działalności gospodarczej. W okresach przyspieszenia wzrostu gospodarczego następowała intensyfikacja presji na środowisko ze strony produkcji i konsumpcji. Nie udało się uzyskać, poza pewnymi dziedzinami, stanu uniezależnienia presji na środowisko od poziomu produkcji i konsumpcji. W zbyt małym stopniu zajmowano się

<sup>30</sup> W latach 2000-2001 nastąpiło wyraźne zahamowanie tempa wzrostu PKB. Wzrósł również deficyt budżetowy. Natomiast konsekwentnie i skutecznie realizowano cel inflacyjny - wskaźnik inflacji w roku 2001 osiągnął poziom 5,5%.

<sup>31</sup> Problematykę uwzględniania zasobów środowiska w rachunkach dochodu narodowego oraz mierników dobrobytu ekonomicznego, w tym miernika trwałego dobrobytu ekonomicznego tzw. miernik ISEW (Index of Sustainable Economic Welfare), zostały szerzej omówione w publikacji pod redakcją prof. Tadeusza Borysa: "Wskaźniki ekorozwoju", Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok 1999.

jakością rozwoju gospodarczego, szczególnie jego społecznymi, ekologicznymi i ludzkimi komponentami (inwestowaniem w kapitał ludzki), a zbyt dużo uwagi poświęcano wskaźnikom makroekonomicznym, których założone wartości osiągnąć niekiedy kosztem realizacji celów ekologicznych i społecznych<sup>32</sup>. Niezadowolający stan niektórych segmentów środowiska świadczy o działaniu części procesów transformacji gospodarczej w kierunku niekorzystnym dla środowiska. Dzieje się tak pomimo rozbudowy i umocnienia w latach 1992-2002 różnych instrumentów polityki ekologicznej, mechanizmu opłat i kar, prawa ochrony środowiska, poprawy świadomości społecznej oraz wydatkowania znacznych środków publicznych na cele ochrony środowiska – maksymalnie 1,7% PKB w 1997 r.

## 2.2.2 Integracja dokumentów strategicznych

30. Obok polityki ekologicznej ważną rolę powinna pełnić jej integracja z politykami sektorowymi. W omawianym okresie integracja ta ani w sensie formalnym ani faktycznym nie następowała. Polityki, a zwłaszcza strategie gospodarcze, dotyczące rozwoju energetyki, transportu czy rolnictwa wyraźnie odbiegały od podstawowego dokumentu, jakim była i jest polityka ekologiczna państwa. Te rozbieżności były na tyle znaczące, że została uchwalona Rezolucja Sejmu R.P. z dn. 19 stycznia 1995 r. w sprawie harmonizacji polityki transportowej z polityką ekologiczną. Sejm R.P. rezolucją tą zobowiązał rząd do harmonizacji polityki transportowej z polityką ekologiczną, co praktycznie nie nastąpiło.

31. Takim czynnikiem spajającym różne sektorowe koncepcje rozwoju gospodarczego, rozwiązywania problemów społecznych i podchodzenie do zagadnień ekologicznych miał być dokument "Polska 2025. Długookresowa strategia trwałego zrównoważonego rozwoju", który powstał z inicjatywy Sejmu R.P. i został przez niego przyjęty. Niestety inicjatywa ta została źle wykorzystana. Zamiast szerokiej społecznej debaty na temat przyszłego kształ-

tu Polski, co było zamiarem Sejmu otrzymaliśmy, przygotowany w pośpiechu, zlepek już istniejących dokumentów strategicznych dotyczących poszczególnych sektorów i dziedzin. Popołniony został podwójny błąd. Z jednej strony metodologiczny, gdyż dokument ten miał określać ramy przyszłego trwałego i zrównoważonego rozwoju Polski do 2025 roku i dopiero w nawiązaniu do tego powstawać miały strategie cząstkowe dotyczące różnych dziedzin i sektorów. Stało się odwrotnie. Drugi polityczny, gdyż zlekceważono zalecenie Sejmu o potrzebie szerokiej debaty nad przyszłością Polski, a takiej dyskusji brak w naszym kraju od lat.

32. Począwszy od roku 2001 zostały stworzone formalne podstawy dotyczące oceny integracji strategicznych dokumentów sektorowych, przestrzennych i regionalnych z polityką ekologiczną w wyniku wprowadzenia strategicznych ocen oddziaływania na środowisko. Dzięki temu uzyskano ważny instrument o charakterze profilaktycznym, czyli najmniej kosztowny. Niestety już na samym początku jego wprowadzania dokonano istotnych ograniczeń. Po pierwsze – tylko dokumenty strategiczne wymagane prawem mogą być obejmowane ocenami oraz po drugie – nie zdecydowano się na dokonanie ocen, właśnie uchwalonych po raz pierwszy, wojewódzkich strategii rozwoju. W efekcie przyjęta przez rząd w październiku 2001 "Polityka transportowa państwa na lata 2000 – 2015 dla realizacji zrównoważonego rozwoju kraju", mając poważny wpływ na środowisko, nie została poddana tej ocenie.

## 2.2.3. Mechanizm finansowania

33. W omawianym okresie podjęto w Polsce wiele prób stosowania instrumentów finansowych ochrony środowiska i powiązanych z nimi regulacji prawnych. Wśród tych mechanizmów, instrumentów i regulacji należy wymienić:

- mechanizm funduszy ekologicznych istniejących już w latach 80., który po niezbędnych dostosowaniach do warunków gospodarki rynkowej stał

<sup>32</sup>W. Stodulski. "Międzynarodowy Fundusz Walutowy i ekorozwój w Polsce w latach 1990-1995". Raport 1/96. Instytut na rzecz Ekorozwoju. Warszawa 1996.



się niezmiernie użyteczny w całym dotychczasowym okresie transformacji;

- ustanowienie oraz stopniowe zaostrzanie norm i standardów ekologicznych dla przedsiębiorstw i innych użytkowników środowiska w Polsce. Trzeba przyznać, że mechanizm norm i standardów oraz związany z nim mechanizm opłat i kar ekologicznych nie były w pełni efektywne ze względu na ich aktualizowanie i różnicowanie oparte na kryteriach poza ekologicznych (np. ustalanie odmiennych norm i standardów dla różnych użytkowników środowiska, zmienianie poziomów opłat i kar w zależności od wskaźnika inflacji, a nie od priorytetów i celów polityki ekologicznej, akceptowanie nie wywiązywania się z obowiązku płacenie zobowiązań przez niektórych użytkowników środowiska np. kopalni węgla za odprowadzanie wód zasolonych);
- ustanowienie prawa pozwalającego na zamykanie przedsiębiorstw, które nie respektowały przepisów prawa ochrony środowiska i uporczywie uchylały się od podporządkowania się decyzjom administracyjnym organów kontroli;
- mechanizmy "listy 80" i "listy 800" obejmujących przedsiębiorstwa zaliczane do największych "truciel" środowiska odpowiednio w skali kraju i w skali poszczególnych województw;
- wykorzystanie 27 obszarów ekologicznego zagrożenia dla efektywnego rozwiązywania najpilniejszych problemów środowiskowych Polski; w początkowym okresie transformacji odegrały one decydującą rolę w koncentracji środków na likwidację najbardziej groźnych dla zdrowia i życia zagrożeń ekologicznych;
- wbudowanie w procedury prywatyzacyjne pakietów inwestycyjnych<sup>31</sup> zobowiązujących nowych właścicieli do podejmowania przedsięwzięć proekologicznych polegających np. na usuwaniu starych zanieczyszczeń ekologicznych oraz doprowadzeniu nabytych przedsiębiorstw do stanu zgodnego z prawem i z regulacjami ochrony środowiska;
- uruchomienie wielu programów intensyfikujących oszczędność i racjonalizację użytkowania energii, paliw oraz zasobów naturalnych w pro-

dukcji i konsumpcji np. programów czystszej produkcji, programów promocji jakości, programów wspierających wdrażanie systemów zarządzania środowiskowego, programu "Odpowiedzialność i ostrożność" w przemyśle chemicznym; programów eko-etykietowania produktów i usług.

34. To, co się z pewnością nie powiodło polityce ekologicznej w okresie transformacji to słabe zaawansowanie wdrożenia w praktyce:

- zasady "zanieczyszczający płaci"; zasadę tę egzekwowano wybiórczo tylko w stosunku do niektórych i często egzekwowano ją w sposób krzywdzący jednych i faworyzujący innych użytkowników środowiska; sprzyjał temu mechanizm wymierzania oraz egzekwowania opłat i kar, który pozwalał na sporą dowolność w tym zakresie, jak i na prolongowanie, zawieszanie lub anulowanie płatności; ponadto egzekwowaniu tej zasady nie służyły: niski poziom opłat i kar ekologicznych w stosunku do wyrządzanych szkód ekologicznych, polityka niskich cen i opłat, jawne i ukryte subsydiowanie niektórych zasobów naturalnych, towarów i usług takich jak: węgiel, energia elektryczna, paliwa silnikowe, ciepło, woda, odbiór ścieków, składowanie odpadów, przejazdów kolejowych i autobusowych, mieszkania;
- internalizacji kosztów zewnętrznych; w praktyce zakres internalizacji kosztów zewnętrznych był niewielki, a w niektórych sferach był nawet okresowo ograniczany (import wraków samochodowych); najważniejszymi obszarami internalizacji kosztów społecznych i ekologicznych w Polsce w okresie transformacji mogły by być: energetyka, przemysł, transport i infrastruktura komunalna; przeszkody, paradoksalnie, wywodziły się głównie z przyczyn społecznych oraz wynikały z polityki gospodarczej realizowanej pod wpływem przesłanek politycznych;
- wykorzystania wielu instrumentów ekonomicznych, których wdrożenie pozwoliłoby na odpowiednio wczesne, prewencyjne ograniczenie szkodliwego wpływu na środowisko zużycia takich towarów jak: paliwa, nośniki energii, opakowania, zwłaszcza z tworzyw sztucznych,

<sup>3</sup> W. Stodulski, G. Starczewska. "Przekształcenia własnościowe w przemyśle a ochrona środowiska". Raport 1/93. Instytut na rzecz Ekorozwoju. Warszawa 1993.

opony, baterie i akumulatory, oleje smarowe, nawozy i pestycydy, opakowania po nich i po środkach ochrony roślin, farby i lakiery, itp.: opłaty produktowe (w tym narzuty ekologiczne na paliwa), systemy depozytowe, zastawy ekologiczne, zbywalne pozwolenia na emisje, zróżnicowania podatkowe, ulgi i zwolnienia podatkowe w związku z działalnością korzystną dla ochrony środowiska, ubezpieczenia ekologiczne itp. były w niewielkim stopniu wykorzystywane jako stimulatory proekologicznej restrukturyzacji gospodarki oraz dla promowania zmian modeli produkcji i wzorców konsumpcji.

#### 2.2.4. Odpowiedzialność ekologiczna biznesu

35. Sytuacja w naszym kraju pod tym względem jest zróżnicowana. Z jednej strony zwłaszcza duże, znane firmy światowe starają się przeszczepić na nasz grunt biznes-etykę, uwzględniającą odpowiedzialność ekologiczną i społeczną przedsiębiorców. Wprowadzają polityki społeczne, a także coraz szerzej stosowane są różnorodne systemy zarządzania środowiskiem włączając w to ISO 14.000. Powstało Forum Odpowiedzialnego Biznesu, które wspiera takie działania. Szeroko rozwinął się ruch czystszej produkcji. Z drugiej strony brak właściwego prawa, poważne problemy z wdrażaniem istniejącego prawa, korupcja powodują, że dość często prawo to jest naginane do potrzeb inwestorów i przedsiębiorców. Część dużych firm zachodnich widząc tą słabość oraz brak silnego ruchu konsumenckiego stosuje zasadę podwójnych standardów, wprowadzając na nasz rynek towary i usługi nie do przyjęcia w państwach wysoko rozwiniętych.

36. Do najważniejszych mankamentów polityki ekologicznej realizowanej w gospodarce należy zaliczyć brak zintegrowanej polityki wobec sektora małych i średnich przedsiębiorstw, których masowość i rozproszenie sprawiły, że nie zostały one objęte ewidencją organów administracji ochrony środowiska, monitoringiem i kontrolą, doradztwem i pomocą finansową pozwalającą na proekologiczną restrukturyzację i dostosowanie do wymagań prawa

środowiskowego. Rozwiązania instytucjonalne, organizacja, procedury i narzędzia stosowane przez administrację ochrony środowiska i przez resort przemysłu i handlu, a następnie gospodarki, nie odpowiadały potrzebom tego sektora – były ukierunkowane na duże i wielkie przedsiębiorstwa, największych emitentów zanieczyszczeń. Administracja nie wypracowała skutecznych metod pracy z masowymi, ale drobnymi emitentami zanieczyszczeń. Brak było skutecznych programów oddziaływania na ich świadomość ekologiczną, niedostateczna była wiedza właścicieli setek tysięcy niewielkich firm w zakresie możliwości osiągania konkretnych korzyści ekonomicznych z podejmowanych przedsięwzięć proekologicznych. Nie wprowadzono również skutecznych narzędzi stymulujących małe i średnie przedsiębiorstwa do podejmowania tych działań i modernizacji. Tym samym, w stosunku do ogromnej większości podmiotów gospodarczych nie stosowano w praktyce zasady "zanieczyszczający płaci".

37. Do ważniejszych osiągnięć polityki ekologicznej i polityki przemysłowej w okresie transformacji należy zaliczyć stworzenie dynamicznie rozwijającego się sektora produkcji wyrobów i świadczenia usług służących ochronie środowiska. Już w pierwszych latach transformacji sektor ten liczył ok. 1 000 głównie małych i średnich firm. Obecnie liczy on kilka tysięcy firm zatrudniających kilkanaście tysięcy pracowników.

#### 2.2.5. Odmaterializowanie

38. W latach 1992-2002 nastąpiła duża poprawa w wyposażeniu techniczno-technologicznym przemysłu, wzrosła efektywność wykorzystania energii, paliw, zasobów naturalnych (woda, powierzchnia ziemi), poprawiły się cechy użytkowe produktów przemysłu pod względem energo-, wodo- i zasobo-oszczędności. Pomimo znacznej redukcji zużycia energii, wykorzystania i zanieczyszczania wody, zużycia materiałów i wytwarzania odpadów, w tym niebezpiecznych, obciążenie środowiska przez przemysł jest nadal wysokie. Zbyt mała jest skuteczność przedsięwzięć restrukturyzacyjnych i modernizujących procesy produkcyjne.

39. Nadal wysoki stopień uzależnienia rozwoju gospodarczego Polski od zużycia surowców i zasobów naturalnych potwierdzają wielkości dotyczące tzw. pełnej materiałochłonności gospodarki (ang. Total Material Requirement Indices – TMR) oszacowane dla lat 1992, 1995 i 1997<sup>34</sup>. Z obliczeń wielkości TMR dla Polski wynika, że jej rozwój gospodarczy w okresie transformacji wiąże się z rosnącym obciążeniem środowiska naturalnego, a więc wzrost konsumpcji i dobrobytu jest okupiony wzmoczoną eksploatacją środowiska. W 1992 r. w Polsce zużyto na produkcję i konsumpcję 1,065 miliarda ton zasobów środowiska, w 1995 r. – 1,109 miliarda ton, a w 1997 r. już 1,226 miliarda ton. W przeliczeniu na mieszkańca wyniosło to odpowiednio: w 1992 r. – 27,7 ton, w 1995 r. – 28,7 ton, a w 1997 r. – 31,7 ton. W porównaniach międzynarodowych Polska nie wypada najlepiej: materiałochłonność wytwarzania Produktu Krajowego Brutto w Polsce mierzona wskaźnikiem TMR/PKB jest czterokrotnie wyższa niż w krajach wysoko rozwiniętych. Odwrotność tego wskaźnika oznaczająca produktywność zasobów zużywanych w gospodarce tj. PKB/TMR, w Polsce jest 2 – 3-krotnie niższa niż w krajach takich jak Niemcy, Japonia, Stany Zjednoczone, czy Holandia. Oznacza to, że jeśli w najbliższych latach polityka ekologiczna i polityka gospodarcza nie zostaną ukierunkowane na oszczędzanie i racjonalne wykorzystywanie zasobów naturalnych i środowiska, to Polska nie tylko nie dogoni krajów wysoko rozwiniętych pod względem ekonomicznym, ekologicznym i cywilizacyjnym, ale stanie się na trwałe krajem drugiej kategorii w Unii Europejskiej i na świecie.

#### 2.2.6. Efektywność energetyczna

40. Struktura zużycia energii uległa od początku transformacji istotnym przeobrażeniom. Zużycie nośników energii pierwotnej w gospodarce w 2000 r. zmniejszyło się w stosunku do zużycia notowanego

w 1990 r. w zakresie węgla kamiennego i brunatnego prawie o 30,5%. Znacznie wzrosło zużycie ropy naftowej – o 44,8% oraz torfu i drewna opałowego – ponad 5,5-krotnie, a w niewielkim stopniu gazu ziemnego o – 11,8%. Ważny jest systematyczny wzrost zużycia w tym okresie energii ze źródeł odnawialnych: energii wody wiatru, energii słonecznej i geotermalnej – ogółem o 64,3% oraz energii z paliw odpadowych i odpadowych półproduktów rafineryjnych – o 77,4%. Te dwa ostatnie razem wzięte źródła energii stanowiły jednak w zużyciu energii pierwotnej ogółem w 2000 r. tylko 1,4%, co stawia je w pozycji marginalnej w stosunku do paliw tradycyjnie zużywanych w Polsce zwłaszcza stałych paliw: w 2000 r. ich procentowy udział w zużyciu energii pierwotnej w Polsce osiągnął poziom 63,6%. Zmiany dotyczyły struktury zużycia podstawowych paliw w gospodarce ujmowanych wagowo (paliwa stałe i ciekłe) lub objętościowo (paliwa gazowe). Obok dynamicznego spadku zużycia paliw stałych: węgla kamiennego i brunatnego – o 23,7%, koksu i półkoksu – o 42,4%, nastąpiła redukcja zużycia gazów pochodzenia przemysłowego: gazu koksowniczego i gazu wielkopieczowego – o 32,7%. Zwraca uwagę istotny wzrost zużycia ropy naftowej – o ponad 40,7% i olei opałowych – o 16,2% oraz paliw napędowych: benzyn – o 37,4% oraz olei napędowych – o 14,6%. W latach 1998-2000 utrwaliły się spadkowe tendencje zużycia węgla, nastąpiła zmiana trendu spadkowego na trend wzrostowy w zużyciu koksu, gazów przemysłowych, gazu ziemnego i olei opałowych., W 2000 r. nastąpiły spadki dynamiki zużycia benzyn i olei napędowych<sup>35</sup>.

41. Procesy oszczędnego i racjonalnego użytkowania energii w Polsce zostały wsparte szeregiem przedsięwzięć prawno-instytucjonalnych, organizacyjnych i systemowych<sup>36</sup>. Można uznać, że były one dość skuteczne, zarówno z punktu widzenia zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego, jak i ograniczenia szkodliwego oddziaływania sektora energetycznego i innych sektorów zużywających

<sup>34</sup> M.J. Welfens, J. Śleszyński, H. Schutz, A. Mundl, W. Stodulski. "Ekorozwój poprzez odmaterializowanie produkcji i konsumpcji - Strategia dla nowej polityki ekologicznej w Polsce". Instytut na rzecz Ekorozwoju. Raport 2/99. Warszawa 1999.

<sup>35</sup> Rocznik Statystyczny GUS. Ochrona Środowiska 2001. Warszawa 2001 s. 217.

<sup>36</sup> E. Hille, J. Popczyk, W. Stodulski. "Prywatyzacja elektroenergetyki w Polsce a ekorozwój". Instytut na rzecz Ekorozwoju. Raport 3/97. Warszawa 1997.

paliwa i energię na środowisko naturalne. W latach 1991-1992 przeprowadzono w sektorze paliwo-energetycznym zasadniczą redukcję subsydiowania cen węgla kamiennego, inwestycji energetycznych finansowanych z budżetu oraz taryf energii elektrycznej przez przemysł. W latach 1992-1993 przeprowadzono w sektorze energetyki zmiany organizacyjno-własnościowe ułatwiające przeprowadzanie restrukturyzacji efektywnościowej, pro-rynkowej i przygotowującej do prywatyzacji. Poprawiono również jakość zarządzania dużymi przedsiębiorstwami energetycznymi. W 1994r. powołano Krajową Agencję Poszanowania Energii, która inicjowała i nadzorowała krajowe programy podnoszenia efektywności energetycznej. W 1995 r. rozpoczęto komercjalizację elektrowni systemowych oraz przystąpiono do tworzenia hurtowego rynku energii. Kluczowym dla poprawy efektywności polskiego systemu energetycznego wydarzeniem było uchwalenie przez Sejm w 1997 r. ustawy "Prawo energetyczne". Celem ustawy "Prawo energetyczne" było: tworzenie warunków do zrównoważonego rozwoju kraju, zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego, oszczędności i racjonalnego użytkowania paliw i energii, przeciwdziałanie negatywnym skutkom monopolu naturalnych, uwzględniania wymagań ochrony środowiska, wywiązania się z zobowiązań wynikających z umów międzynarodowych oraz ochrony interesów odbiorców i minimalizacji kosztów. "Prawo energetyczne" wprowadziło szereg rozwiązań, których celem była aktywizacja mechanizmów rynkowych w sektorze w kontaktach między różnymi partnerami produkcji i sprzedaży energii: mechanizm dostępu strony trzeciej, mechanizm finansowania przez stronę trzecią, mechanizm sterowania strony popytowej oraz mechanizm zezwalający przedsiębiorstwom energetycznym na dokonywanie u odbiorców inwestycji energooszczędnych. Ważnym bodźcem dla przyspieszenia restrukturyzacji i modernizacji sektora energetyki pod koniec lat 90. było przejmowanie prawa Unii Europejskiej oraz zobowiązania międzynarodowe Polski wynikające z Drugiego Protokołu Siarkowego Konwencji Genewskiej w sprawie transgranicznego przeniesienia zanieczyszczeń powietrza na dalekie odległości oraz Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w Sprawie Zmian Klimatu.

42. Polska rozwija się przy stabilizacji, a wręcz często przy zmniejszonym zużyciu energii. Do jednych z ważniejszych czynników zmniejszenia zużycia energii w Polsce można zaliczyć: zmiany struktury gospodarki, zmniejszenie udziału przemysłów energochłonnych na rzecz działalności o mniejszej intensywności energetycznej, zmiany struktury wykorzystywanych źródeł i nośników energii z uciążliwych na mniej uciążliwe dla środowiska (z węgla na gaz, oleje opałowe, biomase), zmiany jakości zużywanych paliw na bardziej czyste i mniej uciążliwe dla środowiska, podniesienie efektywności stosowanych procesów wytwórczych, przesyłowych i dystrybucyjnych w sektorze energetyki, wymianę i modernizację urządzeń produkcyjnych i wyposażenia w sektorze energetycznym, poprawę efektywności energetycznej procesów produkcyjnych w gałęziach zużywających energię cieplną i elektryczną, wprowadzanie do produkcji urządzeń energooszczędnych w celu uzyskania oszczędności energii u ich użytkowników, upowszechnienie liczników i mierników zużycia energii cieplnej u użytkowników końcowych, w sektorze komunalno-bytowym. Potencjał elektrowni wykorzystywany jest w 50% w lecie, a 70% w zimie. Następuje spadek udziału węgla użytkowanego w celach energetycznych oraz powolny i to przede wszystkim oddolny rozwój energetyki odnawialnej. Nastąpił znaczący spadek emisji zanieczyszczeń powietrza. Powstała Giełda Energii z rynkiem zielonej energii ale na tym wydzielonym rynku obywają się bardzo mało transakcji.

43. Mimo tych zdecydowanie pozytywnych efektów nadal możliwości oszczędzania i bardziej efektywnego użytkowania energii są znaczne i brak jest zdecydowanej polityki państwa w tym zakresie. To samo dotyczy energii odnawialnej gdzie nie resort gospodarki odpowiedzialny za politykę energetyczną a resort środowiska przygotował i doprowadził do przyjęcia przez rząd i parlament "Strategii rozwoju odnawialnych źródeł energii". Brak jest integracji energetyki ze zrównoważonym rozwojem terenów wiejskich, gdzie wytwarzanie energii z biomasy mogłoby przyczynić się do rozwiązania wielu problemów społecznych. Rynek opanowany jest przez urządzenia średniej lub słabej klasy, co do efektywności energetycznej, artykuły gospodarstwa domowego wysokiej klasy są za dro-

gie a brak jest wsparcia ze strony państwa, aby w zastępowaniu starego sprzętu nowym można było kierować się względami energooszczędności.

44. Znacznie wolniej w stosunku do oczekiwań wzrasta liczba instalacji wykorzystujących odnawialne źródła energii: elektrociepłowni, ciepłowni oraz kotłów małej i średniej mocy na drewno kawałkowe, trociny, wióry i słomę; ciepłowni geotermalnych, kolektorów słonecznych, systemów fotowoltaicznych, biogazowni, elektrowni wiatrowych, małych elektrowni wodnych, zakładów bioetanolu. W latach 1995-2000 liczba małych elektrowni wodnych stanowiących własność firm i osób prywatnych wzrosła z 258 do 399 obiektów, a zainstalowana moc była niższa od mocy elektrowni wodnych znajdujących się w rękach państwa prawie 20-krotnie; w latach 1997-2000 liczba elektrowni wiatrowych zwiększyła się z 11 do 23, a zainstalowana moc wyniosła w 2000 r. ok. 4,8 MW, czyli ok. 0,069% mocy instalacji wykorzystujących odnawialne źródła energii, głównie energię wodną<sup>37</sup>.

45. Jako niezadowalające można określić efekty oddziaływania prawa ekologicznego na oszczędzanie energii w skali lokalnej. Pomimo intensywnej rozbudowy sieci gazowniczej i modernizacji infrastruktury ciepłowniczej w latach 1992-2002 poziom zanieczyszczeń z sektora komunalno-bytowego i usługowego (drobne rzemiosło i handel) jest ciągle wysoki. Najważniejsze przyczyny tej sytuacji to: niski poziom dochodów dużych grup ludności (głównie bezrobotnych i ich rodzin) oraz nieprawidłowa struktura cen paliw stałych i gazu, preferująca wykorzystywanie węgla niskiej jakości. Niski poziom dochodów tych grup ludności, często zamieszkujących stare zdewastowane budynki, nie pozwalał im na podejmowanie inwestycji oszczędzających zużycie energii, w tym wymianę pieców węglowych na gazowe, modernizację palenisk węglowych, wykorzystanie węgla wyższego gatunku, modernizację sieci grzewczej, uszczelnianie i izolowanie ścian budynków, wymianę okien itp. W latach 1992-2002 administracja zbyt mało uczyniła dla aktywizacji działań ludności na rzecz energooszczędności, zwłaszcza w zakresie podnoszenia świadomości ekologicznej ludności, aktyw-

nego doradztwa oraz finansowego wspierania przedsięwzięć energooszczędnościowych. Skala zaniedbań w tej dziedzinie była i pozostaje tak wielka, że dotychczasowe krajowe i zagraniczne programy pomocowe i linie "miękkiego" kredytowania zaledwie zainicjowały rozwiązanie tego problemu.

#### 2.2.7. Efektywność transportu

46. Wzrost gospodarczy notowany od 1992 r. oraz rodzący się popyt konsumpcyjny społeczeństwa przyniosły ogromny rozwój motoryzacji. W konsekwencji dochodzi do zaniedbania bardziej przyjaznych środowisku rozwiązań transportowych – komunikacji zbiorowej w miastach czy transportu kolejowego – dominujących w poprzednim okresie gospodarczym. W przeważającej części rządzący i rządzi silnie wspierani przez producentów samochodów i paliw chcą podążyć drogą państw rozwiniętych, domagając się polityki transportowej prowadzącej do nadmiernego wykorzystywania samochodów. Sytuacja ta stanowi poważne zagrożenie dla realizacji wymogów ekologicznych. W okresie 1990-2000 nastąpiło:

- pogłębianie się nierównych warunków konkurencji pomiędzy różnymi rodzajami transportu,
- spadek roli transportu zbiorowego (podział ruchu pomiędzy samochody osobowe a transport publiczny wynosił 10/90 a obecnie jest szacowany na 30/70),
- spadek przewozów ładunków ogółem, przy równoczesnym wzroście udziału przewozów transportem samochodowym (obecny udział stanowi 80%) kosztem przewozów kolejną,
- masowy wzrost zakupów samochodów stymulowany kampaniami reklamowymi (w 1999 roku Polacy kupili ok. 640 000 nowych pojazdów i mimo spadku w ostatnich latach nadal ogólna liczba samochodów gwałtownie rośnie) – wskaźnik motoryzacji w roku 2001 przekroczył 272 pojazdy na 1000 mieszk., a w niektórych miastach nawet osiągnął 430,
- w latach 90. o połowę obniżyła się liczba pasażerskich przewozów kolejną, a dwukrotnie wzro-

<sup>37</sup> Rocznik Statystyczny GUS. Ochrona Środowiska 2000. Warszawa 2001, s. 218.

sło natężenie ruchu samochodowego na drogach krajowych,

- coraz częstsze występowanie zatłoczenia (kongestia),
- wzrost liczby wypadków,
- wzrost przewozów w transporcie lotniczym od 1993 roku o około 10-15% rocznie przy słabo rozpoznanych skutkach środowiskowych.

Sytuację pogarsza polityka rządu, która koncentruje się na promocji masowej motoryzacji i budowy nowych obiektów infrastrukturalnych, zwłaszcza autostrad, także przy wykorzystaniu środków pomocowych z UE.

47. Polski system transportowy nie spełnia zasad ekorozwoju oraz odbiega od standardów powszechnych w krajach wysoko rozwiniętych. Jego mankamenty mają podłoże materialne i funkcjonalne. Te pierwsze wiążą się z postępującą dekapitalizacją majątku transportowego i z brakiem nowoczesnych technik oraz technologii przewozowych. Te drugie wiążą się ze słabością oddziaływania państwa na rozwój i funkcjonowanie transportu oraz z ociężałym systemem administracji drogowej i zarządzania firmami transportowymi. Kolej dysponuje obecnie rezerwą zdolności przewozowej w zakresie przepustowości linii oraz zdolności załadowniczej taboru towarowego. Tymczasem spadają przewozy wykonywane przez kolej. W ciągu 5 miesięcy roku 2002 w ruchu pasażerskim spadły o 12,98 mln pasażerów (o 8,9 proc.), a w ruchu towarowym o 7,3 mln ton (o 10,5 proc.). W przeciwieństwie do kolei sieć drogowa nie dysponuje rezerwami przepustowości na głównych ciągach drogowych. Sieć komunikacji zbiorowej (autobusy, koleje, tramwaje, trolejbusy) mimo negatywnych czynników takich jak: niewystarczające środki finansowe, ciągle pogarszanie się warunków funkcjonowania, wzrost kosztów czy wzrost ruchu samochodowego, spełnia nadal podstawową rolę w obsłudze przewozów pasażerskich. Jednak od początku lat 90. postępuje spadek funkcji zbiorowego transportu pasażerskiego. Nastąpił znaczący wzrost ruchu samochodowego, zarówno w miastach, jak i na drogach zamiejskich. Jednocześnie zabrakło mechanizmów reago-

wania na ten wzrost, takich jak na przykład podejmowanie przedsięwzięć rozwojowych czy też regulacje rynku dla stosownego zarządzania rosnącym popytem. Na efekt ekologiczny takiej polityki nie trzeba było długo czekać. W okresie 1991-1997 nastąpił wzrost ze źródeł mobilnych emisji CO<sub>2</sub> o 30%, podtlenku azotu o 28% a metanu 12%<sup>38</sup>. Od 1998 r. przestano w rocznikach GUS podawać dane dotyczące emisji ze źródeł mobilnych, ograniczono się tylko do transportu drogowego. Nastąpił wzrost narażenia ludności na hałas komunikacyjny (obecnie 40% populacji wg GIOŚ), wzrost kosztów związanych z zatłoczeniem i wypadkami (w UE koszty zewnętrzne związane z zatłoczeniem osiągnęły 0,5% PKB, a bez zamiany polityki mogą osiągnąć w 2010 roku nawet 1% PKB).

48. W 1995 r. rząd przyjął "Politykę transportową" – program działania w kierunku przekształcenia transportu w system dostosowany do wymogów gospodarki rynkowej i nowych warunków współpracy gospodarczej w Europie, w której najbardziej kontrowersyjny zapis brzmi "...Do strategicznych celów polityki transportowej należy zrealizowanie takiego programu, który... stworzy warunki znośnego poruszania się po drogach dla dynamicznie rosnącej liczby samochodów osobowych...". Polityka opowiadała się więc za nadążaniem za popytem, pokładając wiarę w skuteczność mechanizmów rynkowych w zaspokojeniu tego popytu, a środków technicznych w łagodzeniu powstałych uciążliwości w granicach wyznaczonych międzynarodowymi konwencjami ekologicznymi i przepisami ochrony środowiska. "Polityka transportowa" z 1995 r. podsyciła ambicje motoryzacyjne społeczeństwa, nie mającego doświadczeń a nawet świadomości zagrożeń i zamiast oddziaływać na zmianę niekorzystnego trendu, przyjmuje bezkrytycznie rozwiązania zachodnie sprzed kilkadziesiąt lat. Dlatego też dokument "Polityka transportowa" z 1995 r. jest niezgodny z "Polityką ekologiczną państwa" i konwencjami międzynarodowymi związanymi z ochroną środowiska. W sumie rządowa "Polityka transportowa" z 1995 r. nie uwzględniła<sup>39</sup>:

<sup>38</sup> Źródło: "Ochrona środowiska 1999". GUS. Warszawa 1999.

<sup>39</sup> "Alternatywna polityka transportowa w Polsce według zasad ekorozwoju". Instytut na rzecz Ekorozwoju. Raport 4/99. Warszawa 1999.

- dopuszczalnych obciążeń środowiska przez transport,
- kosztów zewnętrznych transportu,
- rzeczywistych kosztów realizacji polityki dla użytkownika, samorządów i państwa,
- uwarunkowań wynikających z tereno-chłonności, energochłonności i wypadkowości w transporcie,
- konieczności redukcji potrzeb podróżowania i pracy przewozowej (ograniczanie popytu na transport, szczególnie samochodowy),
- uwarunkowań polityki przestrzennej (rozwoju osadnictwa),
- pełnego bilansu przyrostu i utraty miejsc pracy w związku z realizacją tej polityki,
- skutków zakłóceń funkcjonowania gospodarek i społecznych więzi lokalnych,
- utraty różnorodności biologicznej na wszystkich poziomach od genowego po krajobrazowy.

49. W październiku 2001 rząd przyjął nową politykę transportową nazwaną "Polityka transportowa państwa na lata 2000-2015 dla realizacji zrównoważonego rozwoju kraju", w której podjęto próbę kreowania bardziej zrównoważonego transportu, ale nie w sensie ekologicznym (ekorozwojowym), lecz uwzględniającą wagę różnych rodzajów transportu, a zwłaszcza drogowego i kolejowego oraz zbiorowego i indywidualnego. Jest to pierwsza próba ukierunkowania aktywnej polityki, odmiennej od poprzedniej, która stara się nadążać za dynamicznie narastającym popytem. Pomimo zdecydowanie bardziej proekologicznych rozwiązań proponowanych w nowej polityce nadal brakuje ilościowo zdefiniowanych ram ekologicznych, w jakich powinien rozwijać się sektor transportowy. Dopiero wtedy można mówić o rzeczywistym równoważeniu racji środowiskowych z gospodarczymi i społecznymi. Omawiany dokument wyraża w praktyce filozofię minimalizacji oddziaływań na środowisko, natomiast nie widać w nim wyjaśnień czy użytkownik ponosi pełen koszt oraz konieczności uwzględnienia kosztów zewnętrznych i potrzeby wprowadzenia ograniczeń emisji poszczególnych zanieczyszczeń poprzez wyznaczenie poziomów tzw. ładunków krytycznych. Kwestie te są poruszane w dokumencie,

ale w sensie ogólnym a nie jako elementy kształtujące politykę. Jednocześnie można zauważyć w nim rozdźwięk między proekologicznymi deklaracjami a proponowaną aktywizacją programu budowy autostrad, który jest widziany jako zadanie pierwszoplanowe. Natomiast to, co istotne w "Polityce..." to:

- zmniejszanie uzależniania wzrostu gospodarczego od transporto-chłonności,
- podkreśla się wagę uwarunkowań ekologicznych,
- widzi się konieczność wzmacniania roli regionów, powiatów i gmin we wspólnym rozwiązywaniu problemów transportowych zwłaszcza transportu zbiorowego na obszarach metropolitalnych,
- za priorytet uważa się wdrożenie programu restrukturyzacji kolei, aby zahamować niekorzystne tendencje w PKP,
- przewiduje się wsparcie dla transportu kombinowanego i telematyki<sup>40</sup>,
- widzi się potrzebę szerokiej modernizacji układu drogowego z niezbędnymi obejściami drogowymi.

Istnieje jednak poważna obawa, że proponowana aktywna polityka nie znajdzie mocnego przełożenia na politykę gospodarczą rządu, zwłaszcza w zakresie motoryzacji. W ramach integracji z UE docelowo ma nastąpić pełna realizacja zamierzeń proponowanych w TEN (skrót oznaczający transeuropejskie sieci infrastrukturalne). Rozwiązanie to krytykuje się za brak pełnej oceny efektywności ekonomicznej, skutków społecznych, zwłaszcza w zakresie zatrudnienia oraz brak dla niej strategicznej oceny oddziaływania na środowisko. Szacuje się natomiast, że nastąpi wzrost pracy przewozowej ładunków o 15-32%, a w transporcie pasażerskim o 29-47% przy bardzo dużym wzroście udziału transportu indywidualnego do 67-77% (w 1998 r. stanowiło to 33%).

50. Polityka transportowa tylko w niewielkim stopniu wykorzystywała narzędzia ekonomiczne i regulacje administracyjne w celu zapobiegania nadmiernym emisjom zanieczyszczeń i ograniczenia negatywnych skutków motoryzacji. Nie wykorzystano opłat emisyjnych ani nie wprowadzono podatku od paliw. System kontroli technicznej nie był w stanie wyegzekwować wymagań technicznych przy rejestracji używanych pojazdów. W drugiej połowie lat 90. zaczęto w większym stopniu

<sup>40</sup> Telematyka - połączenie technologii obliczeniowej (informatycznej) z technologią komunikacyjną (łącznością) (przyp. red.).

uwzględniać planowanie przestrzenne jako narzędzie optymalizacji sieci transportowej pod kątem obniżania uciążliwości dla środowiska. Skala tych przedsięwzięć, a zwłaszcza zakres wdrożeń do praktyki nie jest wystarczający (brak środków, słaba współpraca z władzami i społecznościami lokalnymi, brak dostępu społeczeństwa do informacji).

51. Obecnie przed Polską stoi zasadniczy dylemat, czy podążać utartą drogą państw Zachodu i za kilkadziesiąt lat stanąć w obliczu konieczności kosztownej zmiany polityki transportowej, czy kształtować warunki rozwoju kraju i zachowań społeczeństwa tak, aby błędy popełnione przez kraje wysoko rozwinięte nie stały się udziałem naszego państwa. Wybór drugiej drogi może okazać się trudny i bolesny, ale w dalszej perspektywie – opłacalny. Kontynuacja obecnych trendów rozwoju motoryzacji będzie pogarszać sytuację. Należy się liczyć ze wzrostem kongestii i pogorszeniem warunków ekologicznych, w tym szczególnie zdrowotnych w dużych miastach oraz wzdłuż intensywnie wykorzystywanych dróg kołowych. Niekontrolowany wzrost użytkowania samochodu w podróżach osób i przewozach towarów degradować będzie kolej, system komunikacji zbiorowej, pieszej, rowerowej i w konsekwencji warunki przestrzenne – przyrodnicze i kulturowe. Nadmierne uzależnienie się od samochodu wzmacnia procesy dekoncentracji osadnictwa i szybki wzrost pracy przewozowej, co w efekcie pogorszy warunki środowiskowe i powodować będzie wzrost zużycia energii w transporcie. Spowoduje to także dalszy wzrost zagrożeń dla środowiska przyrodniczego i zdrowia ludzi. Podejmowanie działań jest konieczne już dziś i niektóre miasta usiłują je podejmować, choć w ograniczonej skali. Jednak działania te są bardzo utrudnione przy znaczącym spadku roli planowania przestrzennego, co w konsekwencji zaczyna prowadzić do rozlewania się miast, zwłaszcza dużych. Powstawanie przeważnie poza obszarami zwartej zabudowy super- i hipermarketów (wg. Rzeczypospolitej w połowie 2000 r. było ich w Polsce ok. 1.500) czy też odosobnionych osiedli mieszkaniowych przyczynia się do wzrostu

zapotrzebowania na usługi transportowe i to przeważnie komunikacji indywidualnej<sup>41</sup>.

#### 2.2.8. Zrównoważony rozwój terenów wiejskich

52. Transformacja w sektorze rolniczym nie osiągnęła celów, jakie zostały określone na początku przemian ustrojowych i systemowych. Po 12 latach transformacji obszary rolnicze nadal wymagają ogromnych nakładów inwestycyjnych, aby ich potencjał wytwórczy, wyposażenie w infrastrukturę i poziom cywilizacyjny stał się porównywalny z obszarami rolniczymi w Europie Zachodniej. Wysokie bezrobocie, przeludnienie, niska wydajność pracy, słabe wyposażenie techniczne i niska jakość produktów sprawiała, że w latach 1990-2002 dla podtrzymania pro-rynkowych i pro-efektywnościowych przemian niezbędny był daleko idący interwencjonizm państwowy. Procesy przemian, restrukturyzacja, prywatyzacja, budowa i modernizacja podstawowej infrastruktury (drogi, zaopatrzenie w wodę, oczyszczanie ścieków, usuwanie odpadów, telefonizacja) były wspierane wieloma programami rządowymi i regionalnymi, finansowanymi z funduszy krajowych i zagranicznych. Jednocześnie rząd wspierał przemiany tworząc regulacje prawne i instytucje oraz wdrażając narzędzia służące rozwojowi rynku oraz konkurencyjności. Ponadto w drugiej połowie lat 90. rząd wspierał procesy dostosowawcze sektora rolniczego do wymagań Unii Europejskiej.

53. Przemiany ustrojowe i systemowe rozpoczęto w 1990 r. od wycofania się państwa z bezpośredniego sterowania rynkiem surowców i produktów rolnych oraz z rynku środków produkcji dla rolnictwa, redukcji dopłat do cen oraz rezygnacji z subsydiowania produkcji rolnej. W latach 1991-1993 utworzono kilka agencji rządowych zajmujących się różnymi obszarami regulacji sektora rolnego. System interwencji państwa stworzony w latach 1991-1993 dla wspierania przemian rynkowych w rolnictwie był uzupełniony przez wzmoc-

<sup>41</sup> "Alternatywna polityka transportowa w Polsce według zasad ekorozwoju". Instytut na rzecz Ekorozwoju. Raport 4/99. Warszawa 1999.



nienie Banku Gospodarki Żywnościowej, który stał się podstawowym bankiem obsługującym podmioty sektora rolniczego. Działania te wspomagały banki spółdzielcze. Duży udział w finansowaniu infrastruktury ochrony środowiska na terenach rolniczych miał Bank Ochrony Środowiska S.A., który rozpoczął działalność w 1992 r.

54. W przemianach własnościowych upatrywano ważny czynnik wzrostu wydajności pracy, poprawy zarządzania i podniesienia jakości mleka i mięsa. W październiku 1991 roku Sejm uchwalił ustawę o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, powierzając restrukturyzację i prywatyzację rolnictwa państwowego specjalnie powołanej tą ustawą Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa. Od połowy 1992 r. rozpoczął się na wielką skalę proces przekształceń własnościowych w polskim rolnictwie. Rozpoczęcie tego procesu i powierzenie jego realizacji wyspecjalizowanej agencji rządowej było odpowiedzią na brak postępów w prywatyzacji oraz na załamanie ekonomiczne i masowy upadek państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej, które miały miejsce w okresie urynkwienia gospodarki w ramach tzw. terapii szokowej (1990-1991)<sup>42</sup>. Zadaniem Agencji było więc przejście wszystkich sukcesywnie likwidowanych PGR, przeprowadzenie ich restrukturyzacji i następnie prywatyzacja – sprzedaż lub dzierżawa. Do końca 2001 r. proces przekształceń własnościowych objął już ponad 86% przejętych przez AWRSP nieruchomości rolnych, w tym sprzedano 23,7% gruntów, wydzierżawiono ponad 53,4%, a w administrowaniu znajduje się niecałe 0,25% gruntów. Przekształcenia w rolnictwie państwowym dotyczyły ponad 1600 gospodarstw rolnych, około 4,7 miliona ha ziemi, co stanowi 15% powierzchni kraju. Na terenach przejętych przez AWRSP znajdowały się nie tylko użytki rolne, ale także ponad 300 tysięcy ha jezior i stawów, około 200 tysięcy ha lasów, 20 tysięcy ha rezerwatów przyrody i setki tysięcy hektarów gruntów położonych na terenach obszarów chronionych. Prowadzenie procesu przekształceń na tym obszarze posiadało więc wielkie znaczenie nie tylko dla gospodarki rolnej,

ale także dla całego systemu przyrodniczego kraju. Proces przekształceń nie był jednak wykorzystywany do realizacji takich celów PEP jak: zwiększenie lesistości kraju lub zwiększenie obszarów chronionych. Na przykład z prywatyzacji nie wyłączono gruntów, w których skład wchodziły istniejące i projektowane obiekty chronione (rezerwy przyrody i użytki ekologiczne), nie wykorzystywano obiektów chronionych, gruntów leśnych i jezior do tworzenia i powiększania parków krajobrazowych, a przekazywanie gruntów do zalesienia przebiegało bardzo powoli. Nie promowano też proekologicznych metod gospodarowania. W procesie przekształceń własnościowych nie poświęcano w porę właściwej uwagi obiektom prawnie chronionym oraz obiektom wartościowym przyrodniczo, które powinny zostać objęte jedną z form ochrony<sup>43</sup>. Odpowiednio uregulowana powinno być także kwestia zagospodarowania gruntów odlogowanych (aby zapobiec procesowi sukcesji naturalnej), oraz przekazywanie wybranych gruntów do zalesienia. Problemy te nie zostały na czas zidentyfikowane i większość z nich do dnia dzisiejszego jest źródłem znaczących zagrożeń dla środowiska.

55. W połowie 1999 roku Rada Ministrów przyjęła dokument pt. "Spójna Polityka Strukturalna Rozwoju Obszarów Wiejskich i Rolnictwa", w którym po raz pierwszy wskazano (w dokumencie tej rangi), że rolnictwo nie jest jedyną ważną funkcją obszarów wiejskich. Jako jeden z trzech celów głównych tej polityki przyjęto "kształtowanie warunków rozwoju zrównoważonego na obszarach wiejskich, ochronę zasobów środowiska naturalnego wraz z wiejskim dziedzictwem kulturowym". Zrównoważony rozwój terenów wiejskich został jednak tylko pozornie, deklaratywnie przyjęty jako zasada rozwoju tych terenów. Podstawowe kierunki rozwoju rolnictwa wyznaczone poprzez tę politykę zmierzają bowiem zdecydowanie do znacznej intensyfikacji rolnictwa i koncentracji produkcji. Wyrazem takiego nastawienia władz odpowiedzialnych od lat za ten sektor było także ustawienie priorytetów co do kierunków wsparcia z przedakcesyjnego funduszu SAPARD. Program operacyjny

<sup>42</sup> R. Grzeszkiewicz, Z. Karaczan. "Przekształcenia własnościowe w rolnictwie a ochrona środowiska". Instytut na rzecz Ekorozwoju. Raport 1/95. Warszawa 1995.

<sup>43</sup> M. Kaczyńska. "Społeczne formy ochrony przyrody". Instytut na rzecz Ekorozwoju. Raport 1/97. Warszawa 1997.

tego funduszu, przyjęty na jesieni 2000 r., przewidywał przeznaczenie niecałych 2% środków na wsparcie tzw. programów rolno-środowiskowych (wraz z rolnictwem ekologicznym) i zalesień. Przed uruchomieniem w Polsce środków tego funduszu, w czerwcu 2002 r., zrezygnowano jednak nawet z tego niewielkiego wsparcia działań proekologicznych, przeznaczając uwolnione środki na działania inwestycyjne.

56. Ważnym dla wdrażania zrównoważonego rozwoju w polskim rolnictwie segmentem działalności jest rozwój rolnictwa ekologicznego. Polska należy do krajów, w których obecne warunki szczególnie sprzyjają rozwojowi rolnictwa ekologicznego. Duże obszary rolne o niskim stopniu zanieczyszczenia, stosunkowo niewielkie zużycie nawozów sztucznych i środków ochrony roślin na hektar użytków rolnych, dominacja niewielkich, rodzinnych gospodarstw rolnych stanowią dobry punkt wyjścia dla upowszechnienia tego rodzaju produkcji. W latach 1992-2002 rolnictwu ekologicznemu nie sprzyjały: brak stabilizacji dochodów z działalności rolnej pozwalającej na utrzymanie się na rynku gospodarstw wytwarzających na zasadach ekologicznych, brak infrastruktury i zaplecza technologicznego dla przechowywania i dostarczania na rynek produktów ekologicznych we właściwym stanie (świeżość, czystość, wysoka jakość spożycza), a także brak rynku odbiorców tych zazwyczaj droższych od wytwarzanych w normalnych warunkach produktów. Dopiero niedawno weszła w życie ustawa wspierająca produkcję rolną metodami ekologicznymi<sup>44</sup>. Do tej pory rolnictwem ekologicznym zajmowała się niewielka liczba gospodarstw (ok. 200) zrzeszona głównie w stowarzyszeniu EKOLAND, grupującym producentów i jednocześnie certyfikującym produkcję ekologiczną w Polsce. Wejście w życie ustawy i poprzedzającego ją rozporządzenia ustanawiających wsparcie dla gospodarstw przedstawiających się na produkcję ekologiczną spowodowało wzrost ilości gospodarstw ekologicznych (obecnie ok. 1500). Przepisy te uregulowały również kwestię atestowania

gospodarstw. Ekologiczna produkcja rolna stanowi najbardziej perspektywiczny rodzaj produkcji w kontekście wejścia do UE.

#### 2.2.9. Zielony rynek

57. Jednym z kluczowych zagadnień do tworzenia tzw. "zielonych" produktów czy usług jest wykreowanie niszy rynkowej na te produkty. Istotną rolę może tu odgrywać administracja publiczna wszystkich szczebli. Niestety nie ma w Polsce obowiązku stosowania kryteriów ekologicznych przy zakupach i przetargach z zaangażowaniem środków publicznych. Także niedostateczny system etykietowania czy certyfikacji nie sprzyja temu procesowi. Przykładem może tu być energia z odnawialnych źródeł energii, która nie jest certyfikowana. Jednocześnie instrumenty ekonomiczne nie sprzyjają kreowaniu takiego rynku. Kompletna zapaść rynku makulatury czy też ogromne trudności z kontynuowaniem użytkowania butelek wielokrotnego użycia są tu najlepszymi przykładami.

#### 2.2.10. Zielone miejsca pracy

58. Ostatni okres przyniósł rozwój tych dziedzin, które kreują tzw. zielone miejsca pracy. Mamy obecnie ponad 1.500 gospodarstw ekologicznych, kilka tysięcy gospodarstw agroturystycznych a także rozwój lokalnej energetyki odnawialnej (ponad 100.000 instalacji). Cechą charakterystyczną tych działań jest to, że odbywają się one bez lub z bardzo małym wsparciem agend rządowych. Dlatego skala tego zjawiska jest niezadowalająca, gdyby państwo zaangażowało się na poważnie w rozwój zielonych miejsc pracy mielibyśmy dzisiaj znacznie większe efekty. Innym niekorzystnym przykładem jest transport publiczny w którym następuje spadek liczby zatrudnionych osób, przede wszystkim w wyniku spadku znaczenia kolei.

<sup>44</sup>Ustawa o rolnictwie ekologicznym z dn. 2 maja 2001 r. (Dz. U. Nr 38), która w art. 22 wprowadza dotacje przedmiotowe do produktów wytwarzanych metodami ekologicznymi. Szczegółowe wymagania odnośnie produktów ekologicznych i metod i warunków ich wytwarzania zawiera rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o rolnictwie ekologicznym.

## 2.3. SPOŁECZEŃSTWO

### 2.3.1. Świadomość

59. W okresie od 1992 roku z jednej strony następuje powolny wzrost świadomości ekologicznej, ale z drugiej strony znaczenie tej problematyki w życiu codziennym zdecydowanie maleje, ze względu na trudności życia codziennego. Z badań Instytutu<sup>45</sup> wynika, że tzw. grupa proekologiczna w minionym okresie zmalała z ponad 30% do 22% za sprawą przede wszystkim:

- zmniejszenia liczby osób wskazujących na zatu-

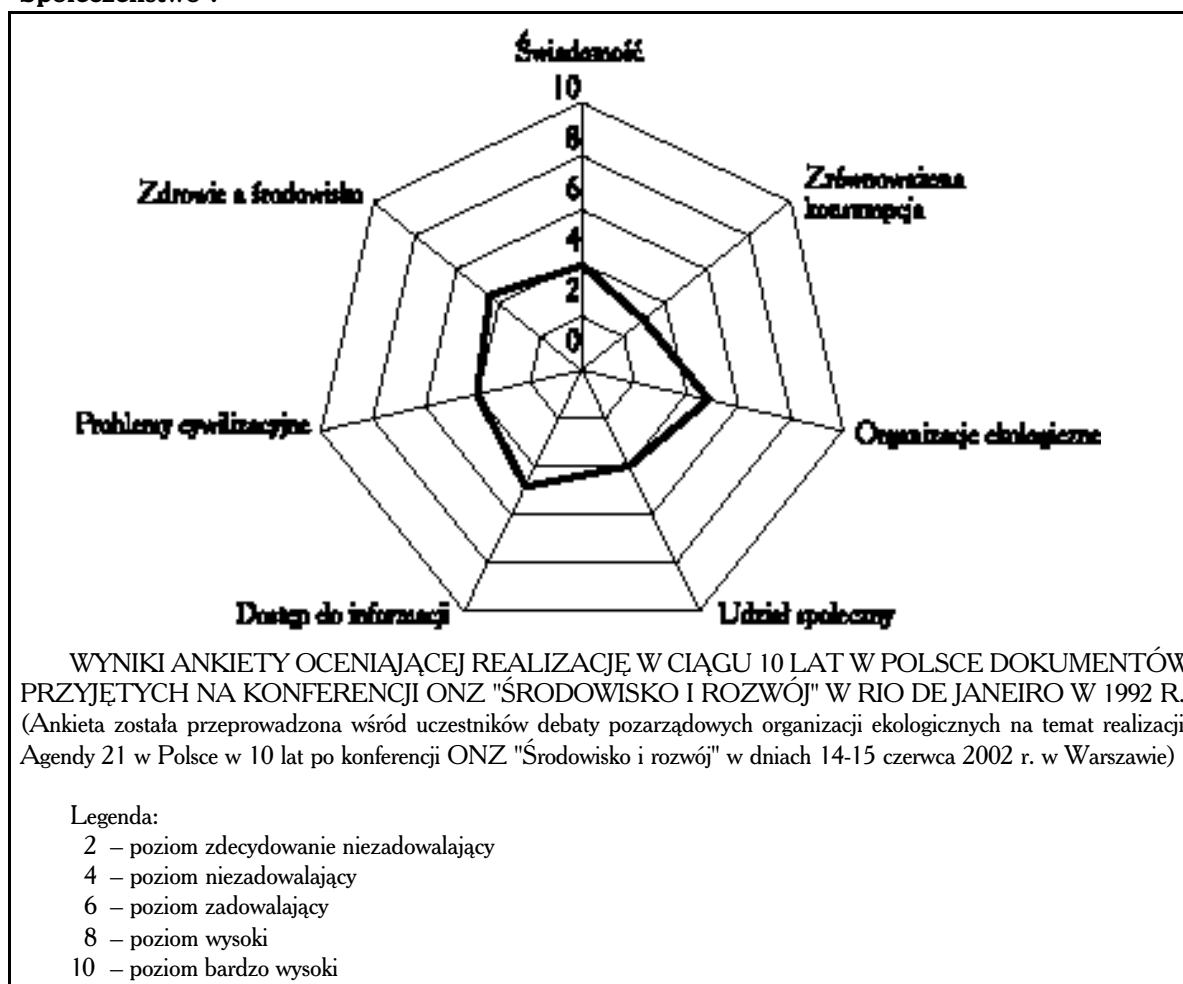
cie środowiska jako zjawisko groźne dla Polski i Polaków, oraz

- zmniejszenia przyzwolenia społecznego na ograniczenie lub likwidację produkcji szkodliwej dla środowiska za cenę bezrobocia.

Zaistniało zjawisko "oswojenia" zagrożeń ekologicznych – przestał działać "syndrom Czarnobyla", zmniejszyła się emisja zanieczyszczeń przemysłowych, a ze śmieciami oraz spalinami samochodowymi można poradzić sobie we własnym zakresie lub z pomocą gminy. Zagrożenia ekologiczne i troska o ochronę środowiska przegrywa z zagrożeniem bezrobociem i zubożeniem.

60. Niezwykle ważne dla poprawy stanu środowiska i ochrony walorów przyrodniczych jest

**Wykres 5: Kompas – przedstawiający ocenę poziomu realizacji Agendy 21 w Polsce w kategorii "Społeczeństwo".**



<sup>45</sup> T. Burger. "Świadomość ekologiczna społeczeństwa polskiego u progu XXI w.". Instytut na rzecz Ekorozwoju. Raport 1/2000. Warszawa listopad 2000.

dostrzeganie przez społeczeństwo związku między stanem środowiska a szansami rozwojowymi poszczególnych miejscowości i regionów. W świadomości dominują przede wszystkim dwa aspekty: zdrowotny (np. przynoszenie wody ze studni zamiast używania do celów pitnych wody z wodociągów miejskich), czy też ekonomiczny (np. ocieplanie budynków, domów czy wymiana okien w mieszkaniach celem ponoszenia niższych opłat). Oprócz tego mamy do czynienia z działaniami typowo proekologicznymi jak segregacja śmieci, problemem pozostaje, aby działania takie nie miały charakteru akcyjnego. Motyw ten może dać efekty proekologiczne, jeśli będzie obecny w zachowaniach konsumentów, funkcjonowaniu gospodarstw domowych, rozwiązywaniu problemów śmieciowych i komunikacyjnych, a także w zbiorowym działaniu mieszkańców całych regionów. Utrwaleniu uległa tendencja do lokowania kwestii ekologicznej w układzie lokalnym. Rosnące zaufanie do władz samorządowych oraz indywidualnych działań mieszkańców napawa optymistycznym optymizmem, gdyż w znacznej mierze koresponduje z ideami Agendy 21, a także ze znanym hasłem "myśl globalnie – działaj lokalnie".

61. Obserwowany od pierwszych badań podział na wykształconych, bogatych i proekologicznych, oraz na biednych, starych, gorzej wykształconych, mieszkających na wsi i obojętnych na kwestię ekologiczną – utrwalił się i pogłębił. Wiąże to się z obiektywnym zwiększeniem dystansów społecznych oraz ze wzrostem odczuwanego ubożenia. To drugie zjawisko znajduje wyraz w rozszerzających się sferach ubóstwa, ale ma też w znacznej mierze charakter relatywny, po prostu szybciej rośnie spektakularna oferta konsumpcyjna niż możliwości nabywcze większości społeczeństwa. Skutkiem jest frustracja i koncentracja na zaspokajaniu potrzeb podstawowych.

### 2.3.2. Zrównoważona konsumpcja

62. W okresie ponad dziesięciu lat bardzo poważne zmiany zaszły w społeczeństwie polskim,

które rozpoczęło marsz do społeczeństwa nad-konsumpcyjnego. Ogrom ilości towarów i możliwości zakupów przerasta nasze oczekiwania, ale także i możliwości naszych kieszeni. Rząd polski nie prowadzi żadnej akcji uświadamiającej negatywne skutki takiej konsumpcji, brak polityki w tym zakresie. Brak polityki, która zwracałaby uwagę na skutki zdrowotne i ekologiczne nadmiernie wybujałej konsumpcji. Nie dąży się do promocji konsumpcji niematerialnej i konsumpcji publicznej. Rynek i zapotrzebowanie w znaczącym stopniu są kreowane przez świat reklamy, która przede wszystkim dąży do pozyskania klienta. Polski konsument jest jeszcze bardzo mało wyedukowany i przede wszystkim kupuje oczami i kieszenią, a nie rozumem czy sercem (etyka producenta).

63. Konsument jest najsłabszym ogniwem mechanizmu rynkowego, gdyż<sup>46</sup>:

- jego dostęp do rzetelnej informacji o towarach i usługach jest ograniczony, mimo zalewu natręczywej, często nieuczciwej reklamy;
- jest podatny na praktyki marketingowe, a często nie rozumie ich zasad;
- kieruje się emocjami, dokonuje zakupów w pośpiechu, wierzy – często bezpodstawnie – w uczciwość kupiecką;
- ma ograniczony dostęp do wymiaru sprawiedliwości z uwagi na niewielką liczbę placówek sądowych i pozasądowych zajmujących się rozstrzyganiem spraw konsumenckich, uciążliwość procedur związanych z dochodzeniem roszczeń oraz ich koszty;
- nieświadomie wybiera także towary wadliwe, zagrażające zdrowiu i życiu, które trafiają do obrotu w warunkach szybkiego, niekontrolowanego rozwoju oferty asortymentowej i globalizacji rynku;
- brak mu wiedzy o towarach i usługach, w jaką wyposażony jest profesjonalny przedsiębiorca.

64. Formalnie do "Prawa ochrony środowiska" wprowadzono zapisy dotyczące reklam i ich zgodności z zasadami ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju. Dotyczą one z jednej strony obowiązku, aby treści reklam nie propagowały sprzecznego z ochroną środowiska i zasadami zrównowa-

<sup>46</sup> S. Wymysłowski. "Federacja konsumentów a środowisko przyrodnicze". (w:). "Rola organizacji pozarządowych w kształtowaniu proekologicznych wzorców konsumpcji". Instytut na rzecz Ekorozwoju. Raport 1/2002. Warszawa 2002.

zonego rozwoju modelu konsumpcji, a drugiej strony organizacje ekologiczne mogą występować do administracji publicznej o spowodowanie zaprzestania takiej reklamy. Egzekwowanie tego przepisu w praktyce wydaje się bardzo trudne gdyż zapisy są nieprecyzyjne.

### 2.3.3. Organizacje ekologiczne

65. W Polsce istnieje prawie 800 organizacji ekologicznych<sup>47</sup>, które zajmują się bardzo różnorodną tematyką związaną z ochroną przyrody, środowiska czy też zrównoważonym rozwojem. Po początkowym okresie gwałtownego wzrostu ilości przeróżnych organizacji formalnych i nie formalnych nastąpiła pewna stabilizacja i profesjonalizacja ruchu, choć jego znaczenie jest niewielkie i oddziaływanie znikome. Od działań związanych z ochroną pojedynczych tworów przyrody po działania biznesowe i w sferze polityki. Jednak ze względu na trudności finansowe jak i kadrowe ruch ekologiczny znajduje się w trudnej sytuacji. Wywołuje ona działania niepożądane i nieakceptowane jak pozyskiwanie środków w zamian za odstępstwo od działań kampanijnych przeciw określonemu przedsiębiorstwu.

66. Percepcja społeczna pozarządowych organizacji ekologicznych nieco wzrosła w tym okresie, choć nadal przedstawiciele społeczeństwa niewiele wiedzą na temat ich działalności, a nawet nie potrafią podać nazw tych organizacji (nadal najpopularniejszy jest Greenpeace)<sup>48</sup>. Polscy zieloni znajdują się na rozdrożu, społeczności, zwłaszcza lokalne, nie bardzo ich rozumieją, a więc część organizacji postanowiła skoncentrować się na samych sobie. Oczywiście ta sytuacja może być tylko stanem przejściowym, po którym nastąpi albo zupełna marginalizacja, albo mocny powrót na scenę polityczną – zarówno lokalną, jak i ogólnopolską. Przekonywanie społeczeństwa o swoich racjach jest działaniem na pewno bardzo żmudnym

i mniej przyjemnym niż pogłębianie ekologii głębiej we własnym gronie, ale jest to jedyna droga do uzyskania realnego wpływu na stan rzeczy.

### 2.3.4. Udział społeczny

67. W ciągu lat dziewięćdziesiątych nastąpiły zmiany istotne z punktu widzenia angażowania społeczeństwa w proces planistyczny czy też w proces podejmowania decyzji. W porównaniu z poprzednim systemem nastąpiła korzystna zmiana. W wielu miastach polskich istnieją instytucje zajmujące się organizacją takiego udziału lub organizacją konsultacji społecznych. Jednocześnie stworzono podstawę do udziału społecznego w postępowaniu w sprawie środowiska w ramach ustawy o dostępie do informacji i ocenach oddziaływania na środowisko, a następnie w ramach ustawy Prawo ochrony środowiska, gdzie sprawom tym poświęcony jest cały rozdział. Według niej każdy ma prawo do składania uwag i wniosków w postępowaniu prowadzonym z udziałem społeczeństwa. Dotyczy to: procedury ocen oddziaływania na środowisko planowanych przedsięwzięć, wydania zintegrowanego pozwolenia na wprowadzanie do środowiska substancji lub energii oraz planów operacyjno-awaryjnych. Przed podjęciem decyzji wymagającej udziału społeczeństwa administracja winna taką informację podać do publicznej wiadomości i przyjmować przez 21 dni uwagi i wnioski, także w formie elektronicznej. Organ administracyjny może przeprowadzić debatę publiczną otwartą dla społeczeństwa. Procedurze tej, z wyjątkiem debat publicznych, podlegają także dokumenty strategiczne przygotowywane przez władze. Administracja zobowiązana jest do załączania do tych dokumentów informacji o zgłoszonych uwagach, wnioskach oraz sposobie ich wykorzystania.

68. Mimo tych pozytywnych przemian nadal w wielu urzędach administracji publicznej udział spo-

<sup>47</sup> "Ruch ekologiczny w Polsce - Mapa uczestnictwa obywatelskiego w ochronie środowiska". Stowarzyszenie Asocjacje. Warszawa 2001 r.

<sup>48</sup> T. Burger. "Świadomość ekologiczna społeczeństwa polskiego u progu XXI w.". Instytut na rzecz Ekorozwoju. Raport 1/2000. Warszawa listopad 2000.

leczny i konsultacje traktuje się jako formalny obowiązek, a nie jako element systemu demokratycznego państwa – przede wszystkim brak jest wypracowanych i stosowanych procedur udziału społecznego. W związku z tym przeprowadza się je niechlujnie, nie profesjonalnie, a do zgłaszanych uwag i sugestii podchodzi się z dużą rezerwą. Brak jest wiedzy, nawyków i często zrozumienia potrzeby takich konsultacji. Przykładowo spotkania organizuje się w godzinach pracy urzędu a nie w godzinach najdogodniejszych dla potencjalnych uczestników, wybór miejsca wynika z wygody urzędników a nie potrzeby oszczędzania czasu uczestniczących. Bardzo często administracja nie przestrzega obowiązku informowania o sposobie załatwienia przedłożonych uwag i spostrzeżeń mimo takiego obowiązku. Poziom wiedzy i zrozumienia czasami skomplikowanych zagadnień jest bardzo zróżnicowany, dlatego niezbędnym jest dostarczenie w przystępnej formie podstawowej wiedzy uczestnikom takich postępowań. Jednocześnie bardzo często zaangażowanie społeczeństwa mimo stworzonych warunków jest niskie, nadal dominuje pogląd, że "oni" i tak zrobią swoje a mój głos nie ma żadnego znaczenia. Rola organizacji pozarządowych w pobudzaniu zachowań obywatelskich jest bardzo istotna, a często organizacje jej nie wypełniają.

### 2.3.5. Dostęp do informacji

68. W Polsce prawo dostępu do informacji o środowisku regulowane jest na najwyższym poziomie, gdyż w jednym z ustępów Konstytucji R.P. (art. 74 ust. 3) stwierdza się: "Każdy ma prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska". Uszczegółowienie tej podstawowej zasady znajduje się w ustawie "Prawo ochrony środowiska" z 27 kwietnia 2001, gdzie w dziale "Informacja o środowisku" dwa rozdziały poświęcone zostały tym zagadnieniom, a mianowicie: o dostępie do informacji i o państwowym monitoringu środowiska oraz rozpowszechnianiu informacji o środowisku. Polska ratyfikowała Konwencję EKG ONZ o dostępie do

informacji, udziale społecznym w podejmowaniu decyzji oraz w dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących ochrony środowiska tzw. Konwencję z Aarhus. Ponadto od września 2001 obowiązuje ustawa o dostępie do informacji publicznej, która w sposób generalny reguluje te kwestie. Powyższe dokumenty pozwalają stwierdzić, że Polska stworzyła nowoczesne ramy prawne dostępu do informacji. Każdy w naszym kraju może w dowolnej formie żądać takiej informacji, jeżeli jest ona własnością publiczną bez wykazywania jakiegokolwiek interesu. Informacja ta musi być udostępniona szybko, nie dłużej niż w ciągu jednego miesiąca, a ewentualne opłaty winny być rozsądne. Odmowy można jedynie udzielić, jeżeli zachodzą określone prawem powody.

69. Podobnie jak przy udziale społecznym dostęp do informacji został formalnie uregulowany. Jednak droga do stosowania tych zapisów jest jeszcze daleka, dużo dalsza niż w przypadku udziału społecznego. Administracja państwowa i samorządowa nie są przystosowane do jej udzielania. Jednocześnie przedstawiciele społeczeństwa posiadają zbyt małą wiedzę o kompetencjach poszczególnych organów i mają trudności w precyzyjnym formułowaniu zapytań.

70. Przeprowadzony sondaż dotyczący dostępu do informacji o ochronie klimatu, a więc tematu nie kontrowersyjnego, potwierdza powyższe stwierdzenia. Aby ocenić w praktyce możliwość uzyskania informacji na ochrony klimatu w Polsce przedstawiciel Instytutu anonimowo odwiedził kilka odpowiedzialnych w tej tematyce instytucji.<sup>49</sup> Uzyskane w wyniku przeprowadzonych badań wyniki nie przedstawiają jednoznacznego obrazu. Obok instytucji otwartych na współpracę ze wszystkimi zainteresowanymi okazało się, że w wielu miejscach nie zmieniły się nawyki, a osoby zadające pytania czy poszukujące informacji są w nich traktowane jak intruzi. Pomimo tego, że obowiązujące przepisy gwarantują możliwość uzyskania informacji nt. ochrony środowiska każdemu zainteresowanemu, to wyniki przeprowadzonych

<sup>49</sup> W każdej analizowanej instytucji zadawane pytania dotyczyły wyłącznie kwestii pozostających w kompetencjach danej jednostki.

badan wskazują, że w praktyce uzyskanie takich danych w odniesieniu do ochrony klimatu nie jest zadaniem łatwym. Szczególnie trudne okazało się to w tak ważnych instytucjach, jak Ministerstwo Gospodarki, czy Ministerstwo Środowiska. Najczęściej stosowaną taktyką urzędników tych resortów jest odsyłanie osób poszukujących informacji z jednego departamentu do drugiego lub do innej instytucji. O możliwości uzyskania żądanych danych decydują także bardziej osobiste chęci udzielenia informacji przez poszczególnych urzędników niż obowiązująca w tych instytucjach formalna procedura udzielania odpowiedzi. Przeprowadzone badania wykazały, że żadnych informacji na temat Konwencji Klimatycznej i zobowiązań polskiej gospodarki w tym zakresie nie można uzyskać w Ministerstwie Gospodarki. Co więcej w resorcie tym od osoby poszukującej danych żądano udokumentowania w jakim celu informacja ta jest potrzebna – co w ewidentny sposób było niezgodne z obowiązującymi przepisami ustawy "Prawo ochrony środowiska". W odniesieniu do Ministerstwa Środowiska satysfakcjonujące odpowiedzi uzyskano jedynie w byłym Departamencie Obsługi Funduszy Zagraniczny. Dużą przeszkodą w uzyskaniu potrzebnych informacji jest też np. brak możliwości zrobienia odbitek, lub abstrakcyjne warunki wypożyczania publikacji – np. biblioteka Ministerstwa Środowiska. Z zupełnie odmiennym nastawieniem zetknięto się w Krajowym Centrum Inwentaryzacji Emisji i Biurze Wykonawczym Konwencji Klimatycznej. Osobie poszukującej informacji nt. ochrony klimatu udzielono w obu tych jednostkach pełnej pomocy. Biuro Wykonawcze Konwencji Klimatycznej posiada również bogaty serwis internetowy, zawierający szereg informacji na temat ochrony klimatu. Co prawda jest to jeszcze wersja robocza strony www, jednak widać, że instytucja ta wychodzi naprzeciw obowiązującemu prawu. Wyczerpujące odpowiedzi na zadane pytania i pełną informację (w ramach obowiązujących tę instytucję przepisów) uzyskano także w GUS. Informację, o którą proszono uzyskano w Ekofunduszu i BOŚ. Bardzo pozytywnym objawem działania obu tych instytu-

cji był krótki czas oczekiwania na listowną odpowiedź. Na część pytań odpowiedziano także w Agencji Rynku Energii S.A. Dużym zaskoczeniem był natomiast brak dwóch Raportów Rządowych, przygotowanych na Konferencję Stron Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie Zmian Klimatu, w archiwach Biblioteki Narodowej i Biblioteki Ministerstwa Środowiska. Biorąc pod uwagę powyższe wyniki należy stwierdzić, że dostęp do konkretnych informacji środowiskowych, w tym przypadku związanych z ochroną klimatu, jest w wielu organach administracji państwowej bardzo uciążliwy i czasochłonny. Podczas badań osoba poszukująca informacji wiele razy była ignorowana i odsyłana do innych departamentów lub instytucji, chociaż teoretycznie potrzebną informację powinna ona uzyskać na miejscu<sup>50</sup>.

### 2.3.6. Problemy cywilizacyjne

71. Coraz częściej w wielu opracowaniach podkreśla się fakt słabego uwzględniania w zagadnieniach zrównoważonego rozwoju problematyki społecznej. W Polsce przede wszystkim dotyczy to bezrobocia i ubóstwa. Obecnie mamy ok. 3 mln bezrobotnych, a ubóstwo zwłaszcza na terenach wiejskich w obszarach zdominowanych uprzednio przez PGR jest bardzo wysokie. Najtrudniejszymi problemami rynku pracy wynikającymi głównie ze strukturalnego charakteru bezrobocia są: wysokie bezrobocie młodzieży (bezrobotni do 24 lat stanowili 40%), znaczny udział bezrobocia długotrwalego i wielokrotnego, jawne i ukryte bezrobocie na wsi oraz w rolnictwie (ok. 1,5-2 mln osób). Według badań przeprowadzonych na przełomie 1999/2000 poniżej granicy niedostatku żyje w Polsce 30% gospodarstw domowych. Ubóstwo w Polsce dotyka przede wszystkim gospodarstw domowych osób mających niski poziom wykształcenia i niską pozycję społeczno-zawodową. W dużym stopniu dotyczy gospodarstw, w których są bezrobotni, zwłaszcza bezrobotni długookresowo. Do kategorii

<sup>50</sup> Z.M. Karaczun, A. Kassenberg, M. Sobolewski przy współpracy R. Jeszke. "Dostęp do informacji i udział społeczny w działaniach na rzecz ochrony klimatu". Instytut na rzecz Ekorozwoju. Opracowanie w przygotowaniu do druku. Warszawa maj 2002.

gospodarstw o dużym ryzyku ubóstwa należą rodziny wielodzietne oraz rodziny niepełne<sup>51</sup>.

72. Połowa gospodarstw domowych w 1999 r. uważa, że stałe dochody nie pozwalają im na zaspokajanie podstawowych potrzeb społecznych, a na początku lat 90. takich gospodarstw było 2/3. W konsekwencji 1/3 gospodarstw domowych rezygnuje z dotychczasowych form uczestnictwa w kulturze, a połowa z wyjazdu wakacyjnego, grupowego dzieci, a 2/3 z wyjazdów dorosłych<sup>52</sup>. Wg danych EUROSTATU obecnie jedynie ok. 12% populacji Polski w wieku 25-59 lat legitymuje się wyższym wykształceniem, co jest wartością blisko dwukrotnie niższą niż przeciętna dla krajów UE. Innym zagadnieniem jest brak w Polsce około 1,5 mln mieszkań, nie licząc ponad 1 mln mieszkań zdekapitalizowanych. Mieszkanie, pozostając dobrem pierwszej potrzeby, jest obecnie w Polsce towarem bardzo droгим, nieosiągalnym dla wielu grup społecznych. Mierzona siłą nabywczą przeciętnego wynagrodzenia cena 1 m<sup>2</sup> jest w Polsce 2,3-krotnie wyższa niż w krajach Europy Zachodniej<sup>53</sup>.

### 2.3.7. Zdrowie a środowisko

73. Obecny stan ochrony zdrowia Polaków wykazuje znaczną rozbieżność w stosunku do kra-

jów UE. Przeciętne trwanie życia, zarówno kobiet jak i mężczyzn, jest znacznie niższe niż w Europie, a przeciętny stan zdrowia Polaków jest niezadowolający. Szacuje się także, że około 18% zatrudnionych wykonuje pracę w warunkach szkodliwych dla zdrowia. Dla wielu rodzin oznacza to znaczne utrudnienie w osiągnięciu celów życiowych, a także istotny element niskiej jakości życia, w wymiarze społecznym zaś obniża wartość kapitału ludzkiego, stanowiącego podstawę rozwoju społecznego i ekonomicznego. Obecnie ocenia się, że na zdrowie człowieka wpływają cztery grupy czynników:

- styl życia (50 - 60%),
- środowisko fizyczne oraz społeczne życia i pracy (do 20%),
- czynniki genetyczne (do 20%),
- służba zdrowia, która może rozwiązać 10-15% problemów zdrowotnych społeczeństwa".

74. Innym ważnym zagadnieniem jest jakość wody pitnej, która jest zdecydowanie niezadowolająca i tak np. w 2000 roku woda pitna pochodząca z wodociągów publicznych w miastach była uznana w ponad 7% za złą lub niepewną a w studniach publicznych w ponad 70%, na wsi ta sytuacja wygląda też źle i wartości te odpowiednio wynoszą 12% i 60%. Także nadmierny hałas komunikacyjny dotyka ok. 40% społeczeństwa.

<sup>51</sup> "Narodowy plan rozwoju 2004 - 2006. Projekt. Ministerstwo Gospodarki. Warszawa czerwiec 2002. "Diagnoza społeczna 2000". Rada Monitoringu Społecznego, Wyższa Szkoła Pedagogiczna Towarzystwa Wiedzy Powszechnej, Rada Główna PTS - BBiAS. Warszawa. 2001.

<sup>52</sup> "Diagnoza społeczna 2000". Rada Monitoringu Społecznego, Wyższa Szkoła Pedagogiczna Towarzystwa Wiedzy Powszechnej, Rada Główna PTS - BBiAS. Warszawa. 2001.

<sup>53</sup> "Polska 2025. Długookresowa strategii trwałego i zrównoważonego rozwoju". Rada Ministrów. Warszawa czerwiec 2000.

<sup>54</sup> "Narodowy Program Zdrowia 1996-2005, MZ i OS, wrzesień 1996 r., s. 14.



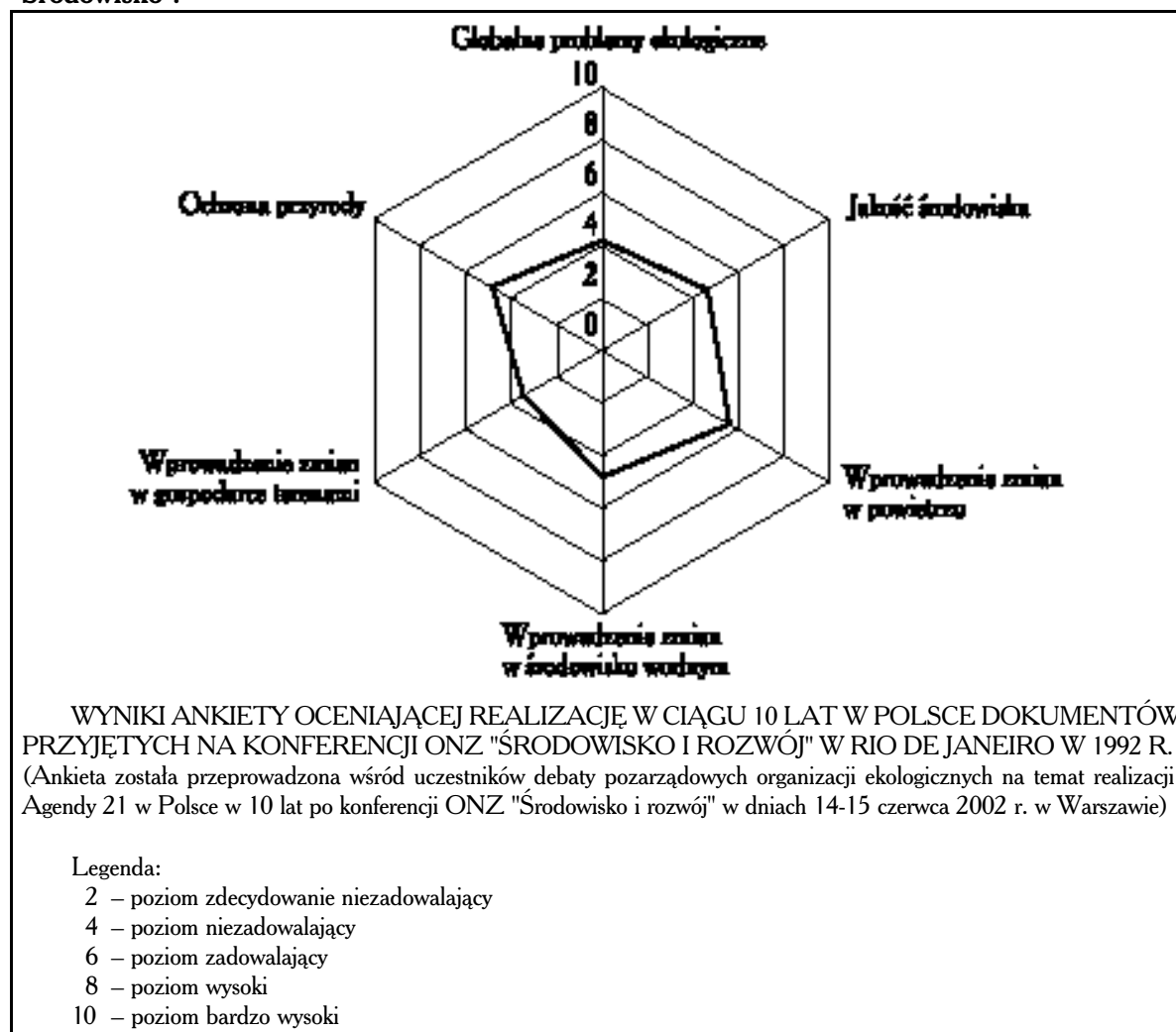
## 2.4. ŚRODOWISKO

### 2.4.1. Globalne problemy ekologiczne

75. Emisja dwutlenku węgla wynosząca w 2000 r. prawie 315 mln ton lokuje Polskę w "czołówce" państw europejskich. Nasz dochód narodowy jest silnie obciążony emisją CO<sub>2</sub> i z wartością 1,2 tony CO<sub>2</sub>/1000 USD PKB zajmujemy czołowe miejsce w Europie. Natomiast z wielkością 8,1 tony CO<sub>2</sub>/mieszkańca lokujemy się w środku stawki. Wysoka emisja gazów cieplarnianych wiąże się przede wszystkim ze strukturą wytwarzania

energii: ponad 63% zapotrzebowania na energię pierwotną pokrywane jest przez spalanie węgla kamiennego i brunatnego. Polska podpisała i ratyfikowała Konwencję Klimatyczną oraz Protokół z Kioto<sup>55</sup>, zobowiązując się do ograniczenia emisji gazów szklarniowych w okresie 2008-2012 o 6% w porównaniu do roku bazowego (do 448 mln ton CO<sub>2</sub>). Wynika z tego, że Polska posiada rezerwę w wysokości ponad 100 mln ton, która mogłaby być przedmiotem handlu międzynarodowego. Mimo korzystnego tzw. eksperymentu chorzowskiego z handlem emisjami w 1992 r. jak do tej pory Polska nie jest koncepcyjnie i formalnie przygotowana do handlu emisjami. UE planuje wprowadzenie dyrektywy umożliwiającej handel emisjami w styczniu 2005 r.

**Wykres 6: Kompas – przedstawiający ocenę poziomu realizacji Agendy 21 w Polsce w kategorii "Środowisko".**



<sup>55</sup> Ratyfikowanie Protokołu przewidziane jest na III kwartał 2002 r.

76. W latach 1988<sup>56</sup>-2000 całkowita emisja dwutlenku węgla obniżyła się o ponad 34 %, a metanu o ok. 30 %. Emisje podtlenku azotu mają w latach 1991-2000 charakter stabilny, chociaż obniżyły się w stosunku do 1988 r. o ok. 22%. Szczególnie wysoki udział w emisji CO<sub>2</sub> mają procesy spalania paliw stałych w energetyce, przemyśle i w sektorze komunalno-bytowym, a także użytkowanie paliw przez transport. Dużą redukcję dwutlenku węgla wykazał przemysł paliwowo-energetyczny – o ponad 35,5%. Część tej redukcji została zniwelowana przez wzrost emisji dwutlenku węgla wytwarzanego przez transport – wzrost emisji o 11,1%. Istotny udział w emisjach gazów cieplarnianych w Polsce miała emisja metanu z hodowli, przemyśle wydobywczym oraz nieszczelności sieci przesyłowych. Do emisji podtlenku azotu przyczynił się przemysł, rolnictwo i, w mniejszym stopniu, energetyka i transport<sup>57</sup>.

77. Polska jak do tej pory nie posiada zatwierdzonej, oficjalnej strategii redukcji gazów szklarniowych i nie prowadzi aktywnej polityki klimatycznej. Polityka ta winna bazować na filozofii zrównoważonego rozwoju i w konsekwencji przyczynić się do uzyskania potrójnej korzyści dla<sup>58</sup>:

- gospodarki – poprzez jej zasilanie innowacyjnymi rozwiązaniami przyczyniającymi się do zmniejszenia zużycia energii i materiałów, prowadząc do wzrostu konkurencyjności produktów polskich na rynku międzynarodowym;
- społeczeństwa – w wyniku kreowania większej ilości miejsc pracy niż w energetyce tradycyjnej i to miejsc pracy na terenach wiejskich, najbardziej ich potrzebujących, poprzez promowanie odnawialnych źródeł energii, zwłaszcza opartych o biomasę;
- środowiska – poprzez z jednej strony wykorzystanie uzyskanych z handlu emisjami środków do dalszej redukcji gazów szklarniowych oraz promowanie rozwiązań w transporcie nie przyczyniających się do wzrostu emisji z tego sektora.

78. W latach 1992-2002 Polska podjęła duży wysiłek w ograniczaniu gospodarczego wykorzystania substancji niszczących warstwę ozonową. Tylko w latach 1993-1995 faktyczne zużycie freonów i halonów w chłodnictwie, produkcji aerozoli, pianek, rozpuszczalników, przy dezynsekcji, ochronie przeciwpożarowej oraz w rolnictwie, obniżyło się o 35 %; w 1995 r. wyeliminowano używanie w Polsce halonów. Niemniej, w latach transformacji obserwuje się tendencję do zmniejszania się zawartości ozonu w atmosferze. W latach 1998-1999 wystąpił niewielki wzrost średniorocznej zawartości ozonu w stosunku do lat poprzednich.

#### 2.4.2. Wprowadzanie zmian w powietrzu

79. W okresie transformacji jakość powietrza atmosferycznego na terenie Polski znacznie się poprawiła. Stopień poprawy był jednak przestrzennie i czasowo zróżnicowany. W najmniejszym stopniu poprawa nastąpiła na terenach silnie zurbanizowanych i silnie uprzemysłowionych oraz w mniejszych miejscowościach charakteryzujących się gęstszą zabudową, w których w okresie zimowym następuje kumulacja tzw. niskiej emisji z małych kotłowni, pieców i palenisk opalanych węglem. Powietrze jest również silniej zanieczyszczone wzdłuż głównych ciągów komunikacyjnych kumulujących drogowy transport międzynarodowy i międzyregionalny, jak i w dużych miastach w godzinach szczytu na bardziej uczęszczanych skrzyżowaniach.

80. W latach 1990-2000 wystąpił wyraźny spadek emisji głównych zanieczyszczeń powietrza. Emisja dwutlenku siarki obniżyła się o 53%, tlenków azotu i pyłu zawieszzonego odpowiednio o 34,5% i 62,5%. Tempo redukcji zanieczyszczeń w kolejnych latach 1990-2000 było zróżnicowane – szybsze w latach 1991-1993, wolniejsze w latach

<sup>56</sup> Rok bazowy przyjęty dla Polski w Konwencji Klimatycznej.

<sup>57</sup> "Trzeci raport rządowy dla Konferencji Stron Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w Sprawie Zmian Klimatu", Warszawa 2001.

<sup>58</sup> Z.M. Karaczun, A.Kassenberg, M. Sobolewski. "Polska wobec postanowień Konwencji Klimatycznej". Instytutu na rzecz Ekorozwoju. Raport 2/2000. Warszawa 2000.

1994-1996, a następnie bardzo szybkie. Najbardziej do zanieczyszczenia powietrza dwutlenkiem siarki przyczyniał się sektor energetyki zawodowej i sektor komunalno-bytowy, w mniejszym stopniu emisje z energetyki przemysłowej i z procesów technologicznych w przemyśle, a w najmniejszym transport. Największą dynamikę redukcji emisji dwutlenku siarki wykazali najwięksi emitenci szkodliwych zanieczyszczeń: energetyka zawodowa i przemysł, a w latach 1997-1999 również inne źródła stacjonarne: kotłownie lokalne, paleniska domowe, warsztaty rzemieślnicze, gospodarstwa rolne itp. Uzyskane rezultaty częściowo wynikały ze zmniejszenia zużycia różnych nośników energii (poza ropą naftową, benzynami i olejami napędowymi) w gospodarce narodowej<sup>59</sup>.

81. Największy udział w zanieczyszczeniach powietrza tlenkami azotu miał transport, a potem sektor energetyki i przemysł. W tym jednak przypadku transport, a zwłaszcza energetyka zawodowa wykazały relatywnie mniejsze tempo redukcji tlenków azotu. Największe tempo redukcji tlenków azotu udało się osiągnąć w przemyśle: energetyce przemysłowej i procesach technologicznych. Energetyka przemysłowa oraz procesy technologiczne przodują w wytwarzaniu pyłów. Emisję pyłów udało się zredukować z tego źródła o ok. 60%. Do redukcji emisji pyłów w największym stopniu przyczyniła się energetyka zawodowa – ponad 6-krotne zmniejszenie w latach 1990-2000. Wysoki udział w emisji i zarazem niski wskaźnik redukcji charakteryzuje sferę małych źródeł stacjonarnych: lokalnych kotłowni, palenisk domowych i warsztatowych w miastach i na wsi.

82. Istniejące zróżnicowanie tempa redukcji zanieczyszczeń powietrza w całym okresie transformacji oraz w poszczególnych latach wynika w dużej mierze ze zmian strukturalnych i technologicznych w gospodarce. W dwunastym roku transformacji gospodarki Polska znalazła się w sytuacji spowolnienia rozwoju gospodarczego oraz procesów restrukturyzacji i prywatyzacji gospodarki, a zatem należy ze szczególną uwagą obserwować wielkości emisji zanieczyszczeń gdyż może dojść do

zmniejszenia tempa redukcji zanieczyszczeń (kolejne redukcje emisji będą wymagały zwiększonych nakładów). Duże znaczenie w obniżce zanieczyszczeń powietrza miały zmiany w technologii wytwarzania energii (wzbogacanie węgla, usprawnienie procesów spalania węgla, efektywniejsze oczyszczanie gazów odlotowych). Dotychczas największy wpływ miało to na ograniczenie emisji przez energetykę zawodową i przemysłową, a relatywnie mniejszy na rozproszone źródła emisji z palenisk komunalnych i domowych. Duży wpływ ma na to niekorzystna relacja cen paliw gazowych do cen paliw stałych głównie węgla kamiennego, która nie działa stymulująco na przestawienie użytkowników na czystsze paliwa (paleniska domowe, szklarnie, małe zakłady produkcyjne, jednostki użyteczności publicznej). Prewencyjne działania w sferze bytowo-komunalnej są trudniejsze od działań w sferze energetyki i przemysłu, gdzie łatwiej można skoncentrować kapitały na inwestycjach obiektowych. Dalsze działania na rzecz redukcji emisji zanieczyszczeń do powietrza będą wymagać większego zaangażowania się społeczeństwa oraz kapitału prywatnego w inwestycje proekologiczne i przedsięwzięcia oszczędnościowe.

#### 2.4.3. Wprowadzenie zmian w środowisku wodnym

83. Jakość wód w Polsce w latach 1990-2002 poprawiła się, ale nadal wymaga intensyfikacji inwestowania w infrastrukturę wodno-ściekową jak i poprawy zarządzania gospodarką wodno-ściekową, zwłaszcza w kontekście spełnienia wymagań prawnych Unii Europejskiej. Z jednej strony istnieją przesłanki do pozytywnej oceny sytuacji w zakresie wód np. zmniejszyła się ilość ścieków generowanych w sektorze przemysłowym i komunalnym oraz ilość ścieków nieoczyszczonych odprowadzanych do wód powierzchniowych. Zahamowano też degradację wód powierzchniowych i podziemnych. Ale jednocześnie wzrastała ilość ścieków wiejskich nieoczyszczonych lub oczyszczonych tylko mechanicznie. Wynika to m.in. z dysparytetu

<sup>59</sup>Rocznik Statystyczny GUS. Ochrona Środowiska 2000. Warszawa 2000, s. 198.

w zakresie budowy wodociągów i kanalizacji na obszarach wiejskich oraz niekorzystnym (zbyt wysokim) poziomem opłat za wywóz ścieków beczkownikami do często odległych punktów zlewnych. Nastąpiło również zwiększenie wielkości ładunku materii organicznej odprowadzanych z terenu Polski do Bałtyku.

84. Dane dotyczące dyspozycyjnych krajowych zasobów wód są obecnie mniej niepokojące niż w pierwszych latach transformacji, jednak wciąż są znacznie niższe (na mieszkańca) niż w innych krajach europejskich. Ponadto wody powierzchniowe są nadal w wysokim stopniu zanieczyszczone przez przemysł, w tym górnictwo węgla kamiennego, źródła komunalno-bytowe i spływy powierzchniowe z obszarów wiejskich. Poziom zasobów wód powierzchniowych nie jest wysoki. Nierównomierne rozmieszczenie i zmienność sezonowa sprawiają, że istnieją obszary lokalnego deficytu wód powierzchniowych i podziemnych. Obniża się poziom wodonośny oraz występuje stałe lub okresowe zanikanie źródeł i drobnych cieków, pierwotnie całorocznych. Zahamowano proces obniżania jakości wód podziemnych stanowiących zasoby strategiczne wody pitnej dla ludności oraz wód gruntowych istotnych dla zaopatrzenia w wodę pitną zwłaszcza w mniejszych miastach i na terenach wiejskich (studnie przydomowe). Jednakże nie usunięto wszystkich źródeł zanieczyszczających te wody. Ma to oczywiście niekorzystny wpływ na możliwości przedstawienia polskiego rolnictwa na usługi w sektorze rekreacji, turystyki i wypoczynku w ramach zrównoważonego rozwoju terenów wiejskich.

85. Zużycie wody w przemyśle, rolnictwie oraz przez sektor publiczny w latach 1990-2000 zmniejszało się. W gospodarstwach domowych wyraźnie zmniejszono zużycie wody. Pobór wody na mieszkańca obniżył się w latach 1990-2000 o 23,4%, w latach 1998-2000 nastąpiło jednak zahamowanie spadku zużycia wody w przeliczeniu na mieszkańca. Pomimo spadku, wciąż jeszcze duże zużycie wody przez przemysł i gospodarstwa domowe byłoby mniej uciążliwe dla jakości wód i zdrowia ludności w Polsce, gdyby te sektory intensywniej korzystały z kanalizacji i nowoczesnych

oczyszczalni ścieków. W latach 1990-2000 nastąpiła w tej dziedzinie znaczna i stała poprawa. Wskaźnik populacji żyjącej w miastach korzystającej z oczyszczalni ścieków wyniósł w 2000 r. 79,3%, podczas gdy w 1991 r. było to tylko 55,6%. Wskaźnik udziału populacji żyjącej na wsi obsługiwanej przez oczyszczalnie ścieków wyniósł w 1995 r. 3,1%, a w 2000 r. 10,7%. Należy podkreślić, że na koniec 2000 r. spośród 880 miast i miasteczek w Polsce 3 nie posiadały sieci wodociągowej, 35 sieci kanalizacyjnej, a 79 oczyszczalni ścieków. Udział populacji miejskiej korzystającej z kanalizacji wyniósł w 2000 r. 83% (w 1990 r. 81,1%), a udział populacji wiejskiej korzystającej z kanalizacji wyniósł w 1999 r. 9,9% (w 1990 r. 5,7%). Wskaźnik ścieków przemysłowych i komunalnych oczyszczanych w stosunku do ścieków wymagających oczyszczenia wyniósł w 2000 r. 87,9% (w 1990 r. – 67,4%).

86. Ilość ścieków przemysłowych i komunalnych wymagających oczyszczenia i faktycznie oczyszczanych w oczyszczalniach w latach 1990-2000 systematycznie zmniejszała się odpowiednio o 34,2% i o 20,6%. Jeszcze szybciej obniżyła się ilość ścieków nieoczyszczanych – 4,5-krotnie. Oznacza to poprawę sytuacji w tym zakresie. Głównym problemem gospodarki wodno-ściekowej w Polsce, pomimo upływu 12 lat transformacji, jest ciągle niski udział oczyszczania ścieków w nowoczesnych oczyszczalniach biologicznych, w tym z usuwaniem substancji biogenych. Liczba gospodarstw domowych w Polsce korzystających z publicznych oczyszczalni ścieków tego typu wynosiła w 2000 r. tylko 29,7% oraz 19,9% korzystających z oczyszczalni z usuwaniem biogenów.

87. Ilość ścieków przemysłowych wymagających oczyszczenia zmniejszyła się w latach 1990-2000 o 45% i osiągnęła poziom 13,1% ścieków przemysłowych ogółem. Z tej ilości zostało oczyszczonych ponad 95% ścieków przemysłowych. Zdecydowana większość ścieków przemysłowych (81,2%) została oczyszczona mechanicznie lub chemicznie, 17,8% biologicznie i 1,0% z podwyższonym usuwaniem biogenów. Należy podkreślić, że w latach 1990-2000 nastąpiła poprawa, chociaż

niewielka, struktury oczyszczania ścieków przemysłowych – proporcjonalnie więcej ścieków, w stosunku do zmniejszającej się ilości ścieków ogółem, oczyszczano biologicznie. Znacznie zmniejszyła się ilość ścieków nie oczyszczanych w ogóle. Wciąż jeszcze, pomimo postępu zanotowanego w latach 1990-2000, duża jest ilość wód zasolonych zrzucanych do Wisły i Odry przez górnictwo węgla kamiennego: w 2000 r. ilość wód zasolonych zrzucanych do rzek wyniosła 144 tys. dm<sup>3</sup> tj. 90,4% ogółu wód zasolonych wydobytych na powierzchnię.

88. Jednym z głównych powodów silnego zanieczyszczenia wód ściekami jest zróżnicowanie tempa przyrostu długości sieci wodociągowej w relacji do przyrostu długości sieci kanalizacyjnej oraz w ilościach podłączeń do tych sieci. Przy dotychczasowym tempie kanalizowania nie uda się wyrównać dysproporcji między korzystaniem z sieci wodociągowej i z kanalizacji, zwłaszcza na terenach wiejskich, w małych miejscowościach i na terenach podmiejskich. Trzeba podkreślić, że w ciągu ostatnich kilku lat tempo kanalizowania wyprzedza znacznie tempo zakładania wodociągów, zwłaszcza na terenach rolniczych. Jednak wyjściowe dysproporcje były tak znaczne, że ich zniwelowanie będzie wymagać jeszcze kilku lat intensywnych inwestycji w infrastrukturę kanalizacyjną i oczyszczalnie ścieków. W tym okresie znacznie mniej uwagi przywiązywano do tworzenia systemów oszczędzających wykorzystanie wody u końcowych użytkowników oraz do kształtowania klimatu zachęcającego użytkowników przemysłowych, komunalnych i gospodarstw domowych do podejmowania przedsięwzięć i inwestycji oszczędzających i racjonalizujących zużycie wody, w tym ograniczających straty wody w systemach przesyłowych i urządzeniach końcowych.

89. Szczególnie trudnym problemem jest stworzenie racjonalnej gospodarki ściekowej na terenach rolniczych. Z danych Spisu Rolnego w 1996 r. wynikało, że tylko niecałe 4% gospodarstw rolnych (z 2,84 mln) korzystało z sieci kanalizacyjnej, prawie 66% korzystało z szamb, ponad 5% nie posiadało szamb ani nie wywoziło ścieków do komunalnych oczyszczalni ścieków. Ilość oczysz-

czalni ścieków obsługujących wsie w 2000 r. wzrosła 2,3-krotnie w stosunku do stanu z 1996 r. (w tym oczyszczalni biologicznych i z podwyższonym oczyszczaniem biogenów), ale udział ludności wiejskiej korzystającej z sieci kanalizacyjnych wzrósł od 1996 r. z 6,5% do 11,5%, a ludności korzystającej z oczyszczalni ścieków wzrósł z 4,1% w 1996 do 10,7% w 2000 r. Świadczy to o ogromie zaległości w tej dziedzinie, które nie były usunięte podczas okresu transformacji.

90. Pomimo pewnej poprawy w latach 1990-2000 Polska ma decydujący wpływ na stopień zanieczyszczenia Morza Bałtyckiego. Świadczy o tym wzrost odpływów substancji organicznych i biogenych z terytorium Polski do Bałtyku obserwowany w latach 1997-1999. W roku 2000 odpływ substancji organicznych i biogenych do Morza Bałtyckiego obniżył się. Tempo zmian poszczególnych rodzajów zanieczyszczeń w latach 1990-2000 było zróżnicowane. Nadal wysoki jest odpływ metali ciężkich, ładunek cynku i niklu odprowadzony do Bałtyku wyraźnie zwiększył się w 2000 r.

91. Gospodarowanie zasobami wodnymi w kraju – ich ilością i jakością – wymaga wprowadzenia rzeczywistego zarządzania zlewniowego, o którym wiele się mówiło w ciągu ostatnich 12 lat, a które pomimo różnych zapisów w dokumentach strategicznych ciągle nie funkcjonuje. Potrzebne jest też przyjęcie polityki gospodarowania wodą w kraju opartej o zasady zrównoważonego rozwoju, w miejsce dotychczasowej polityki gospodarki wodnej.

#### 2.4.4. Wprowadzanie zmian w gospodarce terenami

91. O jakości terenów w Polsce w dużej mierze decyduje rodzaj, intensywność wytwarzania i sposób usuwania odpadów przemysłowych i komunalnych. Pod względem ilości wytwarzanych i składowanych odpadów Polska zalicza się do krajów europejskich o najgorszej sytuacji. Do wytwarzania dużej ilości odpadów w Polsce w latach 1990-2000 przyczyniła się głównie nieefektywna, odzie-

dziczona po okresie gospodarki planowej struktura przemysłu. W 2000 r. w Polsce wytworzono ponad 12,2 mln ton odpadów komunalnych oraz prawie 195,5 mln ton odpadów przemysłowych tj. odpowiednio o ok. 12% i 4% więcej niż w 1990 r. W całym okresie transformacji występowała tendencja wzrostu wytwarzania odpadów przemysłowych. Głównymi źródłami wytwarzania odpadów przemysłowych są górnictwo węgla kamiennego i brunatnego, energetyka, hutnictwo i wydobywanie surowców mineralnych. Charakter odpadów wytwarzanych przez te gałęzie przemysłu sprawia, że były one głównie składowane i w mniejszym stopniu wykorzystywane gospodarczo w wyniku czego na koniec 2000 r. zakumulowano ponad 2 miliardy ton tych odpadów. W latach 1998-2000 zmniejszyła się ilość odpadów wytwarzanych przez przemysł węglowy oraz popiołów lotnych i żużli z elektrowni, co było rezultatem procesów restrukturyzacji tych gałęzi. Polityka ekologiczna w latach 1990-2000 była mało skuteczna w rozwiązywaniu problemów ekologicznych głównych sektorów wytwarzających odpady przemysłowe. Podstawowym narzędziem w nadchodzących latach może być restrukturyzacja i prywatyzacja tych gałęzi i w jej ramach wdrażanie pakietów przedsięwzięć inwestycyjnych obejmujących zmiany procesów produkcyjnych, ograniczanie ich intensywności, odzysk, recykling i unieszkodliwianie odpadów.

92. Głównymi źródłami wytwarzania odpadów komunalnych w Polsce w latach 1990-2000 były gospodarstwa domowe, obiekty użyteczności publicznej i obsługi ludności. O poziomie wytwarzania odpadów komunalnych decyduje poziom spożycia indywidualnego i zbiorowego, którego dynamika była w tym okresie bardzo wysoka. Charakter zmian konsumpcji spowodował, że w okresie transformacji nie tylko wzrastała dynamicznie z roku na rok ilość odpadów, ale zmieniał się ich skład: znacznie więcej było opakowań, w tym z tworzyw sztucznych, których skład chemiczny był często trudny lub niemożliwy do identyfikacji. Uniemożliwiało to efektywne unieszkodliwianie tych odpadów. Ponadto nie funkcjonowały skuteczne systemy gromadzenia i wykorzystywania surowców wtórnych. W 2000 r. tylko ok. 3,1% papieru,

metali, szkła, tworzyw sztucznych było wyselekcjonowanych z odpadów komunalnych. Główną metodą unieszkodliwiania odpadów komunalnych było składowanie na wysypiskach; kompostowaniem objęto jedynie 2% odpadów wywiezionych. W okresie transformacji w zbyt małym zakresie stosowano takie narzędzia ekonomiczne jak opłaty produktowe i depozyty, a opłaty za usuwanie odpadów w zbyt małym stopniu stymulowały producentów i konsumentów do ograniczania ilości odpadów "u źródła".

93. Głównym źródłem odpadów niebezpiecznych były w latach 1990-2000 procesy produkcyjne w przemyśle hutniczym i metali nieżelaznych, przemyśle chemicznym, przemyśle chemikaliów chloropochodnych, rafineryjnym, rolno-spożywczym, maszynowym i procesy oczyszczania ścieków, a także gospodarstwa domowe oraz warsztaty i punkty usługowe. Wiązało się to z coraz powszechniejszym użytkowaniem substancji niebezpiecznych dla zdrowia ludzi lub mogących spowodować nieodwracalne zmiany w środowisku naturalnym: farb, lakierów, rozpuszczalników, środków odkażających, przeterminowanych leków i środków ochrony roślin, baterii, akumulatorów, olejów mineralnych, smarów, emulsji, lamp rtęciowych, opakowań po chemikaliach itp. W 2000 r. wytworzono w Polsce ponad 1,6 miliona ton odpadów niebezpiecznych, z tego ok. 6% składowano. Ponadto stare odpady niebezpieczne składowano w mogiłnikach, których na koniec 1999 r. było 251. Wiele z wyżej wymienionych odpadów niebezpiecznych trafiało na wysypiska komunalne nie zawierające żadnych zabezpieczeń. Spora część tych odpadów z obiektów komunalno-bytowych była po prostu wywożona na "dzikie wysypiska". Polityka ekologiczna w okresie transformacji nie była skuteczna w ograniczaniu wytwarzania odpadów niebezpiecznych i nie stworzyła mechanizmów i systemów usuwania i unieszkodliwiania tych odpadów. Nie zlikwidowano też mogiłników gromadzących odpady niebezpieczne z lat ubiegłych. Wprowadzone dotychczas rozwiązania prawne i ekonomiczne (w tym nowe zasady ewidencjonowania i klasyfikacji odpadów, możliwość zwolnienia z opłat odpadowych w przypadku zago-

spodarowania odpadów) mogą być skuteczne w przypadku większego zaangażowania producentów i konsumentów w procesy zbierania, segregowania i bezpiecznego usuwania tych odpadów.

94. Gospodarka odpadami komunalnymi i przemysłowymi była obszarem największych problemów dla administracji ochrony środowiska. Stosując wobec sektora przedsiębiorstw i sektora komunalno-bytowego, w tym gospodarstw domowych, tradycyjne instrumenty polityki ekologicznej nie udało się ograniczyć ilości wytwarzanych i gromadzonych odpadów przemysłowych i komunalnych.. W latach 1990-2000 wzrosła ilość wytwarzanych odpadów komunalnych w liczbach bezwzględnych i w przeliczeniu na 1 mieszkańca. Natomiast ilość odpadów przemysłowych i niebezpiecznych na mieszkańca obniżyła się. Ważne odnotowania jest, że ilość odpadów wytworzonych w latach 1990-2000 w przeliczeniu na jednostkę PKB stopniowo obniżała się. Tempo tych zmian było jednak niewielkie. Niemniej jednak, można postawić ogólną tezę, że dynamika wzrostu gospodarczego mierzona tempem wzrostu PKB była wyższa niż dynamika wytwarzania odpadów, zarówno przemysłowych jak i komunalnych. Podobnie można stwierdzić, że tempo wzrostu spożycia było wyższe od tempa wzrostu ilości wytwarzanych odpadów komunalnych. Nie jest to uzasadnieniem dla niezadowalającej sytuacji gospodarki odpadami w większości miast Polski, a także na obszarach wiejskich. W 1996 roku ponad 65% spośród 2,84 mln gospodarstw rolnych usuwało odpady stałe we własnym zakresie. Oznacza to, że większość tych odpadów była po prostu zagrzebywana w ziemi lub wywożona na "dzikie wysypiska".

95. W latach 1990-2000 znacząco obniżyło się zużycie nawozów sztucznych NPK o prawie 49,6%, a w przeliczeniu na 1 ha użytków rolnych o 47,6%. Zużycie środków ochrony roślin w substancji aktywnej wzrosło o ponad 17%, a w przeliczeniu na 1 ha użytków rolnych o 19%.

96. Pewien wpływ na stan środowiska w Polsce ma struktura użytkowania ziemi. W latach 1990-2000 nie ulegała ona większym zmianom. W tym

okresie powierzchnia gruntów leśnych oraz terenów osiedlowych i nieużytków stopniowo powiększała się kosztem zwłaszcza przejmowania użytków rolnych. W latach 1990-2000 nie nastąpił proces przejmowania gruntu na cele komunikacyjne. Niepokojącym jest fakt wzrostu powierzchni terenów osiedlowych o ponad 11% - stanowią one 3,4% powierzchni całego kraju – gdy w analogicznym okresie ludność kraju wzrosła jedynie o 2%. Czy oznacza to, że problem rozprzestrzeniania się miast także dotarł do Polski? Obserwujemy bowiem tendencję do budowania wyizolowanych, bez podstawowych usług i połączeń transportem publicznym, osiedli mieszkaniowych na obrzeżach miast, poza zwartą zabudową. Jednocześnie nastąpił gwałtowny wzrost ilości supermarketów, które przeważnie lokalizowane są na obrzeżach miast (zła polityka przestrzenna) bez powiązań z transportem publicznym. W Warszawie na ok. 40 tego typu obiektów jedynie kilka ma dobre powiązania komunikacją miejską.

#### 2.4.5. Jakość środowiska

97. Do ważnych wskaźników charakteryzujących jakość powietrza zaliczyć należy poziom stężeń głównych zanieczyszczeń powietrza. Na terenach zurbanizowanych w latach 1990-1999 obserwuje się stały spadek stężeń zanieczyszczeń powietrza atmosferycznego. Pozytywnym procesem jest ciągła (od 1990 roku) redukcja emisji metali ciężkich do powietrza. Przekroczenia dopuszczalnych norm przez stężenia średnioroczne  $SO_2$ ,  $NO_x$  i pyłu zawieszonego występują na terenach uprzemysłowionych lub silnie zurbanizowanych, w pobliżu drogowych ciągów komunikacyjnych o silnym natężeniu ruchu i w sytuacjach szczególnego zatłoczenia. Ponadto na występowanie tych przekroczeń mają wpływ sezonowe (zimowe) natężenia emisji z kotłowni lokalnych i palenisk domowych i warsztatowych, w miastach i na wsi związanych z potrzebami grzewczymi. Wraz z intensyfikacją transportu drogowego oraz z wykorzystywaniem nieefektywnych systemów grzewczych w sektorze komunalno-bytowym na niektórych terenach następuje podwyższenie stężeń substancji niebezpiecz-

nych: benzeny, benzo-a-pirenu i innych węglodorów wielopierścieniowych. Na terenach miejskich dochodzi również do emisji zanieczyszczeń o charakterze wtórnym np. wynikających z nie sprzątań ulic i placów.

98. Czystość rzek – według kryterium fizykochemicznego oraz bakteriologicznego – mierzona procentowym udziałem wód zaliczonych do określonych klas czystości w całkowitej długości odcinków kontrolowanych, poprawiła się nieznacznie w latach 1993-2000. Wskaźniki z wcześniejszych lat nie są w pełni porównywalne ze względu na znaczne skrócenie odcinków kontrolowanych. Biorąc pod uwagę kryterium fizyko-chemiczne notowany jest postęp we wskaźnikach czystości wód w rzekach. Znacznie obniżył się procentowy udział długości wód pozaklasowych w długości odcinków kontrolowanych: z 54% w 1993 roku do 17,2% w 2000 r. Jednocześnie wzrósł udział odcinków wód zaliczanych do I, II i III klasy czystości. Biorąc pod uwagę kryterium bakteriologiczne poprawa jest trwała, ale mniej spektakularna. Udział długości wód pozaklasowych w długości odcinków kontrolowanych obniżył się: z 91,2% w 1994 r. do 61,1% w 2000 r., przy czym tempo redukcji zanieczyszczeń zmalało. Redukcja ta przełożyła się prawie w całości na przyrost udziału wód III klasy czystości. W 1999 r. nastąpił regres jakości wód zaliczanych do I klasy czystości według kryterium biologicznego: wód tej klasy czystości nie udało się zlokalizować na odcinkach badanych również w roku 2000.

99. Rzeki w Polsce ciągle jeszcze charakteryzuje relatywnie wysoki poziom zanieczyszczeń w zakresie zasolenia, substancji biogenych, stanu sanitarnego i niektórych metali ciężkich. Niemniej jednak, biorąc pod uwagę lata 1990-2000 trzeba stwierdzić poprawę na głównych rzekach Polski kilku podstawowych wskaźników, w tym: BZT i tlenu rozpuszczonego, fosforu i azotu amonowego. Na punktach pomiarowych na wszystkich rzekach notowany jest spadek poziomu fosforanów. Obserwowany poziom azotanów i azotu amonowego jest różnokierunkowy, ale na niektórych rzekach ma tendencję malejącą:

Narew, Nysa, Warta, Bug. Na polskich rzekach w latach 1990-2000 zanotowano spadek stężenia metali ciężkich: ołowiu, chromu, miedzi. Poprawa jakości wód w rzekach świadczy niewątpliwie o efektach zbudowania w latach 1990-2000 ponad 3 500 oczyszczalni ścieków. Niemniej jednak jakość wód w polskich rzekach jest wysoce niezadowolająca. Może mieć to istotny wpływ w pewnych okresach i na pewnych terenach na zdrowie ludności i zwierząt hodowlanych, a również powodować wymierne straty w ekosystemach wodnych. Słaby postęp w poprawie jakości wód w polskich rzekach wynika z małego udziału oczyszczalni pozwalających na 3-stopniowe oczyszczanie ścieków, w tym z redukcją substancji biogenych oraz z zanieczyszczania tych rzek przez spływy powierzchniowe ścieków, nawozów i środków ochrony roślin z terenów wiejskich o niskim wyposażeniu w kanalizację i w urządzenia do oczyszczania ścieków.

100. Jest godne szczególnej uwagi, że pomimo pogorszeń stanu sanitarnego wód w niektórych jeziorach, w całym 11-leciu 1990-2000 udało się zahamować i odwrócić trend pogorszania się czystości wód w jeziorach. W latach 1993-1995 stopniowo zmniejszał się udział wód pierwszej i drugiej klasy czystości w pojemności wód jezior kontrolowanych (ok. 1.300 – 2.200 hm<sup>3</sup>). Jednocześnie zwiększał się udział wód pozaklasowych w jeziorach kontrolowanych. W latach 1996-2000 wzrósł udział wód pierwszej i drugiej klasy czystości, a obniżył się udział wód trzeciej klasy czystości i wód pozaklasowych. Jakość wód podziemnych w latach 1994-1996 stopniowo poprawiała się. Nie dotyczy to wód podziemnych najwyższej klasy czystości, gdyż tu nastąpił regres. W 1998 r. udział tych wód obniżył się do 0,1% całości wód badanych. W 2000 r. brak było punktów kontrolnych, w których wody podziemne mogłyby być zaliczone do najwyższej klasy czystości. W 2000 r. wzrósł w porównaniu do 1995 r. udział wód wysokiej klasy czystości (o 6 punktów procentowych) oraz udział wód średniej klasy czystości (o 1,7 punktu procentowego). W okresie tym obniżył się natomiast udział wód niskiej klasy czystości (o 7,7 punktu procentowego).



101. Do ważnych czynników pogarszających w okresie transformacji jakość gleb w Polsce należy zaliczyć szkodliwe oddziaływanie górnictwa, oddziaływanie pyłów i gazów emitowanych przez przemysł i pojazdy samochodowe oraz niewłaściwe użytkowanie gleb i nawozów sztucznych. Presje tego typu mają charakter lokalny i dotyczą miast i aglomeracji, terenów zakładów przemysłowych, ciągów komunikacyjnych oraz składowisk odpadów przemysłowych i komunalnych. Skutkiem tego były zanieczyszczenia gleb metalami ciężkimi. Gleby na terenach silnie uprzemysłowionych są szczególnie narażone na zanieczyszczenia wielopierścieniowymi węglowodorami aromatycznymi w wyniku wysokiej intensywności spalania ropy naftowej i produktów ropopochodnych oraz odpadów z dużą zawartością związków organicznych. Ponadto mogą występować presje o charakterze ponadlokalnym, polegające na zakwaszaniu gleb w związku z osadzaniem się i wymywaniem przez opady zanieczyszczeń z atmosfery oraz w wyniku niewłaściwego nawożenia. W 2000 r. powierzchnia gleb zdewastowanych i zdegradowanych wymagających rekultywacji wyniosła 71 473 ha (ok. 3% powierzchni gleb ogółem) i była niższa o 23,7% od tej powierzchni w 1990 r. Jednocześnie w latach 1999-2000 obniżyła się dynamika rekultywacji i zagospodarowania gruntów w stosunku do początkowych lat transformacji. Należy przyznać, że pomimo znacznego zmniejszenia presji na gleby ze strony górnictwa i przemysłu, niskie tempo rekultywacji nie sprzyja szybkiej poprawie jakości gleb w Polsce.

#### 2.4.6. Ochrona przyrody

102. Stan różnorodności biologicznej w Polsce, chociaż wyróżniający się na tle krajów Europy Zachodniej, znajduje się pod stałą presją czynników antropogennych i naturalnych. W Polsce znajdują się liczne tereny wodno-błotne, torfowiska, lasy naturalne i murawy oraz zespoły roślinne na terenach wysokogórskich. Na tych terenach występują rzadkie w skali europejskiej gatunki roślin i zwierząt. Obszary cenne przyrodniczo znajdują się pod coraz większą i agresywną presją budownictwa mieszkaniowego i

infrastruktury, turystyki i rekreacji, motoryzacji i działalności rolniczej i gospodarczej. Chociaż w latach 1990-2000 presja tradycyjnych czynników zmniejszyła się wskutek ograniczenia i zmiany kierunku aktywności gospodarczej, to pojawiły się nowe zagrożenia ekosystemów. Początkowo recesja spowodowała falę szkodliwych zachowań wobec żywych zasobów przyrody: rabunkowa gospodarka leśna, kłusownictwo, itp., aby podczas ożywienia gospodarczego dodatkowo zagrażać im w formie intensyfikacji drobnej działalności gospodarczej i indywidualnej zabudowy na terenach przyrodniczo cennych. Aktywność gospodarcza oraz zwiększanie powierzchni zurbanizowanej i zajmowanej przez przemysł i komunikację utrudniały i ograniczały procesy wymiany genów między populacjami. Pewnym zagrożeniem dla utrzymania różnorodności biologicznej było:

- pogarszanie się zdrowotności lasów,
- wzrost liczby gatunków obcych introdukowanych przez człowieka,
- powiększanie się liczebności i obszaru zajmowanego przez roślinność i zwierzęta bytujące z ścisłym związkiem z człowiekiem,
- pogarszanie się warunków życia w zbiornikach zaporowych i w Bałtyku (zakwity sinic),
- ciągle wysoki poziom zakwaszenia i eutrofizacji siedlisk.

103. Korzystnym objawem jest ciągły wzrost powierzchni obszarów chronionych. W latach 1990-2000 powierzchnia obszarów chronionych zwiększyła się 1,7 raza. Poniżej przedstawione jest zestawienie obrazujące przyrost obszarów chronionych w Polsce.

104. Bardzo niekorzystnym zjawiskiem w zakresie ochrony różnorodności biologicznej jest to, iż w Polsce jak dotąd nie przyjęto oficjalnej strategii jej ochrony, pomimo podpisania i ratyfikowania Konwencji ONZ w tym zakresie.

105. W okresie transformacji pojawiało się wiele koncepcji rozwojowych i towarzyszących im planów inwestycyjnych jawnie sprzecznych z zaleceniami AGENDY 21. Programy budowy autostrad, kaskady Dolnej Wisły, czy infrastruktury sportowo-hotelowej w Zakopanem, w związku z projektem organizo-

Obszary chronione				
Wyszczególnienie	Powierzchnia (1000 ha)			
	1990	1995	2000	Wzrost w % <sup>60</sup>
Obszary chronione ogółem	6 073	8 146	10 164	67,3
• parki narodowe	166	270	306	84,4
• rezerwy przyrody	117	121	149	27,4
• parki krajobrazowe	1215	1931	2531	101,4
• obszary chronionego krajobrazu	4575	5783	7137	56,0
• pozostałe formy	-	41	123	202,4
<b>Obszary chronione w % powierzchni kraju</b>	<b>19,4</b>	<b>26,1</b>	<b>32,5</b>	<b>X</b>

Źródło: Ochrona Środowiska 2001, Informacje i opracowania statystyczne. Główny Urząd Statystyczny, Warszawa

wania tam olimpiady zimowej, kolidują z wymaganiami ochrony przyrody, krajobrazu i różnorodności biologicznej. W wyniku realizacji tych programów otwarte byłyby drogi i zwiększona dostępność do terenów wrażliwych przyrodniczo, powstałyby bariery ekologiczne dla zwierząt i roślin, naruszone byłyby ich siedliska, a także zajęto by znaczne tereny pod zabudowę. Ponadto w sposób nieodwracalny, naruszono by równowagę w ekosystemach oraz spowodowano utratę zasobów gatunkowych i genowych. Wszystkie wymienione programy były w swoim czasie gorąco popierane przez administrację rządową i samorządową i jednocześnie zdecydowanie kontestowane przez pozarządowe organizacje ekologiczne, środowiska naukowe i stowarzyszenia społeczności lokalnych, świadome szkód, jakie mogą być uczynione przyrodzie polskiej przez nieodpowiedzialnych polityków, urzędników państwowych i samorządowych. Efekty tej kontestacji są nadal otwarte i od rządu zależy, czy zda egzamin z AGENDY 21, czy też podejmie decyzje po myśli sektorowych grup nacisku.

106. Zasoby leśne Polski oraz ich jakość w latach 1990-2000 należy ocenić z umiarkowanym optymizmem. Powierzchnia lasów w tym okresie wzrosła o 2% do 8865 tys. ha. Wskaźnik lesistości wzrósł z 27,8% w 1990 roku do 28,4% w 2000 r. Powierzchnia gruntów leśnych i zalesionych w przeliczeniu na 1 mieszkańca systematycznie malała w latach 1975-1993. W latach 1994-2000 trend ten odwrócił się, chociaż przyrosty są niewielkie. Stan zdrowotności lasów w Polsce w okresie transformacji

poprawiał się, zwłaszcza w drugiej połowie lat 90. Z danych GUS -u wynika, że w latach 1990-2000 w Polsce wzrosła powierzchnia zajmowana przez lasy zdrowe: 10,4% drzew uznano za zdrowe. Wzrosła też ilość drzew zaliczanych do stanów ostrzegawczych do 57,7% całkowitego drzewostanu. Jednocześnie zmalała ilość drzew wykazujących pierwsze symptomy uszkodzeń lub mających uszkodzenia małe do 29,9%; obniżyła się ilość drzew charakteryzujących się uszkodzeniami silnymi i poważnymi do 1,6%, udział drzew martwych wyniósł 0,45%. Udział lasów liściastych, bardziej odpornych na uszkodzenia zwiększył się do 22,5%. Do pozytywnych trendów należy zaliczyć zmniejszenie się powierzchni lasów użytkowanych komercyjnie oraz zwiększenie powierzchni lasów ochronnych. Słabe jest tempo odtwarzania zasobów leśnych poprzez zalesienia nieużytków i obszarów zdegradowanych. W latach 1990-2000 występowały okresowe nasilenia utraty odporności lasów. W latach 1991-1994 występowała gradacja brudnicy mniszki, a w 1996 występowało wzmożone zagrożenie sosny przez zespół grzybów. Poprawie zdrowotności lasów w drugiej połowie lat 90. służy wzrost wilgotności wynikający ze wzrostu opadów, wyraźne zmniejszenie zanieczyszczeń powietrza, racjonalna gospodarka leśna. Negatywny wpływ na zdrowotność polskich lasów w latach 90. wywierała nadmierna penetracja przez zbieraczy runa leśnego, presja turystyki i rekreacji, nadmierny wyrąb w lasach prywatnych, ciągle duża ilość pożarów. Pomimo wyraźnej poprawy stan polskich lasów jest nadal zagrożony.

<sup>60</sup> W latach 1990-2000 z wyjątkiem pozostałych form gdzie wzrost obliczony jest dla okresu 1995-2000.

## WNIOSKI – WYZWANIA I ZAGROŻENIA DLA ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU NA POCZĄTKU XXI WIEKU

Przyczyn trudności w realizacji celów zrównoważonego rozwoju i słabej skuteczności polityki ekologicznej państwa należy upatrywać w:

- słabości politycznej idei zrównoważonego rozwoju zarówno pośród elit politycznych na poziomie krajowym i na poziomie lokalnym, jak i pośród całego społeczeństwa, przy bardzo nikłym wpływie pozarządowy organizacji ekologicznych i sympatyzujących z nimi grup społecznych;
- rozbudzeniu i pobudzaniu nadmiernej konsumpcji w stylu państw wysokorozwiniętych, przy traceniu rozwiązań proekologicznych i braku należytej opieki państwa nad kształtowaniem zrównoważonego modelu konsumpcji, zwłaszcza wśród młodego pokolenia;
- przedkładaniu celów ekonomicznych i społecznych ponad realizację celów ekologicznych (np. utrzymywanie starych i uciążliwych dla środowiska nieefektywnych zakładów wbrew kryteriom efektywności ekonomicznej i wymaganiom ekologicznym);
- relatywnie niewielkim wykorzystaniu ekonomicznych narzędzi polityki ekologicznej; o ile w pierwszych latach transformacji ograniczone stosowanie narzędzi ekonomicznych polityki ekologicznej można było uznać za uzasadnione niewielkimi możliwościami reagowania adresatów na bodźce ekonomiczne – słaba kondycja ekonomiczna wielu podmiotów, niewystarczające wsparcie finansowe i doradcze dla tych podmiotów, brak wiedzy i doświadczenia, niedostatecznie rozbudowana infrastruktura gospodarki rynkowej – to w drugiej połowie lat 90. brak urynkwienia polityki ekologicznej przyczynił się w znacznym stopniu do braku postępu w rozwiązywaniu trudnych problemów ekologicznych;
- niewystarczającym zakresie harmonizacji priorytetów polityki ekologicznej z celami polityk sektorowych; ten brak spójności przejawiał się w nie respektowaniu kluczowych zasad i priorytetów polityki ekologicznej w politykach sektorowych np. zasady zrównoważonego rozwoju, zasady "zanieczyszczający płaci", internalizacji zewnętrznych kosztów ekologicznych i społecznych, zasady likwidacji emisji zanieczyszczeń "u źródła", zintegrowanym podejściu do redukcji uciążliwości ekologicznych;
- słabym nasyceniu polityk gospodarczych, polityk sektorowych, polityk regionalnych, programów, planów i innych dokumentów resortowych, wojewódzkich, powiatowych i gminnych priorytetami, celami i uwarunkowaniami ekologicznymi, zwłaszcza zasadą zrównoważonego rozwoju, zasadą "zanieczyszczający płaci", zasadą likwidacji zanieczyszczeń "u źródła", zasadą partycypacji społecznej itp.; częstym mankamentem tych dokumentów jest brak przejrzystej części wykonawczej: harmonogramów realizacji, identyfikacji wykonawców i odpowiedzialności, określenia źródeł finansowania itp.; dokumenty te mają w dużej mierze charakter deklaracyjny i tymczasowy i często nie są wdrażane.
- nadmiernym skróceniu horyzontu czasowego w analizach efektywności ekonomicznej i finansowej inwestycji ekologicznych; stosowanie rachunku oceny efektywności ekonomicznej i finansowej inwestycji infrastrukturalnych ochrony środowiska w Polsce w dotychczasowym okresie transformacji wymagało wydłużenia horyzontu czasowego, gdyż w krótszych odcinkach czasu inwestycje te nie wykazywały dodatniej stopy zwrotu nakładów, co ograniczało zainteresowanie inwestorów

prywatnym finansowaniem tego typu inwestycji; zakres inwestycji infrastrukturalnych w latach 1992-2002 był silnie uzależniony od możliwości "miękkiego" finansowania inwestycji przez fundusze ekologiczne i środki pomocowe<sup>61</sup>;

- niekonsekwentnej polityce prywatyzacyjnej i polityce wobec inwestorów prywatnych, krajowych i zagranicznych, co w istotnym zakresie ograniczyło zaangażowanie kapitałów prywatnych w proekologiczną restrukturyzację wielu sektorów o znacznej uciążliwości dla środowiska; polityka ograniczania dostępu inwestorów prywatnych do takich sektorów jak: górnictwo węgla kamiennego i brunatnego, energetyka i ciepłownictwo, hutnictwo, przemysł paliwowy, petrochemiczny, ciężka chemia, nawozowy, infrastruktura komunalna, drogowy i kolejowy, doprowadziła do istotnego opóźnienia, a nawet stagnacji procesów pro-efektywnościowej i proekologicznej restrukturyzacji przedsiębiorstw tych sektorów; fundusze publiczne, budżetowe i fundusze ekologiczne, a także fundusze pomocy zagranicznej nie były wystarczające w dotychczasowym okresie transformacji, nie będą również wystarczające w przyszłości, w związku z koniecznością wdrożenia wymagań ekologicznych Unii Europejskiej, dla pokrycia wszystkich potrzeb w tym zakresie;
- zbyt słabej pomocy finansowej i doradczej dla sektora małych i średnich przedsiębiorstw w zakresie wspierania ich innowacyjności technicznej i technologicznej oraz proekologicznej restrukturyzacji; w wyniku koncentracji pomocy funduszy publicznych na sektorze wielkich przedsiębiorstw oraz przedsiębiorstw gospodarki komunalnej – największych "trucicieli" – uzyskano spektakularne efekty w zakresie redukcji emisji niektórych zanieczyszczeń, ale niewielki postęp lub regres w innych dziedzinach;
- niedostatecznym zakresie i formie partycypacji społecznej w formułowaniu priorytetów i wdrażaniu celów realizacyjnych polityki ekologicznej; charakter nierozwiązanych dotychczas, tradycyjnych problemów środowiskowych Polski oraz nowych wyzwań dla polityki ekologicznej jakie

pojawiły się w związku z procesem dostosowywania do wymagań Unii Europejskiej sprawia, że nie jest możliwy postęp bez szerszego udziału społeczeństwa w procesach podejmowania decyzji, opiniowania propozycji administracji i władz samorządowych oraz uczestnictwa we wdrażaniu celów i zadań określonych w dokumentach realizacyjnych (prognozach, programach, planach, założeniach), zwłaszcza dotyczących problemów w skali regionalnej i lokalnej;

- nieprzejrzystości i braku implementacji oraz egzekwowania prawa ochrony środowiska, które w wyniku integracji z UE poważnie się rozszerzyło i wymaga zdecydowanie lepiej przygotowanych urzędników do jego wdrażania;
- usytuowaniu układu wykonawczego polityki ekologicznej według podziałów administracyjnych, zamiast w przekrojach wynikających z uwarunkowań gwarantujących szybkie, efektywne i po najniższych kosztach rozwiązywanie problemów ekologicznych; słabość polityki ekologicznej:
  - na szczeblu centralnym wynikała z wyraźnego wyodrębnienia działań resortu środowiska od działań innych resortów, braku koordynacji i harmonizacji polityki ekologicznej z politykami sektorowymi, niewielkiego w praktyce wpływu resortu środowiska na politykę ekologiczną realizowaną w ramach programów rozwojowych w tych sektorach;
  - na szczeblu regionalnym wynikała np. z realizacji polityki i gospodarki wodnej w przekroju województw zamiast w układzie zlewniowym;
  - na szczeblu gminnym wynikała z realizowania zbyt wielu projektów i programów infrastrukturalnych w obszarach pojedynczych gmin, zamiast w układach międzygminnych – związkach komunalnych;

Polityka ekologiczna powinna jednak uwzględnić przesłania płynące z postrzegania i oceniania procesów zrównoważonego rozwoju przez polskie społeczeństwo. Wiarygodnym i aktualnym źródłem wiedzy w tym zakresie, pozwalającym na obiektywne rozpo-

<sup>61</sup> Uważa się, że po wydłużeniu horyzontu czasowego rachunku efektywności inwestycji oraz zwiększeniu elastyczności kształtowania opłat za usługi infrastrukturalne (odbiór i oczyszczanie ścieków, dostarczanie wody, odbiór i składowanie odpadów) nastąpiłaby znaczna aktywizacja inwestowania w tej dziedzinie z udziałem kapitałów prywatnych i systemu bankowego.

znanie sytuacji w kwestii wdrażania zrównoważonego rozwoju w krajach Grupy Wyszegradzkiej, było badanie opinii ważnych grup społecznych. Badanie w Polsce przeprowadzono latem 2001 r. Jego celem było uzyskanie odpowiedzi na szereg pytań związanych z odbiorem efektów AGENDY 21 przez społeczeństwo, administrację, gospodarkę, kościoły, naukę, związki zawodowe itp., a następnie z oczekiwaniami w stosunku do zrównoważonego rozwoju na przyszłość. Prominentni przedstawiciele tych grup społecznych zarysowali szeroki obraz kształtowania, wdrażania i wykorzystywania koncepcji zrównoważonego rozwoju w Polsce. Z badań tych wynika, że:

- po pierwsze – AGENDA 21 jest postrzegana jako użyteczne, ale raczej ogólno-światopoglądowe kompendium wiedzy o zrównoważonym rozwoju, a nie jako przewodnik gotowy do bezpośredniego wykorzystania w rozwiązywaniu codziennych problemów przed którymi stoją społeczeństwa, rządy, instytucje, grupy społeczne i zawodowe, stowarzyszenia i zwykli ludzie;
  - po drugie – cele, priorytety, oczekiwania i oceny dużych grup społecznych wyraźnie korelowały z ich rolami pełnionymi w społeczeństwie: np. reprezentanci gospodarki uznawali za swoje główne osiągnięcia we wdrażaniu koncepcji zrównoważonego rozwoju uruchomienie systemów zarządzania środowiskowego, grupa administracji uznała za największy sukces wprowadzenie nowych instrumentów prawnych i ekonomicznych, grupa stowarzyszeń i organizacji pozarządowych potwierdziła swoje duże zainteresowanie poprawą dostępu do informacji oraz lepszą edukacją, oczekując od administracji i biznesu większego poparcia przedsięwzięć małej skali na rzecz zrównoważonego rozwoju;
  - po trzecie – wiele osób utożsamiało wdrażanie zrównoważonego rozwoju z przedsięwzięciami ochrony środowiska, pomijając lub pomniejszając wpływ aspektów socjo-ekonomicznych na procesy równoważenia rozwoju, a tym samym oceniając zrównoważony rozwój pod kątem poprawy stanu środowiska;
  - po czwarte – uznano, że niewystarczająca informacja o zrównoważonym rozwoju, słabość politycznego wsparcia dla zrównoważonego rozwoju i obecnie niekorzystna sytuacja ekonomiczna
- Polski ograniczają możliwości wdrażania zrównoważonego rozwoju;
- po piąte – dostrzeżono i wskazano międzynarodowy i globalny wymiar ograniczeń dla zrównoważonego rozwoju, w tym politykę innych państw np. w kwestii ograniczania emisji gazów cieplarnianych, a także procesy liberalizacyjne w handlu i w przepływie ludzi;
  - po szóste – wyrażono zdecydowany pogląd o konieczności podnoszenia świadomości społecznej, upowszechniania wiedzy i rozszerzania kręgu osób promujących koncepcje zrównoważonego rozwoju we wszystkich aspektach życia społecznego, politycznego i gospodarczego;
  - po siódme – cieszy i daje podstawę do optymizmu duża ilość przykładów wykorzystywania przepisów prawnych, instrumentów polityki ekologicznej i gospodarczej, inicjatyw społecznych, innowacji technicznych i technologicznych, rozwiązań organizacyjnych bezpośrednio i pośrednio przyczyniających się do wdrażania koncepcji zrównoważonego rozwoju w praktyce;
  - po ósme – można pokusić się o postawienie generalnej tezy, że kontynuacja wdrażania koncepcji zrównoważonego rozwoju w przyszłości i przełamania pewnej apatii społecznej będzie wymagać zmiany mentalności polityków na wszystkich szczeblach zarządzania, respektowania przez nich oczekiwań społecznych i zwiększenia odpowiedzialności za sprawy długoterminowe, a nie tylko za bieżące sprawy lub wynikające z kadencyjności działań.
- Spośród wielu kwestii jakie powinny być rozwiązane w trakcie kontynuacji procesów transformacji i dostosowań do wymagań UE należy wyróżnić co najmniej pięć o kluczowym znaczeniu dla wdrażania zasad zrównoważonego rozwoju i podniesienia efektywności systemu zarządzania środowiskiem w nadchodzących latach:
- po pierwsze – jest to strategia i polityka wdrażania prawa wspólnotowego w obszarze ochrony środowiska i w innych dziedzinach warunkujących ekorozwojowy charakter procesów dostosowawczych;
  - po drugie – jest to zakres i forma funkcjonowania funduszy ekologicznych i mechanizmu opłat i kar;

- po trzecie – jest to zakres i struktura stosowania instrumentów polityki ekologicznej (zakres ekonomizacji systemu oddziaływania na zachowania podmiotów gospodarczych, komunalnych i indywidualnych użytkowników środowiska naturalnego i jego zasobów),
- po czwarte – jest to zakres "zazieleniania" polityki makroekonomicznej, fiskalnej i podatkowej, jak też polityk sektorowych (w dotychczasowym okresie transformacji nie uzyskano wystarczających przesłanek do wyrobienia jednoznacznej opinii w tej kwestii),
- po piąte – jest to zakres i forma edukacji społeczeństwa w celu podniesienia jego świadomości ekologicznej.

Ważnym z punktu widzenia skutecznego rozwiązywania tych kwestii obszarem działania administracji i samorządów, a także pozarządowych organizacji ekologicznych będzie wspomaganie i aktywizacja procesów edukacji ekologicznej i upowszechnienia koncepcji zrównoważonego rozwoju w świadomości społecznej we wszystkich grupach, zwłaszcza ludności na obszarach wiejskich.

Okres transformacji w Polsce dostarczył wielu doświadczeń z zakresu skuteczności różnych rozwiązań polityki ekologicznej, efektywności stosowania rozmaitych instrumentów tej polityki, funkcjonowania mechanizmów finansowania, oddziaływania prawa środowiskowego na proekologiczne zachowania różnych użytkowników środowiska naturalnego, a także pozwolił ustalić główne bariery ograniczające realizację priorytetów i celów polityki ekologicznej zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju. W rezultacie analiza i diagnoza ówczesnej sytuacji jest kluczem do identyfikacji priorytetów i celów zrównoważonego rozwoju oraz określenia sposobów ich realizacji w nowej dekadzie 2001-2010. Obecnie nasuwają się następujące spostrzeżenia i konkluzje o charakterze ogólnym:

- nie jest możliwe wdrażanie zasad zrównoważonego rozwoju zgodnie z art. 5 Konstytucji jeżeli nie będzie poparcia takich racji ze strony szerokich grup społeczeństwa, dlatego politycy i władze publiczne wykonując obowiązek konstytucyj-

- ny winny opracować i wdrażać politykę edukacyjną i konsumpcyjną prowadzące do kształtowania w Polsce społeczeństwa ekorozwoju;
- rzeczywiste, a nie w znacznym stopniu deklaratywne, jak dotychczas, stosowanie zasady zrównoważonego rozwoju, stanowiącej podstawową przesłankę polityki ekologicznej państwa, wymaga zwiększenia świadomości ekologicznej społeczeństwa, rozszerzenia edukacji ekologicznej i upowszechnienia sposobu myślenia kryteriami ekologicznymi na wszystkich szczeblach zarządzania i w życiu codziennym;
- nie da się rozwiązać problemów ekologicznych Polski bez utrzymania stabilizacji makroekonomicznej i wysokiego tempa wzrostu gospodarczego przy wyrównywaniu nadmiernych różnic międzyregionalnych, międzysektorowych i międzypokoleniowych;
- polityka ekologiczna w nowej dekadzie powinna być kontynuacją dobrych praktyk zastosowanych w dotychczasowym okresie transformacji;
- kontynuacja pozytywnych trendów podstawowych wskaźników charakteryzujących jakość środowiska w Polsce wymaga aktywizacji znacznie większych kręgów biznesu i społeczeństwa niż to było do tej pory (partycypacja społeczna nie tylko w decydowaniu, ale i w odpowiedzialności i finansowaniu);
- zwiększenie skuteczności polityki ekologicznej państwa jest uwarunkowane dalszą decentralizacją zarządzania środowiskiem w Polsce;
- mechanizmy i instrumenty polityki ekologicznej powinny ewaluować w kierunku zwiększenia roli stymulacyjnej, co oznacza znacznie większy niż dotychczas zakres uwzględniania ekologicznych i społecznych kosztów zewnętrznych oraz bardziej powszechne i konsekwentne niż dotychczas stosowanie zasady "zanieczyszczający płaci";
- koszyk wskaźników ekologicznych powinien być poddany weryfikacji pod kątem zwiększenia roli wskaźników charakteryzujących stopień rozwiązywania problemów ekologicznych, kosztem wskaźników określających poziom zanieczyszczeń (np. z tego punktu widzenia ważniejszym wskaźnikiem jest dostępność czystej wody do picia dla jak największej liczby konsumentów niż poziom stężeń zanieczyszczeń na punktach kontrolnych);

- normy i standardy ekologiczne powinny stanowić poziom odniesienia dla działań proekologicznych użytkowników środowiska adekwatny do aktualnego potencjału ekonomicznego, możliwości finansowych i poziomu technologicznego (jest to domena zarówno polityki ekologicznej, jak i polityki przemysłowej, energetycznej, transportowej, rolnej itp.);
- o sukcesie lub jego braku, polityki ekologicznej zgodnej z zasadami zrównoważonego rozwoju zadecyduje skuteczność pakietu przedsięwzięć (mechanizmy, regulacje prawne, instrumenty, metody postępowania) ukierunkowanych na odmaterializowanie procesów produkcji i konsumpcji, tj. na redukcję zużycia materiałów i zasobów środowiska w tych procesach;
- władze publiczne winny wziąć na siebie obowiązki tworzenia zielonego rynku produktów i usług, poprzez wprowadzenie do zasad przetargów i zakupów ze środków publicznych ostrych kryteriów ekologicznych;
- dominującym powinien być w rozwoju gospodarczym zintegrowany sposób podejścia, tak aby działania w jednym sektorze wspomagały proekologiczne rozwiązania w innych sektorach: klasycznym przykładem jest tutaj zrównoważony rozwój terenów wiejskich wymagający wspólnego rozwiązywania kwestii dotyczących: bezpiecznej żywności, ochrony przyrody, rozwoju lokalnego, zachowania tradycji i kultury ludowej, tworzenia zielonych miejsc pracy, rozwoju turystyki, lokalnych źródeł energii czy lokalnego transportu publicznego,

Koncepcja zrównoważonego rozwoju wymaga od polityków, administracji, producentów, konsumentów, etc. dużego, konsekwentnego i długotrwałego wysiłku, aby sprostać wyzwaniom, jakie stawiają rozwojowi i dobrobytowi ograniczenia natury klimatycznej, środowiskowej, materialnej, ekonomicznej, społecznej, czy demograficznej na Ziemi. Polska jako kraj niebogaty, wspólnie z innymi gospodarzami naszej planety, nie może być obojętna wobec niezrównoważonego rozwoju świata. Drenaż kapitału państw ubogich i przenoszenie do nich przestarzałych technologii wraz z powielaniem błędów wcześniej popełnianych w rozwoju gospodarczym przez kraje wysoko rozwinięte nie jest zgodne ani z Deklaracją z Rio ani z zapisami Agendy 21. Niezbędnym staje się osiągnięcie zrównoważonego rozwoju świata w wyniku innego modelu rozwoju gospodarczego i współpracy międzynarodowej. Jego podstawą winien być taki transfer technologii i doświadczeń z krajów rozwiniętych do biednych, który byłby możliwy do zaadaptowania przez struktury gospodarcze i społeczne tam funkcjonujące, a jednocześnie przyczyniłby się do rozwoju lokalnego i tworzenia w tych państwach miejsc pracy.

Zrównoważony rozwój jest tylko koncepcją, strategią, zbiorem uporządkowanych celów i zasad, które należy osiągnąć lub wdrożyć, aby świat mógł się rozwijać harmonijnie teraz i w przyszłości. Jeśli ta koncepcja i strategia pozostanie na papierze to nie oznacza to, że świat zaraz zniknie a życie na Ziemi zostanie przerwane, albo stanie się nie do wytrzymania, ale że nastąpi to znacznie wcześniej niż byśmy my i nasze dzieci tego się spodziewali.

# SPIS PUBLIKACJI 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 Zaczekiewicz-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 Czarnecka – 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

2001

**Ekoinnowacyjność dokumentów strategicznych. Próba oceny.** Praca zbiorowa pod red. Krzysztofa Kamienieckiego – Raport 1/2001

**Ekologiczna reforma podatkowa. System podatkowy jako instrument zrównoważonego rozwoju w Polsce w pierwszej dekadzie XXI wieku.** Praca zbiorowa pod redakcją Wojciecha Stodulskiego – Raport 2/2001

2002

**Rola organizacji pozarządowych w kształtowaniu proekologicznych wzorców konsumpcji.** Projekt pod kierunkiem Jolanty Kamienieckiej – Raport 1/2002

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 próśrodowiskowe 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 Płuca Europy – zarys koncepcji.** Zespół  
pod kier. Jolanty Kamienieckiej – wersja: polska,  
angielska i rosyjska (wyd. MOŚZNiL), 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-ELKO”,** nr 1–5, 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 Działania 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. MOŚZNiL), 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 Baturo, 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
- Biuletyn Ekorozwój@UE – Środowisko – Integracja – Udział społeczny. Nr 1-4.** 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
- Biuletyn Ekorozwój@UE – Środowisko – Integracja – Udział społeczny. Nr 5-8.** Biuletyn Informacyjny, 2001
- Wdrażanie Europejskiej sieci ekologicznej Natura 2000 w Polsce i związane z tym problemy.** Materiał informacyjny, 2001
- „Ekorozwój a polska transformacja” czyli od gospodarki planowej do rynkowej.** Raport krajowy (Polska). Wojciech Stodulski, 2001
- Genetycznie modyfikowane organizmy. KTO MA RACJĘ?** Fundacja na rzecz Polskiego Rolnictwa (FDPA), Instytut na rzecz Ekorozwoju (InE) – wersja polska i angielska, 2001
- Ocena potencjalnego wpływu sieci TINA na ostoje ptaków w krajach kandydujących do Unii Europejskiej,** Ian Fisher i Zoltan Waliczky, 2002
- Głos organizacji pozarządowych w sprawie strategii zrównoważonego rozwoju Unii Europejskiej.** Warszawa 2002