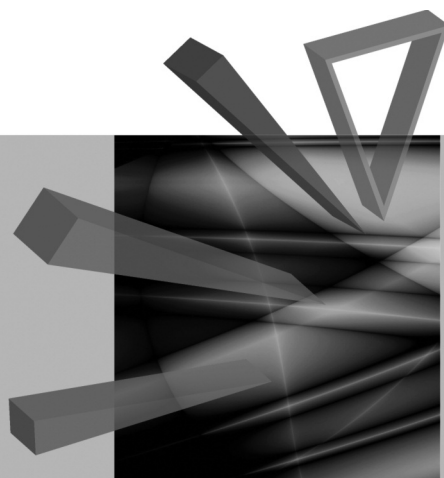


# Problemy koncepcyjne i implementacyjne zrównoważonego rozwoju



pod redakcją  
**Andrzeja Graczyka**



Recenzenci: Eugeniusz Kośmicki, Rafał Miłaszewski, Bazyli Poskrobko

Redaktor Wydawnictwa: Jadwiga Marcinek

Redaktor techniczny: Barbara Łopusiewicz

Korektor: Justyna Mroczkowska

Łamanie: Adam Dębski

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna na stronie [www.ibuk.pl](http://www.ibuk.pl)

Streszczenia publikowanych artykułów są dostępne w międzynarodowej bazie danych The Central European Journal of Social Sciences and Humanities <http://cejsh.icm.edu.pl> oraz w The Central and Eastern European Online Library [www.ceeol.com](http://www.ceeol.com), a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon [http://kangur.uek.krakow.pl/bazy\\_ae/bazekon/nowy/index.php](http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php)

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się na stronie internetowej Wydawnictwa [www.wydawnictwo.ue.wroc.pl](http://www.wydawnictwo.ue.wroc.pl)

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie wymaga pisemnej zgody Wydawnictwa

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu  
Wrocław 2011

**ISSN 1899-3192**

**ISBN 978-83-7695-139-3**

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

# Spis treści

Wstęp .....	11
-------------	----

---

## Część 1. Koncepcyjne aspekty formułowania i wdrażania zrównoważonego rozwoju

---

<b>Joost Platje:</b> Sustainable Development as a club good.....	15
<b>Andrzej Graczyk, Jan Jabłoński:</b> Czynniki równoważenia programów rozwoju na poziomie regionów .....	26
<b>Karol Kociszewski:</b> Koncepcja zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich i jej wdrażanie w polityce Unii Europejskiej .....	37
<b>Zbigniew Jakubczyk, Mateusz Musiał:</b> Ochrona środowiska w świetle ustawy o rachunkowości.....	49

---

## Część 2. Wdrażanie zrównoważonego rozwoju w gminach

---

<b>Elżbieta Lorek, Agnieszka Sobol:</b> Wdrażanie zrównoważonego rozwoju w gminach śląskich.....	61
<b>Agnieszka Becla:</b> Bariery informacyjne strategii zrównoważonego rozwoju w gminach wiejskich Dolnego Śląska .....	74
<b>Agnieszka Becla:</b> Ocena wdrażania najlepszej dostępnej techniki w aspekcie zrównoważonego rozwoju .....	86
<b>Anna Katola:</b> Rola samorządu terytorialnego we wdrażaniu zrównoważonego rozwoju .....	94
<b>Stanisław Czaja:</b> Realizacja zasad zrównoważonego rozwoju w gminach uzdrowskich Dolnego Śląska – wnioski z analizy .....	102
<b>Bogusław Stankiewicz:</b> Przedsiębiorstwa uzdrowskie w strategiach władz samorządowych – operacjonalizacja koncepcji zrównoważonego rozwoju .	113
<b>Beata Skubiak:</b> Program Leader plus jako narzędzie realizacji rozwoju zrównoważonego na obszarach wiejskich w regionie zachodniopomorskim ....	124

---

## Część 3. Wdrażanie zrównoważonego rozwoju w rolnictwie i gospodarce wodnej

---

<b>Karol Kociszewski:</b> Wdrażanie instrumentów zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich ze szczególnym uwzględnieniem programów rolno-środowiskowych .....	141
---	-----

<b>Anna Bisaga:</b> Zasada <i>cross compliance</i> jako odpowiedź wspólnej polityki rolnej na zagrożenia środowiskowe w rolnictwie.....	153
<b>Małgorzata Śliczna:</b> Rozwój systemu dystrybucji ekologicznych produktów żywnościowych jako czynnik równoważenia konsumpcji .....	161
<b>Andrzej Graczyk:</b> Projekt polityki wodnej państwa do roku 2030 z perspektywy zrównoważonego rozwoju.....	170
<b>Teresa Szczerba:</b> Problemy zrównoważonego rozwoju gospodarki wodnej Dolnego Śląska .....	181
<b>Lidia Klos:</b> Gospodarka wodno-ściekowa na obszarach wiejskich jako element zrównoważonego rozwoju (na przykładzie wybranych gmin województwa zachodniopomorskiego) .....	190

---

#### Część 4. Wdrażanie zrównoważonego rozwoju w energetyce

---

<b>Andrzej Graczyk:</b> Zrównoważony rozwój w polityce energetycznej Polski do roku 2030 .....	201
<b>Paweł Korytko:</b> Polityka energetyczna Polski w świetle zmniejszających się kopalnych zasobów energii.....	210
<b>Tomasz Żołątniak:</b> Inwestycje gmin w energię odnawialną i poprawę efektywności energetycznej jako sposób implementacji koncepcji zrównoważonego rozwoju.....	219
<b>Alicja Graczyk:</b> Zrównoważony rozwój morskiej energetyki wiatrowej .....	227
<b>Magdalena Protas:</b> Programowanie rozwoju zrównoważonej energetyki na szczeblu lokalnym i jego wpływ na decyzje przedsiębiorstw sektora energetycznego .....	237
<b>Joanna Sikora:</b> Zrównoważona konsumpcja zasobów energetycznych jako wyzwanie zrównoważonego rozwoju w Polsce.....	245
<b>Izabela Szamrej-Baran:</b> Uwarunkowania energetyczne i ekologiczne zrównoważonego budownictwa w Polsce .....	254

---

#### Część 5. Wdrażanie zrównoważonego rozwoju w przedsiębiorstwie

---

<b>Agnieszka Panasiewicz:</b> Środowiskowa ocena cyklu życia jako narzędzie zrównoważonego rozwoju .....	269
<b>Michał Ptak:</b> Funkcjonowanie opłat z tytułu wydobycia kopalin w Polsce i innych krajach europejskich .....	277
<b>Sabina Zaremba-Warnke:</b> Testy konsumenckie jako instrument realizacji zrównoważonej konsumpcji .....	288
<b>Agnieszka Ciechelska:</b> Wdrażanie orientacji zrównoważonego rozwoju w bankach i instytucjach finansowych .....	297

<b>Dorota Bargiel:</b> Wdrażanie koncepcji społecznej odpowiedzialności biznesu w przedsiębiorstwie.....	305
<b>Barbara Kryk:</b> Społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstwa za środowisko a świadomość ekologiczna pracowników .....	313

## Summaries

---

### Part 1. Conceptual aspects of the formulation and implementation of sustainable development

---

<b>Joost Platje:</b> Zrównoważony rozwój jako dobro klubowe.....	25
<b>Andrzej Graczyk, Jan Jabłoński:</b> Sustainability factors of the development programs on the regional level .....	36
<b>Karol Kociszewski:</b> The conception of sustainable development of rural areas and its implementation within European Union policy.....	48
<b>Zbigniew Jakubczyk, Mateusz Musiał:</b> Environmental protection in the light of the Act on accountancy .....	56

---

### Part 2. Implementation of sustainable development in municipalities

---

<b>Elżbieta Lorek, Agnieszka Sobol:</b> Implementation of sustainable development in Silesian municipalities .....	72
<b>Agnieszka Becla:</b> The informative barriers of sustainable development strategy in Lower Silesia communities .....	85
<b>Agnieszka Becla:</b> Opinion of initiation of the best available technique (BAT) in the aspect of the sustainable development.....	93
<b>Anna Katola:</b> The role of local government in implementing sustainable development.....	101
<b>Stanisław Czaja:</b> Realization of the principles of sustainable development in health resort communities of Lower Silesia .....	112
<b>Bogusław Stankiewicz:</b> Wellness companies in the strategies of local authorities – operationalization of the concept of sustainable development.....	123
<b>Beata Skubiak:</b> Leader Plus Program as a means for attaining the sustainable growth in rural areas in Western Pomerania.....	138

---

### Part 3. Implementation of sustainable development in agriculture and water management

---

<b>Karol Kociszewski:</b> The implementation of sustainable rural development instruments with special regard of agri-environmental programmes.....	152
<b>Anna Bisaga:</b> <i>Cross compliance</i> principle as a CAP'S response to environmental dangers in agriculture .....	160
<b>Małgorzata Śliczna:</b> Development of distribution of organic food as a factor of sustainable consumption .....	169
<b>Andrzej Graczyk:</b> The project of State Water Policy till 2030 from the of sustainable development .....	179
<b>Teresa Szczerba:</b> Problems of sustainable development of water management in Lower Silesia .....	189
<b>Lidia Kłos:</b> Water and wastewater management in rural areas as part of sustainable development (on the example of example some municipalities of West Pomeranian voivodeship).....	197

---

### Part 4. Implementation of sustainable development in the energy sector

---

<b>Andrzej Graczyk:</b> Sustainable development in the Polish energy policy till 2030.....	209
<b>Paweł Korytko:</b> Polish energy policy in the light of decreasing of fossil energy resources .....	218
<b>Tomasz Żołyniak:</b> Investments made by communities in a field of renewable energy and improving energy efficiency as a way to implement the concept of sustainable development.....	226
<b>Alicja Graczyk:</b> Sustainable development of offshore wind power.....	236
<b>Magdalena Protas:</b> Programming the development of sustainable energy at local level and its impact on business decisions of the energy sector .....	244
<b>Joanna Sikora:</b> Sustainable consumption of energy resources as a challenge for sustainable development in Poland .....	253
<b>Izabela Szamrej-Baran:</b> Ecological and energy determinants of sustainable building in Poland.....	266

---

### Part 5. Implementation of sustainable development in the enterprise

---

<b>Agnieszka Panasiewicz:</b> Environmental life cycle analysis as a tool for sustainable development.....	276
<b>Michał Ptak:</b> The functioning of exploitation charges in Poland and other European countries.....	287

---

<b>Sabina Zaremba-Warnke:</b> Consumer tests as a tool of sustainable consumption realization.....	296
<b>Agnieszka Ciechelska:</b> Implementation of sustainable development orientation in banks and financial institutions.....	304
<b>Dorota Bargiel:</b> Implementing Corporate Social Responsibility into the company.....	312
<b>Barbara Kryk:</b> Corporate Social Responsibility for natural environmental and environmental awareness of employees.....	321

**Andrzej Graczyk**

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

---

## PROJEKT POLITYKI WODNEJ PAŃSTWA DO ROKU 2030 Z PERSPEKTYWY ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU

---

**Streszczenie:** Celem artykułu jest ocena projektu polityki wodnej państwa ze względu na koordynację z innymi strategiami i politykami, a także z punktu widzenia zasad kształtowania polityki w duchu zrównoważonego rozwoju oraz zbieżności jej celów z celami polityk i strategii silnie z nią powiązanych. Przedstawiono cele i zasady Odnowionej Strategii Zrównoważonego Rozwoju UE. Na tej podstawie oceniono cele zawarte w projekcie polityki wodnej, spójność z innymi strategiami i politykami oraz zakres spełniania zasad kształtowania polityki zrównoważonego rozwoju. Stwierdzono, że problem zrównoważonego rozwoju został potraktowany jako towarzyszący polityce, a nie jako problem przewodni. Będzie to źródłem trudności w jej wdrażaniu i zapewnieniu koordynacji z działaniami podejmowanymi na gruncie innych polityk.

**Słowa kluczowe:** zrównoważony rozwój, polityka wodna, ocena.

### 1. Wstęp

Polityka wodna jest istotnym czynnikiem kształtowania zrównoważonego rozwoju. Od kilku lat w Polsce trwają prace nad jej przygotowaniem. W 2009 r. opracowano „Projekt Narodowej Strategii Gospodarowania Wodami 2030 (z uwzględnieniem etapu 2015)”, w którym wskazano, że celem nadrzędnym strategii jest kształtowanie rozwiązań prawnych, organizacyjnych, finansowych i technicznych w gospodarowaniu wodami, zapewniających trwałą i zrównoważoną społeczno-gospodarczą rozwój kraju, z uwzględnieniem przewidywanych zmian klimatu [Kindler et al. 2009, s. 7]. W strategii zabrakło natomiast kompleksowego podejścia do gospodarowania zasobami wodnymi z uwzględnieniem wymagań środowiskowych. Dotyczy to powiązania problemu rozwoju osadnictwa z ochroną przeciwpowodziową, powiązania wykorzystania transportu wodnego z polityką transportową czy związku problemu energetycznego wykorzystania wód z rozwojem energetyki i bezpieczeństwa energetycznego. Mimo podkreślenia w strategii znaczenia gospodarki wodnej w zaspokajaniu potrzeb gospodarki trudno mówić o w pełni zrównoważonym podejściu. Brak bowiem określenia wielkości środków finansowych i ich źródeł, nie-



zbędnych do osiągnięcia celów gospodarki wodnej, a w szczególności poziomu obciążeń finansowych ze strony społeczeństwa i gospodarki na rzecz gospodarki wodnej. Nie wyznaczono również konkretnego modelu finansowania reformy oraz samofinansowania perspektywicznego przyszłego gospodarowania wodami [więcej na ten temat zob.: Karwowski, Janowczyk 2010].

Uwzględniając aktualną politykę Rządu RP dotyczącą opracowywania dokumentów planistycznych, na wniosek Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej, decyzją Ministra Środowiska zmieniono nazwę projektu dokumentu z Narodowej Strategii Gospodarki Wodnej 2030 (z uwzględnieniem etapu 2016) na Politykę wodną państwa do roku 2030 (z uwzględnieniem etapu 2016) [*Projekt polityki wodnej państwa do roku 2030...* 2010, s. 6].

Zapewnienie zrównoważoności strategii i programów w zakresie gospodarki wodnej wymaga, aby były one zgodne z zasadami zrównoważonego rozwoju. Istotne znaczenie ma także zapewnienie zgodności z celami innych programów i strategii. Celem niniejszego artykułu jest ocena projektu polityki wodnej państwa ze względu na koordynację z innymi strategiami i politykami, a także z punktu widzenia zasad kształtowania polityki w duchu zrównoważonego rozwoju oraz zbieżności jej celów z celami polityki i strategii silnie z nią powiązanych.

## **2. Cele i zasady Odnowionej Strategii Unii Europejskiej dotyczącej Zrównoważonego Rozwoju**

Naczelnym celem Odnowionej Strategii UE dotyczącej Zrównoważonego Rozwoju jest określenie i rozwój działań, dzięki którym Unia będzie mogła zapewnić obecnym i przyszłym pokoleniom stały wzrost jakości życia przez tworzenie społeczności opartych na zasadach trwałego rozwoju – społeczności wydajnie gospodarujących zasobami i z nich korzystających, czerpiących z potencjału gospodarki w zakresie innowacji ekologicznych i społecznych, i przez to zapewniających dobrobyt, ochronę środowiska naturalnego i spójność społeczną [*Odnowiona Strategia UE...* 2006, s. 6]. Do głównych celów odnowionej strategii zalicza się działania w zakresie: ochrony środowiska, sprawiedliwości i spójności społecznej, dobrobytu gospodarczego oraz realizacji zobowiązań w skali międzynarodowej. Z punktu widzenia kształtowania polityki energetycznej ważne sformułowania znalazły się zwłaszcza w opisie pierwszego celu. Stwierdza się, że należy „zachować potencjał Ziemi, dzięki któremu życie może rozwijać się w całej swojej różnorodności; respektować ograniczenia naturalnych zasobów planety; zapewnić wysoki poziom ochrony środowiska naturalnego i poprawę jego jakości. Przeciwdziałać zanieczyszczeniu środowiska i ograniczać wielkość tego zjawiska; propagować zrównoważoną konsumpcję i produkcję, tak by oddzielić wzrost gospodarczy od degradacji środowiska” [*Odnowiona Strategia UE...* 2006, s. 3].

W odnowionej strategii UE dotyczącej trwałego rozwoju ustala się podejście do lepszego kształtowania polityki opartego na doskonalszym stanowieniu prawa i na zasadzie, że trwały rozwój należy brać pod uwagę na wszystkich szczeblach kształtowania polityki [*Odnowiona Strategia UE...* 2006, s. 6]. Wśród zasad tworzenia polityki zrównoważonego rozwoju wymienia się:

1. Propagowanie i ochronę podstawowych praw – należy kierować się zasadą, że to człowiek stoi w centrum unijnej polityki, czyli: propagować prawa podstawowe, zwalczać wszelkie formy dyskryminacji i działać na rzecz zmniejszania skali ubóstwa i wykluczenia społecznego na świecie.

2. Solidarność wewnątrz- i międzypokoleniową – należy zaspokajać potrzeby obecnych pokoleń bez uszczerbku dla możliwości zaspokajania potrzeb przez przyszłe pokolenia w UE i poza nią.

3. Otwarte i demokratyczne społeczeństwo – należy zagwarantować obywatelom prawo dostępu do informacji i zapewnić im dostęp do wymiaru sprawiedliwości, a wszystkim zainteresowanym stronom i stowarzyszeniom stworzyć odpowiednie możliwości konsultacji i uczestnictwa w życiu społecznym.

4. Udział obywateli – należy zwiększać udział obywateli w procesie decyzyjnym. Propagować nauczanie o trwałym rozwoju oraz uwrażliwiać na niego społeczeństwo, informować obywateli o wpływie, jaki mają na środowisko naturalne, i o wyborach, jakich mogą dokonywać w imię trwałego rozwoju.

5. Udział przedsiębiorstw i partnerów społecznych – należy pogłębiać dialog społeczny, uczyć przedsiębiorstwa na ich społeczną odpowiedzialność oraz popularyzować partnerstwa publiczno-prywatne, a tym samym propagować współpracę na rzecz zrównoważonej konsumpcji i produkcji oraz wspólną odpowiedzialność za ich urzeczywistnianie.

6. Spójną politykę i ład administracyjno-regulacyjny – należy propagować spójność wszystkich gałęzi unijnej polityki oraz spójność działań na szczeblu lokalnym, regionalnym, krajowym i światowym, tak by bardziej sprzyjały trwałemu rozwojowi.

7. Integrację polityki – należy propagować całościowe spojrzenie na kwestie gospodarcze, społeczne i ochronę środowiska, które nada im spójny charakter i przyniesie między nimi efekt sprzężenia zwrotnego; w tym celu trzeba w pełni wykorzystywać instrumenty tworzenia lepszego prawodawstwa, takie jak równomierna ocena oddziaływania regulacji i konsultacje z zainteresowanymi stronami.

8. Korzystanie z najlepszej dostępnej wiedzy – należy czuwać nad tym, by polityka była kształtowana, oceniana i realizowana na podstawie najlepszej dostępnej wiedzy oraz według zasad racjonalności gospodarczej i optymalizacji kosztów.

9. Zasadę ostrożności – w obliczu naukowej niepewności stosować procedury oceny i podejmować odpowiednie działania zapobiegawcze, tak by chronić zdrowie ludzkie i środowisko naturalne przed uszczerbkiem.

10. Obciążenie kosztami sprawców zanieczyszczeń – należy czuwać nad tym, by ceny odzwierciedlały realne koszty ponoszone przez społeczeństwo w związku

z konsumpcją i produkcją oraz by sprawcy zanieczyszczenia płacili za szkody, jakie ich działalność przynosi zdrowiu ludzkiemu i środowisku naturalnemu.

Powyższe zasady odnoszą się do każdej polityki, zwłaszcza jednak do polityki unijnej. Można więc na ich podstawie ocenić projekt polityki wodnej.

### 3. Cele projektu polityki wodnej

Celem nadrzędnym sformułowanym w projekcie polityki wodnej jest: „zapewnienie powszechnego dostępu ludności do czystej i zdrowej wody oraz istotne ograniczenie zagrożeń wywoływanych przez powodzie i susze w połączeniu z utrzymaniem dobrego stanu wód i związanych z nimi ekosystemów, przy zaspokojeniu uzasadnionych potrzeb wodnych gospodarki, poprawie spójności terytorialnej i dążeniu do wyrównania dysproporcji regionalnych” [*Projekt polityki wodnej państwa do roku 2030... 2010*, s. 6]. Realizacji celu nadrzędnego mają służyć następujące cele strategiczne:

I. Osiągnięcie i utrzymanie dobrego stanu i potencjału wód i związanych z nimi ekosystemów.

II. Zaspokojenie potrzeb ludności w zakresie zaopatrzenia w wodę.

III. Zaspokojenie społecznie i ekonomicznie uzasadnionych potrzeb wodnych gospodarki.

IV. Ograniczenie wystąpienia negatywnych skutków powodzi i susz oraz zapobieganie zwiększaniu ryzyka wystąpienia sytuacji nadzwyczajnych i ograniczenie ich negatywnych skutków.

V. Reforma systemu zarządzania i finansowania gospodarki wodnej.

W projekcie polityki wodnej wymienia się również cele operacyjne, które przypisane są do celów strategicznych:

I. Osiągnięcie i utrzymanie dobrego stanu i potencjału wód i związanych z nimi ekosystemów:

- osiągnięcie zgodności z celami dotyczącymi dobrego stanu/potencjału wód powierzchniowych i podziemnych;
- wdrożenie niezbędnych przedsięwzięć w celu zapobiegania lub ograniczenia dopływu zanieczyszczeń do wód podziemnych oraz dla zapobiegania pogarszaniu się stanu tych wód;
- implementacja koniecznych działań w celu stopniowego redukowania zanieczyszczenia wód substancjami priorytetowymi;
- wprowadzenie czynności nieodzownych dla odwrócenia każdej znaczącej, utrzymującej się tendencji wzrostu stężenia zanieczyszczeń powstających na skutek działalności człowieka w celu stopniowej redukcji poziomu zanieczyszczenia wód powierzchniowych;
- osiągnięcie zgodności z wszystkimi standardami i celami określonymi w regulacjach prawnych Wspólnoty, w zakresie środowiska i różnorodności biologicz-

nej, w tym doprowadzenie ekosystemów wodnych i od wody zależnych do pożądanego stanu.

II. Zaspokojenie potrzeb ludności w zakresie zaopatrzenia w wodę:

- wdrożenie metodyk określania rzeczywistych potrzeb wodnych;
- wprowadzenie mechanizmów umożliwiających zarządzanie potrzebami wodnymi;
- zastosowanie mechanizmów ekonomicznych dotyczących usług wodnych, z uwzględnieniem zasady zwrotu kosztów;
- kontrolowanie i zmniejszenie strat wody w systemach wodociągowych do wielkości akceptowalnych pod względem technicznym i ekonomicznym;
- implementacja nowych technologii służących oszczędzaniu wody i powtórnemu wykorzystywaniu wód zużytych (szarej wody);
- osiągnięcie u wszystkich użytkowników wód trwałej świadomości racjonalnego i oszczędnego korzystania z zasobów wodnych;
- opracowanie i realizowanie planów zwiększania retencji wodnej z uwzględnieniem ustaleń planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy oraz potrzeb wynikających z realizacji Celu strategicznego IV i przy zastosowaniu odpowiednich działań kompensujących negatywne oddziaływania na ekosystemy wodne i od wody zależne.

III. Zaspokojenie społecznie i ekonomicznie uzasadnionych potrzeb wodnych gospodarki:

- implementacja mechanizmów ekonomicznych dotyczących usług wodnych, uwzględniających zasadę zwrotu kosztów;
- wdrożenie zasad proporcjonalnej partycypacji w utrzymaniu urządzeń wodnych;
- zidentyfikowanie grup objętych pomocą finansową, ustalenie zasad wsparcia finansowego użytkowników niezdolnych do ponoszenia pełnych kosztów;
- zrjonalizowanie i zaspokojenie potrzeb wodnych różnych sektorów gospodarki narodowej, uwzględniających zróżnicowane warunki naturalne i zagrożenia wynikające z niedoborów wody;
- usprawnienie systemu edukacji w zakresie gospodarowania wodami;
- wprowadzenie standardów technicznych i projektowych uwzględniających konieczność racjonalnego gospodarowania zasobami wodnymi;
- wykreowanie możliwości zwiększenia udziału hydroenergetyki w bilansie energetycznym kraju, przy uwzględnieniu ograniczeń wynikających z Ramowej Dyrektywy Wodnej i innych regulacji prawnych.

IV. Ograniczenie wystąpienia negatywnych skutków powodzi i susz oraz zapobieganie zwiększaniu ryzyka wystąpienia sytuacji nadzwyczajnych i ograniczenie ich negatywnych skutków:

- wdrożenie polityki w zakresie zarządzania ryzykiem powodziowym uwzględniającej odtwarzanie i utrzymywanie wolnej od zabudowy przestrzeni dla wód powodziowych;

- zwiększenie skuteczności ochrony ludności i gospodarki przed powodzią i skutkami suszy;
- sukcesywne wdrażanie prawa w zakresie zarządzania ryzykiem powodziowym;
- opracowanie podstaw organizacyjnych i technicznych umożliwiających sukcesywne wprowadzanie systemów ubezpieczeń powodziowych;
- rozwinięcie systemu edukacji w zakresie ochrony przeciwpowodziowej;
- sukcesywne utrzymywanie i modernizowanie systemu prognoz i ostrzeżeń, w miarę postępu technicznego i naukowego.

#### V. Reforma systemu zarządzania i finansowania gospodarki wodnej:

- opracowanie szczegółowej koncepcji realizacji reformy;
- przygotowanie i wdrożenie nowych instrumentów zarządzania zasobami wodnymi oraz zarządzania majątkiem Skarbu Państwa i utrzymaniem wód;
- reforma instrumentów ekonomicznych;
- zapewnienie udziału społeczeństwa w procesie zarządzania gospodarką wodną;
- przygotowanie i wdrożenie nowej struktury organizacyjno-instytucjonalnej zarządzania zasobami wodnymi oraz majątkiem Skarbu Państwa;
- identyfikacja i plan zarządzania konfliktami w gospodarowaniu wodami;
- przygotowanie i wdrożenie nowych polityk zlewniowych.

Z powyższego zestawienia wyraźnie wynika, że autorzy projektu koncentrują się na kwestiach o charakterze organizacyjno-administracyjnym i związanych z zarządzaniem gospodarką wodną. Ważne miejsce zajmują problemy ekologiczne, bardziej jednak w ujęciu zasobowym niż jakościowym. Natomiast kwestie społeczne i problemy uwarunkowań międzynarodowych są poruszane jedynie marginalnie. Podobnie niewiele uwagi poświęcono koordynacji działań z innymi obszarami praktyki gospodarczej i społecznej (rolnictwo, leśnictwo, przemysł, energetyka, transport). Są one postrzegane raczej jako obszary wymagające ochrony niż płaszczyzna współpracy i koordynacji działań, np. w dziedzinie wodooszczędności, czy też jako źródło finansowania reform w gospodarce wodnej [więcej na ten temat zob.: Karwowski, Janowczyk 2010]. Odnosi się wrażenie, że polityka wodna ma być głównie adresowana do podmiotów ściśle związanych z gospodarowaniem wodami, a nie do całości gospodarki i społeczeństwa.

## 4. Spójność z innymi strategiami i politykami

W załączniku do projektu polityki wodnej państwa roku 2030 w szerokim zakresie oceniono spójność między celami strategicznymi i operacyjnymi. Cele te w postaci tabelarycznej zestawiono w taki sposób, że cele projektu porównywano z celami, ewentualnie działaniami lub zadaniami, innych polityk. Spójność zapisów analizowanych dokumentów oceniano na trzech poziomach: w pełni spójne, częściowo spójne i niespójne. Wyniki zestawienia przedstawiono w tabeli 1.

**Tabela 1.** Ocena spójności między celami strategicznymi i operacyjnymi polityki wodnej państwa 2030 a celami i działaniami innych dokumentów politycznych

Dokumenty polityczne	Łączna liczba zestawianych cech	Łączna liczba cech, które oceniono	W tym uznanych za:			
			w pełni spójne	spójne	częściowo spójne	niespójne
Europejska Konwencja Krajobrazowa <sup>a</sup>	280	4	0	0	4	0
Konwencja o ochronie i użytkowaniu cieków transgranicznych i jezior międzynarodowych <sup>1</sup>	252	24	2	22	0	0
Ramowa Dyrektywa Wodna	728	62	22	40	0	0
Dyrektywa w sprawie ochrony wód podziemnych	336	9	3	6	0	0
Dyrektywa powodziowa	280	11	8	3	0	0
Dyrektywa w sprawie strategii morskiej	252	8	3	5	0	0
Strategia Zrównoważonego Rozwoju UE	784	62	33	0	29	0
VI Program Działań na Rzecz Środowiska UE 2002-2012	532	82	23	0	59	0
Polityka ekologiczna państwa w latach 2009-2012 z perspektywą do roku 2016	1204	144	33	0	111	3
Krajowa Strategia Ochrony i Zrównoważonego Użytkowania Różnorodności Biologicznej z programem działań na lata 2007-2013	728	33	2	0	31	1
Razem	5376	439	129	76	230	4

<sup>a</sup> W projekcie w opisie tabeli 4 zastosowano błędny tytuł „Ocena spójności między zadaniami strategicznymi i działaniami operacyjnymi projektu Narodowej Strategii Gospodarowania Wodami 2030 a celami Konwencji o ochronie i użytkowaniu cieków transgranicznych i jezior międzynarodowych”, a w główce pierwszej i drugiej kolumny treść „Zadania strategiczne i działania operacyjne projektu Narodowej Strategii Gospodarowania Wodami 2030”. Jest to prawdopodobnie błąd redakcyjny, ponieważ cele strategiczne i operacyjne podawane dla strategii są identyczne jak widniejące w pozostałych tabelach cele dla projektu polityki gospodarowania wodami.

Źródło: opracowanie własne na podstawie załącznika do: [Projekt polityki wodnej państwa do roku 2030... 2010].

Ocena spójności między celami strategicznymi i operacyjnymi polityki wodnej państwa 2030 a celami i działaniami innych dokumentów politycznych dotyczyła łącznie 439 cech, czyli ok. 8,2% powiązań między celami polityki wodnej z celami innych polityk i strategii. Dla nich określono charakter związku spójności. Z tej liczby ok. 29,4% uznano za w pełni spójne, a tylko 0,9 za niespójne. Pozostałe po-

wiązania między celami są spójne lub częściowo spójne. Oznacza to, że dla blisko 5000 możliwych zestawień celów polityki wodnej z celami innych polityk i strategii nie znaleziono sposobu na wyrażenie spójności. Polityka wodna nie wykazuje zatem wyraźnych cech spójności z celami i działaniami innych polityk i strategii. Będzie to źródłem trudności w jej wdrażaniu i zapewnieniu koordynacji z działaniami podejmowanymi na gruncie innych polityk.

## **5. Ocena spełniania zasad kształtowania polityki zrównoważonego rozwoju**

W projekcie polityki wodnej można znaleźć deklarację znajomości zasady zrównoważonego rozwoju. Na wstępie podstawowych uwarunkowań formalnych stwierdzono: „wiodącą zasadą polityki ekologicznej państwa jest, przyjęta w Konstytucji RP, zasada zrównoważonego rozwoju (art. 5). Zasada ta oznacza, że rozwój społeczno-gospodarczy powinien integrować działania polityczne, gospodarcze i społeczne z wymogami zachowania równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb obywateli zarówno współczesnego, jak i przyszłych pokoleń” [*Projekt polityki wodnej państwa do roku 2030...* 2010, s. 19]. Nie oznacza to jednak, że w samym projekcie zostały w pełni zastosowane zasady kształtowania polityki zrównoważonego rozwoju. Można to stwierdzić, odwołując się do zasad kształtowania polityki zrównoważonego rozwoju sformułowanych w Odnowionej Strategii Unii Europejskiej.

W przypadku pierwszej zasady – Propagowanie i ochrona podstawowych praw – można mówić o jej zastosowaniu w sensie bardzo ogólnym, w postaci sformułowania nadrzędnego celu projektowanej polityki. Dostęp do wody odpowiedniej jakości jest podstawowym prawem każdego obywatela. Niespełnienie tej zasady oznaczałoby dyskryminację niektórych grup mieszkańców. Druga zasada – solidarność wewnątrz- i międzypokoleniowa – nie została zastosowana. Polityka ma horyzont czasowy stosunkowo krótki: rok 2030, zbyt krótki, by określić zadania i ograniczenia dla innych pokoleń niż obecnie żyjące. Trzecia zasada – otwarte i demokratyczne społeczeństwo – została wykorzystana częściowo przy określeniu aspektów celów operacyjnych w ramach celów strategicznych dla osiągnięcia celu nadrzędnego. Wśród nich zapisano: udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji [*Projekt polityki wodnej państwa do roku 2030...* 2010, s. 27]. Jednak odnosi się to tylko do jednego z pięciu celów operacyjnych, to jest reformy systemu zarządzania i finansowania gospodarki wodnej. Ograniczenie takie jest niezrozumiałe, ponieważ – uzasadniając konieczność przeprowadzenia reformy – wskazuje się „nieefektywny system konsultacji ze społeczeństwem i organizacjami pozarządowymi” [*Projekt polityki wodnej państwa do roku 2030...* 2010, s. 45]. Do tego zapisu ogranicza się

stosowanie czwartej zasady, czyli udziału obywateli w procesie decyzyjnym. Projekt nie przedstawia wizji udziału przedsiębiorstw i partnerów społecznych.

Zasada tworzenia spójnej polityki i ładu administracyjno-regulacyjnego została w projekcie uwzględniona w szerokim zakresie (problem ten został przedstawiony w poprzednim punkcie). Szczególne znaczenie ma jednak zgodność ze Strategią Zrównoważonego Rozwoju UE (Strategią göteborgską). O stosunkowo słabym poziomie dopasowania do niej projektu polityki wodnej może świadczyć fakt, że na 784 możliwe powiązania między celami obu dokumentów jedynie 33 można było uznać za w pełni spójne, a 29 za częściowo spójne. Większość celów uznanych za w pełni spójne dotyczy celu „Poprawa spójności polityk”, zawartego w Strategii Zrównoważonego Rozwoju UE. Natomiast dla celu „Bardziej odpowiedzialne gospodarowanie zasobami” występują zaledwie dwa w pełni spójne cele projektu polityki wodnej.

Problem integracji polityki nie został dostatecznie zaznaczony. Zgodnie z odnowioną strategią UE polityka powinna uwzględniać w jednakowym stopniu wymiar społeczny, gospodarczy i środowiskowy trwałego rozwoju, a także uwzględniać wymiar zewnętrzny trwałego rozwoju oraz koszty niepodjęcia działań [Odnowiona Strategia UE... 2006, s. 7]. Jednak, jak zostało wcześniej podkreślone, w projekcie wyraźnie widać dominację kwestii gospodarczych nad ekologicznymi i społecznymi. Ponadto przy tych nierównych proporcjach, poszczególne obszary potraktowane są raczej w sposób odrębny niż zintegrowany.

Zasada korzystania z najlepszej dostępnej wiedzy jest stosowana w odniesieniu do kwestii technicznych i prawnych. Natomiast nie można w ten sposób ocenić problematyki społecznej i ekonomicznej, zwłaszcza korzystania z zasad racjonalności gospodarczej i optymalizacji kosztów. Kluczowe dla powodzenia całej polityki problemy finansowe zostały przedstawione bardzo skrótowo, na jednej stronie projektu. Nie wiadomo, na jakiej podstawie przyjęto niektóre projekcje, np. wzrost w okresie od 2010 do 2016 r. udziału środków prywatnych w finansowaniu nakładów na poziomie 5% corocznie.

Zasada ostrożności została w projekcie zachowana w ograniczonym zakresie. W szczególności odnosi się ona do problematyki ochrony przed skutkami powodzi oraz do zagadnień monitorowania zagrożeń związanych z niedostatkami wód. Natomiast nie poświęcono odpowiedniej uwagi kwestiom ochrony przed jakościowym pogorszeniem stanu wód oraz ochrony bioróżnorodności związanej z wodami.

Zastosowanie zasady obciążenia kosztami sprawców zanieczyszczeń można dostrzec w części projektu odnoszącej się do instrumentów ekonomiczno-finansowych. Problemowi temu poświęcono spory fragment w streszczeniu [Projekt polityki wodnej państwa do roku 2030... 2010, s. 9-10], natomiast w tekście właściwym nie zostały one poruszone i rozwinięte.

Reasumując, należy stwierdzić, że projekt polityki wodnej w niewielkim zakresie respektuje zasady, jakie powinny przyświecać każdej polityce, by mogła spełniać wymagania zrównoważonego rozwoju.



## 6. Zakończenie

Przeprowadzona ocena projektu polityki wodnej koncentrowała się na warunkach, jakie powinny zostać spełnione, by zapewnić spójność polityki i jej zrównoważoność. Stwierdzono, że polityka wodna:

- jest głównie adresowana do podmiotów ściśle związanych z gospodarowaniem wodami, a nie do całości gospodarki i społeczeństwa;
- nie wykazuje wyraźnych cech spójności z celami i działaniami innych polityk i strategii;
- w niewielkim zakresie respektuje wymagania zrównoważonego rozwoju.

Oznacza to, że pomimo zawartych w projekcie deklaracji o uwzględnianiu zrównoważonego rozwoju faktycznie został on potraktowany jako towarzyszący polityce, a nie jako problem przewodni. Spowoduje to trudności w jej wdrażaniu i zapewnieniu koordynacji z działaniami podejmowanymi na gruncie innych polityk.

## Literatura

Graczyk A., *Zagadnienie zrównoważonego rozwoju w gospodarce wodno-ściekowej*, [w:] M.S. Ostoj-ski (red.), *Ramowa Dyrektywa Wodna Unii Europejskiej – stan wdrażania w Polsce*, Wydawnic-two Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej, Warszawa 2008.

Karwowski L., Janowczyk A., *Projekt „Polityki wodnej państwa do roku 2030 (z uwzględnieniem eta-pu 2016”*, „Gospodarka Wodna” 2010, nr 8.

Kindler J. et al., *Projekt Narodowej Strategii Gospodarowania Wodami 2030 (z uwzględnieniem etapu 2015)*, PROEKO CDM, Warszawa 2009.

*Odnowiona Strategia UE dotycząca Trwałego Rozwoju*, Rada Unii Europejskiej, 10917/06, Bruksela, 26.06.2006.

*Projekt polityki wodnej państwa do roku 2030 (z uwzględnieniem etapu 2016)*, Ministerstwo Środowi-ska, Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej, Warszawa 2010.

## THE PROJECT OF STATE WATER POLICY TILL 2030 FROM THE PERSPECTIVE OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT

**Summary:** The aim of the article is the assessment of the project of State Water Policy taking into account the coordination with different strategies and politics, and from the point of view of formation policy principles due to sustainable development idea as well as convergence of aims of this policy with the aims of politics and strategies strongly related to it.

The article introduces the aims and principles of Renewed Strategy of Sustainable Development of the EU. On this basis there were estimated the aims introduced in the project of water policy, the cohesion with different strategies and policies as well as the range of fulfilling the principles of formation of policy of sustainable development. It was stated that the problem of sustainable development was treated as a problem which accompanied the

policy and not as the leading one. It will be the source of difficulty in its initiation and the guarantee of coordination with actions taken on the ground of other policies.

**Keywords:** sustainable development, water policy, assessment.