

**PROGNOZA  
ODDZIAŁYWANIA NA ŚRODOWISKO  
STRATEGII ROZWOJU WOJEWÓDZTWA  
MAŁOPOLSKIEGO NA LATA 2007-2013**

Kraków, listopad 2005 r.

INSTYTUT ROZWOJU MIAST Krakowie  
ZAKŁAD PROBLEMÓW ŚRODOWISKOWYCH  
30-015 Kraków, ul. Cieszyńska 2 tel./fax 633-94-05  
e-mail: [sekretariat@irm.krakow.pl](mailto:sekretariat@irm.krakow.pl)

PROGNOZA ODDZIAŁYWANIA NA ŚRODOWISKO  
STRATEGII ROZWOJU WOJEWÓDZTWA MAŁOPOLSKIEGO  
NA LATA 2007-2013

AUTOR PROGNOZY

mgr Krzysztof Zgud

WSPÓŁPRACA:

dr inż. Krzysztof Słysz  
mgr Marek Czerwieniec

## Streszczenie

Przedstawiona prognoza oddziaływania na środowisko strategii rozwoju województwa Małopolskiego została opracowana na podstawie art. 40 ust. 1 pkt 1 i art. 41 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska z dnia 27 kwietnia 2001 r. (Dz. U. Nr 62, poz. 627) oraz umowy z Departamentem Polityki Regionalnej i Funduszy Strukturalnych Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego.

Ustawa zobowiązuje wszystkie podmioty sporządzające plany, programy i polityki do przedstawienia dokumentu analizującego skutki związane z realizacją takiego dokumentu na środowisko i jest wdrożeniem do polskiego prawa odpowiedniej dyrektywy UE.

Prognoza o funkcjach pomocniczych dla procesu decyzyjnego ma dostarczyć decydentom oraz innym jego uczestnikom wiarygodnej i wszechstronnej informacji o potencjalnych skutkach, jakie mogą być rezultatem wdrażania ustaleń dokumentu do realizacji.

Analizowana strategia rozwoju Małopolski jest aktualizacją dotychczasowego dokumentu przyjętego przez samorząd województwa w 2000 r. Konieczność znowelizowania strategii związana jest z przygotowaniem dwóch najważniejszych w skali kraju dokumentów wyznaczających rozwój Polski na lata 2007-2013 tj. Narodowym Planem Rozwoju i Narodową Strategią Rozwoju Regionalnego.

Zadaniem autorów zaktualizowanych strategii było uwzględnienie w nich przede wszystkim tych dokumentów kierunkowych, jakie pojawiły się w czasie kiedy strategię te już obowiązywały, mając na uwadze też zmiany jakie spowodowało wejście Polski do Wspólnoty Europejskiej. W nowych warunkach strategię regionalne mają tworzyć podstawy dla dalszych prac nad dokumentami operacyjnymi, dla których wsparcie finansowe najprawdopodobniej odbywać się będzie w drodze bezpośrednich negocjacji z Komisją Europejską.

Jakie by nie były dalsze decyzje, nowe strategię powinny być zgodne z dokumentami NPR i NSRR w podstawowych założeniach merytorycznych rozwoju uwzględniając w pełni właściwości gospodarcze, społeczne i środowiskowe regionów. Zakłada się przy tym, że pomiędzy tymi dokumentami opracowywanymi na obu szczeblach ma zachodzić wzajemne sprzężenie zwrotne. Jednocześnie, strategię regionalne powinny uwzględniać podstawowe wytyczne wspólnoty, jakimi jest Polityka Spójności wspierająca wzrost gospodarczy i zatrudnienie<sup>1</sup>.

Prace nad nową strategią Małopolski rozpoczęły się w 2004 r. Opracowanie jej poprzedziły „Założenia do strategii rozwoju” i liczne konsultacje nad kształtem nowej wersji prowadzone ze społecznościami lokalnymi, młodzieżą szkolną i organizacjami pozarządowymi. W ich wyniku powstał projekt strategii będący przedmiotem obecnej prognozy.

### Układ i ogólna charakterystyka strategii

W części wstępnej projektu strategii zawarto ocenę realizacji dotychczas obowiązującej strategii rozwoju województwa na lata 2000-2020, uchwalonej w 2000 r. oraz trzy odrębne wątki tematyczne. Pierwszy nawiązano do realiów społecznych i gospodarczych Małopolski i kraju po akcesji do UE na tle światowej konkurencji i globalizacji.

Drugi stanowił omówienie dyskusji publicznych przeprowadzonych ze społeczeństwem nad kształtem i kierunkami nowej strategii. W spotkaniach, w których uczestniczyło ponad 1300 osób zgłaszane były inicjatywy i oczekiwania, wśród których zdecydowaną przewagę uzyskiwały przedsięwzięcia poprawy jakości powiązań komunikacyjnych w regionie – przede wszystkim drogowych.

Trzeci wątek przedstawia pozycję gospodarczą Małopolski na tle innych regionów kraju. Interesujące w niej są szczególnie wyniki badań socjologicznych dotyczące cech społeczności małopolskiej na tle wyników badań tego rodzaju prowadzonych w innych województwach<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Strategiczne Wytyczne Wspólnoty na lata 2007-2013 {SEC(2005)94.

<sup>2</sup> Ekspertyzy z stanu zaawansowania rozwoju regionu w układzie głównych pól strategii opracowała grupa doradcza „Sienna”, których wykaz znajduje się w spisie materiałów dołączonych do prognozy.

Cele strategiczne i kierunki działań przyjęte w Strategii poprzedza misja strategii o charakterze deklaracyjnym, do której konsekwentnie nawiązuje układ celów strategii.

Jest nią deklaracja:

*„chcemy, aby Małopolska była – regionem szans  
wszechstronnego rozwoju ludzi i nowoczesnej gospodarki;  
silnym aktywnością swych mieszkańców,  
czerpiącym z dziedzictwa przeszłości i zachowującym tożsamość w integrującej się Europie”.*

Centralny akcent zwrócony został na społeczeństwo, jego możliwości kreowania rzeczywistości i nowoczesnej gospodarki w oparciu o dziedzictwo i silne poczucie tożsamości Małopolski. Analizując te deklaracje nietrudno zauważyć, że nie ma w niej odwołania do środowiska przyrodniczego. Misja przemilcza również – prawo przyszłych pokoleń do stanowienia o swoim rozwoju. To pominięcie środowiska przyrodniczego byłoby uprawomocnione gdyby gospodarkę Małopolski cechowało niskie uzależnienie od zasobów przyrodniczych. Tymczasem stopień ryzyka naruszenia zdolności asymilacyjnych środowiska jest i będzie – przynajmniej przez okres, który obejmuje strategia – wciąż duży. Gospodarka regionu jest ze środowiskiem silnie związana, tak od strony korzystania z jej zasobów, jak i wprowadzania do niej emisji i procesów degradacji. Brak w deklaracji tego rodzaju odniesienia nie oznacza, że strategia pomija tą problematykę. Wprost nawiązano do niej we wstępie poprzedzającym misję gdzie zapisano m.in., że rozwój Małopolski będzie oparty na fundamencie „*zrównoważonej regionalnej gospodarki i poszanowania wartości duchowego i materialnego dziedzictwa*”. Problemy środowiska uznano za jedno z sześciu najważniejszych wyzwań przed jakimi stoi Małopolska. Towarzyszy mu pytanie, które brzmi: „*jak w sytuacji silnej presji rozwojowej i aspiracji gospodarczych zapewnić trwałość środowiska i wysoką jakość przestrzeni*”.

Strukturę strategii tworzy triada celów strategicznych skoncentrowana wokół trzech pól aktywności:

- A – **Konkurencyjności gospodarczej** z założeniem wzmocnienia konkurencyjności gospodarczej województwa, która ma być fundamentem ekonomicznym pomyślności i standardu życia,
- B – **Spójności społecznej**, której celem jest stworzenie warunków dla wszechstronnego rozwoju społecznego i wysokiej jakości życia jako bezpiecznego i przyjaznego miejsca zamieszkania i pobytu, a w konsekwencji o jego konkurencyjności jako wszechstronnego środowiska życia oraz
- C – **Potencjału instytucjonalnego** z założeniem jego wzmocnienia w województwie jako niezbędnego narzędzia realizacji pozostałych zmian.

W każdym z trzech strategicznych pól działania (A, B, C) wyodrębnione zostały **obszary polityki rozwoju**, w których samorząd województwa prowadził będzie określoną dla danego zagadnienia politykę. Dla każdego z obszarów polityki określono **kierunki polityk** obejmujące działania mające charakter zamierzeń wyrażających intencje (wsparcie, promowanie itp.) lub tworzenie pewnych faktów materialnych (np. utworzenie funduszu regionalnego, budowa hali widowiskowej).

W tym układzie hierarchicznym strategii trzem aktywnościom odpowiadają trzy *cele strategiczne*, obszarom polityk – *cele pośrednie*, a sekwencjom działań tworzącym odpowiedni kierunek polityki *cele bezpośrednie*. Celom na każdym poziomie towarzyszą wskaźniki osiągania sukcesu zbudowane na miernikach statystycznych odnoszących się do różnych dziedzin życia będące ich miarą.

#### (A) KONKURENCYJNOŚĆ GOSPODARCZA

- I Społeczeństwo wiedzy i aktywności z pięcioma kierunkami
- II Gospodarka regionalnej szansy
- III Infrastruktura dla rozwoju regionalnego
- IV Krakowski Obszar Metropolitalny

#### (B) SPÓJNOŚĆ SPOŁECZNA

- V Spójność wewnątrzregionalna
- VI Środowisko przyrodnicze
- VII Środowisko kulturowe i przestrzeń regionalna

- (C) POTENCJAŁ INSTYTUCJONALNY  
VIII Współpraca międzyregionalna  
IX Nowoczesne zarządzanie publiczne

Poszczególne obszary polityk przedstawiono wymieniając kolejno: wskaźniki osiągnięcia celu, pozycję wyjściową i ogólną strategię postępowania, a każdy kierunek (polityki) scharakteryzowano za pomocą wskaźników osiągnięcia danego celu bezpośredniego i założeń programowych będących głównymi działaniami.

Systematyczny i konsekwentny przegląd polityk kończą krótkie rozdziały poświęcone źródłom finansowania oraz sposobowi jej realizacji oraz niezbędne, zdaniem autorów, zmiany instytucjonalne dla jej realizacji.

Oba końcowe rozdziały mają charakter wyłącznie opisowy. W obecnej wersji nie ma w nich wielkości kosztów, jakie byłyby potrzebne na realizację strategii ani struktury wydatkowania przyszłych środków pomiędzy poszczególne obszary polityk i kierunki. W stosunku do klasycznej strategii brak jest również części diagnozy i analizy mocnych oraz słabych stron w różnych sferach gospodarowania oraz szans i zagrożeń, jakie zwykle zawiera popularna analiza SWOT stanowiąca uzasadnienie dla przyjętych celów strategii. Te brakujące elementy zawierają wspomniane wyżej „Założenia do strategii...”<sup>3</sup>, które nie są jednak jej częścią.

### **Zakres opracowanej prognozy**

Mimo, że treść dokumentu została poważnie ograniczona, co nie pozostało bez wpływu na zakres prognozy przy jej sporządzaniu starano się wypełnić wymagania nałożone w ustawie Prawo ochrony środowiska.

Zakres prognozy objął przegląd dokumentów dotyczący ochrony środowiska i rozwoju zrównoważonego Unii Europejskiej, w tym celów tego rozwoju wyrażonych w różnych dokumentach i zebranych w załączniku nr 1 do prognozy oraz głównych dokumentów krajowej polityki ekologicznej. Wobec różnie interpretowanego pojęcia rozwoju zrównoważonego zamieszczono w prognozie tłumaczenie deklaracji przyjętej na tegorocznym szczycie UE i przewodnie zasady rozwoju zrównoważonego UE.

Część merytoryczną prognozy otwiera diagnoza stanu środowiska województwa małopolskiego i główne problemy ochrony środowiska zawierające możliwie najświeższe dane statystyczne z lat ubiegłych. W opracowaniu tej części wykorzystano głównie informacje zawarte w niedawno uchwalonym Programie Ochrony Środowiska Województwa Małopolskiego.

Wraz z materiałami studialnymi do strategii posłużyły one do przedstawienia hipotetycznego wariantu kontynuacji w trzech głównych sferach gospodarowania w regionie w warunkach nierealizowania polityk projektu strategii bądź realizowania jej przy znacznym ograniczeniu środków finansowych.

Właściwą analizę tematyki ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju zawartą w projekcie strategii przeprowadzono na trzech poziomach:

- oceniając, jakimi sferami rozwoju zrównoważonego strategia się zajmuje,
- identyfikując, które z 31 zagadnień rozwoju zrównoważonego UE są ujęte w politykach strategii oraz
- jak włączone zostały do projektu strategii cele systemowe i sektorowe wyrażone w II i III Polityce Ekologicznej Państwa lub w innych dokumentach szczegółowych w tym strategii długookresowej „Polska 2025”.

Na tym ostatnim poziomie poszerzonym ponadto o porównanie z dokumentami regionalnymi zawarto uwagi, jakie odnoszą się do poszczególnych polityk strategii.

Dalsza analiza objęła te polityki, które mogą znacząco oddziaływać na środowisko (korzystnie i niekorzystnie) kierując się w selekcji prawdopodobnymi zmianami emisji zanieczyszczeń, zmianami energii i materii, przekształceniami struktury przestrzennej i stopnia ryzyka zdarzeń ekstremalnych. Oceniono, które z polityk strategii będą wpływać na siebie korzystnie lub niekorzystnie w sytuacji, gdy na pewnym obszarze będą one realizowane jednocześnie.

---

<sup>3</sup> Założenia do Strategii Rozwoju Województwa Małopolskiego. Kraków, listopad 2004.

Odrębną część prognozy poświęcono ocenie stopnia kwantyfikacji celów, czyli zbadania czy cele, do których dążą poszczególne polityki zostały wyrażone w sposób ilościowy. Przedstawiono w niej niektóre wskaźniki ochrony środowiska i ekorozwoju dla Małopolski w projekcji dla 2008 r. i 2010 pochodzące z różnych źródeł.

Prognozę zamykają propozycje zwiększenia stopnia monitorowania celów oraz wskazane uzupełnienia treści poszczególnych polityk. Wobec tego, że projekt strategii jest dokumentem głównie określającym ramy dla przyszłych polityk, nie ustanawiając jednak innych elementów rozwojowych, najważniejsze zadania prognozy dotyczą analizy tych polityk z punktu widzenia ochrony środowiska i ekologicznych aspektów rozwoju zrównoważonego i trwałego.

### **Zakres tematyki ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju w projekcie strategii**

Zagadnienia ochrony środowiska koncentrują się w obszarze VI. Środowisko przyrodnicze, w którym określone zostało pięć polityk szczegółowych:

- Ochrony wód (VI.1).
- Ochrony przyrody i bioróżnorodności (VI.2).
- Ochrony powietrza i zwiększenia energii ze źródeł odnawialnych (VI.3).
- Gospodarki opadami (VI.4).
- Bezpieczeństwa ekologicznego i ochrony przed zagrożeniami klęskami żywiołowymi i przed poważnymi awariami (VI.5).

Z przeprowadzonej analizy stanu środowiska w prognozie wynika, że są to najważniejsze dla Małopolski węzłowe polityki, wokół których skupia się ogromna większość problemów środowiskowych Małopolski.

W pierwszym z tych kierunków, którego celem jest z jednej strony osiągnięcie dobrego stanu wód powierzchniowych i podziemnych, z drugiej zapewnienie mieszkańcom wody pitnej dobrej jakości, główne działania dotyczyć będą:

- opracowania a następnie realizacji do 2009 r. planu gospodarowania wodami regionu górnej Wisły zgodnie z wymogami Ramowej Dyrektywy Wodnej UE;
- rozwoju komunalnych systemów kanalizacyjnych i oczyszczalni ścieków, w tym szczególnie na obszarach wiejskich; a w warunkach rozproszonej zabudowy przydomowych oczyszczalni ścieków;
- ograniczania zanieczyszczeń pochodzących z terenów zurbanizowanych i przemysłowych, pochodzenia rolniczego, spowodowanych niewłaściwą gospodarką odpadami;
- ochrony zasobów dyspozycyjnych wód podziemnych, poprawy zdolności samooczyszczania wód przez właściwe zagospodarowanie terenów i ochronę wód poprzez rozwiązania techniczne, a także edukację społeczną;
- rozwiązania problemów dotyczących zaopatrzenia ludności województwa w wodę pitną dobrej jakości, szczególnie na obszarach dotkniętych likwidacją przemysłu górniczego i zmniejszenia użycia wód podziemnych do celów przemysłowych (poza przemysłem spożywczym i farmaceutycznym);
- racjonalizacji wykorzystania zasobów wód mineralnych: leczniczych, termalnych, solanek.

W kierunku VI.2 **Ochrona przyrody i bioróżnorodności**, którego celem ma być zachowanie walorów i zasobów przyrodniczych z uwzględnieniem bio- i georóżnorodności podstawowymi działaniami będą:

- kształtowanie spójnego przestrzennie systemu obszarów chronionych poprzez wyznaczenie i ochronę korytarzy ekologicznych; ochronę dolin rzecznych jako korytarzy migracyjnych zwierząt;
- zrównoważony rozwój turystyki na obszarach chronionych, wypracowanie rozwiązań odciążających parki narodowe od nadmiernego ruchu rekreacyjno-turystycznego, w tym motoryzacyjnego;
- utrzymanie i rozwój terenów zieleni na obszarach zurbanizowanych województwa małopolskiego;

- ochrona dziedzictwa geologicznego – objęcie ochroną na obszarze województwa małopolskiego stanowisk geologicznych proponowanych na listę europejską GEOSITES;
- ochrona gatunków ginących i zagrożonych, hodowla i reintrodukcja gatunków zagrożonych, w tym opracowanie i realizacja programów ochrony gatunków;
- ustanowienie stref ochronnych dla gatunków podlegających ochronie strefowej.

Zagadnienia gospodarki leśnej obejmą poprawę stanu zdrowotnego i żywotności lasów oraz zwiększenie lesistości województwa, szczególnie nieużytków i słabych gruntów rolnych.

Wzrost wskaźnika lesistości znalazł się jako jedna z trzech miar oceny osiągnięć dla tego kierunku.

Ważnym zadaniem jest także promocja zachowań zgodnych z zasadami ochrony przyrody i krajobrazu, w tym przestrzeganie wymagań ochrony przyrody przez funkcjonujące obiekty turystyczne i rekreacyjne oraz w trakcie realizowanych procesów inwestycyjnych, jak również prowadzonej działalności rolniczej.

Zważywszy, że w kierunku tym będą realizowane zadania dotyczące ochrony stanowisk geologicznych, byłoby celowe rozszerzenie tytułu polityki przez dodanie do niego: „oraz georóżnorodności”.

W kierunku VI.3 **Ochrona powietrza i zwiększenie wykorzystania niekonwencjonalnych źródeł** energii projekt strategii zakłada spełnienie norm jakości powietrza atmosferycznego poprzez sukcesywną redukcję emisji zanieczyszczeń do powietrza oraz wzrost wykorzystania niekonwencjonalnych źródeł energii.

Głównymi zadaniami będzie:

- redukcja emisji z komunikacji (m.in. poprzez: rozwój komunikacji miejskiej transportu kolejowego i kolejowo-tramwajowego, oraz tworzenie warunków dla rozwoju ruchu rowerowego), ze źródeł komunalnych i gospodarstw domowych (m.in. promując ekologiczne nośniki energii) oraz z dużych źródeł przemysłowych i energetycznych;
- intensyfikacja infrastruktury służącej do wykorzystania energii odnawialnej, ze szczególnym uwzględnieniem terenów cennych przyrodniczo oraz uzdrowiskowych, a także produkcja energii elektrycznej w skojarzeniu z produkcją energii cieplnej;
- wprowadzanie nowoczesnych, przyjaznych środowisku technologii, modernizacja procesów technologicznych, hermetyzacja procesów produkcji i zmniejszanie materiałochłonności.

W tym kierunku polityki będą też realizowane działania nie mieszczące się w zakresie tematycznym innych polityk, do których należy:

- stosowanie rozwiązań technicznych i organizacyjnych zapobiegających powstawaniu lub przenikaniu hałasu do środowiska, a także środków zmniejszających poziom hałasu komunikacyjnego, komunalnego i przemysłowego;
- minimalizowanie oddziaływań promieniowania niejonizującego poprzez preferowanie niskokonfliktowych lokalizacji źródeł promieniowania.

W kierunku VI.4. **Gospodarka odpadami**, którego celem będzie minimalizacja ilości wytwarzanych odpadów oraz wprowadzenie zgodnego z normami europejskimi systemu ich odzysku i unieszkodliwiania, podstawowe działania obejmą:

- wprowadzanie systemowej gospodarki odpadami komunalnymi w układzie ponadlokalnym, w tym budowa zakładów zagospodarowania odpadów zgodnie z Wojewódzkim Planem Gospodarki Odpadami;
- modernizowanie składowisk odpadów nie spełniających wymogów ochrony środowiska, bieżące likwidowanie nielegalnych składowisk i rekultywacja składowisk wyłączonych z eksploatacji;
- systematyczne wprowadzanie bezodpadowych i mało odpadowych technologii produkcji, ze szczególnym uwzględnieniem najlepszej dostępnej techniki; kompleksowe rozwiązanie problemu osadów ściekowych, promowanie dobrych przykładów segregacji odpadów oraz zachęcanie do powstania zakładów recyklingu;
- intensyfikowanie unieszkodliwiania odpadów zawierających azbest i PCB;
- zachęcanie wytwarzających odpady przemysłowe do zintensyfikowania działań zmierzających do maksymalizacji gospodarczego wykorzystania odpadów, a także –

edukacja społeczeństwa w zakresie współdziałania w prowadzeniu właściwej gospodarki odpadami.

Kierunek VI.5 **Bezpieczeństwo ekologiczne oraz ochrona przed skutkami klęsk żywiołowych** dotyczy szerokiego spektrum działań zapobiegających skutkom występowania niekorzystnych zjawisk atmosferycznych i geodynamicznych oraz poważnych awarii przemysłowych obejmując m.in.:

- identyfikowanie i właściwe zagospodarowanie terenów zagrożonych powodzią, suszą hydrologiczną oraz ruchami geodynamicznymi prowadzenie prac zabezpieczających i zaniechanie wprowadzania nowej oraz utrwalania istniejącej zabudowy na terenach zagrożonych;
- budowę systemu polderów oraz suchych zbiorników przeciwpowodziowych; zwiększanie naturalnej retencji zlewni poprzez wprowadzanie zalesień oraz prawidłową gospodarkę na gruntach rolnych;
- budowę i modernizację zbiorników retencyjnych, w tym realizację „Programu Małej Retencji Województwa Małopolskiego” poprawę stanu technicznego i budowę nowych urządzeń zabezpieczenia przeciwpowodziowego;
- rozwój systemu ratowniczo-gaśniczego na wypadek zaistnienia awarii, wyposażenia w sprzęt do ratownictwa techniczno-chemiczno-ekologicznego, a także opracowanie procedur określania bezpiecznych tras przewozu substancji niebezpiecznych na terenie miast, oraz przygotowanie miejsc postojowych dla pojazdów przewożących materiały niebezpieczne.

Tym działaniom ma towarzyszyć promocja standardów prawidłowych zachowań społeczeństwa w sytuacji wystąpienia zagrożeń środowiska.

Z całościowego przeglądu tak określonych polityk wynika, że są one zbieżne z Programem Ochrony Środowiska Województwa Małopolskiego na lata 2005-2012, uchwalonym przez władze samorządowe w 2005 r. Zgodność umożliwia sprawne wdrażanie ustaleń obu dokumentów przez odpowiedzialne za nie organy wojewódzkie i samorządowe.

W innych politykach tematyka związana z ochroną środowiska jest reprezentowana w niewielkim zakresie; albo jako szczególne uwarunkowania środowiskowe albo jako element działań składających się na określony kierunek polityki.

### **Zrównoważony i trwały rozwój Małopolski**

W zakresie treści odnoszących się do rozwoju zrównoważonego projekt strategii najczęściej wyraża ją jako równoważenie działań w obrębie sektorów, np. „zrównoważony transport” czy „zrównoważona turystyka”, przy czym nie zawsze chodzi o równowagę w ramach tej samej działalności, czasem może odnosić się ona do sfery np. gospodarowania przestrzenią i środowiskiem. Umieszczenie celów zrównoważonego rozwoju bezpośrednio w założeniach programowych do obszaru polityk VI.2 „Środowisko przyrodnicze” wskazywałoby na wąskie traktowanie tego paradygmatu, bardziej w kategoriach ekorozwoju, choć z drugiej strony, cele mu wyznaczone mają w części charakter utylitarny na rzecz rozwoju ekonomicznego. Analizując szczegółowiej te cele pod kątem podejścia do środowiska i jego zasobów można zauważyć, że nie odpowiadają one restrykcyjnej silnej zasadzie trwałości – co jest właściwą cechą ekorozwoju – a bardziej jej słabej formie, typowej dla tradycyjnego podejścia ekonomii dobrobytu, przez co trudno uznać te cele za wykładnik tak ekorozwoju jak i rozwoju zrównoważonego i trwałego. Z kolei na s. 98 projektu, w opisie dotyczącym podstawowych zasad znajduje się stwierdzenie, że realizacja strategii odbywać się będzie z zachowaniem m.in. *„zasady rozwoju zrównoważonego w wymiarze społecznym, przestrzennym i środowiskowym*. Wskazanie na trzy wymiary rozwoju z pominięciem w nim sfery gospodarczej potwierdza tradycyjne podejście autorów do procesów rozwojowych z dominacją w nich sfery ekonomicznej, uznając równoważenie procesów, co najwyżej w każdym z tych wymiarów oddzielnie. Tymczasem rozwój zrównoważony i trwały polega na odpowiednim kształtowaniu proporcji pomiędzy trzema podstawowymi sferami ekonomiczną, społeczną i środowiskową, przy



czym od kreatorów tych procesów zależy jak uwzględniając właściwości tych kapitałów na poziomie kraju, regionu czy gminy proporcje te właściwie dobiorą<sup>4</sup>.

### Ocena celów i zasad szczegółowych rozwoju zrównoważonego w projekcie strategii

Generalnie przyjęty układ celów i polityk w projekcie dokumentu, nawiązuje wprost do strategii lizbońskiej i wytycznych UE **Polityka spójności wspierająca wzrost gospodarczy i zatrudnienie**<sup>5</sup>, stąd dominują w niej polityki zwrócone na rozwój ekonomiczny. Najbardziej przekrojową, w stosunku do wszystkich sfer gospodarowania, jest polityka społeczna w obszarze V. Pod mało komunikatywną nazwą „**Spójności wewnątrz regionalnej**” kryje się problematyka rozwoju społecznego i jakości życia mieszkańców z sześcioma politykami szczegółowymi. W nich zawarte są prawie wszystkie zagadnienia sfery społecznej objęte priorytetami rozwoju zrównoważonego UE. Drugim „obszarem” polityk najpełniej i przekrojowo obejmującym zagadnienia rozwoju zrównoważonego jest Środowisko przyrodnicze (VI) z jej pięcioma kierunkami obejmującymi częściowo problematykę ochrony zdrowia, zmian klimatu i energii, w mniejszym stopniu produkcji i wzorców konsumpcji oraz zarządzania zasobami naturalnymi. Cel **konkurencyjność gospodarki** nie uwzględnia w odpowiednim zakresie zagadnień filara ekologicznego łącząc jedynie problematykę społeczną i gospodarczą.

Należy tu zwrócić uwagę, że problematyka ochrony środowiska i aspektów zrównoważonego rozwoju w polskich dokumentach kierunkowych nie musi być w pełni zgodna z priorytetami polityki wspólnoty, gdyż Polska i jej regiony, na co słusznie zwrócono uwagę na Polskim Forum Dyskusyjnym Strategii Lizbońskiej, muszą w pierwszym rzędzie uporać się z problemami, które inne kraje UE mogą mieć już za sobą<sup>6</sup>. Chodzi tu także o to by nie popełniać błędów, które były udziałem krajów bardziej zaawansowanych „*a zadania stąd wynikające powinny być ujęte bardziej pod kątem działań wyprzedzających aniżeli łagodzenia skutków*”.

Oceniając zakres problematyki ochrony środowiska w strategii zwraca uwagę sektorowe podejście autorów koncentrując ją w jednym obszarze polityki. To tradycyjne ujęcie jest inne od postulowanego podejścia w dokumentach UE, które omówiono bardziej dokładnie w prognozie. Kluczowe i równoważne dla rozwoju zrównoważonego uznaje się bowiem:

- ochronę środowiska,
- dobrobyt gospodarczy,
- sprawiedliwość społeczną i spójność oraz
- pomoc międzynarodową.

W prognozie zanalizowano stopień zgodności celów strategii z zakresem rozwoju zrównoważonego proponowanym w dokumentach UE oraz z celami polityki ekologicznej kraju. Opisują to rozdziały 5.4 i 5.5.

Tutaj analizę uzupełniono o uwagi związane z wdrażaniem w strategii zasad szczegółowych rozwoju zrównoważonego i trwałego, które wymieniają zarówno dokumenty Wspólnoty jak i krajowa polityka ekologiczna. Jest to o tyle istotne, że główne znaczenie projektu strategii dotyczy nie tyle celów, bo te zostały wyznaczone w sposób jakościowy i mogą im odpowiadać różne projekcje ilościowe, co właśnie same polityki; ich założenia programowe i zarysowane strategie postępowania. Z tego też powodu ocena, co do tego jak te zasady zostały uwzględnione przy formułowaniu polityk nabiera szczególnego znaczenia i jest pewnym podsumowaniem analizy celów wspólnotowych i krajowych zawartych w strategii. Jeżeli do tego dodamy, że wdrażaniu każdej z zasad towarzyszyć powinny odpowiednie reakcje i metody pracy z nich wynikające staje się oczywiste, że tak rozumiane zasady powinny wyznaczać ramy dla tych polityk i być może częścią ich założeń programowych.

Trzeba tu pamiętać, że zasady UE zawarte w tegorocznych dokumentach Komisji Europejskiej<sup>7</sup> dotyczą szeroko pojętego rozwoju zrównoważonego i trwałego obejmując wszystkie sfery gospodarowania, a szczególnie zagadnienia priorytetowe, np. ze sfery społecznej, podczas gdy

<sup>4</sup> Por. NSRR s. 48.

<sup>5</sup> Strategiczne wytyczne Wspólnoty na lata 2007-2013 {SEC(2005) 904}

<sup>6</sup> Polskie forum strategii lizbońskiej

<sup>7</sup> Konkluzje Prezydencji z posiedzenia Rady Europejskiej [ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/PL/ec/85360.pdf](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/PL/ec/85360.pdf)

II Polityka Ekologiczna Państwa formułuje te zasady z pozycji ekorozwoju. Nie zachodzi jednak żadna sprzeczność między tymi punktami widzenia.

W sposób najbardziej pełny w projekcie strategii Rozwoju Małopolski wdrożona została zasada **propagowania i ochrony praw podstawowych** uznająca centralne miejsce człowieka w politykach m. in. z działaniami na rzecz zmniejszenia ubóstwa, eliminacji zjawiska wykluczenia społecznego, powszechności edukacji i różnorodnych jego form dla budowy gospodarki opartej na wiedzy (GOW). Te kwestie są przedmiotem kierunków polityk w kilku obszarach strategii i jednocześnie w zapisanych tam działaniach.

Polityki społeczne zawarte w celu V strategii spełniają też zasadę **otwartego i demokratycznego społeczeństwa** z zagwarantowaniem obywatelom możliwości korzystania z prawa dostępu do informacji, zapewnienia im dostępu do wymiaru sprawiedliwości, zwracając uwagę na konsultację i uczestnictwo wszystkich zainteresowanych stron i stowarzyszeń. Na poziomie zasad ogólnych strategii, odpowiada im zasada partnerstwa w planowaniu, realizacji i ocenie strategii oraz równości dostępu do stosowanych narzędzi realizacji strategii, zawarta na s. 98 projektu.

Nieco słabiej reprezentowana jest w strategii zasada **solidarności wewnętrznej i międzypokoleniowej**.

Na zwiększenie **udziału obywateli w procesie podejmowania decyzji**, jako kolejnej zasadzie zwrócono uwagę w sformułowaniach polityk w obszarze IX i V strategii, choć w żadnym miejscu projekt strategii nie odnosi się do nich bezpośrednio.

W polityce krajowej udział obywateli w procesie podejmowania decyzji nazwany jest zasadą uspołecznienia i dotyczy tworzenia „*instytucjonalnych, prawnych i materialnych warunków do udziału obywateli, grup społecznych i organizacji pozarządowych w procesie kształtowania modelu zrównoważonego rozwoju, przy jednoczesnym rozwoju edukacji ekologicznej, rozbudowaniu świadomości i wrażliwości ekologicznej oraz kształtowaniu nowej etyki zachowań wobec środowiska*”. Aby więc tę zasadę można było zastosować w strategii w całej rozciągłości konieczne jest przeformułowanie pojęcia zrównoważonego rozwoju, a następnie jego odpowiednie wypromowanie wśród społeczeństwa, korzystając z już istniejących instrumentów dialogu ze społeczeństwem i tworząc szeroko pojęty system edukacji ekologicznej. Analizując propozycje strategii w tej ostatniej kwestii, chociaż problem edukacji ekologicznej uznano za ważny, to sprowadzono go do kilku działań podporządkowanych wąsko określonym politykom w celu VI nie zapewniając warunków programowych dla rozwoju systemu edukacji ekologicznej.

Uspołecznianie procesów decyzyjnych odnosi się również do samej strategii i powinno być kontynuowane także na następnych etapach przygotowania dokumentów operacyjnych. Wobec tego, że kształtowanie modelu zrównoważonego rozwoju, co innego oznacza dla regionu, a co dla jakiejś gminy czy miasta, więc wdrażanie tej zasady wymaga przede wszystkim dobrego rozumienia tych pojęć wśród kadr odpowiedzialnych za wdrażanie polityk.

W osiągnięciu skuteczności wdrażania działań na rzecz zrównoważonego rozwoju konieczne jest respektowanie **zasady równego dostępu do środowiska przyrodniczego** w kategoriach sprawiedliwości międzypokoleniowej, międzyregionalnej i międzygrupowej, a także równoważenia szans pomiędzy człowiekiem a przyrodą, w tym ostatnim zapewniając m.in. bezpieczne i zdrowe funkcjonowanie społeczeństwa przy trwałości podstawowych procesów przyrodniczych ochrony bioróżnorodności. Ta zasada powinna stanowić punkt wyjścia dla polityk celu VI jako zapewnienie potrzeb materialnych społeczeństwa, grup społecznych i poszczególnych osób, uwzględniając interes ogólnie społeczny i indywidualny, a także prawo uczestnictwa przyszłych pokoleń – na zasadach sprawiedliwego dostępu do ograniczonych zasobów środowiska.

Realizacja tej zasady powinna być impulsem do rozszerzania możliwości odtwarzania zasobów odnawialnych, rewitalizacji i denaturalizacji zdegradowanych ekosystemów, racjonalnego korzystania z zasobów nieodnawialnych, ograniczania skali uciążliwości działalności gospodarczej dla środowiska i nie przekraczania granic jego odporności, zwiększania bezpieczeństwa ekologicznego m.in. procesów z udziałem materiałów niebezpiecznych, eliminowania z użycia substancji niebezpiecznych i zastępowania ich substytutami, minimalizowania nadzwyczajnych zagrożeń środowiska.

Powyżej omówiona zasada w strategii jest realizowana częściowo w celu VI. Spełniają ją wprowadzone polityki szczegółowe, które omówiono wyżej. Realizują one równocześnie cele

sektorowe zawarte w II PEP dotyczące przykładowo ochrony wód, przyrody, powietrza. W mniejszym stopniu zwrócono uwagę na bezpieczeństwo przed substancjami niebezpiecznymi (wymieniono tylko azbest i polichlorowane bifenyle) i wprowadzanie w ich miejsce substytutów. Natomiast nie ma tu, a i również w innych politykach strategii, celów systemowych II PEP, tj. takich, które dotyczą sfery gospodarczej, i społecznej w ogólności, jak wspomniana edukacja ekologiczna, zarządzanie środowiskowe różne działania aktywizujące rynek do działań na rzecz ochrony środowiska, zmiany modeli produkcji i konsumpcji itd.

Brak tych celów systemowych uniemożliwia zastosowanie zasad szczegółowych, mimo, że jak wspomniano, zasadę partnerstwa wymieniono w strategii. Przykładowo nieobecność w strategii realizowania zrównoważonej produkcji i konsumpcji nie pozwoli na wdrożenie **udziału przedsiębiorstw i partnerów społecznych** w wspólnej odpowiedzialności za zmiany modelu produkcji i konsumpcji, rozwijania tej współpracy, zwiększenia odpowiedzialności społecznej przedsiębiorstw i partnerstwa – publiczno-prywatnego.

Zasada **spójności polityk i sprawowania rządów** propagowana w dokumentach UE odnosi się do promowania spójności między wszystkimi politykami Unii Europejskiej i działaniami prowadzonymi na szczeblu lokalnym, regionalnym, krajowym i światowym w celu zwiększenia ich wkładu w zrównoważony rozwój. W dokumentach krajowych przekłada się ona na postulat większej ekologizacji polityk, o której mówią dokumenty II i III PEP i "Polska 2025", tj. uwzględnienia w najwyższym stopniu właśnie celów systemowych przez budowę programów horyzontalnych, w których problematyka ochrony środowiska byłaby uwzględniona.

Prawidła stosowania tej zasady znajdują rozwinięcie w zasadzie **integracji polityk** rozumianej jako łączenie czynników natury gospodarczej, społecznej i środowiskowej, tak, aby były one spójne i wzajemnie się wzmacniały, poprzez pełne wykorzystanie instrumentów mających na celu lepsze uregulowania prawne, jak zrównoważona ocena wpływu<sup>8</sup> oraz konsultacje z zainteresowanymi stronami. Wobec tego, że ochrona środowiska jest traktowana sektorowo i przedmiotowo jako pole do realizacji celów gospodarczych i społecznych (por. cele na s. 70 projektu strategii) tej integracji z filarem ekologicznym nie ma w dokumencie. Z technicznego punktu widzenia nie ma przeszkód by cele systemowe zostały włączone do poszczególnych polityk kierując się uwagami zamieszczonymi w rozdz. 5.4, 5.5 i 8 prognozy. Z punktu widzenia poprawności struktury strategii jest to rozwiązanie znacznie lepsze od tego by umieścić je w dodatkowej polityce VI „Środowisko przyrodnicze” lub włączyć do polityk już istniejących, gdyż nie mieszczą się w nich ze względów merytorycznych.

Zasada **wykorzystania najlepszej dostępnej wiedzy** polega na zapewnieniu, że polityki będą opracowywane, oceniane i wdrażane na podstawie najlepszej dostępnej wiedzy oraz że są one rozsądne z gospodarczego, społecznego i środowiskowego punktu widzenia i zapewniają właściwy stosunek kosztów do korzyści. Jej rozwinięciem jest zasada **przezorności** (II PEP) (lub ostrożności) nakazująca wprowadzanie w życie (we wszystkich przypadkach wątpliwych) procedur oceny i odpowiednich środków zapobiegawczych w celu uniknięcia szkód dla zdrowia i środowiska. Należy ją stosować w pierwszym rzędzie w tych politykach strategii, które mogą wywołać niekorzystne skutki środowiskowe i to nie w projekcji poszczególnych przedsięwzięć, do czego zobowiązują przepisy ustawy – Prawo ochrony środowiska o ocenie oddziaływania na środowisko dla planowanych – przedsięwzięć, lecz w realizacji tej polityki w związku z sytuacjami wątpliwymi. Dotyczy to również realizowania w jednym obszarze kilku polityk, których cele bezpośrednio są sprzeczne lub też jedna z tych polityk (np. „Konkurencyjne rolnictwo, w tym rolnictwo ekologiczne”) może w zależności od celów powodować skutki negatywne. Zbiór tych polityk wstępnie określono w rozdz. 6 i 6.1 w tab. 12 i macierzy wzajemnych oddziaływań tam zamieszczonej.

W szczególnie sposób powinna ona być uwzględniana w grupie polityk dotyczących rozwoju gospodarki regionalnej szansy (II), transportu (III) i rozwoju KOM (IV) oraz w stosunku do całego obszaru województwa tam, gdzie istnieją kontrowersje pomiędzy celami co najmniej dwóch polityk realizowanych jednocześnie.

---

<sup>8</sup> Chodzi tu o pełną analizę wszystkich sfer rozwoju zrównoważonego w odróżnieniu od prognozy skupionej na skutkach głównie ekologicznych.

W projekcie strategii, zasady **efektywności ekonomicznej** mają obowiązywać wszystkie przedsięwzięcia, które będą kwalifikowane do odpowiednich polityk. Jest to zgodne z podobną zasadą efektywności ekologicznej ujętą w II Polityce Ekologicznej Państwa. W stosunku do drugiej w tej grupie zasad – skuteczności – i mającej zastosowanie do wielu polityk realizujących zrównoważony rozwój – **skuteczności ekologicznej** – należy stosować wskaźniki tzw. główne, o których mówi II PEP. Opis ich zawarty jest w prognozie, równocześnie z propozycją pewnych uzupełnień na użytek strategii.

Zasada **prewencji** dotyczy najogólniej zapobiegania powstawaniu zanieczyszczeń, przekształceń strukturalnych (o charakterze fragmentacji przestrzeni czy rozproszenia funkcji np. osadnictwa), zmniejszania ryzyka zdarzeń rzadkich, lecz również stosowania metod zwiększających wykorzystanie środków już wytworzonych np. recyklingu albo zapewniających lepsze metody zarządzania środowiskowego np. ISO 14001, EMAS, ekooznakowanie wyrobów itp. Większość tych działań ma charakter „miękki”, dobrowolny wymagający odpowiednich zachowań i wysokiej świadomości osób i podmiotów je wprowadzających, dlatego ogromną rolę ma popularyzacja tych form przede wszystkim przez poszczególne polityki i stosowanie tej zasady z najwyższym priorytetem zwróconym na zapobieganie zanieczyszczeń możliwie „u źródła”, a nie na końcu procesu (tzw. końcu rury). W odniesieniu do projektu strategii powinna przekładać się na zwiększenie zakresu wymienionych działań w poszczególnych politykach jak np. przez promowania systemów zarządzania środowiskowego w małych i średnich przedsiębiorstwach (MSP) – w kierunku I.3, czy np. określenia wskaźników minimalnej gęstości zabudowy w celu zapobieżeniu „rozlewania się miast (*urban sprawl*) w obszarze IV i VII polityki.

Propagowana jest w wymienionych dokumentach UE i II PEP zasada „**zanieczyszczający płaci**”, która odnosi się do postulatu, aby ceny odzwierciedlały rzeczywiste, ponoszone przez społeczeństwo koszty działań związanych z produkcją i konsumpcją oraz że zanieczyszczający płacą za szkody, które wyrządzają zdrowiu ludzkiemu i środowisku. Jakkolwiek inicjatywa znajduje się głównie w rękach rządu to na niższym poziomie zarządzania w realizacji polityk może ona być wyrażona w postaci rygorystycznej bądź bardziej łagodnej przy odstąpieniu lub umarzeniu w określonych przypadkach zobowiązań, tym bardziej, że podmioty realizujące politykę mają zawsze możliwość zastosowania jednej z trzech zasad:

- **regionalizacji**, polegającej na rozszerzeniu uprawnień dla samorządu terytorialnego i wojewodów do ustalania regionalnych opłat, normatywów, ulg i wymogów ekologicznych wobec jednostek gospodarczych oraz regionalizowania narzędzi polityki ekologicznej w stosunku do obszarów silnie przekształconych i zdegradowanych lub zagrożonych degradacją, i obszarów o wysokich walorach przyrodniczych;
- **subsydiarności** tj. rozwiązywania problemów na możliwie najniższym szczeblu decyzyjnym;
- **klauzuli zabezpieczających** pozwalających na wprowadzenie ostrzejszych wymagań niż dopuszcza to prawo, jeżeli jest to uzasadnione ważnymi względami w regionie.

Wszystkie te zasady nie są sprzeczne z wymienioną w projekcie strategii zasadą autonomii programowej małopolskiej strategii (s. 98), a mogą ją jedynie wzmacniać stosując w zależności od stopnia realizacji rozwoju zrównoważonego regionu. Należy tu wspomnieć też o zasadach zapisanych w innych dokumentach krajowych poza II i III PEP. Wśród szczególnie ważnych można do tego katalogu dodać ostatnio sformułowaną w znowelizowanej polityce transportowej kraju tj. **zasadę bezwzględnej konieczności ochrony najcenniejszych obszarów przyrodniczych**, która wraz z wymienionymi wyżej niektórymi innymi zasadami powinna ona tworzyć założenia programowe polityk i transportowej strategii.

### **Ocena znaczących oddziaływań polityk na środowisko**

Ocena znaczących oddziaływań polityk na środowisko zależy zawsze od poziomu szczegółowości ustaleń analizowanego dokumentu. W przypadku strategii o dużym stopniu ogólności, w której działania na najniższym poziomie hierarchicznym wyrażają jedynie intencje i deklaracje, którym nie odpowiadają sekwencje działań materialnych ocena taka jest obarczona dużą niepewnością, co do skutków środowiskowych. Brak uwarunkowań środowiskowych czy też jasno określonych założeń o charakterze podstawowych zasad, które będą obowiązywać w toku realizacji polityki pole tej niepewności jeszcze się poszerza. W ocenie kierunków polityk strategii za znaczące

dla środowiska uznano 20 kierunków z 39 obecnych w tym dokumencie. Ilość znaczących oddziaływań polityk o nieokreślonych wpływach lub jednoznacznie negatywnych wynosi od 5 do 8 w każdym z czterech rodzajów oddziaływań emisji zanieczyszczeń, zmianach w intensywności energii i materii, przekształceń strukturalnych i możliwości wystąpienia zdarzeń nagłych. Zdecydowanie największy wpływ negatywny może się ujawnić w przypadku realizacji polityki transportowej i intensyfikacji usług czasu wolnego i te polityki powinny być przedmiotem wdrożenia zasad szczegółowych w najszerszym zakresie. Pojęcie zrównoważonego transportu czy turystyki użyte w tych politykach w świetle krytycznych uwag zastosowania paradygmatu rozwoju zrównoważonego w dokumencie nie gwarantuje, że rozwój tych sektorów będzie odbywał się z zapewnieniem wdrożenia zasad rozwoju zrównoważonego i trwałego regionu. Dla polityk gdzie wpływ ten w prognozie pozostał jako nieokreślony powinny zostać sformułowane warunki i zasady, o jakich była wyżej mowa. Analiza prowadzona przy takim uogólnieniu polityk nie wyklucza jednak, że skutki znaczące mogą powstać również poza wskazanymi w niej politykami.

### **Oddziaływanie transgraniczne**

Potencjalne transgraniczne wpływy środowiskowe mogą w skali regionalnej dotyczyć pogranicza z Republiką Słowacką. Jednakże z zapisów projektu strategii nie wynika by zarówno polityki i działania im przypisane mogły w istotny sposób wywołać jakiegokolwiek znaczące skutki. Wśród działań umiejscowionych w przestrzeni, proponowanym do włączenia do treści dokumentu znajduje się Park krajobrazowy „Małe Pieniny” w pobliżu granicy ze Słowacją.

### **Ocena wzajemnych oddziaływań polityk z punktu widzenia skutków środowiskowych**

Zależności wzajemnych oddziaływań przedstawiają trzy grupy polityk. Pierwsza pokazuje polityki, które w przypadku jednoczesnej realizacji w danym obszarze wzmacniają się. Ze względu na cele te polityki powinny być ze sobą kojarzone dla uzyskania efektu wzmocnienia, w tym także ze względu na środowisko.

Drugi rodzaj interakcji przedstawia polityki o dużym zakresie oddziaływania na środowisko i równie prawdopodobnych skutkach środowiskowych negatywnych lub pozytywnych w zależności od realizowanego celu. Przykładowo dotyczyć to może polityki rolniczej z różnymi jej formami gospodarowania jak i usług czasu wolnego. Między nimi mogą pojawić się sprzężenia korzystne i niekorzystne, zależne przede wszystkim od rodzaju promowanego rolnictwa. Preferowanie intensywnej hodowli w terenach atrakcyjnych krajobrazowo może niektóre gminy pozbawić funkcji turystycznych, natomiast rolnictwo ekologiczne będzie w tych gminach oddziaływać korzystnie także na rozwój turystyki.

Trzecia grupa interakcji pokazuje polityki z zasady sprzeczne. Skutki środowiskowe zależą będą od tego, która z nich będzie priorytetowa gdyż przyjęto w tej analizie, że realizacja każdej z nich musi wywołać prędzej czy później konflikt niekoniecznie w tym samym miejscu i czasie. Może on się ujawnić na znacznie większym obszarze z pozoru nie pozostającym z tymi politykami w związku przyczynowym. Dla realizatorów strategii kojarzenie takich polityk powinno odbywać się przy jasnym sprecyzowaniu celów tych polityk i uprzednim zbadaniu konsekwencji w środowisku dla znacznie większego obszaru niż działania z nimi związane. Najbardziej jaskrawym przykładem jest realizowanie kilku polityk w obszarach miejskich, co z reguły prowadzi do „rozlewania się” miast i powodowania nadmiernych w stosunku do możliwej skali skutków dla ludzi i środowiska.

Praktycznym wskazaniem wynikającym z oceny wzajemnych związków w grupie drugiej i trzeciej jest konieczność przestrzegania w pierwszym rzędzie ustaleń dotyczących obszarów szczególnie podatnych na negatywne zmiany, a więc uznania, że realizacja działań w tych obszarach powinna odbywać się zgodnie z politykami ustalonymi w VI celu środowiskowym strategii. Oznacza to, ni mniej ni więcej, podporządkowanie innych polityk pozaśrodowiskowych tym politykom. Obszary, w których polityki te powinny obowiązywać w pierwszej kolejności wskazane są w obowiązującym Planie Zagospodarowania Przestrzennego Województwa. Należą do nich głównie tereny o szczególnym znaczeniu dla zachowania zasobów przyrodniczych i walorów krajobrazowych (w tym tereny leśne i wysokich klas bonitacyjnych dla rolnictwa), posiadające już status ochrony prawnej bądź zaklasyfikowane do objęcia ich taką ochroną, w tym tereny i obiekty z listy *shadow list* zaproponowane przez NGO. Opracowane dla tych terenów plany ochrony powinny wyznaczać możliwe kierunki pożądaných zmian dla ewentualnych funkcji innych polityk lub planów prawa

miejscowego. Na drugim krańcu listy znajdują się tereny skażone, zdegradowane o przekroczonych wartościach stężeń w powietrzu, wodzie lub glebie oraz tereny miast i gęsto zaludnione gdzie są lub gdzie mają być opracowane i wdrożone programy naprawcze w trybie ustawy – *Prawo ochrony środowiska* z powodu niedotrzymania w nich odpowiednich standardów jakości środowiska.

### **Rozwiązania alternatywne i minimalizujące negatywne oddziaływania na środowisko**

Przechodząc do zagadnień mających na celu zapobieganie, ograniczanie lub kompensację przyrodniczą negatywnych oddziaływań na środowisko, mogących być rezultatem realizacji projektu strategii trzeba zaznaczyć, że propozycje szczegółowe prognozy odnoszą się w tym przypadku do polityk głównie na najniższym poziomie działań, jakie opisano w dokumencie.

Niemniej, projekt strategii w opinii prognozy wymaga przede wszystkim rewizji podejścia do paradygmatu zrównoważonego i trwałego rozwoju Małopolski. W poprzednich rozdziałach prognozy wykazano, że rozwój ten postrzegany jest przez twórców strategii w dwóch wymiarach gospodarczym i społecznym, a problematyka ochrony środowiska sprowadzona została do realizacji celów sektorowych, jakimi są niewątpliwie ważne dla ochrony środowiska polityki szczegółowe, lecz nie zapewniające w świetle II i III PEP realizacji celów systemowych a zasady szczegółowe tego rozwoju, które powinny stanowić podwalinę dla polityk nie zostały w wymiarze ekologicznym uwzględnione. Stąd tekst strategii wymaga naszym zdaniem zmian werbalnych oraz uzupełnień. W pierwszym rządzie dotyczy to komercyjnego i utylitarnego podejścia do celów rozwoju zrównoważonego opisanego na stronie 70 projektu strategii.

Proponuje się nadać właściwy sens założeniom programowym odpowiadający celom sektorowym ochrony środowiska w obszarze VI. W tym ujęciu, niezmienny cel obszaru VI dotyczyłby ochrony środowiska, a odpowiednie zmiany redakcyjne odnoszące się do rozwoju zrównoważonego, w zależności od uznania przez autorów ostatecznej jego koncepcji, mogłyby zostać przeniesione do części uzasadniającej misję strategii na s. 8-10.

Elementy celów systemowych krajowej polityki ekologicznej powinny zasilić poszczególne polityki pozaekologiczne spełniając w ten sposób zasadę spójności, integracji i ekologizacji o jakiej mówi II PEP. Dotyczy to m.in. szeroko rozumianej edukacji ekologicznej, eko-innowacyjności, zmian modelu produkcji i konsumpcji, zarządzania środowiskowego czy wzmocnienia udziału społecznego w realizacji celów ekologicznych itd.

Zmiany redakcyjne polegałyby na uzupełnieniach poszczególnych polityk np.:

- w kierunku I.1: „edukacja ekologiczna z preferowaniem zmian w modelach produkcji i konsumpcji”,
- w kierunku I.4: tworzenie tzw. „zielonych” miejsc pracy w sektorach związanych z ochroną środowiska w szczególności w rolnictwie ekologicznym, agro- i ekoturystyce, leśnictwie i ochronie przyrody, odnawialnych źródłach energii, uzdrowiskach, transporcie publicznym, działaniach na rzecz oszczędzania zasobów (zwłaszcza energii i wody), produkcji materiałów i substancji mniej uciążliwych dla środowiska, odzysku produktów lub ich części oraz odzysku opakowań i wykorzystania odpadów jako surowców wtórnych,
- w kierunku II.1: poprzez „wykorzystywanie ekologicznych walorów produktów oraz usług w zwiększaniu udziału eksportu z terenu Małopolski”,
- w kierunku II.2: rozwijania eko-innowacyjności w kierunku produkcji urządzeń służących ochronie środowiska, zastępowania materiałów i substancji niebezpiecznych mniej uciążliwymi dla środowiska i zdrowia ludzi oraz rozwoju potencjału badawczego itd.

Wśród propozycji szczegółowych do poszczególnych polityk wydaje się celowe uwzględnienie:

**W kierunku II.3** – należałoby wyraźniej wyodrębnić znaczenie rolnictwa ekologicznego w Małopolsce, które już obecnie na mapie przekształceń ogólnopolskich zajmuje czołową pozycję, przez zdecydowane preferowanie tej formy gospodarowania w stosunku do konkurencyjnego względem niego rolnictwa wielkotowarowego mającego znacznie mniejsze możliwości rozwojowe w niektórych terenach Małopolski.

**W kierunku II.5** – zrezygnować z zapisu o „rozwoju zrównoważonym turystyki”, który znalazł się wśród „działań na rzecz podniesienia rentowności usług turystycznych i ich rynkowego zorientowania” jako nieodpowiadający randze tego zagadnienia. Uznać natomiast rozwój zrównoważony turystyki jako naczelną zasadę w założeniach programowych poświęconych tej

polityce na s. 46-47 i wyrażanie wskazać, że jego rozwój nie może przekraczać chłonności ekologicznej terenów lub ustaleń określonych w planach ochrony terenów posiadających taki status. Z uwagi na znaczenie, jakie rozwój sektora produktów i usług czasu wolnego będzie odgrywał w rozwoju zrównoważonym i trwałym regionu do pierwszoplanowych działań należałoby włączyć opracowanie strategii zrównoważonego rozwoju tej polityki w Małopolsce, jako dokumentu kierunkowego także w pracach nad miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego.

**W obszarze III** – poświęconym infrastrukturze dla rozwoju regionalnego, zawierającym m.in. politykę rozwoju powiązań drogowych o znaczeniu ponad regionalnym i regionalnym, za niezbędną w strategii postępowania tej polityki należy uznać **zasadę bezwzględnej konieczności ochrony najcenniejszych obszarów przyrodniczych oraz niezbędność działań ograniczających szkodliwość przedsięwzięć transportowych do społecznie akceptowanego minimum oraz innych i działań kompensacyjnych przy negatywnym wpływie na pozostałe obszary podlegające ochronie przyrody**<sup>9</sup>.

Celowe jest również wyraźne podporządkowanie działań o znaczeniu regionalnym warunkom, jakie nowe przedsięwzięcia powinny spełniać od strony przygotowania analizy, o jakiej była mowa w rozdziale 6 prognozy. Konieczne jest przygotowanie dla regionu alternatywnych programów transportu kolejowego, miejskiego i wykorzystanie w procesach decyzyjnych pełnych analiz kosztów zewnętrznych przy rozpatrywaniu projektów w tej dziedzinie.

**W kierunku III.4** – mającym olbrzymie znaczenie dla kształtowania przestrzennej struktury gospodarczej Małopolski i poszczególnych powiatów, w którym przewiduje się utworzenie odpowiednich stref przemysłowo-gospodarczych, w założeniach programowych określających warunki jakim powinny one odpowiadać, pominięto uwarunkowania środowiskowe. Z uwagi na znaczenie tych stref dla rozwoju zrównoważonego i trwałego wiodącą rolę w pracach nad ustrukturyzowaniem tej sieci powinno odegrać regionalne planowanie przestrzenne gdyż tylko na tym poziomie planowania można uwzględnić kompleksowo wymagania, jakie wynikają ze sfery ekonomicznej, społecznej i przyrodniczej regionu.

**W obszarze IV** – dotyczącym rozwoju KOM obawy budzi asymetria konkretyzacji przedsięwzięć związanych z rozwojem funkcji metropolitalnych Krakowa w stosunku do dwóch pozostałych polityk, w tym rozwoju zintegrowanego transportu metropolitalnego. W tak zarysowanych przyszłych działaniach, dla których określone zostały wskaźniki sukcesu (głównie komercyjne) zagadnienia warunków życia mieszkańców i problemy *urban sprawl* zostały zepchnięte na drugi plan, mimo, że Kraków wśród dużych miast posiada wciąż najwyższe stężenia zanieczyszczeń powietrza a programy naprawcze w tym zakresie potrzebują odpowiedniego wsparcia. Konieczne jest uzupełnienie wskaźników realizacji celu IV o mierniki obrazujące zmiany w zakresie zagospodarowania przestrzeni i jakości środowiska.

**W obszarze V** – w którym skoncentrowane zostały w zasadzie wszystkie kwestie rozwoju społecznego i jakości życia mieszkańców, także obejmujące zagadnienia priorytetowe rozwoju zrównoważonego UE, szczególne znaczenie w materialnym zapewnieniu rozwoju ma kierunek V.4 zakładający rozwój sieci ośrodków usług publicznych w oparciu o wyznaczone standardy regionalne dla różnych poziomów sieci osadniczej. W odniesieniu do aspektów środowiskowych wydaje się celowe (przy akceptacji uwag w pkt 1 tego rozdziału) uzupełnienie założeń programowych w kierunku V.5 i V.6 budowania społecznego zaangażowania i zainteresowania kwestiami publicznymi oraz poczucia wspólnoty regionalnej w oparciu o wspólną odpowiedzialność za kształtowanie środowiska przyrodniczego wzmocniając jednocześnie udział społeczny w realizacji ważnych celów ekologicznych jako jeden z elementów poszerzenia dialogu społecznego i więzi lokalnych.

**W obszarze VI** – należy rozważyć możliwość zapewnienia ważnej dla Małopolski racjonalnej gospodarki surowcami przez rozszerzenie jednego z celów bezpośrednich o te problematykę. Problem ten jest dostrzeżony jedynie w zakresie ochrony obiektów pozostawiając otwarte zagospodarowywanie terenów poeksploatacyjnych kopalni, eksploatacje dzikich wyrobisk itp.

**W kierunku VI.2** propozycje mają charakter uszczegółowienia problematyki. Równocześnie proponuje się utworzenie w kopalni soli w Wieliczce – pierwszego w świecie **podziemnego parku narodowego**. Od blisko 30 lat kopalnia soli znajduje się na liście Światowego Dziedzictwa Kultury

---

<sup>9</sup> Polityka Transportowa Państwa na lata 2006 – 2025 z 27 czerwca 2005, Ministerstwo Infrastruktury.

i Natury UNESCO. W ten sposób kopalnia mogłaby zostać włączona w kolejny program tego kierunku polityki.

W związku z odrębnym trybem ustanawiania obszarów chronionych Natura 2000 możliwości osobnego zapisu dotyczącego tylko ostoi przyrody sieci Natura 2000 – ostoi OSO i SOO, w postaci np. „- opracowanie i ustanowienie planów ochrony ostoi Natura 2000 dla terenów OSO i SOO”.

Ponadto, należy zauważyć, iż organizacje pozarządowe zajmujące się m.in. problematyką ochrony różnorodności biologicznej przedstawiły własną listę obiektów przyrodniczych („Shadow list”) zasługujących na zapewnienie statusu obszaru Natura 2000, a nie włączonych dotychczas do oficjalnej propozycji rządowej. Jest to bardzo cenna inicjatywa zmierzająca do zapewnienia możliwie pełnego przeglądu i zabezpieczenia bogactwa przyrodniczego kraju. Listę obiektów i obszarów z terenu województwa małopolskiego proponowanych do włączenia w sieć Natura 2000<sup>10</sup> uwzględniono w „Programie ochrony środowiska woj. małopolskiego na lata 2005-2012” [2005]. Sugestie te są wysoce zbieżne z koniecznością dbałości o zapewnienie ochrony bioróżnorodności m.in. doliny Wisły stanowiącej bardzo ważny korytarz ekologiczny o znaczeniu międzynarodowym.

Objęcie siecią obszarów Natura 2000 również innych terenów, także poza już wyznaczonymi i zatwierdzonymi, usytuowanych w różnych fragmentach doliny Wisły, w dalszych odcinkach biegu, zapewniłoby skuteczną realizację racjonalnej koncepcji umożliwiającej gospodarowanie bez naruszania równowagi w przyrodzie tej ostatniej nieuregulowanej wielkiej rzeki Europy. Należy dodać że zgodnie z wykładnią Ministerstwa Środowiska obszary proponowane na tej liście podlegają takiemu samemu postępowaniu administracyjnemu jak inne obiekty posiadające status ochrony.

Wydaje się, że celowe byłoby dodanie do istniejących zapisów o projektowanych nowych parkach krajobrazowych jako priorytetowego Parku Krajobrazowego Małych Pienin (sąsiedztwo ze Słowacją) i Niepołomickiego Parku Krajobrazowego (umocnienie ochrony ostoi OSO Natura 2000).

Wskazane byłoby również wprowadzenie osobnego zapisu dotyczącego pilnego wystąpienia o powołanie rezerwatów przyrody chroniących tereny Kotliny Orawsko-Nowotarskiej, usytuowanych w strukturach przestrzennych sieci ekologicznej ECONET-PL. Należy podkreślić, że rezerwaty torfowiskowe w rejonie Orawy, usytuowane na europejskim dziale wodnym Morza Bałtyckiego i Czarnego, są bardzo istotnym elementem kształtowania zasobów wodnych, m.in. pogranicza polsko-słowackiego.

Podobny zapis rozszerzający można wprowadzić do obiektów geologicznych proponowanych na listę europejską GEOSITES, „...m.in. geoparków: Jurajskiego oraz Pienińskiego”. Propozycje ustanowienia obu wymienionych geoparków jako nowego elementu obszarowej ochrony przyrody nieożywionej znajdują się w Planie Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Małopolskiego.

**W obszarze VII** – w ramach regionalnego planowania przestrzennego ważnym działaniem jest podjęcie prac nad wyznaczeniem dla terenów funkcjonalno-przestrzennych kryteriów chłonności ekologicznej mających charakter wskazań regionalnych przy opracowywanych dla miast i gmin miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego.

**W obszarze VIII** i dotyczącym kierunku VIII.2 **Rozwój współpracy terytorialnej**, wśród inicjatyw jemu poświęconych należąca rangę proponuje się nadać współpracy przygranicznej z Republiką Słowacką, a w niej m.in. wspólnej gospodarce wodnej, gospodarowaniu w górskich terenach przygranicznych, bezpieczeństwu ekologicznemu i reagowaniu na zagrożenia klęskami żywiołowymi i poważnymi awariami.

**W obszarze IX – Nowoczesne zarządzanie publiczne.** Do ważnego zagadnienia także w świetle międzynarodowych konwencji oraz zobowiązań akcesyjnych należy wzmocnienie udziału społecznego w podejmowaniu decyzji związanych ze środowiskiem, poszerzenie roli społeczeństwa w procesie decyzyjnym na możliwie najwcześniejszych jego etapach, prowadzenie konsultacji ze społeczeństwem przy użyciu interakcyjnych środków i technik wykorzystywanych w procesach negocjacyjno-decyzyjnych.

Istotny z punktu widzenia polityki regionalnej jest **kierunek IX.5**, a w nim rozwinięcie zagadnień regionalnych i lokalnych rozwoju zrównoważonego w pracach planistycznych i programowych.

---

<sup>10</sup> Pawlaczyk P., Kepel A. i inni. Propozycja optymalnej sieci obszarów Natura 2000 w Polsce „Shadow List” Natura 2000. Warszawa 2004.