

Mariusz Kistowski Uniwersytet Gdański, geomk@univ.gda.pl

CZY STRATEGIE ROZWOJU WOJEWÓDZTW TWORZĄ KORZYSTNE WARUNKI DLA ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU I OCHRONY ŚRODOWISKA W POLSCE?

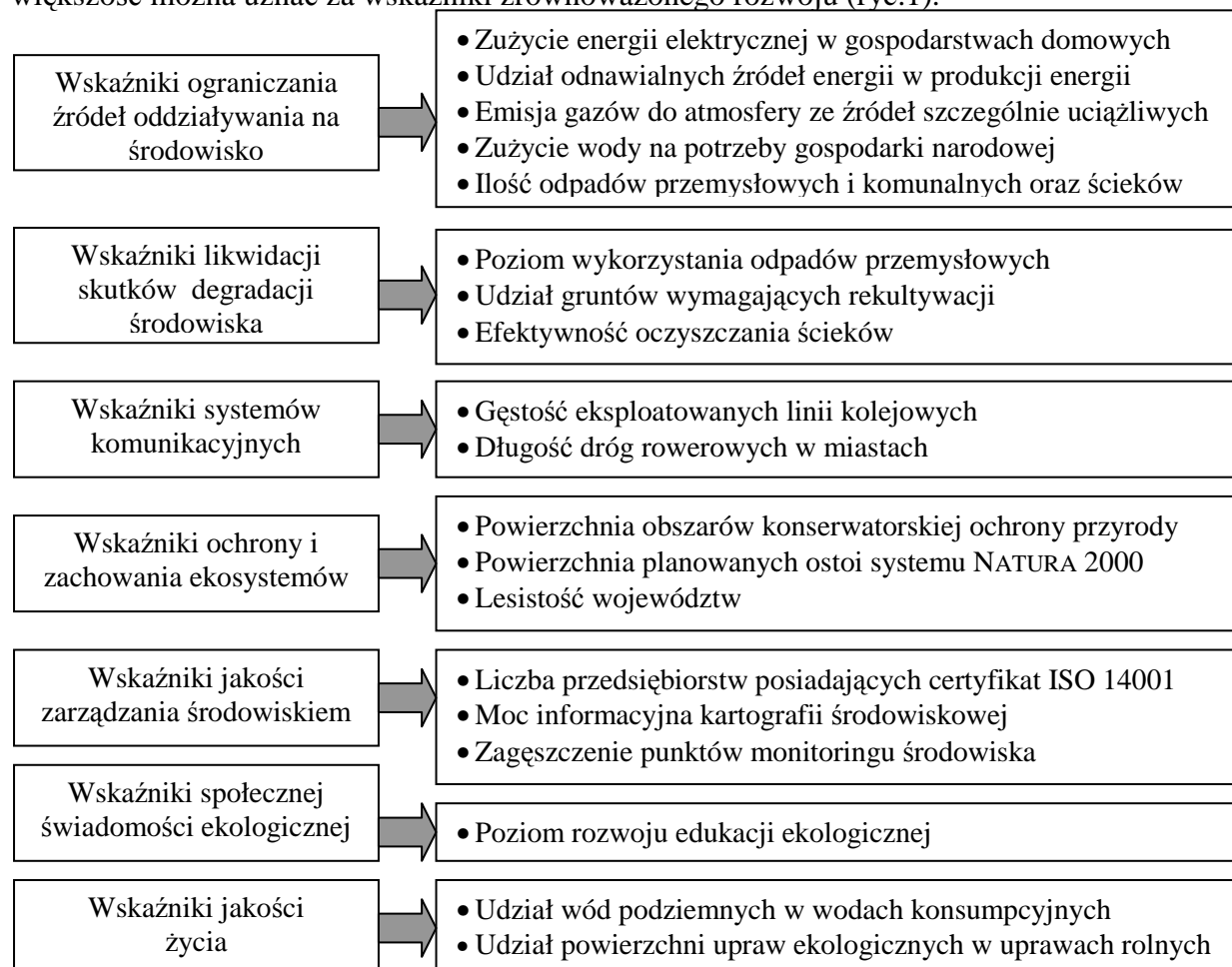
Cel i zakres badań

Prezentowane w niniejszym artykule badania miały na celu ocenę strategii rozwoju regionalnego, przyjętych przez sejmiki wojewódzkie w latach 2000 – 2001, z punktu widzenia implementacji do ich treści problematyki dotyczącej ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju. Można więc określić ten cel ogólnie, jako ocena „ekorozwojowości” tych strategii oraz ocena ich ekoinnowacyjności, czyli zakresu, w jakim ustalenia strategii sprzyjają realizacji celów rozwoju zrównoważonego, w powszechnie przyjętym znaczeniu tego terminu (zbliżonym do tego jakie znalazło się w ustawie „Prawo Ochrony Środowiska”). Ten główny cel badań implikował realizację wielu celów pośrednich, takich jak: ocena rangi problematyki ekorozwoju w strategiach rozwoju ze względu na liczbę i treść ustaleń, sformułowanie listy wskaźników środowiskowych i ekorozwoju oraz obliczenie ich wartości, ocena stopnia zaawansowania procesów zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska w regionach na przełomie XX i XXI wieku, ocena ustaleń strategii na tle poziomu zaawansowania ekorozwoju i ochrony środowiska w regionach, określenie wartości wyznaczników ekorozwoju czyli wskaźników pożądaných do osiągnięcia w 2010 roku, sformułowanie regionalnego modelu ekorozwoju i ochrony środowiska, określającego pożądanę wysiłki województw w tym zakresie w I dekadzie XXI wieku.

Bardzo szybko po podjęciu prac nad oceną strategii okazało się, że analiza ilościowa dotycząca liczby konkretnych ustaleń (zarówno w częściach diagnostycznych, jak i operacyjnych strategii), a także treści tych ustaleń, jest niewystarczająca. Aby zrealizować postawione cele, niezbędne było zastosowanie analizy wskaźnikowej, pozwalającej zarówno na weryfikację treści zaprezentowanych diagnoz (ujętych w formie analiz SWOT), jak i ocenę aktualnego poziomu zaawansowania województw w zakresie ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju. Konieczne okazało się także określenie regionalnych wyznaczników zrównoważonego rozwoju, czyli docelowych wartości wcześniej obliczonych wskaźników, które wykorzystano przy formułowaniu modelu zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska województw. W rezultacie, ustalenia strategii odnoszono do oceny wskaźnikowej województw jak i zakresu pożądaných działań dotyczących ochrony środowiska i równoważenia rozwoju, co pozwoliło na stwierdzenie różnic pomiędzy tym co zrobić należy, a tym, co powinno być zrealizowane zgodnie z zapisami strategii.

Wskaźniki środowiskowe i zrównoważonego rozwoju

Dobór wskaźników przeprowadzono kierując się przede wszystkim treścią strategii rozwoju. Wybierano je tak, aby można było przy ich użyciu dokonać weryfikacji ustaleń strategii. Do weryfikacji ustaleń analiz SWOT posłużyło 17 wskaźników, głównie środowiskowych, a do weryfikacji treści zadań strategicznych 22 wskaźniki, z których większość można uznać za wskaźniki zrównoważonego rozwoju (ryc.1).

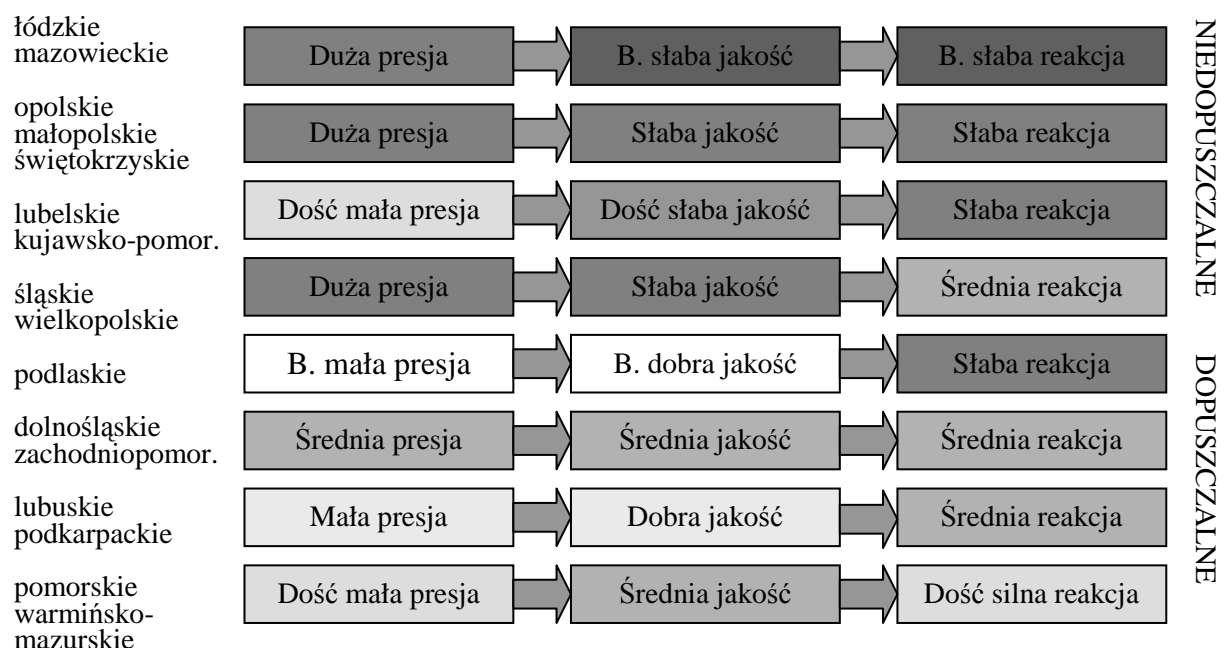


Ryc.1. Wybrane wskaźniki zrównoważonego rozwoju zastosowane do oceny strategii rozwoju województw

Ponieważ niektóre wskaźniki zastosowano do oceny obu części strategii, łączna ich liczba wyniosła 35. Wszystkie z nich zaliczono do jednej z trzech klasycznie wydzielanych grup wskaźników: presji (na środowisko), stanu (zasobów środowiska) oraz reakcji (antropogenicznej na problemy związane z jakością środowiska). Wskaźniki podzielono także na statyczne i dynamiczne (wolno- i szybkozmienne), przy czym nie dla wszystkich wskaźników dynamicznych, ze względu na brak danych, było możliwe określenie tempa zmian w okresie, który analizowano, a więc w latach 1998 – 2000 (a w niektórych przypadkach 1995 – 2000).

Rozkład przestrzenny analizowanych wskaźników wskazuje, iż najkorzystniejsza sytuacja co do wskaźników zrównoważonego rozwoju ma miejsce w województwach: pomorskim, warmińsko-mazurskim, lubuskim, podkarpackim i dolnośląskim. Sytuacja najmniej korzystna cechuje regiony: łódzki, mazowiecki i wielkopolski. Szczególnie niepokoi słabe natężenie działań służących ochronie środowiska i równoważeniu rozwoju w regionach Polski centralnej i wschodniej. Diagnoza ta częściowo podważa dotychczasowy stereotyp Polski południowej, jako części kraju najgorszej pod względem tzw. kryteriów „ekologicznych”. Co prawda jakość środowiska należy tu nadal do najłagodniejszych w kraju (choć pod względem niektórych parametrów jest ona gorsza w regionach centralnych), to jednak reakcja na związane z nią problemy jest tu silna i stwarza nadzieję na poprawę sytuacji, w przeciwieństwie do często antyekorozwojowych postaw reprezentowanych przez społeczności regionów uznawanych za „najczystsze ekologicznie” (np. lubelskie, podlaskie).

Analiza wskaźnikowa ujawnia stan zaawansowania regionów w realizacji zadań z zakresu ochrony środowiska i równoważenia rozwoju, który można wyrazić w postaci „modeli” reakcji województw na problemy środowiskowe i zrównoważonego rozwoju (ryc.2).



Ryc.2. Modele reakcji województw na regionalne problemy środowiskowe i zrównoważonego rozwoju

Wykorzystane w badaniach wskaźniki posłużyły także do analiz dynamicznych, prezentujących zmiany w czasie nasilenia presji na środowisko, jego jakości i działań służących ochronie środowiska. Powszechnie propagowana opinia o wszechstronnej poprawie stanu środowiska przyrodniczego w latach 90-tych XX wieku, wynikającej m.in. ze zmniejszenia presji na środowisko, jest prawdziwa tylko częściowo. Niektóre przejawy presji

na środowisko (np. zużycie energii elektrycznej w gospodarstwach domowych lub zużycie sztucznych nawozów mineralnych w rolnictwie) wykazywały w ostatnich latach znaczący wzrost, co mogło skutkować lokalnym bądź regionalnym pogarszaniem jakości powietrza atmosferycznego lub wód powierzchniowych i podziemnych.

Jednak najbardziej niepokojącym przejawem niezrównoważonego rozwoju kraju, zarysowującym się coraz silniej w II połowie lat 90-tych, jest gwałtowny spadek nakładów finansowych na ochronę środowiska i cele pokrewne. Pomiędzy rokiem 1998 a 2001 w niektórych regionach (pomorskim, śląskim, małopolskim), był on ponad dwukrotny, a w skali kraju wyniósł powyżej 30%. Tak ogromny spadek nakładów, zarówno w liczbach bezwzględnych, jak i w przeliczeniu na liczbę mieszkańców, wynikający w głównej mierze z ogólnego kryzysu finansów państwa, nie jest uzasadniony ani poziomem zmniejszenia presji na środowisko, ani też poprawą jego jakości.

Model zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska a regionalne polityki ekologiczne

Aby zweryfikować poprawność ustaleń strategii rozwoju województw w zakresie ochrony środowiska i ekorozwoju, należało zdefiniować cele ekologiczne i cele równoważenia rozwoju dla poszczególnych regionów. Posłużyło temu opracowanie modeli zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska, opartych na Drugiej Polityce Ekologicznej Państwa, politykach ochrony środowiska Unii Europejskiej oraz koncepcjach ekorozwoju, takich jak Mnożnik 4, Mnożnik 10 i Przestrzeń Ekologiczna. W oparciu o wymienione źródła możliwe było określenie wartości wyznaczników zrównoważonego rozwoju, czyli wartości wskaźników pożądaných do osiągnięcia w perspektywie czasowej roku 2010, traktując jako wartości wyjściowe wskaźniki obliczone dla roku 2000. Wartości wyznaczników ekorozwoju dla całego kraju obliczono dla piętnastu spośród ponad trzydziestu wskaźników, które zostały zastosowane w badaniach. Dla pozostałych wskaźników (głównie w zakresie zarządzania i edukacji), nie było możliwe określenie docelowych wartości wyznaczników, ale ze znaczną pewnością można stwierdzić, że powinny one ulegać poprawie we wszystkich regionach.

Podstawowy problem badawczy stanowiło określenie wartości wyznaczników dla poszczególnych 16 województw. W celu jego rozwiązania sformułowano model w dwóch wariantach: maksymalnym i racjonalnym, wykorzystując oprogramowanie Matlab v.6. Maksymalny wariant modelu zakłada, że w każdym województwie w roku 2010 zostanie osiągnięta co najmniej średnia krajowa wartość wyznacznika założona dla roku 2010. Jest on zatem mało realistyczny i można go określić jako „reperowy”. W racjonalnym wariacie modelu dążono do tego, by rozkład „wysiłków” jakie muszą podjąć poszczególne

społeczności regionalne był rozłożony bardziej równomiernie pomiędzy województwami, niż ma to miejsce w wariancie maksymalnym. W osiągnięciu tego celu miało pomóc m.in. zastosowania procedury minimalizowania sumy odchyłeń wartości wyznaczników dla poszczególnych województw od średniego wyznacznika dla kraju. Podstawowym warunkiem jest uzyskanie w roku 2010 średniej wartości wyznacznika założonej dla całego kraju, ale dla poszczególnych regionów wyznaczniki te mogą się znacznie różnić.

Analiza pożądaných w I dekadzie XXI wieku zmian wartości 15 wskaźników pozwoliła na zdefiniowanie siedmiu typów regionalnych polityk ekologicznych (tabela 1). Najbardziej intensywne polityki w tym zakresie powinny być prowadzone w województwach Polski centralnej: łódzkim, mazowieckim i wielkopolskim, a polityki o niewiele mniejszej intensywności w śląskim i małopolskim. Najłagodniejsze działania wymagają realizacji w: lubuskim, podkarpackim i warmińsko-mazurskim. Także stosunkowo łagodne polityki należy wdrażać w województwach: podlaskim i pomorskim. W pozostałych regionach należy realizować działania o pośredniej intensywności.

Tabela 1. Proponowane typy regionalnej polityki ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju w Polsce

Województwa	Działania infrastrukturalne zapobiegające degradacji			Działania infrastrukturalne typu „końca rury”			Działania „miękkie” – ochrona przyrody / zarządzanie / edukacja			Typy polityki
	szerokie	średnie	wąskie	szerokie	średnie	wąskie	szerokie	średnie	wąskie	
dolnośląskie										V
kujawsko-pomorskie										IV
lubelskie										IV
lubuskie										I
łódzkie										VII
małopolskie										VI
mazowieckie										VII
opolskie										III
podkarpackie										I
podlaskie										II
pomorskie										II
śląskie										VI
świętokrzyskie										III
warmińsko-mazurskie										I
wielkopolskie										VII
zachodniopomorskie										V

Ustalenia strategii rozwoju województw na tle pożądaných do realizacji polityk ekologicznych

Strategie rozwoju województw, przyjmowane przez Sejmiki Wojewódzkie po raz pierwszy dla tych obszarów w latach 2000-2001, zostały sporządzone w oparciu o bardzo zróżnicowane

założenia i metodologie. Dlatego są one stosunkowo trudno porównywalne. W prezentowanych w artykule badaniach, strategie oceniono przy zastosowaniu różnych kryteriów, analizując zarówno ich części diagnostyczne (głównie analizy SWOT), jak i operacyjne (zadania) pod względem implementacji do ich treści problematyki zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska. Poniżej skoncentrowano się na charakterystyce części operacyjnych strategii. Większość ustaleń strategii ma układ hierarchiczny, obejmujący cztery (niekiedy trzy) poziomy, przy czym pierwszy z nich to z reguły jednozdaniowa wizja, misja lub wiodący cel rozwoju regionu. Na kolejnych poziomach strategii, liczba ustaleń (zadań) dotyczących analizowanej problematyki jest bardzo zróżnicowana i wynosi od kilku do powyżej 100. Zdecydowanie największy udział zadań z zakresu ochrony środowiska i ekologicznego równoważenia rozwoju cechuje strategie: wielkopolską, zachodniopomorską, warmińsko-mazurską, kujawsko-pomorską, a w dalszej kolejności: podlaską, dolnośląską, śląską, łódzką i pomorską. Najmniej ustaleń z tego zakresu znajduje się w strategiach: opolskiej, lubelskiej, lubuskiej i podkarpackiej. Pod względem udziału zadań środowiskowo – ekorozwojowych w całości ustaleń strategii przodują regiony: wielkopolski, kujawsko-pomorski i warmińsko-mazurski (>25% ogółu ustaleń), a najslabiej wypadają dolnośląski i łódzki (5 –10%).

Analiza ilościowa zapisów strategii to jednak tylko wstęp do studiów, których celem jest weryfikacja zgodności tych dokumentów z pożądanymi do realizacji działaniami. Dopiero analiza treści zadań ujętych w strategiach na tle prezentowanych wcześniej modeli zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska może dać częściową odpowiedź na pytanie postawione w tytule artykułu. Dlatego też w kolejnym kroku określono, ile zadań koniecznych lub istotnych do realizacji pominięto w dokumentach strategii rozwoju, a także czy w strategiach wymieniono zadania zbędne, które w świetle sformułowanych wcześniej przez autora modeli i polityk, nie są konieczne do realizacji. W świetle tej analizy, największe braki co do zadań z zakresu ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju stwierdzono w strategiach województw: łódzkiego, lubelskiego, mazowieckiego, podkarpackiego i świętokrzyskiego. Najmniej tych zadań pominięto w strategiach województw: śląskiego, małopolskiego i podlaskiego.

Nieco mniejszy problem niż pominięcie w strategiach pożądaných działań stanowi umieszczenie w nich zadań, które wydają się zbędne z punktu widzenia potrzeb regionalnych. Takich „zbędnych” zadań najwięcej, bo aż 13 znalazło się w strategii rozwoju województwa warmińsko-mazurskiego, a dość dużo także w strategiach: pomorskiej (8), lubelskiej, podkarpackiej i wielkopolskiej (po 6).

Ogólnie, oceniając kompletność zadań strategicznych w zakresie zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska na tle ustaleń modelu w wariancie racjonalnym i zdefiniowanych regionalnych polityk ekologicznych, za najlepsze pod tym względem można uznać strategie: kujawsko-pomorską, lubuską, małopolską i śląską, a za najslabsze: łódzką oraz lubelską, podkarpacką, warmińsko-mazurską i wielkopolską. Pozostałe strategie są, z pewnymi zastrzeżeniami, poprawne.

Wnioski

Podjmując, na tle rozważań zaprezentowanych w artykule, próbę odpowiedzi na tytułowe pytanie, należy stwierdzić, że większość strategii rozwoju województw nie zapewnia odpowiednich warunków dla właściwej ochrony środowiska i przebiegu procesów rozwoju zrównoważonego województw, które zostały nimi objęte. Biorąc pod uwagę wszystkie kryteria, zastosowane w badaniach do oceny strategii, tj. ilościową ocenę części diagnostycznych i operacyjnych (zadań) strategii, ocenę obu tych części na tle wartości wskaźników środowiskowych i zrównoważonego rozwoju oraz ocenę zadań na tle ustaleń modelu w wariancie racjonalnym, wykazano, że jednaście strategii wymaga znacznych uzupełnień i poprawek. Najslabsza w badanym aspekcie jest strategia województwa łódzkiego i można uznać, że w celu poprawnego ujęcia aspektów środowiskowych i ekorozwojowych, powinna ona zostać opracowana ponownie od podstaw. Znacznych zmian i obszernych uzupełnień wymagają także strategie: lubelska, mazowiecka i podkarpacka. Nieco mniejszych, ale istotnych zmian i uzupełnień wymagają także strategie: dolnośląska, lubuska, opolska, świętokrzyska, warmińsko-mazurska, wielkopolska i zachodniopomorska. Proponowane zmiany i uzupełnienia powinny dotyczyć różnych części strategii, np. w dolnośląskim i warmińsko-mazurskim oraz w małopolskim, podlaskim i pomorskim, powinny one dotyczyć przede wszystkim części diagnostycznych strategii, a w lubelskim, podkarpackim, mazowieckim, warmińsko-mazurskim i podkarpackim części „zadaniowych”.

Wśród strategii najlepiej spełniających analizowane w badaniach funkcje, wymienić należy przede wszystkim strategię kujawsko-pomorską, a w dalszej kolejności śląską. Nie oznacza to oczywiście, że nie wymagają one także przeprowadzenia pewnych poprawek i uzupełnień.

W toku prowadzonych studiów wykazano równocześnie potrzebę znacznych modyfikacji procedury i metodologii opracowania strategii rozwoju województw (szczególnie w częściach diagnostycznych – analizach SWOT), potrzebę poszerzenia bazy informacyjnej dla potrzeb badań nad zrównoważonym rozwojem i konieczność doskonalenia metod modelowania procesów ochrony środowiska i ekorozwoju.