

Możliwości wdrażania rozwiązań rynkowych polityki ekologicznej w ramach Strategii Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko

Andrzej Graczyk

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

Streszczenie

Celem artykułu jest analiza i ocena zadań przewidzianych w Strategii Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko. Przedmiotem oceny jest możliwość zastosowania rozwiązań rynkowych polityki ekologicznej. W pierwszej części zostały omówione zależności między celami Strategii a instrumentami ekonomiczno-rynkowymi. W drugiej części podjęto analizę i ocenę działań proponowanych w Strategii. Oceniono szansę wprowadzenia rozwiązań rynkowych do polityki ekologicznej. W trzeciej części przedstawiono propozycje zastosowania rozwiązań rynkowych dla wybranych działań. Działania proponowane w projekcie Strategii umożliwiają wprowadzanie rozwiązań rynkowych w polityce ekologicznej. Wytypowano trzy obszary nadające się do objęcia rozwiązaniami rynkowymi. Są to: gospodarka wodna i ochrona wód, ochrona bioróżnorodności oraz ochrona przed odpadami.

Słowa kluczowe: polityka ekologiczna, strategia, instrumenty rynkowe

Wstęp

W polityce ekologicznej reprezentującej podejście zintegrowane przechodzenie od celów ogólnych do szczegółowych jest procesem wymagającym orientowania się na cele rozwojowe łączące różne polityki. Między polityką ekologiczną a bardzo ogólnymi strategiami rozwojowymi musi istnieć szczebel pośredni, również mający charakter strategiczny. W Polsce rolę taką ma odgrywać Strategia Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko (BEiŚ).¹ Jest ona jedną z dziewięciu zintegrowanych strategii rozwoju.² Celem artykułu jest analiza i ocena zadań przewidzianych w tej strategii ze względu na podatność na rozwiązania rynkowe polityki ekologicznej oraz sprzyjanie rozwojowi takich instrumentów i mechanizmów, które mogą być przekształcane w kierunku rynkowym.

1. Cele strategii a instrumenty ekonomiczno-rynkowe

Celem strategii jest ułatwienie „zielonego” (sprzyjającego środowisku) wzrostu gospodarczego w Polsce przez zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego i dostępu do nowoczesnych, innowacyjnych technologii, a także wyeliminowanie barier administracyjnych utrudniających „zielony” wzrost.³ Cel główny BEiŚ realizowany będzie poprzez trzy cele szczegółowe i przyporządkowane im kierunki interwencji.

- Cel pierwszy — zrównoważone gospodarowanie zasobami środowiska — zawiera następujące kierunki interwencji:

1. Uchwała nr 58 Rady Ministrów z dnia 15 kwietnia 2014 r. w sprawie przyjęcia Strategii „Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko — perspektywa do 2020 r.” M.P. 2014 poz. 469, s. 8.

2. Zgodnie z ustawą o zasadach prowadzenia polityki rozwoju; zob. Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 15 maja 2009 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. DzU z 2009 r. nr 84 poz. 712 z późn. zm.

3. Uchwała nr 58 Rady Ministrów..., dz. cyt., s. 5.

- 1.1. Racjonalne i efektywne gospodarowanie zasobami kopalin
- 1.2. Gospodarowanie wodami dla ochrony przed powodzią, suszą i deficytem wody
- 1.3. Zachowanie bogactwa różnorodności biologicznej, w tym wielofunkcyjna gospodarka leśna
- 1.4. Uporządkowanie zarządzania przestrzenią

Cel pierwszy zorientowany jest raczej na zachowanie istniejących walorów i zasobów środowiska, poprawę tego, co jest nieodpowiednie, a nie na zwiększanie jakości, zasobności i funkcjonalności środowiska.

- Cel drugi odnosi się, przede wszystkim, do gospodarowania energią. Jest on sformułowany jako: „Zapewnienie gospodarce krajowej bezpiecznego i konkurencyjnego zaopatrzenia w energię”, a kierunki interwencji to:
 - 2.1. Lepsze wykorzystanie krajowych zasobów energii
 - 2.2. Poprawa efektywności energetycznej
 - 2.3. Zapewnienie bezpieczeństwa dostaw importowanych surowców energetycznych
 - 2.4. Modernizacja sektora elektroenergetyki zawodowej, w tym przygotowania do wprowadzenia energetyki jądrowej
 - 2.5. Rozwój konkurencji na rynkach paliw i energii oraz umacnianie pozycji odbiorcy
 - 2.6. Wzrost znaczenia rozproszonych, odnawialnych źródeł energii
 - 2.7. Rozwój energetyki na obszarach podmiejskich i wiejskich
 Cel drugi nie ma bezpośrednich nawiązań do zamierzeń w sferze środowiska, choć wymienione kierunki interwencji będą generować efekty dla środowiska.
- Cel trzeci to poprawa stanu środowiska. Jego realizacji służyć będą następujące kierunki interwencji:
 - 3.1. Zapewnienie dostępu do czystej wody dla społeczeństwa i gospodarki
 - 3.2. Racjonalne gospodarowanie odpadami, w tym wykorzystanie ich na cele energetyczne
 - 3.3. Ochrona powietrza, w tym ograniczenie oddziaływania energetyki
 - 3.4. Wspieranie nowych i promocja polskich technologii energetycznych i środowiskowych
 - 3.5. Promowanie zachowań ekologicznych oraz tworzenie warunków do powstawania zielonych miejsc pracy.

W ramach każdego kierunku interwencji określono działania (jest ich łącznie 52, w tym dwa dwuczęściowe). Działaniami są w istocie ogólnie zarysowane sposoby osiągania tzw. kierunków interwencji. W ramach działań mogą być jednak wykorzystane różne instrumenty i mechanizmy. Samo określenie działania nie przesądza na ogół o metodzie jego realizacji. Działania są uszczegółowione przez Wytyczne/Narzędzia/Zadania.

W zawartej w Strategii diagnozie systemu zwraca się uwagę, że zasady rynkowe funkcjonują już w elektroenergetyce. Rynkowe zasady funkcjonowania w elektroenergetyce zaliczono do mocnych stron w analizie SWOT ochrony środowiska i sektora energetyki.⁴ Takiej oceny nie można jednak przypisać sferze ochrony środowiska. Stwierdza się natomiast, że „w dziedzinie ochrony środowiska do najważniejszych wyzwań należy zrównoważone, oszczędne i racjonalne gospodarowanie jego zasobami naturalnymi, którego celem będzie zapewnienie dostępu do tych zasobów następnym pokoleniom.”⁵

Jak jednak sprostać takim wyzwaniom? Uwzględniając działania planowane w „Strategii Innowacyjności i Efektywności Gospodarki”, należy spodziewać się wzrostu innowacyjności w Polskiej gospodarce, co przełoży się na „bardziej efektywne korzystanie z zasobów i zmniejszenie emisji substancji zanieczyszczających atmosferę i gazów cieplarnianych”.⁶ Jak jednak zapewnić efektywność i racjonalność ekonomiczną nie korzystając z rozwiązań ekonomiczno-rynkowych?

Jest to pytanie zasadne, ponieważ kwestia instrumentów ekonomiczno-rynkowych w polityce ekologicznej została w Strategii sprowadzona do zmian w systemie opłat: „Dokonana w najbliższych latach modyfikacja systemu opłat za korzystanie ze środowiska i nowe rozwiązania w tym zakresie powinny przyczynić się do bardziej efektywnego korzystania z zasobów środowiska, zmniejszenia emisji zanieczyszczeń do powietrza i wody oraz ograniczania ilości składowanych odpadów.

4. Uchwała nr 58 Rady Ministrów..., dz. cyt., s. 18.

5. Tamże, s. 23.

6. Tamże.

Zmiany systemu opłat za korzystanie ze środowiska powinny koncentrować się przede wszystkim na uproszczeniu tego systemu i wprowadzeniu ułatwień dla podmiotów korzystających ze środowiska, w szczególności przedsiębiorców (np. w wypełnianiu obowiązków dotyczących naliczania i uiszczania opłat oraz w zakresie obowiązków sprawozdawczych i raportowania), a także dotyczyć m.in. ograniczenia liczby substancji emitowanych do powietrza i wody objętych opłatami. Zmiany w systemie opłat za korzystanie ze środowiska powinny wpłynąć także na poprawę warunków prowadzenia działalności gospodarczej”.⁷

Dla racjonalnej eksploatacji innych zasobów naturalnych konieczne jest jednak urealnienie rynkowych cen zasobów i odzwierciedlenie rzeczywistych kosztów ich eksploatacji (nie tylko kosztów wydobycia, ale również szkód z tym związanych dla środowiska naturalnego). Powinno to nastąpić, zdaniem autorów strategii, poprzez odpowiednie opodatkowanie zasobów, w ramach zmian w systemie podatkowym. Wskazówką jest natomiast to, że chodzi o zasoby, które w obecnej sytuacji mają cenę, a zatem objęte są w jakiś sposób mechanizmem rynkowym. Autorzy nie uszczegóławiają, jaki rodzaj zmian byłby przydatny. Być może chodzi tylko o uzyskanie efektu w postaci wyższych cen zasobów. Niewykluczone jednak, że w grę wchodzi elementy tzw. zielonej reformy podatkowej i uzyskanie efektu podwójnej dywidendy, a nie wprowadzenie rozwiązań rynkowych.

Jako niejednoznaczna w odniesieniu do tej kwestii można ocenić zapowiedź: „weryfikacji wymagają też inne opłaty ekologiczne w Polsce, w tym system opłat za korzystanie ze środowiska”.⁸ Weryfikacja może iść w kierunku zwiększania zakresu internalizacji, co by mogło oznaczać regionalizację i/lub indywidualizację opłat. Może jednak także polegać na ograniczaniu ich zakresu i rozszerzaniu zakresu innych instrumentów. Tak zinterpretowana, może wskazywać na wzrost znaczenia instrumentów rynkowych.

Polityka ekologiczna ma się posilkować ustaleniami strategii BEiŚ. W związku z tym, dla określenia możliwości zastosowania przez politykę ekologiczną rozwiązań rynkowych, należy przeanalizować zaproponowany w strategii plan działań.

2. Analiza i ocena proponowanych działań z punktu widzenia szans wprowadzenia rozwiązań rynkowych polityki ekologicznej

Celem analizy było określenie szans wprowadzenia rozwiązań rynkowych w polityce ekologicznej. Analizie poddano plan działań zawarty w Strategii BEiŚ. Analiza była trzyetapowa. W pierwszym etapie analizy ograniczono zakres rozpatrywanych działań. W drugim zajęto się wyłonieniem działań, w których potencjalnie byłoby skuteczne wdrożenie rozwiązań rynkowych polityki ekologicznej. W trzecim oceniono warunki potencjalnego zastosowania rozwiązań rynkowych.

Nie wszystkie działania można uznać za zbieżne z obszarami, w których polityka ekologiczna może zastosować orientację rynkową. Strategia ma charakter zintegrowany, ale część kierunków interwencji i działań odnosi się wprost do polityki energetycznej. Dotyczy to w szczególności działań zawartych w kierunkach interwencji dla realizacji drugiego celu. Inne działania mają typowo zadaniowy charakter, np. budowa określonych rodzajów instalacji, rozpoznanie problemu, rozwój technologii itp. Metoda postępowania jest tu przesądzona, albo też nie ma związku z rozwiązaniami o charakterze ekonomiczno-rynkowym. Zważywszy na to, w pierwszym etapie analizy ograniczono zakres analizowanych działań. Wyłączono z analizy działania o powyższej charakterystyce. Pozostawiono do dalszych etapów te działania, które odnoszą się do szeroko rozumianej sfery ochrony i poprawy jakości środowiska oraz gospodarowania zasobami.

Podstawą drugiego etapu analizy była ocena potencjalnej skuteczności wdrożenia rozwiązań rynkowych. Dla każdego z działań została w planie określona została instytucja odpowiedzialna bądź koordynator. W analizie przyjęto więc, że warunkiem skuteczności wprowadzanych ewentualnie rozwiązań rynkowych powinno być pełnienie przez Ministra Środowiska roli koordynatora bądź instytucji odpowiedzialnej w odniesieniu do działań zawartych w planie działań. Zastosowanie tego kryterium wynika z tego, że pełniąc taką rolę minister może łatwiej wprowadzać

7. Tamże, s. 23–24.

8. Tamże, s. 24.

rozwiązania regulacyjne, w tym rozwiązania o charakterze rynkowym. Minister może też być realizatorem niektórych działań. Taka rola daje mniejsze możliwości wprowadzania rozwiązań rynkowych, ponieważ koncepcja i wdrażanie takich działań musiałoby przypaść innej jednostce. Stwierdzono, że Minister Środowiska pełni rolę koordynatora lub instytucji odpowiedzialnej w 23 działaniach, a w dwóch występuje łącznie z ministrem gospodarki.

Do trzeciego etapu analizy wzięto pod uwagę te działania, w których Minister środowiska występuje jako koordynator/instytucja odpowiedzialna. Etap ten dotyczył warunków potencjalnego zastosowania rozwiązań rynkowych. Dla każdego z działań są określone planie wytyczne/narzędzia/zadania. Ich liczba przypadająca na jedno działanie jest zróżnicowana (od jednego do dwunastu). Były one dodatkową wskazówką dla ograniczenia zakresu analizowanych rozwiązań. Pozwoliły lepiej zorientować się w kierunkach i możliwych metodach realizacji działań. Przyjęto w niej następujące kryteria, z pomocą których oceniono przypisane działaniom Wytyczne/Narzędzia/Zadania. Kryteriami tymi były:

- zapowiedź redukcji obciążeń dla środowiska, co może ułatwiać wprowadzenie limitów redukcji jako podstawy wprowadzenia ogólnych, a następnie zindywidualizowanych pozwoleń na korzystanie z zasobów lub walorów środowiska lub ich zanieczyszczenie;
- zapowiedź racjonalizacji w korzystaniu z zasobów lub walorów środowiska, co może być realizowane za pomocą narzędzi ekonomicznych i/lub rynkowych;
- zapowiedź ekonomizacji korzystania z zasobów/walorów środowiska, czego sposobem realizacji może być urynkowienie;
- istnienie pozytywnych doświadczeń z wykorzystaniem rozwiązań rynkowych w obszarze objętym analizą.

Dodatkowym kryterium oceny była zapowiedź zastosowania lub podwyższenia opłat za korzystanie z zasobów. Jest to kryterium negatywne, ograniczające, a nawet uniemożliwiające (w zależności od poziomu opłat), zastosowanie rozwiązań rynkowych. Przyjęto, że dla wybranych działań spełnione powinny być przynajmniej trzy z czterech wyżej wymienionych kryteriów dodatkowych (o charakterze pozytywnym). Natomiast spełnienie kryterium „Zapowiedź zastosowania lub podwyższenia opłat” oznacza obniżenie szans na zastosowanie rozwiązań rynkowych.

Najwięcej przesłanek uzasadniających wprowadzanie rozwiązań rynkowych do polityki ekologicznej znalazło się w obrębie następujących działań:⁹

7. Racjonalizacja korzystania z wód
8. Wdrożenie mechanizmów wartościowania usług ekosystemów do sektora gospodarki wodnej
9. Dostosowanie sektora gospodarki wodnej do zmian klimatu
10. Zreformowanie struktur gospodarki wodnej
13. Przywrócenie/utrzymanie właściwego stanu ochrony siedlisk i gatunków
14. Adaptacja wielofunkcyjnej gospodarki leśnej do zmieniających się warunków
39. Zapewnienie funkcjonowania systemu selektywnego zbierania/odbierania odpadów komunalnych
41. Wdrażanie i wspieranie niskoodpadowych technologii produkcji oraz efektywnych ekonomicznie i ekologicznie technologii odzysku i unieszkodliwiania, w tym termicznego przekształcania odpadów
46. Wdrożenie instrumentów sprzyjających poprawie jakości powietrza

Łącznie dla dziewięciu działań przewidzianych w strategii BEiŚ istnieją sprzyjające warunki zastosowania rozwiązań rynkowych w polityce ekologicznej.

3. Propozycje zastosowania rozwiązań rynkowych dla wybranych działań

Zadania potencjalnie najlepiej nadające się do objęcia rozwiązaniami rynkowymi mieszczą się szczególnie w trzech obszarach polityki ochrony środowiska: gospodarki wodnej i ochrony wód, ochrony bioróżnorodności oraz ochrony przed odpadami.¹⁰

9. Numeracja działań zgodna z przyjętą w Strategii.

10. Charakterystyka rozwiązań rynkowych i warunki ich wprowadzenia zostały przedstawione w A. Graczyk (2013): *Instrumenty rynkowe polityki ekologicznej. Teoria i praktyka*. Wrocław, Wydawnictwo UE.

W pierwszym obszarze w strategii zwraca się uwagę, że efektywna gospodarka wodna powinna gwarantować utrzymanie niezbędnej ilości oraz odpowiedniej jakości zasobów wód powierzchniowych i podziemnych oraz usuwanie bądź minimalizowanie wszelkich zagrożeń związanych z jej deficytem i nadmiarem (powodzie). Ważną przesłanką z punktu widzenia urynkowienia jest więc to, że gospodarowanie wodami musi odbywać się zgodnie z zasadą zagwarantowania zwrotu kosztów za usługi wodne zgodnie z wymogami unijnymi,¹¹ natomiast kalkulacja zwrotu kosztów za usługi wodne uwzględniać musi udział różnych użytkowników wody, w tym przemysł, gospodarstwa domowe i rolnictwo. Kalkulacja ta powinna być oparta na analizie ekonomicznej przy uwzględnieniu zasady „zanieczyszczający płaci”.

W Strategii odnotowuje się, że w Polsce niska cena za wodę dla odbiorców (przemysł, gospodarstwa domowe, rolnictwo) nie zachęca do zrównoważonego gospodarowania, a to z kolei powoduje, że utrzymanie wód w dobrym stanie staje się coraz bardziej kosztowne dla państwa. Stąd konieczne będzie ponoszenie przez przemysł, w tym energetykę, pełnej odpłatności za korzystanie z wody w procesach produkcyjnych oraz stosowanie nowoczesnych wzorców produkcji (zamknięte obiegi wody). Nie wiadomo jednak, dlaczego spod tej zasady wyjęto rolnictwo, gospodarkę komunalną i inne dziedziny. Takie selektywne podejście nie będzie zapewne wystarczające dla zapewnienia racjonalnego korzystania z wody w tych dziedzinach. Zaznacza się jednak, że racjonalizacja korzystania z wód (działanie 7) oraz specjalna ochrona zasobów wód wysokiej jakości będzie najbardziej efektywną metodą zapewnienia pełnego dostępu do wód dobrej jakości dla polskiego społeczeństwa. Wskazane byłoby zatem zapewnienie rynkowi odpowiedniego miejsca we wspieraniu przekształceń gospodarki wodnej. Rozwiązania rynkowe mogą w szczególności być wdrażane na poziomie lokalnym. Szczególnie ważne wydaje się sięgnięcie po nie w przypadku wzmocnienia lokalnej retencji wód.

Okolicznością sprzyjającą urynkowieniu w tym obszarze jest też działanie 8, którego celem jest wdrożenie mechanizmów wartościowania usług ekosystemów do sektora gospodarki wodnej. Usługi ekosystemowe traktowane są jako dobra publiczne, które obecnie nie podlegają mechanizmom rynkowym. Mają one jednak wartość z punktu widzenia zapewnienia trwałości rozwoju, bezpieczeństwa ludzi i dobrobytu społecznego. Stąd zastosowanie podejścia rynkowego mogłoby pomóc w znalezieniu właściwych cen za dostęp i korzystanie z wód odpowiedniej jakości. Ponadto umożliwiłoby sfinansowanie odpowiednich przedsięwzięć, które są niezbędne dla zapewnienia owych usług. Sama wycena ich wartości może się bowiem okazać zabiegiem niewystarczającym. W szczególności względy społeczne i poprawność polityczna będą skłaniały do odkładania w czasie urealnienia cen za wodę. Natomiast rynek zadziała szybciej i skuteczniej, choć może bardziej bezwzględnie. Wprowadzenie rozwiązań rynkowych byłoby szczególnie przydatne w dziedzinie retencionowania wody.

Polska powinna wdrożyć działania zmierzające do przywrócenia/utrzymania właściwego stanu ochrony siedlisk i gatunków (działanie 13). Podobnie jak w przypadku gospodarki wodnej, również w tym obszarze istnieje potrzeba właściwej wyceny wartości środowiska. Oczekuje się, że „zapropozowane działania dotyczące zachowania bogactwa różnorodności biologicznej pozwolą poznać rzeczywiste zasoby w tym obszarze, umożliwić skuteczne zarządzanie gatunkami i siedliskami oraz właściwie rozpoznać pojawiające się zagrożenia. Kompleksowe rozpoznanie zasobów oraz udostępnianie informacji o nich, usprawni także funkcjonowanie gospodarki, zwłaszcza w odniesieniu do projektowanej infrastruktury publicznej i prywatnej, głównie poprzez obniżenie ryzyka, zmniejszenie ilości konfliktów społecznych oraz minimalizację kosztów inwestycji”.¹² Wprowadzenie mechanizmów rynkowych pozwoliłoby w tym obszarze zwiększyć skuteczność ochrony. Należy podkreślić, że ten kierunek interwencji będzie mieć wsparcie w dwóch projektach Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju: Inwentaryzacja i oszacowanie do 2015 r. na podstawie wspólnej metodologii wartości zasobów przyrodniczych oraz Wprowadzenie wieloletniego programu monitorowania i ochrony różnorodności biologicznej.¹³

11. Zob. Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej. Dz.U. L 327, 22.12.2000, art. 9.

12. Uchwała nr 58 Rady Ministrów..., dz. cyt., s. 26.

13. Uchwała Nr 16 Rady Ministrów z dnia 5 lutego 2013 r. w sprawie przyjęcia Długookresowej Strategii Roz-

Kolejne dwa działania, które można uznać za najlepiej nadające się dla wdrażania rozwiązań rynkowych, dotyczą szeroko rozumianej gospodarki odpadami. W przypadku działania 39 — zapewnienie funkcjonowania systemu selektywnego zbierania/odbierania odpadów komunalnych i objęcie nim 100% mieszkańców — za szczególnie ważne można uznać zastosowanie rozwiązań rynkowych dla kształtowania właściwych wzorców konsumpcyjnych. Zachętą do pójścia w kierunku rozwiązań rynkowych może też być sformułowanie ze Strategii BEiŚ: „w celu wspierania ponownego wykorzystania produktów i przygotowania do działań związanych z ponownym wykorzystaniem, powinno się tworzyć zachęty do tworzenia i rozwoju sieci ponownego wykorzystania i napraw, wykorzystywać instrumenty ekonomiczne, konstruować odpowiednie kryteria udzielania zamówień itp.”¹⁴

Natomiast w działaniu 41 realizacja z pomocą rozwiązań rynkowych może dotyczyć dwóch zadań: budowa instalacji służących do odzysku (w tym recyklingu), termicznego przekształcania z odzyskiem energii oraz instalacji unieszkodliwiania odpadów oraz zwiększenie wykorzystywania odpadów rolniczych do produkcji biogazu w biogazowniach rolniczych. Pierwsze zadanie będzie wymagać wyboru lokalizacji pod spalarnie odpadów. Tutaj można wykorzystać mechanizm ofert rynkowych gmin (samorządów), które będą miały przygotowane tereny pod takie instalacje. Drugie zadanie, oprócz wykorzystania istniejącego już mechanizmu świadectw pochodzenia biogazu, może być realizowane z wykorzystaniem mechanizmu rynkowego przeznaczania gruntów na cele upraw energetycznych. Ponadto „ważne jest stwarzanie korzystnych warunków dla zbierania selektywnego i właściwego przetwarzania bioodpadów na potrzeby produkcji bezpiecznego dla środowiska kompostu i innych materiałów opartych na bioodpadach”.¹⁵

Spśród pozostałych warto też zwrócić uwagę na dwa działania, dla których spełnione są wszystkie cztery kryteria pozytywne. Są to rozbudowa infrastruktury oczyszczania ścieków oraz upowszechnienie stosowania technologii ograniczających emisje pyłów oraz NO_x i SO₂. Trzeba jednak podkreślić, że dla działań 35 i 45 Minister Środowiska jest koordynatorem. Można jednak zakładać, że wprowadzenie ich do polityki ekologicznej byłoby szybkie i akceptowalne. Dla tych działań istnieją liczne przykłady skutecznego wdrożenia rozwiązań rynkowych. W szczególności dotyczy to działań w dziedzinie ochrony powietrza przed zanieczyszczeniem.

W projekcie strategii występuje także wiele działań, a w szczególności zadań, które mają dwa-trzy pozytywnie ocenione kryteria. Niektóre z zadań wydają się być stosunkowo łatwe i szybkie do wprowadzenia, mimo że nie spełniają tych powyższych kryteriów. Należą do nich:

- promowanie efektywnych przedsięwzięć związanych z wydobywaniem wód termalnych, gdzie możliwe byłoby zastosowanie mechanizmu aukcji jednorazowych stosowanych dla wyłonienia użytkowników wód termalnych;
- racjonalna gospodarka łowiecka służąca ochronie środowiska oraz rozwojowi rolnictwa i rybactwa, gdzie można by wprowadzić zbywalne pozwolenia na odstrzał lub odłów;
- uwzględnienie aspektów zmian klimatu w programie rozwoju leśnictwa i programie ochrony przyrody (różnorodności biologicznej), gdzie możliwe byłoby wprowadzenie zbywalnych pozwoleń na absorpcję;
- wspieranie rozwoju ekologicznych form transportu miejskiego, gdzie można zastosować na poziomie lokalnym odpłatne zbywalne pozwolenia na wjazd i parkowanie w centrum miast.

Uwagi końcowe

Proponowane w projekcie strategii kierunki interwencji i działania umożliwiają wprowadzanie rozwiązań rynkowych w polityce ekologicznej. Nie musi się to odbywać na dużą skalę. Można zacząć od wytypowanych obszarów ochrony środowiska. W szczególności warto sięgnąć po takie rozwiązania, gdzie skala przedsięwzięć jest duża, a źródła finansowania nieokreślone i niepewne. Dotyczy to zwłaszcza ochrony wód oraz ochrony bioróżnorodności. Oba obszary mieszczą się w szeroko rozumianej kategorii dóbr publicznych, co by wskazywało na konieczność finansowania ich ze

woju Kraju. Polska 2030. Trzecia Fala Nowoczesności. M.P. 2013 poz. 121.

14. Uchwała nr 58 Rady Ministrów..., dz. cyt., s. 47.

15. Tamże, s. 48.

środków publicznych. W warunkach zwiększania oszczędności w sferze wydatków publicznych, tak na szczeblu unijnym, jak krajowym, trudno oczekiwać zwiększenia nakładów budżetowych na te obszary. Uzasadnione jest sięganie po rozwiązania, które oznaczają wciągnięcie innych podmiotów do finansowania przedsięwzięć.

Rozwiązania rynkowe przydałyby się też w takich obszarach, gdzie wygenerowanie środków na finansowanie ochrony powinno być łatwiejsze — ochrona przed ściekami, zanieczyszczeniami powietrza i odpadami komunalnymi. Są bowiem podmioty prywatne, które można przymusić do przeprowadzania odpowiednich działań. Jednak urynkowienie pozwala obniżyć ich koszty społeczne dzięki temu, że działania podejmują podmioty o najniższych kosztach. Podmioty, dla których koszty przedsięwzięć byłyby potencjalnie wysokie mogą sięgać po instrumenty rynkowe.

Strategia ma charakter średniookresowy. Będzie przeglądana i uzupełniana przed rokiem 2020. Gdy upłynie czas jej obowiązywania, pojawi się nowa strategia, dostosowana zapewne do szerszych zamierzeń na szczeblu unijnym, które będą kontynuacją i rozwinięciem pakietu klimatyczno-energetycznego. W związku z tym nie należy przekreślać szans na wprowadzanie rozwiązań rynkowych polityki ekologicznej w innych obszarach w dłuższej perspektywie.