

Prof. dr hab. *Józefa Famielec*
Katedra Polityki Przemysłowej i Ekologicznej
Akademii Ekonomicznej w Krakowie

**Analiza porównawcza Narodowego Planu Rozwoju 2007-2013 z polityką ochrony
środowiska**

Spis treści

Wprowadzenie	2
1. Podstawy analizy i uwagi wstępne	2
2. Polityka ochrony środowiska w ustawie o NPR	4
3. Polityka ochrony środowiska w projekcie (w treści) NPR	6
3.1. Cele i zadania o charakterze systemowym	6
3.2. System realizacyjny	10
3.3. Finansowanie ochrony środowiska i związane z tym instrumenty finansowe	13
3.4. Ocena realizacji polityki ochrony środowiska i NPR	14
4. Ustalenia końcowe	18

Kraków, sierpień 2005

Wprowadzenie

Celem opracowania jest identyfikacja założeń i treści polityki ekologicznej państwa na lata 2003-2006 z perspektywą na lata 2007-2010 (w rozumieniu polityki ochrony środowiska) i założeń oraz treści Narodowego Planu Rozwoju (NPR) na lata 2007-2013 i analiza porównawcza zgodności tych założeń w zakresie celów i priorytetów strategicznych, systemu realizacji, źródeł finansowania oraz wskaźników monitoringu skuteczności działań.

Opracowanie wykonano na zlecenie Ministerstwa Gospodarki i Pracy w Warszawie (Departamentu Koordynacji Polityki Strukturalnej).

Postawą opracowania była analiza przytoczonych dalej dokumentów oraz własne doświadczenia naukowe i badawcze autorki.

Przeprowadzona ocena jest subiektywna, ale próbuje wykorzystywać obiektywne kryteria zgodności polityk, których dotyczą omawiane dokumenty.

Nie uczestniczyłam bezpośrednio w opracowywaniu polityki ekologicznej państwa ani założeń NPR. Korzystam z obu tych dokumentów w tych i innych badaniach, jako danych zewnętrznych, bez subiektywnego do nich odniesienia.

1. Podstawa analizy i uwagi wstępne

Podstawą analizy są dwie grupy dokumentów:

- Projekt Narodowego Planu Rozwoju 2007-2013, Warszawa czerwiec 2005 oraz Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 roku o Narodowym Planie Rozwoju, Dz. U. 2004 nr 116, poz. 1206
- Polityka Ekologiczna Państwa na lata 2003-2006 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2007-2010, Rada Ministrów Warszawa grudzień 2002 oraz Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 8 maja 2003 roku w sprawie przyjęcia „Polityki Ekologicznej Państwa na lata 2003-2006 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2007-2010”, Dz. U. 2003 nr 33, poz. 433.

Uchwała Sejmu w sprawie przyjęcia polityki ekologicznej zawiera w załączniku pełną treść polityki ekologicznej, przyjętej przez Radę Ministrów, ale ustawa o NPR określa tylko sposób przygotowania i realizacji NPR, nie zwiiera jego ustaleń (mimo, że jest dość obszerna).

NPR na lata 2007-2013, czyli na kolejny okres budżetowy UE, jest kontynuatorem realizowanego obecnie planu na 2004-2006, ograniczonego bardzo, bo obejmującego tylko działania finansowane ze środków funduszy strukturalnych.

Narodowy plan rozwoju (NPR) na lata 2007-2013 jest dokumentem kompleksowym, określającym cele rozwoju społeczno-gospodarczego kraju, w tym wspierane cele rozwoju regionalnego oraz sposoby ich osiągnięcia. W tym sensie NPR jest podobny w swej konstrukcji do polityki ekologicznej państwa, która także zawiera cele i zadania o charakterze systemowym w poszczególnych obszarach środowiska, przedsięwzięcia związane z ich realizacją, monitoring i ocenę skuteczności oraz – co najważniejsze – nakłady inwestycyjne i pozainwestycyjne, niezbędne na realizację polityki ekologicznej państwa.

Ważne jest także, że wśród dokumentów strategicznych, będących podstawą opracowania NPR na lata 2007-2013 wymienia się Strategie Ochrony Środowiska, sprowadzone w przypisie do: Programu wykonawczego II polityki ekologicznej państwa na lata 2002-2010 oraz Polityki ekologicznej państwa na lata 2003-2006 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2007-2010. Można dyskutować, czy dokumenty te istotnie tworzą Strategię Ochrony Środowiska w Polsce, ale taka ocena nie jest przedmiotem niniejszego opracowania.

Natomiast można stwierdzić, że uwzględniane w NPR na lata 2007-2013 dokumenty strategiczne dotyczące polityki ekologicznej Polski odnoszą się do innych okresów i były opracowane wcześniej niż analizowany dokument NPR. Ważne jest także, że polityka ekologiczna pochodzi sprzed akcesji Polski do UE, podczas gdy NPR jest wypracowywany już po i uwzględniać powinien znacznie dokładniej i konkretniej zobowiązania Polski z tytułu przynależności do UE, w tym z tytułu wdrażania standardów ekologicznych. Można także przypuszczać, że znacznie łatwiej było uwzględniać politykę ekologiczną państwa w treści NPR, niż założenia rozwoju społeczno-gospodarczego na lata 2007-2013 w opracowywanej wcześniej polityce ekologicznej, wprowadzonej z perspektywą do 2010 roku, ale perspektywa ta w 2002 roku (roku przyjęcia tej polityki przez Radę Ministrów) nie mogła być tak realna, jak w latach 2004-2005, kiedy to powstawała treść NPR.

NPR jako dokument kompleksowy, obejmujący wszystkie strategiczne kwestie rozwoju społeczno-gospodarczego kraju nie mógł być i nie jest pełnym, ani wiernym odniesieniem polityki ekologicznej, bowiem musiał uwzględnić wszystkie dziedziny i sektory gospodarki i dokonać ich strategicznej integracji. Można jednak oczekiwać, że skoro do podstawowych wartości, uwzględnianych w tworzeniu i sprzyjających zasadach realizacji NPR przyjęto **zrównoważony rozwój** (p. 112 NPR) to w treści NPR ochrona środowiska będzie nie tylko osobną, strategiczną częścią, ale kryteria ekologiczne będą wkomponowane we wszystkie inne obszary działań, opisywanych przez NPR, instrumenty ich realizacji i kryteria oceny skuteczności działań. Tak jednak nie jest. Co więcej kwestie ochrony

środowiska zostały niejako oddzielone od kwestii zrównoważonego rozwoju, o czym świadczy m.in. omawianie równoważonego i trwałego rozwoju gospodarczego w problematyce finansów publicznych (p.53 NPR), a osobno ochrony środowiska jako elementów tła społeczno-gospodarczego (p.83 NPR).

2. Polityka ochrony środowiska w ustawie o NPR

Polityka ekologiczna państwa – zgodnie z ustawą prawo ochrony środowiska – ma na celu stworzenie warunków niezbędnych do realizacji ochrony środowiska. Ochrona środowiska zaś to podejmowanie lub zaniechanie działań umożliwiających zachowanie lub przywracanie równowagi przyrodniczej i polega na:

- a) racjonalnym kształtowaniu środowiska i gospodarowaniu zasobami środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju,
- b) przeciwdziałaniu zanieczyszczeniom,
- c) przywracaniu elementów przyrodniczych do stanu właściwego.

Podstawowym warunkiem skutecznej realizacji polityki ekologicznej państwa jest respektowanie zasady zrównoważonego rozwoju w strategiach i politykach w poszczególnych dziedzinach gospodarowania, to jest uwzględnianie przy sporządzaniu tych strategii, polityk oraz ich programów wykonawczych, na równi z celami gospodarczymi i społecznymi danego sektora, również celów ekologicznych. Dotyczy to energetyki, przemysłu, transportu, gospodarki komunalnej, budownictwa, leśnictwa, turystyki i innych dziedzin działalności, które wywierają presję na środowisko w formie bezpośredniego lub pośredniego korzystania z jego zasobów oraz generowania zanieczyszczeń i/lub szkodliwych oddziaływań fizycznych – tak stwierdza się w tekście polityki ekologicznej państwa.

Tak rozumiejąc politykę ekologiczną, a tym samym politykę ochrony środowiska, ustawa prawo ochrony środowiska utożsamia jej realizację z wymaganiami zrównoważonego rozwoju. Obejmują one:

- zasady ustalania: warunków ochrony środowiska, warunków wprowadzania substancji lub energii do środowiska, kosztów korzystania ze środowiska,
- udostępnianie informacji o środowisku i jego ochronie,
- udział społeczeństwa w postępowaniu w sprawie ochrony środowiska,
- obowiązków organów administracji,
- odpowiedzialność i sankcje.

Tak definiowania polityka ochrony środowiska i jej zakres nie ma żadnego bezpośredniego odniesienia ani artykulacji w ustawie o Narodowym Planie Rozwoju. Jest ona z istoty swej ogólna i zasadnicza, ale zwraca uwagę fakt, że cele NPR odnosi ona do:

- narodowej strategii rozwoju regionalnego,
- strategii sektorowych,
- strategii rozwoju województw,
- programów wieloletnich wynikających z ustawy o finansach publicznych,
- koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju,
- założeń polityki naukowej i naukowo-technicznej oraz innowacyjnej państwa,

ale nie wymienia się wśród nich polityki ekologicznej (czy też polityki ochrony środowiska), chociaż w treści NPR podkreśla się, że uwzględniano też strategię ochrony środowiska w Polsce.

Jedynym bezpośrednim odniesieniem ustawy o NPR do środowiska p. 2 art. 4, który stwierdza, że „do Planu załącza się prognozę oddziaływania Planu na środowisko” . Z aneksu 3 treści NPR wynika, że ocena ta odbywać się będzie za pośrednictwem programów operacyjnych, czyli w programie operacyjnym „Środowisko” i programie horyzontalnym „Zasoby naturalne”.

Dalszych odniesień ustawy o NPR do polityki ochrony środowiska należałoby poszukiwać pośrednio w analizie: narodowej strategii rozwoju regionalnego, strategii sektorowych, koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, których założenia wykorzystuje treść NPR. Nie są to jednak bezpośrednie przełożenia na politykę ochrony środowiska, która nie jest polityką sektorową, ale samodzielnie wykształconą polityką horyzontalną, którą koordynuje minister właściwy dla środowiska. Nadal będziemy jej poszukiwać w treści NPR, ale warto dodać, że i sama polityka ochrony środowiska, nie jest pozbawiona słabych stron. Taką słabością jest fakt – w moim przekonaniu - że wiele zadań ochrony środowiska jest ulokowana poza resortem środowiska i zarządzana przez organy centralne lub lokalne.

Do tego warto dodać, że rozwój rynku i prywatyzacja wielu dziedzin publicznych, sprawiają, że coraz więcej rodzajów aktywności gospodarczej, mających wpływ na stan środowiska, znajduje się poza oddziaływanie państwa i jest przedmiotem decyzji prywatnych podmiotów i osób fizycznych. Dlatego też – realizując temat zlecenia – pozostajemy w poszukiwaniu odpowiedzi, czy i na ile polityka ochrony środowiska ma swoje odpowiednie odzwierciedlenie w NPR, ale to nie oznacza, że polityka ta jest bezdyskusyjna i powinna być

w pełni włączona do treści NPR. Jako przykład prac nad doskonaleniem polityki ekologicznej można podać zamówienie Ministra Środowiska na opracowanie tzw. III polityki ekologicznej, w zakresie którego trwają obecnie procedury przetargowe. Dlatego też dalsza analiza dotyczyć będzie kwestii zasadniczych, a nie szczegółowych polityki ekologicznej, które mogą jeszcze ulegać nowelizacji.

3. Polityka ochrony środowiska w projekcie (w treści) NPR

3.1. Cele i zadania o charakterze systemowym

Do celów i zadań o charakterze systemowym ustalonych w polityce ekologicznej państwa zaliczono:

1. włączenie aspektów ekologicznych do polityk sektorowych (m.in. wprowadzenie do wszystkich strategii i polityk sektorowych rozdziału „ochrona środowiska”, oraz objęcie strategii i polityk sektorowych strategicznymi o cenami oddziaływania na środowisko, zgodnie z wymaganiami ustawy prawo ochrony środowiska),
2. aktywizacja rynku do działań na rzecz ochrony środowiska (m.in. rozwój produkcji towarów i usług, które mniej obciążają środowisko, a przez to prowadzą do bardziej zrównoważonej konsumpcji, ekonomizację ochrony środowiska, stymulowanie rozwoju przemysłu urządzeń ochrony środowiska) poprzez:
 - partnerstwo z biznesem,
 - kształtowanie postaw konsumentów,
 - ograniczanie subsydiów szkodliwych dla środowiska,
 - ekologizację sektora finansowego,
 - zarządzanie środowiskowe,
 - odpowiedzialność za skutki środowiskowe realizowanych przedsięwzięć.
3. mechanizmy ekonomiczne i systemy finansowania (m.in. poprzez zwiększenie zakresu stosowania opłat produktowych, zmianę sposobu ich redystrybucji, preferencje kredytowe i fiskalne, objęcie gospodarstw domowych opłatami ekologicznymi),
4. wzmocnienia instytucjonalne ((m.in. dostosowania administracji centralnej i samorządowej do realizacji zadań w zakresie ochrony środowiska),

5. udział społeczeństwa w ochronie środowiska, edukacja ekologiczna, dostęp do informacji i poszerzenie dialogu społecznego,
6. ekologizacja planowania przestrzennego i użytkowania terenu (m.in. weryfikacja koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju po kątem szerszego uwzględniania kierunków zrównoważonego rozwoju),
7. rozwój badań i postęp techniczny oraz stymulowanie innowacji (m.in. zagospodarowanie i ochrona zasobów leśnych, ustanowienie priorytetowych wieloletnich programów badawczych).

Te cele i zadania polityki ekologicznej mają charakter jakościowy, ich częściowa konkretyzacja znajduje się dopiero w dalszych rozdziałach polityki ekologicznej, zawierających działania w poszczególnych obszarach ochrony środowiska (ochrona dziedzictwa przyrodniczego i racjonalne użytkowanie zasobów przyrody, zrównoważone wykorzystanie surowców, materiałów, wody i energii, ochrona zdrowia, dalsza poprawa jakości środowiska i bezpieczeństwa ekologicznego, przeciwdziałanie zmianom klimatu). Cele te podzielone zostały na okres 2003-2006 oraz do 2010 roku. W wielu przypadkach opis celów i zadań, oznacza typowanie środków strategii ochrony środowiska, natomiast w samej polityce ekologicznej brak jest syntetycznych celów związanych z jakością środowiska, które w 2002 roku były zapewne trudne do oszacowania, a stają bardziej mierzalne po ustaleniu zobowiązań negocjacyjnych i przyjęciu okresów przejściowych na ich osiągnięcie. Takie ustalenia były już znane w okresie prac nad projektem NPR na lata 2007-2013.

Sformułowane cele i zdania o charakterze systemowym w polityce ekologicznej państwa nie znajdują bezpośredniego odzwierciedlenia w treści NPR. Ochrona środowiska pojawia się w nim dość wcześnie bo przy omawianiu tła społeczno-gospodarczego (p.83 NPR). Stwierdza się, że obniżyła się presja na środowisko i, że dalszym wyzwaniem jest kontynuowanie inwestycji w gospodarce odpadami oraz zmniejszenie negatywnego oddziaływania emitowanych zanieczyszczeń na środowisko oraz zdrowie ludności. Następnie (p. 103 NPR) wymienia wyzwania dla utrwalenia wysokiego i stabilnego tempa wzrostu gospodarczego, wśród nich: *„zracjonalizowanie kosztów ochrony środowiska w działalności gospodarczej w szczególności poprzez promocję technik umożliwiającym zapobieganie presjom na środowisko „u źródła”, oraz poprawę efektywności wykorzystania energii surowców i materiałów i zapobieganie powstawaniu odpadów”*. *„Stosunkowo mało przekształcone środowisko przyrodnicze na tle krajów Unii Europejskiej”* zalicza się do mocnych stron obecnej sytuacji społeczno-gospodarczej, zaś *”wysoki stopień zagrożenia jakości środowiska przyrodniczego”* zalicza się do jej słabych stron. Takie uwzględnienie

czynnika ochrony środowiska w diagnozie stanu gospodarczego kraju nie jest trafne i pod względem merytorycznym, jak i formalnym. Koszty i ich racjonalizacja nie może być celem, ani wyzwaniem strategicznym, koszty to suma zużycia czynników wytwórczych i pracy ludzi, co jest rezultatem działań (technologii, oferty produkcji, konsumpcji, stylu życia itp.). Należałoby raczej wskazywać kierunki działań, które do racjonalizacji kosztów i efektywności mogą prowadzić. Tym bardziej, że oba te zjawiska nie są obiektywne, lecz są rezultatem zastosowanych stosowanych miar i sposobów wyceny zjawisk. Efektywność w ochronie środowiska jest nadal przedmiotem badań i wycen niemierzalnych składników, a więc nie może być miarą celów ani miarą skuteczności realizowanych działań. Podobnie stan środowiska nie może być jednocześnie mocną stroną i słabą stroną naszej gospodarki. Cechą NPR, nie tylko w kwestiach ekologicznych, jest używanie bardzo wielu pojęć, kategorii, stwierdzeń, nigdzie nie definiowanych, stosowanych zamiennie (nie zawsze słusznie). Powszechne jest także zamiennie traktowanie celów i środków ich realizacji, nie tylko w NPR ale i w polityce ekologicznej państwa.

W rozdziale NPR zatytułowanym: *Aksjologia, misja, cele i priorytety strategiczne*, nie znajdujemy odniesienia do polityki ochrony środowiska. Jedynie – co już podkreślono zaliczono do podstawowych wartości tworzenia NPR zrównoważony rozwój (p. 12 NPR), ale już wśród zasad sprzyjających osiągnięciu tych wartości nie wymienia się żadnych związanych z tą wartością.

Ani w misji, ani w celach strategicznych, ani w priorytetach strategicznych NPR nie ma żadnego bezpośredniego odniesienia do polityki ochrony środowiska. Tylko pośrednio priorytet: podniesienie poziomu spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej (p. 116 NPR) nawiązuje do zasad zrównoważonego rozwoju. Tu i dalszych częściach NPR problematyka przestrzennego zagospodarowania kraju jest najbardziej nasycona względami ochrony środowiska, co można uznać za zgodne z wymienionym szóstym celem i zadaniem polityki ekologicznej o charakterze systemowym. Potwierdza się to także w jednym z priorytetów strategicznych NPR pod nazwą: inwestycje i gospodarowanie przestrzenią (p. 121 NPR).

Nieco więcej miejsca znajduje ochrona środowiska w rozdziale NPR pt. *Działania służące realizacji priorytetów strategicznych*. Działania te zawierają kierunki i przedsięwzięcia w ramach wyodrębnionych wcześniej w treści NPR sześciu priorytetów strategicznych. Na 24 kierunki dwa związane są z ochroną środowiska i nazwane są:

- (20) inwestycje służące ochronie środowiska (sformułowano w nim 6 grup przedsięwzięć),

- (21) racjonalna gospodarka zasobami naturalnymi (obejmuje również 6 grup przedsięwzięć).

W rezultacie na 126 przedsięwzięć i działań wyodrębnionych w NPR 12 (9,5%) dotyczy bezpośrednio polityki ochrony środowiska. Można przypuszczać, że niektóre przynajmniej działania, wymieniane w pozostałych kierunkach NPR mogą także zawierać działania na rzecz ochrony środowiska (np. tworzenie przyjaznego otoczenia działania przedsiębiorstw).

Co się jednak tyczy przedsięwzięć i działań przypisanym tym dwóm bezpośrednio powiązanych z ochroną środowiska kierunkom działań, to zwraca uwagę brak jednoznacznego kryterium w ich wyodrębnieniu. Racjonalna gospodarka zasobami naturalnymi wymaga najczęściej podejmowania, często kosztownych inwestycji, które wymienione są osobno w kierunku odrębnym, np. rozwój nowoczesnego systemu gospodarowania odpadami, wdrażanie wymogów najlepszych technik itp. Doceniając uwzględnienie tych dwóch kierunków działań ekologicznych w NPR, należy stwierdzić, że podział obszarów środowiska w nich dokonany nie jest poprawny (dlaczego gospodarka odpadami jest w inwestycjach, zaś gospodarka leśna i wodna w racjonalnej gospodarce zasobami naturalnymi?). Inwestycje są moim zdaniem sposobem na racjonalną gospodarkę zasobami naturalnymi i ich ochronę a nie komplementarnym kierunkiem działania.

Ponadto warto dodać, że sposób opisu kierunków i działań polityki ochrony środowiska w polityce ekologicznej państwa różni się wyraźnie od ich opisu i systematyzacji dokonanej w treści NPR. Można się wprawdzie bezpośrednio lub pośrednio doszukać wszystkich ważniejszych składników (komponentów) środowiska w działaniach NPR (powietrze, gleba, woda, lasy, kopaliny) ale brak przykładowo działań (w tych dwunastu wyodrębnionych) na rzecz poprawy bezpieczeństwa ekologicznego, zapobieganie hałasowi oraz oddziaływaniom pól magnetycznych.

Ponadto działania na rzecz ochrony środowiska w polityce ekologicznej są znacznie liczniejsze (moim zdaniem nawet zbyt liczne) i bardzo różnią się szczegółowością. Wydaje się, że dwanaście grup przedsięwzięć i działań na rzecz ochrony środowiska (rozwoju zrównoważonego) mogłoby być wystarczające, jeśli by je poprawniej pogrupowano i przypisano inaczej nazwanym kierunkom działania, a także skorelowano z innymi kierunkami działań, np. kierunkiem (19) pod nazwą: *Usprawnienia infrastruktury energetycznej – zwiększenie bezpieczeństwa energetycznego*, który powinien być powiązany z działaniami na rzecz zmniejszenia emisji SO₂, zaliczonym do działań w kierunku (20), związanym z inwestycjami w ochronie środowiska. Kierunek działań pod nazwą: *Usprawnienie*

infrastruktury energetycznej – zwiększenie bezpieczeństwa energetycznego (19) wiąże się niewątpliwie z inwestycjami w ochronie środowiska, oraz z takimi celami polityki ekologicznej, jak: wzrost udziału energii wytwarzanej ze źródeł odnawialnych, czy też zmniejszenie energochłonności wyrobów.

W kierunkach działań związanych z ochroną środowiska (podobnie, jak i w pozostałych kierunkach działań NPR) działaniami nazywa się zarówno środki realizacji, np. budowa, modernizacja, rekultywacja, jak i strategie działania np. wdrażanie trwale zrównoważonej, wielofunkcyjnej gospodarki leśnej, czy też w innych kierunkach działania: poprawa efektywności ekonomicznej i organizacji infrastruktury transportowej. Podział i operacjonalizacja tak nazwanych działań jest bardzo trudna, bowiem działanie powinno określać, co i jak zrobić, a nie wyznaczać tylko cel, np. poprawa efektywności. Tą można osiągać różnymi sposobami, przez różne ośrodki odpowiedzialności i różnych wykonawców.

3.2. System realizacyjny

Sposób realizacji polityki ekologicznej państwa określa szczegółowo program wykonawczy, obejmujący lata 2002-2010, przyjęty przez Radę Ministrów w listopadzie 2002 roku. Zestawia on bardzo liczne zadania w zakresie:

- przedsięwzięć w sferze racjonalnego użytkowania zasobów naturalnych,
- przedsięwzięć ukierunkowanych na poprawę jakości środowiska,
- narzędzi i instrumentów realizacyjnych,
- nakładów na realizację polityki ekologicznej państwa.

Takie usystematyzowanie zadań wydaje się znacznie poprawniejsze, niż w treści polityki ekologicznej, a tym bardziej niż w treści NPR. Program wykonawczy polityki ekologicznej adresuje poszczególne zadania do jednostek odpowiedzialnych, przypisuje termin realizacji oraz szacunkowe nakłady w latach 2002-2010.

Zwraca uwagę fakt, że polityka ekologiczna i jej program wykonawczy ujmuje kompleksowo zadania ochrony środowiska, nie tylko te, za które odpowiada minister środowiska, ale wszystkie inne resorty i jednostki współpracujące. To stanowi podstawową przewagę polityki ekologicznej nad założeniami NPR, które ograniczają program operacyjny „Środowisko” do zadań zarządzanych i koordynowanych tylko przez ministra ds. środowiska. Zresztą ochrona środowiska nie jest jedyną dziedziną, która przenika do innych resortów, ale

w założeniach NPR nie wypracowano sposobów realizacji takich zintegrowanych problemów, w tym także zadań w ochronie środowiska.

Cele NPR na lata 2007-2013 będą realizowane w układzie pięciu programów horyzontalnych, odpowiadającym kierunkom rozwoju. Są to w szczególności:

- infrastruktura transportowa (koordynowana przez ministra ds. transportu),
- **zasoby naturalne** (koordynowane przez ministra ds. środowiska),
- innowacje, inwestycje, badania i rozwój (koordynacja przez ministra ds. gospodarki),
- rozwój zasobów ludzkich i kapitału społecznego (koordynacja przez ministra ds. pracy),
- pomoc techniczna (koordynacja przez ministra ds. rozwoju regionalnego).

W ramach programów horyzontalnych wdrażanych będzie trzynaście sektorowych programów operacyjnych, dotyczących: rozwoju rolnictwa i wsi, zrównoważonego rozwoju sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich, infrastruktury drogowej, konkurencyjności transportu, **środowiska**, innowacji, inwestycji i otwartej gospodarki, nauki, nowoczesnych technologii i społeczeństwa informacyjnego wykształcenia i kompetencji, zatrudnienia i integracji społecznej, społeczeństwa obywatelskiego oraz administracji sprawnej i służebnej.

Obok programów sektorowych realizowanych będzie 16 regionalnych programów operacyjnych, zarządzanych na poziomie województw oraz regionalny program operacyjny Spójność terytorialna i konkurencyjność regionów – zarządzany na poziomie krajowym, ale przewidziany do rozwiązywania problemów ponadregionalnych.

Obok programów operacyjnych w ramach odpowiednich programów horyzontalnych, będą realizowane przedsięwzięcia i projekty finansowane w ramach programów europejskich oraz innych, posiadające podobne cele, ale wdrażane w odrębny od przewidzianego dla programów operacyjnych sposób.

Poza systemem programów horyzontalnych, będzie realizowany program operacyjny pomocy technicznej, służący wsparciu wdrażania funduszy strukturalnych.

Jednym z 16 programów operacyjnych, w ramach programu horyzontalnego **Zasoby naturalne** jest program **Środowisko**, zarządzany przez ministra ds. środowiska.

Takie wyodrębnienie programów horyzontalnych, a dla ich realizacji programów operacyjnych (i innych obok) wydaje się niezwykle trudne i nie odpowiada wyodrębnionym wcześniej kierunkom i działaniom w ramach NPR, w tym też w ramach ochrony środowiska.

Programy te nie są pochodną celów i strategii działania, a powiązania w tym zakresie są utrudnione stale innymi nazwami.

Przypomnijmy, że NPR wyodrębnia dwa kierunki działania to jest: inwestycje służące ochronie środowiska, racjonalna gospodarka zasobami naturalnymi, w ich ramach 12 różnie nazwanych przedsięwzięć i działań, a w systemie realizacji: program horyzontalny „Zasoby naturalne” oraz program operacyjny „Środowisko”. Żadna z tych kategorii nie ma swojego odpowiednika w polityce ekologicznej państwa, ani nie jest zintegrowana pojęciowo i zakresem treści ze sobą. Jeszcze na innym poziomie i winnym rozumieniu używa się w NPR trwałego i zrównoważonego rozwoju.

W tym świetle, można stwierdzić, że polityka ekologiczna państwa i NPR nie są dokumentami spójnymi, co do istoty i zakresu używanych kategorii, a co więcej NPR nie jest spójny wewnętrznie, bowiem posługuje się odmiennymi kategoriami w celach, strategiach, kierunkach działania i sposobach ich realizacji. To utrudniać będzie, a nawet uniemożliwiać wdrażanie założeń NPR i kontrolę jego skuteczności.

W opisie programu operacyjnego „Środowisko” pojawia się znacznie więcej zadań ekologicznych, niż wynikało wcześniej z wyodrębnionych kierunków i działań. Program ten ma trzy priorytety operacyjne (wcześniej treść NPR posługiwała się priorytetami strategicznymi). Są to:

- projekty strategiczne służące bezpieczeństwu i ochronie elementów środowiska,
- ochrona zasobów naturalnych,
- ochrona dziedzictwa przyrodniczego.

Tu się pojawia główny cel programu, jakim jest zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego kraju, ochrona bioróżnorodności, przeciwdziałania zmianom klimatycznym. Nie ma jednak żadnego powiązania tego programu z opisywanymi wcześniej celami i kierunkami działania. Ponadto, zastanawia fakt, że jako główne efekty realizacji programu operacyjnego „Środowisko” podaje się przyrost zbiorników retencyjnych, przez to poprawa jakości wody, wzrost udziału energii ze źródeł odnawialnych (co wymieniano w kierunkach działań innych niż związanych z ochroną środowiska), zachowanie walorów krajobrazowych, edukację ekologiczną, ale pomija się wiele innych ważnych i niezbędnych efektów ekologicznych (najważniejsze to osiąganie standardów jakości powietrza).

Zaleca się integrację tego programu z innymi programami operacyjnymi, ale w opisie tych innych nie występuje nawiązanie do programu „Środowisko”. Przykładowo można się spodziewać takich odniesień w programie operacyjnym „Społeczeństwo obywatelskie”, ale

ich brak, tymczasem podnoszenie świadomości ekologicznej często stawia się jako pierwszy warunek poprawy jakości środowiska w układach lokalnych.

3.3. Finansowanie ochrony środowiska i związane z tym instrumenty finansowe

W aneksie 3 do NPR, dotyczącym jego oceny stwierdza się, że na programie operacyjnym „Środowisko”, a tym samym na programie horyzontalnym – kierunku rozwoju „Zasoby naturalne” spoczywać będzie większość działań na rzecz strategicznej infrastruktury ochrony środowiska, zadań w zakresie gospodarki wodnej i ochrony przyrody. W takim świetle zastanawia fakt, że w NPR wydatki (albo potencjalne zobowiązania) programu operacyjnego „Środowisko” oszacowano na 10 148,4 mln euro (w latach 2007 - 2013), podczas gdy nakłady na politykę ekologiczną państwa tylko na lata 2007-2010 zostało oceniona na 81 947 mln zł (czyli blisko 20 mln euro), co dla okresu do 2013 roku należałoby podwoić.

Z własnych badań i wykonanej ekspertyzy w 2004 roku dla Ministerstwa Środowiska wynika, że realizacja zadań w ochronie środowiska, wynikających z traktatu akcesyjnego i innych dokumentów strategicznych, będzie wymagać 180-200 mld zł nakładów do 2015 roku (w okresie realizacji najpoważniejszych zobowiązań negocjacyjnych).

Wydaje się więc, że oszacowane w NPR nakłady na realizację programu operacyjnego „Środowisko” są wyraźnie niedoszacowane i to zarówno w stosunku do ogólnej sumy wydatków przyjętej w NPR na poziomie ponad 152 mld euro, jak i w odniesieniu do potrzeb wynikających z polityki ekologicznej państwa i jej programu wykonawczego do 2010 roku.

Analizując strukturę nakładów na realizację NPR i politykę ekologiczną można stwierdzić, że w szacunkach NPR przyjęto znacznie niższe zasilenie ze środków UE oraz ze środków prywatnych przedsiębiorstw, na których spoczywa obowiązek wdrażania standardów ekologicznych, zgodnie z zasadą „zanieczyszczający płaci”.

Zapewne część wydatków pozostałych programów horyzontalnych i operacyjnych może być skierowana na zadania w ochronie środowiska, ale w treści NPR brak podstaw do ich wyodrębnienia, brak też informacji co szczegółowo obejmuje przyznana programowi operacyjnemu „Środowisko” kwota w wysokości 10 148,4 mln euro.

Cele NPR mają być finansowane z trzech grup źródeł:

- publiczne fundusze krajowe,
- publiczne środki wspólnotowe,
- środki prywatne.

Te grupy środków wskazywane są w obu analizowanych dokumentach, ale ich udział w finansowaniu ochrony środowiska jest oszacowany na innych poziomach.

Założenia NPR wymieniają szereg instrumentów finansowych wsparcia tych źródeł finansowania. Wymienia się wśród nich środki funduszy ekologicznych. Ale polityka ekologiczna zapowiadała aktywizację dodatkowych instrumentów: opłat produktowych, instrumentów fiskalnych dla przedsięwzięć ochronnych, opłaty z handlu pozwoleniami za emisję zanieczyszczeń, których jednak nie wymieniają założenia NPR jako instrumentów wsparcia, chociaż wspomina się o nich przy omawianiu zmian instytucjonalnych w zakresie finansów publicznych.

W NPR, a tym bardziej w opracowanej wcześniej polityce ekologicznej nie można było przewidzieć wszystkich nowych instrumentów wsparcia finansowego, nad których koncepcja dopiero się pracuje. Przykładowo aktualnie realizowana jest ekspertyza dotycząca możliwości wprowadzenia w Polsce podatków ekologicznych (tzw. zielonej reformy podatkowej), na zlecenie Ministerstwa Środowiska. Należy więc przypuszczać, że źródła finansowania i instrumenty wsparcia będą zmieniać się stosownie do postępów prac nad doskonaleniem polityki ekologicznej i gospodarczej (w tym fiskalnej) państwa i założenia NPR takie zmiany przewidują.

3.4. Ocena realizacji polityki ochrony środowiska i NPR

Polityka ekologiczna państwa zakłada monitoring i obieg informacji o stanie środowiska i w tym celu przewiduje pełną harmonizację procedur i zakresu działań w tej dziedzinie z zaleceniami OECD, wymogami Unii Europejskiej oraz zobowiązaniami wobec konwencji międzynarodowych. Założono kilka strategicznych działań, związanych z powołaniem służb i struktur zajmujących się organizacją i wdrażaniem systemu obiegu informacji w dziedzinie środowiska, w tym wdrożenie systemu informatycznego: uwalnianie i transfer zanieczyszczeń (PRTR) oraz rejestracji obiektów niebezpiecznych zgodnie z wymaganiami dyrektywy Seveso II (SPIRS).

NPR podlegać będzie także monitoringowi, za który odpowiedzialny jest minister ds. rozwoju regionalnego, przy pomocy Komitetu Monitorującego Plan. Członkiem tego Komitetu będzie m.in. minister ds. środowiska, zarządzający programem operacyjnym „Środowisko”. Ważne dla realizacji zarówno polityki ekologicznej, jak i NPR są w szczególności takie funkcje Komitetu, jak:

- rozpatrywanie i zatwierdzanie kryteriów wyboru projektów w ramach każdego działania,
- badanie postępów w zakresie osiągnięcia szczegółowych celów, określonych w programach, tworzonych w celu realizacji Planu oraz dokonywanie zmian w tych programach (chodzi tu o: sektorowe programy operacyjne, regionalne programy operacyjne, strategię wykorzystania Funduszu Spójności).

Oba dokumenty zakładają system ocen jakościowych wskaźników skuteczności i efektywności polityki i Planu. Systemy te wyraźnie się różnią, nie tylko co do szczegółowości, co wydaje się uzasadnione, ale i co do rodzajów oraz pomiaru celów i stopnia ich realizacji.

Do szczególnie ważnych mierników realizacji polityki ekologicznej państwa w jej założeniach zaliczono:

- stopień zmniejszenia różnicy między faktycznym zanieczyszczeniem środowiska a naukowo uzasadnionym zanieczyszczeniem dopuszczalnym,
- ilość zużywanej energii, materiałów, wody oraz ilość wytwarzanych odpadów i emitowanych zanieczyszczeń w przeliczeniu na jednostkę dochodu narodowego lub wielkość produkcji,
- stosunek uzyskiwanych efektów do ponoszonych nakładów (dla oceny programów i projektów inwestycyjnych w ochronie środowiska),
- techniczno-ekologiczne charakterystyki materiałów, urządzeń, produktów (dane te powinny być także ujawniane w etykietach lub w dokumentach technicznych produktów).

Wskaźniki te powinny być gromadzone i wykorzystywane do ocen realizacji polityki ekologicznej państwa w dwóch przekrojach: terytorialnym i branżowym.

Poza głównymi wskaźnikami opracowano listę trzech grup wskaźników szczegółowych oceny skuteczności polityki ekologicznej państwa, a mianowicie:

- a) wskaźniki społeczno-ekonomiczne (poprawa jakości życia, zmniejszenie zużycia energii, tzw. „zielone miejsca pracy” itp.),
- b) wskaźniki stanu środowiska i zmiany presji na środowisko (np. zmniejszenie ładunku zanieczyszczeń, hałasu, wzrost lesistości kraju),
- c) wskaźniki aktywności państwa i społeczeństwa (harmonizacja z prawem UE, udział organizacji pozarządowych).

Wskaźniki te stanowią podstawę sporządzania dwóch rodzajów raportów:

- d) raporty Rady Ministrów z realizacji polityki ekologicznej państwa przedkładane Sejmowi co 4 lata,
- e) raporty zarządów województwa, powiatu i gminy, przedkładane odpowiednio sejmikowi województwa.

W NPR przyjęto także zestaw wskaźników oceny realizacji Planu i programów operacyjnych. Ujęto je w dwóch grupach:

- podstawowe cele i wskaźniki ich realizacji NPR 2007-2013,
- wskaźniki realizacji programów operacyjnych na lata 2007-2013.

Wśród podstawowych wskaźników określających cele NPR i ich realizację, nie ma żadnego, związanego z ochroną środowiska. Sugerowano, aby wykorzystać w tej grupie udział nakładów inwestycyjnych na ochronę środowiska w PKB (tak jak jest uwzględniony udział nakładów na działalność badawczą i rozwojową ogółem w PKB, czy też udział eksportu w PKB), ale takiej relacji nie przyjęto. W grupie drugiej wskaźników, dotyczących programu horyzontalnego „Zasoby naturalne” oraz programu operacyjnego „Środowisko” wykorzystano pięć rodzajów wskaźników, z wybranych (wcale nie najważniejszych obszarów ochrony środowiska), a mianowicie¹:

- a) udział odpadów komunalnych w zebranych ogółem: wyselekcjonowanych, unieszkodliwionych w kompostowniach i spalarniach, zdeponowanych na składowiskach,
- b) udział energii ze źródeł odnawialnych w zużyciu energii elektrycznej,
- c) udział powierzchni o szczególnych walorach przyrodniczych prawnie chronionych w powierzchni kraju ogółem,
- d) wskaźnik strat energii w przesyłce i dystrybucji w odniesieniu do energii wprowadzonej do sieci,
- e) wielkość emisji zanieczyszczeń do powietrza z dużych źródeł spalania paliw SO₂ oraz NO_x.

Te rodzaje wskaźników są niewątpliwie ważne, ale zwracają uwagę następujące okoliczności związane z ich doborem:

¹ Wskaźniki te są zestawiane w dwóch miejscach treści NPR, to jest w rozdziale: *Monitoring i ewaluacja NPR* (p. 240 i dalsze NPR) oraz ponownie w aneksie 4 pt. *Nota metodologiczna dotycząca charakterystyki i definicji wskaźników monitorowania NPR i programów operacyjnych*. W pierwszym zestawieniu podaje się pięć rodzajów wskaźników, wymienionych w niniejszym tekście, zaś w aneksie 4 tylko trzy rodzaje wskaźników (a, b, i c). Ponadto chyba błędnie w rozdziale o monitoringu, program operacyjny „Środowisko” i program horyzontalny „Zasoby naturalne”, są adresowane do ministra właściwego ds. transportu (s. 115 NPR), a nie ds. środowiska, jak to się czyni w innych miejscach treści analizowanego NPR.

- nie są one reprezentatywne dla całego stanu i jakości środowiska przyrodniczego nie stanowią podstawy oceny wszystkich głównych dziedzin ochrony środowiska,
- nie wyrażając celu ekologicznego (mogłoby nim być zmniejszenie rozmiarów odpadów komunalnych w strumieniu odpadów składowanych, a nie tylko ich udział),
- nie istnieje kryterium ich doboru spośród listy wskaźników opracowanych w polityce ekologicznej państwa,
- nie stanowią rezultatu działań wymienianych w dwóch kierunkach, związanych z ochroną środowiska, to jest inwestycji służących ochronie środowiska i racjonalnej gospodarki zasobami naturalnymi (brak wskaźników oceny poprawy jakości powietrza, wody, hałasu itp.).

Wyraźnie wydaje się, że dobór wskaźników oceny działań NPR w zakresie środowiska nie został poprawnie skorelowany z doбором kierunków działań, a tym samym i tym bardziej nie został dostosowany do zestawu wskaźników oceny skuteczności polityki ekologicznej państwa.

Wskaźniki oceny NPR i programów operacyjnych mają być odnoszone do celów strategii lizbońskiej. Zestawienie wskaźników strukturalnych zawierających te cele wyodrębnia także grupę wskaźników „Środowisko naturalne/zrównoważony rozwój” ale jeszcze inaczej usystematyzowanych i dotyczących innych dziedzin, niż te, które zakłada się monitorować (s. 121 NPR). Są to:

- a) zmiany klimatu (stopień redukcji emisji gazów cieplarnianych w stosunku do roku bazowego, udział energii ze źródeł odnawialnych w całkowitej konsumpcji energii elektrycznej², energochłonność),
- b) transport (kolejowy, samochodowy, lotniczy),
- c) zdrowie publiczne (zgony niemowląt, przeciętne trwanie życia),
- d) gospodarka zasobami naturalnymi (odpady komunalne zebrane).

Trudno jest wyjaśnić powiązanie tych wskaźników z przyjętą systematyzacją dla potrzeb monitorowania NPR i to w odniesieniu do ochrony środowiska, jak i do innych dziedzin. Taki brak porównywalności ujęć kierunków i działań i wskaźników ich monitorowana utrudniać będzie każdą ocenę, a nie tylko skuteczności działań.

Ustawa o NPR (art. 57) zakłada także ocenę efektywności realizacji Planu (a tym samym działań na rzecz ochrony środowiska). O ile zmiany niektórych wskaźników

² Tylko ten wskaźnik powtarza się w tym i w innych zestawieniach wskaźników monitorowania NPR

ilościowych mogą wyrażać skuteczność działań (rozumianą jako stopień realizacji założonych celów, o ile te dają się kwantyfikować), to efektywność wymagałaby odrębnych procedur i metodyki badania, które ani w polityce ekologicznej państwa, ani w treści NPR nie są scharakteryzowane, nawet zapowiedziane. Niewątpliwie efektywność związana by była z relacjami między efektami (np. ekologicznymi) a nakładami (finansowymi), ale niestety ani polityka ekologiczna państwa, ani założenia NPR nie pozwalają na takie przypisanie działaniom efektów i nakładów.

4. Ustalenia końcowe

NPR na lata 2007-2013 ma być dokumentem kompleksowym, spajającym całość przedsięwzięć o charakterze rozwojowym, podejmowanych w kraju, współfinansowanych nie tylko ze środków funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności i kontraktów wojewódzkich (co było cechą NPR na lata 2004-2006), ale także ze środków krajowych (w tym prywatnych). Z tego też względu można się spodziewać, że przedsięwzięcia ochrony środowiska stanowić będą (a nawet muszą) w tym Planie wyraźnie wyodrębnione miejsce i będą z pozostałymi częściami tego Planu zintegrowane.

Podstawą takiego przekonania jest fakt, że rozwój społeczno-gospodarczy, który jest przedmiotem programowania w NPR powinien być podporządkowany już konstytucyjnej w Polsce zasadzie zrównoważonego rozwoju, za której realizację odpowiada państwo. Skoro zasada zrównoważonego rozwoju ma być nadrzędną wartością działań NPR, to należy przyjąć, że kryterium ekologicznych konsekwencji i korzyści, stanowić będzie nadrzędne kryterium doboru działań i programów, a także wydatkowania środków finansowych.

Zadany w niniejszym opracowaniu temat pozwala więc sformułować problem badawczy, którym jest ocena, czy i w jakim stopniu w Narodowym Planie Rozwoju (Polski) na lata 2007-2013 jest odzwierciedlona i w jaki sposób polityka ochrony środowiska, która jest niewątpliwie jednym z najważniejszych warunków realizacji zasady zrównoważonego rozwoju?

Politykę ochrony środowiska utożsamiano w niniejszym opracowaniu z polityką ekologiczną państwa na lata 2003-2006 z perspektywą na lata 2007-2010, przyjętą Uchwałą Sejmu RP z maja 2003 roku. Narodowy Plan Rozwoju zaś to obszerne założenia dokumentu, zwanego nadal projektem NPR, którego sposób przygotowania i realizacji uregulowała ustawa o Narodowym Planie Rozwoju z kwietnia 2004 roku.

Oba analizowane dokumenty są odmiennymi, i co do czasu opracowania, okresu obowiązywania, funkcji im wyznaczonych oraz wagi podejmowanych problemów. Z tego też względu nie są one podobne pod względem struktury i treści. Mają jednak określone powiązania i odnoszenia (bezpośrednie i pośrednie), które próbowano identyfikować i analizować w niniejszym opracowaniu.

Założenia projektu NPR już w części nazwanej „Aksjologia” deklarują, że zrównoważony rozwój jest podstawową wartością związaną z realizacją NPR. Wartości tej są podporządkowane także cele i zadania polityki ekologicznej państwa. Z tego też względu, można stwierdzić, że oba analizowane dokumenty są zgodne, co do podstawowych wartości, które wyznaczają ich misję. Ale takiej zgodności nie stwierdza się dalej, a więc w priorytetach strategicznych i systemie realizacyjnym.

Trzeba na początku podkreślić, że problemy ochrony środowiska pojawiają się w różnych częściach NPR. Wyraźnie jednak dopiero w działaniach nakierowanych na realizację priorytetów strategicznych NPR (niestety nie w samych priorytetach) oraz środkach realizacji celów strategicznych poprzez wyodrębnienie jednego (z szesnastu) programów operacyjnych pod nazwą „Środowisko” oraz jednego z sześciu programów horyzontalnych pod nazwą „Zasoby naturalne”.

Program operacyjny „Środowisko” ma wyróżnione trzy priorytety, obejmujące ważniejsze obszary polityki ekologicznej państwa (ale nie wszystkie). Priorytety te nie są jednak powiązane bezpośrednio z wyodrębnionymi w założeniach NPR kierunkach i rodzajach działań w zakresie ochrony środowiska. Wyodrębniono dwa kierunki:

- inwestycje służące ochronie środowiska,
- racjonalna gospodarka zasobami naturalnymi.

Nie korelują one z żadnymi klasyfikacjami działań ochronnych w polityce ekologicznej. Ponadto przypisane im 12 rodzajów przedsięwzięć i działań nie odpowiadają ujęciu zadań o charakterze systemowym w polityce ekologicznej państwa. Zapowiedziane rezultaty realizacji programu operacyjnego „Środowisko” nie mogą być skutkiem tych przedsięwzięć.

Cele i priorytety ochrony środowiska oraz sformułowane dla nich kierunki działań w NPR nie korelują nie tylko z polityką ekologiczną państwa (mają wybiórczy charakter), ale także nie korelują wewnętrznie z założeniami NPR.

Przyjęty w NPR sposób monitorowania skuteczności działań w ochronie środowiska, odnosi się tylko do wybranych przedsięwzięć, nie wykorzystuje wskaźników sformułowanych w polityce ekologicznej państwa, nie jest też zintegrowany ze sobą w poszczególnych częściach NPR.

Polityka ekologiczna państwa adresuje zadania do ministra właściwego ds. środowiska, ale także do innych ministrów i jednostek współpracujących, co potwierdza integracyjny charakter polityki ochrony środowiska i przyjętą słuszną zasadę ekologizacji innych polityk sektorowych. Rola ministra ds. środowiska w założeniach NPR nie jest bliżej określona. W jednym miejscu uznaje się, że jest on koordynatorem programu horyzontalnego „Zasoby naturalne” i programu operacyjnego „Środowisko”, ale w innym miejscu te dwa programy adresuje się (może tylko omyłkowo) ministrowi właściwemu ds. transportu (por. tabela wskaźników realizacji programów operacyjnych na lata 2007-2013, w rozdziale „Monitoring i ewaluacja NPR”).

Podstawowe cele NPR i wskaźniki ich oceny nie zawierają żadnych odniesień do ochrony środowiska, a takim odniesieniem mógłby być chociaż udział nakładów na ochronę środowiska w PKB. Na liście wskaźników oceny działań w zakresie ochrony środowiska brakuje wielu ważnych wskaźników, które powinny zastąpić niektóre szczegółowe i nie reprezentatywne dla skutków polityki ochrony środowiska.

Polityka ekologiczna państwa podlega dalszym dostosowaniom. Aktualnie trwają prace nad treścią nowej tzw. III polityki ekologicznej, z uwzględnieniem warunków i zobowiązań uczestnictwa Polski w UE. Rezultaty tych prac powinny być wykorzystane w poprawie założeń NPR w zakresie działań na rzeczony środowiska, co do celów i priorytetów strategicznych, kierunków działań i co najważniejsze w zakresie szacunków niezbędnych nakładów finansowych na realizację zadań w ochronie środowiska, które obecnie wyraźnie się różnią pomiędzy założeniami polityki ekologicznej państwa a założeniami NPR na lata 2007-2013.