

Artykuł pochodzi z archiwalnych zasobów firmy EKO-KONSULT sp. z o.o. 80-557 Gdańsk,
ul. Narwicka 6.

Wszystkie prawa zastrzeżone.

Korzystanie za zgodą firmy EKO-KONSULT biuro@ekokonsult.pl



Kwartalnik „Problemy Ocen Środowiskowych” wydawany cyklicznie w latach 1998 – 2012, przez EKO-KONSULT był jedynym wydawnictwem w Polsce, poświęconym wyłącznie ocenom środowiskowym planowanych inwestycji oraz strategicznym ocenom oddziaływania na środowisko. Dla praktyków OOS, ale również dla osób początkujących może nadal stanowić wartościowe źródło wiedzy np. w zakresie prezentowanych case study i przeglądu stosowanych metodyk - w tym kontekście znaczna część artykułów zachowuje sporo aktualności.

Aleksandra Sas-Bojarska, Andrzej Tyszecki

Wchodzą oceny strategiczne

Część II

Wstęp

Wszelkie długofalowe działania podejmowane przez organy administracji publicznej na szczeblach: gminnym, powiatowym, wojewódzkim i krajowym z wyłączeniem przedsięwzięć inwestycyjnych, powinny w przyszłości zostać objęte strategicznymi ocenami oddziaływania na środowisko (SOOS). W pierwszej kolejności oceny strategiczne zostaną wprowadzone na poziomie krajowym i wojewódzkim, po wejściu w życie ustawy o postępowaniu w sprawie ocen oddziaływania na środowisko oraz o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie.

Oceny środowiskowych skutków realizacji strategii, polityk, programów i planów winny być podstawowym narzędziem weryfikacji zamierzeń administracji rządowej i samorządowej pod kątem spełnienia zasad rozwoju zrównoważonego. Wdrożenie ocen strategicznych, nazwanych prognozami w projekcie cytowanej ustawy, wymaga zapewnienia praktycznych powiązań pomiędzy różnymi aspektami ich funkcjonowania: politycznym, instytucjonalnym, proceduralnym oraz metodologicznym. Dopiero spojrzenie na rolę prognozy jako instrumentu podejmowania strategicznych decyzji na różnych poziomach zarządzania państwem, tworzy warunki do sensownego ich wykorzystywania w procesach społeczno-gospodarczego rozwoju kraju i regionów.

Uwarunkowania polityczne

Wdrożenie SOOS do praktyki zarządzania środowiskowego, a raczej do stymulowania procesów rozwojowych poprzez decyzje służące rozstrzygnięciu strategicznych kwestii środowiskowych w układzie sektorowym i przestrzennym wynika z procesu dostosowania do standardów UE struktur wraz z instrumentami strategicznego programowania i planowania na poziomie krajowym oraz wojewódzkim. Równocześnie zagadnienia te muszą być rozważane w układach przestrzennych, z punktu widzenia zapewnienia ładu przestrzennego, harmonizowania struktur przestrzennych, optymalizacji polityki lokalizacyjnej i procesu podejmowania decyzji lokalizacyjnych.

Efektywność funkcjonowania SOOS zależy od gotowości struktur politycznych do włączenia do procesu decyzyjnego ocen strategii, polityk, programów i planów na różnych szczeblach decyzyjnych. To także kwestia „otwartości” struktur decyzyjnych do wdrażania zasad zrównoważonego rozwoju. Strategiczne OOS mogą stać się skutecznym instrumentem umożliwiającym podejmowanie decyzji zgodnych z celami i zasadami tego rozwoju. Wymaga to jednak zdecydowanej woli politycznej, której jak na razie nie widać. Są natomiast niekorzystne sygnały jak choćby: opóźnienia w procesie legislacyjnym, liczne niespójności

i niekonsekwencje, a nawet terminologiczne rozminięcia się w projektach ustaw skierowanych przez rząd do Sejmu (ustawa o ochronie środowiska, ustawa o postępowaniu w sprawie ocen oddziaływania na środowisko oraz o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie, ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawa o zasadach wspierania rozwoju regionalnego).

Współzależny proces planowania i programowania rozwoju na poziomie krajowym i wojewódzkim ma mieć charakter ciągły. Dlatego prognozowanie skutków środowiskowych, proponowanych bądź wdrażanych koncepcji rozwojowych nie może być aktem jednorazowym. Zwłaszcza, że niewątpliwa jest i będzie współzależność różnych dokumentów planistycznych sporządzanych na różnych poziomach decyzyjnych. Jak zatem jasno określić merytoryczny zakres ocen strategicznych? W jaki sposób wpływać na relacje pomiędzy różnego rodzaju ocenami strategicznymi?

Uwarunkowania instytucjonalne

System ocen oddziaływania na środowisko do bieżącego roku koncentrował się na inwestycjach, które ze względu na charakter planowanego przedsięwzięcia oraz warunki środowiskowe w czasie jego realizacji i funkcjonowania mogły powodować niekorzystne skutki w środowisku. Dotąd więc jedynie inwestor poddawał projekt swego zamierzenia ocenie, a organ administracji publicznej określał warunki na jakich dopuszczał możliwość realizacji takiego przedsięwzięcia. Sytuacja diametralnie zmieni się po wejściu w życie omawianej ustawy o postępowaniu w sprawie ocen... . Obok inwestorów również organy administracji rządowej i samorządowej będą musiały zabiegać o uzyskanie pozytywnej oceny swoich najważniejszych zamierzeń. Rząd, poszczególni ministrowie, wojewodowie, zarządy i marszałkowie województw starając się o akceptację fundamentalnych dokumentów, decydujących w układzie przestrzennym lub sektorowym o rozwoju kluczowych dziedzin, będą zobowiązani do przeprowadzenia procedury OOS na podstawie prognozy do stosownego dokumentu. Sejm RP i sejmiki samorządowe województw nie będą mogły rozpatrywać i nie będą mogły akceptować dokumentów o strategicznym znaczeniu dla rozwoju kraju, regionów lub działów gospodarki bez wszechstronnego rozpoznania wszystkich istotnych, środowiskowych aspektów proponowanych rozstrzygnięć, często o odległym horyzoncie czasowym i przestrzennym oraz rozległych implikacjach dla różnych dziedzin życia gospodarczego i społecznego.

Biorąc pod uwagę współzależność różnych dokumentów strategicznych oraz ich ocen (Rys.1) konieczne będzie pilne określenie zasad konsultowania zakresu problemowego

poszczególnych prognoz, aby zachować pewne podstawowe relacje między nimi, uzyskać względną ich porównywalność oraz komplementarność. Dotyczy to zarówno poziomu krajowego, jak i wojewódzkiego. Mnogość podmiotów odpowiadających za programowanie i planowanie strategiczne powoduje, że niezwykle pilne staje się określenie podstawowych wymagań stawianych prognozom opracowywanym na poziomie krajowym do koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju, do narodowej strategii rozwoju regionalnego, sektorowych i branżowych programów i polityk. Równocześnie wymienione dokumenty będą mieć ścisłe odniesienia do dokumentów opracowywanych przez samorządowe zarządy województw. Chodzi o logiczną koordynację merytoryczną prognoz, które są nie tylko dokumentami, ale na podstawie których będą przeprowadzane postępowania w sprawie ocen oddziaływania na środowisko. Rzecz w tym aby prognozy na szczeblu krajowym do odpowiednich dokumentów składały się w pewien logiczny układ, jak również aby prognozy na poziomie wojewódzkim, wykonywane do strategii regionalnej oraz planu zagospodarowania były wykonywane według ujednoliconego podejścia, umożliwiającego rozwinięcie oraz uszczegółowienie zapisów zawartych w prognozach do dokumentów rządowych i zapewniały spójność w układach terytorialnych, np. ze względu na styk jednego województwa z innymi oraz konieczność rozwiązywania problemów z tego wynikających.

Na tym tle zarysowuje się ogromny zakres zadań stojący przed Ministerstwem Środowiska, w tym Komisją ds. Ocen Oddziaływania na Środowisko. Trudność i złożoność sytuacji polega m.in. na tym, że krajowe doświadczenia w zakresie SOOS są bardziej niż mizerne. Nie ma też ośrodka, który mógłby nadać ton pracom metodycznym. A jednocześnie część dokumentów jak np. Koncepcja Polityki Przestrzennego Zagospodarowania Kraju oraz strategię rozwojowe większości województw przeszły konieczne uzgodnienia lub nawet są po stosownych uchwałach sejmików samorządowych. Trudno więc byłoby teraz wszczynać prace nad prognozami wraz z odpowiednimi procedurami. W tej sytuacji wydaje się, że najważniejszym byłoby skoncentrowanie wysiłków nad koncepcyjnym i metodycznym ukierunkowaniem prognoz do planów zagospodarowania przestrzennego województw. Prognozy te winny być sporządzane równoległe z planami według ujednoliconego podejścia, umożliwiającego nie tylko prognozowanie środowiskowych skutków planowanego rozwoju, ale również rozwiązywanie problemów stykowych, wymagających integralnego ich diagnozowania oraz podejmowania decyzji w trudnych sprawach wiążących dwa lub więcej województw. Szczególne miejsce prognoz do planów zagospodarowania przestrzennego województw wynika również z faktu, że będą one dokumentem zapewniającym koordynację rozmieszczenia przedsięwzięć celu publicznego o znaczeniu krajowym i wojewódzkim,

decydujących o funkcjonowaniu podstawowych dziedzin życia społecznego i gospodarczego.

Uwarunkowania proceduralne

Oceny strategiczne można wstępnie pogrupować na:

- prognozy sektorowych strategii, programów i polityk na poziomie krajowym i wojewódzkim;
- prognozy strategicznych dokumentów planistycznych na poziomie krajowym i wojewódzkim;
- prognozy dokumentów planistycznych na poziomie gminnym.

Każdy z wymienionych dokumentów sporządzany jest wraz z prognozą przez inny organ administracji rządowej bądź samorządowej. W przypadku każdej z prognoz postępowanie będzie przeprowadzać inny organ administracji publicznej z udziałem wszystkich zainteresowanych, bez względu czy wykażą interes prawny czy też nie. Procedowanie w sprawach SOOS wcale nie będzie łatwiejsze niż w przypadku przeciętnej inwestycji. Zwłaszcza, że pierwsze doświadczenia będą zbierane pod baczną kontrolą przedstawicieli UE monitorujących wykorzystanie funduszy przedakcesyjnych na realizację zadań zgodnych z długookresowymi celami rozwoju.

Procesy integrowania się z UE oraz korzystanie z funduszy przedakcesyjnych oraz strukturalnych wymaga szybkiego wdrożenia i sprawnego funkcjonowania systemu strategicznych ocen oddziaływania na środowisko. Wydatkowanie unijnych środków, zarówno tych przedakcesyjnych, jak i strukturalnych po akcesji rządzi się ściśle zasadami:

- zasadą programowania – środki pomocowe przyznawane są na podstawie długookresowych programów;
- zasadą koncentracji – środki kierowane są do najbardziej potrzebnych regionów, bądź na wybrane cele;
- zasadą partnerstwa – zakłada współdziałanie władz różnych szczebli (rządowej i samorządowej) oraz pomiędzy władzami krajowymi i wspólnotowymi;
- zasadą dodatkowości – środki wspólnotowe stanowią uzupełnienie nakładów ponoszonych z innych źródeł;
- zasadą pomocniczości – wyboru projektów do współfinansowania z funduszy unijnych dokonuje się na poziomie regionalnym i krajowym mających lepsze rozpoznanie od wspólnoty lokalnych potrzeb.

Uwarunkowania metodyczne

Brak krajowych oraz ograniczona liczba zagranicznych przykładów wdrażania SOOS skłaniają do zaadoptowania sprawdzonej i ugruntowanej metodyki OOS dla potrzeb ocen strategicznych. Oczywista jest jednak potrzeba jej rozwijania oraz dostosowywania do specyfiki i potrzeb prognoz do strategii, polityk, planów i programów (PPP).

Oceny oddziaływania na środowisko projektów opierają się lub powinny się opierać na systematyce postępowania, kompleksowości podejścia, interdyscyplinarności badań i ocen oraz na jawności i udziale społecznym. Te cechy, odzwierciedlane kolejno w poszczególnych etapach procedury, powinny stać się podstawą przeprowadzenia SOOS.

Ujęcie systemowe - może być zagwarantowane dzięki schematowi postępowania, który jednakże musi być na tyle elastyczny, aby umożliwić dostosowanie zadań cząstkowych do celu i potrzeb działania, czyli specyfiki konkretnej oceny. I tak kolejno powinny po sobie następować:

1. Opis strategii, polityki, programu lub planu.
2. Screening - zakwalifikowania odpowiedniego dokumentu do przeprowadzenia SOOS.
3. Sformułowanie celu PPP w odniesieniu do celów ochrony środowiska. Możliwe metody: listy sprawdzające, konsultacje ze specjalistami, ocena istniejących i planowanych standardów środowiskowych, wstępne konsultacje społeczne.
4. Scoping - ustalenie skali i zakresu procesu SOOS obejmujące:
 - Identyfikację rozwiązań wariantowych, które spełniają cele ochrony środowiska oraz zapewniają spełnienie celu i potrzeby PPP;
 - Identyfikację głównych zagrożeń środowiskowych wynikających z realizacji/zaniechania PPP i przełożenie ich na skutki społeczne/gospodarcze/przestrzenne;
 - Identyfikację informacji na temat istniejącej bazy danych środowiskowych;
 - Określenie stopnia szczegółowości przyszłych badań pod kątem efektywności wykorzystania nowych informacji dla potrzeb oceny strategicznej PPP; określenie tych aspektów środowiskowych, dla których należy bezwzględnie zebrać informacje konieczne do prognozowania wpływów. Określenie luk w informacjach i potencjalnej niepewności prognozowania;
 - Określenie zalecanych metod, które mogą być skutecznie i efektywnie zastosowane przy kolejnych etapach procedury SOOS; określenie niezbędnych środków (finansowych, organizacyjnych, ludzkich) oraz czasu trwania procedury;

- Identyfikację i włączenie w proces zainteresowanych stron (instytucje, organizacje, organy administracji rządowej i samorządowej, organizacje społeczne...), które mogą skutecznie pomóc w przeprowadzaniu strategicznej oceny, zgodnie z ideą rozwoju zrównoważonego).
5. Analizy stanu istniejącego środowiska, który może podlegać negatywnym wpływom wynikającym z wdrożenia PPP. Identyfikacja i opis obszarów/zasobów/gatunków zagrożonych. Zalecane metody: wykorzystanie istniejącej bazy danych oraz określenie jej zawartości i dostępności (m.in. dane z monitoringu, GIS, zdjęcia lotnicze, mapy, plany inwentaryzacji, analizy, studia); badania uzupełniające i inne.
 6. Prognoza i ocena głównych oddziaływań powodowanych wdrożeniem PPP na poszczególne elementy środowiska, ekosystemy, krajobraz i dziedzictwo kulturowe. Określenie zgodności ze standardami środowiskowymi. Identyfikacja wpływów nieodwracalnych, długoterminowych, o dużym zasięgu przestrzennym, skumulowanych, wtórnych. Określenie niepewności prognozowania. Zalecane metody prognostyczne: techniki prognozowania dla poszczególnych elementów środowiska (modelowanie matematyczne, fizyczne, przez analogię, eksperckie; metody porównawcze: listy sprawdzające, matryce; konsultacje społeczne i inne.
 7. Ocena porównawcza wariantów PPP pod kątem wielkości i znaczenia potencjalnych oddziaływań na środowisko na tle skutków politycznych, społecznych i ekonomicznych. Zalecane metody: matryce, technika Delficka, analizy korzyści/strat, porównania z normami i inne.
 8. Określenie działań i środków minimalizujących negatywne oddziaływania środowiskowe. Odniesienie do aspektów ekonomicznych i społecznych.
 9. Zintegrowanie wniosków SOOS z ogólną oceną SOOS.
 10. Sporządzenie raportu SOOS (czytelność, kompleksowość), publiczny przegląd (zastosowanie specyficznych metod konsultacyjnych aby otrzymać reprezentatywne i rzetelne oceny raportu, jego adekwatności oraz zawartości merytorycznej, a zwłaszcza znaczenia skutków środowiskowych). Uzupełnienia.
 11. Decyzja dotycząca PPP.
 12. Wdrożenie PPP.
 13. Monitoring skutków środowiskowych powstałych w wyniku PPP.

Kompleksowość podejścia przy wykonaniu SOOS powinna polegać m.in. na:

- procedurze postępowania (etapy);
- traktowaniu środowiska jako złożonego systemu przyrodniczego;
- rozważeniu wszystkich elementów środowiska i wyborze najważniejszych;

- rozważeniu wszystkich potencjalnych wpływów, określeniu ich znaczenia i wyborze najważniejszych;
- rozważeniu wszystkich racjonalnych wariantów;
- wybraniu wariantu preferowanego.

Podstawowym problemem przy wdrażaniu SOOS jest stworzenie narzędzia, umożliwiającego przeprowadzenie PPP, a więc opracowanie zestawu metod do zastosowania w SOOS. Można przyjąć, że dzielą się one na dwie grupy:

- metody stosowane w OOS projektów, zaadoptowane dla potrzeb SOOS (do identyfikacji wpływów: listy sprawdzające, sieci przyczynowo-skutkowe, matryce; do porównań wariantów: metody porównawcze, listy rankingowe, metoda Delficka, „burza mózgów”; do prognozowania wielkości wpływów: modelowanie matematyczne, fizyczne, laboratoryjne, prognozowanie przez analogie; do prezentacji wyników: różnego rodzaju metody graficzne, rysunki, tabele, zestawienia, schematy i wiele innych);
- metody stosowane w innych niż ochrona środowiska sektorach: w polityce, planowaniu (np. analizy scenariuszowe, analizy symulacyjne, GIS, techniki wejście-wyjście, modelowanie systemowe, analizy wielokryterialne, analizy strat i zysków, analizy ryzyka).

Brak doświadczeń oraz duża niepewność we wprowadzaniu SOOS sprawiają, że na obecnym, początkowym etapie najważniejsze są działania idące w kierunku podnoszenia świadomości na temat SOOS oraz zintegrowania SOOS z obowiązującymi procedurami planistycznymi, decyzyjnymi i politycznymi oraz z systemem OOS dla przedsięwzięć. Zwłaszcza należy znaleźć odpowiedź na pytanie: jak powinna wyglądać współzależność SOOS różnych dokumentów rządowych i wojewódzkich oraz ich relacje z OOS przedsięwzięć? Jak uwarunkowania środowiskowe, społeczne, ekonomiczne i polityczne powinny wpływać na tworzenie PPP i na wzajemne relacje? Jak zastosować SOOS w tworzeniu różnych polityki? W którym momencie zachować poufność informacji, a w którym poddać je publicznemu osądowi? Jakie formy społecznych konsultacji wprowadzić do SOOS? Czy ustalać zasady i formę sporządzania raportu? Jak monitorować faktyczne skutki podjętych decyzji?

Wydaje się, że dobrym rozwiązaniem jest podjęcie studiów pilotowych, które umożliwiłyby adaptację i wdrożenie w praktyce metod i pomysłów wykorzystywanych w innych dziedzinach, ich weryfikację oraz ciągłe udoskonalanie.

Zamiast podsumowania

Rozszerzenie krajowego systemu OOS na dokumenty o fundamentalnym znaczeniu dla rozwoju kraju i regionów wymaga pilnego podjęcia szeregu działań koordynacyjnych, uwzględniających stan zaawansowania poszczególnych dokumentów programowych i planistycznych. Potrzebne jest też rozwinięcie pilotowych studiów dotyczących wybranych rodzajów SOOS.

Dr inż. arch. Aleksandra Sas-Bojarska,

Katedra Rozwoju Miasta,

Politechnika Gdańska

Dr inż. Andrzej Tyszecki,

EKO-KONSULT Gdańsk