
ALERT WODNY

4

gap.



open
eyes
economy
summit

prof. dr hab. Janusz Zaleski
dr Paweł Chudziński
dr hab. Anna Januchta-Szostak
prof. dr hab. Zbigniew Kundzewicz
Krzysztof Kutek
Roman Konieczny
prof. dr hab. Elżbieta Nachlik

Gospodarka wodna w strategicznych dokumentach programujących rozwój

Gospodarka wodna jest obecna w dokumentach strategicznych, przygotowywanych przez podmioty administracji rządowej i samorządowej. Dotyczy to zarówno strategii rozwoju kraju, Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, strategii sektorowych, strategii rozwoju województw, planów zagospodarowania przestrzennego województw, gminnych studiów uwarunkowań i kierunków przestrzennych, strategii rozwoju gmin oraz innych dokumentów na poziomie krajowym i regionalnym. Zawarte w tych dokumentach zapisy tematykę gospodarki wodnej podejmuje w szerszym aspekcie, rozwoju społeczno-ekonomicznego lub przestrzennego, ewentualnie z punktu widzenia danego sektora, którego dokument strategiczny dotyczy. Celem alertu jest dokonanie analizy istniejącego stanu, tzn. miejsca i znaczenia gospodarki wodnej w tych dokumentach, a także zwrócenie uwagi na sytuacje wymagające zmiany.

Rozproszenie problematyki gospodarki wodnej w strategicznych dokumentach rozwojowych

Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju zdefiniowała podstawowe dokumenty planistyczne, które mają wyznaczać rozwój kraju, określając ich niezbędną zawartość oraz procedurę ich uchwalania i wdrażania. W efekcie system podstawowych dokumentów strategicznych tworzą: długookresowa strategia rozwoju kraju, średniookresowa strategia rozwoju oraz inne strategie rozwoju odnoszące się do sektorów, dziedzin, regionów lub rozwoju przestrzennego, w tym obszarów metropolitalnych i obszarów funkcjonalnych. Uzupełniającym dokumentem strategicznym jest krajowa polityka miejska,

a elementami wykonawczymi są programy rozwoju, operacyjne (w ramach polityki spójności) oraz wieloletnie programy w rozumieniu ustawy o finansach publicznych. Przykładem tych ostatnich był „Program dla Odry 2006” uchwalony przez Sejm i realizowany w latach 2001 – 2014 oraz przyjęty przez rząd „Program ochrony przed powodzią w dorzeczu górnej Wisły” realizowany w latach 2011-2014, a także Krajowy Program Oczyszczania Ścieków Komunalnych (KPOŚK), który wraz jego aktualizacjami jest realizowany od 2005 roku do chwili obecnej. Ustanowiono również wieloletni program rządowy dla dokończenia trwającej od 30 lat budowy zbiornika Świnna Poręba. Jeśli chodzi o programy działań, to sytuacja gospodarki wodnej wyglądać może całkiem nieźle, natomiast trzeba mieć na uwadze, że nie były one wynikiem realizacji wcześniej opracowanych i przyjętych strategii rozwoju dla gospodarki wodnej, a działaniami reaktywnymi na sytuacje kryzysowe – odpowiednio: powódź 1997 roku w dorzeczu Odry, powódź 2010 w dorzeczu górnej Wisły, trwającą 30 lat budowę zbiornika Świnna Poręba. Jedynym nieco odmiennym przypadkiem był KPOŚK, który został wymuszony przez działania związane z przystąpieniem Polski do UE. Podobnie jest z obecnie przygotowanym naprędce projektem Programu przeciwdziałania skutkom suszy, który znalazł się w agendzie działań administracji wodnej w reakcji na suszę ostatniego okresu. Na poziomie dokumentów strategicznych sytuacja gospodarki wodnej nie znajdowała i w dalszym ciągu nie znajduje należytego miejsca oraz dostrzeżenia problemów i wieloletnich zaniedbań.

W przypadku obecnie obowiązującej „Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju. Polska 2030. Trzecia Fala Nowoczesności” (DSRK), przyjętej uchwałą Rady Ministrów z 5 lutego 2013 roku, tematyka gospodarki wodnej nie znajduje praktycznie żadnego bezpośredniego odzwierciedlenia. Pośrednio jest obecna poprzez „potrzebę zapewnienia obywatelom bezpieczeństwa w przypadku nagłych zjawisk przyrodniczych czy zmian klimatycznych” oraz uwzględniona domyślenie w celu strategicznym „bezpieczeństwo energetyczne i środowisko”.

Drugi pod względem perspektywy czasowej dokument – Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju – Strategia na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.), tzw. SOR, został przyjęty przez Radę Ministrów 14 lutego 2017

roku. Można zauważyć, że w wyzwaniach stojących przed Polską i światem w dłuższym horyzoncie czasowym wymieniane są ograniczone zasoby wody i surowców w kontekście bezpieczeństwa oraz jakości życia, lecz nacisk jest położony na sprawy surowcowe jako wyzwanie do poszukiwania nowych rozwiązań technologicznych zmniejszających zapotrzebowanie. W części planistycznej dokumentu problematyka gospodarki wodnej jest rozdrobniona i występuje w trzech obszarach: transport, energia i środowisko naturalne w ramach różnych kierunków interwencji wraz z wymienionymi projektami strategicznymi przewidzianymi do realizacji do roku 2020: rozwój sektora żeglugi śródlądowej, budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską, zwiększenie wykorzystania potencjału hydroenergetycznego i woda dla rolnictwa. W ramach kierunku interwencji – zwiększenie dyspozycyjnych zasobów wodnych i osiągnięcie wysokiej jakości wód – wymienione są działania dotyczące gospodarki wodnej, które wydają się być bardziej zlepkim realizowanych (np. KPOŚK) i zamierzonych przedsięwzięć (np. proekologiczne zarządzanie lokalnymi zasobami wodnymi) niż elementami wdrożeniowymi przemysłnej strategii gospodarki wodnej uwzględniającej możliwość wystąpienia konfliktów zarówno między użytkowaniem wody jako nieodnawialnego i niezbędnego do życia surowca, jak i użytkownikami wód. Naturalnie występujące konflikty w gospodarce wodnej zostały całkowicie pominięte w Strategii poprzez ich ukrycie w działaniach i projektach strategicznych zapisanych w różnych obszarach interwencji.

Dodatkowo należy zauważyć, że w ramach uprządkowania zasad prowadzenia polityki rozwoju po roku 2013 i ograniczenia listy 9 najważniejszych strategii rozwoju odpowiadających na wyzwania rozwojowe nakreślone w długookresowej strategii rozwoju kraju, jako służącej realizacji celów średniookresowej strategii rozwoju kraju nie znaleziono miejsca dla strategii dotyczącej gospodarki wodnej pomimo jej wyzwań i problemów, a także horyzontalnego charakteru, skazując ponownie na jej ujęcie w dwóch odrębnych strategiach: strategii rozwoju transportu oraz strategii Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko. W tym ostatnim przypadku Rada Ministrów uchwałą z dnia 6 września 2019 roku przyjęła „Politykę ekologiczną państwa 2030 – strategię rozwoju w obszarze środowiska i gospodarki wodnej”, która jest dokumentem dotyczącym gospodarki wodnej przedmiotowo – jako

obszaru działania polityki ekologicznej, a nie podmiotowo. Tym samym nie ma cech zintegrowanej strategii dla gospodarki wodnej obejmującej wszystkie aspekty korzystania z wód.

W efekcie, gospodarka wodna nie posiada własnej strategii rozwoju, która we właściwy sposób, akceptowany przez opinię publiczną optymalizowałaby różne i często konfliktowe korzystanie z zasobów wodnych, a także nie znajduje potrzebnego zintegrowanego podejścia w dokumentach strategicznych wyznaczających rozwój kraju w średnim i długim okresie.

W tym kontekście wydaje się zasadne pilne podjęcie prac nad przygotowaniem strategii gospodarki wodnej w układzie partycypacyjnym, tzn. z udziałem środowisk eksperckich, akademickich, użytkowników wód, jak i organizacji społecznych, z zastosowaniem metod powstawania krajowych dokumentów strategicznych, czyli bez zlecenia przygotowania projektu dokumentu na zewnątrz.

Drugim niezbędnym kierunkiem działań jest właściwe uwzględnienie problemów i wyzwań gospodarki wodnej w obecnie prowadzonych pracach nad aktualizacją długookresowej strategii rozwoju kraju oraz przy najbliższej aktualizacji średniookresowej strategii rozwoju kraju.

Ważne jest, by strategiczne dokumenty rozwojowe uznawały potrzebę zintegrowanej strategii zarządzania gospodarką wodną, w myśl Ramowej Dyrektywy Wodnej Unii Europejskiej. Zintegrowana gospodarka wodna wymaga łącznego traktowania zasobów powierzchniowych i podziemnych, ilości i jakości wód, a także możliwości ich recyklingu oraz dbałości o jakość środowiska i zwiększanie jego odporności na stres wywołany zjawiskami ekstremalnymi. Konieczne jest rozszerzenie instytucji odpowiedzialnych za gospodarowanie wodami poza tradycyjnie rozumiane władztwo wodne. Kluczowymi partnerami są samorządy, planiści, rolnicy, leśnicy, energetycy i społeczeństwo obywatelskie.

Pogłębieniem zintegrowanego podejścia powinno być połączenie w jednym dokumencie planistycznym, a następnie realizacyjnym, zarządzania ryzykiem powodzi i suszy, dla których wspólnym ogniwem jest poszukiwanie możliwości zwiększenia retencji.

Dla zapobiegania powodziom optymalnym rozwiązaniem jest tzw. retencja „sucha”, czyli obszary zielone służące do zatrzymania nadmiaru spływającej wody, np. poldery. Do redukcji ryzyka suszy pożądana jest retencja „mokra”, a więc zgromadzenie w sprzyjających temu lokalizacjach zasobów wody do wykorzystania w okresie jej niedoboru. W większości przypadków są to te same lokalizacje, a więc tylko zintegrowane podejście do rozwiązania zagrożeń powodziąmi i suszami może prowadzić do właściwych rozwiązań. Powiązania między zagrożeniem suszą i powodzią są szczególnie bliskie w obszarach dolin rzecznych, gdyż wystąpienie bardzo intensywnego opadu przerywającego długotrwałą suszę sprzyja przyspieszeniu spływu wód opadowych ze względu na bardzo ograniczone możliwości infiltracji do wysuszonej gleby, a to zwiększa zagrożenie powodzią.

Pozytywne efekty planistyczne wdrażania dyrektyw UE oraz zagadnienia wymagające rozwiązania

Należy mieć również na uwadze, że równoległe do krajowych dokumentów strategicznych związanych z prowadzeniem polityki rozwoju w gospodarce wodnej obowiązuje opracowanie dokumentów wymaganych dla implementacji dyrektyw Unii Europejskiej, a w szczególności Ramowej Dyrektywy Wodnej (RDW - 2000/60/WE) i Dyrektywy Powodziowej (DP - 2007/60/WE), a także tzw. Dyrektywy azotanowej (DA - 91/676/EWG) i Dyrektywy Ściekowej (DŚ - 91/271/EWG). W efekcie tych wymagań w terminach określonych tymi dyrektywami, należy przygotować krajowe dokumenty planistyczne, które są wypełnieniem zobowiązań wynikających z dyrektyw. W efekcie w cyklach planistycznych powstają odpowiednio Plany Gospodarowania Wodami w Dorzeczach (PGW), Plany Zarządzania Ryzykiem Powodziowym w dorzeczach (PZRP), Program działań mających na celu zmniejszenie zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobieganie dalszemu zanieczyszczeniu, a także Krajowy Program Oczyszczania Ścieków Komunalnych i jego aktualizacje (obecnie szósta).

Jednak dokumenty te nie mogą zastąpić zintegrowanej strategii gospodarki wodnej. Ich istnienie, wraz z planami działań krajowych w obszarze hydroenergetyki, transportu śródlądowego, przeciwdziałania suszy oraz ochrony środowiska wodnego i przyrody wymusza wręcz stworzenie strategii gospodarki wodnej jako dokumentu integrującego wszystkie inne dokumenty planistyczne i programy.

Tryb przygotowania w Polsce planów gospodarowania wodami i planów zarządzania ryzykiem powodziowym pomija strategiczne dokumenty rozwojowe z poziomu krajowego, wojewódzkiego, lokalnego oraz zawarte w nich diagnozy. Tryb planowania w gospodarce wodnej ma bowiem w Polsce charakter głównie ekspercki, w minimalnym stopniu lub wcale nie jest oparty o uzgodnienia i partycypację podmiotów, do których kompetencji należą działania z zakresu planowania przestrzennego, czy strategii rozwoju. Posługujemy się w Polsce pojęciem udziału społecznego, traktując go raczej jako formalny wymóg, a nie sposób na dostęp do informacji i koordynację z innymi obszarami aktywności.

Traci się w ten sposób bezpowrotnie szansę na synergię, jaką daje współpraca podmiotów o różnych kompetencjach i doświadczeniach. Jednocześnie zarówno w planach gospodarowania wodami, jak i planach zarządzania ryzykiem powodziowym pojawiają się zapisy zobowiązujące samorządy różnych szczebli, czy właścicieli nieruchomości do określonych działań. Jednak fakt, że nie są one z nimi uzgodnione powoduje, że plany te, by zyskać mechanizm prawny gwarantujący ich wdrożenie muszą mieć postać ustawy.

Na tym tle pojawia się pierwsze zagadnienie wymagające pilnego rozwiązania. W praktyce, zobowiązania wynikające z ustawowych zapisów planów wodnych nie są przestrzegane, ponieważ:

- Zapisy ustawy prawo wodne w tym zakresie są ogólne z natury rzeczy, a rozporządzenia szczegółowe, jak na przykład dotyczące uwzględnienia ustaleń PZRP w planowaniu przestrzennym (rozporządzenie w sprawie zakresu wymagań oraz warunków dla planowanej zabudowy

oraz planowanego zagospodarowania terenów położonych na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, Dz.U. 2019, poz. 244), dotyczą detali lub ogólnych wskazań, które można interpretować w dowolny sposób. Ponadto, zapisy ustawowe prawa wodnego uległy zmianie w 2018 roku, w zakresie siły takiego zobowiązania;

- Terminy opracowania i weryfikacji większości dokumentów planistycznych, począwszy od KPZK 2030, poprzez wojewódzkie plany zagospodarowania przestrzennego a skończywszy na studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz planach miejscowych, nie odpowiadają terminom ustaleń planów gospodarowania wodami, a przede wszystkim planów zarządzania ryzykiem powodziowym (obowiązują od 2015 roku). Obowiązujące dokumenty planistyczne gospodarki przestrzennej, były opracowywane od 2003 roku, a ich weryfikacja następowała w różnych terminach, zaś plany miejscowe opracowane przed 2015 rokiem mają moc prawa stanowiącego.

To duży problem zważywszy, że wymagania w zakresie zakresu i szczegółowości PZRP ulegają zmianie w obecnym cyklu przygotowywania tych dokumentów na lata 2022-2027.

W tej sytuacji, istnieją formalne przeszkody, aby zdecydowanie podnieść poziom synergii dokumentów planistycznych gospodarki wodnej i gospodarki przestrzennej. To zagadnienie wymaga oceny i podjęcia działań formalnych oraz prawnych dla przyspieszenia procesu synergii, ale także przyjęcia rozwiązań w okresie przejściowym.

Drugim zagadnieniem wymagającym interwencji i rozwiązania, są defekty jakimi obarczone są opublikowane i obowiązujące plany w gospodarce wodnej (PGW, PZRP). Plany te bowiem są obarczone podstawowymi defektami:

- mają rozbudowaną część ogólną, która w żaden sposób nie jest powiązana - poprzez sformułowanie i ocenę efektów regionalnych (ponadlokalnych), z wielką liczbą detalicznych i oderwanych od siebie rozwiązań na długości jednego

odcinka, np. kilka kilometrów rzeki, które wyspecyfikowano na kilkuset stronach w każdym dorzeczu;

- co do efektów działań, dotyczą one liczby rozwiązań, dokumentów oraz obiektów, a także sumarycznej retencji liczonej w mln m³, co nie sprzyja ich rozumieniu w odniesieniu do lokalizacji i efektów w rozwiązywaniu problemów regionalnych i lokalnych;
- plany nie zawierają objaśnienia, które umożliwiłoby zrozumienie podstawowej polityki, jaka jest realizowana przez te plany, co jest niezbędne dla ich wdrożenia przez jednostki niezależne od administracji państwowej; dzieje się tak pomimo tego, że część planów obligatoryjnie zawiera rozdział zatytułowany „Streszczenie w języku niespecjalistycznym”.

Nie ma sposobu przeniesienia tych informacji i ich wykorzystania w planowaniu przestrzennym na żadnym poziomie, oprócz zasięgu zalewów powodziowych z map zagrożenia powodziowego i innych granic, np. zbiorników wód podziemnych.

Kolejne zagadnienie wymagające pilnego rozwiązania, dotyczy procedury przygotowania dokumentów planistycznych gospodarki wodnej. W procesie ich tworzenia zasadne jest rozdzielenie fazy tworzenia metodyki ich przygotowania od ich realizacji z wykorzystaniem tej metodyki. Sama metodyka powinna być przed jej implementacją gruntownie przedyskutowana zarówno ze środowiskiem eksperckim, jak i interesariuszami, aby uniknąć sytuacji kwestionowania metodyki przez interesariuszy i środowiska profesjonalne w momencie przedstawienia wyników zastosowania tej metodyki, jak to miało miejsce przy tworzeniu map zagrożenia i ryzyka powodziowego. W efekcie takie podejście utrudnia osiągnięcie konsensusu w zakresie harmonizacji dokumentów strategicznych gospodarki wodnej z planami interesariuszy publicznych.

Podsumowując, należy stwierdzić, że wdrażanie dyrektyw UE dotyczących wody, z uwzględnieniem innych dyrektyw związanych z ochroną środowiska i krajobrazu ma pozytywny wpływ na kształtowanie się holistycznego podejścia do gospodarowania wodami w Polsce.

Nie zmienia to jednak oczekiwania, że potrzebna jest Narodowa Strategia Gospodarowania Wodami, która obejmie swoim zakresem i zintegruje planowane działania we wszystkich obszarach dotyczących gospodarki wodnej, przy jednoczesnym rozwiązaniu przedstawionych zagadnień wymagających pilnej interwencji.

Alert Wodny to inicjatywa think tanku Open Eyes Economy oraz Kolegium Gospodarki i Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.

Wszystkie alerty eksperckie dostępne są na: www.oees.pl/dobrzewiedziec