

Katarzyna Dośpiał-Borysiak

POLSKA POLITYKA KLIMATYCZNA – ANALIZA CZYNNIKÓW POLITYCZNYCH, SPOŁECZNYCH I EKONOMICZNYCH

Słowa kluczowe:

polityka a klimat, dylematy państwa, polityka klimatyczna Polski

Polityka klimatyczna może stać się jednym z największych wyzwań dla współczesnego państwa. Nie jest już wyłącznie działaniem na rzecz walki o stan środowiska, ale kompleksową strategią angażującą wszystkie sektory gospodarki, wymagającą znacznych wysiłków administracyjnych, ale przede wszystkim wiążącą się z określonymi kosztami politycznymi. Główne wyzwanie tkwi w naturze samego problemu. Walka z globalnym ociepleniem różni się bowiem od klasycznych problemów narodowych polityk publicznych czy polityki międzynarodowej, swoją skalą, środkami zaradczymi i konsekwencjami dla gospodarki.

Atmosfera jest klasycznym globalnym dobrem publicznym – zarówno emisje gazów cieplarnianych, jak i ich redukcja, w jednym kraju wpływają na całą planetę. Zarazem występuje znaczna niepewność co do czasu, zasięgu i wpływu zmian klimatu, które nierówno oddziałują na regiony i państwa. Dla realnego efektu, czyli zatrzymania wzrostu temperatury na poziomie niezagrażającym całemu ekosystemowi, w tym człowiekowi, niezbędne jest podjęcie szeregu równoległych działań na szczeblu globalnym, lokalnym i indywidualnym. Rodzi to dla państwa wiele różnorodnych wyzwań, jednak najważniejsze z nich mają wymiar polityczny. Badania naukowe, pomimo pojawiających się głosów sceptyków, są już od wielu lat ugruntowane (m.in. dzięki pracy Międzyrządowego Zespołu ds. zmian klimatu¹),

¹ Ostatni raport Zespołu opublikowany w 2007 r. powstał na bazie badań 600 autorów z 40 krajów i był recenzowany przez 620 ekspertów, *Climate Change 2007: Synthesis Report*, IPCC, http://www.ipcc.ch/publications_and_data/publications_ipcc_fourth_assessment_report_synthesis_report.htm, 20.09.2013.

a środki służące zmniejszeniu emisji bez znacznych kosztów ekonomicznych znane (tzw. Raport Sterna)². Obecne rządy nie są skłonne do zdecydowanych działań, ponieważ, szczególnie w dobie kryzysu, obawiają się braku akceptacji społecznej. Te najbardziej zdeterminowane wybierają miękkie środki w postaci promowania mechanizmów rynkowych, jak np. podatki, czy nowych technologii, jednak bez reformowania całej gospodarki. Główną polityczną strategią jest wdrażanie środków dotyczących różnych źródeł emisji bez antagonizowania środowisk biznesowych i opinii publicznej³. Niniejszy artykuł stanowi próbę analizy politycznego wymiaru zmian klimatycznych, z którym muszą zmierzyć się współczesne państwa, oraz czynników politycznych, społecznych i ekonomicznych determinujących polskie stanowisko w obszarze polityki klimatycznej.

Zmiany klimatu jako problem polityczny

Postawa wobec walki z globalnymi zmianami klimatu jest w znacznej mierze uwarunkowana wewnętrznymi czynnikami natury politycznej⁴. W systemie politycznym dochodzi bowiem do ciągłej konkurencji o pozycję i władzę, a trwanie danego rządu zależy od sprostania wymaganiom i oczekiwaniom określonych uczestników. To analiza tych czynników prowadzi konkretnych polityków do podjęcia decyzji o tym, czy i w jakim zakresie podjąć działania na rzecz przejścia do modelu niskoemisyjnego, czy podążać drogą według priorytetów nieuwzględniających czynników klimatycznych (tzw. *business as usual*), czy też przyjmować cele wprost prowadzące do zwiększenia emisji. Brak zachowania ciągłości w kwestii wybranych celów przez kolejne ugrupowania rządzące udowadnia, że ta sama rzeczywistość ekonomiczno-społeczna może być krańcowo różnie interpretowana. Świat przekonał

² N. Stern, *Stern Review: The Economics of Climate Change*, http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+/http://www.hm-reasury.gov.uk/media/4/3/Executive_Summary.pdf, 19.09.2013.

³ H. Compston, *Introduction: political strategies for climate policy*, "Environmental Politics", Vol. 18, No. 5, September 2009, s. 659-669.

⁴ Przyznają to nawet niektórzy politycy, jak Herman Scheer (1944-2010), niemiecki socjaldemokrata przewodniczący Światowej Rady na rzecz źródeł odnawialnych. Zob. H. Scheer, *The Energy Imperative: 100 Percent Renewable Now*, Routledge 2011.

się o tej regule, kiedy w Stanach Zjednoczonych po ośmiu latach promocji polityki klimatycznej przez tandem Bill Clinton – Al Gore (1993-2001) władzę przejął George Bush junior, który podważył konieczność walki z globalnym ociepleniem, powodując nie tylko regres w działaniach proklimatycznych w kraju, ale również utrudniając postęp negocjacji międzynarodowych.

Zmiany klimatu są więc kwestią polityczną. Państwo, czy raczej konkretny rząd, podejmuje jednak wiele problemów natury politycznej, dlaczego zatem ten miałby okazać się o wiele trudniejszy i bardziej wymagający? Otóż dyskusja, a w dalszej konsekwencji konkretne kroki w ramach polityki klimatycznej to zadania przewyższające swoją złożonością wiele dotychczasowych polityk sektorowych.

Przede wszystkim zasadniczym wyzwaniem staje się zdefiniowanie problemu i przekonanie społeczeństwa do konieczności podjęcia konkretnych kroków. Globalne zmiany klimatu są bowiem przytłaczające i egzystencjonalne, ale również nieuchwytnie i odległe. Dla wielu obywateli nie jest jasne, dlaczego już teraz istnieje pilna konieczność radykalnych działań, jeżeli symptomy kryzysu są niewidoczne. Szczególnie społeczeństwa przechodzące proces transformacji gospodarczej i te niedotknięte w sposób radykalny zmianami klimatu mogą stawiać politykom pytania dotyczące uzasadnienia polityki klimatycznej. Rząd zobligowany jest do wykorzystania swojego potencjału instytucjonalnego i informacyjnego do dialogu społecznego i następnie umieszczenia problemu w agendzie politycznej, która stanowi odzwierciedlenie trzech elementów: nastrojów narodowych, stanowiska, zorganizowanych sił politycznych i płynności administracyjnej i legislacyjnej.

Ponadto, rząd musi udźwignąć zdecydowanie większy ciężar wynikający z faktu, że zmiany klimatu są typowym politycznym problemem długookresowym: trwają w trakcie więcej niż jednej generacji, związane są ze znaczną niepewnością i rodzą poważne konsekwencje dla dóbr publicznych⁵. Pojawia się typowa rozbieżność czasowa pomiędzy nakładami, zarówno na zmniejszenie antropomorficznej emisji, jak

⁵ J. Hovi, D. F. Sprinz, A. Underdal, *Implementing Long-Term Climate Policy: Time Inconsistency, Domestic Politics, International Anarchy*, "Global Environmental Politics", Volume 9, Number 3, August 2009, s. 20.

i adaptację do zmian, które muszą ponieść obecne rządy, a zyskami, które są niepewne, rozproszone i prospektywne. Tymczasem logika podpowiada, że najwięcej korzyści przynoszą działania bieżące o czytelnych kosztach i widocznych rezultatach. Dodatkowo cykliczność rządów wynikająca z kalendarza wyborczego również nie jest zachętą do podejmowania społecznie i ekonomicznie trudnych decyzji. Stefan Kozłowski twierdzi wręcz, że system demokracji parlamentarnej jest niekorzystny dla ekorozwoju ze względu na krótkotrwałość i cykliczność władzy politycznej, które uniemożliwiają budowanie trwałych strategii⁶.

Nie każdy rząd dysponuje również potencjałem, zarówno materialnym, jak i ideologicznym, do walki o dobro publiczne globalne w swej naturze. Już w 1968 r. Garrett Hardin zauważył, iż w przypadku oceanów czy powietrza mamy do czynienia z typową „tragedią dóbr wspólnych”, czyli sytuacją, w której ogólna dostępność jakiegoś zasobu prowadzi do jego wyniszczenia⁷. Działania jednostronne określonego rządu, jak w przypadku klasycznych dóbr publicznych, nigdy nie będą wystarczające. Zanieczyszczenia w jednym państwie mogą mieć wpływ na klimat w innych państwach oddalonych o tysiące kilometrów, które w ogóle nie emitują CO₂. Państwo może wybrać w tej sytuacji strategię kooperacyjną i szukać form współpracy i kompromisu. Może też preferować jednostkowy i czasowy zysk. Jak napisał ekonomista Mancur Olson w książce „The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups”,⁸ będący w grupie racjonalni ludzie, mając na uwadze swój własny interes, nie będą współpracować, chyba że grupa będzie nieliczna lub będzie istniał rodzaj przymusu. Pojawi się efekt gapowicza, czyli wykorzystywanie przez dany podmiot rezultatów współpracy bez własnego zaangażowania, co negatywnie wpłynie na dane dobro.

W tej sytuacji państwo musi podjąć decyzję o tym, czy rozwijać międzynarodowe działania na rzecz walki z globalnym ociepleniem. Ramy współpracy są już określone przez Konwencję Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian

⁶ S. Kozłowski, *Ekorozwój. Wyzwanie XXI wieku*, Warszawa 2000, s. 77-78.

⁷ G. Hardin, *Tragedy of Commons*, „Science”, Vol. 162, 1968, s. 1243-1248.

⁸ M. Olson, *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard University Press 1965.

klimatu (ang.: United Nations Framework Convention on Climate Change – UNFCCC) sporządzoną w Nowym Jorku 16 maja 1992 r.⁹. Konwencja wprowadza zasadę „wspólnej, ale zróżnicowanej odpowiedzialności”. Tym samym kraje rozwinięte przyjęły na siebie większe ciężary, takie jak: stabilizacja emisji oraz pomoc techniczna dla państw rozwijających się. W 1997 r. w tzw. Protokole z Kioto ustalenia te przyjęły formę konkretnych zobowiązań redukcji ogólnej emisji gazów powodujących efekt cieplarniany o 5,2% w porównaniu do roku 1990 w okresie 2008-2012 przez państwa załącznika I (państwa rozwijające się i transformujące gospodarkę). Ich obciążenia zostały zróżnicowane i dla UE wyniosły -8%, dla Rosji 0%, a dla Australii i Islandii nawet +8, +10%. Dla państw Europy Środkowej i Wschodniej, które nie należały wówczas do Unii, wyznaczono indywidualne cele, np. dla Polski -6%¹⁰. Protokół wszedł w życie dopiero w 2005 r. po ratyfikacji przez rosyjską Dumę. Poza nim pozostały natomiast Stany Zjednoczone, drugi po Chinach, czołowy emitent CO₂.

Żywiłowy rozwój krajów rozwijających się, takich jak Chiny czy Indie, postawił pod znakiem zapytania skuteczność takich ram zarządzania polityką klimatyczną. Sprzyjały one bowiem przenoszeniu energochłonnej i wysokoemisyjnej produkcji do Afryki czy Azji. Konferencja Stron w Kopenhadze w 2009 r. miała wypracować nowy traktat, jednak zakończyła się zupełnym fiaskiem. Społeczność międzynarodowa utknęła w martwym punkcie inercji i wzajemnych oskarżeniach. Stany Zjednoczone deklarowały chęć przystąpienia do nowego porozumienia pod warunkiem jego uniwersalnego charakteru, tzn. objęcia nim również państw rozwijających się. Te ostatnie nie stanowiły homogenicznej grupy występującej ze wspólnymi propozycjami. Chiny czy Indie dążyły do zapewnienia warunków do dalszego swobodnego rozwoju ich gospodarek, natomiast małe państwa Pacyfiku oczekiwały głównie pomocy w adaptacji do zmian. Pojawiła się natomiast wspólna argumentacja państw Południa obarczająca moralną winą za zmiany klimatu uprzemysłowioną Północ. Międzynarodowy reżim zmian klimatu rozwija się więc niezwykle wolno.

⁹ Ramowa Konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzona w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 r., Dz. U. 1996 nr 53, poz. 238.

¹⁰ Protokół z Kioto do Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzony w Kioto dnia 11 grudnia 1997 r., Dz.U. 2005 nr 203 poz. 1684.

Czołowe gospodarki świata jak Chiny, Indie czy USA nie są obciążone kosztami emisji gazów cieplarnianych, państwa rozwijające i rozwinięte nie mogą znaleźć kompromisu, a część państw, jak Kanada, wręcz zawiesza realizację swoich obciążeń.

Znaczna niepewność co do kierunku rozwoju nowego modelu współpracy stwarza dla poszczególnych rządów dodatkowe wyzwanie. Stanowisko państw podczas negocjacji klimatycznych jest określone bowiem przede wszystkim przez zależność pomiędzy szczeblem narodowym i międzynarodowym. Na poziomie narodowym grupy interesu naciskają na rząd, a politycy szukają władzy przez konstruowanie koalicji na bazie tych grup.

Na poziomie międzynarodowym rządy narodowe dążą do maksymalizacji możliwości realizacji nacisków narodowych i ograniczenia szkodliwych wpływów zewnętrznych. Robert Putnam zauważył, że żadna z gier nie może być ignorowana przez decydentów, dopóki państwa są niezależne¹¹. Powstaje bowiem dwupoziomowa zależność, która ogranicza pole działania szefów rządów poprzez zmniejszenie liczby porozumień traktowanych jako zwycięstwo. Jeśli chodzi o UNFCCC należy pamiętać, że państwa mogą nie chcieć przystąpić (dobrowolne powstrzymanie) bądź nie są w stanie wypełnić wszystkich zobowiązań (przymusowe powstrzymanie). Wówczas właśnie ze względu na narodowe uwarunkowania niezbędne jest stworzenie dla danego rządu odpowiedniej alternatywy, która umożliwi władzom przedstawienie jej jako sukces negocjacyjny, a w dalszej konsekwencji doprowadzi do akceptacji wewnętrznej.

Jest to szczególnie istotne z uwagi na fakt, że polityka klimatyczna jest stosunkowo nową polityką, która dopiero ustala swoje miejsce w hierarchii priorytetów i potrzebuje poparcia wielu aktorów zarówno w ramach systemu politycznego, jak i z jego otoczenia. Więcej wysiłku instytucjonalnego wymaga wprowadzenie nowej kwestii niż kontynuacja, choć wiele zależy od konfiguracji koszty-zyski. W polityce klimatycznej mamy do czynienia z niezwykle złożoną sytuacją,

¹¹ R. Putnam, *Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games*, "International Organization" 1988, Vol. 42, No. 3, s. 434.

w której koszty działań, ale również zyski, są rozproszone¹². Rodzi to nowe konflikty i opór politycznych sojuszników, tradycyjnych grup nacisku, a nawet samej administracji. W przypadku, gdy rząd podejmie decyzję o rozpoczęciu walki z narodową emisją CO₂, musi być przygotowany na reorganizację pozostałych polityk lub wręcz całego modelu gospodarczego państwa. Walka z globalnym ociepleniem modyfikuje bowiem co najmniej kilkanaście obszarów: politykę energetyczną, transport, rolnictwo, narzuca potrzebę wyboru nowych technologii, innowacyjnego myślenia, wprowadzenia „dobrych praktyk” zarówno w sektorze państwowym, jak i prywatnym.

Nawet najbardziej zdeterminowany w walce z globalnymi zmianami klimatu rząd musi brać pod uwagę ograniczone możliwości, uwzględniać alternatywy, zmodyfikować wcześniej obrane cele lub całkowicie z nich zrezygnować. Określony wybór z czasem przestaje być optymalny, gdyż pojawia się nowa racjonalność łącząca decyzje z ich konsekwencjami. Obecnie taką zmienną wpływającą na decyzje rządów pozostaje kryzys gospodarczy, który szczególnie w Europie osłabia tempo rozwoju polityki klimatycznej. Kiedy słabnie gospodarka, kwestie związane z ochroną środowiska stają się drugorzędne. Należałoby się jednak zastanowić, czy kryzys nie mógłby okazać się szansą na modernizację gospodarki i wprowadzenie tzw. „Zielonego Nowego Ładu”, opartego chociażby na zwiększeniu efektywności energetycznej, wprowadzeniu bodźców dla zielonych inwestycji i technologii, modernizacji energochłonnych przemysłów. Nowy model wymaga od państwa siły instytucjonalnej i biurokratycznej. Jeffrey Sachs, który pomagał reformować polską gospodarkę na początku lat 90. w duchu liberalnych reform wolnorynkowych, stanął na stanowisku, iż skala współczesnych zagrożeń wymaga aktywnej roli państwa¹³. To właśnie ono musi korygować siły rynku, aby zmniejszyć sprzeczność pomiędzy interesem publicznym a prywatnym, szczególnie w kwestii zasobów przyrodniczych. Problemem nie jest, jak uważa autor, ich wyczerpanie, gdyż są źródła energii, bioróżnorodność, zasoby wody. Problem polega na tym, że rynki nie są w stanie

¹² J. Hovi, D. F. Sprinz, A. Underdal, *Implementing Long-Term Climate Policy...*, dz. cyt.

¹³ J. Sachs, *Nasze wspólne bogactwo. Ekonomia dla przeludnionej planety*, Warszawa 2009, s. 110.

doprowadzić do ich mądrego, zrównoważonego wykorzystania, gdyż *żaden ekonomiczny imperatyw nie nakaze nam wyniszczenia naszych podstawowych dla życia zasobów, ale też żadna niewidzialna ręka nas przed tym nie powstrzyma*¹⁴. Państwo musi więc doprowadzić do komplementarności i spójności decyzji politycznych, regulacji prawnych, polityki fiskalnej i innych polityk sektorowych.

Ten nowy model ma szczególne szanse na realizację w państwach wysoko rozwiniętych i to nie dlatego, że mają one ku temu wystarczające środki, lecz dlatego, że doszło tam do trwałego wpisania kwestii klimatu do agendy politycznej wszystkich ugrupowań. Dzięki oczekiwaniom wzrastającej grupy wyborców nastąpiło tzw. „zazielenienie polityki” i tradycyjne podziały polityczne na bardziej proekologiczną lewicę i ekologicznie arogancką prawicę uległy zatarciu. Przykładem może być chociażby konserwatywny rząd Dawida Camerona, który aspiruje do nadania mu miana najbardziej ekologicznego w historii i lidera w walce z globalnymi zmianami klimatu¹⁵.

Pomimo włączenia kwestii klimatycznej do tzw. *mainstreamu* politycznego dla polityków wciąż pozostaje ona zasadniczym wyzwaniem. Przejście do gospodarki niskowęglowej, łączące się z wysokimi nakładami na modernizację całego systemu energetycznego, kluczowych sektorów przemysłu, przestrzeni publicznej (jak np. transport) oraz zachowań indywidualnych obywateli (np. lokalnych inwestycji w odnawialne źródła energii), w sytuacji, gdy inne państwa nie podejmują takich działań, może być społecznie trudne do obronienia. Jak w takiej sytuacji doprowadzić do politycznego kompromisu? Jak zmobilizować i utrzymać publiczne wsparcie dla działań rządu? Właśnie przed takimi dylematami stoi teraz Polska.

Podstawowe zasady normatywne polskiej polityki klimatycznej

Podstawowe ramy dla polityki klimatycznej wynikają z zasad i filozofii polityki ekologicznej państwa. Już 10 maja 1991 r. Sejm przyjął uchwałę w sprawie polityki

¹⁴ Tamże, s. 53.

¹⁵ D. Cameron, *The Low Carbon Economy Security, Stability And Green Growth*, The Conservative Party, “Protecting Security Policy Green Paper” 2010, No. 8, s. 3.

ekologicznej, stawiając zrównoważony rozwój jako cel najwyższej doniosłości i zaznaczając, że w *polityce gospodarczej kryteria ekologiczne uzyskają równoznaczną rangę z kryteriami ekonomicznymi*¹⁶.

Konstytucja z 2 kwietnia 1997 r. wymienia w art. 5 ochronę środowiska, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, jako podstawowy obowiązek Rzeczypospolitej na równi ze strzeżeniem niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnieniem wolności i praw człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwa obywateli czy dbałością o dziedzictwo narodowe. W art. 74 mowa jest o tym, że władze publiczne prowadzą politykę zapewniającą bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłemu pokoleniom; ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych; każdy ma prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska, a władze publiczne wspierają działania obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska¹⁷.

Poza konstytucją głównymi aktami normatywnymi stanowiącymi podstawę polityki ekologicznej są: Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska oraz dokumenty strategiczne *Pierwsza Polityka Ekologiczna* z 1991 r., *Druga Polityka Ekologiczna* z 2001 r., kolejno *Polityki Ekologiczne Państwa* na lata 2003 – 2006 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2007-2010 i na lata 2009-2012 z perspektywą do 2016¹⁸. Dokumenty te zawierają zasady szczegółowe, które uzupełniają zasadę zrównoważonego rozwoju:

- zasadę przezorności, mówiącą o tym, że należy podjąć działania uprzedzające zanim pojawią się symptomy negatywnych zjawisk,
- zasadę likwidacji zanieczyszczeń u źródła,

¹⁶ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej z 10 maja 1991 r. w sprawie polityki ekologicznej, „Monitor Polski” 1991, nr 18, poz. 118, s. 149.

¹⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Tekst uchwalony w dniu 2 kwietnia 1997 r. przez Zgromadzenie Narodowe, art. 74, <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm>, 10.09.2013.

¹⁸ *I polityka ekologiczna*, „Monitor Polski” 1991, nr 18, poz. 118; *Polityka Ekologiczna Państwa na lata 2003 – 2006 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2007-2010*, Rada Ministrów, Warszawa 2002, http://www.mos.gov.pl/g2/big/2009_04/36383d1a880bbc0b65d0a1c501571e73.pdf, 19.09.2013; *Polityka Ekologiczna Państwa w latach 2009-2012 z perspektywą do roku 2016*, Warszawa 2008, http://www.mos.gov.pl/g2/big/2009_11/8183a2c86f4d7e2cdf8c3572bdba0bc6.pdf, 19.09.2013; Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, Dz. U. 2001, nr 62, poz. 627.

- zasadę „zanieczyszczający płaci”,
- zasadę integracji polityki ochrony środowiska z innymi politykami sektorowymi (dotyczącą w szczególności przemysłu, energetyki, transportu, telekomunikacji, gospodarki wodnej, gospodarki odpadami, gospodarki przestrzennej, leśnictwa, rolnictwa, rybołówstwa, turystyki i wykorzystywania terenu),
- zasadę równego dostępu do środowiska przyrodniczego, z uwzględnieniem: sprawiedliwości międzypokoleniowej, sprawiedliwości międzyregionalnej i międzygrupowej, zrównoważenia szans pomiędzy człowiekiem a przyrodą,
- zasadę uspołecznienia polityki ekologicznej,
- zasadę stosowania najlepszych dostępnych, uzasadnionych ekonomicznie technik i technologii,
- zasadę subsydiarności.

Władze polskie przejęły również zobowiązania wynikające z prawa międzynarodowego i europejskiego. Ratyfikowały Ramową Konwencję Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu oraz protokołów z Kioto, w którym Polska zobowiązała się do redukcji emisji o 6% w porównaniu do roku bazowego, czyli 1988¹⁹.

Polskie prawo w tym obszarze to również implementacja norm wspólnotowych, czyli tzw. pakietu klimatyczno-energetycznego z 2008 r., zakładającego zmniejszenie do 2020 r. emisji gazów o 20 proc., zwiększenie efektywności energetycznej o 20 proc. i zwiększenie udziału zużycia energii ze źródeł odnawialnych do 20 proc. ogółu (dla Polski – 15%). Polska wprowadziła także

¹⁹ Emisja CO₂ w roku 2011 wyniosła ok. 330,31 milionów ton. Jest to o 29,6% mniej w porównaniu do emisji w roku bazowym (1988). Emisja CO₂ stanowiła 82,7% całkowitej emisji gazów cieplarnianych w Polsce w roku 2011. Głównym źródłem emisji CO₂ jest podkategoria: spalanie paliw (92,2%) w całkowitej emisji CO₂ w roku 2011. Udziały głównych podkategorii były następujące: przemysły energetyczne – 52,6%, przemysł wytwórczy i budownictwo – 9,4%, transport – 14,5% oraz inne sektory – 15,7%. Dla procesów przemysłowych udział w całkowitej emisji CO₂ w roku 2011 wyniósł 6,4%. W tej kategorii głównym źródłem emisji są produkty mineralne (szczególnie produkcja cementu). Pochłanianie CO₂ przez lasy w roku 2011 oszacowano na ok. 24,2 milionów ton, czyli ok. 7,3% całkowitej emisji CO₂. *Krajowy Raport Inwentaryzacyjny 2013. Inwentaryzacja gazów cieplarnianych w Polsce dla lat 1988-2011*, Raport wykonany na potrzeby Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu oraz Protokołu z Kioto, Warszawa, lipiec 2013, http://www.kobize.pl/materialy/Inwentaryzacje_krajowe/2013/NIR-2013-PL-v2.2.pdf, 09.09.2013.

Europejski System Handlu Emisjami, stanowiący podstawowe narzędzie europejskiej polityki klimatycznej²⁰.

Ewolucja polskiej polityki klimatycznej

Pod względem normatywnym stworzono więc wystarczające podstawy do rozwoju polityki klimatycznej w duchu zrównoważonego rozwoju, regulacji wspólnotowych i międzynarodowych. Rzeczywista realizacja polityki miała jednak zupełnie inne oblicze. Jak napisał Zbigniew Karaczun *polska polityka klimatyczna przechodziła kilka etapów, od postrzegania jej jako instrumentu budowy nowego ładu globalnego, po okres traktowania jej jako głównego zagrożenia dla wzrostu gospodarczego. W pewnym uproszczeniu można wyróżnić w tym procesie ewolucji dwie główne fazy: pierwszą, w której ochrona klimatu traktowana była jako kwestia środowiskowa, i drugą, w której myślenie o działaniach na rzecz redukcji emisji gazów cieplarnianych zdominowane zostało przez zagadnienia gospodarcze*²¹. Momentem przejścia z jednej fazy do drugiej było wstąpienie Polski do Unii Europejskiej i konieczność harmonizacji polskiego prawa z prawem wspólnotowym.

Początkowo Polska była więc zdecydowanym orędownikiem wprowadzania rozwiązań proklimatycznych. W *Drugiej Polityce Ekologicznej* z 2001 r. zawarto wyraźnie dwa cele: przygotowanie krajowej strategii ograniczenia emisji oraz zwiększenie efektywności energetycznej. W dokumencie była wprost mowa o konieczności działań w zakresie ochrony klimatu poprzez aktywny udział na forum konwencji klimatycznej, ratyfikowanie Protokołu z Kioto, dwukrotne zmniejszenie energochłonności dochodu narodowego i wprowadzenie odnawialnych źródeł energii. W październiku 2003 r. rząd przyjął dokument *Polityka klimatyczna Polski. Strategie redukcji emisji gazów cieplarnianych w Polsce do 2020 r.*, w którym założono

²⁰ Chodzi o następujące ustawy: Ustawa z dnia 17 lipca 2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji, Dz. U. 2009, nr 130, poz. 1070; Ustawa z dnia 22 grudnia 2004 r. o handlu uprawnieniami do emisji do powietrza gazów cieplarnianych i innych substancji (tekst pierwotny Dz.U. z 2004r., Nr 281, poz. 2784, z późn.zm.), Ustawa z dnia 28 kwietnia 2011 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, Dz. U. 2011, Nr 122, poz. 695.

²¹ Z. Karaczun, *Polska polityka klimatyczna. Próba analizy*, [w:] M. Sobolewski (red.), *Polityka klimatyczna*, Studia Biura Analiz Sejmowych, Nr 1(29) 2012, s. 88.

redukcję emisji o 40% do 2020 r. w porównaniu do roku bazowego (1988). Była to ostatnia deklaracja ambitnych planów redukcyjnych przedstawiona przez władze. Stopniowo zaczęło ujawniać się bowiem zdystansowanie do przyjęcia ciężaru zobowiązań w ramach coraz bardziej ambitnej wspólnotowej polityki klimatycznej.

Polska a polityka klimatyczna Unii Europejskiej

Podczas negocjacji akcesyjnych problem zmian klimatu praktycznie nie istniał – ze względu na brak zaawansowanych regulacji UE w tej kwestii. Polska zobowiązana była do przyjęcia prawa UE w obszarze „środowisko”, co stanowiło znaczne wyzwanie, gdyż Komisja nie uwzględniała specyfiki problemów polskiego środowiska zrujnowanego przez miniony system. Wówczas pojawiła się teza mówiąca o tym, że pryncypialne podejście UE w tym obszarze to dowód dyskryminujących działań skierowanych wobec nowych członków. Dlatego też dopiero kształtującą się unijną politykę klimatyczną zaczęto postrzegać jako narzuconą i zagrażającą polskiemu interesowi gospodarczemu. Wkrótce stał się to obszar działalności Wspólnoty, w którym uznano za wskazane twarde obstawanie przy osłabieniu ambitnych celów, walkę o klauzule wyłączające lub wręcz, tam gdzie jest to możliwe, stosowanie weta.

Nasz kraj ma duże znaczenie, gdyż według badań z 2012 r. jest piątym emitentem CO₂ w UE (297 mln ton), po Niemczech (728 mln ton), Wielkiej Brytanii (472 mln ton), Włoszech (366 mln ton) i Francji (332 mln ton), a przed Hiszpanią (258 mln ton). Te sześć państw jest odpowiedzialnych za ponad 70 proc. całkowitych emisji CO₂ w Unii Europejskiej²². Polska znajduje się na pierwszym miejscu w Unii Europejskiej, jeżeli chodzi o udział węgla w produkcji energii elektrycznej (ok. 90%). Następne miejsca zajmują Czechy (ok. 60%), Grecja (ok. 55%), Bułgaria (ok. 50%).

Polska weszła w konflikt z Komisją Europejską w kwestii rozdziału uprawnień do emisji już w 2003 r. Następnie pakiet klimatyczno-energetyczny został podpisany

²² W 2012 r. emisje CO₂ w Unii Europejskiej spadły o 2,1 proc., PAP, 30.05.2013, <http://www.naukawpolsce.pap.pl/aktualnosci/news,395596,w-2012-r-emisje-co2-w-unii-europejskiej-spadly-o-21-proc.html>, 10.09.2013.

przez prezydenta Lecha Kaczyńskiego w marcu 2007 r., nie budząc głębszych refleksji i debaty publicznej. Od 2008 r. Polska próbowała osłabić jego cele i uzyskać jak największe koncesje dla sektorów najbardziej energochłonnych. W *Polityce ekologicznej* na lata 2009-2013 wprost przyznano: *Nie negując konieczności podejmowania wysiłków na rzecz ochrony klimatu Ziemi, trzeba stwierdzić, że szereg propozycji Komisji jest trudnych do zaakceptowania przez Polskę*²³.

Rząd nie akceptuje nowych planów Wspólnoty, m.in. zwiększenia celu redukcyjnego do 25% do 2020 r. czy przyjęcia przez UE tzw. kroków milowych do 2050 r. oznaczających redukcję emisji o 40 % w 2030 r., o 60 % w 2040 r. i o 80 % w 2050 r. – w porównaniu z 1990 r. Chce być w swoim sprzeciwie rzecznikiem wszystkich państw Europy Środkowej i Wschodniej, jednak sami zainteresowani nie popierają otwarcie polskiego stanowiska.

Polska, proponując przyjęcie jedynie celu 2050 r., argumentowała, że każde państwo, w myśl zasady subsydiarności, powinno samo decydować, jakie działania i kiedy podjąć, a ewentualne nowe cele redukcji emisji CO₂ po 2020 r. należy przyjąć po zakończeniu globalnych negocjacji klimatycznych, co może nastąpić w 2015 r. Rząd polski również zdecydowanie sprzeciwiał się zarówno reformom krótkookresowym, jak i strukturalnym Europejskiego Systemu Handlu Emisjami, stanowiącego główne narzędzie polityki klimatycznej UE. System okazał się niesprawny, ponieważ ceny uprawnień z przewidywanych 40 euro/t., spadły w związku z kryzysem do 5 - 7 euro/t. Komisja Europejska zaproponowała zmniejszenie liczby jednostek w celu podniesienia ich ceny, na co rząd nie wyraził zgody, argumentując, że nie należy administracyjnie ingerować w sprawnie działający mechanizm rynkowy. To radykalne poszanowanie zasad wolnorynkowych wynikało z faktu, iż Polska posiada znaczne nadwyżki uprawnień, z których czerpie zyski.

²³ *Polityka Ekologiczna Państwa w latach 2009-2012*, dz. cyt., s. 10.

Polska a negocjacje klimatyczne w ramach Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu

Ogólnie stanowisko rządu polskiego zakłada ścisłe powiązanie celów redukcji w UE z postępowaniem negocjacji klimatycznych w ramach UNFCCC. Argumenty na rzecz takiego rozwiązania są proste. W pierwszej kolejności należy poznać zasady nowego reżimu klimatycznego, czyli mieć pewność, jakie gospodarki zostaną nim objęte (głównie chodzi o największych emitentów jak Chiny czy USA, pozostające obecnie poza Protokołem z Kioto), jaka będzie perspektywa czasowa i jakie cele redukcji. W przeświadczeniu władz polskich Unia Europejska, odpowiedzialna za ok. 11% światowych emisji, nie powinna wyprzedzać tej dynamiki, ponieważ może się to wiązać z zagrożeniem jej konkurencyjności w skali globalnej. Z drugiej strony impas w osiągnięciu międzynarodowego porozumienia widoczny od kilku lat, przynajmniej od szczytu w Kopenhadze w 2009 r., sugeruje, że droga do kompromisu może być bardzo złożona i oddalona w czasie. Z powodu braku porozumienia obowiązywanie Protokołu z Kioto zostało przedłużone przynajmniej do 2015 r., kiedy państwa powinny przyjąć nowy wiążący dokument. Polska jest w stosunkowo komfortowej sytuacji, ponieważ dzięki redukcji emisji CO₂ o 30% wobec wymaganych 6% w porównaniu do roku 1988 posiada nadwyżki globalnych jednostek emisji powyżej pułapu redukcyjnego. Zgodnie z polskimi oczekiwaniami umożliwiono korzystanie z nadwyżek w kolejnym okresie rozliczeniowym, tj. po 2012 r. Polski wkład w negocjacje klimatyczne to przede wszystkim zorganizowanie aż dwukrotnie konferencji stron w Poznaniu (2008 r.) i w Warszawie (2013 r.). Jak pisze Helena Wyligąła, tzw. zielona dyplomacja (ang. *green diplomacy*) wymaga od państw i innych aktorów posiadania odpowiednich środków finansowych, potencjału technologicznego i innowacyjnego, także odpowiedniego zaplecza ideologicznego i społecznego, ale zarazem pozwala poszerzyć instrumentarium polityki zagranicznej, co z kolei sprzyja zwiększeniu siły i wpływu państwa, lepszej pozycji międzynarodowej i wzrostowi prestiżu. Polska, jak wiele innych państw, podejmując wątki ekologiczne, z jednej strony dąży do kooperacji, instytucjonalizacji, ale z drugiej strony do

umacniania korzystnych bądź osłabiania niekorzystnych zjawisk, wpływających na suwerennie pojmowane interesy²⁴. Na razie polski rząd nie jest propagatorem ambitnych celów redukcyjnych, a więc podejmując się prowadzenia negocjacji, chce uprzedzać negatywne zjawiska, zminimalizować zagrożenia i konflikty, które mogłyby wywołać przyjęcie zaawansowanego porozumienia. Ministerstwo Środowiska wprost określa, że protokół Kioto jest anachroniczny, gdyż nie odpowiada obecnej rzeczywistości międzynarodowej.

Sama organizacja szczytów klimatycznych niesie ze sobą niewątpliwie pozytywny wymiar marketingowy, związany z przybyciem nawet kilkunastu tysięcy przedstawicieli państw, negocjatorów, specjalistów i członków organizacji pozarządowych. Nie można jednak zapominać, że od kilku lat stanowisko polskie jest nagłaśniane i krytykowane przez organizacje pozarządowe. Polska jest liderem w rankingu państw otrzymujących tzw. Skamielinę Dnia – prześmiewczą nagrodę przyznaną państwom, które utrudniają postęp międzynarodowych negocjacji klimatycznych. Podczas szczytu w Poznaniu organizacja Climate Action Network (skupiająca 450 organizacji) ogłosiła, że po raz pierwszy w historii (działa od 1999 r.) „Skamielinę” otrzymał kraj-organizator.

Stanowisko parlamentarnych partii politycznych

Polska jest jednym z nielicznych państw europejskich, w których żadna ze znaczących partii parlamentarnych nie opowiada się za prowadzeniem aktywnej polityki klimatycznej w duchu wyznaczanym przez Unię Europejską. Polska odstaje w tej kwestii od wielu państw Europy Zachodniej, gdzie zawierane są ponadpartyjne porozumienia na rzecz walki z globalnym ociepleniem (np. w 2008 r. Norwegii), a partie mogą różnić się głównie środkami w dążeniu do celu. Trudno w związku z tym doszukać się klasycznego podziału na prawicę i lewicę, ponieważ wspólnym denominatorem pozostaje sprzeciw wobec działań na rzecz klimatu.

²⁴ H. Wyligąła, *Ekologizacja polityki zagranicznej państwa – przykład Niemiec*, [w:] K. Kamińska, S. Mrozowska, G. Piwnicki (red.), *Państwa-regiony – świat w kształtującej się rzeczywistości globalnej*, Gdańsk 2009, s. 465-475.

Stanowisko koalicji rządzącej PO-PSL zostało przedstawione wyżej i generalnie zakłada ono:

- zatrzymanie rozwoju polityki klimatycznej UE na poziomie celów 2020 r. spowodowane przekonaniem, że pakiet klimatyczno-energetyczny jest zagrożeniem dla polskiej gospodarki;
- zachowawcze stanowisko podczas międzynarodowych negocjacji klimatycznych nastawione na utrzymanie status quo w długiej perspektywie.

Cechą charakterystyczną tego stanowiska jest zachowawczość oraz brak – poza sprzeciwem – kontrpropozycji, która mogłaby zostać zaakceptowana przez stronę przeciwną. Realizacją zajmuje się Ministerstwo Środowiska, które określa cele narodowe i jest przedstawicielem państwa w negocjacjach międzynarodowych. Praktyka funkcjonowania ministerstwa skłania do dwóch spostrzeżeń. Po pierwsze, kolejne rządy marginalizują resort, przypisując mu odtwórczą rolę polegającą na przenoszeniu prawa wspólnotowego. Po drugie, w ostatnich latach pojawiła się wyraźna tendencja ścisłego podporządkowywania zadań ministerstwa realizacji celów gospodarczych państwa. Przed wyborami parlamentarnymi w 2011 r. proponowano nawet wchłonięcie Ministerstwa Środowiska przez Ministerstwo Gospodarki, co wydaje się niedorzeczne, biorąc pod uwagę fakt, że te dwa resorty mogą mieć sprzeczne interesy. Ten sposób myślenia odbiega od procesów zachodzących w państwach byłej „Piętnastki”, gdzie nowa percepcja problemów klimatycznych doprowadziła do zmian instytucjonalnych polegających na powołaniu Ministerstwa ds. Klimatu i Energii odrębnego od Ministerstwa Środowiska (np. Belgia, Dania, Wielka Brytania). Unia Europejska od lutego 2010 r. ma komisarza europejskiego ds. działań w obszarze klimatu, reprezentującego Unię m.in. podczas międzynarodowych negocjacji klimatycznych.

Analiza stanowiska pozostałych partii sugeruje, że również one traktują problem klimatu w kategoriach bieżących koncesji politycznych i ekonomicznych. Największa partia opozycyjna Prawo i Sprawiedliwość domaga się renegotjacji pakietu klimatyczno-energetycznego oraz rozliczenia zobowiązań wynikających

z Protokołu z Kioto²⁵. Obarcza rząd przyjęciem regulacji europejskich zagrażających polskiemu interesowi narodowemu, przede wszystkim uznaniem 2005 r. jako roku bazowego w ramach Europejskiego Systemu Handlu Emisjami. Partia zgłosiła również propozycję przeprowadzenia referendum, w którym Polacy zdecydowaliby, czy popierają podziemne składowanie dwutlenku węgla przy kosztach dochodzących do 100 euro za tonę, co miałoby skutkować wzrostem cen energii, zablokowaniem rodzimych zasobów energetycznych i uzależnieniem Polski od obcych technologii i obcych źródeł energii, głównie gazu z Rosji²⁶. Latem 2013 r. doszło do eskalacji konfliktu na linii koalicja PO-PSL i PiS, w którym partie wzajemnie przerzucały odpowiedzialność za przyjęcie pakietu energetyczno-klimatycznego, jakie miało miejsce w latach 2007-2008.

Naturalnym pretendentem do silnie proekologicznego stanowiska byłby Sojusz Lewicy Demokratycznej. W programie partii „Jutro bez obaw” nie pojawia się żadne konkretne odniesienie do problemu klimatu. Partia proponuje stworzenie *podstaw <<zielonej gospodarki>> jako impulsu rozwoju gospodarczego i społecznego, poprzez wprowadzenie – wspólnie z resortami gospodarczymi – programów rozwoju energetyki odnawialnej i alternatywnej, zwłaszcza inteligentnych sieci energetycznych, programów budownictwa, przemysłu energooszczędnego i niskoemisyjnego*²⁷. Również w przemówieniu w sprawie polityki europejskiej z listopada 2012 r. nie pada nawiązanie do polityki klimatycznej²⁸. Jednocześnie jednak Leszek Miller atakuje PO i PiS za przyjęcie unijnego pakietu klimatyczno-energetycznego, który, jego zdaniem, powinien zostać zablokowany (podobnie jak Traktat Konstytucyjny w 2003 r., co zrobił lewicowy rząd), a Polska, jako kraj

²⁵ *Poglądy partii politycznych na politykę energetyczną Polski tuż przed wyborami parlamentarnymi 2011*, Instytut na rzecz Ekorozwoju, Koalicja Klimatyczna, http://www.chronmyklimat.pl/theme/UploadFiles/File/2011_pliki/10/Podsumowanie_wynikow_ankiety_wyborczej.pdf, 19.09.2013.

²⁶ *PiS zapowiada mechanizmy koordynacji polityki energetycznej*, 26.07.2013, <http://www.pis.org.pl/article.php?id=21860>, 20.09.2013.

²⁷ *Jutro bez obaw. Program dla Polski, SLD*, http://www.sld.org.pl/public/ckfinder/userfiles/files/program_sld.pdf, s. 160.

²⁸ L. Miller, *Przemówienie Przewodniczącego SLD w sprawie polityki europejskiej*, http://www.sld.org.pl/aktualnosci/2416-przemowienie_przewodniczacego_sld_w_sprawie_polityki_europejskiej.html, 19.09.2013.

o niższym stopniu rozwoju gospodarczego i energetyce opartej na węglu, powinna być chroniona specjalnymi klauzulami²⁹.

Druga partia polskiej lewicy – Ruch Poparcia Palikota – zarzucająca SLD odejście od lewicowych ideałów – pod względem obyczajowym proponowała wyborcy alternatywę. W kwestiach ochrony środowiska i walki z globalnym ociepleniem nie zabierała głosu, mimo że jego lider twierdzi, że najbliższą mu europejską rodziną partyjną są „Zieloni”³⁰.

W polskim parlamencie niechęć do polityki klimatycznej (w szczególności unijnej) lub jej marginalizowanie wyróżnia zdecydowaną większość partii politycznych, stając się być może jedynym czynnikiem, który spaja, a nie dzieli polską scenę polityczną. Polityka klimatyczna przez wiele lat znajdowała się na marginesie dyskursu politycznego i partie chętniej wypowiadały się na tematy związane z polityką energetyczną. Tezę tę udowadniają badania przeprowadzone przez Instytut na rzecz Ekorozwoju i Koalicję Klimatyczną pt. *Poglądy partii politycznych na politykę energetyczną Polski tuż przed wyborami parlamentarnymi 2011*³¹. Według nich każda z partii opozycyjnych zarzucała koalicji PO-PSL złe decyzje w kwestiach klimatyczno-energetycznych. SLD był przeciwny budowie elektrowni atomowej, a PiS wyraził sprzeciw wobec polityki rządu w obszarze pomocy rozwojowej oraz humanitarnej dla obszarów dotkniętych skutkami katastrof klimatycznych. Z drugiej strony partie wykazały zbieżność w wielu kwestiach, np. poparci dla poprawy efektywności energetycznej i wprowadzeniu wiążącego 20% celu oszczędności energii do 2020 r. Opowiedziały się za miękkimi środkami w ramach zwiększenia efektywności, jak mechanizmy rynkowe (np. wydawanie białych certyfikatów), rozwiązania fiskalne, dofinansowanie projektów z funduszy celowych, regulacje prawne oraz kampanie informacyjne i edukacyjne. Zdaniem wszystkich partii sektor publiczny powinien

²⁹ L. Miller, *Prawda o pakiecie klimatycznym*, http://www.sld.org.pl/aktualnosci/7397-prawda_o_pakiecie_klimatycznym.html, 19.09.2013.

³⁰ Palikot razem z Zielonymi. I Cohn-Benditem, „Newsweek Polska” 20.03.2012, <http://polska.newsweek.pl/palikot-razem-z-zielonymi-i-cohn-benditem,89761,1,1.html>, 20.09.2013.

³¹ *Poglądy partii politycznych na politykę energetyczną Polski tuż przed wyborami parlamentarnymi 2011*, http://www.chronmyklimat.pl/theme/UploadFiles/File/2011_pliki/10/Podsumowanie_wynikow_ankiety_wyb_orczej.pdf, 20.09.2013.

oszczędzać energię i uwzględniać kryteria środowiskowe przy zamówieniach publicznych. Partie były skłonne do wprowadzania narzędzi proefektywnościowych w budownictwie, ulg podatkowych dla produktów i usług o wysokiej efektywności energetycznej oraz wspierania transportu publicznego. Uważały również, że samorządy lokalne powinny odgrywać większą rolę w zaspokajaniu potrzeb energetycznych społeczeństwa.

Jak wynika z powyższej analizy, wspomniane wcześniej „zazielenienie” polityki, jakie nastąpiło w Europie Zachodniej, w Polsce przybrało bardzo ograniczoną formę: być może gdyby nie oddziaływanie Unii Europejskiej w kwestii środowiska w ogóle byłoby niezauważalne. Do 2012 r. docierały jedynie sprawozdania z negocjacji klimatycznych w ramach UE i UNFCCC, jednak nigdy nie znalazły się one w centrum debaty ogólnonarodowej. Nigdy nie były na szczycie agendy politycznej. Taki stan rzeczy spowodowany został niskim stopniem świadomości obywateli wynikającym z braku dyskusji, a tym samym wiedzy o problemie oraz z niewystarczającego oddziaływania ruchów społecznych i organizacji pozarządowych na sferę publiczną.

Uwarunkowania społeczne polityki klimatycznej

Jak zauważył Anthony Downs, opinia publiczna rzadko koncentruje się przez długi czas na określonym problemie. Zainteresowanie spada, kiedy obywatele bezpośrednio nie czują konsekwencji problemu, wymaga on wzmożonego wysiłku i fundamentalnych zmian w zachowaniach zbiorowych bądź instytucjach i rzadko pojawia się w mediach³². Badania pokazują, że zmiany klimatu traktowane są jako jedno z czołowych wyzwań dla ludzkości³³. Docenianie rangi problemu automatycznie rośnie w wyniku osobistych doświadczeń związanych, np. z anomaliami pogodowymi lub w związku z klęskami żywiołowymi, czy innymi wydarzeniami, jak szczyty klimatyczne, szeroko komentowanymi w mediach. Generalnie jednak opinia publiczna rzadko koncentruje się przez długi czas na określonym problemie. Zainteresowanie

³² A. Downs, *Up and Down With Ecology: The "Issue-Attention Cycle," "The Public Interest" 1972, Volume 28, s. 38-50.*

³³ *Europeans' attitudes towards climate change, "Special Eurobarometer" 300 / Wave 69.2 – TNS opinion & social,* http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_300_full_en.pdf, 16.08.2012.

znika, kiedy konsekwencje problemu stają się niewidoczne, a procesy decyzyjne przechodzą do fazy ministerialnych kalkulacji.

Również w Polsce zainteresowanie kwestiami klimatu było funkcją bieżących zjawisk. W latach 90., kiedy społeczność międzynarodowa zwróciła uwagę na problem globalnych zmian klimatu, w Polsce miał miejsce dotkliwy i niekiedy burzliwy okres reform polityczno-gospodarczych. Upadały zakłady przemysłowe, nie z powodów środowiskowych, lecz rynkowych. Efekt cieplarniany, jakkolwiek dotkliwy i istotny, nie znajdował się wśród priorytetów żadnego z ówczesnych rządów, skoncentrowanych na utrzymaniu większości parlamentarnej. Kiedy w 1997 r. podpisano protokół z Kioto wydawało się, że Polska poradzi sobie z celami redukcji, gdyż nasze emisje spadły w porównaniu do 1988 r. Pierwsza dekada XX w. stała natomiast pod znakiem procesów integracyjnych z Unią Europejską. Polska poznawała logikę europejskiego przetargu, uczyła się kształtować koalicje i przede wszystkim skupiona była na implementacji prawa wspólnotowego, co wymagało znacznego wysiłku biurokratycznego. Polityka klimatyczna absorbowała społeczeństwo w bardzo ograniczonym zakresie, tylko podczas zasadniczych wydarzeń, jak np. szczyty klimatyczne.

Polska opinia publiczna

Problem zmian klimatu jest dla nas istotny, gdyż 32,5% określa go jako bardzo poważny, 49,2% jako raczej poważny, przy czym prawie 45% czuje się praktycznie wcale lub niedostatecznie poinformowana. Wiedzę na ten temat zdecydowana większość (93,7%) czerpie z telewizji, Internetu (37,3%) i prasy codziennej (34,5%). Jedynie 3,3% respondentów analizuje doniesienia instytucji naukowych, placówek badawczych, przykładając większą wagę do opinii rodziny i znajomych (5,3%). Tylko 38,4% przypisuje działalności człowieka zasadniczy wpływ na klimat. Przywiązywanie wagi do kwestii klimatu cechuje przede wszystkim osoby najmłodsze, lepiej wykształcone o wyższym statusie społeczno-ekonomicznym. Polacy preferują działania scentralizowane i zinstytucjonalizowane, przypisując władzom centralnym

(67,5%) i lokalnym (32,9%) obowiązkiem inicjatywy. Tylko jedna trzecia obywateli sama chciałaby podjąć działania. Co interesujące, partie zielonych, organizacje społeczne, środowiska biznesowe czy media są postrzegane raczej jako bierni obserwatorzy polityki rządu. Jednocześnie respondenci uważają politykę klimatyczną jako kosztowną i wymagającą stopniowych kroków i systemu zachęt (np. podatkowych), w przeciwieństwie do wprowadzania systemu obowiązkowego. Uwagę zwraca niska świadomość i niedostateczna wiedza badanych w zakresie innowacyjnych technologii węglowych, energii odnawialnej i biopaliw. Przyczyną takiego stanu jest zarówno ograniczona popularność tych rozwiązań, jak też brak łatwo dostępnych informacji na ten temat. Jedynie 14,2% badanych uważa, że zmiany klimatu stanowią problem wymagający szybkich i radykalnych działań³⁴.

Polacy według badań Eurobarometru zawartych w specjalnym raporcie na temat „Zmian klimatu” mieszczą się w średniej unijnej, która przytacza zmiany klimatu jako drugie, po ubóstwie, głodzie i braku pitnej wody, zagrożenie globalne (średnia UE – 20%, Polska – 20%). Podobieństwo percepcji zagrożeń nie decyduje jednak o gotowości poniesienia kosztów polityki klimatycznej. Polscy respondenci w najmniejszym stopniu w Europie (12%) gotowi są na uzależnienie opodatkowania od wykorzystania energii³⁵. Podobnie jak republiki bałtyckie i Rumunia najslabiej popierają twierdzenie, że walka ze zmianami klimatu i bardziej efektywne wykorzystanie energii może napędzić unijną gospodarkę. Nawet względem przyszłych rozwiązań zachowują znaczny sceptycyzm i na pytania, czy w 2050 r. energia odnawialna znajdzie szersze zastosowanie, czy samochody będą napędzane paliwami nietradycyjnymi lub czy konsumpcja energii będzie bardziej efektywna, tylko ponad 30% udziela odpowiedzi twierdzącej, co plasuje Polskę na przedostatnich miejscach, zdecydowanie poniżej średniej unijnej.

³⁴ Polacy wobec zmian klimatu, kwiecień 2009, CBOS, Komunikat Badań BS/65/2009, http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2009/K_065_09.PDF, 09.09.2013.

³⁵ *Europeans' attitudes towards climate change*, dz. cyt., s. 31.

W kwestii energii atomowej, według badań CBOS przeprowadzonych w kwietniu 2013 r.³⁶, 52% respondentów jest przeciwnych budowie w naszym kraju elektrowni jądrowych, ponad jedna trzecia (35%) deklaruje, że zaakceptowałaby ich powstanie, a 13% badanych nie ma zdania na ten temat. Po porównaniu badań prowadzonych przez Ministerstwo Gospodarki i Ambasadę Brytyjską w 2009 r. można zauważyć, że odsetek popierających energię atomową spadł aż o 15%. Zarazem zasadniczy sprzeciw ankietowanych (70%) budzi budowa elektrowni w ich bezpośrednim sąsiedztwie. Sprzeciwiali się przede wszystkim wyborcy PiS (82%), PSL (65%), SLD (59%), w mniejszym stopniu PO (52%). Popierający taką instalację we własnym otoczeniu stanowili 25%, aż o 11% mniej niż w 2009 r. Do tej grupy należeli zwolennicy Ruchu Palikota (56%). Zdecydowanie większym zaufaniem Polacy darzą energetykę opartą o gaz łupkowy. Prawie połowa badanych (47%) preferowałaby ten wybór, w tym 21% widzi miejsce dla elektrowni atomowych. Tylko 24% twierdzi, że te dwa rodzaje energetyki powinny rozwijać się w podobnym tempie. W badaniu widać również dwie tendencje: rośnie w porównaniu do 2011 r. liczba osób niepopierających żadnej z tych gałęzi energetyki (8%), a jednocześnie spada procent niezdecydowanych (z 21% do 14%). Może to świadczyć o tym, że kwestia polityki energetycznej staje się coraz istotniejszym problemem dla Polaków, ale również o tym, że stopniowo rośnie poparcie dla energii wykorzystującej alternatywne źródła. Generalnie jednak Polacy nie zauważają zasadniczej roli człowieka w zmianach klimatu, wyłącznie od rządu oczekują działań w tej kwestii i to pod warunkiem, że nie obciążą to zbytnio ich budżetu. Taki stan świadomości wynika z ograniczonego oddziaływania ruchów ekologicznych, które dopiero zyskują na sile, oraz nieobecności na scenie politycznej partii zielonych, która podjęłaby kwestie klimatyczne w szerszym dyskursie.

³⁶ *Polacy o energetyce jądrowej i gazie łupkowym, kwiecień 2013 r.*, Centrum Badania Opinii Społecznej, BS/51/2013, http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2013/K_051_13.PDF, 09.09.2013.

Ruch ekologiczny w Polsce

W Polsce ekologia polityczna pojawiła się późno, bo dopiero w latach 80. i 90. XX w.³⁷. Demokracje zachodnie przeszły ten proces o wiele wcześniej i miał on charakter oddolny i obywatelski. Choć korzenie ekologii naukowej sięgają II poł. XIX w., za początek politycznego wymiaru działań na rzecz środowiska należy uznać nurty „konserwacjonistyczne” w Stanach Zjednoczonych, promujące m.in. inicjatywy na rzecz tworzenia parków narodowych w l. 50 i 60. Stopniowo w USA dzięki znacznemu wzrostowi liczby protestów doszło do nawiązania kontaktów pomiędzy kontestatorami i następnie powstania mniej lub bardziej zorganizowanego ruchu obrońców środowiska. W czasie protestów studenckich i obywatelskich po dwóch stronach Atlantyku w II. poł. lat 60. ekologia polityczna zaistniała jako stały nurt i została wpisana do katalogu nowych ruchów społecznych. Ruch zyskał dynamikę dzięki protestom antynuklearnym w państwach rozwiniętych w l. 70. Wówczas pojawiły się może mniej upolitycznione, lecz lepiej zinstytucjonalizowane stowarzyszenia i organizacje pozarządowe, np. Greenpeace, założona w 1970 r. w Vancouver. Przez ostatnie dekady to właśnie one zyskały znaczne poparcie społeczne, wynikające z ich wyłączenia z wyborczej gry politycznej. Mimo iż ochrona środowiska jako cel działania ma wymiar również polityczny, to instytucjonalne umiejscowienie organizacji w systemie nie wiąże się z koniecznością walki o władzę.

W Polsce różnego rodzaju organizacje konserwacjonistyczne pojawiły się już po 1945 r., np. Liga Ochrony Przyrody. Te o szerszym spojrzeniu o poglądach w duchu enwironmaralizmu powstały w l. 80., np. Polski Klub Ekologiczny. Wówczas z powodu budowy elektrowni jądrowej w Żarnowcu po raz pierwszy została także zmobilizowana opinia publiczna. Po 1989 r. nastąpił samoczynny oddolny proces tworzenia nowych organizacji i fundacji zarówno o korzeniach narodowych, jak i międzynarodowych. Wiele z nich powołało wspólnie Koalicję Klimatyczną, której celami są promocja rozwiązań niskowęglowych, monitoring działań rządu, działalność

³⁷ Polityka ochrony środowiska była przedmiotem Okrągłego Stołu, podczas którego w podzespole ds. ekologii przyjęto 28 postulatów do realizacji w latach 1990-1994.

ekspercka i edukacja. W jej skład wchodzi ponad dwadzieścia podmiotów, m.in. fundacje ClientEarth, Efektywnego Wykorzystywania Energii, Arka, Ekorozwoju, Zrównoważonego Rozwoju, oraz międzynarodowe i krajowe organizacje, jak Greenpeace, WWF, Instytut na rzecz Ekorozwoju, Klub Gaja, Polski Klub Ekologiczny, Pracownia na rzecz Wszystkich Zwierząt. Nowym ruchem jest Młodzieżowa Sieć Klimatyczna stawiająca sobie za cel udział jako obserwator w międzynarodowych negocjacjach klimatycznych.

Wbrew ogólnemu przeświadczeniu polski ruch na rzecz walki z globalnym ociepleniem poprzez wybór krańcowo odmiennych środków reprezentuje różne oblicza ekologizmu. Funkcjonują w nim nie tylko aktywiści wybierający bierny opór czy spektakularne akcje medialne (np. członkowie Greenpeace protestujący na kominie elektrowni PGE „Turów”), ale również prawnicy walczący przed sądem z korporacjami energetycznymi (zablokowanie z przyczyn formalnych decyzji środowiskowej dla budowy elektrowni "Północ" przez ClientEarth). Ruch jest bardzo sfragmentaryzowany, nie popiera określonej reprezentacji politycznej, a często nawet nie wykazuje takich ambicji. Problemem jest dogmatyzm wielu organizacji, które same między sobą nie mogą wypracować swojego stanowiska. Należy jednak pamiętać, że organizacje pozarządowe wciąż pełnią bardzo istotną rolę, gdyż informując opinię publiczną, mobilizują polityków do głębszej deliberacji³⁸.

Partia Zielonych

Kolejną tradycyjną platformą propagowania kwestii ekologicznych i klimatycznych są na świecie partie zielonych. W Europie listy ekologiczne zaczęły pojawiać się w lokalnych wyborach w poł. I. 70. Zwycięstwa wynikały z ostrej krytyki władz i nonkonformizmu politycznego, rozumianego jako wykluczenie możliwości tworzenia koalicji z innymi partiami. Na początku lat 80. ruch stał się coraz bardziej widoczny: w Niemczech Zieloni weszli do parlamentu w 1983 r., a we Francji, dzięki połączeniu wielu organizacji regionalnych, stworzyli ruch ogólnonarodowy w 1984 r.

³⁸ H. Lisicka, *Organizacje ekologiczne w polskich systemach politycznych*, Wrocław 1997.

Partie te w większości określały się jako antysystemowe, szukając osi porozumienia tylko wśród partii lewicowych. Pod koniec lat 90. wiele z nich odniosło wyborcze sukcesy, wchodząc do koalicji rządowych w Belgii (1999 r.), Finlandii (1995 r.), Francji (1997 r.), Niemczech (1998 r.), Włoszech (1996 r.).

W Polsce pierwsza partia zielonych powstała w Krakowie już w 1988 r., co było ewenementem w całym bloku wschodnim³⁹. Z powodu konfliktów wewnętrznych nie wystąpiła w wyborach w 1989 r., a w 1991 w koalicji z Polską Partią Ekologiczną zdobyła mniej niż 1% głosów. Następnie po wyborach w 1993 r. nawiązała współpracę z SLD i udało się jej uzyskać tylko jeden mandat poselski. W 2004 r. na jej bazie powołano w Łodzi Partię Zielonych Rzeczypospolitej o lokalnym zasięgu.

W 2003 r. na fali mobilizacji przed referendum akcesyjnym do UE powstała nowa partia „Zieloni 2004” zrzeszająca przedstawicieli zróżnicowanych środowisk głównie z organizacji pozarządowych. Nie różniła się ona swoim profilem od innych partii zielonych, wysuwając postulaty proekologiczne, pacyfistyczne i feministyczne i propagując prawa człowieka, sprawiedliwość społeczną oraz zrównoważony rozwój. W obszarze polityki klimatycznej proponowała model energetyki opartej na efektywności energetycznej i prosumenckiej energetyce odnawialnej⁴⁰. W wyborach parlamentarnych nie udało się jej przekroczyć 1% głosów. Jej politycy wchodzili w sojusz z Socjaldemokracją Polską i Unią Pracy (w wyborach w 2005 r.) oraz z SLD (w 2011) i w obu przypadkach nie udało się im uzyskać mandatu⁴¹.

Brak poparcia dla Zielonych, jedynej partii optującej za ambitnymi celami polityki klimatycznej, ale również dla organizacji pozarządowych o podobnym profilu należy wiązać z kilkoma zjawiskami. Po pierwsze, problemy podnoszone przez te podmioty nie mają według Polaków egzystencjalnego charakteru. Dla większości czołowym obszarem zainteresowania pozostają bieżące wyzwania ekonomiczne i społeczne stojące przed państwem. W obliczu trwającego kryzysu gospodarczego problemy środowiskowe traktowane są więc marginalnie. Dotykamy tutaj problemu

³⁹ Pełna nazwa Polska Partia Zielonych.

⁴⁰ Prosument – producent i konsument energii, który może sprzedawać nadwyżki.

⁴¹ Więcej: <http://www.zieloni2004.pl/>, 13.09.2013.

świadomości społeczeństwa, która choć rośnie, w wielu obszarach wciąż tkwi korzeniami w starych podziałach. Konsekwencją niskiej świadomości społecznej jest z kolei dyskurs polityczny ograniczający się do problematyki narzuconej przez czołowe partie polityczne wchodzące w skład parlamentu. To one wybierają problematykę debat, które nagłaśniają media, a w związku z tym od wielu lat partie pozaparlamentarne nie są w stanie przebić się ze swoim przekazem. Jednocześnie system polityczny nie jest jeszcze wystarczająco inkluzyjny.

Argumenty ekonomiczne

Podstawowy argument głoszony przez przeciwników polityki klimatycznej dotyczy jej kosztów. W Polsce dominuje teza o konieczności dominacji węgla w bilansie energetycznym – ze względu na jego dostępność i niską cenę, która prowadzi do, wydawać by się mogło, naturalnego wniosku o niemożności zmiany tego systemu. Węgiel nazywany polskim „czarnym złotem” rzeczywiście umożliwiał rozwój gospodarczy państwa i przyczyniał się do uzyskania bezpieczeństwa zaopatrzenia w energię. Po 1989 r. sektor ominęły zasadnicze reformy strukturalne zarówno w kierunku racjonalności ekonomicznej – z powodu subwencji, zwolnień i kontraktów rządowych – jak i racjonalności politycznej, czyli ograniczenia wpływu lobby węglowego. Należy zdawać sobie sprawę z faktu, że w krótkiej perspektywie nie dysponujemy alternatywą, jednocześnie jednak od 2008 r. Polska była importerem netto węgla, gdyż „polskie złoto” przestało być tanie i konkurencyjne.

Obecnie Polska stoi przed wizją kryzysu energetycznego, który wynika z kilku faktów. Po pierwsze, zapotrzebowanie naszego kraju na energię elektryczną będzie rosło w tempie 2-3 % rocznie i do 2030 r. podwoi się w porównaniu do roku 2005⁴². Jednocześnie wytworzenie 1 mln euro PKB w 2007 r. wiązało się z emisją prawie

⁴² Polityka energetyczna Polski do 2030. Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 10 listopada 2009 roku, <http://www.mg.g11ov.pl/files/upload/8134/Polityka%20energetyczna%20ost.pdf>, 20.09.2013.

trzykrotnie większą niż średnia w UE, co lokowało naszą gospodarkę na liście najmniej efektywnych wśród wszystkich członków⁴³.

Ponadto stan infrastruktury energetycznej może budzić obawy. Więcej niż 40% elektrowni węglowych ma ponad 40 lat, 1/3 to elektrownie dwudziesto- i trzydziestoletnie, a tylko 8% to nowe, pięcio- i dziesięcioletnie instalacje⁴⁴. W swojej wizji modernizacyjnej rząd popiera budowę nowych bloków węglowych, w tym Elektrownię Północ, która będzie największym nowym projektem węglowym w całej Unii Europejskiej. Opowiada się tym samym za scentralizowanym systemem opartym na dużych jednostkach, które uniemożliwią wprowadzenie układu rozproszonego.

Dla modernizacji całego sektora elektroenergetycznego niezbędne są zasadnicze środki finansowe, nawet 90-100 mld euro do 2030 r⁴⁵. Tymczasem z instytucji finansowych takich jak Bank Światowy, Europejski Bank Inwestycyjny i niektórych państw (np. nordyckich) płyną jasne sygnały o zaniechaniu inwestowania w projekty węglowe. Powoduje to wycofywanie się z sektora inwestorów zagranicznych, a tym samym przejęcie przez spółki Skarbu Państwa głównego ciężaru obsługi. Również prawodawstwo Unii Europejskiej wyraźnie pokazuje, że koszty produkcji energii opartej na paliwach kopalnych mogą znacząco rosnąć. Między innymi dyrektywa o emisjach przemysłowych czy ramowa dyrektywa wodna wprowadzają zasadę zanieczyszczający płaci, polegającą na obarczeniu sprawcy szkód dla środowiska ich kosztami.

Dwa pozostałe przyszłe filary polskiej energetyki to gaz łupkowy i atom. Oba dają możliwości, choć nie w najbliższym czasie, zasadniczej redukcji emisji CO₂, ale łączą się ze znacznymi kosztami ekonomicznymi i środowiskowymi. Decyzja o ich rozwoju będzie wymagała szerszych deliberacji, których na razie brakuje. Energia odnawialna (OZE), która mogłaby stanowić alternatywę, przynajmniej w okresie przejściowym, nie jest promowana – jej udział w mixie energetycznym wynosi ok. 4%.

⁴³ A. Hinc, *Transformacja gospodarki w kierunku niskoemisyjnym*, Studia Biura Analiz Sejmowych 2012, Nr 1(29), s. 123.

⁴⁴ *Raport: Polska 2030, Wyzwania rozwojowe*, KPRM, Warszawa 2009

⁴⁵ *Zielona Księga Narodowego Programu Redukcji Emisji Gazów Ciepłarnianych*, Społeczna Rada Narodowego Programu Emisji, Warszawa 2010.

Rząd nie wywiązał się z wdrożenia dyrektywy UE, co powinien uczynić do końca 2010 r., gdyż wciąż brakuje ustawy o OZE. Przyjęty został jedynie tzw. mały trójpak energetyczny zakładający poparcie dla energii prosumenckiej. Brak regulacji jest negatywnie postrzegany przez inwestorów, którzy od kilku lat czekają na doprecyzowanie ram prawnych swojej działalności. Tymczasem premier D. Tusk zadeklarował, iż odnawialne źródła energii mogą liczyć na najmniejsze dopuszczalne przez UE wsparcie ze strony rządu, gdyż podstawą polskiego systemu energetycznego pozostanie węgiel oraz gaz łupkowy⁴⁶.

Czy rzeczywiście nie ma alternatywy przynajmniej w perspektywie wieloletniej? Według autorów raportu *2050.pl – podróż do niskoemisyjnej przyszłości* istnieje realna szansa na odejście od gospodarki wysokoemisyjnej tak bronionej przez polityczny establishment⁴⁷. Raport przygotowany przez dwa instytuty: Instytut Studiów Strukturalnych i Instytut na rzecz Ekorozwoju we współpracy z kilkudziesięcioma specjalistami z wielu dziedzin, stanowi pierwszy tego typu dokument w Polsce i przedstawia wnikliwą analizę sytuacji bieżącej oraz, na bazie modelu ekonometrycznego, przyszłe scenariusze rozwoju polskiej gospodarki. Podstawowy wniosek raportu zakłada, że możliwe jest połączenie ograniczenia emisji z przekształceniem Polski w kraj wysoko rozwinięty o dużym potencjale konkurencyjnym. Bazę dla nowego modelu modernizacyjnego stanowią mają trzy filary: wysokiej jakości instytucje publiczne i stanowiące prawa; kreatywność i innowacyjność oraz efektywność wykorzystania kapitału ludzkiego i zasobów naturalnych. Co istotne „modernizacja” nie jest rozumiana jako *rozwój stricte gospodarczy, co raczej cywilizacyjny – a więc taki, w którym hierarchia wartości cenionych przez polskie społeczeństwo i polską politykę zmieni się tak, jak zmienia się dziś w krajach rozwiniętej Północy*⁴⁸.

⁴⁶ Wypowiedź z 10 września 2013 r. Donalda Tuska podczas inauguracji Międzynarodowych Targów Górnicztwa, Przemysłu Energetycznego i Hutniczego.

⁴⁷ *2050.pl – podróż do niskoemisyjnej przyszłości*, pod red. M. Bukowskiego, Instytut Studiów Strukturalnych, Instytut na rzecz Ekorozwoju, European Climate Foundation, Warszawa 2013, http://np2050.pl/files/raport/NP_2050_CALOSC_internet.pdf, 27.09.2013.

⁴⁸ Tamże, s. 4.

Zakończenie

Przez wiele lat międzynarodowe i unijne negocjacje klimatyczne traktowane były w Polsce jak przeciągające się spory technokratów i przez to pozostawały praktycznie niezauważone przez szerszą opinię publiczną. Ostatnio ukształtowana już polityka klimatyczna wyszła ze strefy politycznego niebytu i stała się kwestią wzmożonej debaty pomiędzy politykami, mediami i obywatelami. Jest to sytuacja nowa, która, chociaż sprowokowana konfliktem między partiami, przyczyniła się do pogłębienia refleksji społecznej w kwestii do tej pory peryferyjnej, a kluczowej dla rozwoju państwa i całej Unii Europejskiej.

Polskie stanowisko klimatyczne zakładające ograniczenie planów redukcyjnych w ramach UE i status quo negocjacji międzynarodowych wynika z nakładających się na siebie specyficznych czynników politycznych, społecznych i ekonomicznych, które odróżniają nasz kraj od wielu innych gospodarek europejskich. Na uwagę zasługuje przede wszystkim sam charakter systemu politycznego, który dopiero ulega konsolidacji. Polska demokracja, ze względu na znaczną fluktuację ekip rządzących, charakteryzuje się brakiem strategii, wypracowanych przez partie w celu rozwiązania problemów długookresowych. Ponadto stopień włączenia do programów wyborczych problemów ekologicznych, w tym klimatycznych, tzw. zazielenienie polityki, ma charakter zawężony. Żadna ze znaczących partii politycznych nie opowiada się jednoznacznie za pakietem klimatyczno-energetycznym, co stanowi ewenement na skalę europejską. Sami wyborcy na razie nie podnoszą kwestii klimatycznych, ponieważ skoncentrowani są na podstawowych wyzwaniach gospodarczych lub na bieżących sporach ideologicznych między partiami. Wynika to w dużym stopniu z charakteru debaty publicznej o problemie. Debata ta praktycznie nie podnosi kwestii fundamentalnych, czyli czym jest globalne ocieplenie, jakie są jego konsekwencje i jak można przejść do gospodarki niskoemisyjnej. Stan świadomości społecznej kształtują przede wszystkim argumenty o negatywnym wpływie polityki unijnej na polski rozwój gospodarczy.

Należy mieć świadomość, że Polska, podważając zasadność rozwoju pakietu klimatycznego, wybrała nie tylko pozycję outsidera, któremu nie udało się zbudować koalicji, tak jak w przypadku innych kwestii, ale również stanęła w opozycji wobec pewnego projektu cywilizacyjnego, który ma wprowadzić Europę w XXI w. Uzależnienie od węgla jest niezaprzeczalne, ale nie oznacza, że przez kolejnych kilkadziesiąt lat model polskiej gospodarki, tkwiący korzeniami w systemie energetycznym z lat 50. i 60. minionego stulecia, powinien być niezmienny.

Unia Europejska nie chce tracić czasu na stagnację i woli przestawić swoją gospodarkę na tory niskoemisyjne, co ma być bodźcem rozwojowym. Poprzez promocję zachowań pionierskich, dotyczących zarówno technologii, jak i rozwiązań prawnych (*soft law*), UE może zyskać przewagę „pierwszego ruchu” i uniezależnić się od importu surowców energetycznych wynoszącego 54% krajowego zużycia brutto w EU-27⁴⁹. Jednocześnie jako pewien wzór przyczynia się w skali globalnej do procesu wzajemnego uczenia się, przejmowania strategii, instytucji i instrumentów, czyli ogólnie *best practice*. Polityka klimatyczna to dla Unii jednak coś więcej niż tylko pomysł na zwiększenie konkurencyjności i międzynarodową promocję norm. To odpowiedź na kryzys integracji widoczny od początku XXI w.

Każdy polski rząd niezależnie od opcji politycznej, chcąc realizować bardziej ambitną politykę klimatyczną, powinien zastanowić się nad pytaniem: jak przezwyciężyć sytuację patową, w której zmiana wysokoemisyjnego modelu energetycznego postrzegana jest jako zagrożenie dla wzrostu gospodarczego i stabilności społecznej, a tym samym jest opcją, która niesie zbyt wysokie koszty polityczne. Analiza licznych przykładów płynących z Europy Zachodniej wskazuje, że niezbędny jest dobór odpowiednich środków (polityk) oraz instytucji.

W kwestii środków należy mieć świadomość, że polityka klimatyczna dotyczy zarówno kwestii materialnych, jak i moralnych, i dla różnych aktorów liczą się inne kwestie. Polityczna wykonalność programów może wzrosnąć poprzez

⁴⁹ Produkcja i import energii, Komisja Europejska, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Energy_production_and_imports/pl, 14.10.2013.

zaproprowanie zysków określonym podmiotom bądź segmentom przy szerokiej dystrybucji bądź odroczeniu kosztów. Pozytywna promocja reform jest w tym przypadku nieodzowna, gdyż czasami całe gałęzie zyskują na nowych regulacjach, np. poprzez promocję nowych technologii. Przeciętny obywatel również musi mieć świadomość korzyści indywidualnych, głównie ekonomicznych. Odwoływanie się do aspektów etycznych, choć istotne, może być niewystarczające, bo dopiero środki łączące prywatne zyski z zaletami moralnymi stają się atrakcyjne.

Drugi obszar działań dotyczy budowy sprawnego systemu instytucjonalnego. Wiadomo, że obecne połączenie demokracji i wolnego rynku nie rozwiąże problemu ekologicznych braków. Można wybrać dwie drogi - scentralizowane zarządzanie⁵⁰ lub policentryczność proponowaną przez laureatkę nagrody Nobla Elinor Ostrom⁵¹. Pierwsza z opcji jest ryzykowna ze względu na skutki uboczne, których mogą nie akceptować przyzwyczajone do przywilejów, wolności i demokracji, społeczeństwa i rządy. Druga natomiast zakłada aktywizm oddolny i tworzenie samoczynne funkcjonalnych koalicji na rzecz walki ze zmianami klimatu, na które w Polsce być może jeszcze jest za wcześnie.

Optymalna wydaje się droga pośrednia, łącząca skuteczność państwa z obywatelskim aktywizmem. Potrzebne jest bowiem sprawne rządy obejmujące wiele polityk sektorowych, umiejętne stosowanie bodźców na poziomie makro- i mikroekonomicznym, budowanie i wzmacnianie instytucji, monitoring i ocena, ale również inkluzyjność, deliberacje i tworzenie szerokich sieci z włączeniem podmiotów sektora państwowego, prywatnego i obywatelskiego.

Katarzyna Dośpiał-Borysiak – adiunkt w Katedrze Systemów Politycznych na Wydziale Studiów Międzynarodowych i Politologicznych Uniwersytetu Łódzkiego

⁵⁰ G. Hardin, *Tragedy...*, dz. cyt. 1968; W. Ophuls, *Ecology and the Politics of Scarcity*, San Francisco 1977.

⁵¹ E. Ostrom, *A Polycentric Approach for Coping with Climate Change, Background Paper to the 2010 World Development Report*, "Policy Research Working Paper" 5095, The World Bank 2009.

Abstrakt

Artykuł przedstawia polityczne uwarunkowania polityki klimatycznej państw, które są punktem wyjścia do analizy czynników wpływających na polską politykę klimatyczną. Punktem odniesienia dla polskiego stanowiska są ramy wyznaczone przez Unię Europejską oraz negocjacje międzynarodowe. Za główne uwarunkowania polskiego stanowiska autorka przyjęła charakter systemu politycznego (brak jego konsolidacji, brak strategii długookresowych wśród partii politycznych), debatę publiczną o niskim stopniu zaawansowania, ograniczoną rolę partii i organizacji pozarządowych o programie środowiskowym oraz brak gotowości do rezygnacji z modelu wysokoemisyjnej gospodarki.

POLISH CLIMATE POLICY – THE ANALYSIS OF POLITICAL, SOCIAL AND ECONOMIC FACTORS

Abstract

This article presents political conditions of climate policy, which are the basic factors influencing Polish climate policy. The framework of the Polish attitude is legal regime built by the European Union and international negotiations. The main determinants of the Polish stand named by the author are: the character of the political system (lack of consolidation, lack of long-term party strategies), poor public debate, limited influence of green parties and organizations and unwillingness to change high-emitting economy model.