



Sprawozdanie dotyczące przygotowania Strategii „Zielonego” Wzrostu: Realizacja naszego zaangażowania na rzecz zrównoważonej przyszłości

Maj 2010

SŁOWO WSTĘPNE

Najpoważniejszy kryzys gospodarczy, jakiego doświadczamy w naszych czasach ustępuje. Nie oznacza to jednak, że powracamy do stanu normalności. Rządy na całym świecie stają obecnie twarzą w twarz z potrójnym, a jednocześnie bardzo delikatnym, wyzwaniem, obejmującym: rekordowe bezrobocie, poważny deficyt budżetowy oraz niski poziom wzrostu gospodarczego. Wszystko to w kontekście obaw dotyczących stanu środowiska naturalnego i zmian klimatycznych, które coraz częściej stają się ważnym elementem polityki gospodarczej.

Stawienie czoła tym wyzwaniom w sposób efektywny wymagać będzie „hat trick’a” w realizacji polityki dającej możliwość stworzenia właściwych warunków dla zrównoważonego rozwoju gospodarczego. Jak możemy to osiągnąć, gdy nasze tradycyjne motory wzrostu poruszają się w zwolnionym tempie? Musimy oprzeć się na nowych źródłach wzrostu. Na to pytanie nie ma jednoznacznej odpowiedzi, jednak istnieją dwie oczywiste strategie: wdrażanie innowacji i „zielony” (proekologiczny) wzrost gospodarczy.

W tym stanowiącym wyzwaniu kontekście, decyzja opracowania Strategii „Zielonego” Wzrostu podjęta przez ministrów 34 krajów na ubiegłorocznym spotkaniu Rady OECD na szczepku ministerialnym miała wizjonerski charakter. Przyjęty mandat był jasny: *wzrost może - i powinien - iść w parze z hasłem „zielony”*. Multidyscyplinarne doświadczenie OECD w realizacji takiej polityki sprawiają, że jest to właściwe miejsce, aby rozpocząć zdecydowanie działania.

Od wielu dziesięcioleci OECD prowadzi studia nad rozwiązaniami problemów degradacji środowiska i zmian klimatycznych z perspektywy ekonomicznej. Nasze doświadczenie wskazuje na potrzebę szerokiej i zintegrowanej strategii, która wykorzystuje szereg mechanizmów rynkowych dla osiągnięcia silnego „zielonego” wzrostu gospodarczego. Niektóre spośród najbardziej skutecznych narzędzi obejmują: urealnienie cen, zachęcanie do inwestycji w „zielone” (proekologiczne) technologie oraz zaprzestanie nieefektywnych strategii, takich jak dotacje do paliw kopalnych. Promowanie takich instrumentów stanowi najrozsądniejszy sposób postępowania. Szersze strategie zachęcające do wprowadzania innowacji będą miały decydujące znaczenie dla tworzenia nowych „zielonych” sektorów przemysłu, przedsiębiorstw i stanowisk pracy.

Strategia „Zielonego” Wzrostu przyjęta przez OECD zidentyfikuje kluczowe bariery, jakie musimy pokonać. Przedstawi ona praktyczne narzędzia polityki pozwalającej na bezpieczne przejście do bardziej proekologicznej „zielonej” gospodarki. Podjęte zostaną starania, aby Strategia była użyteczna i dostępna dla krajów OECD jak i krajów rozwijających się we wspólnym i indywidualnym dążeniu do budowy nowej drogi zrównoważonego rozwoju gospodarczego.

Niniejsze sprawozdanie zawiera wstępną analizę umożliwiającą lepsze zrozumienie przyszłych możliwości i wyzwań oraz ocenia niektóre kroki podejmowane w kontekście obecnego kryzysu gospodarczego. Sprawozdanie jest wynikiem pracy krajów członkowskich OECD i krajów partnerskich. Uwzględniając własną perspektywę, wkład wniosły również zainteresowane kręgi biznesu i przedstawiciele organizacji społecznych. Spotkanie Ministerialne Rady OECD w roku 2010 jest kluczowym dla przyszłości Strategii, wnoszącym istotny wkład w promowanie wzrostu gospodarczego i dobrobytu, w sposób zrównoważony - „zielony”.

Angel Gurría
Sekretarz Generalny OECD

Ogólny zarys

Rosnące obawy związane z brakiem równowagi ekologicznej w poprzednich wzorcach rozwoju gospodarczego oraz zwiększona świadomość potencjalnego, przyszłego kryzysu klimatycznego wykazały w sposób oczywisty, że środowisko naturalne i gospodarka nie mogą być dłużej rozpatrywane oddzielnie. Jednocześnie, kryzys finansowy i gospodarczy otworzył możliwości realizowania polityki, która będzie promowała uzdrowienie i odnowienie wzrostu w sposób bardziej zrównoważony ekologicznie i społecznie. Podczas wychodzenia z kryzysu, a także w okresie późniejszym, niezbędna będzie strategiczna wizja, która pozwoli rządowi na zagwarantowanie integralności polityki gospodarczej, ekologicznej i sprawiedliwości społecznej, spójnej zarówno na poziomie krajowym, jak i międzynarodowym.

Czym jest „zielony” wzrost?

W tym kontekście, „zielony” wzrost zdobywa poparcie, jako sposób realizacji wzrostu i rozwoju gospodarczego, przy jednoczesnym zapobieganiu: degradacji środowiskowej, zmniejszenia bioróżnorodności oraz wykorzystywania zasobów naturalnych w sposób naruszający równowagę ekologiczną. Bazuje on na istniejących w wielu krajach inicjatywach promujących zrównoważony rozwój oraz ma na celu zidentyfikowanie „czystych” źródeł wzrostu gospodarczego, włączając rozwój nowych „zielonych” sektorów przemysłu, „zielonych” stanowisk pracy i „zielonych” technologii. Jednocześnie zapewnia on lepsze zarządzanie zmianami strukturalnymi związanymi z przejściem do „zielonej” gospodarki. Zarządzanie polityką zatrudnienia, a także społecznymi skutkami zmian w tradycyjnych sektorach gospodarki będzie również musiało iść w parze z wykorzystaniem nowych możliwości. Potrzebne będą nowe wskaźniki i dane umożliwiające ocenę postępu w realizacji „zielonego” wzrostu, mogące odzwierciedlić stan środowiska naturalnego, ograniczenia w dostępności zasobów naturalnych oraz jakość życia ponad wąsko rozumiany dobrobyt materialny.

Politykę „zielonego” wzrostu należy umieścić w ramach spójnej, zintegrowanej strategii obejmującej popyt i podaż, zarówno w całej gospodarce, jak i w jej poszczególnych sektorach. Zagwarantuje to, że „zielony” wzrost nie będzie tylko przejściową reakcją na kryzys gospodarczy, ale będzie kształcił w sposób dynamiczny zarówno procesy produkcyjne, jak i zachowania konsumentów.

W jaki sposób opracowana zostanie Strategia „Zielonego” Wzrostu?

Podczas gdy „zielony” wzrost gospodarczy ma uniwersalne zastosowanie, polityka i sposoby podejścia muszą być dostosowane do konkretnej sytuacji w poszczególnych państwach. Dla większości krajów rozwijających się priorytetem nadal pozostają: walka z biedą, zapewnienie podstawowej edukacji, bezpieczeństwa żywnościowego oraz niezbędnych usług, takich jak zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków. Jednocześnie, gospodarki tych krajów uzależnione są w znacznej mierze od dostępu do zasobów naturalnych. Są one także szczególnie podatne na zmiany klimatyczne, zwłaszcza mogące wpłynąć na zaopatrzenie w żywność i wodę. W takiej sytuacji, ich rozwój gospodarczy będzie zależny od przyjęcia odpowiednich instrumentów adaptacyjnych w odpowiednim czasie oraz racjonalnego gospodarowania zasobami naturalnymi stanowiącymi podstawę ich gospodarki.

Na spotkaniu Rady OECD na szczeblu ministrów w roku 2011 Sekretariat OECD przedstawi syntezę Strategii „Zielonego” Wzrostu. Raport ten opíše szczegóły narzędzi i zaleceń, które powinny ułatwić rządowi identyfikację polityki, która pomoże w najbardziej efektywnej realizacji „zielonego” wzrostu. Sprawozdanie przygotowane w roku 2010 podkreśla wstępne wnioski dotyczące szeregu kluczowych kwestii związanych z przechodzeniem do „zielonej” gospodarki. Stanowią one tylko podzbiór szerszego zakresu zagadnień, które zostaną omówione w syntezie Strategii przygotowywanej na rok 2011.

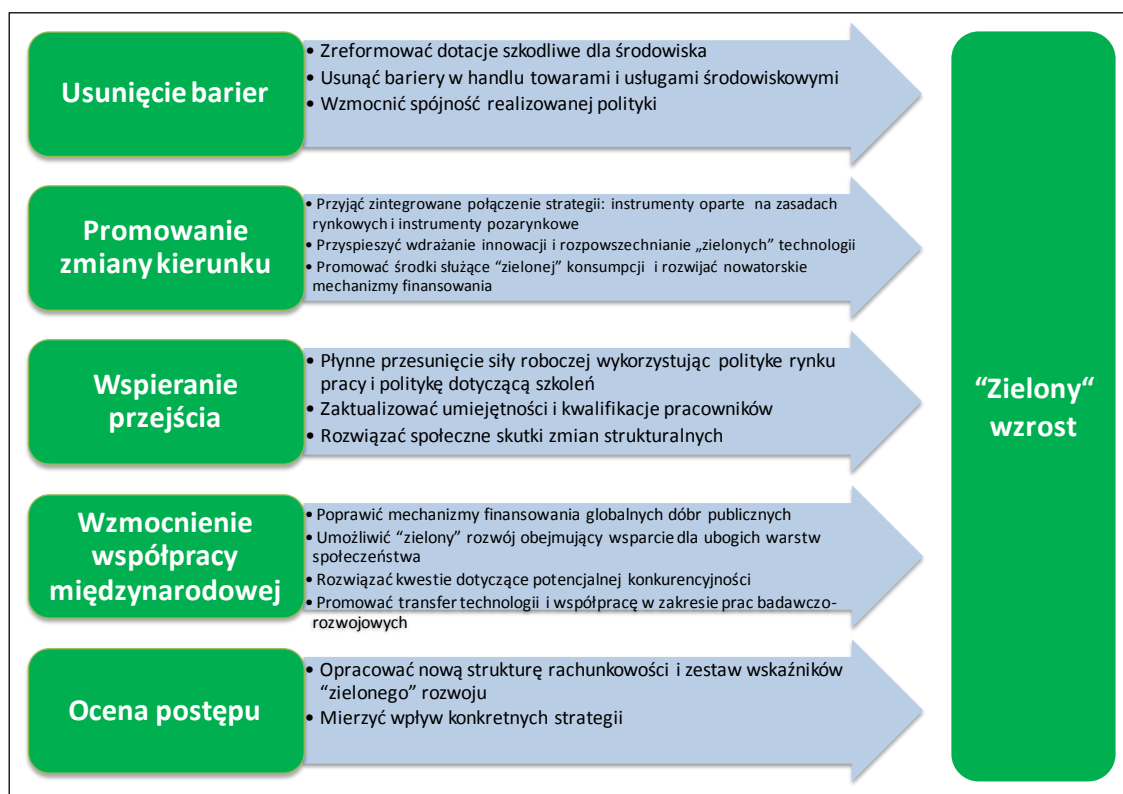
Jak można zmienić produkcję i konsumpcję, aby osiągnąć „zielony” wzrost?

Strategia stworzy ramy zapewniające taką politykę „zielonego” wzrostu gospodarczego, która przyczyni się do większej integracji gospodarczej, współpracy technologicznej i zmniejszenia presji na wykorzystanie i tak ograniczonych zasobów naturalnych. Podkreśli ona konieczność zapewnienia, że polityka „zielonego” wzrostu nie będzie źródłem rosnącego „zielonego” protekcyjnizmu.

Strategia „zielonego” wzrostu będzie wymagała połączenia wielu instrumentów, obejmujących instrumenty rynkowe, uregulowania i normy prawne, środki wspomagające prace badawczo-rozwojowe, oraz instrumenty oparte na informacji o produktach, które powinny ułatwić konsumentom ich wybór. Wprowadzanie podatków mających na celu korygowanie poziomu opłat za zanieczyszczenie środowiska lub korzystanie z ograniczonych zasobów naturalnych oraz systemy zbywalnych pozwoleń na emisję zanieczyszczeń powinny być centralnym elementem realizowanej polityki, w szczególności w celu zapewnienia wyraźnych sygnałów rynkowych. Jakkolwiek, same instrumenty rynkowe nie wystarczą do całkowitej zmiany wzorców konsumpcji i produkcji na bardziej ekologiczne. Uregulowania prawne będą nadal konieczne w przypadkach gdzie słabość mechanizmów rynkowych nie spowoduje odpowiedniej reakcji na sygnały cenowe, lub kiedy niezbędny będzie całkowity zakaz określonych działań, jak na przykład przy produkcji i użytkowaniu toksycznych substancji chemicznych. Inne sposoby realizacji polityki, takie jak instrumenty oparte na dobrowolnych zobowiązaniach lub na dostępie do informacji, jak na przykład informacje dotyczące zużycia energii przez urządzenia elektryczne czy dobrze zaprojektowane oznakowania ekologiczne, mogą odgrywać ważną rolę wspomagającą przy rozwijaniu świadomości konsumentów i producentów odnośnie wpływu na środowisko określonych działań, a także dostępności bardziej ekologicznych rozwiązań alternatywnych.

Jaką rolę może odgrywać innowacja?

Wdrażanie innowacji stanie się krytycznym elementem napędzającym „zieloną” gospodarkę i tworzenie nowych stanowisk pracy. Polityka mająca na celu przyspieszenie rozwoju gospodarczego i rozpowszechnianie „czystych” technologii, oraz związanej z tym wiedzy, będzie stanowiła kolejny kluczowy element strategii. Jak określono w **Strategii Innowacji OECD**, będzie to obejmowało szeroki zakres, w który włączone zostaną instrumenty wprowadzające sygnały cenowe, bodźce dla firm promujących większe zaangażowanie w „zieloną” działalność, zamówienia publiczne oraz finansowanie podstawowych badań naukowych. Podstawą będzie usunięcie barier w obrocie „czystymi” technologiami oraz barier ograniczających wchodzenie na rynek nowych firm, a także poprawa warunków dla przedsiębiorczości, zwłaszcza w świetle rosnącej ilości dowodów na to, że nowo powstałe firmy stanowią istotne źródło znaczących innowacji. Istnieje również potrzeba efektywnej, pełnej i wielostronnej współpracy dotyczącej nauki, technologii i wdrażania innowacji. Strategia omówi te kwestie i rozpatrzy wyzwania związane z współpracą między państwami, sposobami finansowania, budowaniem kwalifikacji i systemów zarządzania oraz międzynarodowym transferem technologii. Przykładowo, analizy Międzynarodowej Agencji Energetycznej (IEA) wskazują na znaczący potencjał rozwoju i rozpowszechniania źródeł energii odnawialnej i innych technologii niskowęglowych oraz zwiększania wydajności energetycznej. Wykorzystanie tego potencjału będzie miało krytyczne znaczenie dla nadania sektorowi energetycznemu charakteru bardziej ekologicznego.



Jakie kroki zostały już podjęte przez kraje dla promowania „zielonego” wzrostu?

W ramach pakietów stymulacyjnych wprowadzonych jako reakcję na obecny kryzys gospodarczy, wiele krajów zwiększyło publiczne nakłady inwestycyjne w „zieloną” infrastrukturę – w szczególności w zakresie transportu publicznego, niskowęglowej produkcji energii, „inteligentnych” sieci energetycznych, oszczędności zużycia energii w budynkach użyteczności publicznej oraz infrastruktury wodociągowo-kanalizacyjnej. Przyjmując, że jedynym prawdopodobnym skutkiem kryzysu jest zwiększenie premii za ryzyko, a tym samym obniżenie prywatnych inwestycji w projekty o zwiększonym ryzyku, rządy mogłyby dalej opierać się na wyżej wymienionych instrumentach promowania inwestycji, które jednocześnie ułatwiają rozwój „zielonych” technologii i „zielonych” sektorów przemysłu. Niektóre kraje zainwestowały również w podstawowe prace badawczo-rozwojowe mające na celu wspieranie „zielonych” innowacji i zwiększyły zakres stosowania podatków związanych z wykorzystaniem środowiska naturalnego. Jednak nie wszystkie środki stymulacyjne są korzystne dla środowiska. Niektóre stanowią zachętę dla inwestycji ograniczających się do tradycyjnej działalności gospodarczej z wysokim poziomem zanieczyszczenia środowiska naturalnego. Na przykład, nieodpowiednio zaplanowane, znaczące wsparcie dla przemysłu samochodowego w niektórych krajach, inwestycje w budowę dróg oraz programy wczesnego złomowania samochodów mogą podwyższyć obciążenia środowiska poprzez zwiększenie motywacji do użytkowania pojazdów dla celów prywatnych.

Jakie bariery utrudniają przemianę?

Po przejściu okresu kryzysowego konieczne będzie usunięcie barier utrudniających transformację w kierunku „zielonego” wzrostu gospodarczego. Obejmuje to reformę dotacji do działań szkodliwych dla środowiska naturalnego, usunięcie barier w handlu towarami i usługami ekologicznymi, oraz racjonalizację sprzecznych instrumentów polityki gospodarczej. Sprawozdanie skupia się również na reformie szkodliwych dla środowiska dotacji do paliw kopalnych, która stanowi istotną podwójnie korzystną strategię dla „zielonego” wzrostu. Sprawozdanie przedstawia krótko niektóre najnowsze działania mające na celu zapewnienie „zielonego” wsparcia dla rolnictwa. Analiza OECD oparta na danych IEA podaje, że wycofanie subwencji do konsumpcji paliw kopalnych w krajach rozwijających się może ograniczyć globalną emisję gazów cieplarnianych o 10% w 2050r. w porównaniu ze zwykłym stanem rzeczy. Pozwoliłoby to na zwiększenie wydajności gospodarczej krajów, ograniczenie obciążeń budżetowych oraz złagodzenie potencjalnie niekorzystnych skutków subwencji na konkurencję.

Jaką rolę mają odgrywać „zielone” podatki?

Sprawozdanie przedstawia również najnowszą analizę OECD dotyczącą wprowadzania podatków i opłat związanych z korzystaniem ze środowiska naturalnego oraz systemów handlu zbywalnymi pozwoleniami na emisję zanieczyszczeń. Pomimo tego, że „zielone” podatki stosowane są coraz częściej w całym obszarze OECD i krajach rozwijających się, istnieją dalsze możliwości ich szerszego zastosowania. Rozszerzenie stosowania tych opartych na gospodarce rynkowej instrumentów może również stanowić ważne źródło przychodów dla państwa. Na przykład, analiza OECD wykazuje, że jeżeli wszystkie kraje uprzemysłowione zredukowałyby swoje emisje o 20% do roku 2020 w porównaniu z poziomem w z roku 1990 poprzez wprowadzenie podatków pro-ekologicznych czy systemów handlu zezwoleniami na emisje (z pełnym wprowadzeniem ich poprzez aukcje), wówczas wpływ generowane w 2020r. mogłyby sięgnąć nawet 2,5% Produktu Krajowego Brutto poszczególnych krajów. Dochody państwa z podatków węglowych lub sprzedaży zezwoleń w drodze aukcji mogą zrównoważyć bardziej niekorzystne formy opodatkowania i wygenerować zyski dla kraju. Mogą one również zostać wykorzystane dla spełnienia zobowiązań finansowych wspierających działania adaptacyjne i zapobiegawcze dotyczące zmian klimatu w krajach rozwijających się. Przyjmując pilną potrzebę zmniejszenia deficytu budżetowego związanego z kryzysem, dochody mogłyby również zostać wykorzystane do wzmocnienia systemu podatkowego. W gospodarkach rozwijających się tego rodzaju dochody mogłyby zostać wykorzystane do sfinansowania innych naglących priorytetów, takich jak edukacja, opieka zdrowotna czy ograniczenie ubóstwa.



W jaki sposób rozwiązać problemy zatrudnienia i kwalifikacji?

Podczas gdy „zielony” wzrost gospodarczy stworzy możliwości postępu technologicznego, zwiększenia liczby etatów i rozwijania kwalifikacji, jednym z głównych wyzwań będzie ułatwienie przesunięć kapitału i siły roboczej w sektorach gospodarczych przy jednoczesnej minimalizacji wynikłych kosztów dostosowania. Wiele rządów podkreśliło potencjalny wpływ „zielonych” elementów pakietów stymulacyjnych na poziom zatrudnienia. W aktualnym kontekście spowolnionej działalności gospodarczej oraz zastoju na rynku pracy, niektóre z tych środków mogą mieć istotny krótkotrwały i pozytywny wpływ na zatrudnienie, przy jednoczesnym przyspieszeniu przejścia do „zielonego” wzrostu. Jakkolwiek, długofalowy wpływ na zatrudnienie netto nie jest oczywisty w większości scenariuszy i zostanie dokładniej zbadany dla potrzeb raportu przygotowanego na rok 2011. Wstępna analiza OECD sugeruje z dużym prawdopodobieństwem, że przesunięcia siły roboczej między sektorami, firmami i regionami będą znaczące i pociągną istotne zmiany wymagań odnośnie kwalifikacji zawodowych.

Co obejmie synteza Raportu Końcowego przygotowywanego na rok 2011?

Sprawozdanie przedstawi obszary wstępnej analizy przedstawionych powyżej kwestii. W oparciu o nie Raport końcowy przygotowywany na rok 2011 stworzy zintegrowaną strukturę umożliwiającą interwencje w obszarach szerszej polityki „zielonego” wzrostu. Obejmuje ona strategię dotyczące: podatków, wdrażania innowacji, handlu, zatrudnienia i polityki społecznej. Dotyczyć będzie także kluczowych sektorów gospodarki, takich jak energetyka, transport, rolnictwo i rybołówstwo. Raport zajmie się kwestiami wymagającymi międzynarodowej współpracy, włącznie z finansowaniem światowych dóbr publicznych (np. rozwiązań dotyczących zmian klimatycznych i bioróżnorodności), wdrażaniem polityki wspierania ubogich warstw społeczeństwa, międzynarodowym transferem technologii, oraz potencjalnymi stratami i wpływem prowadzonej polityki na konkurencję. Opracowana zostanie nowa struktura rachunkowości i nowy zestaw wskaźników „zielonego” wzrostu, które pomogą w zidentyfikowaniu luk informacyjnych oraz w ocenie stopnia realizacji postawionych celów.

Literatura

“A Framework for Assessing Green Growth Policies”, De Serres, A, Murtin, F i G. Nicoletti, Referat Roboczy Departamentu Ekonomii OECD, OECD (2010, mający się ukazać), Paryż.

Agricultural Policies in OECD Countries 2009: Monitoring and Evaluation, OECD (2009), Paryż.

“Competitive Cities and Climate Change”, Kamal-Chaoui, L. and A. Robert (wyd.), Referaty Robocze Rozwoju Regionalnego nr 2, OECD (2009), Paryż.

Eco-Innovation in Industry: Enabling Green Growth, OECD (2010), Paryż.

Economic Policy Reforms 2010: Going for Growth, OECD (2010), Paryż.

Energy Technology Perspectives 2010: Scenarios and Strategies to 2050, Międzynarodowa Agencja Energetyczna (IEA) (2010), Paryż.

Environmental Outlook to 2030, OECD (2008), Paryż.

“Greening Jobs and Skills: The Local Labour Market Implications of Addressing Climate Change”, Martinez-Fernandez. C, C. Hinojosa, G. Miranda., Dokument roboczy, CFE/LEED, OECD (8 lutego 2010r.), Paryż.

Ministerial Report on the OECD Innovation Strategy: Fostering Innovations to Strengthen Growth and Address Global and Social Challenges – Key Findings, OECD (2010, mający się ukazać), Paryż.

OECD Key Environmental Indicators, OECD (2008), Paryż.

Review of Fisheries in OECD Countries: Policies and Summary Statistics 2008, OECD (2008), Paryż.

Subsidy Reform and Sustainable Development: Political Economy Aspects, Studia Zrównoważonego Rozwoju OECD, OECD (2007), Paryż.

The Economics of Climate Change Mitigation: Policies and Options for Global Action beyond 2012, OECD (2009), Paryż.

World Energy Outlook 2009, IEA (2009), Paryż.

Pozostałe informacje

Niniejsza broszura jest dostępna w różnych językach na stronie: www.oecd.org/greengrowth

Kontakt: greengrowth@oecd.org