

Programowanie działań na rzecz środowiska i zdrowia na poziomie lokalnym

Obecnie coraz większą wagę nadaje się zagadnieniu ryzyka dla zdrowia człowieka wynikającego z postępu technicznego, które stale się nasila i pogłębia oraz dotyka każdego z nas [1]. Coraz wyraźniej jest dostrzegany związek między zachorowaniami człowieka a stanem środowiska, pojawiają się ponadto nowe zdrowotne zagrożenia środowiskowe [2]. Zgodnie z Europejskim Planem Działań na Rzecz Środowiska i Zdrowia, przyjętym podczas Konferencji Ministrów Zdrowia i Ministrów Ochrony Środowiska w Helsinkach w 1994 roku, Polska została zobowiązana do opracowania i wdrożenia krajowego planu działań na rzecz środowiska i zdrowia oraz lokalnych planów działań na rzecz środowiska i zdrowia [3, 4]. W polskim prawie nie istnieje taki formalny wymóg, niemniej jednak zgodnie z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, władze publiczne mają obowiązek zapobiegać negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska oraz zapewnić ochronę środowiska. Należy podkreślić, że wiele polskich samorządów w pełni docenia istotę podnoszenia jakości życia mieszkańców jako fundamentu rozwoju jednostki. Podejmowane są liczne przedsięwzięcia o charakterze lokalnym mające na celu wspieranie wymiany doświadczeń i wiedzy.

Podstawowym aspektem zdrowia środowiskowego jest jego integracja w różnych sferach życia społeczności lokalnych. Poszczególne zagadnienia tematyczne są przedmiotem różnorodnych inicjatyw [5]. Przykładem takiej inicjatywy jest opracowanie lokalnego planu działań na rzecz środowiska i zdrowia.

Istota i znaczenie lokalnych planów

Lokalny plan działań na rzecz środowiska i zdrowia jest to stworzona przez społeczność lokalną lista działań zmierzających do poprawy jakości życia mieszkańców. Realizacja planu łączy działania zmierzające do ograniczenia zanieczyszczenia środowiska, eliminacji negatywnych skutków środowiskowych zagrożeń zdrowia i podwyższenia jakości życia. Opracowanie lokalnych planów działań na rzecz środowiska i zdrowia ma na celu polepszenie jakości życia mieszkańców lokalnej społeczności oraz ograniczenie istniejącego ryzyka środowiskowego. Stworzenie takiego planu wymaga poparcia politycznego władz lokalnych oraz zaangażowania lokalnej społeczności [5].

Podstawą opracowywania lokalnych planów działań jest nowoczesne rozumienie terminu „zdrowie” [6]. Modyfikując klasyczną definicję zdrowia przyjętą przez Światową Organizację Zdrowia w 1946 roku¹⁾, przez zdrowie rozumiemy *pełnię możliwości człowieka zarówno w fizycznym jak i społecznym wymiarze jego funkcjonowania, podkreślając jednocześnie wieloczynnikowe*

uwarunkowania zdrowia. Tylko oddziałując na wszystkie czynniki wpływające na stan zdrowia człowieka, można umożliwić mu wykorzystanie potencjału, jakim dysponuje w zakresie swych fizycznych, psychicznych i społecznych możliwości. Zgodnie z takim rozumieniem zdrowia, potencjał ten zależy od środowiska przyrodniczego oraz środowiska ukształtowanego przez ludzi, od kultury, od charakteru społeczności, w której żyje człowiek, od przyjętego stylu życia, wykonywanej pracy, życia rodzinnego i indywidualnego zachowania każdej jednostki. Podstawą przy tworzeniu lokalnych planów działań na rzecz środowiska i zdrowia powinien być dynamiczny model zdrowia, który ujmuje wszystkie współzależności kształtujące jakość życia człowieka [7]. Zdrowie w tym ujęciu to nie tylko brak choroby czy kalectwa, ale pełny dobrostan fizyczny, psychiczny, duchowy i społeczny. Z pojęciem zdrowia wiąże się jakość życia człowieka, czyli subiektywne poczucie dobrobytu w jego fizycznych, psychicznych, społecznych i duchowych aspektach [8].

Lokalny plan działań na rzecz środowiska i zdrowia jest specyficznym dokumentem powiązany z innymi dokumentami, w szczególności ze strategią rozwoju danej gminy i lokalnym programem ochrony środowiska.

Fakt, że dla gminy/powiatu został opracowany plan działań na rzecz środowiska i zdrowia stanowi podstawę do złożenia, przez radę gminy/powiatu, wniosku o pozyskanie środków unijnych na realizację poszczególnych zadań

Procedura opracowywania lokalnych planów

Podstawą opracowania planu działań na rzecz środowiska i zdrowia jest procedura oparta na podejściu analizy systemowej [9]. Istotą procedury jest współdziałanie rady i zarządu gminy oraz przedstawicieli społeczności zwanych interesariuszami²⁾ a także prowadzącego proces opracowania planu³⁾ [10]. Uproszczona procedura opracowywania lokalnych planów działań na rzecz środowiska i zdrowia składa się z następujących kroków (rys. 1).

- Krok 1:* Inicjacja i sformułowanie forum interesariuszy.
- Krok 2:* Diagnoza stanu środowiska i zdrowia. Ocena jakości życia.
- Krok 3:* Ocena jakości życia i wyznaczenie celów.
- Krok 4:* Sformułowanie wersji roboczej lokalnego planu działań na rzecz środowiska i zdrowia.

¹⁾ Zdrowie to pełny dobrostan fizyczny, psychiczny i społeczny, a nie tylko brak choroby lub niedomagania.

²⁾ Interesariuszami nazywa się strony będące bezpośrednio lub pośrednio zainteresowane danym zagadnieniem.

³⁾ W zależności od konkretnych uwarunkowań, w tym wielkości posiadanych środków finansowych, jak i kwalifikacji pracowników urzędu gminy/powiatu, prowadzącym proces opracowywania planu może być firma doradczą lub zespół powołany spośród urzędników gminy



Rys. 1. Procedura opracowywania lokalnego planu działań na rzecz środowiska i zdrowia

- Krok 5:** Opracowanie wersji końcowej lokalnego planu działań na rzecz środowiska i zdrowia.
- Krok 6:** Upowszechnienie lokalnego planu działań na rzecz środowiska i zdrowia.
- Krok 7:** Wdrożenie i monitorowanie.

Krok 1: Inicjacja i sformułowanie forum interesariuszy

W kroku pierwszym następuje zainicjowanie procesu tworzenia lokalnego planu działań na rzecz środowiska i zdrowia. Inicjację może przeprowadzić każdy mieszkaniec danej społeczności lub ich dowolna grupa. Ze względów formalnych powinni oni stworzyć zespół składający się z przedstawicieli grup obywatelskich i/lub organizacji pozarządowych i/lub rady gminy i/lub zarządu gminy. Ważne jest, aby propozycja planu nie była w sprzeczności z innymi dokumentami strategicznymi – planami, programami i strategiami [11]. Wynikiem działań inicjujących jest podjęcie decyzji – przez egzekucyjny organ samorządu terytorialnego – o rozpoczęciu lub nie rozpoczynaniu procesu opracowywania lokalnego planu działań na rzecz środowiska i zdrowia. Ponieważ plany działań powinny powstać przy szerokim udziale społeczności lokalnej, jest konieczne powołanie - przez zarząd gminy/powiatu - forum interesariuszy, składającego się z przedstawicieli administracji lokalnej, organizacji społecznych, samorządów lokalnych, a także podmiotów gospodarczych. Członkowie forum interesariuszy powinni stanowić grupę reprezentującą poszczególne przedziały wiekowe, zawodowe oraz interesy ludzi zamieszkujących zarówno tereny miejskie, wiejskie, centrum, jak i specyficzne osiedla miasta. Praca członków forum interesariuszy na rzecz planu jest działalnością społeczną. Forum interesariuszy powinno aktywnie uczestniczyć we wszystkich dalszych krokach procedury opracowywania lokalnych planów działań na rzecz środowiska i zdrowia.

Krok 2: Diagnostyka stanu środowiska i zdrowia. Ocena jakości życia

Diagnoza powinna obejmować przegląd stresorów środowiskowych, na które jest narażona dana społeczność oraz ocenę ich wpływu

na zdrowie człowieka i jakość życia. Wybór zagadnień, których ma dotyczyć diagnoza oraz stopień szczegółowości ich opisu zależy od specyfiki badanej gminy/powiatu, a także dostępnych informacji. Podstawą diagnozy są rzetelne dane statystyczne lub epidemiologiczne [11]. Źródłami informacji niezbędnych do przeprowadzenia diagnozy są dostępne dane statystyczne i epidemiologiczne oraz dokumenty strategiczne gminy: plany, programy, strategie, w tym program ochrony środowiska, program zrównoważonego rozwoju i strategia rozwoju. Zaleca się także opracowanie charakterystyki subiektywnej jakości życia za pomocą badań ankietowych, które obejmują mieszkańców gminy lub grupy wrażliwe. W razie, gdy diagnoza wykaże, że w danej gminie lub powiecie występuje problem zanieczyszczenia środowiska i/lub ponadprzeciętnych wielkości wskaźników zdrowia i śmiertelności, bądź, z uwagi na brak rzetelnych, szczegółowych danych statystycznych i epidemiologicznych utrudnia sporządzenie diagnozy, jest wskazane przeprowadzenie dodatkowych badań i oceny narażenia środowiskowego i powodowanych przez nie skutków zdrowotnych u wybranych grup ludności [12].

Krok 3: Wyznaczenie celów i ich priorytetyzacja

W kolejnym kroku, zidentyfikowane przez członków forum interesariuszy, problemy gminy lub powiatu są przez nich przekształcane w cele realizacyjne planu. Cele planu działań określamy jako stan, który chcemy osiągnąć dzięki jego realizacji. Powinny one tworzyć uporządkowaną i spójną strukturę hierarchiczną. Poszczególne cele muszą być podporządkowane celowi nadrzędnemu. Można to zobrazować za pomocą „drzewa hierarchii celów”: cele usytuowane poniżej celu nadrzędnego obejmują coraz węższe fragmenty planu, mogą też dotyczyć krótszych przedziałów czasowych – etapów realizacji planu [13]. Sformułowane cele są poddawane weryfikacji i porządkowaniu [14]. Dzięki działaniu interesariuszy cele operacyjne planu są uszeregowane zgodnie z preferencjami i priorytetami społeczności lokalnej. W wypadku poszczególnych zadań jest wskazane podanie instytucji odpowiedzialnej za ich realizację, źródła finansowania, jak i miernika stopnia realizacji. W ramach lokalnego planu działań na rzecz środowiska i zdrowia są formułowane następujące cele: cel nadrzędny, cele pośrednie i cele operacyjne. Priorytetyzacja celów jest jednym z trudniejszych etapów programowania polityki i zarządzania.

Krok 4: Sformułowanie wersji roboczej lokalnego planu działań na rzecz środowiska i zdrowia

Prowadzący proces opracowywania planu formułuje wersję roboczą lokalnego planu działań na rzecz środowiska i zdrowia. Wykorzystuje on wiedzę ekspercką w zakresie programowania rozwoju. Podstawę planu stanowią występujące w gminie lub powiecie problemy, zidentyfikowane w trakcie diagnozy, które przekształcono w cele realizacyjne planu. Wspólnie z interesariuszami zostają poddane analizie cele planu oraz poszczególne działania zapobiegawcze i naprawcze. Członkowie forum interesariuszy mają za zadanie zgłaszać swoje uwagi i zastrzeżenia. Zaleca się przeprowadzenie dyskusji nad wstępną wersją planu. Wersja robocza planu może także zostać przekazana

przedstawicielom administracji rządowej i/lub sąsiadujących gmin lub powiatów.

Krok 5: Opracowanie wersji końcowej lokalnego planu działań na rzecz środowiska i zdrowia

Podstawę dla interesariuszy stanowi wersja robocza planu przygotowana przez prowadzącego proces opracowania lokalnego planu działań na rzecz środowiska i zdrowia. Członkowie forum interesariuszy uwzględniając, o ile to możliwe i akceptowalne, wszystkie zgłoszone uwagi i postulaty, opracowują wersję końcową lokalnego planu działań na rzecz środowiska i zdrowia.

Krok 6: Upowszechnienie lokalnego planu działań na rzecz środowiska i zdrowia

Lokalny plan działań na rzecz środowiska i zdrowia powinien zostać zaprezentowany radzie gminy lub powiatu, która podejmuje odpowiednią uchwałę o jego ustanowieniu. W razie podjęcia przez radę gminy/powiatu uchwały o ustanowieniu lokalnego planu działań na rzecz środowiska i zdrowia, fakt ten powinien zostać podany do publicznej wiadomości. Niemniej jednak należy podkreślić, że zaleca się, aby równocześnie z rozpoczęciem prac nad lokalnym planem działań na rzecz środowiska i zdrowia rozpocząć promocję i przekaz informacji o realizowanych działaniach.

Krok 7: Wdrożenie i monitorowanie

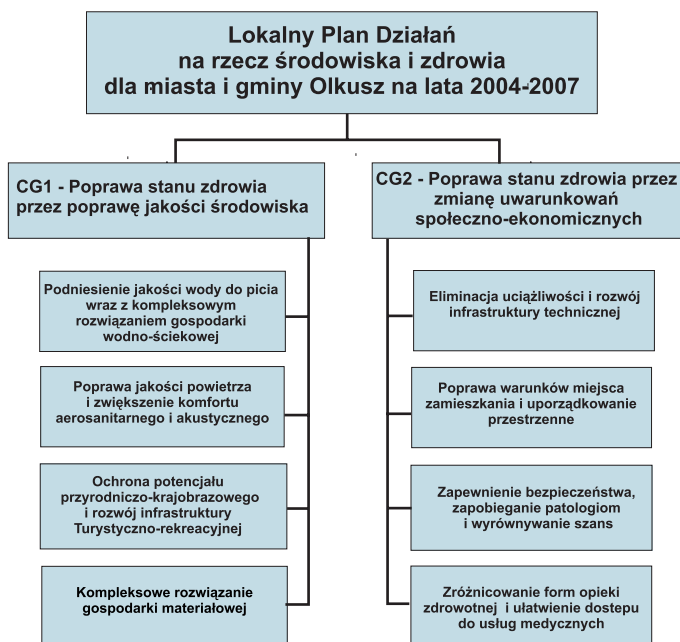
Realizacja lokalnego planu działań na rzecz środowiska i zdrowia powinna być przedmiotem monitoringu i kontroli. Monitorowanie może opierać się na ocenie postępu w realizacji celów bezpośrednich oraz wynikających z nich zadań, przy użyciu odpowiednio dobranych mierników. Drugi element systemu monitoringu dotyczy bezpośrednio stanu środowiska, zagrożeń zdrowotnych i społecznych. Zaleca się cykliczne informowanie społeczeństwa o rezultatach prowadzonego monitoringu.

Przykład: Lokalny plan działań na rzecz środowiska i zdrowia dla miasta i gminy Olkusz na lata 2004-2007

W ramach prac nad Wieloletnim Programem Rządowym *Środowisko a Zdrowie*, które realizowano w latach 2003-2005, jako przykład modelowy, opracowano Lokalny plan działań na rzecz środowiska i zdrowia dla miasta i gminy Olkusz na lata 2004-2007 [10]. Prowadzącym proces opracowywania planu był Instytut Ekologii Terenów Uprzemysłowionych z Katowic. Plan powstał zgodnie z przedstawioną w poprzednim rozdziale procedurą, jako efekt współpracy rady i zarządu gminy, forum interesariuszy oraz prowadzącego proces opracowania planu. W poszczególnych krokach procedury aktywnie uczestniczyła społeczność lokalna. Równocześnie z opracowywaniem planu rozpoczęła się kampania informacyjno-edukacyjna, dzięki której Olkusz był szeroko promowany na skalę ogólnokrajową.

Celem nadrzędnym planu jest ochrona i poprawa stanu zdrowia oraz jakości życia mieszkańców przez eliminację uciążliwości i zagrożeń oraz zrównoważony rozwój miasta i gminy Olkusz.

Jako równorzędne cele główne przyjęto: poprawę stanu zdrowia przez poprawę jakości środowiska oraz poprawę stanu zdrowia przez zmianę uwarunkowań społeczno-ekonomicznych (rys.2).



Rys. 2. Struktura celów Lokalnego planu działań na rzecz środowiska i zdrowia dla miasta i gminy Olkusz

Na podstawie uchwały Rady Miejskiej w Olkuszu plan został przyjęty przez Radę Miejską w Olkuszu uchwałą z dnia 24 listopada 2004 roku i jest obecnie realizowany i monitorowany. Zarząd miasta i gminy Olkusz, mając na celu pozyskanie środków pieniężnych na realizację niektórych zadań, złożył wnioski do Funduszu Spójności. Wniosek uzyskał pozytywną opinię Narodowego Funduszu Ochrony środowiska i Gospodarki Wodnej oraz Ministerstwa Środowiska. Lokalny Plan Działań jest elementem Planu Rozwoju Lokalnego Miasta i Gminy Olkusz oraz Programu Rewitalizacji Obszarów Miejskich, stanowiących podstawę do ubiegania się o środki funduszy Unii Europejskiej.

Podsumowanie

Opracowanie lokalnego planu działań na rzecz środowiska i zdrowia może być znaczącym czynnikiem dalszego rozwoju wiedzy w zakresie efektywności i jakości życia w miastach i w społecznościach lokalnych.

W ramach opracowywania lokalnego planu działań na rzecz środowiska i zdrowia zostaje przygotowana profesjonalna diagnoza aktualnego stanu środowiska i zdrowia danej gminy. Dzięki aktywnemu działaniu interesariuszy powstaje plan, którego cele są uszeregowane zgodnie z preferencjami i priorytetami społeczności lokalnej. W trakcie realizacji planu społeczność lokalna aktywnie włącza się w proces zarządzania gminą. Na bieżąco jest podnoszona świadomość mieszkańców na temat istoty rozwoju zrównoważonego ze szczególnym uwzględnieniem problemów zdrowia środowiskowego i jakości życia społeczności lokalnych. W kontekście członkostwa Polski w Unii Europejskiej i możliwości korzystania z funduszy strukturalnych i Funduszu

Spójności, opracowany plan działań może stanowić podstawę do występowania o środki na jego realizację. Istotną korzyścią z faktu opracowania lokalnego planu działań na rzecz środowiska i zdrowia jest wzrost efektywności wydatkowania środków na działania zmierzające do ograniczenia zanieczyszczenia środowiska oraz eliminacji negatywnych skutków środowiskowych zagrożeń zdrowia. Opracowanie planu stwarza szansę na poprawę życia mieszkańców gminy/powiatu.

Niech zatem przykład Olkusza stanowi zachętę dla innych jednostek administracyjnych do podjęcia prac związanych z planem. Podobnie, jak w innych inicjatywach o zasięgu lokalnym, opracowanie lokalnego planu działań na rzecz środowiska i zdrowia umożliwi korzystanie z bogactwa doświadczeń i inspiracji społeczności lokalnych w skali Europy, jak i całego globu.

LITERATURA

- [1] Janikowski R.: Dynamiczne kierunkowanie rozwoju, (w:) R. Janikowski, A. Starzewska-Sikorska (red.) Środowisko a zdrowie. Informacje, oceny, strategie, zastosowanie, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok 2005
- [2] Starzewska-Sikorska A.: Polityka zdrowia środowiskowego w Europie, (w:) R. Janikowski (red.) Środowisko a zdrowie. Zarządzanie, polityka, komunikowanie, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok 2004
- [3] National Report on Impact of National Environmental Health Action Plan and European Environmental Health Policy in Poland, National NEHAP Office, Ministry of Health of Poland, 2002
- [4] Commission Of The European Communities, Communication From The Commission To The Council, The European Parliament And The European Economic And Social Committee: A European Environment and Health Strategy, Brussels, 11.6.2003 COM (2003) 338 final
- [5] Janikowski R.: Michaliszyn-Gabryś B. Lokalne programy zdrowia środowiskowego, (w:) R. Janikowski (red.) Środowisko a zdrowie. Zarządzenie, polityka, komunikowanie, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok 2004
- [6] Michaliszyn-Gabryś B.: Pojmowanie zdrowia (w:) R. Janikowski (red.) Środowisko a zdrowie. Polityka, zarządzanie, komunikowanie, Ekonomia i Środowisko, Białystok 2004
- [7] Janikowski R., Michaliszyn B.: Teoretyczne aspekty włączania zagadnień zdrowia środowiskowego w procesach programowania rozwoju, (w:) R. Janikowski, A. Starzewska-Sikorska (red.) Środowisko a zdrowie. Informacje, oceny, strategie, zastosowania, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok 2005
- [8] Jaros B.: Zmiany w środowisku a jakość życia człowieka, (w:) R. Janikowski (red.) Środowisko a zdrowie. Zarządzanie, polityka, komunikowanie, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok 2004
- [9] Australian Agency for International Development, The Australian Government's, Copyright Commonwealth of Australia 2000 Overseas Aid Program, AUSGUIDE AusGUIDELines 1. The Logical Framework Approach, 2000
- [10] Michaliszyn-Gabryś B.: Opracowanie i wdrożenie modelowego lokalnego planu działań na rzecz środowiska i zdrowia dla miasta i gminy Olkusz, (w:) R. Janikowski, A. Starzewska-Sikorska (red.) Środowisko a zdrowie. Informacje, oceny, strategie, zastosowania, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok 2005
- [11] MacArthur I.D.: Local environmental health planning: guidance for local and national authorities. WHO Regional Publications, European Series, No.95 2002
- [12] Kulka E., Rzychoń D.: Podstawy oceny ryzyka zdrowotnego wynikającego z zanieczyszczenia środowiska, (w:) R. Janikowski (red.) Środowisko a zdrowie. Zarządzanie, polityka, komunikowanie, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok 2004
- [13] Rządowe Centrum Studiów Strategicznych: Zarys metodyki opracowywania programów strategicznych, Warszawa 2004.
- [14] Janikowski R.: Metodyka priorytetyzacji celów środowiskowych, *Ekonomia i Środowisko* Nr 1 (23), 2003

ANDRZEJ PRZYBYLIK

Kominki pod lupą

Stale wzrastające ceny drewna opałowego i gazu przyczyniają się do samodzielnego poszukiwania alternatywnych, niedrogich paliw przez zwykłych użytkowników urządzeń kominkowych. Liczne informacje w środkach masowego przekazu, raporty z przeglądów budynków, w tym z kontroli kominiarskich, donoszą, że tymi „cudownymi paliwami” stosowanymi w urządzeniach grzewczych, tj. wkładach, piecach kominkowych i kaflowych stają się wszelkiego rodzaju odpady najczęściej w postaci tworzyw sztucznych (butelek, gumy, folii itp.) jak i inne, powodując przy tym wysoką emisję substancji toksycznych, głównie: tlenku i dwutlenku węgla, dwutlenku siarki, tlenków azotu, chlorowodorów, w tym rakotwórczych: dioksyn i furanów i wielu innych.

Również spalanie niehandlowych paliw węglowych, do których dane palenisko nie jest przeznaczone i dopuszczone, przyczynia się do jego trwałego uszkodzenia. Sytuacja ta powoduje liczne pożary

budynków, w których są one zainstalowane oraz stwarza realne zagrożenia dla zdrowia i życia człowieka. Wynika to bardzo często z nieświadomości samych użytkowników zakupionych urządzeń grzewczych, które nie były wcześniej poddane obowiązującej procedurze sprawdzającej. Źle lub nieoznakowane paleniska, brak do nich instrukcji obsługi i montażu nie dają możliwości zapoznania się z zasadniczymi wymaganiami, dotyczącymi ich prawidłowej eksploatacji.

Mając na uwadze zapewnienie bezpieczeństwa użytkowników urządzeń grzewczych, w tym głównie pod kątem eliminacji zatruc oraz ochrony środowiska Unia Europejska wdrożyła szereg aktów prawnych w tym:

- Dyrektywę 2002/91/WE w sprawie charakterystyki energetycznej budynków
- Dyrektywę 93/76/EWG w celu ograniczenia emisji ditlenku węgla poprzez poprawienie efektywności energetycznej (SAVE)

Andrzej Przybylik – Instytut Nafty i Gazu, Kraków