

Polityka ekologiczna państwa instrumentem zapewnienia wysokiej jakości środowiska i bezpieczeństwa ekologicznego obywateli

Główne założenia polityki ekologicznej państwa

Przyjęta w 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej stwierdza, że Rzeczpospolita Polska zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju (art. 5), ustala także, że ochrona środowiska jest obowiązkiem m. in. władz publicznych, które poprzez swą politykę powinny zapewnić bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom (art. 74). Nowy porządek konstytucyjny wymaga więc, aby przygotować również dostosowaną do niego nową politykę ekologiczną państwa oraz dostosowane do tej polityki strategie branżowe i plany działania [1].

Polityka ekologiczna państwa polskiego w obecnym stanie jest kształtowana w perspektywie współpracy z Unią Europejską, prezentując koherentne wobec niej założenia i rozwiązania, zakłada przyjmowanie i wdrażanie jej standardów. Pierwsza „Polityka ekologiczna państwa” została przygotowana przez polski rząd w 1990 r., u progu okresu transformacji, i została zaakceptowana następnie w 1991 r. przez Sejm i Senat. Druga, funkcjonująca obecnie polityka ekologiczna zakładała u swojego zarania 3 etapy osiągania swoich celów: etap realizacji celów krótkookresowych w trakcie ubiegania się o członkostwo w Unii Europejskiej (2000–2002, zgodnie z przyjętym przez rząd założeniem uzyskania w 2002 r. gotowości do członkostwa w Unii), etap realizacji celów średniookresowych w pierwszym okresie członkostwa w Unii, zakładającym okresy przejściowe i realizację programów dostosowawczych (2003–2010) oraz etap realizacji celów długookresowych w ramach „Strategii zrównoważonego rozwoju Polski do 2025 r.” [1].

Obecnie funkcjonujący projekt – polityka ekologiczna polskiego państwa na lata 2003–2006 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2007–2010 został zaprezentowany w grudniu 2002 roku. Jej podstawowym celem, podobnie jak i wcześniejszych, było zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego kraju zgodnie z zasadami rozwoju zrównoważonego.

Pojęcie rozwoju zrównoważonego po raz pierwszy zostało użyte w Raporcie Brutland WECD (World Commission for Environment and Development) w 1987 roku, a następnie rozwinięte w treści postanowień Szczytu Ziemi w Rio de Janeiro, Konferencji ONZ „Środowisko i Rozwój” z 1992 roku, znanych jako AGENDA 21. Wytyczne AGENDY 21 zostały zaaplikowane w ustawodawstwie regionów, państw i mniejszych jednostek administracyjnych biorących udział w tym zgromadzeniu. Idea rozwoju zrównoważonego zakłada konieczność takiego zaspakajania potrzeb obecnego pokolenia, by nie zmniejszać szans przyszłych pokoleń na zaspokojenie swoich i godne życie w zachowanym środowisku. Polityka rozwoju zrównoważonego zo-

bowiązuje do takiego prowadzenia gospodarki i działań inwestycyjnych w poszczególnych jej sektorach oraz organizowania życia społecznego tak, aby zachować zasoby i walory środowiska naturalnego w stanie zapewniającym trwałe możliwości korzystania z nich zarówno przez obecne jak i przyszłe pokolenia. Wymaga ona jednocześnie zachowania trwałości funkcjonowania procesów przyrodniczych oraz naturalnej różnorodności biologicznej na poziomie krajobrazowym, ekosystemowym, gatunkowym i genowym. Istotą rozwoju zrównoważonego jest równe traktowanie racji społecznych, ekonomicznych i ekologicznych, co oznacza konieczność integrowania zagadnień ochrony środowiska z polityką państwa realizowaną w poszczególnych dziedzinach gospodarki [7].

Bezpieczeństwo ekologiczne stanowi ważny element konstytuujący i podnoszący jakość życia współczesnego człowieka. Dlatego też jest podstawowym celem polityki ekologicznej państwa. Wymaga nie tylko wprowadzenia zabezpieczeń przed niekorzystnym oddziaływaniem na środowisko działalności gospodarczej prowadzonej na terenie Polski i poza jej granicami, ale także zabezpieczenia odpowiednich zasobów dyspozycyjnych wody, zaspokajających potrzeby ilościowe i jakościowe, zachowania rolniczej przestrzeni produkcyjnej o pożądanym parametrach (chemiczne i fizyczne własności gleb, stosunki wodne, różnorodność biologiczna), zwiększenia lesistości kraju, w perspektywie do 33%, oraz zwiększenia powierzchni obszarów chronionych, w perspektywie do 30% terytorium kraju. Pod pojęciem bezpieczeństwa ekologicznego człowieka należy bowiem rozumieć nie tylko czyste powietrze, zdrową wodę i bezpieczną dla zdrowia żywność, ale także możliwości rekreacji i wypoczynku oraz trwałe występowanie wszystkich stwierdzanych obecnie, dziko żyjących gatunków [2]. Dotyczy ono także wysokiej jakości otoczenia, w którym na co dzień przebywa jednostka, ograniczenia poziomu hałasu, zapewnienia walorów krajobrazowych, bezpiecznego miejsca pracy.

Polityka ekologiczną państwa powinna kierować się kilkoma podstawowymi zasadami:

- Zasada równego dostępu do środowiska przyrodniczego – kieruje się wytycznymi dotyczącymi sprawiedliwości międzypokoleniowej, międzyregionalnej i międzygrupowej w dostępie do zasobów naturalnych, a także równoważenia szans pomiędzy człowiekiem a przyrodą;
- Zasada regionalizacji – podkreśla konieczność rozszerzenia uprawnień dla samorządu terytorialnego, a także skoordynowania polityki regionalnej ekosystemów;
- Zasada uspołecznienia – dotyczy regulacji instytucjonalnych, prawnych i materialnych, które zapewniają obywatelom, grupom społecznym i organizacjom pozarządowym udział w procesie tworzenia modelu rozwoju zrównoważonego;

- Zasada „zanieczyszczający płaci” – nakłada całkowitą odpowiedzialność społeczną i materialną na sprawcę zanieczyszczeń, indywidualnego lub instytucjonalnego;
- Zasada prewencji – podkreśla konieczność likwidacji zanieczyszczeń i zagrożeń u ich źródeł;
- Zasada przezroczności – sugeruje rozwiązywanie pojawiających się problemów już w momencie, kiedy zaistnieje prawdopodobieństwo, że staną się one faktycznym zagrożeniem;
- Zasada stosowania najlepszych dostępnych technik – wskazuje, iż dostępność ta powinna być regulowana przez instrumenty prawne jak i inne mechanizmy działania;
- Zasada subsydiarności – oznacza decentralizację decyzji dotyczących ochrony środowiska [1].

Zasady te mają charakter deklaracyjny i zostały zawarte w postulatach dotyczących planowania polityki ekologicznej państwa, zgodnie z obowiązującymi w państwach demokratycznych standardami. Część z nich została zinstytucjonalizowana poprzez inkorporację w treści ustaw i regulacji dotyczących ochrony środowiska naturalnego.

Jednym z zadań polityki ekologicznej państwa jest powołanie specjalistycznych zespołów naukowych, których celem jest tworzenie kompleksowych, wieloletnich programów badawczych. Równocześnie szczególny nacisk zostaje położony na aktywność indywidualną i grupową jak największej liczby obywateli. Wytyczne te ujęte zostały w dyrektywach dla konkretnych działań:

- zapewnienie bieżącego udziału przedstawicieli pozarządowych organizacji ekologicznych w radach nadzorczych funduszy ekologicznych, ciałach doradczych i opiniodawczych, komitetach nadzorujących finansowanie projektów ekologicznych z funduszy publicznych;
- wsparcie wybranych projektów realizowanych przez organizacje pozarządowe, w tym powierzanie tym organizacjom realizacji niektórych projektów inicjowanych przez instytucje publiczne;
- realizacja przewidzianych prawem obowiązków w zakresie zapewniania społecznego udziału w procedurach oceny oddziaływania na środowisko przedsięwzięć, planów i programów [3].

Dodatkowo Komisja Europejska na początku 2004 roku przyjęła dokument pod tytułem „W stronę strategii tematycznej dla środowiska miejskiego”. Celem inicjatywy jest poprawa jakości środowiska, któremu mają służyć cztery priorytetowe kierunki działań: zrównoważone zarządzanie terenami miejskimi, zrównoważone zarządzanie transportem miejskim, zrównoważone zarządzanie budownictwem miejskim oraz zrównoważone zarządzanie projektowaniem terenów miejskich. W styczniu 2006 roku wydano komunikat Komisji dotyczący strategii tematycznej w sprawie środowiska miejskiego, który uszczegóławiał wcześniejsze postanowienia. Polska jako członek Unii Europejskiej jest realizatorem wytycznych zawartych w tym dokumencie [8].

Diagnoza środowiskowa

Podstawą tworzenia kompleksowej i zintegrowanej polityki ekologicznej państwa jest właściwe oszacowanie (diagnoza) stanu środowiska naturalnego, a także rozpoznanie jego odbioru przez obywateli i ich reakcji na stan i zmiany w przyrodzie.

Diagnoza środowiskowa jest to opis środowiska i jego podstawowych komponentów w celu udokumentowania historycznych zmian środowiskowych i prognozowaniu skutków realizacji proponowanych projektów. Ocenia ona również stan środowiska w kontekście funkcjonowania w nim społeczeństwa jako całości oraz jednostkowych przypadków. Bierze pod uwagę czynniki, które mają bezpośredni wpływ na poczucie bezpieczeństwa ekologicznego mieszkańców państwa i poszczególnych rejonów. W ten sposób ma bezpośredni wpływ na kształtowanie polityki ekologicznej. Rozważa zmienne obiektywne dotyczące np. pomiaru stężenia zanieczyszczeń, poziomu hałasu, emisji substancji szkodliwych a także aspekty subiektywne. Należą do nich indywidualne odczucia jednostek przejawiające się w poziomie świadomości ekologicznej, jak również przekonaniu o konieczności zmian ustawodawstwa i możliwościach indywidualnego wpływu na kształtowanie środowiska przyrodniczego w miejscu zamieszkania a także w perspektywie bardziej ogólnej [7].

Instrumentem takiej diagnozy w Polsce jest Państwowy Monitoring Środowiska (PMŚ) utworzony ustawą z dnia 20.07.1991 roku o Inspekcji Ochrony Środowiska w celu zapewnienia wiarygodnych informacji o stanie środowiska. W 2001 roku jego ranga została wzmocniona poprzez dodatkowe obowiązki systematycznego gromadzenia, przetwarzania i rozpowszechniania danych o środowisku. Zgodnie z pierwotną ustawą Główny Inspektorat Ochrony Środowiska jest odpowiedzialny za opracowanie wieloletnich programów PMŚ obejmujących zadania wynikające z odrębnych ustaw, zobowiązań międzynarodowych oraz innych potrzeb wynikających z polityki ekologicznej państwa. Obecnie jego dyrektywy ujęte są w programie Państwowego Monitoringu Środowiska na lata 2007–2009 wydanym przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska [4]. Podstawowym celem PMŚ jest informowanie organów administracji i społeczeństwa o:

- jakości elementów przyrodniczych, dotrzymanywaniu standardów jakości środowiska lub innych poziomów określonych przepisami oraz obszarach występowania przekroczeń tych standardów lub innych wymagań;
- występujących zmian jakości elementów przyrodniczych, przyczynach tych zmian w tym powiązanych przyczynowo–skutkowych występujących pomiędzy emisjami i stanem elementów przyrodniczych.

W celu zapewnienia szerokiego spektrum informacji zadania PMŚ są realizowane w ramach struktury opartej na modelu **DPSIR**:

- D** driving forces of environmental change – czynniki sprawcze zmiany środowiska, np. produkcja przemysłowa
- P** pressures on the environment – presje na środowisko, np. emisja zanieczyszczeń do wody
- S** state of the environment – stan środowiska, np. jakość wody w rzekach i jeziorach
- I** impact on population, economy, ekosystem – oddziaływanie na populację, ekonomię, ekosystem, np. woda niezdatna do picia
- R** response of the society – środki przeciwdziałania, np. ochrona akwenów wodnych stosowanym przez Komisję Europejską, Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), Europejską Agencją Środowiska do sporządzania ocen zintegrowanych oraz ocen skuteczności polityki ekologicznej [4].

System PMŚ składa się obecnie z trzech bloków tematyczno–zadaniowych:

- presje (emisje) – pozyskiwanie i gromadzenie informacji o źródłach substancji odprowadzanych do środowiska; w bloku tym znajdują się dane dotyczące podsystemów emisji zanieczyszczeń do wód, do powietrza, gospodarkę odpadami;
- stan (jakość środowiska) – ocena poszczególnych komponentów środowiska; realizacja programów pomiarowo–badawczych dotyczących monitoringu, wód, powietrza, gleby, promieniowania jonizującego, hałasu, przyrody i pól elektromagnetycznych;
- oceny i prognozy – zintegrowane analizy przyczynowo–skutkowe wiążące stan środowiska z jego przyczynami mającymi źródło w działalności społeczno–gospodarczej człowieka [4].

PMŚ obejmując zadania wynikające z polityki ekologicznej państwa stał się równocześnie źródłem informacji środowiskowej stanowiącej podstawę do oceny skuteczności aktualnej polityki ekologicznej kraju.

Powiązania te zostały podkreślone w opracowanym w Głównym Inspektoracie Ochrony Środowiska Raporcie Wskaźnikowym 2004 „Stan Środowiska w Polsce na tle celów i priorytetów Unii Europejskiej”

Wskaźniki jakości środowiska

Diagnoza środowiskowa dotyczy w dużym stopniu problemu jakości środowiska. Jakość środowiska jest ogólną oceną stanu środowiska z punktu widzenia potrzeb i oczekiwań człowieka. Zależy od naturalnych właściwości przyrody na określonym obszarze, zmian dokonanych wcześniejszymi działaniami i osadnictwem ludzi, świadomymi działaniami dla poprawy tego stanu, a w dużym stopniu od pozycji społecznej i zapatrywań oceniającego stan środowiska człowieka. Najprostszymi wskaźnikami jakości środowiska są: stan czystości powietrza atmosferycznego, stan czystości i dostępności wody, ilość odpadów zgromadzonych na składowiskach, powierzchnia lasów i zieleni przypadająca na jednego mieszkańca [5].

W ramach tworzenia polityki ekologicznej rząd opracował również wskaźniki aktywności państwa i społeczeństwa. Mają one na celu weryfikację skuteczności proponowanych przez jej twórców narzędzi.

Pomiary dotyczące środowiska mogą przyjąć następujące formy:

- Indeks Jakości Środowiska (Environmental Quality Index – EQI) – bada on obiektywnie dostępne parametry, takie jak obecność lub poziom jakiegoś fizycznego składnika środowiska;
- Indeks Spostrzeganej Jakości Środowiskowej (Perceived Environmental Quality Index PEQI) – przedstawia ocenę stanu środowiska przez jednostki z zastosowaniem technik pomiaru psychologicznego; może dostarczać danych do oceny programów interwencji środowiskowej, porównywać różne środowiska w tym samym czasie, identyfikować aspekty środowiska, na których podstawie jednostki oceniają jego jakość; indeks ten jest stosowany w ocenie poziomu hałasu, jakości mieszkania, krajobrazu, systemów transportu czy środowisk instytucjonalnych i zawodowych;
- Indeks Reakcji Emocjonalnej na Środowisko (Environmental Emotional Reaction Index – EERI) – tak jak powyżej

wymieniony indeks odnosił się do płaszczyzny percepcyjnej, tak ten analizuje reakcje emocjonalne na stan i zmiany w środowisku [2].

Inny popularny na świecie wskaźnik jakości życia (Quality of Life Index), opracowany przez brytyjski The Economist, łączy subiektywne odczucia jednostki dotyczące walorów jej życia z czynnikami obiektywnymi. Wśród parametrów wchodzących w skład QLI znajdują się również dwa ściśle związane z poczuciem bezpieczeństwa ekologicznego: zdrowie oraz stabilizacja polityczna i bezpieczeństwo.

Kwestie bezpieczeństwa środowiskowego w Polsce zostały ujęte m.in. w programie Centralnego Instytutu Ochrony Pracy – Państwowym Instytucie Badawczym (CIOP–PIB) i organizowanej przez niego Polskiej Platformie Technologicznej Bezpieczeństwa Pracy w Przemśle (PPT BPP). Zakres tej platformy obejmuje dwa podstawowe obszary:

- bezpieczeństwo i higienę pracowników zatrudnionych w przemyśle;
- bezpieczeństwo środowiskowe, włączając zapobieganie poważnym awariom przemysłowym z konsekwencjami dla ludności i środowiska [6].

Polski rząd jako instrument analizy jakości środowiska najczęściej stosuje ten zbliżony do EQI. W dostępnych raportach można zauważyć brak rozbudowanych analiz dotyczących kwestii społecznych w perspektywie środowiskowej, opisu reakcji i emocji jednostek oraz grup na zmiany w środowisku. Takie ujęcie natomiast jest częściej prezentowane w raportach akademickich. Przykładem tutaj mogą być te zaprezentowane przez Pracownię Psychologii Środowiskowej funkcjonującą na Uniwersytecie Warszawskim. Powyższy wniosek stanowi również pewien postulat dotyczący rozwoju polityki ekologicznej państwa. Wydaje się, że w analizie jakości środowiska człowiek powinien być ujęty nie tylko jako sprawca zmian w otaczającym go świecie, ale również jako jego element, uczestnik i beneficjent.

LITERATURA

- [1] II Polityka ekologiczna państwa, Rada Ministrów, Warszawa czerwiec 2000
- [2] Bell P.A., Greene Th.C., Fisher J.D., Baum A.: Psychologia środowiskowa, GWP, s. 57–58, Gdańsk 2004
- [3] Polityka ekologiczna państwa na lata 2003–2006 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2007–2010, Warszawa, grudzień 2002
- [4] Program Państwowego Monitoringu Środowiska na lata 2007–2009, Główny Inspektor Ochrony Środowiska, Warszawa 2006
- [5] Wołę być 26.03.2006
- [6] www.ciop.pl
- [7] www.ekologika.pl
- [8] http://ec.europa.eu/environment