

*Dr Witold Lenart*

*Uniwersytet Warszawski*

## **Istota zrównoważonego rozwoju i jego miejsce w rozwoju gmin**

### **Teleologiczne aspekty zrównoważonego rozwoju**

Stosowane na świecie, w Europie i w Polsce definicje zrównoważonego rozwoju (ZR) są bardzo liczne, ich wymienianie może być dobrym wypełnieniem jednego referatu. Wydaje się, że zasadniczym członem tych definicji powinien być cel strategiczny, a więc misja. Pozwala to na stosowanie najogólniejszego kryterium zrównoważenia, które można przykładać do „wszystkiego”, to znaczy zarówno do stanu jak i podejmowanych działań, a nawet do obiektywnie obserwowanych zmian. Przykładem takiego celu-misji jest jakość życia następnych pokoleń. Oznacza to także ponadczasowość, brak cezur ostatecznych, ale też niezależną od tworzącego cele dziś, ewolucję standardów cząstkowych. Daje też szanse wprowadzania do celów ZR obiektywnych (szerszych niż cywilizacyjne) kryteriów jakości środowiska. To znaczy poszukiwania wizji.

Pozostawiając problematykę teorii ZR trzeba zwrócić się do konkretnych źródeł celów ZR. Są one zapisane w mnogości dokumentów różnej rangi. Ponieważ dość powszechnie uważa się, że tematyka i wyzwania „wykonawcze” ZR obejmują około pół setki takich celów i nieskończoność zadań, wypada stale wyodrębnić je z tych dokumentów.

Określenie tych celów przyjęto jako drogę do wykazania odrębności celów lokalnych (gminnych). Oznacza to jednocześnie wykazanie spójności programów ochrony środowiska i ZR różnych skal przestrzennych, czasowych i sektorowych z celami i zasadami ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju w ogóle. Nie ma potrzeby wyszukiwać innych interpretacji i stanowisk, które być może różnią się od zapisanych tutaj. Mnogość celów umożliwia odrębności interpretacyjne.

Analiza dokumentów strategicznych zawierających problematykę ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju należy traktować jako obowiązek przed przygotowaniem programów związanych z ochroną środowiska, prognoz, planów zagospodarowania itd. Przedstawiono je w układzie historyczno – supletycznym by sprawnie wyłonić cele. Kluczowe terminy i określenia budujące zapis celów wyłuszczone. Wyróżniono Strategie europejskie ze szczególnym uwzględnieniem UE, a także polskie dokumenty strategiczne, krajowe i regionalne.

## **Grupa celów światowych i międzynarodowych**

Cele ochrony środowiska ustanowione na szczeblu międzynarodowym, krajowym i regionalnym grupują się obecnie w dwóch zasadniczych nurtach: **oddalania zagrożeń globalnych**, w tym tych związanych z wyczerpywaniem się zasobów planety oraz związanych z szeroko rozumianym **bezpieczeństwem ekologicznym** oraz **świadomością ekologiczną** jednostki działającej w określonej społeczności. Celem głównym, uniwersalnym, jest podążanie zgodne z **idea i zasadami zrównoważonego rozwoju**, co praktycznie powtarzają wszystkie dokumenty strategiczne.

Analizę światowych programów ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju zwykle rozpoczyna się od apelu U'Thanta (1969), Deklaracji Sztokholmskiej (1972) oraz wczesnych programów ochrony środowiska ONZ (UNEP), a zwłaszcza strategii ochrony przyrody (1980), Światowej karty przyrody (1982) i Raportu „Nasza wspólna przyszłość” (1987). Wszystkie myśli i zalecenia zawarte w tych dokumentach wzmocnione wydarzeniami z 1990 roku (przełomowy międzynarodowy dzień ochrony środowiska w Moskwie, spotkanie ministrów z Europy w Bergen, ekologiczne Orędzie Noworoczne Papieża) znalazły się w dokumentach Konferencji ONZ „Środowisko i Rozwój”, która znana jako Szczyt Ziemi odbyła się w Rio de Janeiro w 1992 roku. Nadal, jako aktualne, są sformułowane tam zasady koniecznych praw i obowiązków, warunkujące osiągnięcie **nowego ekologicznego ładu** na Ziemi oraz **lepszego jakości życia**. Z pośród 27 zasad istotne znaczenie dla tworzenia programów ZR, w tym lokalnych ma, co najmniej, sześć. W zasadach 5, 7, 9 i 12 zwraca się uwagę na potrzebę **stałej współpracy wszystkich państw** i ludzi na rzecz zrównoważonego rozwoju w celu **zachowania, ochrony i przywrócenia zdrowia i integralności ekosystemu Ziemi**. Konkretnie znaczenie mają zasady 18 i 19 mówiące o potrzebie informowania sąsiadów o jakichkolwiek katastrofach lub niebezpieczeństwach. Sąsiedzi powinni zapewniać odpowiednią informację na temat zagrożeń środowiskowych mogących mieć niekorzystne skutki. Tematyka ta rozwinięta jest w globalnym programie Agendy 21 ONZ w rozdziale o współpracy międzynarodowej, przekazywaniu technologii, prawie międzynarodowym i obiegu informacji. Bardzo istotny jest także zapis powiadający, że **awans ekonomiczny ludzi uważa się za niezbędny warunek wzrostu świadomości ekologicznej**, a więc szanse na społeczną akceptację koniecznych ograniczeń w użytkowaniu zasobów środowiska.

Dokumenty z Rio powszechnie wprowadziły klasyczne dziś zasady **odpowiedzialności za straty środowiskowe** oraz podstawowe kryteria zrównoważonego rozwoju, a także do dziś skutecznie wdrażane instrumenty zarządzania ochroną środowiska. Najważniejszym z takich narzędzi, które będą wszędzie wykorzystywane są oceny środowiskowe, zarówno dla

pojedynczych przedsięwzięć jak i wykonywane w stosunku do dokumentów strategicznych. W Rio narodziły się dwie najważniejsze konwencje dotyczące ochrony środowiska, niezwykle ważne dla współczesności. Mowa o Konwencji o **różnorodności biologicznej** oraz Ramowej Konwencji w sprawach **zmian klimatu**. Trzeba tu zwrócić uwagę, że od Szczytu w Rio poszukuje się dodatkowych rozwiązań prawno-politycznych mogących zastąpić nie zawsze podpisywane i ratyfikowane konwencje i traktaty. Poważną rolę ma **regionalizacja** – przy trudnościach znalezienia rozwiązań globalnych można zawierać porozumienia regionalne. Dobrym przykładem jest Konwencja Helsińska dotycząca Morza Bałtyckiego (dotyczy ona całej Polski, ponieważ praktycznie leżymy w zlewisku tego morza). Zbliżony charakter może mieć porozumienie Zielonych Płuc Europy, które także obejmuje znaczą część Polski. Te, w pewnym sensie, zastępcze inicjatywy programowe związane są z małą skutecznością działań ONZ, a więc słabą realizacją Agendy 21.

W kolejnych latach przyjęto następne poważne dokumenty ekorozwojowe. I tak w 2000 roku w Nowym Jorku powstał Milenijny Raport dotyczący Celów Rozwoju (MDGR – deklaracja milenijna) zawierający osiem celów głównych. Ósmy z nich wiąże się z potrzebą ustanawiania i realizowania krajowych strategii zrównoważonego rozwoju do roku 2005. W rezultacie w Polsce powstał dokument *Polska 2025 - Długookresowa strategia trwałego i zrównoważonego rozwoju*. Jest on jednak powszechnie krytykowany za brak misji i rozdrobnienie problemów. W 2001 roku ukazała się Deklaracja Amsterdamska o **zmianach globalnych** dotycząca koniecznych reakcji na nie. Najważniejszym sformułowaniem tej deklaracji jest postulat rozumienia tych zmian nie jako prostego paradygmatu przyczynowo – skutkowego, ale jako procesu z charakterystycznymi progami i zmianami. Uznano, że Ziemia jako system wyszła daleko poza zasięg naturalnej zmienności występującej przez ostatnie setki tysięcy lat. Zatem potrzebne są etyczne i polityczne ramy globalnego zarządzania i strategii zagospodarowania Ziemi jako systemu. Deklaracja Amsterdamska jest najpoważniejszym ostrzeżeniem tego typu przed ostatnim Raportem Klimatycznym (2007). W praktyce oznacza, że wszelkie programy, plany i polityki muszą odnosić się do niezamierzonych i postępujących zmian w środowisku globalnym i lokalnym. Te i inne wyzwania legły u podstaw organizacji Szczytu Ziemi w Johannesburgu w 2002 roku. Szczyt miał doprowadzić do ważnych zobowiązań w sferze socjalno-społecznej ochrony zasobów naturalnych i ochrony zdrowia. Niestety nie udało się w większości tych propozycji uzgodnić. Warte odnotowania są zasady **odpowiedzialności przedsiębiorców i biznesu za stan środowiska**, które powinny być wprowadzone do praktyki współpracy. Tu pojawia się

potrzeba budzenie takiej odpowiedzialności nie tylko w świecie wielkiego biznesu, ale także u rzemieślników i drobnej przedsiębiorczości tak szybko rozwijającej się w Polsce.

Jako najnowszy dokument o charakterze światowym, porządkującym relacje cywilizacji ze środowiskiem jest tzw. Karta Ziemi, lub inaczej umowa najmu z Ziemią przygotowana w Brnie w 2004 roku. Jest to Deklaracja w przeważającej części o charakterze filozoficznym, ale dobrze określa ograniczoność naszych dzisiejszych działań oraz potrzebę odnowy naturalnego porządku świata jako warunku długotrwałej egzystencji człowieka i jego kultury. Hasła tej Deklaracji bardzo dobrze pasują do celów wszelkich programów regionalnych i lokalnych, gdzie eksponuje się zrównoważony rozwój ekonomiczny.

Pozostając przy tematyce konwencji należy skierować uwagę na Konwencję o dostępie do informacji, **udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach środowiska, podpisaną w Aarhus (1998).**

Polska ratyfikowała około 20 konwencji dotyczących się ochrony środowiska, niektóre z nich są uszczegółowione w prawodawstwie unijnym, a więc ściśle implementowane do prawa polskiego.

### **Cele unijne**

Część z nich ma swe źródła w europejskiej aktywności na rzecz ochrony środowiska i rozwoju zrównoważonego omówionej powyżej. Szczególną rolę ma tu Rada Europy, OECD oraz regionalne agendy ONZ. Podstawowymi dokumentami strategicznymi dotyczącymi się ochrony środowiska Unii Europejskiej są wspólnotowe programy ochrony środowiska, które zaczęto formułować od 1973 roku. Obecny, szósty program działań Wspólnoty w dziedzinie ochrony środowiska na lata 2001-2010 ma hasło „Środowisko 2010: nasza przyszłość, nasz wybór”. Wyznacza on cztery priorytety wymienione poniżej.

- **Powstrzymanie niekorzystnych zmian klimatu** i przeciwdziałanie ich następstwom.
- **Przyroda i bioróżnorodność**; ochrona rzadkich zasobów biotycznych i krajobrazowych.
- Środowisko i zdrowie, **bezpieczeństwo ekologiczne** obywateli.
- Zrównoważone wykorzystanie **zasobów naturalnych** i nowa, skuteczna **gospodarka odpadami**.

Najbogatsze rozwinięcie tych priorytetów dotyczy trzeciego z nich, dotychczas słabiej eksponowanego. Bezpieczeństwo a także sprawiedliwość środowiskowa ma oczywiście wymiar lokalny wymagający odrębnego podejścia i rozbudowy adekwatnej metodyki.

Program wyraźnie zwraca się ku potrzebie wzmocnienia międzynarodowych ram instytucjonalnych, tworzeniu regionalnych struktur, lepszej koordynacji pomiędzy państwami członkowskimi a także w ramach innych struktur europejskich. Program wiąże się z zaprezentowaną na posiedzeniu Rady Europy w Goeteborgu w 2001 roku strategią zrównoważonego rozwoju UE „Zrównoważona Europa dla lepszego świata”. Ma ona trzyczęściową strukturę wykonawczą, gdzie w pierwszym etapie zakłada się zestawienie przekrojowych, międzyresortowych propozycji i rekomendacji prowadzących do poprawy skuteczności polityki i osiągnięcia zrównoważonego rozwoju. Chodzi o to by **polityki sektorowe wzmocniały się nawzajem**, a nie rozchodziły, a **polityka regionalna była prekursorem i najlepszym przykładem** takiej integracji. Można dodać, że ekologiczna polityka lokalna może być zarzewiem takiej integracji. W drugiej fazie przewiduje się ustanowienie konkretnych instrumentów, a w trzecim implementację i ewaluację. Trzeba zwrócić uwagę na potrzebę umiejętnego pokrywania instrumentami ochrony środowiska wszystkich przejawów i aspektów funkcjonowania cywilizacji.

Istotne znaczenie mają także dokumenty strategiczne przygotowywane w ramach działań UE. Jest ich kilkanaście. Wspominamy tylko o dwóch. Na konferencji ministrów ochrony środowiska w Lucernie (1993) przyjęto Program działań na rzecz ochrony środowiska dla Europy Środkowej i Wschodniej. Może to być wzór do działań na rzecz zrównoważonego rozwoju w Polsce. Program z Lucerny zawiera **zasady liczenia strat w środowisku** i ustanawiania priorytetów, wskazuje niezbędne reformy w polityce ochrony środowiska w tym tworzenie lepszych instytucji, zajmuje się **finansowaniem ochrony środowiska** wymieniając obiekty priorytetowego finansowania. Przede wszystkim jednak zajęto się najszerzej, jak do tej pory, problemami transgranicznymi, regionalnymi m.in. Program rozwija kwestię zarządzania obszarami podmokłymi oraz ochrony różnorodności biologicznej na obszarach przygranicznych. Ważne dla PBU są także zapisy o emisjach transgranicznych, promieniowaniu jonizującym, handlu odpadami.

Bardzo aktualnym źródłem celów ZR są ustalenia dotyczące **europejskiej sieci ekologicznej Natura 2000**. Szczególny charakter tych obszarów, częściowo ustanowionych już w Polsce wynika z zapisów Dyrektywy Rady Nr 79/409 EWG z 2 kwietnia 1979 roku w sprawie ochrony dzikiego ptactwa, zwanej Dyrektywą Ptasią (Dz. U. WE L 103 z 25.04.1979 ze zmianami), Dyrektywy Rady Nr 92/43 EWG z 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk naturalnych i dzikiej fauny i flory zwanej Dyrektywą Siedliskową (Dz.U. WE L 206 z 22.07.1992 ze zmianami) oraz decyzji Komisji Nr 97/266 EWG z 16 września 1996 roku w sprawie zakresu informacji o obszarach systemu Natura 2000 (Dz.U. WE L 243 z

24.09.1996). W rezultacie tych uregulowań, **spójna sieć obszarów chronionych powstaje na całym obszarze wspólnoty europejskiej** od 2004 r. W skład tej sieci wchodzi obszary specjalnej ochrony (OSO) ustanawiane zgodnie z Dyrektywą Ptasią oraz specjalne Obszary Ochronne (SOO) ustanawiane zgodnie z Dyrektywą Siedliskową. Obszary takie zostały w Polsce wyznaczone i zatwierdzone (OSO), zgłoszone (SOO) oraz negocjowane na wniosek organizacji pozarządowych (OSO i SOO). Tworzą one system obejmujący kilkanaście procent powierzchni kraju, w tym wszystkie parki narodowe, część parków krajobrazowych i rezerwatów oraz dość znaczną powierzchnię dotychczas praktycznie - niechronioną. Problem ustanowienia i utrzymania tych obszarów jest jednym z fundamentalnych kwestii dzisiejszej ochrony przyrody w Polsce. Mamy do czynienia z nowymi kryteriami a nawet celami ochrony konserwatorskiej, a więc także innymi potrzebami narzędziowymi.

Przykładem europejskiego programu międzynarodowego jest Ramowa konwencja ochrony i rozwoju Karpat. Cele konwencji są zdecydowanie ekologiczne. Chodzi o **trwałe zachowanie bezpieczeństwa środowiskowego gór i pogórzy**, racjonalną gospodarkę leśną i wodną (w rozumieniu zlewniowym, a więc w zgodzie z Ramową Dyrektywą Wodną) a także o prowadzenie stałej rejestracji (monitoringu) zmian w ekosystemach górskich.

### **Cele środowiskowe zapisane w polskich dokumentach strategicznych o zasięgu ogólnokrajowym**

W latach osiemdziesiątych w Polsce pojawiły się pierwsze mniej lub bardziej oficjalne dokumenty strategiczne dotyczące ochrony środowiska. Ta historyczna już dziś spuścizna warta jest przypomnienia. Narastająca krytyka społeczna dotycząca stanu środowiska spowodowała opracowanie pierwszego w krajach Środkowej i Wschodniej Europy programu ochrony środowiska przyrodniczego (1985 – 1988). Znaczna część tego dokumentu, znanego jako Narodowy Program Ochrony Środowiska jest aktualna do dziś. Zawiera on bardzo rozsądne zapisy dotyczące zaprzestania osuszających prac melioracyjnych, doprowadzenia do sytuacji umożliwiającej właściwe funkcjonowanie ekosystemów oraz usunięcia fizykochemicznych zagrożeń ludności. Program wielokrotnie koncentruje się na wschodnich rubieżach kraju, wspierając ideę Zielonych Płuc Polski. Nie wszedł on w fazę realizacyjną ze zrozumiałych względów politycznych. W znacznym stopniu idee tego Programu wzbogacone myślami działaczy ekologicznych tamtych czasów legły u podstaw Ustaleń Okrągłego Stołu (1989), podzespołu do spraw ekologii. Wśród 28 postulatów znalazł się także obszerny zapis dotyczący **tworzenia funkcjonalnych obszarów o celach ekologicznych lub ekoerozjowych**. Za ważne uznać należy także zadeklarowane wtedy **przyjęcie zasad**

**ekorozwoju** w Polsce, przyjęcie **nowego modelu gospodarki leśnej**, przeprowadzenie powszechnej inwentaryzacji przyrodniczej (kompletnie zaniechanej) oraz utworzenie **ekologicznego systemu obszarów chronionych** (w pełnym tego słowa znaczeniu system ten dopiero obecnie jest dopięty). Wyzwolilo to szereg interesujących koncepcji zagospodarowania kraju z fundamentalna Koncepcja Polityki Przestrzennego Zagospodarowania lat 90-tych.

Najlepszym w ocenie bardzo znacznej liczby ekspertów okazał się dokument - Polityka Ekologiczna Państwa, przyjęty przez Sejm w maju 1991 roku. Była ona formą przełożenia zapisów Okrągłego Stołu z uwzględnieniem celów operacyjnych. Na podstawie tego dokumentu Sejm przyjął w maju 1991 roku uchwałę w sprawie polityki ekologicznej. Zawiera ona do dziś aktualne zasady **wzmocnienia roli ochrony środowiska i działań ekorozwojowych w celu poprawy jakości życia Polaków** oraz zachowania zasobów przyrody, w szczególności dokument ten wskazuje pilne potrzeby unowocześnienia pakietu legislacji środowiskowej, **prowadzenia wyceny strat środowiskowych**, co powinno prowadzić do stymulowania **proekologicznych zachowań podmiotów gospodarczych**, ustalenia zasad kształtowania **bezpieczeństwa ekologicznego**, rozwoju systemu **edukacji ekologicznej** itd. Te i inne zapisy PEP I pozwoliły na sformułowanie w następnych latach szczegółowych i nowoczesnych dokumentów strategicznych.

W 1993 roku pojawił się w Warszawie tzw. Apel Warszawski zrodzony na I Światowym Kongresie Uniwersalizmu. Postuluje on skierowanie się ku nowym formom życia i rozwoju wspólnie ze społecznym i przyrodniczym otoczeniem. **Jest to warunkiem przeżycia wszystkich społeczeństw bogatych i ubogich.** Myśl ta może być mottem do działań w ramach każdego programu ZR i ochrony środowiska.

Komitet Prognoz przy Prezydium PAN opracował w 1994 roku Raport w sprawie opracowania długofalowej strategii rozwoju Polski na piętnaście lat. Jest to bardzo optymistyczna prognoza rozwoju, w której znaczna część naszego kraju stanowi „zielone zaplecze” i powinna być wykorzystana w celach turystycznych i rekreacyjnych.

Silniejszym formalnie, bo przyjętym przez Rząd RP i Sejm rozwinięciem tego dokumentu była Strategia dla Polski z tego samego roku oraz Uchwała Senatu w sprawie polityki ekologicznej Państwa. Ustalenia zapisów zawartych w tych obszernych dokumentach potwierdzały deklarację **podążania drogą zrównoważonego rozwoju jako drogą jedyną i realizowaną z pełnym świadomym i aktywnym udziałem całego społeczeństwa** ponad interesami poszczególnych podmiotów i w imię dobra przyszłych pokoleń.

Kolejnym poważnym dokumentem strategicznym była II Polityka Ekologiczna Państwa o podobnych wartościach, co Pierwsza, w której pojawiły się uporządkowane i wyposażone w narzędzia wykonawcze wszystkie zasady polityki ekologicznej zaczerpnięte zarówno ze Szczytu Ziemi jak i dokumentów unijnych. Dokument ten powstał w 2000 roku, program wykonawczy do II PEP na lata 2002 – 2010 przyjęto w 2002 roku zaś mutację pod nazwą Polityka Ekologiczna Państwa na lata 2003-2006 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2007-2010, w 2003 roku. Są to podstawowe opracowania strategiczne bezpośrednio związane z ochroną środowiska i rozwojem zrównoważonym. Ich bogate zapisy zawierają wcześniej przyjęte deklaracje i uchwały, w tym tak ważną deklarację Sejmu w sprawie obszaru Zielone Płuca Polski. Nieco mniejszy związek ma opracowana w Rządowym Centrum Studiów Strategicznych – *Polska 2025 - Długookresowa Strategia Trwałego i Zrównoważonego Rozwoju*, składająca się z wylistowanych zadań bez adresów i koniecznej misji. Natomiast odnotować trzeba trafne i długo oczekiwane zapisy Krajowej Strategii ochrony i umiarkowanego użytkowania **różnorodności biologicznej** wraz z programem działań (2003), gdzie istotną rolę przypisano ochronie pradolin i innych dolin rzecznych oraz obszarów hydrogenicznych będących największym bogactwem Nizy Polskiego.

Podstawowymi dokumentami regionalnymi dotyczącymi się ochrony środowiska są wojewódzkie programy ochrony środowiska wraz z planami gospodarki odpadami oraz plany przestrzennego zagospodarowania województw. Są to dokumenty aktualizowane, co cztery lata, wciąż jeszcze mało spójne z PEP II oraz z Koncepcją Polityki Przestrzennego Zagospodarowania Kraju (nb. właśnie zmienianą).

W sensie merytorycznym problematyka ekologiczna, ekorozwojowa i pro zdrowotna obejmuje bardzo szeroką gamę zagadnień. Najwięcej z nich zapisały kolejne mutacje PEP. Polityka ekologiczna powinna dokonywać się poprzez **zmiany modelu produkcji i konsumpcji** tzn. zmniejszanie materiałochłonności, energochłonności, wodochłonności i stosowanie dobrych praktyk oraz przyjaznych środowisku technik.

Aspekty ekologiczne powinny być obligatoryjnie włączane do polityk sektorowych a także programów rozwoju regionalnego i lokalnego. Ten ważny postulat wciąż jest niedostatecznie wypełniany, w szczególności w wielu regionach Polski traktowany typowo deklaratorywnie.

Rynek powinien być aktywizowany do działań na rzecz środowiska. M.in. mowa tu o tworzeniu „zielonych zawodów”, **partnerstwo z biznesem**, kształtowanie postaw konsumentów, likwidacja subsydiów szkodliwych dla środowiska, zarządzanie środowiskowe, odpowiedzialność za **skutki środowiskowe realizowanych przedsięwzięć**. Można sobie wyobrazić szeroką gamę możliwości włączenia instytucji finansowych do



wspierania na zasadach rynkowych przedsięwzięć w ochronie środowiska i na rzecz rozwoju zrównoważonego. Potrzebne są nowe mechanizmy ekonomiczne i systemy finansowania. Proekologiczne obszary funkcjonalne powinny z nich szczególnie skorzystać, albowiem przewiduje się **regionalizację opłat za korzystanie ze środowiska**.

W zakresie wzmocnienia instytucjonalnego szczególnie ważne będzie zapowiadane wprowadzenie proekologicznych administracji zlewniowych oraz wzmocnienie, a może nawet zreformowanie **śłużb inspekcji środowiska**. Spodziewać się należy, że reformy te nastąpią szybko. Bardzo ważne jest tu przekazanie tym wzmocnionym komórkom zadań związanych z realizacją międzynarodowych konwencji ekologicznych. Kwestie związane z komunikacją społeczną także wymagają usprawnienia. W Polsce formalnie system ten już działa, ale daleki jest od doskonałości. Przy niskiej świadomości ekologicznej rolników, a więc grup społeczno-zawodowych przeważających w typowych gminach, punkt ten jest szczególnie istotny. Chodzi tu nie tylko o sprawne udostępnianie **informacji o środowisku** przez urzędy administracji publicznej, ale o powołanie i zapewnienie funkcjonowania stałych ciał konsultacyjnych zajmujących się problematyką ekologiczną.

Problematyka **ładu przestrzennego i racjonalnego użytkowania terenu** – to jedno z najważniejszych zadań w znacznym stopniu warunkujące sukces wdrażania programów ZR. Konieczna jest zmiana przepisów w tym względzie gdyż są one w Polsce szczególnie nieudane. W tym samym czasie występuje potrzeba weryfikacji starych planów przestrzennego zagospodarowania, w tym także wojewódzkich i poddania ich procedurze oceniania środowiskowego. Arsenal narzędzi quasi planistycznych, związanych z ochroną środowiska powinien być rozszerzony zgodnie z inicjatywami UE. Proces OOS powinien być traktowany jako fundament decyzyjny, rozwijane powinny być **dobrowolne systemy zarządzania pro środowiskowego**.

Kolejna kwestia to techniki i technologie innowacyjne uwzględniające korzyści środowiskowe. Oczekuje się tu szerokiej inicjatywy regionalnej związanej ze specyfiką zasobów środowiska, tradycji i preferencji społecznych.

W dziedzinie współpracy międzynarodowej priorytetowo należy traktować współpracę dwustronną w dziedzinie ochrony środowiska z tymi państwami, które są lub mogą w najbliższym czasie stać się naszymi strategicznymi partnerami. W PEP np. zapisano, że chodzi tu o Ukrainę, Białoruś, Litwę i Rosję.

W dziedzinie ochrony dziedzictwa przyrodniczego i racjonalnego użytkowania zasobów przyrody polskie dokumenty strategiczne podnoszą kwestię wzrostu lesistości (do 30%),

ochronę terenów wodno-błotnych, utworzenie sieci obszarów Natura 2000 oraz poprawę stanu czystości wód powierzchniowych.

W dziedzinie **zrównoważonego wykorzystania surowców**, materiałów, wody i energii ważne są działania na rzecz kontroli wodochłonności, energochłonności i materiałochłonności, tworzenie bazy danych o pro środowiskowych technologiach (wykorzystując kryteria BAT). Odrębnym zagadnieniem jest wykorzystanie odnawialnych źródeł energii.

Polska Polityka Ekologiczna zdecydowanie wspiera zasady **bezpieczeństwa ekologicznego i sprawiedliwości ekologicznej**. Poza kwestiami jakości wód, w tym pitnych, powietrza i standardów usuwania odpadów, rosnące znaczenie mają nowoczesne systemy ochrony przed hałasem, promieniowaniem elektromagnetycznym, obecnością szkodliwych chemikaliów w środowisku oraz unikanie poważnych awarii przemysłowych. Jednym z priorytetowych, chociaż nie zawsze dostrzeganych, zadań w tej grupie powinno być **przeciwdziałanie antropogenicznym przyczynom globalnego ocieplenia** oraz łagodne dostosowywanie się do już obserwowanych jego następstw. Oszczędność energii i redukcja emisji GHG odbywać się powinna przede wszystkim w skali regionalnej i lokalnej, w ramach współpracujących samorządów. Tu doskonale widać łączność p[odejścia globalnego z lokalnym, a nawet personalnym.

### **Wybrane cele ze strategii regionalnych**

Założenia strategiczne Zielonych Płuc Polski oraz szerzej Zielonych Płuc Europy –są bardzo dobrym wzorcem dla działań programowych na innych obszarach. Wiązą się także z celami zapisanymi w dokumentach wojewódzkich i euro-regionalnych Obszar ZPP obejmuje znaczną część tradycyjnego Mazowsza, bez Mazowsza wygląda jak niespełniony. W Strategii ZPP sformułowano cele rozwoju i priorytety zgodne z zapisami województw. Można je zestawzić wspólnie z zapisami strategii wojewódzkich w następującym porządku:

- tworzenie warunków do zachowania i wzmocnienia ekosystemów oraz ochrony wód, a także ochrony i racjonalnego gospodarowania **zasobami naturalnymi** (ekorozwój);
- tworzenie możliwości **cywilizacyjnego awansu społeczności lokalnych, w tym poprawy jakości życia**;
- aktywizacja gospodarcza **zharmonizowana z wymaganiami środowiska przyrodniczego** (trwały, zrównoważony rozwój).

Natomiast priorytetowe działania stymulujące rozwój obszaru oraz siły motoryczne to umożliwiające, to:

- podniesienie poziomu cywilizacyjnego poprzez rozwój edukacji;
- wprowadzanie nowych technologii;
- zwiększanie i usprawnianie dostępności komunikacyjnej;
- wzrost oddziaływania odpowiednio wzmocnionych aglomeracji, które swym wpływem powinny przyczynić się do konsolidacji obszaru;
- rozwój turystyki krajowej i międzynarodowej o najwyższym standardzie;
- rozwój rolnictwa ekologicznego, stanowiącego kluczowy element rolnictwa zintegrowanego opartego na wielofunkcyjnym modelu rozwoju obszarów wiejskich, uwzględniający rozwój agroturystyki;
- pełne zaspokojenie potrzeb w zakresie **zaopatrzenia ludności i gospodarki w wodę oraz energię**, przy równoczesnych zabezpieczeniach **systemów unieszkodliwiania ścieków i odpadów**.

### Zestawienie celów

Powyższa prezentacja dokumentów krajowych, bilateralnych, międzynarodowych oraz globalnych, pozwoliła na zestawienie najważniejszych celów strategicznych związanych z ochroną środowiska i wdrażaniem zrównoważonego rozwoju. Zostały one zapisane poniżej.

Można także zaproponować cel główny, nadający się do wykorzystania promocyjnego.

**„Wdrażanie idei, zasad i narzędzi zrównoważonego rozwoju rozumianego zgodnie z II Polityką Ekologiczną Państwa, w myśl określenia „z cywilizacji nieograniczonych potrzeb i ograniczonych zasobów do cywilizacji racjonalnych potrzeb i wykorzystania nieograniczonego bogactwa możliwości zrównoważonego korzystania ze środowiska”.**

Celami odniesienia ZR mogą być:

1. Powstrzymanie globalnych zagrożeń środowiska, przede wszystkim zmian klimatu, utraty bogactwa różnorodności biologicznej, głównie poprzez działania promocyjne oraz pośrednie.
2. Tworzenie i utrzymywanie sieci systemu ochrony przyrody: konserwatorskiej - przestrzennej, gatunkowej i siedliskowej z myślą o zapewnieniu trwałości bogactw natury przy tworzeniu szans skorzystania z sąsiedztwa z tymi bogactwami przez miejscową ludność oraz regiony i kraje.
3. Zapewnienie coraz to wyższego poziomu ochrony życia i zdrowia, poprzez poprawę jakości żywności i wody oraz oddalanie zagrożeń nadzwyczajnych.

4. Ograniczanie łąpczywego konsumeryzmu i wzrostu oferty produktów zbędnych oraz odpadów poprzez wpływ na styl życia.
5. Instytucjonalne oraz indywidualne skuteczne zadbanie o tradycje i wizerunek regionu.
6. Stopniowe włączanie do standardów kultury obcowania z przyrodą.
7. Rozwiązanie problemów wywołanych pospolitymi zagrożeniami środowiska degradującymi przestrzeń oraz zasoby: przede wszystkim związanych z następstwami zrzutów ścieków, uwalnianiem odpadów oraz emisjami szkodliwych substancji do atmosfery, gleby i hydrosfery.
8. Wprowadzanie coraz wyższych standardów bezpieczeństwa ekologicznego we wspólnym wysiłku społeczeństwa, podmiotów gospodarczych oraz administracji z uwzględnieniem także katastrof naturalnych.
9. Wzmocnienie roli społeczeństwa, w tym samorządów i organizacji pozarządowych w planowaniu przeznaczenia przestrzeni i wyborze kierunków rozwoju.
10. Tworzenie warunków do wykorzystywania wszelkiej wiedzy i doświadczeń w promowaniu i wspieraniu prośrodowiskowych form działalności gospodarczej.
11. Zdecydowane rozszerzenie współpracy międzynarodowej, zwłaszcza sąsiedzkiej w celu wspólnego rozwiązywania problemów środowiskowych, przestrzennych a także zrównoważonej gospodarki.
12. Podnoszenie świadomości ekologicznej i regionalnej.
13. Zapewnienie odpowiedniego finansowania ochrony środowiska przy realizacji działań.

Tak zestawiony pakiet teleologiczny wspiera działania przyczyniające się do zastępowania wykorzystania zasobów nieodnawialnych zasobami odnawialnymi, albowiem promuje ekstensywny, ale nowoczesny, sposób wykorzystania tych zasobów oraz dbanie o ich odnawialność jako gwarancję dobrobytu. Jednocześnie zdecydowanie wskazuje na potrzebę wprowadzania rozwiązań ekoinnowacyjnych. Dobrym przykładem jest np. rozwijanie energetyki ze źródeł odnawialnych oraz indywidualnych systemów sanitacji wód.

Podkreślić należy zgodność tych celów z zapisami dokumentów strategicznych odnoszących się do ochrony konserwatorskiej oraz gatunkowej. Należy stwierdzić, że zaprezentowane podejście nie narusza uzgodnień dotyczących sieci obszarów NATURA 2000 w Polsce, umożliwia zapewnienie im korzystnych buforów (otulin) itd. Pełna analiza i ocena istotnych problemów ochrony środowiska z punktu widzenia celów jest trudna, zwłaszcza, przy braku szczegółowej informacji o przewidywanych przedsięwzięciach materialnych, decyzjach przestrzennych, w tym ochronnych możliwych na analizowanym terenie. Można sformułować

opinię dotyczącą systemu obszarów chronionych oraz wyrazić generalną ocenę prawdopodobnych zmian w jakości środowiska z podziałem na komponenty. W każdym razie należy założyć, że wdrażanie celów ZR powinno przyczynić się do poprawy stanu środowiska na obszarach obecnie zagrożonych i zdegradowanych oraz do ustabilizowania systemu ochrony krajobrazu i przyrody rozumianych konserwatorsko. W szczególności powinny umocnić się systemy ochrony konserwatorskiej najwyższych klas (Parki Narodowe, obszary NATURA 2000 i rezerваты). Krytyczna analiza teleologiczna i programowa w dziedzinach ochrony środowiska, bezpieczeństwa ekologicznego, sprawiedliwości ekologicznej, wdrażania zrównoważonego rozwoju, ochrony zdrowia i utrzymywania ładu przestrzennego jest z konieczności ogólna, gdyż zazwyczaj analiza następuje bez przedstawiania konkretnych zadań. A priori można napisać, że zadania te będą zgodne z zapisanymi priorytetami oraz zasadami racjonalnego wykorzystania zasobów, zwłaszcza przestrzeni i zasobów biosfery i prowadzić będą do:

- korzystnej zmiany trendów konsumpcyjnych;
- wprowadzania technologii i technik przyjaznych środowisku;
- poprawy ładu przestrzennego;
- podnoszenia świadomości i wiedzy ekologicznej.

### **Wyodrębnienie celów lokalnych**

Podstawową zasadą przenoszenia celów uniwersalnych i globalnych, a także krajowych na poziom lokalny (gminny) jest supletyczność. W takim rozumieniu chodzi o selektywną, kaskadową eliminację celów niższej rangi, tych zrealizowanych lub niewystarczająco ogólnych, tak by w pakiecie teologicznym pozostały ważne i aktualne cele dla gminy. Korektę supletyczną należy przeprowadzać na bieżąco, ustawowe okresy dwuletnie, a nawet roczne nie są wystarczająco „gęste”. Warto zauważyć, że wiele dokumentów strategicznych ma właśnie wadę pomijania filtru supletycznego. Teoretycznie słuszne zapisy są nieprzydatne, gdyż zostały „wyparte” przez dalej idące i trafniejsze zapisy w dokumentach późniejszych, a nawet w późniejszej rzeczywistości związanej z doświadczeniami sozologicznymi (jako przykład można przytoczyć następstwa katastrof ekologicznych Miamata, Seveso, Czarnobylu itd. Także w Polsce mieliśmy do czynienia z kilkoma spontanicznymi autoregulacjami środowiskowymi znacząco zmieniającymi dotychczasowe zapisy strategiczne, często antycypujące spodziewane znacznie później zmiany. W końcu pierwszej dekady XXI stulecia takim „przyspieszaczem” jest globalne ocieplenie, dostęp do

wody pitnej oraz wciąż jeszcze gospodarka odpadami. Wszystkie te trzy problemy dotyczą polskiej rzeczywistości i oczywiście mają wyraźny wymiar lokalny. Transformacje supletyczną można wykonać zestawiając główne cele ZR, wyżej wyodrębnione z ich lokalnymi emanacjami (Tab. I)

TABLICA I. Relacje głównych zasad zrównoważonego rozwoju do celów ZR w gminie

Ogólna zasada zrównoważonego rozwoju	Przykłady emanacji gminnych
1. Wszyscy ludzie mają prawo do zdrowego i twórczego życia w harmonii z przyrodą.	Gminne wzorce ekologiczne dla wszystkich, w tym dla przybyszy
2. Państwa zobowiązują się, że ich działalność nie spowoduje zniszczeń środowiska naturalnego innych państw, w tym ościennych.	Lepsze standardy ekologiczne od sąsiadów
3. Prawo i działalność gospodarcza powinny być tak prowadzone by zapewnić potrzeby rozwojowe i zasoby środowiska dla przyszłych pokoleń.	Dobry mppz
4. Ochrona środowiska musi być traktowana łącznie z innymi procesami rozwojowymi.	Deklaracja uwzględniania aspektów środowiskowych przy wszystkich decyzjach gminnych.
5. Likwidacja ubóstwa jest integralnym zadaniem zrównoważonego rozwoju, służy ochronie środowiska w każdym aspekcie.	Argumentacja ekologiczna do programów walki z ubóstwem
7. Należy eliminować modele produkcji i konsumpcji zakłócające zasady ZR.	Lokalne standardy wykluczające określone technologie, odpady, poziomy zacierpywania zasobów, w tym wody i przestrzeni.
8. Rozwój nauki i techniki powinien wspomagać wdrażanie zrównoważonego rozwoju.	Rządzenie wiedza jako standard zarządzania gminą

<p>9. Dostęp do informacji o stanie środowiska i działaniach na rzecz jego poprawy a także udział społeczeństwa w rozwiązywaniu kwestii środowiskowych jest fundamentem wdrażania ZR.</p>	<p>Nowe formy partycypacji społecznej, droga do świadomej demokracji bezpośredniej.</p>
<p>10. Państwa powinny wzbogacać swe prawne podstawy ochrony środowiska korzystając z dorobku międzynarodowego, ale zachowując odrębność wynikającą z różnic.</p>	<p>Budowanie gminnego prawa ochrony środowiska</p>
<p>11. Relacje międzynarodowe służące ochronie środowiska powinny odbywać się dzięki dwu i wielostronnym porozumieniom, dotyczy to np. kwestii wymiany handlowej, ale też odpowiedzialności za szkody środowiskowe, wspólnego zapobiegania zagrożeniom regionalnym i globalnym, sprzeciwianiu się i zapobieganiu transferowi substancji i technologii powodujących poważne zagrożenie środowiska.</p>	<p>Przywoływanie zasad ogólnych w procesie supletycznym</p>
<p>13 Wewnętrzny instrumentem kontroli środowiskowej powinien być system ocen oddziaływania na środowisko, dla konkretnych inwestycji, planów, programów i strategii.</p>	<p>Gminny system prowadzenia OOS</p>
<p>14. Należy budować system natychmiastowego powiadamiania o nadzwyczajnych zagrożeniach środowiska, także w stosunkach międzynarodowych.</p>	<p>Szybsza kontrola i uwzględnianie lokalnych uwarunkowań</p>
<p>16. Należy dostrzegać znaczenie tradycji i kultury we wdrażaniu ZR.</p>	<p>Wyraźna specyfika gminna</p>
<p>18. Rozwiązywanie wszelkich sporów środowiskowych powinno odbywać się na drodze pokojowej, z zachowaniem zasad demokratycznego dialogu i poszanowaniem tych i</p>	<p>Mapa społeczności lokalnych. Instytucjonalizacja debaty społecznej.</p>

<p>innych deklaracji zrównoważonego rozwoju.</p> <p>21. Zasoby środowiska świata, zarówno odnawialne jak i nieodnawialne, powinny być traktowane jako dobro ogólnoludzkie i wykorzystywane zgodnie z zasadami ZR bez względu na uwarunkowania gospodarcze, społeczne i polityczne.</p>	<p>Dopuszczenie do zewnętrznej oceny planów eksploatacji zasobów.</p>
--	---

Korzystając z wyszczególnionych na podstawie dokumentów strategicznych celów ochrony środowiska oraz zrównoważonego rozwoju można przedstawiać ocenę możliwego wypełnienia tych celów. Można tam znaleźć liczne związki bezpośrednie i pośrednie (wymagające uzupełniających działań) z głównym celem, jakim jest wdrażanie idei i zasad zrównoważonego rozwoju. Można także wskazać pewne zagrożenia. Wymaga to jednak przywołania konkretnych warunków terenu i czasu (gminy, cezury, uwarunkowań).

Rozwinięciem takiej oceny może być inne zestawienie i ocena wyartykułowanych priorytetów planu czy programu poprzez zestawienie ich z wyróżnionymi wcześniej celami ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju (Tab. II).

Tablica II. Ocena rankingowa wypełniania podstawowych celów ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju przez założone priorytety

Zakładane priorytety gminne	Cele ZR (wg zapisu powyżej)												
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Wzrost konkurencyjności gospodarczej gminy		A	B	B	A	B	A	A	C	D	A	D	B
Poprawa warunków dla rozwoju przedsiębiorczości,		C	D	D	A	B	B	B	D	A			B
Rozwój usług, w tym turystyki	A	A	B	B	A	A	D	A	D		A	B	D
Poprawa dostępności obszaru gminy	C	C			B		C	B	C		B		D
Poprawa jakości życia	B	A	A	A	B	A	B	B	A	A	D	A	D
Poprawa standardów gospodarki komunalnej	A	A	A	B	B	B	A	B	D	B		B	A
Sprawniej funkcjonujące instytucje gminne	D				B			A			D		B



Rozszerzenie inicjatyw społeczności lokalnych	A	B	D	A	A	A	A	A	B	A	B	B	B
Budowanie potencjału współpracy na poziomie regionalnym i lokalnym	A	B	D	A	A	A	A	A	A	A	A	B	D

**Opis symboli**

A zgodność z celem zrównoważonego rozwoju, bezpośredni korzystny skutek

B zgodność z celem zrównoważonego rozwoju, pośredni korzystny skutek wdrożenia

C generalna zgodność z celem zrównoważonego rozwoju, bez istotnych korzyści

D możliwe wyzwolenie niekorzystnych skutków ekorozwojowych

(puste pole) brak związku z celami zrównoważonego rozwoju, bez zagrożeń, ale też istotnych korzyści środowiskowych.

Wreszcie można, korzystając z powyższej analizy sformułować kilka jednoznacznych opinii o relacjach pomiędzy działaniami rozwojowymi gminy a ideami zrównoważonego rozwoju. Omówiona wyżej strategia zrównoważonego rozwoju UE znajduje tu wyraźne odniesienie, więcej, wsparcie regionalne. Wyraża się to przede wszystkim w zrównoważonym rozumieniu awansu społecznego i ekonomicznego i łagodnym traktowaniu przestrzeni i zasobów. Idee te wspiera także wyraźne skierowanie działań w stronę samorządów. Tym samym występuje zgodność z innymi omówionymi dokumentami strategicznymi jak: VI Program środowiskowy UE, Polityka Ekologiczna Państwa i innymi. Trzeba zauważyć, że przewidywane w dobrze ustanowionych priorytetach działania wzajemnie się wspomagają kierując się duchem zrównoważonego rozwoju. Jest tak zwłaszcza z działaniami na rzecz rozwoju turystyki, energetyki odnawialnej, rolnictwa i leśnictwa przyjaznych środowisku, gospodarki wodnej, co jest przecież standardem w polskich gminach. Można wyrazić opinię, że realizacja tak zapisanych dokumentów rozwojowych przyczyni się do złagodzenia występujących na tym terenie konfliktów ekologicznych, do lepszego i oszczędniejszego wykorzystania zasobów środowiska, skierowania tendencji konsumpcyjnych i struktury produkcji i usług w stronę łagodniejszą dla środowiska i jednocześnie korzystniejszą dla ludzi. Stwarza to także możliwości demokratycznego sterowania popytem i rozwojem produkcji oraz infrastruktury technicznej.

Pozostaje pytanie, dlaczego, pomimo najczęstszej zgodności planów rozwojowych gmin z celami ZR, autopsyjnie obserwowany obraz jest zwykle gorszy, czasami zły? Jaskrawym przykładem jest kontrast pomiędzy świetlanymi planami rozwoju naszej stolicy a stanem infrastruktury sozotechnicznej w tym mieście (odpady, ścieki). Nie odpowiadamy na to pytanie. Wkraczać, bowiem by trzeba w dziedzinę socjologii.