

**Andrzej Papuziński**

Akademia Bydgoska im. Kazimierza Wielkiego

## **POLITYKA EKOLOGICZNA**

(Próba definicji)

Artykuł został poświęcony zdefiniowaniu znaczenia nazwy „polityka ekologiczna”. Zadanie to będzie realizowane na drodze: (a) analizy funkcjonujących w literaturze przedmiotu definicji polityki oraz (b) wnioskowania na temat specyfiki znaczeniowej nadawanej definiendum kategorii „polityka ekologiczna” przez odnoszenie w definiensie do pojęcia środowiska przyrodniczego każdej z wymienionych definicji pojęcia „polityka”. Inne pytanie postawione w związku z tym będzie dotyczyło sprawy warunków sensowności traktowania środowiska przyrodniczego jako przedmiotu polityki. Zostanie również rozpatrzone kwestia niepustości zbioru realnych problemów wyznaczonych przez definiens każdej z teoretycznie poprawnych definicji polityki ekologicznej.

Kontrowersje dotyczące poprawności takich nazw, jak „polityka ekologiczna”, „polityka sozologiczna”, „polityka ochrony środowiska” i „polityka środowiskowa” nie będą poruszane w artykule. Niezależnie od racji teoretycznych przemawiających za czy też przeciwko posługiwaniu się tymi nazwami funkcjonują w publicznym obiegu i są tam traktowane jako synonimy. O sukcesie którejś z nich zadecydują użytkownicy tych określeń: prawodawcy, politycy, prawnicy, publicyści, medialne serwisy informacyjne.

### **1. Koncepcje polityki**

Treść pojęcia „polityka” zależy od wielu czynników. W pierwszym rzędzie od tego, kto, tzn. specjalista z jakiej dziedziny wiedzy, taką definicję formułuje. Taki stan rzeczy może co najwyżej gorszyć zwolennika przestarzałego, naiwnego obiektywistycznego przekonania o istnieniu jakiejś naturalnej różnicy między faktami społecznymi. Kiedy się

jednak odrzucił mniemanie o istnieniu odmiennych faktów gospodarczych, społecznych, politycznych, historycznych itd., jako podstawie istnienia odrębnych nauk, jak – odpowiednio – ekonomia, socjologia, politologia, historia itd., staje się oczywiste, że cały ten porządek faktów jest wyznaczony przez perspektywę badawczą i interpretacyjną przyjętą przez określoną wspólnotę uczonych. Innymi słowy, dlatego możemy mówić o faktach gospodarczych, społecznych, politycznych i historycznych, ponieważ istnieją takie m.in. nauki, jak ekonomia, socjologia, politologia i historia – a nie na odwrót. Odrębne fakty gospodarcze, społeczne, polityczne i historyczne egzystują tylko w naszej świadomości pod wpływem istnienia konkretnych dyscyplin wiedzy naukowej i funkcjonowania – zwłaszcza w mediach – zasady ekonomii myślenia, o której też w tym momencie warto sobie przypomnieć. Za Zygmuntem Baumanem można powiedzieć jeszcze inaczej: ponieważ każda z tych nauk jest ukonstytuowana przez typowy wyłącznie dla niej rodzaj pytań oraz własny zestaw reguł interpretacji odpowiedzi uzyskanych na te pytania i łączenia ich w jeden model danego aspektu ludzkiego życia<sup>1</sup>. W drugim rzędzie treść pojęć zależy także od tego, z jaką orientacją teoretyczno-metodologiczną utożsamia się formułujący definicję profesjonalista. W przeciwieństwie do nauk przyrodniczych nauki społeczne są naukami wieloparadygmatycznymi. Oznacza to brak jednego uznanego przez całą wspólnotę uczonych-specjalistów wzorca uprawiania danej nauki. Różnorodność kontekstów historycznych i kulturowych, w jakich powstają poszczególne teorie z zakresu dyscyplin nauk społecznych, oraz różnorodność potrzeb lokalnych, na miarę których są prowadzone badania, skutecznie aż do tej pory uniemożliwiają przyjęcie jednego paradygmatu. Każda poprawnie sformułowana w granicach danego paradygmatu definicja ma więc charakter projektujący przedmiot badań.

Aby sprawy nadmiernie nie komplikować, problem definicji pojęcia „polityka” rozpatrzę na gruncie tej dyscypliny nauki, która z nim wiąże

<sup>1</sup> „Wydaje się zatem, że nadzieje na wykrycie poszukiwanej «zasadniczej różnicy» wiązać możemy już tylko z rodzajem pytań typowych dla każdej z dziedzin naukowych – owe pytania określają punkt widzenia (perspektywę poznawczą), z którego badacze poszczególnych specjalności spoglądają na ludzkie poczynania, badają je i opisują, a także z zasadami, które służą nadaniu uzyskanym dzięki tym pytaniom informacjom formy modelu odpowiedniego sektora czy aspektu ludzkiego życia”. (Z. Bauman, *Socjologia*, Zysk i S-ka Wydawnictwo, b.d.w., s. 13.).

się w sposób oczywisty, tj. politologii<sup>2</sup>. Jak słusznie zauważa Halina Lisicka, trudności semantyczne zaczynają się tu już na poziomie samego terminu „polityka”. W literaturze przedmiotu, w zależności od orientacji teoretyczno-metodologicznej<sup>3</sup>, podkreśla się odmienne cechy polityki, i w oparciu o nie formułuje inne definicje tego pojęcia, a w efekcie – projektuje różniące się od siebie przedmioty badań. Jak pisze wspomniana autorka, „Można wyróżnić następujące rodzaje jego definicji:

1. w orientacji formalnoprawnej polityka to działalność instytucji państwowych (aparatu państwowego);
2. w podejściu behawioralnym polityka określana jest w kategoriach władzy – jej zdobycia, sprawowania, wpływu;
3. w ujęciu funkcjonalnym polityka jest funkcją systemu społecznego, zapewniającą jego rozwój poprzez rozwiązywanie konfliktów, wytwarzanie decyzji regulujących w autorytarny sposób rozdział dóbr, artykulację, agregację i selekcję interesów;
4. podejście racjonalne definiuje politykę jako podejmowanie decyzji w ramach procesu sprawowania władzy i gry o władzę, w której biorą udział różne podmioty;

---

<sup>2</sup> Z perspektywy filozoficznej pisałem o polityce, w tym polityce ekologicznej, w: A. Papuźniński: *Życie – Nauka – Ekologia. Prolegomena do kulturalistycznej filozofii ekologii*, Bydgoszcz 1998, s. 245-250.

<sup>3</sup> Orientacja teoretyczno-metodologiczna nie jest jedynym kryterium typologizacji polityki ekologicznej. Innym jest zakres podejmowanych działań. Z tego punktu widzenia wymienia się polityki ekologiczne:

– konserwatorską (ma na celu zachowanie w nie zmienionej postaci naturalnego środowiska; polega na tworzeniu parków narodowych, rezerwatów przyrody, ochronie ginących gatunków fauny i flory);

– pragmatyczną (ma na celu ochronę przyrody w kontekście ochrony środowiska przyrodniczego człowieka; koncentruje się na przeciwdziałaniu zagrożeniom dla przyrody i dla społeczeństwa ze strony gospodarczej działalności człowieka; polega na likwidacji określonych zakładów przemysłowych lub zaniechaniu projektów budowy nowych, realizacji inwestycji proekologicznych, określaniu dopuszczalnych norm zanieczyszczeń, tworzeniu prawnych i ekonomicznych instrumentów regulacji wielkości antropopresji na środowisko);

– systemową (ma na celu transformację dotychczasowych celów państwa w kontekście ekologicznym; jest związana z ekologizmem jako nową formą ideologii społeczno-politycznej; polega na tworzeniu wizji cywilizacji ekologicznej oraz na podejmowaniu i koordynacji działań zmierzających do jej urzeczywistnienia; jest związana z radykalnymi odłamami ruchu ekologicznego).

5. stanowisko postbehawioralne określa politykę jako rozwiązywanie problemów społecznych, wynikających z deficytu dóbr, i powodujących deprywację jednostek i grup społecznych; polityka rozumiana jest jako swoista służba społeczna, służąca do zmniejszenia czy też usuwania ograniczeń w zaspokajaniu potrzeb społecznych<sup>4</sup>.

## 2. Koncepcje polityki ekologicznej

Pamiętając o przyjętym założeniu, zgodnie z którym polityka ochrony środowiska jest synonimem polityki ekologicznej, można się teraz pokusić o zdefiniowanie pojęcia polityki ekologicznej, łącząc podane definicje polityki z definicją środowiska lub ochrony środowiska. Kategorie „sozologia” i „ekologia” nie powinny być tu brane pod uwagę – chociażby już tylko z tego względu, że te terminy nie pojawiają się w zbiorze definicji pojęć wypisywanych w preambułach lub początkowych działach podstawowych aktów normatywnych regulujących kwestię ochrony środowiska, zarówno w świecie, jak i w Polsce. W kontekście rozważań skupionych na współczesnej polityce ekologicznej najbardziej odpowiednimi definicjami interesujących nas teraz pojęć wydają się określenia zamieszczone w tekście ustawy Prawo ochrony środowiska<sup>5</sup>, dokumencie będącym efektem dostosowania polskiego prawa ochrony środowiska do unijnych standardów. W art. 3 pkt. 39 zostało stwierdzone, że ilekroć mowa w ustawie o środowisku – „rozumie się przez to ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności powierzchnię ziemi, kopaliny, wody, powietrze, zwierzęta i rośliny, krajobraz oraz klimat”. Natomiast w art. 3 pkt. 13 tej ustawy ochrona środowiska została zdefiniowana jako „podjęcie lub zaniechanie działań, umożliwiające zachowanie lub przywracanie równowagi przyrodniczej”<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> H. Lisicka: *Polityka ochrony środowiska w polityce państwa*, w: *Polityka ekologiczna III Rzeczypospolitej*, pr. pod red. A. Papuzińskiego, Bydgoszcz 2000, s. 19-20. Autorka opiera swoje uwagi na hasle „polityka” zamieszczonym w: *Leksykon politologii*, pr. zbior. pod red. A. Antoszewskiego i R. Herbuta, Wrocław 1999.

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. (Dz. U. Nr 62, poz. 627) weszła w życie z dniem 1 października 2001 r., z wyjątkiem art. 201-219, 272-321 i 401 ust. 2, które weszły w życie dopiero z dniem 1 stycznia 2002 r.

<sup>6</sup> Nie podałem pełnego tekstu zapisu, ponieważ zasada zrównoważonego rozwoju, włączona do ustawowej definicji ochrony środowiska, to element stosunkowo

Które z tych określeń uczynić punktem odniesienia przy próbie zdefiniowania polityki ekologicznej? Polityka ekologiczna w żadnym przypadku nie może bezpośrednio dotyczyć powierzchni ziemi, kopalin, wody, powietrza, zwierząt, roślin, krajobrazu lub klimatu – z tej prostej przyczyny, iż jest ona nierozzerwalnie związana z aktywnością człowieka; tylko człowiek, obojętne czy jako konkretna osoba, czy też jako członek grupy albo element organizacji, jest podmiotem polityki. Składniki przyrodnicze wchodzi w zakres polityki ekologicznej tylko pod tym warunkiem, że są w jakiś sposób związane z działalnością człowieka. Zatem o polityce ekologicznej można mówić wyłącznie wtedy, gdy chodzi o działalność człowieka pociągającą za sobą ważne dla niego skutki w środowisku przyrodniczym. Ponieważ w obecnych warunkach, określonych przez szereg zagrożeń ekologicznych, ludzka działalność musi być i coraz częściej jest mierzona i oceniana ze względu na wpływ wywierany przez nią na zachowanie (naruszenie) równowagi przyrodniczej, najtrafniej można zdefiniować politykę ekologiczną przez odwołanie się do pojęcia „ochrona środowiska”. W rezultacie są możliwe następujące definicje polityki ekologicznej:

1. W sensie orientacji formalnoprawnej polityka ekologiczna to działalność instytucji państwowych (aparatu państwowego) ukierunkowana na zachowanie lub przywracanie równowagi przyrodniczej.

Takie rozumienie polityki ekologicznej wydaje się w Polsce bardzo popularne, zwłaszcza wśród przedstawicieli organizacji ekologicznych<sup>7</sup> oraz ekonomistów i prawników<sup>8</sup>. Zgodnie z nim polityka ekolo-

---

nowy, nieobecny w dawniejszych aktach normatywnych polskich jak też unijnych. Odwołanie się do tej zasady przy próbie konstrukcji definicji polityki ekologicznej pozostawiłoby poza nawiasem uwagi pierwsze ćwierćwiecze prowadzenia takiej polityki, a w efekcie – zniekształciłoby jej prawdziwy obraz. W pełnym brzmieniu definicja ma następujący kształt:

„Art. 3. Ilekroć w ustawie jest mowa o: [...] 13) ochronie środowiska - rozumie się przez to podjęcie lub zaniechanie działań, umożliwiające zachowanie lub przywracanie równowagi przyrodniczej; ochrona ta polega w szczególności na: a) racjonalnym kształtowaniu środowiska i gospodarowaniu zasobami środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, b) przeciwdziałaniu zanieczyszczeniom, c) przywracaniu elementów przyrodniczych do stanu właściwego”.

<sup>7</sup> Por. A. Delorme: *Wprowadzenie do zagadnień polityki ekologicznej*, Wrocław 1988, s. 35.

<sup>8</sup> Por. B. Poskrobko: *Podstawy polityki ekologicznej*, w: K. Górka, B. Poskrobko, W. Radecki, *Ochrona środowiska. Problemy społeczne, ekonomiczne i prawne*, Warszawa 1998, s. 65.

giczna to nowy rodzaj polityki sektorowej, jak np. polityka społeczna, a więc kolejny obszar działalności państwa, tyle że w tym przypadku dotyczący problemów stworzonych przez zagrożenia wynikające z zakłócenia równowagi przyrodniczej. Podmiotami tak rozumianej polityki ekologicznej są centralne i terenowe organy władzy państwowej, samorząd terytorialny oraz jednostki gospodarcze, ale ciężar prowadzenia tej polityki w szczególności spoczywa na ministerstwie odpowiedzialnym za ochronę środowiska. Jej istotą jest racjonalne użytkowanie zasobów środowiskowych, ochrona i kształtowanie przyrody.

2. Ponieważ podejście behawioralne prowadzi do określenia polityki w kategoriach władzy, to w ten sposób musi być także pojmowana polityka ekologiczna. Będzie to zatem zespół działań prowadzących do przejęcia i sprawowania władzy, lub wywierania wpływu na władzę w związku z niepokojami, jakie budzi w społeczeństwie zagrożenie równowagi przyrodniczej.

Takie podejście również dobrze opisuje rzeczywistość. Można przyjąć, że świetnie się nadaje do charakterystyki części strategii NSZZ Solidarność, i związanych z nią ugrupowań opozycyjnych w latach osiemdziesiątych. W każdym razie wskazują na to krytyczne głosy ekologów, którzy z obaleniem rządów komunistycznych wiązali wielkie nadzieje na urzeczywistnienie swoich ideałów<sup>9</sup>. W ocenie Instytutu na rzecz Ekorozwoju, sformułowanej zaledwie w trzy lata po zakończeniu obrad Okrągłego Stołu, w ramach których debatowano także przy tzw. „zielonym podstoliku”, wiele ówczesnych ustaleń dotyczących ochrony środowiska nie jest realizowanych, ponieważ niektóre siły opozycyjne traktowały hasła ekologiczne tylko instrumentalnie, na potrzeby walki z komunizmem<sup>10</sup>. To samo można powiedzieć na podstawie analizy treści programów wyborczych postsolidarnościowych partii politycznych. Wraz z pojawieniem się problemów związanych z procesem transformacji ustrojowej i spowodowanym nimi spadkiem społecznego zainteresowania kwestiami ochrony środowiska przestały

<sup>9</sup> „Postępująca w latach osiemdziesiątych polityzacja zagadnień ochrony środowiska wynikała także z tego, że było to jedno z licznych pól, na których toczyła się bezpośrednia konfrontacja między opozycją a władzą.” (R. Alberski, *Polityka ochrony środowiska w Polsce*, Wrocław 1996, s. 151).

<sup>10</sup> Por. *Ekologiczny „Okrągły Stół” po trzech latach*, „Biuletyn Instytutu na rzecz Ekorozwoju” 1993, nr 1, s. 15, 25, 34.

się w nich pojawiać hasła ekologiczne. Po wyborach parlamentarnych z 1993 r. nie są wpisywane do programów<sup>11</sup>.

Innym przykładem może być sposób wykorzystania austriacko-czeskiego sporu na temat uruchomienia elektrowni jądrowej w Temelinie przez Wolnościową Partię Austrii. Duże uznanie społeczne przyniosła jej w kraju zainicjowana w styczniu 2002 r. akcja zbierania podpisów dotyczących pytania: „Czy chcesz, aby austriacki rząd zablokował negocjacje Czech z Unią Europejską w przypadku uruchomienia elektrowni jądrowej w Temelinie?”.

Centralną pozycję przy opisie tak rozumianej polityki ekologicznej zajmują oceny, uchwały, deklaracje, programy i koncepcje. Decyzje raczej się tu nie liczą.

<sup>11</sup> Podobnie twierdzą znawcy polskiej polityki ekologicznej: „Okres po 1989 r., mimo deklaracji sejmowych nie przyniósł zwiększenia rangi ochrony środowiska w polityce państwowej, nastąpiła nawet pewna jej marginalizacja. Inne problemy (bezrobocie) były dla społeczeństwa ważniejsze, a ich szczęśliwe rozwiązanie przysporzyć mogło głosów wyborczych. Stąd umiarkowane zainteresowanie partii politycznych ochroną środowiska, szczególnie tych, które odgrywały istotną rolę w procesie sprawowania władzy. Warto zauważyć, że częste potyczki opozycji z rządzącą koalicją (nie tylko z tą istniejącą po 1993 r.) nie miały nigdy za przedmiot ochrony środowiska”. (H. Lisicka, *Polityka ochrony środowiska w Polsce*, w: R. Alberski, H. Lisicka, J. Sommer: *Polityka ochrony środowiska*, Wrocław 2002, s. 20; por. też: H. Lisicka: *Polityka ochrony środowiska w polityce państwa*, op. cit., s. 28); „Rozwiązaniem docelowym realizowanej nowelizacji prawa ochrony środowiska jest jego pełna kodyfikacja. W latach dziewięćdziesiątych, zwłaszcza w pierwszym ich połowie, uchwalono kilka ustaw istotnych dla ochrony środowiska naturalnego w Polsce. [...] Wielokrotnie była nowelizowana ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska, uchwalona jeszcze w 1980 r. W 1995 r. rozpoczęto prace nad jej nową treścią, które do końca 1999 r. nie zostały zakończone. Oznacza to, że problematyka ekologiczna w pracy legislacyjnej Sejmu wyraźnie utraciła priorytet.” (M. Pietraś: *Bezpieczeństwo ekologiczne w Europie. Studium politologiczne*, Lublin 2000, s. 231-232); „Okres 1992-98 był w dużym stopniu czasem straconym. Bezpowrotnie minęła koniunktura na realizację podstawowych rozstrzygnięć w gospodarce wodnej. [...] Minął też dogodny czas na zrealizowanie jednego z postulatów Okrągłego Stołu, a dotyczącego połączenia ochrony środowiska z planowaniem przestrzennym”. (S. Kozłowski: *Polityka ekologiczna państwa 1989-2000 – ujęcie historyczne*, w: *Polityka ekologiczna III Rzeczypospolitej*, op. cit., s. 51.). W kontekście tych ocen można postawić tezę, że dopiero konieczność przystosowania prawa polskiego ochrony środowiska do prawa Unii Europejskiej zmusiła parlament, rząd i partie polityczne do aktywizacji działań w dziedzinie ochrony środowiska. Od 1999 r. podejmuje się je jednak ze względu na starania o przyjęcie Polski do UE, a nie ze względu na dobro rodzimego środowiska przyrodniczego, czy jakiegokolwiek inne wartości ekologiczne.

3. W ujęciu funkcjonalnym polityka ekologiczna jest funkcją systemu społecznego, zapewniającą jego rozwój poprzez rozwiązywanie konfliktów oraz podejmowanie decyzji regulujących w autorytarny sposób rozdział dóbr, a także artykulację, agregację i selekcję interesów związanych ze sposobami i rozmiarami korzystania ze środowiska w sytuacji ograniczonej przez konieczność dbania o zachowanie równowagi przyrodniczej i przywracania jej tam, gdzie już została naruszona. W tym ujęciu polityka ekologiczna jest przede wszystkim procesem decyzyjnym ośrodków władzy, należącym do wyodrębnionej sfery stosunków społecznych, rozgrywającym się w sytuacji konfliktu interesów różnych podmiotów usiłujących wywrzeć wpływ na podejmowane decyzje, służącym integracji, stabilności i wzrostowi efektywności systemu społecznego. Inaczej mówiąc – jak o niej pisałem w książce *Życie – Nauka – Ekologia. Prolegomena do kulturalistycznej filozofii ekologii* – „polityka ekologiczna jest platformą uzgadniania sprzecznych interesów partykularnych różnych grup społecznych, zarówno w zakresie definicji pożądanego stanu środowiska przyrodniczego, jak i podziału obciążeń wynikających z potrzeby podjęcia odpowiednich przedsięwzięć w celu poprawy jakości środowiska przyrodniczego, jak też i przynoszonych przez nie zysków; jest ona także zespołem działań podejmowanych w różnych sferach działalności państwa w celu stworzenia optymalnych warunków do uzgodnienia rozbieżności istniejących w kwestiach środowiskowych między różnymi grupami społecznymi (dbałość o bezpieczeństwo ekologiczne na arenie wewnętrznej i międzynarodowej, tworzenie ram prawnych oraz prowadzenie polityki podatkowej i budżetowej skłaniających do przestawienia gospodarki na tory ekorozwoju oraz wypracowanie strategii edukacji ekologicznej, uwzględniającej możliwości państwa w zakresie finansowania i kierowania lub sterowania za pośrednictwem finansów szkolnictwem, systemem opieki zdrowotnej i kulturą)”<sup>12</sup>.

W tych kategoriach można opisać politykę ekologiczną Unii Europejskiej zainicjowaną w 1992 r. w związku z ogłoszeniem zasad zawartych w strategii piątego programu środowiskowego<sup>13</sup>. Był to pod

<sup>12</sup> A. Papuziński: *Życie...*, op. cit, s. 241-242. Do pisania o polityce ekologicznej w ujęciu funkcjonalnym skłania się R. Alberski (*Polityka ochrony*, op. cit., s. 48 i n.).

<sup>13</sup> W nawiązaniu do piątego programu środowiskowego Unii Europejskiej, Rada Wspólnot Europejskich ustanowiła rozporządzenie EWG/1836/93 z dnia 29 czerw-



wieloma względami nowy program. Ważną cechą tego programu było stopniowe ograniczenie regulacyjnych instrumentów polityki ekologicznej<sup>14</sup>, które w coraz szerszym zakresie ustępują miejsca instrumentom

ca 1993 r. w sprawie dobrowolnego uczestnictwa firm przemysłowych w systemie zarządzania ochroną środowiska i przeglądów ekologicznych we Wspólnocie. Rozporządzenie to wprowadza pojęcie polityki ekologicznej na poziomie zarządzania firmą. Na podstawie tego dokumentu R. Paczuski definiuje to pojęcie następująco: „*Polityka ochrony środowiska, termin o podstawowym znaczeniu systemowym, oznacza ogólne założenia i zasady działania firmy w zakresie ochrony środowiska, w tym również zgodność ze wszystkimi wymaganiami ochrony środowiska obowiązującego prawa. Przyjęcie polityki ochrony środowiska, zgodnie z wymaganiami określonymi w rozporządzeniu, jest jednym z podstawowych warunków zarejestrowania danego obiektu w systemie zarządzania, przy czym prócz zgodności z przepisami prawa ochrony środowiska niezbędne jest przy deklarowaniu przyjęcia polityki ochrony środowiska, przyjęcie w ramach tej polityki również zobowiązania racjonalnego gospodarowania zasobami przyrody, stałe polepszanie efektów ekologicznych z zamiarem zmniejszenia oddziaływań na środowisko do poziomu odpowiadających ekonomicznie uzasadnionemu zastosowaniu najlepszej dostępnej technologii (por.: art. 3 pkt a)*”. (*Prawo ochrony Unii Europejskiej w zarysie*, Toruń 1999, s. 78).

- <sup>14</sup> Polityka ekologiczna bywa także klasyfikowana ze względu na rodzaj instrumentów prowadzenia tej polityki. Z uwagi na to kryterium wyróżnia się:
- nakazowo-kontrolna polityka ekologiczna: polega ona na ogłaszaniu i narzucaniu pod groźbą kary praw oraz regulacji obligujących użytkowników środowiska, jak np. maksymalne stężenie azotanów w wodzie pitnej, maksymalna emisja SO<sub>x</sub> z określonego typu zakładu do atmosfery, obowiązek instalacji przez dany zakład aparatury do redukcji emisji, cechy potencjalnie zanieczyszczających produktów (detergenty, nawozy sztuczne, paliwo);
  - polityka ekologiczna oparta na stosowaniu instrumentów ekonomicznych (tutaj brakuje specyficznej nazwy, bo o „ekonomicznej polityce ekologicznej” raczej się nie mówi): polega ona na stymulowaniu podmiotów gospodarczych w sferze oddziaływania na środowisko poprzez kształtowanie reguł gry rynkowej (podatki i opłaty ekologiczne, systemy depozytowe, kompensacja szkód) oraz tworzenie rynków dla „praw do zanieczyszczania” (uprawnienia zbywalne);
  - edukacyjna polityka ekologiczna: polega na rozwoju świadomości ekologicznej społeczeństwa, a w szczególności wiedzy i wrażliwości społeczeństwa w odniesieniu do konsekwencji działań człowieka w środowisku, relacji między różnymi składnikami ekosystemów dla zachowania równowagi w tych ekosystemach, zależności jakości ludzkiego życia od stanu środowiska przyrodniczego, oraz na upowszechnianiu wartości i norm niezbędnych do kształtowania i oceny relacji człowiek – przyroda; w węższym sensie polega także na propagowaniu konkretnych zachowań, inicjowaniu akcji (np. Dzień Ziemi, sprzątanie świata);
  - mieszana polityka ekologiczna: polega na stosowaniu różnych kombinacji instrumentów regulacyjnych i nakazowo-kontrolnych, a także edukacyjnych; obecnie najczęściej prowadzona w krajach wysoko rozwiniętych.

ekonomicznym. Instrumenty regulacyjne dotyczą ustalonych obiektów, standardów i technologii, do których użytkownicy środowiska mają obowiązek dostosować swoje działanie. Konkretnie reguły postępowania występują tu na ogół w formie standardów. Mogą to być standardy jakości środowiska, standardy emisji i ścieków, standardy techniczne i standardy produktowe. Mimo wielu dobrych stron regulacje mają też poważne wady. Są trudne do wyegzekwowania, łatwo stają się obiektem przetargów między władzami a biznesem, są statyczne i nie dają sygnałów motywacyjnych, są nieefektywne w sensie ekonomicznym i przez to kosztowne. W rezultacie bywają nieefektywne ekologicznie i stanowią element zakłócający działanie mechanizmów rynkowych. Piąty program środowiskowy UE był pierwszą próbą przeciwstawienia tym tendencjom w polityce ekologicznej i w gospodarce metod ochrony środowiska funkcjonalnych względem systemu rynkowego. Dążył do wypracowania interakcji oraz sprzężenia zwrotnego pomiędzy podmiotami gospodarczymi (władze publiczne, przedsiębiorstwa prywatne i indywidualne osoby), a sektorem gospodarki (przemysł, energetyka, transport, rolnictwo, turystyka).

4. Zgodnie z podejściem racjonalnym polityka ekologiczna jest sekwencją decyzji dotyczących działań ważnych dla zachowania lub przywracania równowagi przyrodniczej, podejmowanych w ramach procesu sprawowania władzy i gry o władzę, w której biorą udział różne podmioty. Zaprojektowany w ten sposób przedmiot badań prowadzi do analizy określonych zjawisk z zakresu ochrony środowiska w kategoriach starań o wzrost popularności określonych osób, partii czy innych ugrupowań w społeczeństwie.

Przykładem badań idących w tym kierunku może być próba określenia związku między grą o władzę, a ochroną środowiska, np. w działalności niemieckich Zielonych<sup>15</sup>. Die Grünen już dwukrotnie weszli w

---

<sup>15</sup> O niemieckich Zielonych (Die Grünen, partia utworzona w 1980) dużo się pisze i mówi od 1998 r. Nie należy jednak zapominać o innych partiach ekologicznych powstałych w Europie Zachodniej w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych: Green party (przekształcona z People party, następnie Ecology party utworzona w 1973 r.) w Zjednoczonym Królestwie, Ecolo-Verts (Waloni, 1980) i Agalev-Groen (Flandandowie, 1982) w Belgii, Os Verdes (1981) w Portugalii, Die Gronne (1983) w Danii, De Groenen (1983) w Holandii, Los Verdes (1984) w Hiszpanii, Les Verts, Confédération écologiste – Parti écologiste (1982-1984) we Francji, Federazione delle liste verde (1986) we Włoszech. Prawie wszystkim tym partiom udało się

skład rządu RFN. W analizowanym kontekście teoretycznym dużego znaczenia nabierają pytania i interpretacje dotyczące – dajmy na to – głównej obietnicy wyborczej SPD i Zielonych przed wyborami w 1998 r. w sprawie zamknięcia niemieckich elektrowni jądrowych. Jeszcze większego – relacji między przeforsowaniem z inspiracji Zielonych ustawy z 14 grudnia 2001 r.<sup>16</sup> o zamknięciu w ciągu najbliższych dwudziestu lat wszystkich niemieckich elektrowni jądrowych, oraz psychozą strachu przed następstwami terrorystycznych ataków skierowanych na siłownię jądrowe, wzbudzoną przez wydarzenia 11 września 2001 r., a sympatiami elektoratu i umocnieniem pozycji tej partii przed wrześniowymi wyborami 2002 r. Czy była to decyzja, która przełożyła się na wielki sukces tej partii, na zdobycie 55 mandatów do Bundestagu?

5. Stanowisko postbehawioralne określa politykę ekologiczną jako rozwiązywanie problemów społecznych, wynikających z deficytu dóbr, i powodujących depryzację jednostek i grup społecznych; polityka ekologiczna jest tu rozumiana jako swoista służba społeczna, prowadząca do zmniejszenia czy też usuwania ograniczeń w zaspokajaniu potrzeb społecznych wynikających z zaburzenia równowagi w przyrodzie przy jednoczesnej dbałości o tę równowagę.

Warto odnotować, że taki sposób rozumienia polityki ekologicznej jest często odnoszony do działalności ONZ na niwie ochrony środowiska. Specyficzny dla analizowanego stanowiska zespół pytań badawczych i zbiór zasad interpretacyjnych odpowiedzi uzyskanych na owe pytania, prowadzi do wtłoczenia spaw związanych z aktywnością ONZ i jego agend na tym polu w ramy określonego modelu teoretycznego. W zasadzie nie pozwala on na nic innego, jak tylko na taki opis polityki ekologicznej NZ, w którym dbałość o środowisko przyrodnicze jest drugą stroną starań podejmowanych na rzecz sprawiedliwego podziału zysków i kosztów ochrony środowiska w skali świata relatywnie do wielkości udziału danego społeczeństwa w użytkowaniu środowiska. Przy takim ujęciu teoretycznym ONZ nie jest areną rywalizacji między bogatą Północą i biednym Południem, lecz sanktuarium wiel-

---

wprowadzić deputowanych do krajowych parlamentów jeszcze przed 1989 r. (Por. M. Bacot-Decriaud, *O instynkcie stadnym, czyli geneza Grupy Zielonych w Parlamencie Europejskim*, w: *Wspólnota Europejska a środowisko naturalne*, t. 1, pr. pod red. J.-C. Mascleta, Lublin 1999, s. 299-300).

<sup>16</sup> Por. A. Rubiniowicz: *Koniec z atomem*, w: „Gazeta Wyborcza” 15 XII 2001, s. 28.

kich idei Sekretarza Generalnego ONZ U Thanta wyliczonych w raporcie z dnia 26 maja 1969 r. pt. „Człowiek i jego środowisko”. We Wstępie do tego dokumentu znalazły się zdania nawiązujące do dyskusji prowadzonych na XXIII sesji Zgromadzenia Ogólnego NZ. Najważniejsze wydaje się lapidarne podsumowanie poruszonych podówczas kwestii: „Jest więc sprawą palącą rozpatrzenie problemów zagrożenia środowiska, umożliwiającego człowiekowi realizowanie jego najwyższych aspiracji, oraz podjęcie koniecznych kroków dla zapobieżenia temu niebezpieczeństwu”<sup>17</sup>. W ramach prezentowanego modelu teoretycznego brakuje miejsca na analizy sprzeczności interesów między Północą i Południem, które od lat skutecznie torpedują możliwość prowadzenia polityki ekologicznej na miarę transgranicznego i globalnego charakteru wielu najpoważniejszych zagrożeń środowiskowych. Za to pozostaje go wiele na podkreślanie konsekwencji i wytrwałości ONZ w dążeniu do realizacji raz obranego kierunku polityki ekologicznej, przez taką interpretację działalności tej organizacji, która skupia uwagę na zamierzeniach, pomysłach, koncepcjach, inicjatywach i deklaracjach. Szczyty Ziemi – i ten zorganizowany w Rio de Janeiro (1992), i ten, który niedawno zakończył się w Johannesburgu (2002) – są widziane i analizowane z punktu widzenia przygotowanych, podpisanych i ratyfikowanych dokumentów. Patrzy się tu głównie na to, czy dalekosiężne i ambitne cele zapisane przed dziesięcioma laty na licznych stronach Agendy 21, nie znikły z o wiele krótszej johannesburskiej Karty Ziemi, czy dokumenty obu szczytów politycznych poświęconych ochronie przyrody globu w analogiczny sposób wiążą ze sobą zmniejszenie ubóstwa, zapewnienie dostępu do czystej wody, ochronę zdrowia, rozwój tanich i odnawialnych źródeł energii oraz zapewnienie lepszej ochrony środowisku naturalnemu. Kończąc uwagi na temat postbehawioralnego modelu polityki ekologicznej ONZ można pokusić się o wskazanie głównej zasady porządkującej i scalającej prowadzone na jego obszarze analizy. Oddają ją słowa ogłoszonej w Rio de Janeiro *Deklaracji w sprawie środowiska i rozwoju*: „Wszystkie Państwa i wszyscy obywatele będą współpracować w realizacji podstawowych działań w przeciwdziałaniu ubóstwu, jako niezbędnemu warunkowi rozwoju

<sup>17</sup> Raport Sekretarza Generalnego ONZ U Thanta z dnia 26 maja 1969 r. pt. „Człowiek i jego środowisko”, w: *Dajcie szansę Ziemi*, pr. pod red. J. Zielińskiego, Warszawa 1971, s. 234.

zrównoważonego, dla redukcji dysproporcji w standardach warunków życia i lepszemu zaspokajaniu potrzeb większości ludzkości” (pkt. 5)<sup>18</sup>.

Z dużym powodzeniem można także wykorzystać stanowisko postbehawioralne do opisu i interpretacji działań grupy prawników z Waszyngtonu, którzy wspólnie z przedstawicielami organizacji ekologicznych, jak Greenpeace i Światowy Fundusz Ochrony Przyrody, przygotowują się do batalii o możliwość uzyskania na drodze sądowej – tak przez jednostki, jak przez całe państwa – odszkodowań za straty w następstwie globalnego ocieplenia. Podjęte przez nich starania są uwarunkowane tragedią obywateli całego państwa – małego wyspiarskiego kraju Tuvalu, położonego na dziewięciu wyspach (o łącznej powierzchni 29 km kw.) wchodzących w skład archipelagu Mikronezji na Pacyfiku. Zdaniem klimatologów archipelag może zniknąć pod wodą w ciągu najbliższych 50 lat<sup>19</sup>.

### 3. Wniosek

Przedstawione analizy prowadzą do wniosku, że podanie jednej definicji polityki ekologicznej jest zadaniem niewykonalnym nie tylko z uwagi na wieloparadygmatyczny charakter politologii i konieczność respektowania różnych opcji teoretyczno-metodologicznych, na co wcześniej wskazywałem. Inne powody to, po pierwsze, ograniczona przydatność każdej z tych teorii do całościowej charakterystyki wszystkich ważnych wątków polityki ekologicznej, a po drugie, ich znaczna użyteczność w zakresie opisu i analizy niektórych istotnych cech tej polityki. Zatem, badacz ma oczywiście prawo, a może nawet obowiązek, opowiedzenia się po stronie jednej z istniejących koncepcji, nie powinien jednak twierdzić, że jest to koncepcja godna akceptacji w każdych warunkach – jego subiektywny wybór zawsze będzie zdeterminowany historycznie i kulturowo. Ale trzeba też dodać, że jest pożądane, aby dodatkowym, świadomie przyjętym kryterium wyboru była ocena przydatności określonej teorii jako narzędzia do zbadania interesującego go problemu.

<sup>18</sup> Agenda 21; [w:] *Dokumenty końcowe Konferencji Narodów Zjednoczonych »Środowisko i rozwój«*. Rio de Janeiro, 3 – 14 czerwca 1992 r., *Szczyt Ziemi*, Instytut Ochrony Środowiska, Warszawa 1998, s. 14.

<sup>19</sup> Por. szerzej: K. Forowicz: *Wyspy Tuvalu zalewa woda*, w: „Rzeczpospolita” 19 XI 2001, dodatek „Nauka i Technika”.