



Kazimierz Górka

WDRAŻANIE KONCEPCJI ROZWOJU ZRÓWNOWAŻONEGO I TRWAŁEGO

Kazimierz Górka, prof. dr hab. – Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

adres korespondencyjny:

Katedra Polityki Przemysłowej i Ekologicznej
31-510 Kraków, ul. Rakowicka 27
e-mail: gorkak@ae.krakow.pl

IMPLEMENTATION OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT IN POLAND

SUMMARY: The paper presents the concept of Sustainable Development in an attempt to clarify the term, beginning from eco-development and valuating the translation of sustainable development into Polish. Further on, the Author proceeds with an analysis of the economic foundation of Sustainable Development, highlighting the emergence of a new system of values, application of economic tools and the search for „the third way” in market economy conditions. The paper also describes implementation of the Sustainable Development concept on the macro-, mezo- and micro scale in Poland, supporting his argument with figures. In conclusion, the paper discusses chosen problems of sustainable development in the European Union and in Poland.

KEY WORDS: eco-development, ecological balance, sustainable development, ecological barriers, quality of life, production and consumption models, strong and weak stability of development

Wstęp

Celem artykułu jest włączenie się w niezakończony jeszcze proces porządkowania terminologii z zakresu ekorozwoju oraz rozwoju trwałego i zrównoważonego, jak również przedstawienie praktycznego znaczenia omawianej koncepcji i stopnia jej wdrożenia w warunkach gospodarki w Polsce i Unii Europejskiej. Ponadto sygnalizuje się możliwość ściślejszego powiązania tej koncepcji z istotą i programem społecznej gospodarki rynkowej, aby w efekcie uzyskać nowe rozwiązanie systemowe w postaci bardziej realnej odmiany, tak zwanej trzeciej drogi.

1.

Istota rozwoju zrównoważonego w kontekście porządkowania terminologii

Porządkowanie terminologii w naukach ekonomii i zarządzania jest ważne ze względu na niejednoznaczność wielu nowo wprowadzanych pojęć i związanych z nimi wyrażań i terminów stosowanych w polityce gospodarczej. W niektórych przypadkach nie stanowi to jednak najbardziej istotnej kwestii z praktycznego punktu widzenia. Idea rozwoju zrównoważonego należy właśnie do niejednoznacznie zdefiniowanych koncepcji w teorii ochrony środowiska naturalnego i polityce ekologicznej, co jednak – na tle innych przeszkód – nie hamuje jej wdrażania do praktyki gospodarczej. Pomimo to warto poświęcić trochę uwagi porządkowaniu terminologii i jej interpretacji.

Historycznie rzecz biorąc, powszechnie stosowanym terminem był najpierw ekorozwój¹, do dziś zresztą cieszący się popularnością.² Pojęcie ekorozwoju (*Eco-development*) ukształtowało się w latach siedemdziesiątych XX wieku dzięki konferencjom ONZ w sprawie ochrony środowiska naturalnego. W większości interpretacji tego pojęcia koncentrowano się na przedsięwzięciach chroniących środowisko przy utrzymaniu określonego tempa wzrostu gospodarczego, a w innych wysuwano przede wszystkim postulaty ograniczenia wzrostu produkcji materialnej (na przykład teoria *zero growth*). Później powstały idee społeczeństwa poszanowania zasobów naturalnych oraz sumienia ekologicznego, a także kodeks ekorozwoju. Uogólniając, termin ekorozwój – lub raczej ekorozwój społeczno-gospodarczy – jest stosowany powszechnie od ponad 30 lat i oznacza wzrost gospodarczy zgodny z wymaganiami ochrony środowiska życia człowieka, w tym zwłaszcza ochrony przyrody. Stanowi on jedynie pojemny skrót myślowy i dlatego nie budzi większych wątpliwości. Jednakże ostatnio coraz szerzej

¹ B. Zaufal, *Sozologia a ekorozwój*, „Aura” 1983 nr 1 i 2.

² S. Kozłowski, *Przyszłość ekorozwoju*, Wyd. KUL, Lublin 2005.

używa się terminu **rozwój zrównoważony** i/lub **trwały**. Można upraszczająco przyjąć, że obydwa terminy są nie tylko niesprzeczne, ale nawet tożsame i dlatego nie ma potrzeby rozsądzania, który z nich jest bardziej poprawny bądź ważniejszy (choć w przyszłości rozwój trwały „wyprze” zapewne ekorozwój). Trzeba natomiast przedyskutować znaczenie i zastosowanie terminu **rozwój zrównoważony**, gdyż budzi on jeszcze pewne kontrowersje.

Idea rozwoju zrównoważonego stała się znana od czasu „Szczytu Ziemi” ONZ w Rio de Janeiro w 1992 roku, podczas którego wskazano na podwójny cel rozwoju społeczno-gospodarczego: ochronę środowiska i jego zasobów naturalnych – głównie poprzez zmianę wzorców konsumpcji w krajach uprzemysłowionych – oraz walkę z ubóstwem. To nowe podejście do rozwoju określono jako *Sustainable Development*, definiując go jako rozwój zapewniający zaspokojenie potrzeb społecznych, respektujący jednocześnie wymagania ochrony środowiska – bez narażania na niebezpieczeństwo bytu przyszłych generacji. W tym ujęciu oznacza to trwały oraz zrównoważony rozwój gospodarczy i społeczny, który umożliwi godzenie materialnych aspiracji obecnego i przyszłych pokoleń z koniecznością ochrony środowiska naturalnego i jego zasobów.

Kłopoty z rozwojem zrównoważonym w literaturze polskiej wystąpiły w związku z tłumaczeniem wyrażenia *Sustainable Development*. Początkowo tłumaczono go dosłownie jako rozwój samopodtrzymujący się lub lepiej – samopodtrzymywany (w rezultacie wykorzystywania odnawialnych źródeł energii, odpadów jako surowców wtórnych), ale w języku polskim sprawia to wrażenie fikcyjnego *perpetuum mobile* (wieczny ruch bez dodatkowego wsadu energii). Dlatego wprowadzono nowe określenie, które ponadto lepiej i szerzej objaśnia istotę *Sustainable Development*: rozwój trwały i zrównoważony. Rozwój trwały oznacza bowiem zapewnienie rozwoju gospodarczego dla przyszłych pokoleń – czyli zaprzeczenie tak zwanego wzrostu zerowego, jakoby niezbędnego z powodu wyczerpywania się i niszczenia zasobów naturalnych – natomiast rozwój zrównoważony ma gwarantować równowagę ekologiczną w gospodarce (między innymi zanieczyszczenie środowiska poniżej norm). Tak określony rozwój zrównoważony jest pojęciem szerszym i nowocześniejszym niż klasyczny rozwój zrównoważony, polegający na właściwych proporcjach pomiędzy inwestycjami i konsumpcją, inwestycjami nowymi i modernizacyjnymi, działalnością produkcyjną i usługową, przemysłem ciężkim i lekkim.³ Stan równowagi nie może być celem, bo oznaczałoby to raczej regres gospodarczy. Natomiast tym celem jest równoważenie i harmonizowanie rozwoju społeczno-gospodarczego, które w swej istocie polega na zmianach, zwłaszcza strukturalnych.

Zdaniem wielu ekonomistów – między innymi Jerzego Śleszyńskiego i Tomasza Żylicza – lepszym wyrażeniem jest rozwój trwały, obejmujący także kwestie równowagi ekologicznej. Ponadto przyjmuje się również, że jest to pojęcie szersze niż ekorozwój, który raczej wiąże się tylko z czynnikami przyrodniczymi. Jednakże termin **rozwój zrównoważony** dominuje w dokumentach oficjalnych

³ K. Górka, *Strategia dla Polski a ochrona środowiska naturalnego*, „Aura” 1995 nr 2.

(rządowych), a także jest preferowany przez niektórych ekonomistów.⁴ Ta dwoistość bierze się z próby udowodnienia, że istotą omawianej kategorii jest trwałość rozwoju oraz obejmuje ona również równowagę ekologiczną. Zatem wystarczy używać określenia **rozwój trwały** (a nie **trwały rozwój!**), chociaż w niektórych publikacjach oraz w Konstytucji RP i dokumentach rządowych operuje się terminem **rozwój zrównoważony**, gdyż pragnie się zaakcentować w ten sposób troskę o zapewnienie równowagi ekologicznej (i ekorozwoju w dotychczasowym rozumieniu). Biorąc to wszystko pod uwagę, można zgodzić się także z propozycją łącznego stosowania tych określeń, a więc terminu **rozwój trwały i zrównoważony**.

2.

Gospodarcze podstawy rozwoju zrównoważonego

Podstawy i przyczyny przekształcenia idei ekorozwoju w koncepcję rozwoju zrównoważonego łatwiej jest objaśnić, gdy zaprezentuje się istotę i cele wdrażania tej koncepcji. Świadczą o tym definicje obydwóch pojęć. Ekorozwój jest pojęciem węższym, oznaczającym rozwój społeczno-gospodarczy związany z ochroną środowiska naturalnego i poszanowaniem przyrody, a także stanowiącym element tak zwanego ładu zintegrowanego (w ramach rozwoju zrównoważonego). Szersze rozumienie rozwoju zrównoważonego – określone cechami trwałości i samopodtrzymywania – wynika jasno z jego bardziej rozbudowanej definicji. Definicja normatywna określa rozwój zrównoważony jako taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów biologicznych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń.⁵ Bazyli Poskrobko rozróżnia rozwój zrównoważony w aspekcie ekologicznym – jako proces ograniczania presji na środowisko i poprawy jego stanu poprzez ekologizację procesów gospodarczych oraz w aspekcie cywilizacyjnym – jako proces poszukiwania, sprawdzania i wdrażania nowych form rozwoju gospodarczego, nowych technologii, nowych nośników energii i komunikacji społecznej, a także nowych form pozagospodarczej aktywności społeczeństwa.⁶

Konieczność wdrażania zasad rozwoju trwałego i zrównoważonego wynika między innymi z takich przesłanek jak ograniczoność i wyczerpywanie się zasobów naturalnych oraz rosnące straty gospodarcze i społeczne powodowane przez

⁴ *Wskaźniki zrównoważonego rozwoju*, red. T. Borys, Wyd. Ekonomia i Środowisko, Warszawa-Białystok 2005; J. Stochlak, *Zrównoważony rozwój czy ekorozwój*, „Aura” 2006 nr 4, s. 13.

⁵ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. nr 62, poz. 627, art. 3, pkt 50).

⁶ K. Górka, B. Poskrobko, W. Radecki, *Ochrona środowiska. Problemy społeczne, ekonomiczne i prawne*, PWE, Warszawa 2001, s. 84.

zanieczyszczenie środowiska. Zarówno skala i skutki niedoboru ważniejszych surowców mineralnych, jak również zakres i wysokość strat ekologicznych są w miarę rozpoznane (straty ekologiczne w Polsce w okresie transformacji zmniejszyły się z kilkunastu do 5-7% równowartości dochodu narodowego), jednak problem ten nadal wzbudza kontrowersje, jak chociażby kwestia przyczyn globalnego ocieplenia. Obydwie grupy czynników tworzą swego rodzaju ekologiczne bariery rozwoju gospodarczego i pojawiają się obawy, że niektóre z nich mogą mieć charakter bezwzględny, co oznacza nieodwracalność niekorzystnych zmian w środowisku naturalnym i gospodarce.

W ocenie panuje już zgoda, że trudności w określeniu zasad racjonalnego wykorzystania zasobów naturalnych wynikają ze swego rodzaju konfliktu między dotychczasowymi celami rozwoju gospodarczego i wysoką dynamiką produkcji przemysłowej a jakością środowiska i celami jego ochrony. Pogarszanie się jakości środowiska, czyli zespołu jego cech określających stopień, w jakim odpowiada ono potrzebom społecznym, sprawia, że wzrost gospodarczy staje się pozorny. Wprawdzie celem rozwoju społeczno-gospodarczego jest dobro człowieka i zaspokajanie jego potrzeb, co obejmuje także walory środowiska, jednak wpływający stąd postulat rozwoju zrównoważonego stwarza wiele problemów praktycznych. Rozwiązanie ich powinno następować dwukierunkowo przez:

- stworzenie nowego systemu wartości określających cele rozwoju społeczno-gospodarczego i rozszerzenie czasowego horyzontu gospodarowania;
- wdrożenie systemu instrumentów ekonomicznych stymulujących odpowiednie działania organizacji i przedsiębiorstw odpowiedzialnych za degradację środowiska.

Stworzenie nowego systemu celów rozwoju społeczno-gospodarczego musi się wiązać z odejściem od paradygmatu kartezjańsko-newtonowskiego opartego na mechanicyzmie i z przejściem do paradygmatu opierającego się na organicznym stosunku do świata oraz całościowym i interdyscyplinarnym podejściu do racjonalności gospodarowania. Jednym z przejawów tego nowego podejścia jest próba formułowania zasady racjonalnego gospodarowania w szerszym kontekście, z uwzględnieniem procesów rozwojowych w skali globalnej, w tym procesów grożących wystąpieniem barier ekologicznych. Również w zakresie instrumentów polityki ekologicznej następują pewne przewartościowania. Walery Goetel, twórca sozologii, jeszcze w latach sześćdziesiątych XX wieku wierzył, że *co technika zepsuje, to technika naprawi*, mając na myśli środki techniczne, nazywane później urządzeniami typu końca rury, gdy tymczasem obecnie kładzie się nacisk na poszukiwanie i wprowadzanie technologii małoodpadowych i bezodpadowych. W latach osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych największe nadzieje na rozwiązanie problemów ekologicznych koncentrowały się na instrumentach ekonomicznych. Istotnie, wprowadzenie opłat i podatków ekologicznych (choć nadal występują kontrowersje w kwestii: opłaty czy podatek) oraz systemu uprawnień zbywalnych i innych regulacji pośrednich spowodowało znaczącą, ale niewystarczającą poprawę. Dlatego poszukuje się nadal nowych instrumentów, tym razem raczej o charakterze informacyjno-perswazyjnym i społecznym, jak edukacja i kształtowanie świadomości ekologicznej, oraz nowych modeli konsumpcji

cji, a także nowych wzorców etycznych i moralnych (jak na przykład „sumienie ekologiczne”).

Racjonalność gospodarowania jest mierzona nie tylko efektami ekonomicznymi, lecz także stopniem zapewnienia najwyższej jakości życia, co można uznać za idealny cel rozwoju gospodarczego. Poziom jakości życia określa się nie tylko przez wielkość spożycia, lecz także – w coraz większym stopniu – przez takie elementy, jak bezpieczeństwo, stan samorealizacji, partycypacja w zarządzaniu, stan (jakość) środowiska. Niektóre z tych elementów są niemierzalne, ale nauka poczyniła już znaczne postępy w kwantyfikowaniu lub przynajmniej w ustalaniu hierarchii tych wartości. Jakość środowiska jest również określana przez zespół cech, z których pewne są niemierzalne, lecz które można oceniać w przybliżeniu i hierarchizować, na przykład za pomocą analizy kosztów i korzyści (*cost-benefit analysis*). Odbiciem tych poglądów są zmiany w ekologicznym ruchu społecznym oraz polityce gospodarczej, polegające na przeniesieniu nacisku z ochrony przyrody i jej zasobów biotycznych na antropogenne aspekty ochrony środowiska naturalnego jako środowiska życia człowieka.

Koncepcja rozwoju trwałego i zrównoważonego była początkowo nośnym hasłem i wzniosłą, ale mało wymierną ideą. Obecnie można ją już ujmować w kategoriach ilościowych oraz przekładać na programy rozwoju gospodarki narodowej i jej sektorów. Warto ponadto podkreślić, że koncepcja ta może przyczynić się do znalezienia trzeciej drogi rozwoju społeczno-gospodarczego. Wprawdzie w okresie przemian ustrojowych i reform gospodarczych w latach osiemdziesiątych XX wieku przez trzecią drogę rozumiano poszukiwanie rozwiązania pośredniego między gospodarką rynkową i gospodarką centralnie planowaną, a w latach dziewięćdziesiątych XX wieku co bardziej liberalni ekonomiści i politycy orzekli, że problem zniknął wraz z upadkiem realnego socjalizmu, to jednak kwestia ta nadal pozostaje otwarta. System rynkowy bowiem, mimo swej elastyczności i zdolności dostosowywania się do zmian w ekonomice, nie może sprostać wszystkim wyzwaniom gospodarki światowej w zakresie jakości życia i sprawiedliwości społecznej, nie uwzględniając sprawiedliwości międzypokoleniowej. W ostatnich latach Polska staje się przykładem kraju, gdzie nadal „ścierają się” koncepcje w pełni liberalne z poglądami i programami ekipy rządzącej, uwzględniającymi wyjątkowo dużą rolę państwa – etatyzmu oraz opiekuńczości – w systemie zarządzania gospodarką narodową, co poniekąd burzy konstytucyjną wizję i model społecznej gospodarki rynkowej. Unia Europejska kładzie coraz mocniejszy nacisk na ekologizację programów rozwoju społeczno-gospodarczego, co zapewne wpłynie w Polsce na godzenie tych skrajnych poglądów. Wprawdzie niektóre elementy koncepcji rozwoju trwałego i zrównoważonego są mało realne bądź nie wpływają na istotę obecnego ustroju politycznego i gospodarczego, to jednak koncepcja ta jest najbardziej zaawansowanym i niezbędnym programem zmian systemowych.

3.

Wdrażanie koncepcji i zasad rozwoju zrównoważonego

Analizując zakres i warunki praktycznego wykorzystania koncepcji rozwoju trwałego i zrównoważonego, warto przypomnieć, że wzrost gospodarczy jest kategorią ilościową, natomiast rozwój społeczno-gospodarczy oznacza kategorię jakościową, eksponującą tak zwaną jakość życia. Jednak już samo pojęcie rozwoju wzbudza kontrowersje.⁷ W tradycyjnym ujęciu – obowiązującym do dziś – wzrost gospodarczy mierzymy wzrostem dochodu narodowego (produktu globalnego brutto), natomiast rozwój społeczno-gospodarczy także zmianami strukturalnymi i jakościowymi. Obecnie coraz mocniej podkreśla się, że rozwój powinien zapewniać realizację określonej wiązki społecznie pożądaných celów gospodarczych. Kategoria rozwoju społeczno-gospodarczego zawiera bowiem między innymi następujące elementy:

- wzrost dochodu narodowego (produktu globalnego brutto) na 1 mieszkańca;
- poprawę stanu zdrowotnego i poziomu wyżywienia społeczeństwa;
- sprawiedliwy i uczciwy dostęp do zasobów naturalnych (prawo do wypoczynku i czystego środowiska);
- poprawę poziomu wykształcenia.

Spółecznymi celami nadrzędnymi są dobrobyt, sprawiedliwość i bezpieczeństwo, przy czym kwestie te są szeroko rozumiane - z uwzględnieniem właśnie czynników środowiskowych (ekologicznych). Rozwój ekologicznie zrównoważony oznacza:

- utrzymanie funkcji przyrodniczych (ekologicznych), czyli zapewnienie bioróżnorodności środowiska naturalnego;
- stały zasób kapitału naturalnego, co wymaga inwestycji kompensujących straty ekologiczne, substytucji zasobów nieodnawialnych, zwiększonej produktywności zasobów.

Koncepcja ekorozwoju – a w ślad za nią rozwoju trwałego i zrównoważonego – ma charakter teoretyczny i makroekonomiczny. Znajduje ona praktyczne odbicie w programach ochrony środowiska i ekologizacji różnych dziedzin życia gospodarczego.⁸ Kwestie te w ujęciu globalnym i megaekonomicznym zaowocowały postulatami „Szczytu Ziemi” w sprawie rozwiązywania problemów ekologicznych w powiązaniu z walką z ubóstwem i pomocą krajom biednym,⁹ a także innymi zaleceniami oraz porozumieniami międzynarodowymi, jak chociażby Protokół z Kioto dotyczący obniżenia emisji dwutlenku węgla na świecie. Obecnie największą rolę w tej problematyce zaczyna odgrywać Unia Europejska, szcze-

⁷ T. Borys, *Kategoria rozwoju i pojęcia pochodne*, „Problemy Ekologii” 2005 nr 2, s. 68-71.

⁸ R. Janikowski, *Paradygmaty trwałego i zrównoważonego rozwoju*, „Ekonomia i Środowisko” 2005 nr 2; M. Burchard-Dziubińska, *Działania na rzecz wdrażania zrównoważonego rozwoju w układzie globalnym i Unii Europejskiej*, „Ekonomia i Środowisko” 2005 nr 2.

⁹ P. Ciach, *Światowy Szczyt Zrównoważonego Rozwoju*, „Nowe Życie Gospodarcze” 2002 nr 18, s. 28-31.

gólnie w zakresie zmniejszania emisji zanieczyszczeń i likwidacji odpadów oraz zwiększania udziału energii ze źródeł odnawialnych w bilansach paliwowo-energetycznych. Na szczeblu krajowym – makroekonomicznym – w Polsce już na początku lat dziewięćdziesiątych przystąpiono dość intensywnie do wdrażania dokumentu programowego *Polityka ekologiczna państwa* oraz ekologizacji sektorowych programów restrukturyzacji i rozwoju ważniejszych gałęzi przemysłu, a później także transportu i rolnictwa. W proces ten włączyły się coraz liczniejsze organizacje pozarządowe (społeczne). Niestety, wiele z tych zaleceń programowych pozostało jedynie w sferze postulatów, a owoce działania międzyresortowych komisji do spraw ekorozwoju i rozwoju zrównoważonego są znikome.

Ważnym szczeblem wdrażania koncepcji i zasad rozwoju zrównoważonego jest szczebel mezoekonomiczny, który tworzą gałęzie i branże gospodarcze (sekcje i działy) oraz regiony w rozumieniu województw, powiatów i gmin. W układzie podmiotowym odpowiedzialnymi instytucjami są przede wszystkim: Ministerstwo Środowiska, Ministerstwo Gospodarki (poprzednio Ministerstwo Przemysłu i Handlu), Agencja Rozwoju Przemysłu i izby przemysłowe oraz samorządy terytorialne i agencje rozwoju regionalnego. Ministerstwo Środowiska i ministerstwa gospodarcze podejmowały w tej dziedzinie wiele inicjatyw – choć z różnym skutkiem – ale ostatnio działalność ta ogranicza się raczej do spraw bieżących (co skutkowało między innymi spadkiem nakładów inwestycyjnych na ochronę środowiska). Mniej znana jest aktywność izb przemysłowych, ale niektóre z nich – jak na przykład Izba Przemysłu Chemicznego – broniąc interesu zgrupowanych przedsiębiorstw, przyczyniły się jednak do „ekologizacji” swoich branż. Agenda 21, jako jeden z dokumentów „Szczytu Ziemi”, akcentuje rolę społeczności lokalnych we wdrażaniu zasad rozwoju zrównoważonego i zobowiązuje gminy do budowy programów ochrony środowiska. Według niektórych opinii zaangażowanie gmin w problematykę ekologiczną jest bowiem równie ważne jak realizacja globalnych i krajowych programów ochrony środowiska. W Polsce w zasadzie każda gmina podejmuje już od dość dawna kwestie ekologiczne, wychodzące poza gospodarkę odpadami (stanowiącą obligatoryjne „zadanie własne”), pomimo że jeszcze 10% gmin nie dysponuje komórkami lub specjalistami do spraw ochrony środowiska. Jednakże działania te są niezadowalające, o czym świadczą wyniki badań ankietowych: studium uwarunkowań ma 77% gmin, strategię rozwoju gospodarczego i ekorozwoju tylko 28% gmin, inwentaryzację przyrodniczą 23% gmin.¹⁰ Nowością jest planowanie zaopatrzenia gmin w paliwa i energię oraz próba budowy gminnego bilansu energetycznego.

Niektóre zasady rozwoju zrównoważonego obejmują funkcjonowanie pojedynczych przedsiębiorstw, a więc szczebel mikroekonomiczny. Podstawowy sposób oddziaływania na przedsiębiorców w dziedzinie ochrony środowiska to zastosowanie instrumentów administracyjno-prawnych (normy emisji, zakazy i inne regulacje bezpośrednie) oraz instrumentów ekonomicznych, w tym zwłaszcza opłat za korzystanie ze środowiska i kar pieniężnych za łamanie przepisów ekolo-

¹⁰ K. Giordano, *Planowanie zrównoważonego rozwoju gminy w praktyce*, Wyd. KUL, Lublin 2005.

gicznych. Nowym sposobem jest tworzenie warunków do doskonalenia zarządzania przedsiębiorstwem za pomocą nieobligatoryjnych systemów poprawy jakości ISO 9000 i ISO 14000, certyfikacji energetycznej, programów tak zwanej czystszej produkcji oraz wprowadzonego w 1995 roku unijnego systemu ekzarządzania i audytu EMAS. Ocenia się, że 80-90% dużych i średnich przedsiębiorstw przemysłowych w Polsce wdrożyło już normatywy ISO 9000 oraz 60-70% normatywy ISO 14 000. System EMAS został wprowadzony dopiero w kilku przedsiębiorstwach. Wszystkie te czynniki powodują, że elementy rozwoju zrównoważonego są uwzględniane w strategiach rozwoju przedsiębiorstw przemysłowych.

Na szczeblu mikroekonomicznym wyróżnia się także gospodarstwa domowe, które w dużym stopniu decydują o powstawaniu odpadów i ścieków komunalnych oraz wpływają na korzystanie z zasobów naturalnych. Ważna jest więc świadomość ekologiczna, styl życia i modele konsumpcji (ekonomika konsumpcji zaliczana jest do dyscyplin mezoekonomicznych) oraz wzorce etyczne grup społecznych i całego społeczeństwa. O znaczeniu gospodarstw domowych w nakładach na ochronę środowiska świadczy ich udział w łącznych wydatkach inwestycyjnych i kosztach bieżących w tej dziedzinie w wysokości aż 55%. W 2005 roku gospodarstwa domowe wydały na ochronę środowiska 16,8 mld zł (w tym 5,3 mld zł na usługi oczyszczania ścieków i wywozu odpadów oraz 11,5 mld zł na zakup i montaż urządzeń i produktów), to jest 1,7% PKB, gdy tymczasem wydatki inwestycyjne przedsiębiorstw i gmin wyniosły 6 mld zł, a ich koszty bieżące w tym zakresie 7,5 mld zł, czyli razem 13,5 mld zł i 1% PKB. Mniej korzystnie GUS ocenia opinię społeczną na temat możliwości wdrażania rozwoju trwałego i zrównoważonego, gdyż w 2004 roku 43% respondentów uznało, że Polskę stać na równoczesną rozbudowę przemysłu i ponoszenie nakładów na ochronę środowiska, natomiast 23% opowiedziało się za priorytetem dla przemysłu oraz 20% za priorytetem dla ochrony środowiska.¹¹

4.

Wybrane problemy wdrażania rozwoju zrównoważonego w krajach Unii Europejskiej

Zasady rozwoju zrównoważonego są podnoszone w wielu międzynarodowych umowach i innych aktach prawnych oraz w działaniach Komisji Rozwoju Zrównoważonego ONZ, ale bez specjalnego definiowania – i nie w sensie normatywnym – lecz raczej jako cele do osiągnięcia w kategoriach politycznych, zwłaszcza w ramach walki z ubóstwem oraz postulatów zmian wzorców konsumpcji.

W Unii Europejskiej od lat funkcjonują tak zwane programy działań na rzecz ochrony środowiska. Szósty Program na lata 2001-2010 jest oparty na strategii rozwoju zrównoważonego. Obejmuje on zadania o charakterze globalnym, jak

¹¹ *Ochrona środowiska*, GUS, Warszawa 2006, s. 395 oraz 402.

zapobieganie zmianom klimatycznym, ochrona bioróżnorodności, troska o zdrowie i jakość życia, ograniczanie odpadów. W 2001 roku Rada Europy przyjęła w Göteborgu *Strategię rozwoju zrównoważonego Unii Europejskiej* – jako uzupełnienie strategii lizbońskiej – a następnie rozwinęła ją w 2006 roku (ale bez uchwalenia oficjalnych dokumentów). Strategia ta ma zapewnić trwałą wzrost gospodarczy, wysoką jakość życia, sprawiedliwość wewnątrzpokoleniową i międzypokoleniową, spójność wszystkich rodzajów polityki gospodarczej (sektorowej), bezpieczeństwo ekologiczne, ład przestrzenny. Strategię europejską przedstawiono na „Szczycie Ziemi” w Johannesburgu w 2002 roku.¹²

W *Strategii rozwoju zrównoważonego UE* wskazuje się na konieczność integracji także na linii rozwój gospodarczy – spójność społeczna – ochrona środowiska naturalnego. Strategia przewiduje stopniowe odchodzenie od systemu subsydiowania rolnictwa (zwłaszcza farmerskiego, z wyłączeniem tak zwanych gospodarstw rodzinnych, „kulturowych”), rybołówstwa, górnictwa węglowego oraz transportu. Opowiada się za wdrożeniem tak zwanej zielonej (ekologicznej) reformy podatkowej, polegającej na zwiększeniu opodatkowania zanieczyszczeń oraz podniesieniu cen surowców i energii, jak również równoczesnym zmniejszeniu podatku dochodowego i kosztów pracy. Optymalny z tych punktów widzenia model produkcji i konsumpcji powinien być osiągnięty w ciągu 50 lat. Kompleksowa ocena realizacji tej strategii ma nastąpić najpóźniej w 2011 roku, nie licząc corocznych przeglądów na posiedzeniach Rady Europy i przeglądów Komisji Europejskiej, podejmowanych co 2 lata. Niestety, sprawy te są dotąd słabo znane w Polsce.

Unijna strategia rozwoju trwałego i zrównoważonego jest zbiorem wspólnie wypracowanych zaleceń, stanowiących podstawę działań koordynacyjnych, ale niemających jeszcze charakteru obligatoryjnego. Szczególnie widać to na przykładzie polityki transportowej, która nie radzi sobie z wdrażaniem omawianych zasad. Przewiduje się jednak rozszerzenie metody regulacyjnej i zastosowanie nowych przepisów w tej dziedzinie.

W Polsce koncepcja rozwoju zrównoważonego stanowi zasadę ustrojową – zapisaną w Konstytucji RP z 1997 roku – i jest dobrze powiązana z ideą społecznej gospodarki rynkowej. Również dokumenty *Polityka ekologiczna państwa* z 1992 i 2000 roku oraz ustawa – Prawo ochrony środowiska z 2001 roku nawiązują do tej koncepcji i wskazują sposoby jej realizacji. Swoją wymowę ma również uchwała Sejmu RP z 10 stycznia 1995 roku w sprawie polityki zrównoważonego rozwoju (M.P. nr 4, poz. 47). Ponadto Rządowe Centrum Studiów Strategicznych razem z Ministerstwem Środowiska opracowało strategię *Polska 2025. Długookresowa strategia trwałego i zrównoważonego rozwoju*, a jej konkretyzacja znalazła się w *Programie wykonawczym do II Polityki ekologicznej państwa na lata 2002-2010*. Omawiana koncepcja jest dobrze osadzona w aktach prawnych oraz w programach polityki ekologicznej.

¹² S. Kozłowski, *Nowa strategia rozwoju zrównoważonego Unii Europejskiej*, „Problemy Ekologii” 2007 nr 1.

Praktyka w tej materii pozostawia jednak wiele do życzenia. Rządowa Komisja Zrównoważonego Rozwoju – mimo reaktywacji w 2003 roku – nie działa, natomiast Państwowa Rada Ochrony Środowiska zajmuje się typowymi i wąskimi sprawami ochrony środowiska i ochrony przyrody, z pominięciem kwestii rozwoju społeczno-gospodarczego. Rada ma niewielki wpływ na politykę Ministerstwa Środowiska i rządu. Również w *Narodowym Programie Rozwoju na lata 2007-2013* problemy rozwoju trwałego i zrównoważonego ustępują wąskiemu rozumieniu ochrony środowiska, utożsamianej głównie z oczyszczaniem (nienowoczesne podejście typu „końca rury”). Taka ocena NPR została sformułowana między innymi przez – skrytykowaną powyżej – Państwową Radę Ochrony Środowiska, a także przez Państwową Radę Ochrony Przyrody. Krytyczna ocena NPR odnosi się również do połączenia problematyki ekologicznej i infrastrukturalnej w Programie operacyjnym „Infrastruktura i środowisko” dla celów wykorzystania pomocy finansowej UE.¹³ W rezultacie takich ustaleń, z przewidywanych nakładów inwestycyjnych Programu w wysokości 38 mld euro, w tym 28 mld euro z unijnej pomocy, na transport przeznaczony się 71%, a na ochronę środowiska tylko 18% tych kwot. Opóźnia się również powołanie takich struktur organizacyjnych, jak Agencja Ochrony Środowiska, Krajowy Zarząd Gospodarki Wodą, Centrum „Natura 2000” (w związku z unijnym programem ochrony ptactwa i siedlisk), Centrum BAT (Centrum najlepszych dostępnych technologii), co już kilka lat temu postulował między innymi prof. Stefan Kozłowski, w oparciu o wzory i doświadczenia innych krajów. Ponadto krytycznie ocenia się pracę Ministerstwa Środowiska (nawet nie licząc oskarżeń ze strony organizacji ekologicznych z powodu jego stanowiska w sprawie budowy estakady przez dolinę Rospudy na Podlasiu i innych inwestycji infrastrukturalnych). Dobrze funkcjonujący Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz Eko-fundusz znalazły się w obliczu mało zrozumiałych zmian zaprojektowanych w 2007 roku przez rząd utworzony pod egidą Prawa i Sprawiedliwości. Można mieć nadzieję, że rosnące napięcia i kontrowersje między ekipą rządową i opozycją doprowadzą do przesilenia i sformułowania nowych celów i programów rozwoju społeczno-gospodarczego, w większym stopniu uwzględniających zasady rozwoju trwałego i zrównoważonego.

5.

Uwagi końcowe

Koncepcja rozwoju trwałego i zrównoważonego zakłada zaspokojenie potrzeb współczesnych pokoleń bez uszczerbku dla możliwości zaspokajania analogicznych potrzeb przyszłych generacji. Teoretycznie rzecz biorąc, pełna realizacja tej koncepcji oznacza zapewnienie tak zwanej mocnej trwałości, czyli zachowanie dla przyszłych pokoleń całości zasobów naturalnych i innych zasobów gospodarczych. Jest to oczywiście trudne, chociażby z uwagi na występowanie

¹³ E. Gařcia, *Regres w traktowaniu przyrody*, „Aura” 2007 nr 1.

kapitału przyrodniczego także w postaci zasobów wyczerpywalnych i nieodnawialnych. Dlatego wyróżnia się również tak zwaną słabą trwałość, zakładającą jedynie utrzymanie całkowitej sumy zasobów, z uwzględnieniem substytucji – zwłaszcza zastępowanie kapitału przyrodniczego przez różne rodzaje kapitału ludzkiego (na przykład wiedza, wytwory techniki). Kwestie te są trudno wymierne i dyskusyjne, co sprawia kłopoty ze zdefiniowaniem rozwoju trwałego i zrównoważonego. Nie stanowi to jednak wielkiej przeszkody w formułowaniu jego celów w kategoriach politycznych – w trosce o poprawę jakości życia i walkę z ubóstwem w wymiarze globalnym.

Doktryna prawa Unii Europejskiej dość intensywnie podejmuje kwestie rozwoju trwałego i zrównoważonego w tak zwanym prawie pierwotnym – szczególnie w Traktacie o Unii Europejskiej z dnia 7 lutego 1992 roku – ale w zasadzie nie definiuje tej kategorii. Wpływa to korzystnie na rozbudowę prawa wtórne – w tak zwanych dyrektywach i programach działań – a także na orzecznictwo, choć to ostatnie na tle problematyki ochrony środowiska niewiele mówi o rozwoju trwałym i zrównoważonym.

Hasło ekorozwoju, przekształcone następnie w koncepcję rozwoju trwałego i zrównoważonego – w dokumentach oficjalnych noszącego częściej nazwę rozwoju zrównoważonego – przyczyniło się do ekologizacji programów rozwoju społeczno-gospodarczego zapewne w większym stopniu niż „klasyczne” postulaty ochrony przyrody i ochrony środowiska naturalnego (przyrodniczego). Konieczność wdrażania rozwoju zrównoważonego wynika przede wszystkim z przesłanek gospodarczych (ekonomicznych), gdyż w przeciwnym razie byt materialny na Ziemi może napotkać barierę ekologiczną na skutek wyczerpywania się zasobów naturalnych oraz rosnącego zanieczyszczenia i degradacji środowiska. To dość oczywiste zadanie nie zawsze spotyka się ze zrozumieniem społecznym, zwłaszcza w przypadku zaleceń przestrzegania wymagań planowania i zagospodarowania przestrzennego, finansowania inwestycji ochronnych. Dlatego zarówno w wyjaśnianiu celów, jak również wdrażaniu zasad rozwoju zrównoważonego coraz większą uwagę zwraca się na aspekty i czynniki o charakterze społecznym, w tym etycznym i moralnym.

Mimo pewnego spadku nakładów inwestycyjnych na ochronę środowiska w Polsce po 2000 roku (nawet w wielkościach globalnych i relacji do PKB), z niewielką poprawą od 2004 roku, to jednak obserwuje się pewne korzystne zmiany w strukturze łącznych wydatków w tej dziedzinie. Mianowicie w tych wydatkach wzrasta udział gospodarstw domowych, a w strukturze wydatków przedsiębiorstw przeważają wydatki bieżące. Otóż stosunkowo nie tak dawno nakłady inwestycyjne przedsiębiorstw i gmin dominowały nad kosztami utrzymania instalacji oraz służb ochrony środowiska, natomiast już od kilku lat relacje te uległy zmianie na korzyść kosztów bieżących – jako rezultat nasylenia gospodarki urządzeniami ochronnymi. Jest to także wynik decentralizacji systemu zarządzania ochroną środowiska.

Koncepcja rozwoju trwałego i zrównoważonego, w istocie swej makroekonomiczna, w procesach wdrażania znajduje swój wyraz w różnych programach praktycznych w odniesieniu do gmin i przedsiębiorstw, a więc na szczeblu me-

zoekonomicznym i mikroekonomicznym. Ważną rolę odgrywają tu między innymi unijne dyrektywy – i polskie przepisy – w sprawie oceny ekologicznych skutków niektórych publicznych i prywatnych przedsięwzięć, a następnie ujednoczenia zasad i kryteriów oceny wpływu projektowanych inwestycji na środowisko naturalne, w sprawie badań oddziaływania programów gospodarczych i planowania przestrzennego na środowisko (nowość w porównaniu z dotychczasowym uwzględnianiem kwestii ekologicznych w tych programach) oraz w sprawie dobrowolnego uczestnictwa przedsiębiorstw w przeglądach ekologicznych (w eko-auditingu). Ponadto Unia Europejska inicjuje kompleksowe programy zagospodarowania odpadów (recycling) oraz wzrostu udziału odnawialnych źródeł energii w bilansach paliwowo-energetycznych (z około 5 do 20%), co jest szczególnym przejawem realizowania zasad rozwoju „samopodtrzymywanego” i trwałego.