

Katarzyna Kokoszka

Uniwersytet Rolniczy im. Hugona Kollątaja w Krakowie

INSTRUMENTARIUM ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU – WYTYCZNE POLITYKI KRAJOWEJ

INSTRUMENTS OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT – NATIONAL POLICY DIRECTIONS

Słowa kluczowe: zrównoważony rozwój, instrumenty zrównoważonego rozwoju

Key words: sustainable development, instruments of sustainable development, rural areas

Abstrakt. Podjęto próbę przedstawienia kluczowych narzędzi realizacji zrównoważonego rozwoju na poziomie krajowym. W szczególności rozważane są aspekty hierarchicznego układu instrumentarium krajowej, regionalnej i lokalnej polityki, która realizując wytyczne zrównoważonego rozwoju powinna odzwierciedlać ład ekonomiczny, społeczny i ekologiczny.

Wstęp

W myśl Agendy 21, wzywającej społeczność międzynarodową do wspierania wszelkich działań służących wprowadzeniu w życie trwałego rozwoju i stanowiącej zbiór skonkretyzowanych rekomendacji dla krajów członkowskich ONZ, w prowadzeniu polityki gospodarczej powinno się uwzględnić jednocześnie programy działań na rzecz realizacji zrównoważonego rozwoju na szczeblu globalnym, krajowym, regionalnym i lokalnym, które uzupełniając swoje kompetencje i obszary działań, sprzyjają zwiększeniu ich efektywności.

Zrównoważony rozwój w skali krajowej

Rozpatrywanie problemów zrównoważonego rozwoju na szczeblu krajowym jest uzasadnione z dwóch ważnych powodów – ze względu na funkcje państwa, jego polityki i instytucji w kreowaniu ładu krajowego wewnętrznego oraz mając na uwadze zobowiązania danego kraju na arenie międzynarodowej. Już zasady ogólnych praw i obowiązków Konferencji Narodów Zjednoczonych „Środowisko i Rozwój” konstytuują obowiązki i prawa poszczególnych krajów [Konferencja Narodów... 1993]:

- zasada nr 2 nadaje krajom prawo do korzystania za swoich zasobów naturalnych stosownie do prowadzonej przez nie polityki rozwoju, jednocześnie gwarantując, że ta działalność nie naruszy środowiska naturalnego innych państw;
- zasada nr 7 zwraca szczególną uwagę na współpracę ogólnosiwiatową z uwzględnieniem odpowiedzialności krajów rozwiniętych i wykorzystaniu przez nie dostępnych technologii, środków finansowych w dążeniu do osiągnięcia zrównoważonego rozwoju;
- zasada nr 8 i 9 kładą szczególny nacisk na funkcje kontrolne i sterujące państwa w zakresie: redukcji nie zrównoważonych systemów produkcji lub konsumpcji oraz polityki demograficznej;¹ wymiany naukowej i technologicznej wiedzy oraz przez usprawnienie procesu rozwoju, przystosowania, rozprzestrzenienia i transferu technologii, włączając w to nowe technologie i innowacje;
- zasada nr 10 podkreśla znaczenie poziomu narodowego w dostępie do informacji dotyczącej środowiska, w której posiadaniu jest władza publiczna; obejmuje to informacje dotyczące substancji niebezpiecznych i działalności, jak również możliwości udziału w procesie podejmowania decyzji; w myśl tej zasady, kraje powinny ułatwić dostęp do środków prawnych i administracyjnych, włączając w to środki kompensujące i zaradcze;
- zasady nr 12, 13 i 14 traktują o wewnętrznej kondycji poszczególnych krajów (system ekonomiczny, polityka handlowa, prawo ochrony środowiska), które warunkują efektywność mechanizmów współpracy międzynarodowej;

¹ Dotychczas ten aspekt był podnoszony odnośnie problemów demograficznych w krajach trzeciego świata, aczkolwiek należałoby się zastanowić czy kwestia niekorzystnych relacji w układzie demograficznym krajów rozwiniętych (ujemny przyrost naturalny) nie prowadzi do niezrównoważenia systemu gospodarka – społeczeństwo.

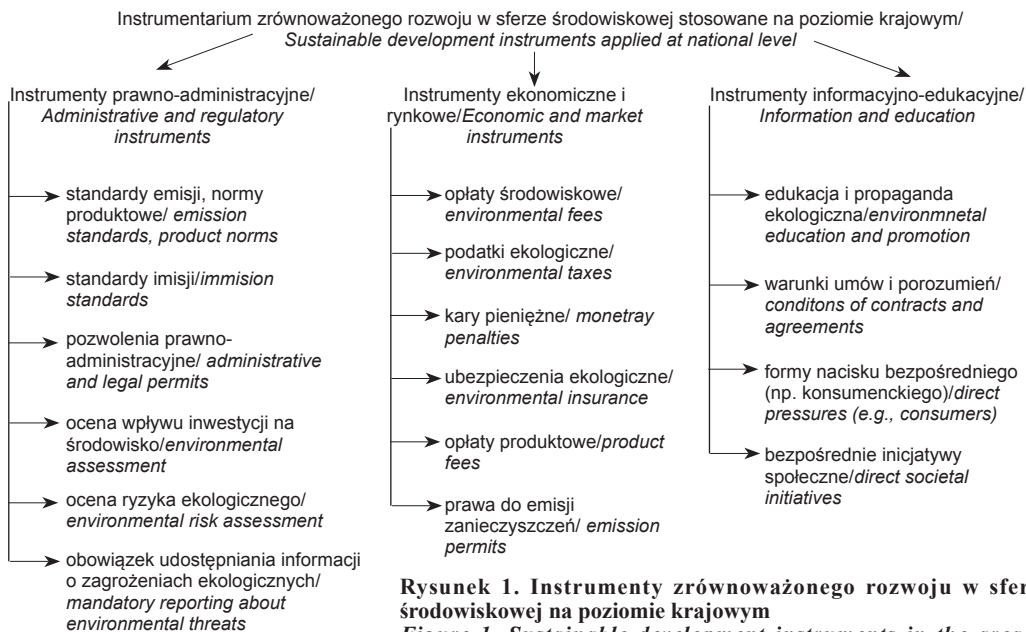
- zasada nr 16 kładzie nacisk na promocję wewnątrzpaństwowego pokrycia kosztów naprawy środowiska oraz użycie instrumentów ekonomicznych, które nie mają naruszeń międzynarodowego handlu i procesu inwestowania².

Jak wskazują niektórzy autorzy [Kozłowski 2001], realizacja powyższych zasad nakłada obowiązek przygotowania przez poszczególne kraje narodowych polityk i strategii. Efektem wprowadzenia strategii powinno być stworzenie odpowiednich procedur krajowych, których celem ma być połączenie zagadnień środowiska i rozwoju w procesie decyzyjnym. Za niezbędne uważa się usprawnienie polityki decyzyjnej i poprawę zarządzania środowiskiem, tak by w skali kraju kształtować mechanizmy pobudzające efektywny ekonomicznie rozwój społeczno-gospodarczy kraju, uwzględniając w tym procesie zróżnicowanie przestrzennych warunków i zasobów. Należy również pamiętać o wymogu poprawy standardu cywilizacyjnego społeczeństwa osiąganego wraz z rozwojem gospodarczym. Ponadto, zwraca się uwagę na wkomponowanie w procesy rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego ochronę i racjonalne kształtowanie środowiska przyrodniczego wynikające z urzeczywistnienia filozofii ekorozwoju oraz ochronę dziedzictwa kulturowego, przez włączenie przestrzeni historycznej w przekształcenia przestrzennego zagospodarowania kraju [Kołodziejski 1997].

Aby możliwa stała się realizacja powyższych postulatów, konieczne jest wykorzystanie pełnego, leżącego w gestii kraju instrumentarium, którego sprawność wyraźnie warunkuje dynamikę procesu realizacji zrównoważonego rozwoju.

Według raportu Brundtland [Nasza wspólna... 1992], kluczowego dokumentu programowego zrównoważonego rozwoju, chodzi o stworzenie w skali kraju takiego systemu politycznego, który nie tylko zapewnia efektywny udział obywateli w podejmowaniu decyzji, lecz również o wygenerowanie systemu gospodarczego i systemu społecznego, który dostarcza rozwiązań napięć wynikających z nieharmonijnego wzrostu oraz systemu produkcyjnego, który przestrzega obowiązku zachowania ekologicznych podstaw rozwoju.

Holistyczne ujęcie problemów w koncepcji zrównoważonego rozwoju wymaga zbudowania szerokiego, międzysektorowego partnerstwa w działaniach na rzecz realizacji polityki makroekonomicznej w skali kraju, w poszukiwaniu najlepszych rozwiązań sprzyjających takiemu modelowi rozwoju. W gestii państwa leży zbudowanie instrumentów prawnych i ekonomicznych, struktur instytucjonalnych i finansowych, które stwarzają dobre przesłanki osiągania celów średnio- i długookresowych i służą zbudowaniu pełnego programu rozwoju kraju na zrównoważonej ścieżce.



Rysunek 1. Instrumenty zrównoważonego rozwoju w sferze środowiskowej na poziomie krajowym
Figure 1. Sustainable development instruments in the area of environment at the national level

Zródło/Source: opracowanie własne na podstawie Fiedor 2004, Borys 1998

² Protekcjonizm państwowy może być przyczyną znacznego zakłócenia zrównoważenia gospodarki w skali globalnej, zwłaszcza gdy weźmiemy pod uwagę dysparytet rozwoju i możliwości poszczególnych krajów w „promowaniu” własnych gospodarek.

Zrównoważony rozwój w skali regionalnej

Zrównoważony rozwój społeczno-gospodarczy w celu wyrównania szans dostępu do środowiska poszczególnych społeczeństw i ich obywateli, tak obecnego, jak i przyszłych pokoleń, wymaga integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych w znakomitej większości na szczeblu regionalnym. Jak wskazuje Kachniarz [1998], podejście regionalne jest determinowane dwoma podstawowymi przyczynami – środowiskową i efektywnościową. Oczywiście integralność środowiska przyrodniczego, którego części składowe są często podzielone pomiędzy różnego typu jednostki administracyjne może zostać naruszona. Rozcięcie jednolitych geosystemów, których układ decyduje o współzależności procesów przyrodniczych w obrębie całego regionu, musi zostać zrekompensovane jednolitą i kompleksową polityką środowiskowo-gospodarczo-przestrzenną. Zaniechanie tego niesie wiele negatywnych skutków, których zwalczanie wymaga interwencji ponadlokalnej. Wiele problemów związanych, np. z tworzeniem systemu terenów chronionych, gospodarką wodną, kompleksową gospodarką odpadami, ograniczeniem zanieczyszczeń wód i powietrza, wykracza daleko poza kompetencję i możliwości pojedynczych jednostek administracyjnych. Efektywne ekonomicznie, społecznie, ekologicznie czy przestrzennie rozwiązania zależą od współpracy między mniejszymi jednostkami administracyjnymi i ich specyfika wymaga rozwiązywania w dużo większej skali.

Proces zmierzający do wdrożenia w regionie koncepcji zrównoważonego rozwoju oznacza w praktyce konieczność budowania:

- współpracy partnerskiej na rzecz ekorozwoju, która oznacza konieczność tworzenia w regionie między-sektorowego lobby na rzecz ekorozwoju tworzącego podstawy partnerstwa dla środowiska, w którym czynny udział biorą władze regionalne, przedstawiciele biznesu, organizacje pozarządowe czy regionalni liderzy; uspołecznienie procesu budowy regionalnego programu ekorozwoju oznacza bezpośrednie uczestnictwo w podejmowaniu kluczowych decyzji odnoszących się do przyszłości regionu;
- systemu informacji o zasobach regionu rozumianych niezwykle szeroko, w szczególności: środowisku przyrodniczym (geologia i zasoby przyrodnicze, systemy obszarów chronionych), środowisku kulturalnym (tożsamość regionalna, zachowanie zabytkowych układów urbanistycznych i ruralistycznych), rozwoju społecznym (zagadnienia demograficzne, charakterystyka rynku pracy, struktura obsługi mieszkańców, zagadnienia bezpieczeństwa), rozwoju gospodarczym (struktura sektorowa, branżowa i własnościowa gospodarki, kondycja poszczególnych sektorów i ocena ich konkurencyjności, zasoby kapitałowe), systemach zarządzania (system funkcjonowania władz samorządowych i państwowych, relacje między nimi panujące, stan zaspokojenia potrzeb ludności);
- regionalnego programu ekorozwoju obejmującego politykę ekologiczną określającą zasady wprowadzania ładu ekologicznego w regionie, regionalną strategię ekorozwoju zawierającą zasady, cele i zadania ładu gospodarczego i społecznego w regionie z zachowaniem równowagi przyrodniczej i przy poszanowaniu istniejących zasobów oraz studium zagospodarowania przestrzennego, integrującego priorytety ekologiczne, społeczne i gospodarcze z ładem przestrzennym;
- analizy efektów realizacji programu ekorozwoju przeprowadzonej przez „filtr” społecznych oczekiwań pojedynczych osób, organizacji, struktur społecznych, podmiotów gospodarczych – tych wszystkich, których bezpośrednio dotyczy realizacja programu i bez których udziału nie da się go w pełni zrealizować.

Uwzględnienie powyższych składników w tworzeniu polityki ekologicznej, koncepcji oraz planów rozwoju przestrzennego pozwala na stworzenie nowoczesnego, otwartego na zmiany programu wszechstronnego regionalnego rozwoju, niosącego ze sobą liczne profity, nie tylko w postaci efektywności ekonomicznej i ekologicznej podejmowanych w danym obszarze przedsięwzięć, lecz również uzyskania koordynacji działań pomiędzy samorządami lub wzrostu realnego oddziaływania na administrację rządową. Warto zwrócić również uwagę na hipotetyczne ogniska konfliktów pomiędzy przedstawicielami poszczególnych jednostek administracyjnych w obrębie jednego regionu, jak i również na zbyt ogólnikowe, ramowe jedynie potraktowanie problemów bez doprowadzenia ich do skali konkretnych rozwiązań. W istocie jest to realizacja wypadkowej dwóch rodzajów polityk rozwoju – interregionalnej, regionalnej polityki państwa, tworzącej podstawowe reguły, w tym kryteria delimitacji i podstawy instrumentarium polityki w regionie oraz intraregionalnej, która polega na określeniu drogi realizacji ekorozwoju w regionie [Borys 2001].

Prawdziwym wyzwaniem regionalnego rozwoju zrównoważonego jest kreowanie ładu ekologicznego w wyniku opracowania i realizacji regionalnej polityki ekologicznej umożliwiającej racjonalne korzystanie z zasobów przyrody oraz kształtowanie środowiska naturalnego zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju, a także stworzenie takiego porządku społecznego i infrastrukturalnego, który umożliwi pozyskiwanie i łączenie środków finansowych w celu realizacji zadań z zakresu użyteczności publicznej, wspieranie działań na rzecz podnoszenia poziomu wykształcenia ludności, wspieranie rozwoju kultury i ochrona dziedzictwa kulturalnego. Problemem o kapitalnym znaczeniu pozostaje kształtowanie odpowiedniej polityki gospodarczej w skali regionu, przez którą rozumie się m.in. kreowanie rynku pracy, wspieranie rozwoju

nauki i współpracy między sferą nauki i gospodarki, popieranie postępu technologicznego oraz innowacji. Zważywszy na fakt, że cechą tak rozumianego rozwoju regionalnego jest jego wielowymiarowość i różnorodność procesów związanych z rozwojem gospodarczym, technologicznym, społecznym, kulturalnym i ekologicznym, czynnikami porządkującymi i stymulującymi ten rozwój są [Madej 1999]:

- wewnętrzne zasoby naturalne,
- zasoby ludzkie i produkcyjne,
- infrastruktura techniczna, ekonomiczna i społeczna,
- walory kulturowe i tradycja gospodarcza danego obszaru,
- poziom organizacji i zarządzania.

Wpisują się one w dualny charakter rozwoju regionalnego – endogeniczny i egzogeniczny. Wyznacza on zarówno zdolność regionu do wdrażania zmian na podstawie wewnętrznych doświadczeń i możliwości, jak i jego reaktywność na czynniki zewnętrzne – krajowe i międzynarodowe. Wydaje się, że odpowiednią ilustracją dla tego typu zjawisk (egzogonicznych) mogących mieć zasadniczy wpływ na kondycję regionu jest zjawisko globalizacji, tłumaczone jako przenikalność wszelkiego rodzaju granic oraz unifikacja szeroko rozumianych wzorców postępowania i działań w sferach gospodarczych, społecznych, a nawet kulturowych.

Zrównoważony rozwój w skali lokalnej

Lokalizm może być definiowany jako taki proces lub forma działania, kierunek działań mający na celu osiągnięcie, nadanie specyfiki określonemu terytorium. Daleki od konserwatyizmu lub nacjonalizmu może być aktywizatorem i czynnikiem mobilizującym dla lokalnych kulturowych, ekonomicznych, politycznych aspektów działalności, tworzyć konkretną przestrzeń z którą silnie identyfikują się jej mieszkańcy.

Roli i zadań władz i społeczności lokalnych w tworzeniu i realizacji polityki środowiskowej dotyczy rozdz. 28 Agendy 21. Podkreślono w nim pożądaną sposob działania władz – kreatywność, samodzielność, przejmowanie inicjatywy a nie bierne czekanie na wytyczne. To właśnie władze lokalne tworzą, prowadzą i utrzymują infrastrukturę gospodarczą i społeczną, realizują zadania związane z gospodarowaniem przestrzenią, tworzą własną i uczestniczą w realizacji krajowej i regionalnej polityki środowiskowej. Powinny także odgrywać ważną rolę w procesach edukacyjnych i kształtowaniu świadomości ekologicznej wśród społeczności lokalnych, przez promowanie idei zrównoważonego rozwoju.

Ekorozwój lokalny to praktyczne przełożenie idei zrównoważonego rozwoju na reguły, według których powinny funkcjonować i rozwijać się społeczności lokalne, dla których teren jest zawsze jakąś wartością – emocjonalną, kulturową, tradycyjną, ekonomiczną, a członkowie czują się związani tym wspólnym stosunkiem do obszaru, na którym żyją. To stawia w centrum rozważań budowę partnerstwa na rzecz ekorozwoju, które jest decydującym narzędziem w procesie wdrażania jego idei. Oprócz tego elementu, lokalny zrównoważony rozwój zależy od zbudowania systemu informacji o zasobach lokalnych, lokalnego programu ekorozwoju oraz społecznego monitoringu realizacji programu ekorozwoju mających służyć osiągnięciu dużej aktywności gospodarczej, zapewnieniu wysokiego poziomu warunków bytowych oraz wielokierunkowemu rozwojowi różnych dziedzin aktywności społeczności lokalnych przy uwzględnieniu i poszanowaniu środowiska naturalnego.

Wpisanie udziału obywateli i grup społecznych w kształtowanie modelu zrównoważonego rozwoju odnosi się do procesu rozbudzania świadomości i wrażliwości ekologicznej oraz kształtowania nowej etyki zachowań wobec środowiska. Faktem bezspornym jest zapewnienie czynnego udziału obywateli i organizacji społecznych w zróżnicowanych formach społecznej kontroli w zakresie ochrony środowiska, powszechnego prawa do wysuwania roszczeń o zaniechaniu lub ograniczeniu działań przeciwko środowisku oraz powszechnego prawa do informacji o stanie środowiska i stanie jego zasobów.

Wydaje się, że podejmowanie decyzji jak najbliższych bezpośrednich beneficjentów procesu rozwoju daje szansę uporania się z podstawowymi problemami dotyczącymi [Krukowska-Szopa 1998]:

- środowiska – zanieczyszczenie wód, powietrza i gleb, nieprzestrzeganie norm ochrony środowiska w działalności gospodarczej, degradacja lokalnych ekosystemów, postępująca degradacja krajobrazu, zagrożenie zdrowotne;
- społeczeństwa – mała aktywność społeczna i pasywność, wysoka stopa bezrobocia, pogarszanie się stanu zdrowia, słaby dostęp do informacji, pogłębianie się niekorzystnych procesów demograficznych, niski poziom kultury życia i estetyki otoczenia³;
- gospodarki – monofunkcyjność, trudność w eliminacji stereotypów myślowych dotyczących rozwoju gospodarczego, mały wzrost ilości podmiotów gospodarczych, zdekapitalizowane budynki i budowle;
- zarządzania – brak nowoczesnego zarządzania, niskie dochody, dezaktualizacja planów przestrzennych, duże znaczenie układów nieformalnych.

³ Hasła problemowe tej grupy mogą mieć szczególnie duży zasięg w przypadku terenów związanych z gospodarką wiejską i stanowić poważną barierę ich dalszego rozwoju.

Wnioski

1. Agenda 21 zaleca budowanie kompleksowych programów ekorozwoju na poziomie kontynentów, krajów, regionów, gmin oraz miejscowości. Ich celem jest stworzenie warunków dla wszechstronnego rozwoju oraz harmonijnego współistnienia człowieka i przyrody. Kompleksowe powiązanie struktur przyrodniczych ze strukturami osadnictwa i gospodarki manifestowane jest w każdej skali – również w skali lokalnej. Wyodrębnienie i eksponowanie indywidualnych cech danego terytorium i znalezienie jego specyficznych uwarunkowań i kierunków rozwoju zależy od uspołecznienia tego procesu (włączenia mieszkańców), zgromadzenia informacji o zasobach oraz od wprowadzenia zasad ekorozwoju w zagospodarowanie przestrzenne.
2. O ile na poziomie krajowym wyznaczane są kierunki rozwoju w kategoriach ekologiczno-przestrzennych, społecznych, ekonomicznych i polityczno-instytucjonalnych, o tyle realizacja, konkretyzacja zasad zrównoważonego rozwoju występuje na poziomie lokalnym.
3. Można wyobrazić sobie zatem sytuację, w której państwo wywiązuje się z realizacji polityki zrównoważonego rozwoju na poziomie programowym, brak jednak jej przełożenia na poziomie lokalnym (choćby przez brak zrozumienia i zaangażowania społeczności lokalnej lub niedostrzeganie korzyści z realizacji).
4. Analizując przedstawione instrumentarium można stwierdzić wyraźny podział kompetencji w ramach implementacji zasad zrównoważonego rozwoju – w gestii poziomu krajowego leży przede wszystkim aspekt ekonomiczny i zapewnienie odpowiednich warunków do realizacji aspektów środowiskowego i społecznego.
5. Jednocześnie warto podkreślić, że polityka zrównoważonego rozwoju na poziomie lokalnym pozwala spojrzeć długofalowo na dany obszar wnosząc elementy ciągłości i trwałości w poczynania władz lokalnych, niezależnie od zmieniających się układów politycznych.

Literatura

- Borys T.** 1998: Jak budować program ekorozwoju – informacje ogólne. Agenda 21, T. I. Projekt Sieci Demokratycznej (DemNet). Warszawa-Jelenia Góra, 38 i dalsze.
- Borys T.** 2001: Planowanie ekorozwoju na poziomie regionalnym i lokalnym. [W:] *Ekonomia i Środowisko*, 2(19), 77 i dalsze.
- Fiedor B.** 2004: Podstawy ekonomii środowiska i zasobów naturalnych. Wyd. C. H. Beck, Warszawa, 293 i dalsze.
- Kachniarz M.** 1998: Jak budować program ekorozwoju w regionie. Projekt Sieci demokratycznej (DemNet): Academy for Educational Development, Jelenia Góra, 13.
- Kołodziejski J.** 1997: Strategia równoważenia rozwoju podstawą koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju. *Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju*, 176, Warszawa, 46-48.
- Konferencja Narodów Zjednoczonych.** 1993: Dokumenty Końcowe. Środowisko i Rozwój. Instytut Ochrony Środowiska, Warszawa.
- Kozłowski S.** 2001: Ekorozwój – wyzwanie XXI wieku. PWN, Warszawa, 89.
- Krukowska-Szopa I., Ruszlewicz A.** 1998: Jak budować program ekorozwoju w gminie wiejskiej. Projekt Sieci Demokratycznej DemNet. Jelenia Góra-Legnica, 8.
- Madej T.** 1999: Regionalne funkcje rozwoju – z uwzględnieniem regionu szczecińskiego. [W:] Problemy polityki gospodarczej i gospodarki regionalnej w Polsce w procesie integracji z Unią Europejską. Materiały konferencyjne Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin, 357.
- Nasza Wspólna Przyszłość. 1992: Raport Światowej Komisji do spraw Środowiska i Rozwoju. PWE, Warszawa, 94-95.

Summary

The article presents key instruments of the implementation of sustainable development at the national level. In particular, the discussion considers the hierarchical system of the national, regional, and local policy instruments, which through the execution of sustainable development directives reflects the economic, social and ecological order.

Adres do korespondencji:

dr Katarzyna Kokoszka
 Uniwersytet Rolniczy im. Hugona Kołłątaja w Krakowie
 Instytut Ekonomiczno-Społeczny
 Zakład Ekonomii i Polityki Gospodarczej
 al. Mickiewicza 21, 31-120 Kraków
 tel. (12) 662 43 52
 e-mail: k.kokoszka@ur.krakow.pl