

Aneta Tylman

Zrównoważony rozwój globalny w rozwoju państw i jednostek samorządu terytorialnego - stare problemy i nowe perspektywy

Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H, Oeconomia 46/3, 31-38

2012

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Katedra Finansów Publicznych, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny,
Uniwersytet Łódzki

ANETA TYLMAN

*Zrównoważony rozwój globalny
w rozwoju państw i jednostek samorządu terytorialnego –
stare problemy i nowe perspektywy¹*

Global Sustainable Development In The Development Of States
And Local Government Authorities – Old Problems And New Perspectives

Słowa kluczowe: zrównoważony rozwój, ekorozwój państwa i samorządu terytorialnego

Key words: sustainable development, eko-development of states and lokal authorities

Wstęp

Celem niniejszego artykułu jest zasygnalizowanie nowych jakości, jakie powinny się pojawić w strategiach rozwoju oraz finansowania państw i jednostek samorządu terytorialnego w związku z przyjęciem zrównoważonego rozwoju jako kierunku dalszego rozwoju świata. Jednoznaczne wskazanie na zrównoważony rozwój jako kierunek dalszego rozwoju świata miało miejsce na Szczycie Ziemi w czerwcu 2012 roku w Rio de Janeiro. Przedstawienie nowych jakości w zakresie zrównoważonego rozwoju warto poprzedzić jednak przypomnieniem dotychczasowych problemów, jakie wiązały się z rozumieniem tej koncepcji.

Nowe jakości, które powinny pojawić się w finansowaniu rozwoju państw i jednostek samorządu terytorialnego wiążą się z wyraźnym wyodrębnieniem

¹ Praca finansowana ze środków na naukę w latach 2010-2012 jako projekt badawczy „System dochodów transferowych jednostek samorządu terytorialnego a możliwość zapewnienia zrównoważonego rozwoju regionalnego i lokalnego oraz zwiększenia poziomu absorpcji funduszy unijnych”.

na płaszczyźnie międzynarodowej obszarów objętych rozważaniami w zakresie zrównoważonego rozwoju oraz powiązaniem rozwoju zrównoważonego ze sprawiedliwością społeczną w wymiarze tak globalnym, jak i lokalnym.

Jakości, o których mowa wyznaczą nowe trendy w rozwoju. Będą kształtować świadomość społeczną, bezpośrednio nakazując traktować świat jako dobro wspólne, za które wszyscy ponosimy odpowiedzialność. Należy mieć nadzieję, że świadomość ta pozostanie niezależna od stanowiska politycznego. Jakości te będą determinować kształt strategii rozwoju państw i samorządów, wpływając tym samym w zasadniczym stopniu na ich wieloletnie plany (prognozy) finansowe i plany budżetowe.

1. Zrównoważony rozwój – dotychczasowe rozumienie i pojawiające się wątpliwości

Dyskusje nad zrównoważonym rozwojem toczą się na forum Organizacji Narodów Zjednoczonych od lat 80. XX wieku. Skonkretyzowany wyraz przybrały one po raz pierwszy w 1987 r. w Raporcie „Nasza wspólna przyszłość” opracowanym przez Światową Komisję Środowiska i Rozwoju ONZ, a następnie w 1992 r. w „Deklaracji w sprawie środowiska i rozwoju” przyjętej przez rząd podczas Konferencji ONZ „Środowisko i Rozwój” w Rio de Janeiro.

Obecne w dotychczasowych uregulowaniach prawnych prawa międzynarodowego definicje zrównoważonego rozwoju wywoływały wiele wątpliwości. Dotyczyły one nie do końca określonej, priorytetowej pozycji środowiska naturalnego względem rozwoju gospodarczego czy społecznego. Wiązały się z trudnym do zdefiniowania pojęciem podstawowych potrzeb społecznych. W niewystarczającym stopniu brały pod uwagę potrzeby współczesnego pokolenia. Dla przykładu w „Deklaracji w sprawie środowiska i rozwoju” z 1992 r. zrównoważony rozwój został zdefiniowany jako rozwój, który zaspokaja podstawowe potrzeby wszystkich ludzi oraz zachowuje, chroni i przywraca zdrowie i integralność ekosystemu Ziemi, bez zagrożenia możliwości zaspokojenia potrzeb przyszłych pokoleń i bez przekraczania długookresowych granic pojemności ekosystemu Ziemi.

Jeśli bliżej przyjrzymy się tej definicji, zauważymy, że zrównoważony rozwój to określony rozwój gospodarczy. To taki rozwój, który zaspokaja podstawowe potrzeby wszystkich ludzi, zachowuje, chroni i przywraca zdrowie i integralność ekosystemu Ziemi, nie zagraża możliwości zaspokojenia potrzeb przyszłych pokoleń, nie przekracza długookresowych granic pojemności ekosystemu Ziemi.

Podkreślić należy, iż pojęcie „podstawowych potrzeb” (ang. *basic needs*) zawierało samo w sobie sprzeczność wynikającą z konieczności wyznaczenia standardów życia społecznego, a więc wyznaczenia standardów życia jednostki we współczesnym świecie. Zakładając zaspokojenie podstawowych potrzeb, można

było bowiem przyjąć, iż wzrost gospodarczy sam w sobie nie powinien być nieskończony, a następować jedynie do momentu, gdy podstawowe potrzeby społeczeństw zostaną zaspokojone. Z drugiej jednak strony, samo pojęcie podstawowości mogło ewoluować w czasie, a standardy życia jednostki mogły być postrzegane jako coraz wyższe. Co więcej, poziom podstawowy potrzeb rozpatrywany z punktu widzenia danego społeczeństwa należałoby określić jako najlepszy możliwy do osiągnięcia przez to społeczeństwo. Byłby to poziom tym wyższy, im bogatsze byłoby dane społeczeństwo, a społeczeństwo tym bogatsze, im wyższy wzrost gospodarczy². Jak zatem coraz wyższy wzrost gospodarczy równoważyć z potrzebą ochrony środowiska naturalnego, tj. z zachowaniem, ochroną i przywracaniem zdrowia i integralności ekosystemu Ziemi oraz nieprzekraczaniem długookresowych granic pojemności ekosystemu Ziemi? Co więcej, rozwój gospodarczy zaspokajający podstawowe potrzeby wszystkich ludzi na Ziemi ma być rozwojem niezagrażającym możliwości zaspokojenia potrzeb przyszłych pokoleń. W jakim stopniu potrzeby przyszłych pokoleń miałyby zostać zaspokojone? W stopniu podstawowym? Wyższym?

Wątpliwości na gruncie prawa międzynarodowego przekładały się na płaszczyznę prawa krajowego. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dn. 2 kwietnia 1997 r., w artykule 5 stanowi: „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”³. Jak widać z przytoczonego przepisu konstytucyjnego, najważniejszy akt prawny w państwie odwoływał się do niezdefiniowanej na poziomie konstytucyjnym zasady zrównoważonego rozwoju w kluczowych dla państwa polskiego kwestiach niepodległości, wolności i praw człowieka, dziedzictwa narodowego i ochrony środowiska.

Z kolei ustawa Prawo ochrony środowiska z dnia 27 kwietnia 2001 r. w art. 3 pkt. 50 stanowi, że przez zrównoważony rozwój należy rozumieć taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego, jak i przyszłych pokoleń⁴. Powyższa regulacja wywołuje wątpliwości analogiczne do tych przytoczonych już w kon-

² A. Tylman, M. Ślebocka, T. Uryszek, *Priorytety w aktywności organów samorządowych w działaniach na rzecz zrównoważonego rozwoju*, I Śląska Ekonomiczna Konferencja Naukowa „Kierunki rozwoju gospodarczego – Polska 2020”, Katowice 17 listopada 2010 r. (w druku).

³ Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483.

⁴ Dz.U. z 2001 nr 62 poz. 627 z późn. zm.

tekście Deklaracji w Sprawie Środowiska i Rozwoju ONZ z 1992 r. Umieszczenie definicji w ustawie dotyczącej ochrony środowiska wskazuje, iż priorytetem w działaniach na rzecz zrównoważonego rozwoju powinny być działania na rzecz ochrony środowiska. Definicja zrównoważonego rozwoju wskazuje jednak na integrowanie działań politycznych, gospodarczych i społecznych. Ochrona środowiska stoi tu zatem na równi z działaniami gospodarczymi, politycznymi i społecznymi.

2. Wątpliwości praktyczne wokół zrównoważonego rozwoju – wyniki badań ankietowych prowadzonych w ramach projektu badawczego

Wątpliwości na gruncie prawa międzynarodowego i prawa krajowego przełożyły się na poważne wątpliwości praktyczne w zakresie rozumienia istoty zrównoważonego rozwoju na płaszczyźnie lokalnej.

Ankieta przeprowadzona w ramach projektu badawczego „System dochodów transferowych jednostek samorządu terytorialnego a możliwości zapewnienia zrównoważonego rozwoju regionalnego i lokalnego oraz zwiększania poziomu absorpcji funduszy unijnych”⁵ wśród 129 gmin województwa łódzkiego dowiodła zasadniczego braku powiązania zrównoważonego rozwoju z potrzebą ochrony środowiska naturalnego. Jedynie 17 gmin (co stanowiło 13,18% ogółu respondentów) związek ten dostrzeżało. Zdecydowana większość gmin przyjmowała rozumienie zrównoważonego rozwoju jako równoważenie czynnika gospodarczego, środowiskowego i społecznego (aż 43% ogółu respondentów).

Przedstawione wątpliwości, jak należy domniemywać, musiały skutkować brakiem działań w zakresie zarówno budowania strategii, jak i finansowania rozwoju, począwszy od najmniejszych jednostek podziału terytorialnego, w kierunku wystarczającej ochrony środowiska naturalnego. Wniosek jest oczywiście daleko idący i wymaga pogłębionych analiz na gruncie orzecznictwa wojewódzkiego sądu administracyjnego i decyzji administracyjnych zapadających w postępowaniach odwoławczych w sprawach z zakresu ochrony środowiska naturalnego.

3. Zrównoważony rozwój – nowe jakości i cele w finansowaniu rozwoju globalnego i lokalnego

Okres doświadczeń ostatnich dwudziestu lat pozwolił rozwiązać wiele wątpliwości wskazanych w poprzednim punkcie i wprowadził rozumienie zrównoważonego rozwoju na zupełnie nowe tory. To, co w istocie zyskało znaczenie

⁵ Projekt realizowany przez Uniwersytet Łódzki w latach 2010–2012 pod kierunkiem prof. zw. dr hab. Krystyny Piotrowskiej-Marczak.

w zakresie zrównoważonego rozwoju, to określenie priorytetu jednego z jego czynników (komponentów). Jako priorytetowy wskazano mianowicie czynnik ochrony środowiska naturalnego i jego zasobów. Zatem to przez ochronę środowiska postrzega się w istocie zarówno dalszy rozwój gospodarczy, jak i rozwój społeczny.

W związku z procesem przygotowań do Szczytu Ziemi w czerwcu 2012 r. w Rio de Janeiro nastąpiło wyodrębnienie obszarów objętych zakresem rozważań na płaszczyźnie zrównoważonego rozwoju. Obszary te poddano szerokiej dyskusji społeczności międzynarodowej. Do obszarów tych zaliczono:

- eliminację ubóstwa i dostęp do rynku pracy (właściwie opłacanej pracy) w powiązaniu z potrzebą ochrony środowiska naturalnego,
- powszechny dostęp do „czystej energii” oraz produkcję tej energii w sposób niewywołujący zmian klimatycznych,
- powszechny dostęp do wody, żywności oraz właściwego poziomu niezbędnych dla organizmu człowieka składników odżywczych,
- kształtowanie miast w sposób zapewniający odpowiednią jakość życia ich mieszkańcom,
- budowę lepszych systemów transportu pozwalających dostać się do miejsca docelowego bez wywoływania nadmiernych korków ulicznych oraz zanieczyszczenia środowiska,
- ochronę życia morskiego i oceanicznego, eliminację zagrożeń życia morskiego płynących z zanieczyszczenia oraz zmian klimatycznych,
- umiejętność radzenia sobie z klęskami żywiołowymi.⁶

Badania prowadzone we wskazanych obszarach w ramach ONZ, Banku Światowego, Międzynarodowego Funduszu Walutowego, jak również analiza dyskusji, jaka toczyła się na forum międzynarodowym przed czerwcowym Szczytem Ziemi, dają wyobrażenie o ogromnej skali zaprezentowanych powyżej problemów współczesnego świata, jak również o globalnym wymiarze tych problemów i potrzebie ich rozwiązań.

Dla przykładu dostęp do rynku dobrze opłacanej pracy wiązany jest z kreowaniem tzw. „zielonego zatrudnienia” (*green jobs*), tj. tworzeniem miejsc pracy we wszystkich sektorach zatrudnienia w powiązaniu z ochroną środowiska naturalnego. „Zielone zatrudnienie” oznacza zatrudnienie pomagające chronić i odnawiać ekosystemy i bioróżnorodność, redukować poziom konsumpcji energii, redukować poziom emisji gazów, minimalizować wszelkie formy zanieczyszczenia środowiska⁷.

⁶ UN, Rio+20 The future we want, <http://www.un.org/en/sustainablefuture/sustainability.shtml>, 19.01.2012.

⁷ International Labour Organisation, Green Jobs, <http://www.ilo.org/global/topics/green-jobs/lang-en/index.htm> 22.01.2012.

W zakresie dostępu do żywności i wody pitnej wskazuje się, że dostęp do nich ulega ograniczeniu w wyniku degradacji środowiska wywołanej w szczególności przez zmiany klimatyczne. Problem ten dotyczy przede wszystkim obszarów wiejskich krajów rozwijających się. Istnieje potrzeba opracowania nowego systemu rolnictwa, który pozwoliłby wyżywić do 2050 roku dodatkowe 2 miliardy ludzi na świecie, jednocześnie chroniąc środowisko naturalne. Sektor rolniczy, jak również – szerzej – sektor związany z produkcją żywności, odgrywa i odgrywać będzie zatem kluczową rolę w eliminacji ubóstwa i głodu na świecie.

Wyszczególnienie obszarów objętych zakresem rozważań na płaszczyźnie zrównoważonego rozwoju ma wielorakie znaczenie – to właśnie ono wyznacza zupełnie nowe jakości w zakresie zrównoważonego rozwoju.

Po pierwsze, podkreśla w sposób niekwestionowany priorytetowe znaczenie ochrony środowiska naturalnego (w tym człowieka).

Po drugie, wyszczególnienie powyższych obszarów jest jednoczesnym wskazaniem celów, do jakich osiągnięcia należy dążyć w ramach zrównoważonego rozwoju na gruncie społecznym, ekonomicznym i prawnym. Zrównoważony rozwój rozumieć należy zatem jako rozwój gospodarczy, w ramach którego następuje proces dążenia do osiągnięcia wskazanych wyżej celów.

Po trzecie, ma kluczowe znaczenie dla określenia zakresu priorytetów w finansowaniu dalszych badań społecznych, ekonomicznych, prawnych, badań specjalistycznych, jak również w kierunkach zmian regulacji prawnych.

Po czwarte, oznacza w perspektywie najbliższych lat rozpoczęcie procesu myślenia o sprawach lokalnych przez pryzmat spraw globalnych. Problematyka zmian klimatycznych, braku dostępu do wody pitnej, „zalesiania” planety, zagęszczenia urbanistycznego ma bowiem wymiar globalny, który przyjdzie rozwiązywać przez skoordynowaną na szczeblu międzynarodowym (światowym) politykę społeczną i ekonomiczną, począwszy od najniższych szczebli podziału terytorialnego. Podstawowe znaczenie będzie miało zatem otwarcie się państw i samorządów lokalnych na problemy światowe, zrozumienie tych problemów. Zasadnicze znaczenie zyska ekologiczna edukacja społeczna oraz zmiana postaw konsumpcyjnych, począwszy od najniższych szczebli podziału terytorialnego⁸.

W odniesieniu do roli sprawiedliwości społecznej w zrównoważonym rozwoju nowe spojrzenie zarówno na rozumienie, jak i realizację koncepcji zrównoważonego rozwoju zarysowało się w ostatnim raporcie dotyczącym rozwoju ludzkości (Human Development Report 2011). Raport podkreślił mianowicie konieczność równorzędnego rozpatrywania problematyki zrównoważonego rozwoju oraz problematyki równości i sprawiedliwości społecznej, w szczególności

⁸ *Ibid.*

w odniesieniu do państw z najniższym wskaźnikiem HDI (Human Development Index), kobiet i dzieci. Wskazano bardzo wyraźnie, że dalsza degradacja środowiska naturalnego ma wymiar globalny i zagraża państwom z najniższym wskaźnikiem HDI, z kolei dalsze ubożenie ludności tych państw oznacza pogłębienie się procesu degradacji środowiska naturalnego.

Wykazano, że wzrost dochodów (*de facto* niewystarczająco kontrolowany rozwój gospodarczy i społeczny) oznacza zasadniczo pogorszenie się warunków środowiskowych (wzrost emisji gazów, pogorszenie jakości wody i gleby, zmniejszenie pokrywy leśnej). Państwa z najwyższym bądź wysokim wskaźnikiem HDI charakteryzuje najwyższy poziom emisji gazów, w efekcie którego jakość życia pogarsza się na całym świecie, w pierwszej kolejności będąc widoczną w państwach o najniższym wskaźniku HDI.

W raporcie po raz pierwszy powiązano tak wyraźnie sprawy związane z ochroną środowiska z koniecznością eliminacji światowego ubóstwa. Nie chodzi tu jednak o zaspokojenie podstawowych potrzeb najbiedniejszych na Ziemi, o których mowa była w Deklaracji w sprawie środowiska i rozwoju z 1992 r., ale o zrównoważony rozwój mający na celu zwiększanie możliwości ludzkich wyborów (wyborów obecnego i przyszłych pokoleń) w zakresie miejsca i jakości prowadzonego życia. W raporcie zwrócono także uwagę, że potrzeby współczesnego pokolenia powinny być brane pod uwagę w stopniu nie mniejszym niż potrzeby przyszłych pokoleń⁹.

Zakończenie

Wyodrębnienie obszarów objętych zakresem rozważań na płaszczyźnie zrównoważonego rozwoju, jak również powiązanie tej problematyki z koncepcją sprawiedliwości społecznej rozumianej jako zwiększanie możliwości ludzkich wyborów uznać należy za przełom w międzynarodowych debatach. Przełom ten wymagał jednak doświadczeń aż dwudziestu lat. Gorąca atmosfera, jaka towarzyszyła spotkaniom przed czerwcowym Szczytem Ziemi, jest potwierdzeniem tego faktu. Globalne spojrzenie na potrzebę rozwiązań w zakresie ochrony środowiska jest koniecznością niebudzącą wątpliwości.

Polska jest państwem należącym do grupy państw o najwyższym wskaźniku HDI. Jest zatem uznawana za państwo w największym stopniu przyczyniające się do negatywnych zamian środowiskowych w wymiarze globalnym. Ze zrozumieniem tego faktu powinny być w nadchodzących latach budowane strategie dalszego rozwoju i finansowania państwowego i samorządowego oraz kształtowane zarówno dalsze postawy społeczne, jak i polityczne.

⁹ <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2011/>

Zważywszy na weto Polski, jakie miało miejsce w marcu br. na spotkaniu ministrów ochrony środowiska Unii Europejskiej w Brukseli w odniesieniu do unijnego planu przewidującego redukcję emisji dwutlenku węgla o 80 procent do 2050 r., uznać należy, iż Polska podejmuje niedostateczne działania prawne i finansowe mające na celu poprawę stanu środowiska naturalnego (w tym życia ludzi) i wpisanie się w światowy trend zapobieżenia problemom globalnym. Należy mieć nadzieję, że sytuacja ta w najbliższych latach ulegnie zasadniczej zmianie.

Bibliografia

- Human Development Report 2011*, <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2011>.
- International Labour Organisation, *Green Jobs*, <http://www.ilo.org/global/topics/green-jobs/lang-en/index.htm>, dostęp 22.01.2012.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483).
- Tylman A., Ślebocka M., Uryszek T., *Priorytety w aktywności organów samorządowych w działaniach na rzecz zrównoważonego rozwoju*, I Śląska Ekonomiczna Konferencja Naukowa „Kierunki rozwoju gospodarczego – Polska 2020”, Katowice 17 listopada 2010 r. (w druku).
- UN, *Rio +20. The future we want*, <http://www.un.org/en/sustainablefuture/sustainability.shtml>, dostęp 19.01.2012.
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska* (Dz.U. z 2001 nr 62 poz. 627 z późn. zm.).

Summary

Preparations for the Earth Summit in 2012 switched the discussion of sustainable development to a whole new direction. It identified the areas covered by the concept of sustainable development. A global perspective on the problems of the modern world has become a necessity. Solving of global problems will begin at the lowest levels of territorial division. It will be necessary to modify the social and political attitudes of Poland in the coming years.