

Krzysztof Zgud

Realizacja strategii zrównoważonego rozwoju UE i strategii krajowych

Problemy Rozwoju Miast 7/4, 7-22

2010

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.

REALIZACJA STRATEGII ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU UE I STRATEGII KRAJOWYCH

Abstrakt. Mimo że w dobie kryzysu gospodarczego do głosu dochodzą różne koncepcje, częściej niezgodne z realizowanymi dotychczas założeniami, idea rozwoju zrównoważonego i trwałego bynajmniej nie straciła na aktualności. Przeciwnie, kryzys unaoczniał, jak dalece rozwój rzeczywisty jest niezrównoważony i dał nowy impuls do rozważenia, rewizji dotychczasowych działań i nowych inicjatyw, mających sprostać aktualnym wyzwaniom. Artykuł omawia wyniki ostatniego przeglądu strategii trwałego rozwoju UE i związane z nią zamierzenia oraz przedstawia stan wdrażania tego rodzaju strategii krajowych. W trzeciej części, dotyczącej stanu realizacji strategii w Polsce, omówiono niektóre konsekwencje braku tego dokumentu i trudności, jakie mogą towarzyszyć przygotowaniom a następnie realizacji długoterminowej strategii rozwoju kraju.

Słowa kluczowe: strategia zrównoważonego i trwałego rozwoju UE i strategię krajowe, zarządzanie rozwojem zrównoważonym w Polsce.

Odnowiona strategia zrównoważonego i trwałego rozwoju UE

Przypomnijmy, że zrównoważony i trwały rozwój (ZR) jest głównym celem wszystkich dziedzin polityki Wspólnoty Europejskiej, określonym w Traktacie (art. 2). Zakłada ciągłą poprawę jakości życia obecnych i przyszłych pokoleń, a także służy zapewnieniu możliwości utrzymania pełnej różnorodności form życia na Ziemi. Idea zrównoważonego rozwoju opiera się na zasadach demokracji i państwa prawnego, jak również na poszanowaniu praw podstawowych, w tym wolności i równości szans dla wszystkich. Jego realizacja ma służyć wspieraniu dynamicznej gospodarki, pełnego zatrudnienia, wysokiego poziomu edukacji, ochrony zdrowia, spójności społecznej i terytorialnej, jak również ochronie środowiska w bezpiecznym i spokojnym świecie, z poszanowaniem różnorodności kulturowej.

Przyjęta przez Radę Europejską w czerwcu 2006 r. tzw. odnowiona strategia goeteborska¹ jest drugim obok strategii lizbońskiej najważniejszym dokumentem programowym rozwoju UE, ze względu na wzajemny wpływ celów obu strategii w programach operacyjnych na lata 2007-2013 realizowanych łącznie. Odnowiona strategia obejmuje wcześniej przyjęte cele i zadania określone w programach wspólnotowych, a także ujęte w niektórych dokumentach międzynarodowych², skupiając się na najpoważniejszych zagrożeniach dla rozwoju Europy, tzw. kierunkach niezrównoważonych, do których obok już istniejących zaliczono problemy związane ze starzeniem się społeczeństwa, ubóstwo i wyłączenie społeczne, globalizację oraz pomoc krajom rozwijającym się tzw. trzeciego

¹ Rada Unii Europejskiej, *Odnowiona strategia UE dotycząca trwałego rozwoju*, 10117/06, 2006.

² Np. *Milenijnych celach rozwoju* uchwalonych na konferencji w Nowym Jorku i ustaleniach z tzw. szczytów w Cardiff (1998), Barcelonie (2002), Brukseli (2003).

świata, gospodarką UE na płaszczyźnie międzynarodowej a także racjonalne gospodarowanie gruntami, propagowanie sprawnego zarządzania oraz finansowania rozwoju. Ponadto dodano dwie kwestie przekrojowe, czyli edukację i szkolenia oraz badania i rozwój. Odnowiona strategia jest całościowym ujęciem nowej wizji tzw. ładu zintegrowanego.


W postaci syntetycznej cele ogólne, zasady i kierunki priorytetowe przedstawia poniższa rycina.

ODNOWIONA STRATEGIA UE DOTYCZĄCA TRWAŁEGO ROZWOJU

CELE: ■ OCHRONA ŚRODOWISKA NATURALNEGO ■ SPRAWIEDLIWOŚĆ I SPÓJNOŚĆ SPOŁECZNA
■ DOBROBYT GOSPODARCZY ■ REALIZACJA ZOBOWIĄZAŃ W SKALI MIĘDZYNARODOWEJ

<p style="color: #00A68F; font-weight: bold;">ZASADY KSZTAŁTOWANIA POLITYKI :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Propagowanie i ochrona podstawowych praw • Solidarność wewnątrz- i międzypokoleniowa • Otwarte i demokratyczne społeczeństwo • Udział obywateli • Udział przedsiębiorstw i partnerów społecznych • Spójna polityka i ład administracyjno-regulacyjny • Integracja polityki • Korzystanie z najlepszej dostępnej wiedzy • Zasada ostrożności • Obciążenie kosztami sprawców zanieczyszczenia 	<p style="color: #00A68F; font-weight: bold;">Wyzwania (dziedziny niezrównoważone) i wymierne cele realizacyjne w obrębie tych dziedzin:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Zmiany klimatu i czysta energia • Zrównoważony transport • Zrównoważona konsumpcja i produkcja • Ochrona zasobów naturalnych i gospodarowanie nimi • Zdrowie publiczne • Integracja społeczna, demografia i migracja • Wyzwania w zakresie globalnego ubóstwa i trwałego rozwoju
--	---

Krzysztof Zgud - Ocena oddziaływania na środowisko – I. Podstawy OOS



Ryc. 1. Synteza odnowionej strategii zrównoważonego i trwałego rozwoju UE

Istotną częścią strategii jest zestaw podstawowych wskaźników zrównoważonego rozwoju (*sustainable development indicators*) odnoszących się do 10 głównych tematów i 31 składowych. Są to:

1. **Rozwój gospodarczy** (inwestycje, konkurencyjność i zatrudnienie).
2. **Ubóstwo i marginalizacja społeczna** (ubóstwo ekonomiczne, wsparcie pośrednictwa pracy, inne aspekty socjalnego wykluczenia).
3. **Starzenie się społeczeństwa** (ekwiwalentność emerytur, zmiany demograficzne i publiczne finansowania równoważenia).
4. **Zdrowie publiczne** (ochrona zdrowia i życia ludzi, bezpieczna żywność i jej jakość, zarządzanie produktami chemicznymi, zagrożenie zdrowia w warunkach środowiskowych).
5. **Zmiany klimatyczne i energia** (zmiany klimatu i czysta energia).
6. **Model produkcji i zmian konsumpcji** (ekoefektywność, wzorce konsumpcji i produkcji, rolnictwo i łączenie odpowiedzialności podmiotów).
7. **Zarządzanie zasobami naturalnymi** (bioróżnorodność, morskie ekosystemy, zasoby wody pitnej i użytkowanie ziemi).

8. **Transport** (rozwój, koszty oraz społeczne i środowiskowe wpływy transportu).
9. **Dobre rządzenie** (polityka spójności i publiczna partycypacja).
10. **Współpraca międzynarodowa** (globalizacja handlu, finansowanie i zarządzanie ZR).

Przegląd strategii goeteborskiej i jej główne problemy

Rok 2009 dla strategii zrównoważonego i trwałego rozwoju UE był czasem przeglądu dotychczasowych dokonań. Opublikowane w cyklu dwuletnim przez Eurostat wskaźniki postępu realizacji strategii ZR UE z okresu 2000-2008 poprzedził okresowy przegląd Komisji Europejskiej³, zobligowanej postanowieniem Rady i Parlamentu Europejskiego, oraz opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego (EKES). Sytuacja kryzysu ogólnosiwiatowego i przygotowania do nowego okresu programowania po 2013 r. były bodźcem do przygotowania analizy możliwości, rewizji dotychczasowych działań i nowych inicjatyw w szerszej skali. Istotnym uzupełnieniem były także propozycje Komisji Europejskiej do strategii lizbońskiej, wyrażone w odrębnym dokumencie Strategia UE 2020, który miał być na początku 2010 r. przedmiotem konsultacji z organami wspólnoty i krajami członkowskimi.

Z najnowszych zestawień Eurostatu wynika, że pomiędzy 2000 i 2008 r. PKB na mieszkańca UE wzrastał średnio o 1,8% rocznie. W czasie dobrej koniunktury gospodarczej od 2003 do 2007 r. był on znacznie wyższy, lecz z powodu kryzysu gospodarczego w 2008 r. zmalał do 0,4%, a według szacunków 2009 r. miał sięgnąć 4,2%. Na tle wzrostów krajowych między rokiem 2001 a 2006 wyraźnie zwiększył się jednak wskaźnik dyspersji regionalnej PKB, szczególnie widoczny u nowych członków UE. Proces zaobserwowano też w Polsce, gdzie zróżnicowanie to przekroczyło już wartość średniego wskaźnika dla UE.

W poniższym przeglądzie, skoncentrowanym głównie na dziedzinach uznanych za niezrównoważone, do niewątpliwych dokonań UE zaliczyć trzeba przede wszystkim zaangażowanie w propagowanie idei zrównoważonego rozwoju, które w wielu zakresach udało się wprowadzić do poszczególnych polityk. Najwyraźniej było to widoczne w polityce energetycznej oraz polityce przeciwdziałania zmianom klimatu. To rozszerzenie idei na programy polityczne było też możliwe dzięki upowszechnieniu instrumentów oceny potencjalnych skutków nowych przepisów prawa lub propozycji działań, w których obecnie w większym stopniu uwzględnia się wymagania zrównoważonego rozwoju.

Emisja gazów cieplarnianych z krajów UE-27, będąca jednym ze wskaźników postępu w walce ze zmianami klimatu po okresie zmniejszania jej przez kraje Europy Środkowej i Wschodniej od 2004 r., praktycznie utrzymuje się na stałym poziomie.

Energia odnawialna (OZE) w dalszym ciągu odgrywa jeszcze niewielką rolę w produkcji energii elektrycznej, jej udział nieznacznie podniósł się z 13,8% w 2000 r. do 15,6% w 2007 r., co stawia pod znakiem zapytania osiągnięcie celu 21% na rok 2010. Nieco lepiej przedstawia się wkład do krajowego zużycia energii brutto, lecz i on jest jeszcze daleki od celu wyznaczonego dla krajów UE na 2010 r. na poziomie 12%.

³ Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Uwzględnianie kwestii zrównoważonego rozwoju w polityce UE w różnych dziedzinach: Przegląd strategii Unii Europejskiej na rzecz zrównoważonego rozwoju – rok 2009* KOM(2009) 400, wersja ostateczna.

Oczekuje się, że wprowadzenie w najbliższych latach zamierzeń Białej księgi w sprawie adaptacji do zmian klimatu ogłoszonej w 2009 r. wydatnie przyczyni się do zmniejszania podatności krajów UE na spodziewane oddziaływania.

W zasadniczej kwestii przełamania zależności między degradacją środowiska naturalnego i korzystaniem z zasobów naturalnych a rozwojem gospodarczym osiągnięto pewien postęp w modelach produkcji. Widoczne są w nich oznaki pozytywne, w przeciwieństwie do konsumpcji, a zwłaszcza zużycia energii wykazującego niekorzystne trendy. Nadzieję na zmianę tych trendów dają plany zrównoważonej konsumpcji i produkcji oraz zrównoważonej polityki przemysłowej. Ma się ona przyczynić do poprawy ekologiczności produktów, a także stymulowania popytu na produkty i technologie produkcji bardziej zgodne z zasadami zrównoważonego rozwoju oraz innowacyjności, tym bardziej że trwają prace nad zmianą dyrektywy o ekoprojekcie oraz dyrektywy w sprawie etykiet efektywności energetycznej, a także zmiany rozporządzeń w sprawie oznakowania ekologicznego oraz wspólnotowego systemu ekozarządzania i audytu.

W transporcie nadal przeważa drogowy transport towarowy, przewożący już ponad 75% ogółu ładunków lądowych, silnie powiązany z rozwojem gospodarczym wciąż rośnie on szybciej niż wskaźniki PKB. Przy ogólnie niekorzystnych relacjach w tej dziedzinie wzrasta jednak wykorzystanie biopaliw w transporcie i choć jest ono jeszcze niskie, stanowiło już w 2007 r. 2,6% ogółu zużycia paliw transportowych w UE-27.

Rośnie uzależnienie krajów UE-27 od importu energii, który w latach 90. XX w. utrzymywał się na poziomie ok. 45%. Od 2000 r. poziom uzależnienia energetycznego wzrósł do około 55% w 2008 r. przy nieznacznym tylko zwiększeniu zapotrzebowania energetycznego UE. W zużyciu energii następuje ogólne odejście od paliw stałych w kierunku gazu ziemnego oraz w pewnym stopniu odnawialnych źródeł energii.

W dziedzinie ochrony zasobów naturalnych nastąpiło zmniejszenie presji na wody i powietrze, lecz osiągnięcie dobrego stanu jakości wód do 2015 r. według celu dyrektywy wodnej jest problematyczne, jeśli zasadniczo nie poprawią się wskaźniki jakości substancji priorytetowych ustalonych w dyrektywie 2008/1005/WE. Utrzymują się niekorzystne tendencje w stanie różnorodności biologicznej, z czego wynika, że cel powstrzymania spadku różnorodności biologicznej zakładany na 2010 r. jest nierealny. Opóźnienia występują też we wdrażaniu zasad gospodarowania wynikających z dyrektywy ptasiej i siedliskowej oraz sieci obszaru Natura 2000. Szacuje się, że na skutek utraty funkcji europejskich ekosystemów rybołówstwa spadek poziomu dobrobytu może sięgnąć 7% PKB.

W zdrowiu publicznym obok zarysowujących się trwałych wskaźników wzrostu lat życia, spadku śmiertelności z powodu chorób przewlekłych i samobójstw, jednocześnie wzrasta stopień narażenia ludności na zanieczyszczenia powietrza i produkcja substancji toksycznych, zwiększa się poziom zagrożeń wywołanych stylem życia. Szans na ograniczenie niekorzystnych tendencji upatruje się we wdrażaniu unijnej strategii ochrony zdrowia, nowych regulacji w stosowaniu pestycydów, zezwoleń na dodatki paszowe, mające podnieść standardy pokarmowe zwierząt, oraz w popularyzacji takich kwestii, jak poprawa jakości powietrza w pomieszczeniach, walka z używaniem tytoniu i zapobieganie urazom.

Jednocześnie w dyrektywie w sprawie odpadów postawione zostały cele na 2020 r.: uzyskanie 50% recyklingu z odpadów domowych i 70% z budowlanych i rozbiórkowych.

W zagadnieniach społecznych, demografii i migracji, w ostatnich latach zmniejszyły się wskaźniki liczby gospodarstw domowych dotkniętych bezrobociem, nierówności w dochodach oraz bezrobocia długotrwałego. Cel zakładający do 2010 r. zwiększenie poziomu zatrudnienia osób starszych przynajmniej w 50% zostanie prawdopodobnie osiągnięty, natomiast przesunięcie wieku przechodzenia na emeryturę do 65 roku życia w krajach UE wydaje się obecnie mało prawdopodobne.

Niepokojąco niski udział wydatków na badania i rozwój równy w krajach UE zaledwie 1,83% PKB wskazuje, że jego podniesienie do planowanych 3% PKB w 2010 r. staje się zupełnie nierealne. Budzi też obawy realizacja zamierzeń w dziedzinie walki z globalnym ubóstwem, polegających m.in. na zobowiązaniu UE do udzielania krajom rozwijającym się określonych środków, ze względu na niewypełnianie przez kraje członkowskie deklarowanego poziomu wsparcia przewidzianego na 2010 r.

Przeglądy Komisji Europejskiej i Komitetu Ekonomiczno-Społecznego objęły również instrumenty finansowe i ekonomiczne. Pierwszy podkreślał raczej dokonania Strategii ZR UE, natomiast w opinii Komitetu, zaniepokojonego brakiem osiągnięć, postawione zostało wprost pytanie, czy rezultaty oznaczają stan kryzysu założeń strategii.

Zdaniem Komitetu⁴, obecne słabości mają swoje przyczyny m.in. w systemie organizacyjnym i zarządzaniu strategią w łonie UE, w braku odpowiedniego personelu, budżetu oraz mechanizmów, za pomocą których można kontrolować jej realizację. Pod tym względem wnioski Komitetu dotyczące sprawniejszego zarządzania są zbieżne z propozycjami Komisji Europejskiej, przewidującymi ustanowienie dla tej strategii podobnego cyklu zarządzania jak dla strategii lizbońskiej, obejmującego sprawozdania roczne, analizy porównawcze (*benchmarking*) i otwartą metodę koordynacji, tak aby można było lepiej porównywać państwa członkowskie. Podobnie należałoby poprawić monitorowanie strategii ZR UE, wzorując się na doświadczeniach uzyskanych w odniesieniu do strategii lizbońskiej: Komitet wnioskuje o ustanowienie mechanizmu podsumowywania przez Komisję krajowych postępów opartego na uzgodnionych wskaźnikach, a następnie sporządzenie zaleceń dla poszczególnych krajów w kluczowych sprawach wymagających uwagi. Jeśli zapowiedzi te zostaną zaakceptowane, to można oczekiwać daleko idących zmian w funkcjonowaniu zarówno strategii SDS UE, jak i krajowych strategii w państwach członkowskich, z czym niewątpliwie wiązać się będzie większe wydatkowanie środków bieżących na ich obsługę.

Jedną z ważniejszych konkluzji obu opinii było uznanie „potrzeby lepszego wzajemnego dostosowania strategii lizbońskiej i strategii goeteborskiej”. Komitet postuluje m.in., by opracowując nową strategię lizbońską lub strategię do 2020 r., wskazać, w jaki sposób działania proponowane w tej strategii będą wspierać długoterminowe przejście do bardziej zrównoważonego modelu rozwoju. Chodzi tu zapewne o wyeliminowanie

⁴ Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny NAT/440, *Dalsze perspektywy strategii zrównoważonego rozwoju*, Bruksela, 5 listopada 2009 r. *Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie dalszych perspektyw strategii zrównoważonego rozwoju*
http://www.eesc.europa.eu/documents/opinions/avis_en.asp?type=en ces1706-2009_ac_pl.doc

niedociągnięć organizacyjnych związanych z poprzednimi Strategicznymi wytycznymi Wspólnoty na lata 2007-2013, zbyt słabo akcentującymi zagadnienia zrównoważonego rozwoju, które dopiero w rozporządzeniach wykonawczych o funduszach strukturalnych znalazły należne miejsce. „Przyszła perspektywa finansowa, fundusze strukturalne, WPR, a także programy ramowe w zakresie B+R oraz wszystkie główne strategie i programy na szczeblu europejskim powinny również wykazać, w jaki sposób przyczyniają się do realizacji celów strategii zrównoważonego rozwoju”⁵. Konsekwencją tego postulatu może być zmiana metodyczna instrumentów oceniających te dokumenty, włączająca w szerszym stopniu ten aspekt do analiz.

Wśród zapowiadanych korekt strategii i realizacji celów w świetle postępów realizacji przewiduje się rozszerzenie zakresu strategii o takie kwestie, jak bezpieczeństwo energetyczne, adaptacja do zmian klimatycznych, bezpieczeństwo żywności, użytkowanie gruntów, stabilność finansów publicznych i wymiar zewnętrzny SD. Ma to wzmocnić związki między wzrostem gospodarczym i strategią SDS UE, intensyfikując „zielony rozwój”, lecz z drugiej strony nadmierna liczba priorytetów może osłabić działania, na co zwracają uwagę eksperci. Wydaje się, że przesądzone są pewne zmiany w zintensyfikowaniu niektórych celów długofalowych SDS w związku z niezadowalającą ich realizacją. Szczególnie istotne dla wielu nowych krajów Unii będzie wyzwanie do szybkiego procesu przechodzenia do gospodarki niskoemisyjnej i niskonakładowej, opartej na technologiach efektywnych pod względem energetycznym i wykorzystaniu zasobów, zrównoważony system transportu oraz przechodzenie do modeli konsumpcji zgodnych z założeniami zrównoważonego rozwoju. Mają temu również sprzyjać przewidywane przesunięcia w strategii lizbońskiej. W ochronie zasobów naturalnych szczególnego znaczenia nabiera ochrona różnorodności biologicznej, wód i powietrza ze względu na utrzymującą się degradację ekosystemów i pogarszanie jakości życia, w tym czystości powietrza w wielkich miastach. Zintensyfikowane mają być działania na rzecz włączenia społecznego grup znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji, spowodowanej skutkami kryzysu ekonomicznego. Wreszcie ostatnią z zapowiadanych zmian będzie wzmocnienie międzynarodowych działań na rzecz zrównoważonego rozwoju oraz zwiększenie wysiłków w zakresie zwalczania ubóstwa na świecie.

Dla przyszłej realizacji strategii ZR UE niezmiernie ważny będzie sposób realizacji strategii lizbońskiej, zmodyfikowanej w odpowiedzi na kryzys gospodarczy i finansowy, włączający do niej łagodzenie i adaptacje do zmian klimatu. Zapowiedź nowego podejścia Komisja Europejska zaprezentowała w listopadzie 2009 r. w dokumencie konsultacyjnym „Strategia Unii Europejskiej 2020”⁶. Zwraca uwagę diagnoza tego dokumentu, w dużym stopniu odwołująca się do tych uwarunkowań, które stanowią główne wątki tematyczne strategii goeteborskiej: oszczędność energii, zasoby naturalne, sytuacja demograficzna Europy.

⁵ Ibidem.

⁶ Patrz też: Komunikat Komisji EUROPA 2020 *Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, KOM(2010) 2020, wersja ostateczna, Bruksela, marzec 2010.

Wśród trzech priorytetów strategii lizbońskiej wymienia się: oparcie gospodarki na wiedzy i wynikające stąd wymagania, większe włączenie społeczeństwa w procesy oraz konkurencyjną, spójną i bardziej przyjazną dla środowiska gospodarkę.

Wydaje się, że nastąpi przewartościowanie strategii ze wzrostu ilościowego na wzrost bardziej „zielony”, z czym związana jest jej większa ekologizacja. Ta zmiana ma odbywać się z wykorzystaniem następujących instrumentów i środków:

- zwiększenia efektywności wykorzystania zasobów poprzez przesunięcia gospodarki na ukierunkowane regulacje, handel uprawnieniami do emisji, reformy podatkowe, dotacje, subwencje, inwestycje publiczne i polityki publiczne,
- utworzenia nowych gałęzi przemysłu i restrukturyzacji przemysłu poprzez zwiększenie nacisku na zrównoważony rozwój, innowacje i umiejętności człowieka, konkurencyjne na rynkach światowych,
- rozwoju inteligentnego⁷ transportu i zmodernizowanie energii dla infrastruktury transportowej.

Zwrócenie strategii lizbońskiej w stronę rozwiązań właściwych dla trwałego zrównoważonego rozwoju nie jest wyjątkiem. Zrównoważony rozwój ma bowiem zasadnicze znaczenie dla systemów finansowych i gospodarki jako całości i może być wykorzystany w przeciwdziałaniu kryzysowi gospodarczemu. Opracowane pod koniec 2008 r. programy ogólnoświatowe *Globalny zielony nowy ład* i *Inicjatywa zielonej gospodarki*, inicjowane przez UNEP, skierowane są do rządów krajów jako pomoc w wyjściu z obecnego kryzysu finansowego, pod warunkiem że realizowane będą cele zgodne z zasadami rozwoju trwałego i zrównoważonego i przyczyniające się do:

- ożywienia światowej gospodarki, tworzenia miejsc pracy i ochrony najsłabszych grup,
- zmniejszenia uzależnienia od węgla, ograniczenia niedoborów wody,
- realizacji Milenijnego celu rozwoju dotyczącego likwidacji skrajnego ubóstwa na świecie, a przedsięwzięcia będą podejmowane w dziedzinie, w której mogą być uzyskane największe korzyści w postaci:
 - czystej energii i czystych technologii, w tym recyklingu,
 - rozwoju źródeł energii odnawialnej na obszarach wiejskich,
 - zrównoważonego, rolnictwa w tym rolnictwa ekologicznego,
 - infrastruktury ekosystemów,
 - zmniejszenia emisji zanieczyszczeń z wylesień i degradacji lasów,
 - zrównoważonych miast, łącznie z planowaniem transportu i zielonych budynków.

Podobne inicjatywy rozwinęła OECD w tzw. zielonej deklaracji⁸, a niektóre kraje podjęły indywidualne programy krajowe: m.in. Irlandia – *Budowanie inteligentnej gospodarki*, Wielka Brytania – *Dobrobyt bez wzrostu*, Austria – *Wzrost gospodarczy w okresie transformacji*. Komisja Europejska, popierając te inicjatywy, zwraca uwagę, aby przy indywidualnie podejmowanych programach restrukturyzacyjnych spełniane były warunki zgodności z celami trwałego rozwoju w perspektywie długoterminowej.

⁷ Przez inteligentny transport lub inteligentną gospodarkę rozumie się jakościowy postęp technologiczny lub zmiany instytucjonalne.

⁸ OECD: *Deklaracja w sprawie zielonego wzrostu*, http://www.oecd.org/document/63/0,3343,en_2649_201185_43164671_1_1_1_1,00.html

Jedną z ważniejszych kwestii związanych z rozwojem zrównoważonym i trwałym, sygnalizowaną zresztą w omawianych tu przeglądach okresowych, lecz wykraczającą poza ich ramy, jest zapewnienie zgodności wskaźników monitorowania procesów rozwoju i ich pomiaru w związku ze stwierdzeniem, że „postęp i dobrobyt obywateli powinno się mierzyć inaczej niż dotąd”⁹. Jest to obecnie przedmiotem ogólnospółnotowej dyskusji nie tylko o opracowaniu w szerszym zakresie wskaźników, ale także „wartości, które chciałyby propagować UE”, co pozwoliłoby na dostarczenie bardziej wiarygodnego zasobu wiedzy, umożliwiające prowadzenie głębszej debaty publicznej i lepsze kształtowanie polityki. Komisja już poczyniła starania, aby przedstawić począwszy od 2010 r. tabelę wyników zrównoważonego rozwoju (*European Sustainable Development Scoreboard*) oraz *indeks obciążenia środowiska*, który ma lepiej odzwierciedlać zanieczyszczenia i inne szkody wyrządzone w środowisku, istotne dla prowadzenia polityk ochrony środowiska, dotyczących szczególnie:

- zmian klimatu i zużycia energii,
- przyrody i różnorodności biologicznej,
- zanieczyszczenia powietrza i wpływu na zdrowie,
- zużycia i zanieczyszczenia wody,
- wytwarzania odpadów i wykorzystania zasobów.

Zapowiadane są nowe wskaźniki m.in. progów zrównoważenia ekologicznego charakteryzującego punkty krytyczne zagrożeń zasobów i poziomy alarmowe zanieczyszczeń, a także rozszerzenie rachunków narodowych na kwestie środowiskowe i społeczne oraz zintegrowanej rachunkowości środowiskowo-gospodarczej, która jednak wymaga jeszcze dalszych badań.

Z tego krótkiego przeglądu strategii ZR UE i kwestii poruszonych w nim przez Komisję Europejską i EKES wynika ostatecznie, że przy wielu słabościach wewnętrznych i realizacji postawionych celów, niezaprzeczalnym walorem jest jej długoterminowość i stabilne podstawy założeń, które mogą być odniesieniem w działaniach krótkookresowych i w dalszej perspektywie. Założenia te mogą odgrywać ważną rolę także we wspieraniu działań ratowania całej gospodarki i systemów finansowych, co mają dopiero pokazać wdrażane inicjatywy ogólnospółnotowe i niektórych krajów członkowskich Wspólnoty.

Strategie krajowe państw członkowskich

UE przywiązuje dużą wagę do rozwoju narodowych strategii zrównoważonego rozwoju, widząc w nich główny instrument wdrażania postanowień Wspólnoty. Dzięki polityce spójności UE możliwa jest realizacja wielu przedsięwzięć objętych krajowymi i regionalnymi strategiami rozwoju w programach operacyjnych na lata 2007-2013.

Na poziomie programów w odnowionej strategii ZR UE znalazły się zalecenia dotyczące wdrażania i realizacji strategii krajowych, m.in.:

- ukończenia ich opracowania do czerwca 2007 r.,

⁹ Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego *Wyjść poza PKB: pomiar postępu w zmieniającym się świecie* / * COM/2009/0433 końcowy*
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0433:FIN:PL:HTML>

- przeprowadzania okresowych przeglądów realizacji strategii UE i państw członkowskich, wykorzystujących przyjęte w nich i monitorowane wskaźniki trwałego rozwoju,
- zasad prowadzenia na zasadach dobrowolności wzajemnych ocen strategii krajów lub na poziomie niższym od krajowego, wymagających udziału przedstawicieli władz i zainteresowanych podmiotów z innych państw członkowskich, w tym przedstawicieli krajowych komitetów ds. trwałego rozwoju oraz obserwatorów międzynarodowych,
- obowiązku informowania Komisji Europejskiej przez kraje członkowskie o stopniu zaawansowania strategii krajowych według ustalonego harmonogramu.

W celu ułatwienia wymiany dobrych wzorców i doświadczeń między państwami członkowskimi została uruchomiona Europejska Sieć Zrównoważonego Rozwoju (ang. ESDN), która ma być jednocześnie platformą stałej dyskusji i prezentacji dobrych praktyk. Sieć ta ma być pomocą przede wszystkim dla administracji publicznej i innych specjalistów, zajmujących się zrównoważonym rozwojem w poszczególnych krajach członkowskich UE¹⁰.

Na jej stronach publikowane są m.in. przeglądy kwartalne prowadzone we współpracy z innymi organizacjami, oceny i informacje o stopniu realizacji poszczególnych strategii krajowych a także wytyczne dotyczące ich opracowania.

Tabela 1. Podstawowe cechy i zasady sporządzania krajowych strategii ZR

Cechy, zasady	Opis
(1) Wspólna wizja i cele strategiczne	Strategia ZR powinna określać wizję długotrwałego zrównoważonego rozwoju Strategiczne cele powinny odpowiadać zasadzie SMART: S – właściwe (najlepiej opisane przez cele ilościowe); M – wymierne (oparte na wskaźnikach ZR); A – w osi problemu (ani zbyt łatwe, ani zbyt trudne); R – realistyczne (możliwe do osiągnięcia przy danych zasobach i okolicznościach politycznych); T – związane (wskazujące datę rozpoczęcia i uzyskania celów).
(2) Wysoki poziom zaangażowania	Strategie ZR powinny być wspomagane na wysokich szczeblach politycznego zaangażowania przez rząd i inne wpływowe instytucje.
(3) Integracja pozioma	Integracja gospodarcza wraz z zagadnieniami społecznymi i ochrony środowiska na etapie: – przygotowania dokumentu strategii (np. przez podkreślanie związków i równowagi między trzema wymiarami ZR); – zarządzania strategią (np. przez ustanowienie międzyministerialnych organów, które są odpowiedzialne za jego realizację).
(4) Integracja pionowa	Strategia ZR powinna być zgodna z priorytetami działań na innych szczeblach (UE, kraju, regionu, lokalnym) i realizowana w sposób zintegrowany i skoordynowany.
(5) Uczestnictwo	Różne grupy zainteresowanych stron powinny być zaangażowane w opracowywanie i wdrażanie strategii. Uczestnictwo może polegać na udziale w stałych radach ZR, ad hoc tworzonego dialogu, informacji (Internet), działaniach konsultacyjnych itp.
(6) Wdrożenie mechanizmów i budowanie potencjału	Cele strategii powinny być skoncentrowane wokół działań i mechanizmów realizacji (budżetowanie, roczne lub dwuletnie prace, plany działania), w których polityczna odpowiedzialność jest jasno określona. Należy zapewnić odpowiednie instytucjonalne i/lub osobowe możliwości budowania zdolności działania, które są niezbędne do osiągnięcia tych celów.
(7) Monitorowanie, oceny i odnowienie strategii	Skuteczność strategii w osiąganiu jej celów należy monitorować w sposób ciągły z zestawem wskaźników ZR (głównie ilościowo) oraz oceniać w regularnych odstępach czasu (głównie jakościowo). Monitorowanie i ocena wyników (raporty) powinny mieć charakter ciągły i prowadzić do cyklicznego odnawiania strategii ZR z zachowaniem reguły stałego uczenia się.

Źródło: ESDN (<http://www.sd-network.eu>)

¹⁰ Podobnym stowarzyszeniem, lecz zrzeszającym krajowe rady zrównoważonego rozwoju jest Komitet Doradczy na rzecz Środowiska i Zrównoważonego Rozwoju (ang. EEAC), (www.eeac-net.org).

To tu pojawiło się pojęcie strategiczne zarządzanie publiczne, określające pewne cechy i zasady, jakie powinny obowiązywać przy sporządzaniu i realizacji strategii na szczeblu krajowym lub regionalnym (tab. 1). Różne usytuowanie strategii w istniejących systemach organizacyjno-prawnych poszczególnych krajów stwarza bowiem trudności w wypełnianiu głównej, koordynacyjnej roli dokumentu strategii.

Z informacji uzyskanych na stronach ESDN wynika, że prawie wszystkie państwa członkowskie UE posiadają strategie krajowe ZR i je realizują. Wiele krajów przeprowadziło zmiany w latach 2006-2008 (np. Dania, Irlandia, Malta, Norwegia, Portugalia, Rumunia, Hiszpania, Szwajcaria, Włochy, Litwa, Bułgaria), lub w 2009-2010 (np. Austria, Czechy, Francja, Łotwa, Luksemburg). Nowe strategie krajowe planowane są w Finlandii i Słowenii¹¹.

Krajowe strategie zachowują pełną autonomię w wyborze celów i sposobu ich wdrażania, wynikających z różnych warunków gospodarczych, społecznych i środowiskowych poszczególnych krajów, co uwidacznia m.in. struktura głównych celów w kilku państwach przedstawiona w tab. 2.

Tabela 2. Główne cele wybranych strategii krajowych

Szwecja (2006) – 8 celów	Węgry (2007) – 10 celów	Czechy (2004) – 6 celów
<ul style="list-style-type: none"> – Budowanie trwałych społeczności – Promocja dobrego zdrowia – Wyzwania demograficzne (społeczne) – Wspieranie zrównoważonego wzrostu – Udział w realizacji strategii – Przywództwo i odpowiedzialność – Koordynacja i międzysektorowa współpraca – Środki realizacji 	<ul style="list-style-type: none"> – Zrównoważone wykorzystanie środowiska – Zrównoważone wykorzystanie energii – Zrównoważona mobilność, struktura przestrzenna – Dostępność zrównoważonych procesów gospodarczych – Zrównoważone społeczeństwo i procesy demograficzne – Ochrona zdrowia i zdrowy styl życia – Wzmocnienie spójności społecznej i zatrudnienia – Środki ochrony walorów przyrodniczych i zrównoważonego wykorzystania zasobów naturalnych – Ochrona działalności przed zagrożeniami klimatu i przygotowanie do zmian klimatycznych – Zrównoważona gospodarka wodna 	<ul style="list-style-type: none"> – Wzmocnienie konkurencyjności gospodarki – Ochrona przyrody, środowiska, zasobów naturalnych i krajobrazu, limity środowiskowe – Wzmacnianie spójności społecznej i stabilności – Badania i rozwój, edukacja – Europejski i międzynarodowy kontekst – Dobre zarządzanie

Źródło: ESDN

Jednakże związki merytoryczne między strategiami krajowymi a strategią goeteborską UE są wyraźne, o czym świadczą m.in. przeprowadzone przez grupę UNECE/OECD/Eurostat w 2007 r. badania nad krajowymi wskaźnikami rozwoju zrównoważonego i trwałego. W co najmniej połowie krajów objętych tym badaniem¹² najczęściej wykorzystywanych było 27 rodzajów wskaźników, odpowiadających zagadnieniom monitorowanym również przez Eurostat dla potrzeb strategii goeteborskiej¹³:

- emisje gazów cieplarnianych,
- poziom wykształcenia,
- PKB per capita,
- zbieranie i unieszkodliwianie odpadów,

¹¹ *National Sustainable Development Strategies in Europe: Status quo and Recent Developments*, ESDN Quarterly Report September 2010. (<http://www.sd-network.eu>)

¹² Badania objęły 22 kraje europejskie.

¹³ *Measuring Sustainable Development* Report of the Joint UNECE/OECD/Eurostat Working Group on Statistics for Sustainable Development, New York–Geneva, 2008.

- różnorodność biologiczna,
- oczekiwana długość życia,
- poziom i ryzyko ubóstwa,
- intensywność użytkowania ziemi,
- ogólne zadłużenia netto rządu,
- powierzchnie rolnictwa ekologicznego,
- umiERALNOŚĆ z powodu wybranych chorób,
- wskaźniki zatrudnienia,
- połowy ryb w bezpiecznych granicach biologicznych,
- transport towarowy według rodzajów środków przewozowych,
- intensywność użytkowania wód,
- bezrobocie,
- udział energii ze źródeł odnawialnych,
- zanieczyszczenie powietrza,
- jakość wody,
- badania struktury wydatków,
- powierzchnie gruntów chronionych,
- zużycie energii,
- emisje prekursorów ozonu,
- stosowanie nawozów i pestycydów,
- transport pasażerski według rodzajów środków,
- powierzchnie leśne i ich wykorzystanie,
- poziom krajowej pomocy w programach wsparcia.

Zwykle przeciętne zbiory krajowe liczą od kilkudziesięciu do blisko 200 wskaźników ZR. Postępy w realizacji krajowych strategii są monitorowane przez systemy statystyki krajowej i wspólnotowej¹⁴, a ponadto niektóre kraje publikują osobne wydawnictwa, sprawozdania o realizacji, stanowiące istotny element przekazu informacji w komunikacji ze społeczeństwem. Obecnie brak jest jednak syntetycznych i bardziej uniwersalnych miar poziomu rozwoju zrównoważonego, umożliwiających porównania wewnątrz i między państwami wspólnoty.

Analizy prowadzone przez agendy Europejskiej Sieci Rozwoju Zrównoważonego wskazują, że funkcjonowanie strategii w poszczególnych krajach jest dość zróżnicowane, co przekłada się na różny poziom ich skuteczności, zależny przede wszystkim od rozwiązań instytucjonalnych, sposobu integracji z systemem planowania i finansowania, zaangażowania zainteresowanych stron i powiązań z programami trwałego rozwoju na niższych szczeblach zarządzania. Mimo że ZR powinien być główną koncepcją rozwoju, to często ustalenia dokumentu nie są nadrzędne w stosunku do formułowania polityk w innych dokumentach strategicznych.

Jedną z przyczyn tego stanu rzeczy wydają się rozwiązania w zakresie odpowiedzialności, gdyż tylko w kilku krajach odpowiedzialność ta spoczywa na premierze lub prezydencie¹⁵, a w większości przygotowaniem, koordynacją i realizacją strategii zajmują się ministerstwa środowiska.

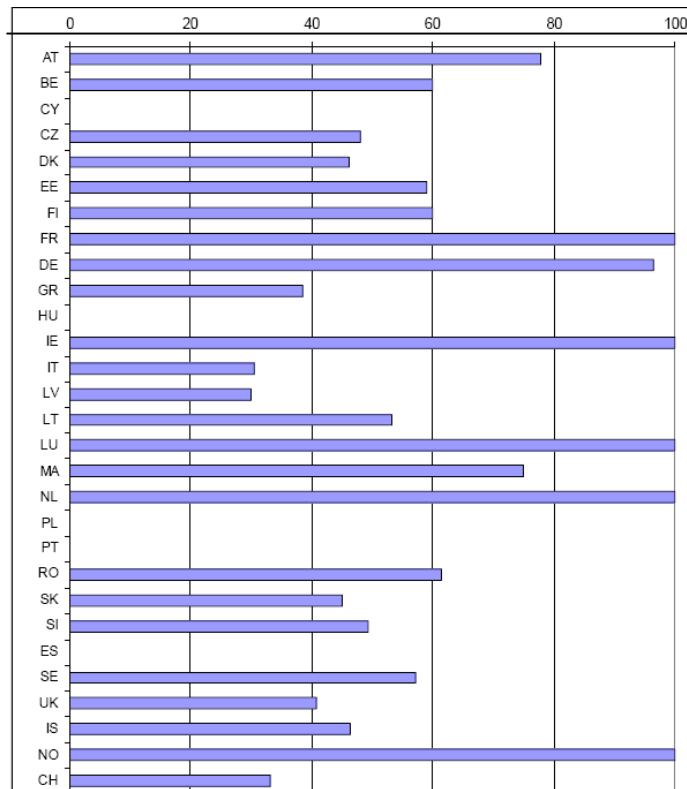
Ważną rolę w systemie organizacyjnym mają do spełnienia krajowi koordynatorzy ds. strategii, działający na szczeblu rządu lub ministerstwa, m.in. jako ogniwo łączące strategię UE na rzecz zrównoważonego rozwoju z poziomem krajowym, koordynujące realizację strategii krajowych na poziomie międzyministerialnym lub wspierające strategie regionalne, a nawet lokalne, będąc również forum wymiany doświadczeń¹⁶. Generalnie jednak najslabszą stroną realizacji strategii krajowych są nie dość silne związki z istniejącym procesem planowania krajowego i finansowania. Tylko w mniej niż połowie badanych krajów

¹⁴ Ostatnie informacje zawiera: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-78-09-865/EN/KS-78-09-865-EN.PDF

¹⁵ *Governance Structures for National Sustainable Development Strategies*, Study of Good Practice Examples, Prepared by Swanson D., Pintér L. (IISD) / (OECD) X.2006
http://www.iisd.org/pdf/2006/measure_gov_structures.pdf

¹⁶ *Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie roli krajowych rad rozwoju zrównoważonego* (2008/C 120/07) 16.5.2008 PL (Dz. Urz. UE C 120/29).

stwierdzono występowanie pewnych powiązań z tymi procesami. Równie słabo przebiegają próby koordynacji strategii z poziomu krajowego na poziom regionalny i lokalny¹⁷.



Ryc. 2. Procent wskaźników w krajowych strategiach, które są identyczne lub podobne do wskaźników strategii goeteborskiej UE

Źródło: *Analysis of national sets of indicators used in the National Reform Programmes and Sustainable Development Strategies* [2007]

Można jednak oczekiwać, w świetle zamierzeń UE omówionych na wstępie, że wdrażaniu strategii krajowych ZR nadane zostaną nowe impulsy. Komitet Ekonomiczno-Społeczny wskazuje bowiem Komisji wykorzystanie doświadczeń nabytych przy strategii lizbońskiej i „ustanowienie mechanizmu podsumowywania krajowych postępów w oparciu o uzgodnione wskaźniki, a następnie sporządzenie zaleceń dla poszczególnych krajów w kluczowych sprawach wymagających uwagi”¹⁸.

Rozwój trwały i zrównoważony w praktyce krajowej

Na tle przeglądu strategii goeteborskiej i strategii krajowych sytuacja Polski realizującej politykę Wspólnoty jest o tyle wyjątkowa, że opracowany w 2000 r. dokument *Polska 2025 – długookresowa strategia trwałego i zrównoważonego rozwoju* został uznany w 2007 r. w związku z porządkiem dokumentów strategicznych za nieaktualny. Nie posiadając krajowej strategii, trudno jest więc twierdzić, że w Polsce realizowana jest określona krajowa koncepcja rozwoju trwałego i zrównoważonego, że rozwój ten wyznaczony zgodnie

¹⁷ *Governance Structures...* 2006, op. cit.

¹⁸ EKES *Dalsze perspektywy...* 2009, op. cit.

z krajowymi strategiami sektorowymi¹⁹, dokumentami strategicznymi i programami operacyjnymi na lata 2007-2013 zawiera elementy, o których wiadomo, że stanowią również składniki strategii wspólnotowej i unieważnionej strategii Polska 2025. Zważywszy, że o powodzeniu jakiegokolwiek koncepcji rozwoju decydują procesy zarządzania, ciągłego wyboru i koordynacja działań, brak dokumentu strategii jako podstawy odniesienia powoduje, że procesy i kryteria stają się nieprzejrzyste, a wyniki nieokreślone. W konsekwencji z monitorowania postępów zwolniona jest również sprawozdawczość państwowa mimo posiadania właściwych narzędzi informacyjno-diagnostycznych²⁰. Samo pojęcie rozwoju trwałego i zrównoważonego, tak chętnie przywoływane w różnych dokumentach jeszcze kilka lat temu, obecnie zostało prawie całkowicie wyeliminowane z dokumentów strategicznych²¹. Pytanie postawione w dokumentach wspólnoty, czy kryzys strategii? należałoby więc przede wszystkim odnieść do Polski, tym bardziej że problemy z wdrażaniem pojawiły się wkrótce po opracowaniu strategii²².

Długookresowa strategia trwałego i zrównoważonego rozwoju miała za zadanie wyznaczyć podstawy rozwoju wiążące politykę społeczną, gospodarczą, ochrony środowiska oraz gospodarkę przestrzenną i regionalną. Jej główne cele skupiały się wokół: (1) zmniejszenia różnic w poziomie rozwoju między Polską a gospodarką krajów wysoko rozwiniętych, (2) rozwoju opartego na wiedzy, (3) zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego i ochrony środowiska naturalnego, (4) ochrony dziedzictwa kulturowego.

Dokument przygotowany przez Rządowe Centrum Studiów Strategicznych we współpracy z Ministerstwem Środowiska był ogólnie krytykowany z różnych pozycji, od organizacji ekologicznych, przez ekspertów i organy rządowe za błędy, niekonsekwencje, ogólnikowość itp. Nieuchwalenie go przez Sejm spowodowało, że od samego początku dokument ten nie odegrał swojej roli, a przez kilka lat stanowił jedynie swoisty parawan w sprawozdaniach dla UE.

Jednak nie wszystkie zarzuty pod adresem dokumentu wydają się zasadne. W jednym z nielicznych poświęconych mu badań, dotyczących istotnej kwestii poprawności aksjologicznej dokumentu, analizie poddane zostały wszystkie wskazane w strategii 122 cele i zadania, ocenione ze względu na ich wpływ na trzy podstawowe sfery rozwoju zrównoważonego, rozszerzone w tym badaniu o oddziaływania na sferę kształcenia świadomości i wyboru modelu życia, gospodarowania przestrzenią i rozwiązań instytucjonalnych²³.

Wyniki oceny przedstawione w trójstopniowej skali wskazały, że zdecydowana większość zadań miała wywierać korzystny wpływ na poszczególne sfery rozwoju zrównoważonego i trwałego, bądź pozostać neutralna. Jedynie 13,1% ogółu sformułowanych zadań i celów strategii uznano w tej analizie za sprzeczne, przy czym do zaliczenia do tej grupy wystarczał tylko negatywny wpływ na jedną, którąkolwiek z badanych sfer. W porównaniu z podobną analizą wykonaną według tej samej metody dla wytycznych „Agendy 21”, gdzie 5 spośród 38 zaleceń uznano za niezgodne, naruszające którąś z zasad

¹⁹ Takim dokumentem jest m.in. polityka ekologiczna Polski, sporządzana na podstawie ustawy Prawo ochrony środowiska.

²⁰ M.in. prace T. Borysa 2004, 2005, 2007, 2008.

²¹ Np. *Projekt ekspercki koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju*, 2008.

²² R. Janikowski, *Nieład polityczno-instytucjonalny a długoterminowa strategia rozwoju kraju*, Aura 10/2009.

²³ B. Piontek, *Koncepcja rozwoju zrównoważonego i trwałego Polski*, PWN, Warszawa 2002.

szczegółowych rozwoju zrównoważonego i trwałego nie jest to rezultat przekreślający użyteczność strategii, a jedynie wskazujący brak „pełnego urzeczywistnienia rozwoju zrównoważonego i trwałego”, co jak stwierdzono, wymagałoby dopracowania²⁴. Jednakże próby „odnowienia” strategii nigdy nie podjęto, podobnie jak jej przeglądu, do którego zachęcały wytyczne wspólnotowe i Agendy 21.

Pytanie, czy zasadne było unieważnienie dokumentu, w którym zdecydowana większość postawionych zadań była programowo zgodna z zasadami rozwoju zrównoważonego i trwałego, pozostanie bez odpowiedzi, jakkolwiek zgodzić się trzeba, że istotną wadą dokumentu był brak zwymiarowania i skwantyfikowania celów (zadań) i zbyt słabo określone mechanizmy jego wdrażania.

Do nieudanych należy zaliczyć też działalność Rady do spraw Zrównoważonego Rozwoju²⁵ powołanej jako organ opiniodawczo-doradczy w sprawach dotyczących zrównoważonego rozwoju, która jednak nie spełniła związanych z nią oczekiwań i nie stała się organem koordynującym działania wynikające z zadań strategii. W uzasadnieniu do projektu zarządzenia²⁶ likwidującego Radę można przeczytać, że „nie została dostatecznie wyposażona zarówno w zasoby ludzkie jak i zasoby finansowe, co pozwoliłoby na podejmowanie skutecznych działań związanych z gromadzeniem i analizą materiałów, strategii politycznych i ich oddziaływań, budowaniem zaangażowania społeczeństwa, tak aby wносить rzeczywistą wartość w debatę i procesy decyzyjne. Podjęcie decyzji o formalnej likwidacji Rady wynika również z faktu, iż Rada ta odbyła jedynie dwa spotkania w 2003 r., a następnie po zmianie kadencji nie powołano nowych członków tego organu, co dodatkowo uzasadnia uchylene zarządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie powołania Rady”. Oceniając dzisiaj fiasko wdrażania tej strategii, głównych przyczyn należałoby upatrywać w braku woli politycznej jej realizacji przez kolejne rządy, czego widowym znakiem były m.in. zaniechania w nadaniu odpowiednich regulacji prawnych.

Konsekwencje tego stanu określane mianem „nieładu polityczno-konstytucyjnego”²⁷ niewątpliwie przyczyniły się do deprecjacji znaczenia i utrzymywania się w świadomości społecznej błędnych interpretacji samego pojęcia²⁸. Z kolei uchwalane przez różne organy państwa dokumenty programowe, niepodlegające analizie zgodności z długoterminową strategią rozwoju zrównoważonego i trwałego, w dużej mierze są obecnie niespójne i rozbieżne, na co zwróciły uwagę analizy MRR²⁹.

Nie istnieje również platforma i mechanizmy wymiany doświadczeń, ułatwiające realizację gdziekolwiek lokalnych inicjatyw Agendy 21, co pogłębia brak zaufania między społeczeństwem i organizacjami pozarządowymi a rządem w działaniach na rzecz trwałego rozwoju.

²⁴ Ibidem.

²⁵ Zarządzenie nr 107 Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 września 2002 r. w sprawie Rady do Spraw Zrównoważonego Rozwoju (Mon. Pol. nr 40, poz. 629).

²⁶ www.mos.gov.pl/g2/.../1d58d3e232fb3d04fd86f972c5752acb.pdf

²⁷ R. Janikowski, 2009, op. cit.

²⁸ Z badań ankietowych wykonanych w 2009 r. wynika, że nadal tylko 1/3 respondentów właściwie rozumie pojęcie zrównoważonego trwałego rozwoju. Wg R. Bołtomiuk, *Świadomość ekologiczna Polaków – raport z badań 2009*. http://www.ine-isd.org.pl/obrazki/file/Swiad-ekol_2009_formatka.pdf

²⁹ *Ocena rządowych dokumentów strategicznych przyjętych w latach 1989-2006*. MRR, Warszawa, lipiec 2007.

Pierwszym symptomem pozytywnych zmian jest uchwalona w 2006 r. przez Sejm ustawa o zasadach polityki rozwoju³⁰, regulująca m.in. usytuowanie i cele strategii długookresowej w strukturze planowania krajowego³¹. Przyszła strategia ma „określać główne trendy, wyzwania, i scenariusze rozwoju społeczno-gospodarczego kraju oraz kierunki przestrzennego zagospodarowania kraju, z uwzględnieniem zasady zrównoważonego rozwoju”. Wątpliwość budzi zapis ustawy, że ma być ona przyjęta przez Radę Ministrów a nie Sejm (ustawodawca dopuszcza jedynie możliwość debaty sejmowej), co nasuwa myśl, że możliwa jest prawdopodobna powtórka scenariusza „Polski 2025”, jeśli strategia nie zostanie uznana przez kolejne ekipy rządzące. Innym elementem redukującym szczególną rolę strategii jest brak w ustawie nadania odpowiednich form udziałowi społecznemu w jej przygotowaniu, ponad te, które obowiązują przy opracowaniu każdego innego dokumentu strategicznego. Czynny udział organizacji pozarządowych jest niezbędny, jeśli dokument ten ma odpowiadać cechom i zasadom obowiązującym przy ich sporządzaniu (tab. 1).

Obawy co do charakteru przyszłej strategii potęgują płynące z organu skupiającego obecnie wszystkie prace nad rozwojem, tj. Ministerstwa Rozwoju Regionalnego zapowiedzi, że podstawą opracowania strategii będzie dokument „Polska 2030 – Wyzwania rozwojowe”, opracowany przez zespół rządowy w połowie 2009 r. i określany jako „zielona księga” dla przyszłego dokumentu. Nie negując w żaden sposób wartości dogłębnej diagnozy społeczno-gospodarczej i podejścia kapitałowego, trzeba stwierdzić, że dokument stanowi jednak konwencjonalną interpretację rozwoju ze zmarginalizowaniem kapitału środowiskowego, co jest nie do przyjęcia ani jako punkt wyjścia do dyskusji o kształcie strategii rozwoju trwałego i zrównoważonego kraju, ani tym bardziej jako podstawa jej formułowania³². Nie można zgodzić się ze stwierdzeniem autorów, że „jako narzędzie strategiczne [dokument] łączy wieloaspektową, naukową analizę stanu obecnego i diagnozę wyzwań przyszłości ze wskazaniem adekwatnego [?] do nich modelu rozwoju kraju i wytyczeniem takich kierunków działań, by model ten zrealizować”³³, również dlatego, że pomija m.in. rezultaty zakończonego Narodowego Programu Foresight „Polska 2020” i określone w nim scenariusze rozwoju kraju³⁴.

Nadzieję na zasadniczy zwrot w kierunku paradygmatu trwałego rozwoju ciągle budzi zapowiedź opublikowania w 2010 r. Białej księgi, mającej stanowić oficjalne stanowisko rządu, uwzględniające wyniki konsultacji nad dokumentem „Polska 2030” prowadzonych w II połowie 2009 r.

W świetle przedstawionych zamierzeń Komisji Europejskiej, zakładających w najbliższych latach zmiany w zarządzaniu rozwojem, brak krajowej strategii może stanowić źródło nieoczekiwanych problemów, związanych z brakiem wiarygodności m.in. w sprawowaniu przez Polskę prezydencji w II połowie 2011 r.

³⁰ Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. 2009, nr 84, poz. 712, t.j.).

³¹ Ibidem.

³² Zasada nr 4 Deklaracji z Rio: „Do osiągnięcia trwałego i zrównoważonego rozwoju, konieczne jest, aby ochrona środowiska stanowiła nierozłączną część procesów rozwojowych i nie była rozpatrywana oddzielnie”.

³³ *Polska 2030 – Rekomendacje końcowe*, s. 372.

³⁴ <http://foresight.polska2020.pl>

PERFORMANCE OF THE EU SUSTAINABLE DEVELOPMENT STRATEGY AND OF NATIONAL STRATEGIES

Abstract. Although various conceptions are voiced in the days of economic crisis, and they are often contrary to the current assumptions, the idea of sustainable and durable development is still valid. Just the opposite, the crisis has indicated to what extent actual development is non-sustainable and gave us a new impetus to reconsider and revise our previous actions and develop new initiatives intended to face our current challenges. This paper discusses the results of the recent review of the EU durable development strategy and of the related intentions, presenting the status of the implementation of respective national strategies. The third part of the paper, referring to the status of the Polish strategy implementation, discusses certain consequences of the lack of a strategy document and the difficulties that can accompany the preparations to and the execution of a long-term national development strategy.

Key words: EU sustainable and durable development strategy, national strategies, sustainable development management in Poland.

Mgr Krzysztof Zgud
Instytut Rozwoju Miast
Kraków