

Tadeusz Borys*

ZRÓWNOWAŻONY ROZWÓJ W STRATEGIACH UNII EUROPEJSKIEJ

1. Wstęp

Ogromne znaczenie dla rozwoju metodyki i praktyki międzynarodowego kreowania wizji wprowadzania w życie koncepcji zrównoważonego rozwoju (ZR) mają doświadczenia:

- agend ONZ, a zwłaszcza Departamentu ds. Koordynacji Polityki i Zrównoważonego Rozwoju przy ONZ (*United National Department for Policy Coordination and Sustainable Development* – UNDPDSD) i Komisji Zrównoważonego Rozwoju Narodów Zjednoczonych (*United Nations Commission on Sustainable Development* – UNCSD), Europejskiej Komisji Gospodarczej Narodów Zjednoczonych (*United Nations Commission of Economics* – UNECE) i Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Wyżywienia i Rolnictwa (*Food and Agriculture Organization* – FAO),
- Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (*Organization for Economic Cooperation and Development* – OECD),
- Unii Europejskiej i jej komisji oraz agend, a szczególnie Komisji Europejskiej, Urzędu Statystycznego Wspólnot Europejskich – EUROSTAT oraz Europejskiej Agencji ds. Ochrony Środowiska – EEA.

Od roku 2001 prace Komisji Europejskiej związane z planowaniem strategicznym rozwoju UE idą najwyraźniej w dwóch kierunkach, związanych z:

- modyfikowaniem (rozszerzaniem treści, zmianami zapisów itp.) i tworzeniem systemu monitorowania wskaźnikowego realizacji, a także kontestowaniem założeń Strategii lizbońskiej,
- budową Strategii zrównoważonego rozwoju Unii Europejskiej i systemu wskaźników dla tej strategii.

* Katedra Zarządzania Jakością i Środowiskiem Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu – Wydział w Jeleniej Górze.

2. Wąska interpretacja nowego paradygmatu rozwoju w Strategii lizbońskiej

W marcu 2000 r. na specjalnym posiedzeniu w Lizbonie Rada Europy określiła dla UE strategię rozwoju, nazwaną Strategią lizbońską. Przyjęto, że celem strategicznym UE jest budowa gospodarki najbardziej konkurencyjnej i dynamicznej, opartej na zasobach wiedzy, zdolnej do zrównoważonego rozwoju gospodarczego, a zwłaszcza do zwiększenia liczby i jakości miejsc pracy oraz większej spójności społecznej (por. [3; 7]). Odniesienie pojęcia zrównoważonego rozwoju tylko do rozwoju gospodarczego budzi już pierwsze wątpliwości.

Aby osiągnąć ten cel, tworzy się zbiory mierników nazywane **wskaźnikami strukturalnymi**. Należy zwrócić uwagę na bardzo dużą zmienność tych zbiorów. W latach 2000-2003 liczba wskaźników strukturalnych miała tendencję do rośnięcia się, czyniąc tym samym trudniejszy do zaprezentowania klarowny obraz postępów w odniesieniu do celów założonych w Lizbonie. Od połowy 2003 r. liczba wskaźników jest systematycznie redukowana, co należy uznać za pozytywną tendencję.

We wrześniu 2000 r. Komisja Europejska przyjęła listę 35 wskaźników strukturalnych, które zostały wykorzystane przy opracowywaniu syntetycznego raportu o stanie krajów Unii Europejskiej, a zwłaszcza o zaawansowaniu realizacji Strategii lizbońskiej. W dalszych działaniach celem prac Komisji było [1]:

- udoskonalanie jakości wskaźników strukturalnych, aby umożliwiała one pogłębioną analizę i wnioskowanie,
- opracowanie precyzyjnych definicji wskaźników,
- uwzględnienie nowych priorytetów polityki Unii Europejskiej poprzez modyfikację istniejących wskaźników lub opracowanie nowych,
- uwzględnienie trzech wymiarów zrównoważonego rozwoju: gospodarczego, społecznego i środowiskowego.

Realizując te zadania, Komisja Europejska opracowała zestaw 36 wskaźników strukturalnych przeznaczonych do sporządzenia raportu syntetycznego za rok 2002. Wskaźniki te pogrupowano według następujących grup tematycznych:

- | | |
|---------------------------------|---------------------------|
| 1) ogólne tło gospodarcze, | 4) przemiany gospodarcze, |
| 2) zatrudnienie, | 5) spójność społeczna, |
| 3) innowacje i badania naukowe, | 6) środowisko. |

W roku 2002 wprowadzono 9 nowych wskaźników (5 dotyczących środowiska, 2 – zatrudnienia, 1 – badań i innowacji i 1 – reform gospodarczych). Zrezygnowano jednocześnie (w porównaniu z listą z 2001 r.) z 8 wskaźników strukturalnych. Najpełniej stanowisko Komisji Europejskiej w zakresie wskaźników strukturalnych prezentuje lista wskaźników do Raportu Wiosna 2004 (*Spring Report 2004*), zaprezentowana w Komunikacie Komisji z 9 października 2003 r.

Komunikat ten opisuje również poczynione w ostatnim roku postępy w sferze doskonalenia wskaźników strukturalnych [8].

W odróżnieniu od lat poprzednich w 2004 r. Komisja zaproponowała zweryfikowaną listę obejmującą zaledwie 14 wskaźników strukturalnych. Ta skrócona lista ułatwia w znacznym stopniu porządkowanie sposobu przekazu informacji na temat polityki działań oraz stanowisk poszczególnych państw członkowskich w odniesieniu do podstawowych celów wyznaczonych w Lizbonie¹. Proponowane wskaźniki przedstawia tab. 1.

Tabela 1. Wskaźniki strukturalne zaproponowane do Raportu Wiosna 2004

Lp.	Wskaźniki
1	PKB <i>per capita</i>
2	Produktywność siły roboczej
3	Stopa zatrudnienia (w rozbiciu na płeć)
4	Stopa zatrudnienia pracowników starszych (w rozbiciu na płeć)
5	Wydatki na zasoby ludzkie (wydatki publiczne na edukację)
6	Wydatki na badania naukowe
7	Wydatki na rozwój technologii informatycznej
8	Integracja rynku finansowego (zbieżność stopy procentowej pożyczek bankowych)
9	Stopa zagrożenia ubóstwem (w rozbiciu na płeć)
10	Długoterminowe bezrobocie (w rozbiciu na płeć)
11	Rozproszenie regionalnej stopy zatrudnienia
12	Emisja gazów cieplarnianych
13	Energochłonność gospodarki
14	Wielkość transportu w stosunku do PKB

Źródło: [8, s. 5].

W wersji początkowej Strategia lizbońska praktycznie nie uwzględniała w swych zapisach kategorii zrównoważonego rozwoju, choć problemy zaliczane zwykle do obszaru zainteresowania tej koncepcji rozwoju były w znacznym stopniu uwzględnione w poszczególnych rozdziałach Strategii (zagrożenie ubóstwem, długoterminowe bezrobocie itp.). W roku 2003 został uwzględniony postulat (zgłaszany także przez Polskę) jawnego uwzględnienia w Strategii koncepcji zrównoważonego rozwoju. Należy jednak zwrócić uwagę, że niezależnie od „głębszych intencji pomysłodawców włączenia postulatu trwałości do Strategii

¹ W celu uzupełnienia skróconej listy wskaźników ogólnie dostępna baza danych oraz strona internetowa przedstawiają dłuższą listę wskaźników strukturalnych. Umożliwiło to opracowanie Raportu Wiosna 2004 na podstawie rozszerzonego zbioru wskaźników oraz zapewnienie stałego, ogólnego dostępu do szczegółowej bazy danych EUROSAT-u i strony internetowej w odniesieniu do wskaźników strukturalnych, które zostały opracowane po Radzie Europy w Lizbonie.

lizbońskiej, w praktyce i retoryce politycznej Unii Europejskiej rzecz zostaje sprowadzona do ochrony środowiska” [7, s. 273]. W ramach tak rozumianego zrównoważonego rozwoju wyróżniono cztery obszary priorytetowe:

1. Zmiany klimatyczne, a zwłaszcza zwolnienie zużycia paliw kopalnych w celu opóźnienia lub wręcz odwrócenia tzw. efektu cieplarnianego.
2. Opanowanie presji na środowisko ze strony transportu.
3. Poprawa zdrowia publicznego.
4. Zachowanie zasobów naturalnych [7].

3. Szeroka interpretacja nowego paradygmatu rozwoju w Strategii zrównoważonego rozwoju Unii Europejskiej

Już w grudniu 1999 r., a więc jeszcze przed przyjęciem Strategii lizbońskiej, Rada Europy zwróciła się do Komisji Europejskiej o przygotowanie do czerwca 2001 r. propozycji długoterminowej strategii uwzględniającej wymogi rozwoju ekonomicznie, społecznie i ekologicznie zrównoważonego. W połowie maja 2001 r. Komisja w swoim komunikacie [4] przedstawiła Radzie Europy propozycję dokumentu „Zrównoważona Europa dla lepszego świata: Strategia zrównoważonego rozwoju UE (*The UE Sustainable Development Strategy*), w czerwcu zaś tego roku Rada Europy przyjęła tę propozycję, rozszerzającą istotnie – w stosunku do Strategii lizbońskiej – zakres uwzględnienia środowiskowego aspektu rozwoju poszczególnych krajów Unii Europejskiej.

Należy zwrócić uwagę, że jednym z głównych celów inicjatyw grupy roboczej UE (określanej jako *Task Force*), dotyczących wskaźników zrównoważonego rozwoju, było w tym czasie wspieranie EUROSTAT-u w identyfikowaniu odpowiedniej ich struktury [9]. Przyjęto założenie, że nie jest rolą urzędów statystycznych definiowanie istoty tych kategorii rozwoju. Wynika ona bowiem wprost z przyjętych przez Unię Europejską zobowiązań poprzedzających Światowy Szczyt Zrównoważonego Rozwoju w Johannesburgu w 2002 r.² UE bowiem, tak jak inni sygnatariusze Deklaracji Narodów Zjednoczonych z II Szczytu w Rio de Janeiro (nazywanej też Deklaracją z Rio lub Kartą Ziemi), podczas specjalnej sesji ONZ w 1997 r. zobowiązała się do opracowania strategii zrównoważonego rozwoju. Przyjęta w czerwcu 2001 r. Strategia stanowiła właśnie część przygotowań Unii do Szczytu w Johannesburgu.

Przyjęto także, że tworzone i przyszłe wskaźniki mają służyć modyfikacji Strategii zrównoważonego rozwoju UE, z tym że *Task Force* zostawia do rozstrzygnięcia każdemu krajowi członkowskiemu problem, czy „szkielet” i struktura wskaźników są odpowiednie do ich własnych, narodowych celów. W celu koordynacji prac *Task Force* zdefiniowała listy reguł pomocnych przy konstruowaniu przyszłych zbiorów wskaźników poprzez odpowiedź na następujące pytania:

² Nazywany też w tej pracy zamiennie Trzecim (III) Szczytem Ziemi.

- Jak powinna być budowana lista wskaźników?
- Jakie są reguły poprzedzające selekcję wskaźników?
- Jak informować społeczność UE o prowadzonych pracach?
- Jaki jest harmonogram czasowy dla tych prac?

Zwraca też uwagę pewna modyfikacja podejścia do budowy wskaźników przez *Task Force*, polegająca na przesunięciu punktu ciężkości ze schematu: siła sprawcza – stan – reakcja (P-S-R) na zakres tematyczny opisujący istotę trwałego i zrównoważonego rozwoju, czyli na ilość centralnych tematów i podtematów tych koncepcji rozwoju. Zmiany te wynikają z doświadczeń krajów, które brały udział w testowaniu wskaźników Komisji ds. Zrównoważonego Rozwoju ONZ.

Należy podkreślić, że w podejściu do zakresu tematycznego wskaźników widoczna jest w ostatnich latach wyraźna ewolucja. Świadczy ona jednoznacznie o rozszerzaniu przez UE sposobu rozumienia koncepcji zrównoważonego rozwoju istotnie różniącego się od podejścia Strategii lizbońskiej. W tym rozumieniu zrównoważony rozwój to nie jedna z zasad rozwoju gospodarczego, lecz całościowy nowy paradygmat rozwoju, łączący w sposób zrównoważony jego aspekty ekonomiczne, społeczne i środowiskowe.

Po posiedzeniu Rady Europy w Göteborgu Strategia skupiła się na sześciu tematach:

- 1) ograniczaniu zmian klimatycznych i wzroście wykorzystania czystej energii,
- 2) ostrzeżeniach związanych ze stanem publicznej służby zdrowia,
- 3) zarządzaniu naturalnymi zasobami w sposób bardziej odpowiedzialny,
- 4) poprawianiu systemu transportu i zarządzaniu użytkowaniem ziemi,
- 5) zwalczaniu ubóstwa i społecznego wykluczenia,
- 6) rozwiązywaniu społecznego i ekonomicznego problemu starzejących się społeczeństw.

Posiedzenie Rady Europy w Sewilli dodało kolejny akcent tematyczny, poszerzający priorytety o globalne partnerstwo, a implementacja Deklaracji i Planu Działań z Johannesburga wniosła kolejne tematy. Odnosi się to głównie do: zrównoważonej produkcji i konsumpcji, środowiskowej odpowiedzialności oraz udziału (partycypacji) społecznego.

W rok po Szczycie Ziemi w Johannesburgu ważnego uporządkowania prac nad wskaźnikami trwałego i zrównoważonego rozwoju dokonano na warsztatach grupy roboczej UE nt. *Kierunki lepszego zarządzania zrównoważonym rozwojem: wskaźniki i inne narzędzia*, zorganizowanych przez Unię Europejską³ w Rzymie we wrześniu 2003 r. W czasie tych warsztatów zwrócono uwagę przede wszystkim na:

- rosnącą potrzebę kompleksowej informacji, a zwłaszcza na dopasowanie nośników informacji do potrzeb budowy wskaźników,

³ Rzymskie Warsztaty (*Rome Workshop*) Prezydentura UE zorganizowała razem z EEA, portugalskim, czeskim oraz holenderskim Instytutem Środowiska.

- ochronę kapitału naturalnego, zwłaszcza w odniesieniu do oceanów i bioróżnorodności,
- ochronę ludzi, szczególnie w kontekście publicznej opieki zdrowotnej i starzejącego się społeczeństwa,
- wymiar globalny handlu, klimatu i energii oraz na rozwój (ewaluację) wyznaczanych celów.

Główne wątki rzymskich warsztatów kontynuowane były w części warsztatowej konferencji w Sztokholmie, zorganizowanej w lutym 2004 r. Według autora tej pracy miały one zasadnicze znaczenie dla budowy części wskaźnikowej Strategii [9].

Ostatecznie w Strategii przyjmuje się, że dla konstruowanych wskaźników układ tematyczny tylko w pewnym stopniu jest podobny do profilu dziedzinnego Strategii lizbońskiej. Dotyczą one obecnie nie sześciu, lecz dziesięciu następujących tematów (obszarów, dziedzin):

- 1) rozwoju gospodarczego,
- 2) ubóstwa i socjalnego wykluczenia,
- 3) starzejącego się społeczeństwa,
- 4) zdrowia publicznego,
- 5) zmian klimatycznych i energii,
- 6) wzorców produkcji i konsumpcji,
- 7) zarządzania zasobami naturalnymi,
- 8) transportu,
- 9) dobrego zarządzania,
- 10) globalnego partnerstwa.

Tematy te wyznaczają „szkielet” zbioru wskaźników do oszacowania realizacji Strategii zrównoważonego rozwoju UE. Ważnym uprządkowaniem myślowym jest dokonana wewnątrz każdego z tematów identyfikacja podtematów (*subthemes*) oraz „obszarów, do których są one adresowane” (*areas to be addressed*). Myślą wiodącą każdego wymiernego oszacowania zrównoważonego rozwoju jest łączenie ekonomicznego, społecznego oraz środowiskowego wymiaru (ładu) zgodnie z ideą ładu zintegrowanego. Dlatego też koncepcja łączenia w jednym wskaźniku kilku ładów jest niezwykle ważna i inspirująca. Uwzględnianie tej koncepcji tworzenia wskaźników jest widoczne w pracach *Task Force*, a jej praktyczna realizacja może – jak się wydaje – mieć kilka opcji [9]:

- w *pierwszej* ma miejsce wtedy, kiedy pojedyncza zmienna reprezentuje jednocześnie ekonomiczny, społeczny lub środowiskowy aspekt w tematach i podtematach (np. podatki ekologiczne);
- w *drugiej* wskaźnik (syntetyczny lub subsyntetyczny) szacowany jest na podstawie kilku zmiennych (cech, wskaźników), łącząc w ten sposób dwa lub trzy wymiary trwałego i zrównoważonego rozwoju; *ekoefektywność* jest dobrą ilustracją takiego właśnie wskaźnika;

- w *trzeciej opcji* prezentowanie rozwoju odbywa się we wszystkich trzech wymiarach na oddzielnych wykresach, np. trend inwestycji w publiczny transport, zasięg chorób związanych z zanieczyszczeniem powietrza atmosferycznego oraz emisja określonego zanieczyszczenia mogą wskazywać na różnice lub zgodność we wzroście czy regresie;
- *czwarta opcja* odnosi się do graficznej prezentacji, gdzie dwa wymiary złożone są w jeden wskaźnik, a trzeci wymiar prezentowany jest razem z tym wskaźnikiem, tworząc w ten sposób nowy zagregowany obraz wskaźnika; np. *produktywność energii* (dwa wymiary) oraz *emisja szkodliwych chemikaliów* (trzeci wymiar).

Tematyczna dekompozycja kategorii zrównoważonego rozwoju generuje w sposób oczywisty rekomendowane przez *Task Force* budowanie listy wskaźników jako trzypoziomowej piramidy, w której każdy poziom odgrywa przypisaną mu rolę we właściwym przybliżaniu wielowymiarowej natury zrównoważonego rozwoju. Różne poziomy opisu tej natury powinny być spójnymi częściami logicznej „historii” tego paradygmatu rozwoju [9]:

1. *Poziom pierwszy* wskaźników powinien być pewnego rodzaju agregatem dla wskaźników z drugiego poziomu. Na szczycie piramidy (poziom pierwszy) powinno być zatem niewiele głównych wskaźników (od 10 do 20) skupiających się na kierunkowych celach strategii zrównoważonego rozwoju. Wskaźniki te powinny w sposób wymierny opisywać istotę misji zrównoważonego rozwoju oraz najbardziej istotne czynniki generujące ten rozwój w Unii Europejskiej. Co najmniej te wskaźniki powinny być publikowane regularnie w cyklu rocznym i pokrywać tak długi okres jak to tylko możliwe w celu uchwycenia tendencji zmian wartości wskaźników. Wskaźniki te powinny być dostępne dla szerokiego kręgu odbiorców.

2. *Poziom drugi* wskaźników tworzy ten rodzaj agregacji, który pochodzi od wskaźników trzeciego poziomu. Ten poziom piramidy powinien wspierać informacje dostarczane przez główne wskaźniki i dawać bardziej szczegółowy opis trzech aspektów rozwoju zrównoważonego (ładu ekonomicznego, społecznego i środowiskowego). Drugi poziom powinien zawierać od 30 do 40 wskaźników. Dla tych dwóch poziomów powinien być zapewniony maksymalny stopień porównywalności danych. Standardowa dezagregacja tych wskaźników według kryteriów płci, wieku czy działów winna być dokonywana dopiero na trzecim poziomie.

3. *Trzeci poziom* powinien zawierać wskaźniki umożliwiające monitorowanie efektywności konkretnych i specyficznych czynników oraz aspektów rozwoju, przy bardzo pogłębionej analizie wszystkich szczegółowych aspektów ekonomicznych, społecznych i środowiskowych. W odniesieniu do tego poziomu nie powinny być ustalane żadne ograniczenia co do ilości wskaźników, z wyjątkiem pytania o dostępność danych.

W tabeli 2 przedstawiono pierwszą propozycję listy wskaźników „pierwszego poziomu”, opracowaną przez grupę roboczą Unii Europejskiej (*Task Force*).

Tabela 2. Pierwszy poziom wskaźników monitorujących Strategię zrównoważonego rozwoju UE

Lp.	Nazwa wskaźnika
1	Stopa wzrostu PKB <i>per capita</i> w stosunku do stopy wzrostu PKB w cenach bieżących
2	Wskaźnik zagrożenia ubóstwem
3	Obecny i przewidywany stosunek ludności w wieku > 65 lat do ludności w wieku 15–64 lat
4	Dalsze trwanie życia bez niepełnosprawności
5	Przeciętne dalsze trwanie życia w momencie urodzenia
6	Emisja gazów cieplarnianych wobec celów z Kioto
7	Całkowite krajowe zużycie energii (wg paliw)
8	Całkowite zużycie materiałów w PKB
9	Krajowe zużycie materiałów w PKB w cenach stałych
10	Wskaźnik bioróżnorodności
11	Tendencje w populacji dzikiego ptactwa
12	Pojazdokilometry przewozów w stosunku do PKB
13	Zużycie paliwa przez transport (wszystkie rodzaje)
14	Poziom zaufania obywateli do instytucji UE
15	Udział pomocy dla krajów rozwijających się (w PKB)

Źródło: opracowanie własne na podstawie [9].

EUROSTAT planuje utworzenie specjalnej strony internetowej ze wskaźnikami zrównoważonego rozwoju, która to prezentowałaby powszechnie dostępne informacje na temat stanu tego rozwoju w Unii Europejskiej, w dobrym połączeniu z innymi powiązanymi tematycznie stronami internetowymi. Zamiarem EUROSTAT-u jest też stworzenie specjalnych publikacji prezentujących listy wartości wskaźników dla 25 państw UE.

Należy też zauważyć, że prezentowane wcześniej grupy dziedzinowych wskaźników zrównoważonego rozwoju Unii Europejskiej pozwalają w zasadzie na kompleksową, choć w przypadku krótkich list tylko w syntetycznym wymiarze, ocenę stanu i tendencji zmian społecznych, gospodarczych i środowiskowych w Unii i w jej poszczególnych krajach.

Rozwinięciem celów środowiskowych Strategii było ustanowienie w 2002 r. VI wspólnotowego programu działań w zakresie ochrony środowiska [2] i szybka reakcja Polski, dostosowująca politykę ekologiczną państwa do standardu VI programu działań. W 2002 r. przyjęto bowiem *Politykę ekologiczną państwa na lata 2003-2006 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2007-2010* [5]. Została ona sporządzona jako realizacja zapisów Ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (obowiązek przygotowywania i aktualizowania co 4 lata

polityki ekologicznej państwa). Zapisy Ustawy porządkują istniejącą od 1990 r. praktykę okresowego sporządzania dokumentów programowych o nazwie „Polityka ekologiczna państwa” dla różnych horyzontów czasowych lub nawet bez jednoznacznego określania okresu ich obowiązywania.

Politykę tę, określaną często skrótowo III polityką ekologiczną państwa (III PEP), należy traktować jako aktualizację i uszczegółowienie długookresowej II polityki ekologicznej państwa (II PEP). Dostosowana do wymagań nowej ustawy Polityka wpisuje się również w funkcjonującą w tej dziedzinie praktykę Unii Europejskiej, w której średniookresowe programy działań Wspólnoty na rzecz środowiska są sporządzane od wielu lat. Aktualny, szósty program takich działań obowiązuje właśnie do 2010 r. Znaczną część objętych Polityką działań, szczególnie działania zaplanowane na lata 2004-2006, Polska realizuje już jako członek Unii Europejskiej.

4. Polskie konsekwencje „rozdwójnia jaźni” UE w podejściu do zrównoważonego rozwoju

Podobnie jak w UE, postulat integralnej realizacji ładu społecznego, gospodarczego i środowiskowego opartej na koncepcji zrównoważonego rozwoju nie znajdował do roku 2000 dostatecznego odzwierciedlenia na poziomie strategii państwa. Z tego punktu widzenia duże wątpliwości budziły budowane do końca ubiegłego stulecia koncepcje strategii rozwoju Polski. Dotyczyło to zarówno *Strategii dla Polski* autorstwa Grzegorza Kołodki, jak i opracowanej przez był Centralny Urząd Planowania na początku 1996 r. *Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego kraju do roku 2010*. Strategia ta nie spełniała podstawowych zasad zrównoważonego rozwoju, przy wyraźnym naruszeniu zwłaszcza zasady uspołecznienia dyskusji na temat założeń tego bardzo ważnego dokumentu strategicznego.

Zdecydowanie korzystniej na tym tle prezentuje się *Raport w sprawie opracowania długofalowej strategii rozwoju Polski na 15 lat* opracowany przez Komitet Prognoz „Polska w XXI wieku” przy Prezydium PAN. Raport ten, określany jako „Droga do roku 2010”, opublikowany w 1995 r., to istotne rozwinięcie *Strategii dla Polski*. Dotyczy to zwłaszcza humanistycznych i ekologicznych aspektów procesu rozwojowego. Generalną tezę tego dokumentu jest założenie, że realizacja rozwoju zrównoważonego nie tylko nie ogranicza możliwości rozwojowych gospodarki i jakości życia, lecz wspomaga i warunkuje ten rozwój. Niestety, opracowanie to nie stało się dokumentem politycznym o dostatecznie wysokiej randze.

Pewnym przełomem, również mentalnościowym, było opracowanie i przyjęcie w 2000 r. dokumentu strategicznego *Polska 2025. Długofalowa strategia trwałego i zrównoważonego rozwoju*. Był to pierwszy dokument tego typu, w którym centralny planista używa w nazwie pojęcia *trwały i zrównoważony rozwój*. W stra-

tegiei, będącej w istocie rzeczy zintegrowaną polityką społeczno-gospodarczą, przedstawione są kolejno [6]:

- cele i uwarunkowania rozwoju społecznego i gospodarczego: cele tych polityk, wizja Polski do 2025 r., trendy rozwojowe świata i wynikające stąd wyzwania dla Polski, stan gospodarki i społeczeństwa u progu XXI wieku (część strategiczna *sensu stricto* polityki),
- kierunki działań w odniesieniu do społeczeństwa, gospodarki i państwa (część programowa polityki),
- instytucjonalne i finansowe narzędzia realizacji oraz monitorowania.

Niestety, ten dokument strategiczny przyjęty przez Radę Ministrów nie został uchwalony przez polski Parlament. Polska nie ma więc, w odróżnieniu od wielu innych państw UE, narodowej strategii zrównoważonego rozwoju. Przyczyn tego stanu rzeczy można szukać m.in. w metalności i niskiej wiedzy administracji centralnej o kategorii zrównoważonego rozwoju. Świadczy o tym regres w funkcjonowaniu krajowej Rady ds. Zrównoważonego Rozwoju, która miała być początkiem budowy na poziomie narodowym partnerstwa międzysektorowego. Jest bowiem oczywiste, że partnerstwo to powinno:

- odgrywać główną rolę w realizacji zrównoważonego rozwoju; jego ranga podkreślona jest aż w pięciu zasadach Deklaracji z Rio (7, 10, 20, 21 i 22), akcentujących zasadniczą rolę partnerstwa w tworzeniu i realizacji wizji rozwoju oraz budowy społeczeństwa obywatelskiego w każdej skali działań – lokalnej, regionalnej, krajowej i międzynarodowej;
- być podstawą budowy demokracji; demokratyzacja powinna bowiem polegać na budowie społeczeństwa obywatelskiego, czyli poszerzaniu zakresu udziału społeczeństwa w przygotowywaniu, podejmowaniu, wykonywaniu i kontrolowaniu kluczowych decyzji.

Demokracja obejmuje przede wszystkim:

- funkcjonowanie centralnych instytucji przedstawicielskich,
- funkcjonowanie instytucji gwarantujących prawa wolnościowe poszczególnych grup społecznych, mniejszości oraz jednostek (obywateli),
- prawa i procedury uczestnictwa społecznego w przygotowywaniu i podejmowaniu decyzji na różnych szczeblach,
- prawa do informacji i kontroli władz,
- zasadę subsydiarności,
- procedury konsultacji i procedury współpracy między sektorem rządowym i pozarządowym,
- funkcjonowanie instytucji uspołecznienia organów władzy,
- funkcjonowanie samorządu terytorialnego.

Jest zatem oczywiste, że bez partnerstwa międzysektorowego budowa społeczeństwa obywatelskiego nie jest możliwa. Być może to tłumaczy niekiedy rozpaczliwą ucieczkę w kreowanie różnych koncepcji społeczeństwa „narzędziowego” (np. informacyjnego czy informatycznego), nie opartego na żadnym skonkretyzowanym systemie wartości lub z przewagą systemu egocentrycznego.

W Polsce **idea partnerstwa podlega nieustannym deformacjom** nie tylko z powodu nadmiernego upolitycznienia różnych struktur nominowanych do misji partnerstwa międzysektorowego. „Grzechem pierworodnym” wszystkich dotychczasowych inicjatyw są mentalne, wspomniane już trudności co do zaakceptowania samej idei partnerstwa, czyli równoprawności stron tworzących partnerstwo i ograniczania reprezentatywności sektorów przy nadreprezentatywności sektorów „wybranych”. Przykładów dostarcza najnowsza historia polskiego partnerstwa na poziomie krajowym.

Powołana w 1994 r. krajowa komisja ds. ekorozwoju miała, niestety, od samego początku charakter raczej międzyresortowy niż międzysektorowy. Komisja nie osiągnęła sukcesów w tworzeniu krajowego lobbingu na rzecz rozwoju zrównoważonego i w pierwszym półroczu 1997 r. została rozwiązana, a rozpoczęty proces nadania jej wyższej rangi instytucjonalnej nie został zakończony z powodu zmiany rządu.

Proces ten nabrał dynamiki dopiero w połowie 1998 r., gdy powołano grupę inicjatywną krajowego Forum „Środowisko i Rozwój”. Misją Forum miało być:

- zapewnienie stałego postępu we wprowadzaniu w życie idei ekorozwoju, które nie jest możliwe bez zaangażowania i poparcia wszystkich korzystających ze środowiska;
- budowanie szerokiego, międzysektorowego partnerstwa w działaniach na rzecz środowiska poprzez osiąganie consensusu różnych sektorów (rządu, organizacji pozarządowych, samorządów, biznesu, związków zawodowych, nauki i oświaty) w poszukiwaniu najlepszych rozwiązań sprzyjających zrównoważonemu rozwojowi;
- usprawnienie działań informacyjnych i edukacyjnych poprzez dostarczanie wiarygodnej informacji poszczególnym sektorom o głównych problemach wprowadzania w życie idei ekorozwoju.

Forum jako zinstytucjonalizowana, kilkudziesięcioosobowa reprezentacja różnych sektorów, miało gromadzić reprezentantów komisji parlamentarnych, rządu (w tym powołanego w końcu 1998 r. Komitetu Rady Ministrów Polityki Regionalnej i Zrównoważonego Rozwoju), przedstawicieli sektora pozarządowego (organizacji pozarządowych i samorządów), reprezentantów życia gospodarczego (biznesu, instytucji finansowych, związków zawodowych) oraz nauki i oświaty. Idea ta nie została zrealizowana, mimo dużego zaangażowania organizacji pozarządowych (w tym Dolnośląskiej Fundacji Ekorozwoju) w opracowanie koncepcji tego partnerstwa. Pewnym zawężeniem tej formuły partnerstwa było ograniczenie jej zakresu do ekorozwoju.

We wrześniu 2002 r. rząd powrócił do tej inicjatywy, powołując Radę do Spraw Zrównoważonego Rozwoju, która jest organem opiniotwórczo-doradczym „w sprawach dotyczących zrównoważonego rozwoju, należących do zadań i kompetencji Rady Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów” [10]. W skład Rady wchodzi lub mogą wchodzić przedstawiciele:

- sektora publicznego (*public sector*), w tym sektora rządowego (aż 21 przedstawicieli), strony samorządowej Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, samorządów zawodowych, nauki (wskazani przez ministra nauki w porozumieniu z prezesem PAN) i Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej,
- sektora biznesu (*business*), w tym przedstawiciele przedsiębiorców i właścicieli gospodarstw rolnych, związków zawodowych,
- sektora obywatelskiego (*civil society*), w tym przedstawiciele ogólnokrajowych ekologicznych organizacji pozarządowych (NGO's – wybrani spośród zgłoszonych przez nie kandydatów cieszących się poparciem największej liczby tych organizacji).

Zakres działania Rady obejmuje:

- 1) opracowywanie opinii o zgodności z zasadami zrównoważonego rozwoju skierowanych pod jej obrady projektów rządowych,
- 2) opracowywanie analiz, propozycji i wniosków mających na celu zapewnienie zrównoważonego rozwoju kraju.

Przedstawiona koncepcja krajowego partnerstwa dla zrównoważonego rozwoju nasuwa dwie uwagi. Po pierwsze – zrównoważony rozwój jest wyraźnie interpretowany ekorozwojowo (bazę organizacyjną i materialną działania Rady zapewnia Ministerstwo Środowiska, przewodniczącym Rady jest Minister Środowiska, w skład wchodzi tylko przedstawiciele NGO's o charakterze ekologicznym itp.). Po drugie – widoczna jest „nadreprezentacja” sektora rządowego; istnieje więc realna groźba zdominowania pracy Rady przez liczne, na bieżąco napływające do Rady projekty dokumentów rządowych i tworzenie pilnych opinii „na wczoraj”. Tymczasem wzorem doświadczeń zagranicznych głównym zadaniem tak budowanego partnerstwa dla zrównoważonego rozwoju jest rozstrzyganie kluczowych problemów związanych z nowym myśleniem o rozwoju i tworzenie spójnego instrumentarium realizacji paradygmatu rozwoju zrównoważonego.

Należy zwrócić uwagę, że w krajach o dużych tradycjach demokratycznych idea partnerstwa jest podstawą funkcjonowania życia społecznego. Jest także podstawą działania narodowych – o dużej randze społecznej i formalnej – organizacji promujących ideę partnerstwa dla realizacji rozwoju zrównoważonego. Na przykład:

- w Szwecji działa Narodowy Komitet Agenda 21 (*National Committee for Agenda 21 – NCA*),
- w Belgii Narodowa Rada dla Zrównoważonego Rozwoju (*National Council for Sustainable Development – NCSD*),
- w Kanadzie Narodowy Okrągły Stół dla Środowiska i Gospodarki (*National Round Table on the Environment and the Economy – NRTEE*).

W Polsce dominuje więc nadal wąskie rozumienie koncepcji zrównoważonego rozwoju sprowadzające tę koncepcję – podobnie jak w Strategii lizbońskiej – do zagadnień ochrony środowiska. Jedną z prostych konsekwencji takiej interpretacji

było skazanie z góry na niepowodzenie źle sformułowanej misji Rady do Spraw Zrównoważonego Rozwoju, spełniającej obecnie funkcje Państwowej Rady Ochrony Środowiska „bis” przez powielanie w swoim stylu działania rady o charakterze wąskozdziedziny.

Literatura

- [1] Borys T., *Pomiar trwałego i zrównoważonego rozwoju*, Wyd. Ekonomia i Środowisko, 2004 (w druku).
- [2] *Decyzja nr 1600/2002/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 lipca 2002 roku ustanawiająca szósty wspólnotowy program działań w zakresie środowiska naturalnego*.
- [3] *Extracts from Presidency Conclusions on the Lisbon Strategy by Theme*, European Councils: Lisbon to Thessaloniki 2003.
- [4] *Komunikat Komisji „Zrównoważona Europa dla lepszego świata: Strategia Zrównoważonego Rozwoju Unii Europejskiej”*, Komisja Europejska, Bruksela, 15 maja 2001.
- [5] *Polityka ekologiczna państwa na lata 2003-2006 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2007-2010*, Rada Ministrów, grudzień 2002.
- [6] *Polska 2025. Długofalowa strategia trwałego i zrównoważonego rozwoju*. Rada Ministrów czerwiec 2000.
- [7] *Strategia Lizbońska + oceny i rekomendacje*, red. J. Szomberg, Polskie Forum Strategii Lizbońskiej, Warszawa, marzec 2003.
- [8] *Structural Indicators. Communication from the Commission*, Council of the European Union, Brussels, 9 września 2003.
- [9] *The UE Sustainable Development Strategy. A Framework for Indicators*. Pascal Wolf – Eurostat E5. *Seventh Meeting of the ESS Task Force on Methodological Issues for SDI*. SDI Workshop, Stockholm 9-11 lutego 2004.
- [10] *Zarządzenie nr 107 Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 września 2002 roku w sprawie Rady do Spraw Zrównoważonego Rozwoju*, MP 2002, nr 40 poz. 629.

SUSTAINABLE DEVELOPMENT: THE EUROPEAN UNION STRATEGIES

Summary

In the article it has been assumed that both the principles of permanence and revealing their connection with ethical concepts, as well as the quality of life, are of significant importance for the identification of these relations. Sources of narrow and broad interpretation of sustainable development concept were considered together with basic consequences of their choice based, among others, on an example of the European Union strategic documents – *the Lisbon Strategy* and *the Strategy of Sustainable Development*.