

PIOTR ROGALA

*Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu*

## **Konkretyzacja pojęcia rozwój zrównoważony na podstawie doświadczeń państw Unii Europejskiej**

### **1. Wprowadzenie**

Rozwój zrównoważony to jedna z najczęściej powoływanych oraz deklarowanych przez władze (krajowe, regionalne, lokalne) koncepcji rozwoju. Niemniej jednak idea ta nie doczekała się jednolitej interpretacji – jest pewną mozaiką definicji, zasad, podejść itp., a co za tym idzie źródłem wielu nieporozumień. W praktyce wciąż jeszcze można spotkać opinie, że rozwój zrównoważony dotyczy wyłącznie zagadnień związanych ze środowiskiem. W wymiarze teoretycznym nie pojawiła się do tej pory satysfakcjonująca interpretacja relacji pomiędzy kluczowymi pojęciami takimi jak rozwój: zrównoważony, trwały, samopodtrzymujący się i ekorozwój.

Poszukując odpowiedzi na pytanie, czym jest rozwój zrównoważony, najprościej jest sięgnąć po definicje. Do jednej z najbardziej znanych należy sformułowana przez Komisję Brundland: *rozwój zrównoważony to taki rozwój, który pozwalając zaspokoić potrzeby obecnych pokoleń nie odbiera przyszłym pokoleniom możliwości zaspokojenia ich potrzeb*<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> [www.scb.se](http://www.scb.se)

Sformułowanie to dość czytelnie oddając istotę zrównoważonego rozwoju nie daje jednak odpowiedzi na pytanie: czym należy się zająć, co należy zrobić, aby zapewnić zrównoważony rozwój gminy, kraju? Niepowodzeniem kończą się również poszukiwania odpowiedzi na nie w polskich aktach prawnych. W ustawie *Prawo ochrony środowiska* zrównoważony rozwój określono jako 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 pokolenia, jak i przyszłych pokoleń”<sup>2</sup>.

Definicje, z natury swej ogólne, nie wskazują działań czy obszarów aktywności kryjących się pod nazwą zrównoważony rozwój. Aby dotrzeć do tych informacji, dokonano przeglądu rozwiązań występujących w krajach Unii Europejskiej. Za cel badania postawiono sobie znalezienie odpowiedzi na pytanie, jakie praktyczne działania kryją się pod hasłem zrównoważonego rozwoju, czyli jak dekomponowany jest rozwój zrównoważony na poziomie poszczególnych państw.

## 2. Programy zrównoważonego rozwoju

Powszechnie przyjmuje się, że osiągnięcie zrównoważonego rozwoju wymaga podjęcia szeregu działań, które można określić mianem zarządzania zrównoważonym rozwojem. Za pierwotną funkcję zarządzania uznaje się planowanie. Jest to bowiem funkcja logicznie i chronologicznie pierwsza w procesie zarządzania<sup>3</sup>.

Większość krajów Unii Europejskiej przyjęła programy (najczęściej strategie) zrównoważonego rozwoju jeszcze przed ostatnim Szczytem Ziemi. Stan planowania zrównoważonego rozwoju w poszczególnych krajach jest jednak bardzo różnicowany. Jako przykłady różnic wskazać można:

a) doświadczenie w planowaniu zrównoważonego rozwoju. W Niemczech pierwszy Program Środowiskowy został zatwierdzony jeszcze w 1971 roku,

---

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001r. Prawo ochrony środowiska, DzU 01.62.627.

<sup>3</sup> M. Przybyła, *Organizacja i zarządzanie*, Wyd. AE we Wrocławiu, Wrocław 2001, s. 115.

w Wielkiej Brytanii pierwsza Strategia Zrównoważonego Rozwoju została przyjęta w 1997 roku, natomiast w Portugalii Narodowa Strategia Zrównoważonego Rozwoju została opublikowana w formie projektu dopiero w 2002 roku (Grecja jest obecnie jedynym krajem członkowskim, który nie opracował żadnego długoterminowego programu zrównoważonego rozwoju);

b) okres objęty planowaniem. W Belgii przygotowuje się Plany Zrównoważonego Rozwoju, które są przeglądane co 4 lata, natomiast w Hiszpanii przyjęto strategię wybiegającą na 25 lat w przyszłość;

c) sposób formułowania celów rozwoju (ewentualnie obszarów aktywności) – zob. tab. 1.

**Tabela 1.** Zestawie celów rozwoju Austrii, Belgii i Danii

Austria	Belgia	Dania
1. Jakość życia w Austrii: wyzwania dotyczące teraźniejszości i przyszłości.	1. Model konsumpcji i produkcji.	1. Należy rozwijać dobrobyt społeczeństwa. Wzrost gospodarczy nie może się wiązać z negatywnym oddziaływaniem na środowisko.
2. Austria jako dynamiczna lokalizacja dla biznesu: sukces poprzez innowacyjność i współpracę.	2. Ubóstwo i wykluczenia społeczne.	2. Każdy powinien mieć dostęp do zdrowego i bezpiecznego środowiska, musimy osiągnąć wysoki poziom ochrony.
3. Austria jako miejsce do życia: ochrona zróżnicowania i jakości.	3. Rolnictwo, środowisko morskie i bioróżnorodność.	3. Musimy zabezpieczyć wysoki poziom bioróżnorodności i chronić ekosystemy.
4. Austriacka odpowiedzialność: aktywność w Europie i całym świecie.	4. Energia, transport, ozon i zmiany klimatu.	4. Zasoby muszą być wykorzystywane efektywniej.
		5. Musimy prowadzić działania na arenie międzynarodowej.
		6. Zagadnienia związane ze środowiskiem muszą być brane pod uwagę w ramach wszystkich sektorów.
		7. Rynek musi wspierać zrównoważony rozwój.
		8. Zrównoważony rozwój wiąże się z podziałem odpowiedzialności i należy mierzyć jego postęp.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *EU Member State experiences with sustainable development indicators*, Office of Official Publications of the European Communities, Luxembourg 2003.

Różnorodność podejść przejawia się między innymi w usytuowaniu *jakości życia* w koncepcji zrównoważonego rozwoju. W Austrii *jakość życia* to jeden z czterech najważniejszych obszarów aktywności. Natomiast w Wielkiej Brytanii wysoka *jakość życia* to cel nadrzędny rozwoju zrównoważonego. Świadczy o tym tytuł opublikowanej w maju 1999 r. przez rząd strategii „Wyższa Jakość Życia: Strategia Zrównoważonego Rozwoju Wielkiej Brytanii”.

Wielość podejść oraz różnorodność interpretacji uniemożliwiają wskazanie wspólnych dla krajów UE działań (obszarów aktywności) mieszczących się w ramach pojęcia zrównoważonego rozwoju.

### 3. Wskaźniki zrównoważonego rozwoju

W teorii zarządzania przyjmuje się, że w racjonalnie prowadzonych działaniach występują trzy fazy: planowanie, realizacja i kontrola<sup>4</sup>. O ile w przypadku zarządzania zrównoważonym rozwojem podstawowym narzędziem związanym z przygotowaniem działań są strategie bądź dokumenty podobne (programy, plany itp.), to w odniesieniu do kontroli są to wskaźniki zrównoważonego rozwoju. Wskaźnik jest najczęściej rozumiany jako liczba wyrażająca poziom danego zjawiska (zmiennej), przedstawiona w postaci bezwzględnej lub względnej<sup>5</sup>. Wiodące dla rozwoju metodyki i praktyki wskaźników zrównoważonego rozwoju są doświadczenia: ONZ, Komisji Europejskiej, Urzędu Statystycznego Wspólnot Europejskich – EUROSTAT, Europejskiej Agencji ds. Ochrony Środowiska – EEA, Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) i Banku Światowego.

Niemal każdy kraj członkowski Unii Europejskiej (poza Grecją) podjął działania związane z opracowaniem własnego zestawu wskaźników zrównoważonego rozwoju. Podobnie jak w przypadku strategii przyjęte zostały tu indywidualne – znacznie różniące się od siebie koncepcje. Stosowano odmienne kryteria klasyfikacji wskaźników wyróżniając od 2 (w Danii) do

---

<sup>4</sup> W. Chmielewski, P. Rogala, *System zarządzania zrównoważonym rozwojem na poziomie lokalnym*, (w:) T. Borys (red.), *Zarządzanie zrównoważonym rozwojem. Agenda 21 w Polsce – 10 lat po Rio*, Wyd. Ekonomia i Środowisko, Białystok 2003, s. 252.

<sup>5</sup> T. Borys (red.), *Wskaźniki ekorozwoju*, Wyd. Ekonomia i Środowisko, Białystok 1999, s. 23.

19 grup (w Finlandii). Zaproponowano różną liczebność zestawu wskaźników, np. w Wielkiej Brytanii – 292, a w Szwecji – 30. Można jednak wskazać także pewne wspólne elementy charakterystyczne dla większości państw objętych badaniem. Dotyczą one m.in. wyraźnego powiązania wskaźników z celami zapisanymi w programie lub strategii zrównoważonego rozwoju oraz wyodrębniania tzw. krótkiej listy wskaźników, czyli wskaźników rdzeniowych – w przypadku gdy zestaw wskaźników jest obszerny.

Wskaźniki z natury swej znacznie bardziej szczegółowe niż cele zapisane w programach i strategiach zrównoważonego rozwoju pozwalają na zadowalające „rozszyfrowanie” pojęcia zrównoważonego rozwoju. Zadanie to dodatkowo ułatwione zostało tym, że dzięki aktywności Komisji Europejskiej przygotowana została (przy udziale wszystkich zainteresowanych państw) lista wskaźników zrównoważonego rozwoju.

Stanowisko Komisji Europejskiej w zakresie wskaźników strukturalnych zaprezentowane zostało w Komunikacie Komisji z 9 października 2003 roku<sup>6</sup>. W odróżnieniu od lat poprzednich Komisja proponuje zweryfikowany zestaw obejmujący zaledwie 14 wskaźników strukturalnych. W tekście komunikatu znalazły się uzasadnienia wyboru każdego ze wskaźników:

**1. Produkt Krajowy Brutto na osobę** jest najpowszechniej stosowanym miernikiem standardu życia. Jeśli Unia Europejska „ma stać się najbardziej konkurencyjną i opartą na wiedzy gospodarką na świecie”, PKB na osobę musi być wysokie w porównaniu z głównymi konkurentami. Jest to ważne także w kontekście zapewnienia środków na promowanie spójności społecznej oraz ochronę środowiska. Istotne jest więc zrozumienie przyczyn powodujących wzrost PKB. Inne wskaźniki na liście zostały tak dobrane aby przedstawiały najważniejsze czynniki wspomagające wzrost PKB.

**2. Produktywność siły roboczej** na osobę to główny wskaźnik konkurencyjności Unii Europejskiej. W ekonomii przyjmuje się, że lepsze wyniki można uzyskać wskutek wykorzystania większej ilości siły roboczej lub uzyskania lepszego rezultatu na jednostkę pracy (produktywność siły roboczej). Podwyższenie produktywności siły roboczej jest szczególnie ważne dla podtrzymania wzrostu w okresie starzenia się ludności.

---

<sup>6</sup> *Structural indicators. Communication from the Commission, Council of the European Union, Brussels, 9 października 2003.*

**3. Stopa zatrudnienia** jest miarą sumaryczną wykorzystania siły roboczej w gospodarce.

**4. Stopa zatrudnienia pracowników starszych** jest szczególnie niska w Unii Europejskiej. Podwyższenie stopy zatrudnienia pracowników starszych jest warunkiem osiągnięcia wyższej całkowitej stopy zatrudnienia (tym samym podwyższeniem standardu życia).

**5. Wydatki na zasoby ludzkie** zostały zdefiniowane jako publiczne wydatki na edukację. Stanowią one miernik ilości zasobów przeznaczonych na udoskonalanie kapitału ludzkiego. Jeśli zasoby te będą wydajnie użytkowane pociągną za sobą zwiększoną produktywność pracowników, przyczyniając się tym samym do podwyższenia standardu życia. Ponadto wydatki na zasoby ludzkie mają ważny wpływ na spójność społeczną poprzez zapewnienie powszechnego dostępu do edukacji i szkoleń niezbędnych do życia w społeczeństwie wiedzy.

**6. Wydatki na badania naukowe i rozwój** są niezbędnym warunkiem ewoluowania w kierunku społeczeństwa opartego na wiedzy. Są one także ważne z punktu widzenia doskonalenia metod wytwórczych oraz stymulowania rozwoju.

**7. Wydatki na rozwój technologii informatycznej** znajdują się na liście w celu odzwierciedlenia znaczącej roli technologii informatycznej dla podwyższenia produktywności w gospodarce opartej na wiedzy.

**8. Integracja rynku finansowego.** Zintegrowany rynek finansowy ułatwia dostęp do finansów i pozwala redukować koszty. Integracja rynku usług finansowych powinna przejawiać się przede wszystkim zbieżnością stopy procentowej pożyczek bankowych.

**9. Stopa zagrożenia ubóstwem** definiowana jako udział ludności poniżej określonego progu ubóstwa (na podstawie równoważnika dochodu będącego do dyspozycji). Stanowi ona miernik zagrożenia ubóstwem, a także wykluczeniem społecznym.

**10. Długoterminowe bezrobocie** odzwierciedla problemy strukturalne na rynku pracy, które prowadzą do zbyt małego wykorzystania zasobów ludzkich. Ponadto redukcja długoterminowego bezrobocia jest istotna z punktu widzenia kapitału ludzkiego, gdyż osoby pozostające przez dłuższy okres czasu bez pracy tracą umiejętności zawodowe i zostają wyizolowane z rynku pracy.

11. Zwiększenie spójności regionalnej poprzez redukcję różnic regionalnych, określanych na podstawie **zróznicowania regionalnej stopy zatrudnienia**

**dnienia**, od dawna stanowi cel działań Unii Europejskiej. Zapewnienie wysokiego poziomu zatrudnienia we wszystkich regionach jest istotne zarówno z punktu widzenia rozwoju gospodarczego, jak również wyższej spójności społecznej.

12. Zmiany klimatyczne mogą skutkować znacznym zachwianiem równowagi działalności gospodarczej oraz powodować straty społeczne. Mogą także stanowić zagrożenie dla zasobów środowiskowych np. poprzez negatywny wpływ na bioróżnorodność. Wskaźnik **emisji gazów cieplarnianych** jest ważnym miernikiem określającym to, czy rozwój poszczególnych krajów Unii Europejskiej jest zrównoważony.

**13. Energochłonność gospodarki** wskazuje oddzielenie zużycia energii od wzrostu PKB oraz prezentuje stopień, w jakim energia jest efektywnie wykorzystywana w kreowaniu dobrobytu społecznego.

**14. Wielkość transportu w stosunku do PKB** mierzy odłączenie wzrostu transportu towarowego od faktycznego wzrostu PKB. Wzrastające nasilenie motoryzacji stanowi zagrożenie dla środowiska oraz wzrostu gospodarczego poprzez zwiększające się zatłoczenie dróg, hałas oraz zanieczyszczenia<sup>7</sup>.

#### 4. Podsumowanie

Podstawową funkcją wskaźników zrównoważonego rozwoju jest zbiektywizowanie oceny realizacji celów dotyczących zrównoważonego rozwoju. Im korzystniejsze przyjmują wartości, tym dany kraj jest bliższy realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju. Wskaźniki można także potraktować jako pewnego rodzaju „kierunkowskazy”. Ze względu na ich niewielką liczbę należy przyjąć, że obszary, których dotyczą, odnoszą się do działań priorytetowych (np. przeciwdziałaniu bezrobociu, minimalizowaniu emisji gazów cieplarnianych itp.), czyli najważniejszych z punktu widzenia zrównoważonego rozwoju poszczególnych państw.

Na podstawie przeprowadzonej analizy sformułować można następujące wnioski:

---

<sup>7</sup> T. Borys (red.), *Raport bieżący z realizacji I etapu pracy „Opracowanie modelu wdrożeniowego wskaźników zrównoważonego rozwoju w ramach banku danych regionalnych na poziomie kraju”*, Fundacja Karkonoska, Jelenia Góra – Warszawa 2003, s. 62–70.

- Nie ma jednej gotowej „recepty” na zapewnienie zrównoważonego rozwoju. Każdy kraj uwzględniając swoją sytuację, potrzeby i możliwości musi zaprojektować własną drogę wiodącą ku zrównoważonemu rozwojowi. Świadczą o tym duże rozbieżności w programach oraz zestawach wskaźników zrównoważonego rozwoju poszczególnych państw.

- Zrównoważony rozwój oparty jest na trzech filarach: środowisko, gospodarka, społeczeństwo. Żaden z nich nie powinien zdobywać dominującej pozycji wobec pozostałych.

- Przy określaniu priorytetowych działań związanych ze zrównoważonym rozwojem praktycznie nie pojawiają się zagadnienia związane z etyką i „rozwojem duchowym”.

## **Konkretyzacja pojęcia rozwój zrównoważony na podstawie doświadczeń państw Unii Europejskiej**

W artykule podjęto próbę określenia głównych działań przyczyniających się do osiągnięcia zrównoważonego rozwoju. Aby dotrzeć do tych informacji, dokonano przeglądu rozwiązań występujących w krajach Unii Europejskiej. Poddano analizie cele zapisane w strategiach zrównoważonego rozwoju (lub dokumentach podobnych) oraz zestawy wskaźników służących do monitorowania zrównoważonego rozwoju poszczególnych państw członkowskich UE. W oparciu o zestaw wskaźników przygotowanych przez Komisję Europejską dokonano dekompozycji zrównoważonego rozwoju na 14 najważniejszych obszarów aktywności.

### LITERATURA

- Borys T. (red.): *Raport bieżący z realizacji I etapu pracy „Opracowanie modelu wdrożeniowego wskaźników zrównoważonego rozwoju w ramach banku danych regionalnych na poziomie kraju”*, Fundacja Karkonoska, Jelenia Góra – Warszawa 2003.
- Borys T. (red.): *Wskaźniki ekorozwoju*, Wyd. Ekonomia i Środowisko, Białystok 1999.
- Chmielewski W., P. Rogala: *System zarządzania zrównoważonym rozwojem na poziomie lokalnym*, (w:) T. Borys (red.): *Zarządzanie zrównoważonym rozwojem*.



*Agenda 21 w Polsce – 10 lat po Rio*, Wyd. Ekonomia i Środowisko, Białystok 2003.

*EU Member State experiences with sustainable development indicators*, Office of Official Publications of the European Communities, Luxembourg 2003.

Przybyła M.: *Organizacja i zarządzanie*, Wyd. AE we Wrocławiu, Wrocław 2001.  
*Structural indicators. Communication from the Commission*, Council of the European Union, Brussels 2003.

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, DzU 01.62.627.  
[www.scb.se](http://www.scb.se).

Piotr Rogala

#### MATERIALIZATION OF THE CONCEPT OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT ON THE BASIS OF EXPERIENCES OF EU-MEMBER COUNTRIES

The article is an attempt at defining major measures aimed at reaching sustainable development. In order to obtain the necessary data the author conducted a survey of solutions applied in the European countries. The analysis covered objectives incorporated in the strategies for sustainable development (or equivalent documents) as well as the sets of indicators used for monitoring sustainable development in individual member countries. The set of indicators put forward by the European Commission was used to split sustainable development into 14 basic areas of activities.