

Dr inż. Katarzyna Brendzel-Skowera

Katedra Zarządzania Agrobiznesem, Wydział Zarządzania
Politechnika Częstochowska

Bariery w realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju w Polsce

Stworzenie koncepcji zrównoważonego rozwoju oraz opracowanie jej wykładni w formie obszernych dokumentów, jak Deklaracja z Rio w sprawie środowiska i rozwoju czy Program działań na wiek XXI w kierunku globalnego rozwoju zrównoważonego (tzw. Agenda 21) to efekt długotrwałych i niezwykle trudnych prac na forum międzynarodowym. Kwestia ochrony środowiska jest bowiem bardzo problematyczna. Człowiek dążąc do poprawy standardów życia, głównie w sferze produkcji i świadczenia usług, pogorszył jednocześnie jego jakość poprzez nadmierną presję wywieraną na środowisko. Skutkiem tego jest zachwianie równowagi ekologicznej. Polska podpisując ww. dokumenty, będące podsumowaniem konferencji ONZ „Środowisko i rozwój” oraz wstępując do Unii Europejskiej zobowiązała się do realizacji strategii zrównoważonego rozwoju. Niestety, proces ten nie przebiega zgodnie z przyjętymi założeniami. Celem artykułu jest zwrócenie uwagi na wybrane i zdaniem autorki najistotniejsze bariery wdrażania zasad ekorozwoju w Polsce. Wymienione zostaną trudności na szczeblu gmin, które wynikają z niedoskonałych rozwiązań centralnych oraz mało skutecznego prawa. Poruszona zostanie również kwestia świadomości ekologicznej.

KONCEPCJA ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU

Sposobem na zapewnienie harmonii pomiędzy wzrostem gospodarczym, w kategoriach czysto ekonomicznych a poprawą stanu środowiska naturalnego jest koncepcja zrównoważonego rozwoju. Co więcej, strategia ta poszerza pojęcie środowiska na takie elementy, jak: dostęp do edukacji, system ochrony zdrowia czy rozwój kulturowy. Te elementy również obok otaczającej nas przyrody tworzą jakość życia. Takie definiowanie środowiska oraz mocne akcentowanie potrzeby poprawy jego jakości wymusza m.in. zmiany w sposobie mierzenia poziomu dobrobytu społecznego. Stosowanie wyłącznie ekonomicznych mierników dobrobytu nie odzwierciedla bardzo istotnych czynników, takich jak: stan środowiska naturalnego, stopień jego zanieczyszczenia czy skutki incydentów

ekologicznych. Koncepcja zrównoważonego rozwoju znalazła szerokie poparcie na forum międzynarodowym, gdyż daje realne możliwości naprawienia negatywnych skutków rozwoju cywilizacyjnego. Trwa spór w kwestii nazewnictwa powyższej strategii, czy powinno się używać określenia zrównoważony rozwój czy raczej ekorozwój. Ponieważ ta problematyka nie jest celem artykułu, autorka pozwoliła sobie na zniwelowanie różnic i używanie obu tych pojęć. Najistotniejsze są najważniejsze założenia omawianej koncepcji. Do najistotniejszych zasad stanowiących podstawę ekorozwoju, zawartych w Deklaracji z Rio zaliczamy:

- prawo do rozwoju musi w sprawiedliwy sposób obejmować potrzeby i aspiracje obecnego i przyszłego pokolenia,
- wymagana jest współpraca państwa i społeczeństwa w zakresie likwidacji ubóstwa,
- konieczna jest zmiana niezrównoważonych trendów konsumpcji i produkcji oraz promowanie właściwej polityki demograficznej,
- konieczny jest udział społeczeństwa w procesach rozwoju zrównoważonego,
- niezbędny jest udział kobiet i młodego pokolenia w procesach rozwoju zrównoważonego,
- istotne znaczenie dla procesu rozwoju zrównoważonego ma wiedza i tradycje ludności tubylczej.

Wymienione zasady określają stworzenie niezbędnych warunków do rozwoju zrównoważonego.

REALIZACJA EKOROZWOJU W POLSCE

Deklaracja z Rio i Agenda 21 nie są dokumentami o takiej mocy prawnej, jak ratyfikowane konwencje, protokoły czy traktaty, niemniej jednak ich przyjęcie przez Polskę oznacza zobowiązanie się do wdrażania zasad zrównoważonego rozwoju. Od podpisania wymienionych dokumentów minęło blisko 16 lat. Jest to więc wystarczająco długi czas, by dokonać oceny stworzenia warunków dogodnych do realizacji przyjętej koncepcji. Niepokojący jest pogląd wyrażany przez niektórych polityków oraz działaczy organizacji pozarządowych, że Polski nie dotyczy część zasad określonych w Deklaracji oraz część rekomendacji Agendy 21. Chodzi tutaj głównie o kwestie odnoszące się do państw rozwijających się. Z poglądem tym nie można się zgodzić przede wszystkim dlatego, że zasady zrównoważonego rozwoju należy traktować całościowo, a nie wybiórczo. Poza tym nie ma powodu, dla którego Polska jako kraj rozwijający się nie powinna równoważyć wzrostu gospodarczego z kwestiami ekologicznymi i społecznymi. Nie można również zapomnieć, że jedną z pozostałości po ustroju komunistycznym jest eksploatacyjne traktowanie środowiska oraz dążenie do zachodniego modelu społeczeństwa nadkonsumpcyjnego. Z teoretycznego punktu

widzenia Polska spełnia zasady ekorozwoju. Dotyczy to przede wszystkim stworzenia odpowiednich podstaw prawnych oraz rozwiązań instytucjonalnych. Nie bez znaczenia jest tutaj członkostwo Polski w Unii Europejskiej, gdyż Polska musiała również w obszarze środowiska dostosować się do wymagań unijnych. Niestety, w praktyce kwestie ekologiczne bardzo często przegrywają z kwestiami ekonomicznymi. Należy jednak zaznaczyć, że często jest to spowodowane brakiem należytej wiedzy na temat ekorozwoju, niż świadomym działaniem w złej woli. Ocena poziomu realizacji przez Polskę zasad ekorozwoju¹ w obszarach: polityka/władza, gospodarka, społeczeństwo i środowisko jest niestety niezadowalająca [*Raport...*, 2002].

Jak wcześniej zaznaczono, w Polsce stworzono podstawy prawne wdrażania zasad ekorozwoju. Już w Konstytucji RP znajduje się zapis zobowiązujący państwo do zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju. Również polityka ekologiczna naszego państwa jest zgodna z międzynarodowymi wymaganiami w dziedzinie ochrony środowiska. Niestety, w praktyce często uznaje się, że zagadnienia ekologiczne nie mogą być motorem napędowym gospodarki. Stąd zdarza się, że branżowe strategie rozwoju są ze sobą sprzeczne, jak np. wspomniana polityka ekologiczna państwa i polityka transportowa czy energetyczna. Na przykład w transporcie jest bardzo widoczna rezygnacja z proekologicznych rozwiązań, co odzwierciedla spadek przewozów koleją oraz rola transportu publicznego w miastach. Jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy jest brak odpowiedniej wiedzy na temat ekorozwoju wśród pracowników administracji, głównie samorządowej. W artykule uwaga zostanie skupiona głównie na władzach samorządowych, gdyż w myśl jednej z zasad zrównoważonego rozwoju jest decentralizacji odpowiedzialności w kwestii zarządzania i ochrony środowiska. To lokalne władze są najlepiej zorientowane (a przynajmniej powinny być) w uwarunkowaniach ekonomicznych, ekologicznych i społecznych danego obszaru.

BARIERY W REALIZACJI ROZWOJU ZRÓWNOWAŻONEGO W POLSCE

Celem konferencji „Środowisko i rozwój” było propagowanie zasad ekorozwoju w poszczególnych państwach nie tylko na szczeblu centralnym ale przede wszystkim wśród władz lokalnych. Polska po konferencji zaczęła programowe wprowadzanie zasad ekorozwoju na poziomie lokalnym, ale – niestety – w porównaniu z innymi państwami europejskimi nasze inicjatywy miały raczej charakter incydentalny. Efektem tego jest nieznanomość zasad zrównoważonego rozwoju, brak świadomości długofalowych korzyści oraz przeciwstawianie

¹ Zasady te zostały zawarte w dokumentach konferencji ONZ „Środowisko i rozwój”: w Deklaracji z Rio i Agenda 21.

ochrony środowiska rozwojowi lokalnemu, a zwłaszcza gospodarczemu. Z danych zaprezentowanych w „Raporcie Kompas Rio + 10, czyli społeczna ocena realizacji przez Polskę dokumentów przyjętych na konferencji ONZ *Środowisko i rozwój* w czerwcu 1992 w Rio de Janeiro” wynika, że większość polskich samorządów nie zetknęła się z Deklaracją z Rio. Powodem takiej sytuacji jest:

- mała dostępność omawianych dokumentów na szczeblu lokalnym,
- niski poziom świadomości ekologicznej polskiego społeczeństwa,
- dominacja w samorządach poglądu, że na szczeblu lokalnym i regionalnym władze zobowiązane są do wdrażania przede wszystkim zasad zapisanych w polskiej konstytucji i dokumentach szczegółowych.

Odnośnie do ostatniego stwierdzenia trzeba jednak zaznaczyć, że art. 5 Konstytucji RP zobowiązuje nasze państwo do realizowania zasad zrównoważonego rozwoju.

Polskie gminy, powiaty i województwa, można podzielić na trzy grupy w zależności od stopnia zaawansowania realizacji zasad zrównoważonego rozwoju:

- grupę I stanowią gminy, których zasady te są nieznane lub traktowane jako luksus, na który samorządu nie stać. Według szacunków z 2002 roku, do tej grupy zaliczano blisko 60% polskich gmin i powiatów,
- grupę II charakteryzuje ograniczenie się do budowy tzw. małej Lokalnej Agendy 21, jako lokalnej polityki ekologicznej,
- grupę III charakteryzuje najwyższy poziom wdrażania zasad, które włączane są w proces planowania lokalnego i regionalnego. Zapewniana jest również spójność sektorowa w procesie tworzenia ekorozwoju.

Uogólniając podstawową wadą budowania „małych” Agend 21 jest oddzielanie ochrony środowiska od innych polityk sektorowych, co wprowadza dezintegrację i brak spójności w działalności regionalnej. Ponadto gminy i powiaty są zobligowane do sporządzania programów ochrony środowiska i następnie oceny ich realizacji. Niestety, można zgłosić pewne zastrzeżenia w tym względzie [Kozłak, 2006]. Przede wszystkim dokumenty te powinny być sporządzane co cztery lata, a co dwa lata odpowiednie organy lokalne zobowiązane są do dokonania oceny ich realizacji. Niestety, znamienne jest sporządzanie programów ochrony środowiska nawet na okres kilkunastu lat [Bral, 2007].

Kolejnym podstawowym problemem przy opracowywaniu wspomnianych programów jest nieodróżnianie polityki od strategii oraz mylenie celów z zadaniami. Może wydawać się, że są to mało istotne błędy, jednak mogą wpływać na wykonalność projektu, a co za tym idzie – stanowić przeszkodę w efektywnej realizacji zasad ekorozwoju [Pałasz, 2006].

Bardzo istotnym błędem popełnianym na szczeblu lokalnym i regionalnym jest pomijanie programu odnośnie gospodarki odpadami. Panuje pogląd, że tematyka ta jest obligatoryjnie opracowywana w odrębnym dokumencie, w związku z tym można ją pominąć w programach ochrony środowiska. Natomiast minister

środowiska w wytycznych do sporządzania programów środowiskowych zwraca szczególną uwagę na konieczność integrowania gospodarki odpadami z lokalnymi i regionalnymi programami ochrony środowiska.

Realnym niebezpieczeństwem efektywnego realizowania koncepcji zrównoważonego rozwoju jest również rozbieżność w omawianych dokumentach między ich treścią a tytułem. Zdarza się, że w treści brak jest nawiązania do ekorozwoju, choć wskazywałyby na to tytuł dokumentu. Niepokojący jest również fakt nieopracowywania wskaźników, które pozwalałyby na pomiar celów wytyczonych strategii rozwoju. Stąd utrudnione jest monitorowanie stanu realizacji zasad zrównoważonego rozwoju.

Przyczyn niskiego poziomu świadomości ekologicznej społeczeństwa należy szukać w sytuacji ekonomicznej kraju oraz w ograniczonej edukacji w tym względzie. A to przekłada się na brak opinii publicznej, która zmuszałaby władzę do realizacji polityki ekorozwoju [Górka, 2001]. Media, które w edukacji ekologicznej społeczeństwa mogłyby odegrać bardzo dużą rolę, traktują problemy ochrony środowiska incydentalnie. Wymagane są również bardziej skuteczne działania na polu reklamy w ekologii. Ciekawe są wyniki badań dra W. Koźlaka, z których wynika, że społeczeństwo odczuwa brak reklamy produktów i usług prośrodowiskowych. [Koźlak, 2006] Niska jest również znajomość reklam ekologicznych w porównaniu z innymi dyscyplinami. W ostatnim roku w mediach pojawiały się reklamy tzw. społeczne nawołujące między innymi do oszczędności energii. Są to zdecydowanie bardzo pozytywne działania, jeśli chodzi o podniesienie świadomości ekologicznej społeczeństwa. Szkoda jednak, że akcje tego typu są sporadyczne. W pewnym stopniu jest to odzwierciedleniem małej siły oddziaływania organizacji ekologicznych. Pozarządowych organizacji ekologicznych w Polsce jest blisko 800 [Raport..., 2002], mimo to tworzą zbyt słabe „zielone lobby”, które mogłoby składać się ze świadomych ekologicznie polityków, chętnych do współdziałania przedstawicieli administracji ochrony środowiska i administracji samorządowej oraz ludzi biznesu.

Kolejną istotną barierą realizowania koncepcji ekorozwoju jest mała skuteczność prawa środowiskowego w Polsce. Jest ono dostosowane do wymagań unijnych, ale brak jego egzekwowania. Najlepiej obrazuje to gospodarka odpadami, m.in. brak segregacji odpadów – szczególnie niebezpiecznych oraz wciąż znaczna liczba dzikich wysypisk śmieci. Również nie jest przestrzegane prawo odnośnie do dostępu do informacji o środowisku. Materiały dotyczące wielu kwestii ekologicznych są wciąż niedostępne. W śródmieściach wielu miast powstają inwestycje kosztem zieleni miejskiej, które uniemożliwiają mieszkańcom odpoczynek.

Poważną barierą w budowaniu ekorozwoju w Polsce są rozbieżności pomiędzy polityką ekologiczną a działaniami polityków. Jako przykład można przytoczyć nagłośniony spór o dolinę Rospudy. Również realizacja tak wielkiego przedsięwzięcia, jakim jest Euro 2012 pokazuje, że w Polsce kwestie ekolo-

gii – niestety – nadal są mało istotne. Poszczególne inwestycje tego projektu mają opracowane oceny wpływu na środowisko, brak natomiast takiego opracowania dla całego przedsięwzięcia. Wskazane jest także, aby różnego rodzaju organizacje użyteczności publicznej dawały przykład właściwego postępowania np. w dziedzinie gospodarki odpadami. W regionie częstochowskim mało jest instytucji, w których wprowadzono system odzysku papieru. Również szkoły, które przecież są odpowiedzialne za edukację młodego pokolenia mogłyby przyczynić się w bardzo dużym stopniu do wzrostu świadomości ekologicznej społeczeństwa poprzez dawanie dobrego przykładu selektywnej zbiórki odpadów. Pomimo deklaracji w lokalnych programach ochrony środowiska odnośnie do organizacji selektywnej zbiórki odpadów komunalnych, brak jest na wielu osiedlach miejskich rozwiązań, które umożliwiłyby realizację tego zadania.

Nie można też pominąć tak ważnej dziedziny gospodarki, jak energetyka. Dużo mówi się o konieczności zwiększania produkcji tzw. zielonej energii. Niestety, uwidaczniają się tutaj duże rozbieżności między politycznymi deklaracjami a faktycznym stanem. Wielu ekspertów związanych z energetyką odnawialną podkreśla, że Polska ma duży potencjał rozwoju zielonej energii. Na przeszkodzie rozwoju OZE stoją jednak złe regulacje rynku energii oraz brak inwestycji w sieci przesyłowe. Jak wynika z analiz wykonanych przez Instytut Energetyki Odnawialnej przy współpracy Instytutu na rzecz Ekorozwoju, w 2006 roku w Polsce wykorzystano zaledwie 17,4% potencjału odnawialnych źródeł energii. [Czerwone..., 2008]. Biorąc pod uwagę tylko energię wiatru, to Polska jest daleko w tyle za większością krajów UE, choć warunki ma równie korzystne jak Dania. Główną przyczyną są decyzje polityczne. Bariery prawne wydłużają procedury niezbędne przy realizacji inwestycji: zdarza się, że wybudowanie odcinka sieci przesyłowej o długości 1 km wymaga 4- lub 5-letnich starań. Rynek OZE w Polsce cechuje również brak wsparcia finansowego (niskoprocentowych kredytów i dotacji) dla przedsięwzięć nie tylko realizowanych przez samorządy ale również przez grupy lub indywidualnych odbiorców [Nowak, 2008].

PODSUMOWANIE

Najistotniejszymi przeszkodami w realizacji zasad zrównoważonego rozwoju w Polsce jest brak dostatecznych warunków dla integrowania polityki ekologicznej z innymi politykami sektorowymi oraz ograniczona świadomość społeczeństwa na temat ekorozwoju. Obok rozwiązań prawnych konieczne są działania edukacyjne i promocyjne, które zrównoważyłyby atrakcyjną wizję konsumpcyjnego stylu życia. Większość opracowań dotyczących zmian trendów życia ogranicza się do oszczędności obecnych zasobów naturalnych poprzez rozwój nowych technologii. Naturalnie racjonalizacja zużycia zasobów i zmniejsz-

szanie emisji zanieczyszczeń do środowiska to bardzo istotne aspekty odmaterializowanego rozwoju gospodarczego. Brak jest jednak zdecydowanego zaakcentowania, że motorem postępu ekorozwoju jest rzeczywista zmiana w stylu życia społeczeństwa. Zmiany te nie zostaną osiągnięte bez świadomej decyzji społeczeństwa. Dlatego tak ważny jest udział publicznych mediów, które więcej uwagi powinny poświęcić relacjom między gospodarką a środowiskiem i społeczeństwem a środowiskiem, a nie tylko ograniczać się do treści czysto przyrodniczych. Należy wypracować model myślenia kategorią przyszłych pokoleń i współodpowiedzialności za przetrwanie człowieka na Ziemi. Bardzo ważne jest również wypracowanie wiarygodnego ekologicznego obrazu produktu i usługi. Dlatego reklama to kolejny istotny czynnik, który wpływa na proekologiczne zachowania konsumentów. W drodze do obywatelskiego społeczeństwa niezbędne jest też wspieranie niezależnych ruchów konsumenckich i ekologicznych, które weryfikowałyby działania rządowe i przemysłowe oraz wywierały nacisk na postęp w zakresie efektywności i jakości wyrobów.

LITERATURA

- Brał W., 2007, *Obieg i ochrona dokumentów w zarządzaniu jakością, środowiskiem i bezpieczeństwem informacji*, Difin, Warszawa.
- Górka K., 2001, *Ochrona środowiska. Problemy społeczne, ekonomiczne i prawne*, PWE, Warszawa.
- Kozłak W., 2006, *Reklama w ekologii*, cz. II, „Problemy ekologii”, nr 6.
- Nowak M., 2008, *OZE: w którą stronę?*, „Ekopartner”, nr 10.
- Pałasz J., 2006, *Gminne i powiatowe programy ochrony środowiska*, „Problemy ekologii”, nr 4.
- Poskrobko B. (red.), 2007, *Zarządzanie środowiskiem*, PWE, Warszawa.
- Raport Kompas Rio + 10, czyli społeczna ocena realizacji przez Polskę dokumentów przyjętych na konferencji ONZ „Środowisko i rozwój” w czerwcu 1992 w Rio de Janeiro*, Instytut na rzecz Ekorozwoju, Warszawa 2002.
- Raport specjalny. Czerwone światło dla zielonej energii*, „Nowy Przemysł”, 2008.

Streszczenie

Koncepcja zrównoważonego rozwoju to przede wszystkim strategia harmonijnego rozwoju cywilizacyjnego, w którym cele ekonomiczne, społeczne i ekologiczne mają taką samą wagę. Pojawienie się idei ekorozwoju jest odpowiedzią na niekorzystne zmiany, jakie następują w warunkach życia człowieka. Polska uczestnicząc w konferencji ONZ „Środowisko i rozwój” oraz podpisując dokumenty przyjęte na tej konferencji, m.in. Deklarację z Rio oraz tzw. Agendę 21 zobowiązała się do wdrażania zasad ekorozwoju. Niestety, nie można jeszcze mówić o sukcesie tego przedsięwzięcia. Wiele udało się zrobić, jak np. stworzyć odpowiednie podstawy prawne.

Brak jest jednak należytego egzekwowania tego prawa oraz edukacji społeczeństwa. Wymagane jest również wsparcie ze strony elit politycznych, przedstawicieli biznesu oraz organizacji ekologicznych. Niewystarczający jest również zakres integracji polityki ekologicznej z celami polityk sektorowych. Bariery w realizowaniu zasad zrównoważonego rozwoju jest wiele. W artykule zostaną zasygnalizowane jedynie te najważniejsze. Niemniej jednak za najistotniejsze należy wymienić przedkładanie celów ekonomicznych ponad realizację celów środowiskowych oraz pobudzanie nadmiernej konsumpcji w stylu życia społeczeństwa.

The Obstacles In The Fulfilment Of The Sustainable Development Concept In Poland

Summary

The concept of sustainable development mainly includes the strategy of harmonious civilization progress in which economic, social and ecological objectives are equally important. The idea of eco-development is as a reply to the unfavourable changes that are taking place in people's living conditions. Taking part in the UN's conference "Environment and Development" and signing the documents adopted during that conference, such as the Rio Declaration and the so-called Agenda 21, Poland has been obliged to implement the principles of sustainable development. Unfortunately, it is too early to say whether this undertaking is successful. A lot of actions have been taken, e.g. the appropriate legal bases have been created. However, this law has not been exercised properly and the society has not been educated well in this subject. The politicians, business representatives and members of ecological organisations must become more involved in such actions. Also, the scope of integration of ecological policy with the objectives of sector policies is insufficient. There are a lot of obstacles in the fulfilment of sustainable development principles. The article is to mention the most important obstacles which include the tendency to give priority to economic objectives over the fulfilment of environmental objectives, and the promotion of lifestyle that is characterized by overconsumption.