

Dr Małgorzata Lechwar

Katedra Teorii Ekonomii

Uniwersytetu Rzeszowskiego

Problem ubóstwa a środowisko – aspekt instytucjonalny

WSTĘP

Ubóstwo jest problemem wielowymiarowym, z którym wiąże się ograniczenie możliwości rozwoju społecznego. Degradacja środowiska na obszarach wiejskich i miejskich dotyczy przede wszystkim ludzi ubogich. O ile jednak kraje dostrzegają wpływ środowiska i zasobów naturalnych na ludzi, w niewielu tylko państwach idea ta stała się częścią kompleksowej strategii walki z ubóstwem¹.

W Polsce do tej pory strategię ekologiczną i walki z ubóstwem były rozpatrywane osobno, ale narastająca tendencja ubożenia ludności w latach dziewięćdziesiątych wpłynęła na potrzebę wyszukiwania i zastosowania nowych rozwiązań ograniczających ten problem. Zgodnie z danymi statystycznymi odsetek ludności żyjącej poniżej progu ubóstwa² w stosunku do całej populacji w 1994 roku wynosił 19%, w 1999 – 14,9%, prognoza na 2015 – 9,5%. Problem ubóstwa dotyczył w latach dziewięćdziesiątych przede wszystkim ludności utrzymującej się ze świadczeń społecznych, ludności chłopskiej i pracowniczno-chłopskiej, ludności z wykształceniem podstawowym i zawodowym, a według miejsca zamieszkania wsi (1999 – 24,4%).

Celem opracowania jest przybliżenie działań instytucji międzynarodowych i krajowych zmierzających do ograniczania ubóstwa poprzez łączenie środowiska i ubóstwa w jedną inicjatywę.

¹ *Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju. Biuletyn*, UNDP, Warszawa 2002, s. 3.

² Próg ubóstwa – wielkość dochodu na jedną osobę w gospodarstwie domowym stosowana w pomocy społecznej w 1999 roku w cenach z danego roku. Wyliczenie J. Topińskiej, [w:] *Milenijne cele rozwoju. Raport*, Warszawa 2002, s. 9.

INSTYTUCJE MIĘDZYNARODOWE A PROBLEM UBÓSTWA

W 1992 roku w Rio de Janeiro odbyła się konferencja ONZ nt. „Środowisko i rozwój”, na której ustalono podstawowe zasady zrównoważonego rozwoju i program działań mający zapewnić jego osiągnięcie. Opracowana „Deklaracja z Rio” zawiera zbiór 27 podstawowych zasad zrównoważonego rozwoju, wśród których prawa i obowiązki państw i obywateli wobec środowiska i minimalizacji sfer ubóstwa odgrywają rolę podstawową. Zasady Deklaracji zostały uwzględnione m.in. w zasadach 6 Programów Działań Unii Europejskiej, a w Polsce w nowej Konstytucji, w ustawowej definicji zrównoważonego rozwoju³ oraz w podstawowych dokumentach strategicznych, a w szczególności w „Polityce ekologicznej państwa” z 1991 roku oraz w „Drugiej polityce ekologicznej państwa” z 2000 roku⁴. We wprowadzaniu podstawowych zasad zrównoważonego rozwoju podstawową rolę przypisano Agendzie 21.

Z kolei na Szczycie Milenijnym w Nowym Jorku (wrzesień 2000), przyjęto Deklarację Milenijną Narodów Zjednoczonych. Cele milenijne ukierunkowują działania światowej wspólnoty na dokonywanie znaczących zmian niosących postęp w celu polepszenia standardów życia ludzi na świecie. Zakładają one wymierne rezultaty nie tylko dla krajów rozwijających się, ale także dla bogatych krajów rozwiniętych, które przeznaczają fundusze na programy rozwojowe dla krajów rozwijających się, a także dla międzynarodowych instytucji, które pomagają te programy wdrażać.

Kolejnym etapem działań międzynarodowych, dotyczących omawianego problemu, była światowa konferencja ONZ (wrzesień 2002) w Johannesburgu. Była ona poświęcona ocenie postępu realizacji postanowień ze Szczytu Ziemi w Rio de Janeiro⁵. Celem tej konferencji było również wypracowanie lepszych sposobów wdrażania przyjętych w Rio ustaleń. Stwierdzono bowiem, że w okresie dziesięciu lat (od konferencji w Rio) poszerzyły się obszary nędzy i biedy, pogłębiło się rozwarstwienie społeczne oraz degradacja środowiska. Zadaniem konferencji w Johannesburgu było m.in. stworzenie planu ograniczania ubóstwa i kontrastów między krajami biednymi i bogatymi w taki sposób, by nie szkodzić środowisku przyrodniczemu. W konferencji uczestniczyli przedstawiciele

³ 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. Art. 3 Ustawy z dn. 27. 04. 2001 r. Prawo ochrony środowiska.

⁴ T. Borys, W. Chmielewski, *Agenda 21 jako uniwersalne narzędzie zarządzania zrównoważonym rozwojem*, [w:] *Zarządzanie zrównoważonym rozwojem*, UNDESA, Warszawa 2002, s. 4.

⁵ Zob. *Od Rio do Johannesburga. I co dalej*, Instytut na rzecz Ekorozwoju, Warszawa 2002, s. 7.

ok. 190 krajów, a ogólną liczbę uczestników szacowano na 65 tysięcy osób. W trakcie konferencji przyjęto dwa podstawowe dokumenty:

- Deklarację polityczną, zawierającą przesłania, na jakie zgodziły się głowy państw,
- Plan działania na rzecz wdrożenia Agendy 21 i Celów Milenijnych ONZ, koncentrujący się na zagadnieniach: woda, energia, zdrowie, rolnictwo, różnorodność biologiczna, finanse, zarządzanie, handel.

Szczyt w Johannesburgu pokazał znaczący postęp w tworzeniu działań instytucjonalnych na rzecz rozwoju społeczno-gospodarczego i rozwiązywania globalnych problemów. Podczas szczytu zawarto kilkadziesiąt partnerstw między ONZ, rządami, biznesem i organizacjami społecznymi (na sumę 235 milionów dolarów⁶). Jednym z takich projektów jest projekt „Bieda i środowisko – wzajemne powiązania”. Jest to pierwszy projekt w Polsce realizowany właśnie na podstawie ustaleń Światowego Szczytu Zrównoważonego Rozwoju w Johannesburgu.

PLAN DZIAŁAŃ ŚWIATOWEGO SZCZYTU W SPRAWIE ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU DOTYCZĄCY OGRANICZANIA UBÓSTWA

Według uzgodnień międzynarodowych, każdy kraj ponosi podstawową odpowiedzialność za ograniczanie ubóstwa, niemniej jednak niezbędne jest skoordynowanie działań (na szczeblu międzynarodowym, krajowym, regionalnym, lokalnym) umożliwiające krajom rozwijającym się dążenie do realizacji swoich celów w powiązaniu z uzgodnionymi na szczeblu międzynarodowym zamierzeniami i celami w zakresie ubóstwa. Plan działań Światowego Szczytu w Johannesburgu ma m. in. przyczynić się do ograniczenia ubóstwa poprzez zintegrowanie trzech elementów, tj. rozwoju gospodarczego, rozwoju społecznego i ochrony środowiska. Działania te, prowadzone na wszystkich szczeblach, mają m. in. na celu⁷:

- zmniejszenie do 2015 roku o połowę liczby ludności świata, której dzienny dochód nie przekracza 1 USD oraz liczby ludności cierpiącej głód,
- ustanowienie światowego funduszu solidarności mającego na celu ograniczenie ubóstwa i przyczynianie się do rozwoju społeczeństw i jednostek w krajach rozwijających się,

⁶ Zob. tamże s. 7.

⁷ Światowy Szczyt w Sprawie Zrównoważonego Rozwoju. Plan Działań, Biuletyn informacyjny UM i RM „Rozwój zrównoważony”, nr 11, Warszawa 2002, s. 13–15.

- opracowanie krajowych programów zrównoważonego rozwoju oraz rozwoju lokalnego społeczności, w ramach opracowanych przez same kraje strategii ograniczania ubóstwa, mających przyczyniać się do przyznawania uprawnień ludziom żyjącym w ubóstwie i ich organizacjom,
- opracowanie kierunków polityki, sposobów i środków zapewniających narodom rodzimym i ich społecznościom większy dostęp do działalności gospodarczej oraz zwiększenie ich zatrudnienia dzięki zastosowaniu środków bezpośrednich, takich jak szkolenie, pomoc techniczna i fundusze kredytowe,
- zapewnienie wszystkim podstawowej opieki zdrowotnej i ograniczenie środowiskowych zagrożeń dla zdrowia, uwzględniając szczególne potrzeby dzieci i zależności między ubóstwem, zdrowiem i środowiskiem, przekazując środki finansowe, pomoc techniczną i wiedzę krajom rozwijającym się i dokonującym transformacji gospodarki,
- zapewnienie dostępu do zasobów rolniczych ludziom żyjącym w ubóstwie, promowanie rozwiązań w zakresie dzierżawy ziemi uwzględniających i chroniących rodzime i wspólnotowe systemy zarządzania zasobami majątkowymi,
- budowę podstawowej infrastruktury na obszarach wiejskich, dywersyfikację gospodarki, poprawę komunikacji oraz dostępu ubogich żyjących na wsi do rynku, informacji o rynku i kredytu w celu wsparcia zrównoważonego rozwoju rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich,
- przekazanie podstawowych technik i wiedzy związanej ze zrównoważonym rolnictwem, m.in. z zakresu zarządzania zasobami naturalnymi, rolnikom prowadzącym małe i średnie gospodarstwa i ubogim żyjącym na wsi, zwłaszcza w krajach rozwijających się, m. in. w ramach przedsięwzięć, w których uczestniczy wiele zainteresowanych stron, lub partnerstw publiczno-prywatnych, mających na celu zwiększenie produkcji rolnej i bezpieczeństwa żywności,
- zwiększenie dostępności żywności i zdolności do jej zakupu, promując np. oparte na społeczności lokalnej partnerstwa osób fizycznych i prawnych z miasta i ze wsi,
- przyznanie priorytetu zaopatrzeniu w wodę i urządzenia sanitarne w krajowych strategiach zrównoważonego rozwoju i strategiach ograniczania ubóstwa.

Ponadto podkreśla się w planie potrzebę poprawy dostępu do niezawodnych i dostępnych pod względem kosztów usług energetycznych oraz potrzebę wzmocnienia skutków rozwoju przemysłowego dla ograniczenia ubóstwa.

INSTYTUCJE KRAJOWE ŁĄCZĄCE PROBLEM UBÓSTWA I ŚRODOWISKA

Według ustaleń Światowego Szczytu w Johannesburgu⁸, poszczególne państwa powinny promować wspólne i skoordynowane podejścia instytucji dla rozwoju uwzględniającego problem ubóstwa. Powinny m.in. podjąć działania w celu przyspieszenia opracowywania krajowych strategii zrównoważonego rozwoju, a od 2005 roku rozpocząć ich wdrażanie. Promocja rozwoju uwzględniającego problem ubóstwa powinna być prowadzona na szczeblu krajowym m. in. poprzez tworzenie, wprowadzanie i egzekwowanie jasnych i skutecznych przepisów prawnych. Poszczególne kraje powinny również wzmocnić swoje instytucje rządowe (administracyjne, prawne). Kraje powinny także popierać udział społeczeństwa w formułowaniu i wdrażaniu polityki uwzględniającej problem ubóstwa. Należy zwiększać rolę i potencjał instytucji lokalnych oraz uczestników procesu wdrażania Agendy 21. Wzmocnić stałe wsparcie dla lokalnych programów Agendy 21 i związanych z nimi inicjatyw i partnerstw, a także zachęcać do partnerstw pomiędzy lokalnymi organami a innymi szczeblami rządowymi.

Ustalenia międzynarodowych instytucji zainicjowały w kraju szereg nowych działań łączących obszary ubóstwa i środowiska, tj. Lokalna Agenda 21 w Polsce, Grupy Partnerskie, projekt Bieda i Środowisko – wzajemne powiązania.

Globalny Program Działań – Agenda 21 powierza władzom lokalnym ważną rolę w praktycznym wprowadzaniu zaleceń i działań określonych w tym dokumencie. W rozdziale 28. Agendy 21 określono pożądany sposób działania władz lokalnych polegający na kreatywności, samodzielności, przejawianiu inicjatywy i otwartości. Dokument ten podkreśla rolę władz lokalnych, samorządu lokalnego, lokalnej społeczności, lokalnych przedsiębiorstw, organizacji pozarządowych w realizacji i utrzymaniu infrastruktury technicznej i społecznej, w kształtowaniu środowiska przyrodniczego, w gospodarowaniu przestrzenią, w realizowaniu indywidualnych kierunków rozwoju oraz w realizacji rozwoju lokalnego i regionalnego. Ponad dwie trzecie zadań ustalonych w Agendzie kierowanych jest do władz i społeczności lokalnych⁹. Agenda 21 zapewnia aktywny udział społeczności lokalnych w procesie planowania i wdrażania programów rozwoju zrównoważonego uwzględniającego wymiar środowiskowy, przestrzenny, gospodarczy, społeczny i polityczny.

Dotychczasowe badania i analizy dotyczące praktycznych działań w ramach Lokalnej Agendy 21 podkreślają, że stosunkowo mało jest realizowanych dzia-

⁸ Paragraf 145 a, b; 146; 146 bis; 147, 147.

⁹ Por. *Pierwsza Warszawska Agenda 21. Informator*, Warszawa 2002.

łań, które wspierałyby rozwiązywanie problemów społecznych, tj. ubóstwo, bezrobocie, które stanowią przecież istotny element rozwoju zrównoważonego¹⁰.

Z kolei Fundacja Partnerska dla Środowiska zaproponowała przedstawicielom różnych instytucji zainteresowanych rozwojem swoich regionów, tworzenie międzysektorowych koalicji na rzecz rozwoju obejmującego różne aspekty działalności człowieka wybranych obszarów, zwanych Grupami Partnerskimi. Grupa Partnerska jest dobrowolnym, otwartym porozumieniem co najmniej trzech, zachowujących autonomię partnerów, reprezentujących co najmniej dwa sektory (z trzech: publiczny, prywatny, pozarządowy), którzy wspólnie realizują praktyczne działania na rzecz określonego regionu, doskonaląc je, monitorując oraz zachowując zasadę równości w dzieleniu zasobów, odpowiedzialności, ryzyka i korzyści. Celem współpracy na poziomie regionalnym, której wyrazem jest Grupa Partnerska, jest integracja przedsięwzięć podejmowanych przez różne sektory w regionie i zapewnienie ich układu w rozwoju regionu. Od 2000 do 2002 roku powstało w kraju i podjęło działania 10 Grup Partnerskich, realizujących lokalne i ponadlokalne inicjatywy na rzecz rozwoju zrównoważonego uwzględniającego problemy społeczne¹¹.

Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju w Polsce zainaugurował projekt „Bieda i środowisko – wzajemne powiązania”. Celem projektu jest zebranie młodych liderów społecznych, ekspertów uniwersyteckich i przedstawicieli rządu, którzy stworzą rekomendacje dla narodowej strategii, która włączy problemy ochrony środowiska w zagadnienia walki z ubóstwem. Najistotniejszym efektem tego projektu będą zalecenia do zintegrowanej strategii walki z ubóstwem i ochrony środowiska. Projekt ma przyczynić się do stworzenia długofalowej polityki rozwoju społecznego poprzez pokazanie związków między ubóstwem a środowiskiem¹². Główne cele projektu obejmują¹³:

- zdefiniowanie wzajemnych powiązań między środowiskiem i ubóstwem oraz stworzenie rekomendacji dla takiej zintegrowanej strategii walki z ubóstwem i ochrony środowiska,
- doprowadzenie do społecznej dyskusji na rzecz walki z ubóstwem przy zachowaniu zasad ochrony środowiska poprzez zainicjowanie aktywnie działających grup liderów lokalnych i ekspertów,

¹⁰ Zob. P. Frączek, R. Skrzypek, *Raport 6: Rola organizacji pozarządowych w partnerstwie na rzecz ekorozwoju w Polsce*, [w:] *Zarządzanie...*, wyd. cyt., s. 37, 38.

¹¹ Zob. *Grupy Partnerskie. Międzynarodowe partnerstwo na rzecz rozwoju zrównoważonego regionów w Polsce*, Fundacja Partnerstwo dla Środowiska, Kraków 2002.

¹² *Program Narodów...*, wyd. cyt., s. 3.

¹³ Zob. *Kampania Milenijna. Milenijne Cele Rozwoju dla Polski. Johannesburg w Polsce*, UNDP, Warszawa 2002.

- wsparcie dla lokalnych inicjatyw społecznych i samorządowych na rzecz walki z ubóstwem i ochrony środowiska poprzez zebranie, dofinansowanie i ukazanie projektów realizowanych na szczeblu lokalnym.

Przedstawiciele różnych grup społecznych powinni łączyć swoje zasoby i wspólnie pracować dla osiągnięcia tych celów.

Praktyka pokazuje jednak, że dominujący związek ochrony środowiska z dobrobytem w kraju polega na tym, że jednostki lub instytucje, które uruchamiają lub mają zamiar uruchomić inicjatywy gospodarcze tworzące nowe miejsca pracy, ignorują dobra środowiska naturalnego danego regionu. Istnieją jednak pozytywne działania, realizowane zazwyczaj na niewielką skalę, w których tworzenie miejsc pracy odbywa się nie tylko bez naruszenia jakości środowiska, a w oparciu o zasoby naturalne, np. inicjatywy agroturystyczne.

PODSUMOWANIE

W Deklaracji z Rio w sprawie środowiska i rozwoju stwierdzono, że istoty ludzkie znajdują się w centrum uwagi w dążeniach do zrównoważonego rozwoju oraz że mają prawo do twórczego życia w harmonii z przyrodą. Z kolei Szczyt w Johannesburgu pokazał znaczący postęp w tworzeniu rozwiązań instytucjonalnych na rzecz rozwoju łączącego działania gospodarcze, społeczne, polityczne oraz elementów środowiska w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności.

Realizacja przyjętych celów przez poszczególne instytucje międzynarodowe i krajowe ma istotne znaczenie dla skuteczności zwalczania ubóstwa. Podkreślić jednak należy (co określają poszczególne dokumenty) potrzebę szerokiej współpracy i tworzenie partnerstw pomiędzy instytucjami naukowymi, publicznymi, prywatnymi, samorządowymi, pozarządowymi na rzecz rozwoju społecznego, gospodarczego i środowiskowego.

LITERATURA

- Borys T., Chmielewski W., *Agenda 21 jako uniwersalne narzędzie zarządzania zrównoważonym rozwojem*, [w:] *Zarządzanie zrównoważonym rozwojem*, UNDESA, Warszawa 2002.
- Frączek P., Skrzypek R., *Raport 6: Rola organizacji pozarządowych w partnerstwie na rzecz ekorozwoju w Polsce*, [w:] *Zarządzanie zrównoważonym rozwojem*, UNDESA, Warszawa 2002.
- Grupy Partnerskie. Międzynarodowe partnerstwo na rzecz rozwoju zrównoważonego regionów w Polsce*, Fundacja Partnerstwo dla Środowiska, Kraków 2002.

Kampania Milenijna. Milenijne Cele Rozwoju dla Polski. Johannesburg w Polsce, UNDP, Warszawa 2002.

Od Rio do Johannesburga. I co dalej, Instytut na rzecz Ekorozwoju, Warszawa 2002.

Pierwsza Warszawska Agenda 21. Informator, Warszawa 2002.

Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju, Biuletyn, UNDP, Warszawa 2002.

Światowy Szczyt w Sprawie Zrównoważonego Rozwoju. Plan Działań, Biuletyn informacyjny UM i RM „Rozwój zrównoważony”, nr 11, Warszawa 2002.

Topińska J., *Milenijne cele rozwoju. Raport*, Warszawa 2002.

The Problem of Poverty and Environment – Institutional Aspect

Summary

The paper stresses the need of associating the problem of poverty and environment resulting from deepening processes of becoming impoverished in the world and in the country as well as degradation of natural environment. In the paper there were presented actions taken on the international level orientating particular governments, world of business, social organizations and other institutions towards the realization of such conceptions of socio-economical development, which will regard these essential problems of nowadays world.

United Nations Development Programme forms the global network responsible for programming of changes and providing the countries access to knowledge, experience and means which help people to achieve better life. UNDP exists in Poland from 1990. The cooperation agreement concluded between government of Republic of Poland and UNDP expects, that the Programme will support economical and social development of Poland.