**Małgorzata Burchard-Dziubińska
Agnieszka Rzeńca
Dominik Drzazga**

ZRÓWNOWAŻONY ROZWÓJ – NATURALNY WYBÓR

WYDAWNICTWO
UNIwersytetu
ŁÓDZKIEGO

**Małgorzata Burchard-Dziubińska
Agnieszka Rzeńca
Dominik Drzazga**

ZRÓWNOWAŻONY ROZWÓJ – NATURALNY WYBÓR

WYDAWNICTWO
UNIwersytetu
ŁÓDZKIEGO

ŁÓDŹ 2014

Małgorzata Burchard-Dziubińska – Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny
Katedra Ekonomii Rozwoju Instytutu Ekonomii, 90-214 Łódź, ul. Rewolucji 1905 roku nr 41

Agnieszka Rzeńca – Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny
Katedra Gospodarki Regionalnej i Środowiska, 90-214 Łódź, ul. Rewolucji 1905 roku nr 39

Dominik Drzazga – Uniwersytet Łódzki, Wydział Zarządzania
Katedra Zarządzania Miastem i Regionem, Zakład Zarządzania Miastem
90-237 Łódź, ul. Matejki 22/26

RECENZENT

Arnold Bernaciak

REDAKTOR WYDAWNICTWA UŁ

Bogusław Pielat

SKŁAD I ŁAMANIE

Oficina Wydawnicza Edytor.org

OKŁADKĘ PROJEKTOWAŁA

Barbara Grzejszczak

Zdjęcie wykorzystane na okładce autorstwa
Małgorzaty Burchard-Dziubińskiej

© Copyright by Uniwersytet Łódzki, Łódź 2014

Wydane przez Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego
Wydanie I. W.06327.13.0.K

ISBN (wersja drukowana) 978-83-7969-090-9
ISBN (ebook) 978-83-7969-195-1

Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego
90-131 Łódź, ul. Lindleya 8
www.wydawnictwo.uni.lodz.pl
e-mail: ksiegarnia@uni.lodz.pl
tel. (42) 665 58 63, faks (42) 665 58 62

Spis treści

Wstęp	7
ROZDZIAŁ 1. IDEA ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU (Małgorzata Burchard-Dziubińska)	
1.1. Zrównoważony rozwój – wprowadzenie do problematyki	9
1.2. Od raportu Brundtland do Rio +20	15
1.3. Zrównoważony rozwój jako ład zintegrowany	22
1.4. Mierzenie zrównoważonego rozwoju	23
1.5. Rozwój zrównoważony w Unii Europejskiej	30
Literatura	32
ROZDZIAŁ 2. ŁAD PRZYRODNICZY (Agnieszka Rzeńca)	
2.1. Przyroda, środowisko przyrodnicze, zasoby naturalne	35
2.1.1. Środowisko i jego funkcje	35
2.1.2. Zasoby przyrody	40
2.2. Kapitał przyrodniczy i jego ochrona	47
2.2.1. Geneza i motywy ochrony kapitału przyrodniczego	48
2.2.2. Współczesne trendy w ochronie przyrody/kapitału przyrodniczego	51
2.3. Formy ochrony przyrody jako instrument ochrony kapitału przyrodniczego	59
2.3.1. Krajowe formy ochrony przyrody	60
2.3.2. Formy ochrony przyrody w wybranych krajach UE	65
2.3.3. Międzynarodowe sieci obszarów chronionych	67
Literatura	72
ROZDZIAŁ 3. ŁAD PRZESTRZENNY (Dominik Drzazga)	
3.1. Równoważenie rozwoju w wymiarze przestrzennym (terytorialnym) – współczesne problemy i wyzwania	77
3.1.1. Przestrzeń i terytorium	79
3.1.2. Pojęcie ładu przestrzennego	81
3.1.3. Istota ładu przestrzennego. Przestrzenna integracja ładów cząstkowych w koncepcji zrównoważonego rozwoju	82
3.2. Koncepcje ładu przestrzennego miast i systemów osadniczych	85
3.2.1. Modele „zrównoważonego” rozwoju przestrzennego obszarów zurbanizowanych ...	86
3.2.2. Środowisko przyrodnicze w kształtowaniu rozwoju przestrzennego w ujęciu ponadlokalnym (wielkoprzestrzennym)	97
3.3. Rewitalizacja jako narzędzie polityki reurbanizacji	101
3.4. Wskaźniki ładu przestrzennego (zrównoważonego rozwoju przestrzennego)	104
Literatura	107
ROZDZIAŁ 4. ŁAD GOSPODARCZY (Małgorzata Burchard-Dziubińska)	
4.1. Ład gospodarczy – ujęcie makroekonomiczne i sektorowe	109
4.1.1. Trwałość rozwoju	109
4.1.2. Zrównoważone gospodarowanie zasobami naturalnymi	121

4.2. Ład gospodarczy – ujęcie mikroekonomiczne	124
4.2.1. Zrównoważona produkcja	124
4.2.2. Prawa człowieka	125
4.2.3. Ochrona własności intelektualnej	126
4.2.4. Wykorzystywanie środowiska przyrodniczego	128
4.2.5. Wpływ idei zrównoważonego rozwoju na zarządzanie przedsiębiorstwem	135
4.2.6. Zrównoważona konsumpcja	143
4.3. Rola państwa w budowaniu ładu gospodarczego	146
4.3.1. Rozwój „zielonej” gospodarki	148
Literatura	151

ROZDZIAŁ 5. ŁAD SPOŁECZNY (Małgorzata Burchard-Dziubińska)

5.1. Definiowanie ładu społecznego	155
5.2. Świadomość ekologiczna społeczeństwa w ładzie zintegrowanym	156
5.3. Budowanie społeczeństwa obywatelskiego	157
5.4. Zdrowie środowiskowe jako element ładu społecznego	161
5.5. Edukacja na rzecz zrównoważonego rozwoju	165
5.6. <i>Homo oeconomicus</i> v. <i>homo sustinens</i>	166
5.7. Wskaźniki ładu społecznego	169
Literatura	171

ROZDZIAŁ 6. ŁAD INSTYTUCJONALNY

6.1. Instytucje w budowaniu zrównoważonego rozwoju (Małgorzata Burchard-Dziubińska)....	173
6.2. Popyt i podaż instytucji na rzecz zrównoważonego rozwoju (Małgorzata Burchard-Dziubińska).....	174
6.3. Prawne podstawy zrównoważonego rozwoju (Małgorzata Burchard-Dziubińska)	177
6.4. Instytucjonalne aspekty ochrony kapitału przyrodniczego (Agnieszka Rzeńca).....	182
6.4.1. Regulacje prawne a ochrona kapitału przyrodniczego	182
6.4.2. Administracja publiczna i jej rola w stymulowaniu zrównoważonego rozwoju	184
6.4.3. Rola samorządów terytorialnych w kreowaniu zrównoważonego rozwoju	187
6.4.4. Ochrona kapitału przyrodniczego w gminie	190
6.4.5. Organy i służby ochrony przyrody	193
6.4.6. Klasyfikacja i przegląd wybranych instrumentów ochrony kapitału przyrodniczego	197
6.5. Instytucjonalne aspekty kształtowania ładu przestrzennego (Dominik Drzazga)	203
6.5.1. Rola polityki przestrzennej w osiąganiu spójności terytorialnej	204
6.5.2. Polityka i planowanie zagospodarowania przestrzennego w procesie zintegrowanego zarządzania rozwojem jednostek terytorialnych	208
6.5.3. Istota planowania przestrzennego	212
6.5.4. Funkcje, cechy i zasady planowania przestrzennego	214
6.5.5. Hierarchiczność planowania	224
6.5.6. Elementy planu i typologia aktów planowania przestrzennego	229
6.5.7. Międzynarodowe inicjatywy w zakresie kształtowania ładu przestrzennego	232
Literatura	240
Zakończenie	245
Spis rysunków	249
Spis tabel	251

Wstęp

Koncepcja zrównoważonego rozwoju wydaje się najlepszym osiągalnym sposobem urządzenia współczesnego świata, dającym szansę trwałego i sprawiedliwego rozwoju ludzkiej społeczności zarówno w skali globalnej, jak i lokalnej. Jest podejściem holistycznym, integrującym materialne i niematerialne elementy ludzkiego życia i gospodarowania. Choć, jak zaznaczono w tytule książki, zrównoważony rozwój powinien być naturalnym wyborem każdego z nas, autorzy mają świadomość, że złożoność współczesnego świata wymaga podjęcia wysiłku poznawczego, aby lepiej rozumieć aspekty społeczne, przyrodnicze i ekonomiczne, które determinują rozwój oraz służące mu procesy decyzyjne.

Książka adresowana jest do szerokiego kręgu czytelników reprezentujących zwłaszcza środowisko akademickie i różne szczeble władzy. Może być także wykorzystywana jako literatura pomocna w zdobywaniu wiedzy o tym, jak podejmować działania w sferze planowania przestrzennego i rozwoju społeczno-gospodarczego zgodnie z ideą zrównoważonego rozwoju. Jest to tym istotniejsze, że pojęcie zrównoważonego rozwoju stało się niemal wszechobecne w ustawodawstwie Unii Europejskiej, skąd przenika do prawa krajowego i praktyki gospodarczej. Prawidłowe rozumienie kategorii zrównoważonego rozwoju jest zatem kluczowe także z uwagi na jego pragmatyczne znaczenie.

Wątkiem przewodnim pracy są zagadnienia związane z wykorzystywaniem i ochroną środowiska przyrodniczego. O ile kwestie gospodarcze i społeczne od dawna są przedmiotem zainteresowania teoretyków, praktyków gospodarczych i polityków, o tyle uwarunkowania ekologiczne z trudem przedzierają się do procesów decyzyjnych. Dlatego zamysłem autorów książki było przedstawienie, w jakim stopniu i dlaczego kwestie przyrodnicze zdołały już przeniknąć do świadomości społecznej i działalności gospodarczej oraz jakie jest ich miejsce w koncepcji zrównoważonego rozwoju. Najwyższy czas, aby narastający od lat globalny kryzys ekologiczny, w połączeniu z problemami demograficznymi, wyzwoił potrzebę przebudowy istniejących i budowy nowych instytucji, służących rozwojowi, który ma być nie tylko zrównoważony, ale i trwały. Odtwarzanie zasobów naturalnych na Ziemi przebiega wolniej od ich zużywania i degradacji. W tych warunkach coraz bardziej uprawniona jest teza, że obecna ścieżka rozwoju prowadzi wprost do krawędzi ekologicznej przepaści. Dlatego tak istotne stało się docenienie roli, jaką odgrywa środowisko przyrodnicze w budowaniu społecznego dobrobytu i dobrostanu.

Treść książki została podzielona na sześć rozdziałów. Pierwszy z nich ma charakter wprowadzający do problematyki zrównoważonego rozwoju w ujęciu historycznym i przekrojowym. Kolejne rozdziały poświęcone zostały poszczególnym ładom tworzącym łącznie „**ład zintegrowany**”, który autorzy książki uznali za najbardziej trafną i użyteczną charakterystykę zrównoważonego rozwoju. Omawiane są kolejno: **ład przyrodniczy, przestrzenny, gospodarczy, społeczny i instytucjonalny**. Choć każdy z tych ładów można opisać jako odrębną kategorię, to dopiero widziane łącznie w procesie decyzyjnym pozwolą zbliżyć się do ścieżki zrównoważonego rozwoju. Jak wynika z zebranych dotąd doświadczeń, kluczowe znaczenie mają odpowiednie instytucje, formalne i nieformalne, które kształtują przestrzeń, w jakiej funkcjonują poszczególne podmioty decyzyjne. Jakość tych instytucji w dużej mierze wynika dzisiaj z preferencji wyborców. Aby wybory były zbieżne z koncepcją zrównoważonego rozwoju potrzebna jest odpowiednia wiedza. Jej znaczenie podkreślono ustanawiając na forum ONZ lata 2005–2014 „Dekadą edukacji na rzecz zrównoważonego rozwoju”. Odpowiadając na to wezwanie do działania zapraszamy do lektury naszej książki.

Autorzy

Łódź, maj–październik 2013 r.

Rozdział 1. Idea zrównoważonego rozwoju

1.1. Zrównoważony rozwój – wprowadzenie do problematyki

Koncepcja zrównoważonego rozwoju, z jaką mamy dziś do czynienia, ewoluowała mniej więcej od połowy XX w. Intensywny rozwój gospodarczy, który nastąpił po latach odbudowy ze zniszczeń dokonanych w trakcie II wojny światowej, odbywał się bez przywiązywania dostatecznej wagi do kwestii ekologicznych i społecznych. Jednak uwadze niektórych obserwatorów nie uszły zmiany, jakie zachodziły w środowisku przyrodniczym. Impulsem były tu najczęściej katastrofy ekologiczne, które katalizowały rozwój świadomości ekologicznej społeczeństw dotkniętych konsekwencjami naruszenia równowagi ekologicznej i zanieczyszczenia środowiska. W wielu regionach świata dochodziło do zdarzeń, które wstrząsnęły opinią publiczną nie tylko w skali lokalnej, ale wywołały żywą reakcję społeczności międzynarodowej. Przykłady takich zdarzeń przywołano w tabeli 1.1. Zaliczyć do nich można między innymi: smog w Londynie, zatrucie rtęcią Zatoki Minamata, zatrucie kadmem pól ryżowych w Japonii czy katastrofę tankowca Torrey Canyon u wybrzeży Kornwalii. Smog w Londynie (1952 r.) podczas kilku grudniowych dni zabił tyle osób, że w mieście zabrakło trumien, a łączną liczbę ofiar szacuje się na ponad 4000. Mniej więcej w tym samym czasie podręczniki medycyny wzbogaciły się o opisy nowych jednostek chorobowych: minamata oraz itai-itai, oznaczających zatrucie odpowiednio rtęcią i kadmem. Oba te zdarzenia uświadomiły ludziom, jak groźne mogą być skutki wieloletniego kumulowania się na terenach, gdzie produkowana jest żywność, zanieczyszczeń pochodzących z produkcji przemysłowej bądź górniczej. Zatrucie rtęcią Zatoki Minamata w Japonii spowodowało skażenie skorupiaków i mięczaków stanowiących podstawę wyżywienia okolicznej ludności. W efekcie kilkadziesiąt osób zmarło, a wypłatą odszkodowań objęto (według różnych źródeł) od około 3 do 10 tys. ofiar. Japońskie słowo „*itai-itai*”, oznaczające potworny ból, opisuje doznania setek osób – ofiar zatrucia kadmem pól ryżowych nawadnianych wodą zawierającą ścieki z pobliskiej kopalni. W Europie falę oburzenia wywołała katastrofa tankowca Torrey Canyon, która wiosną 1967 r. spowodowała zanieczyszczenie ropą naftową znacznych obszarów wybrzeża Kornwalii, w dodatku nieprzemyślna, prowadzona niesprawdzonymi metodami akcja ratunkowa zwiększyła tylko rozmiary katastrofy.

Tabela 1.1

Ważniejsze katastrofy ekologiczne w latach pięćdziesiątych i sześćdziesiątych XX w.^a

Zdarzenie	Data	Skutki
Smog w Londynie	1952 r.	Śmierć ponad 4000 osób na skutek zatrucia powietrzem zawierającym znaczne ilości zanieczyszczeń, zwłaszcza związków siarki, obecnych ze względu na powszechne wykorzystywanie węgla w celach opałowych
Zatrucie rtęcią rzeki i Zatoki Minamata w Japonii przez ścieki zrzucane z zakładów Chisso Corporation. Szacuje się, że w latach 1932–1968 do wód zatoki trafiło ok. 27 t związków rtęci	Lata pięćdziesiąte	Zatruwanie rtęcią Zatoki Minamata spowodowało skażenie ryb, skorupiaków i mięczaków stanowiących podstawę wyżywienia okolicznej ludności. Chorobę, która rozwinęła się na skutek zatrucia ludzi rtęcią, nazwano <i>minamata</i> . Objawia się ona deformacją ciała oraz fizycznym i psychicznym cierpieniem. W efekcie kilkadziesiąt osób zmarło, a wypłatą odszkodowań objęto kilka tysięcy ofiar
Zatrucie kadmem pól ryżowych w Japonii na skutek zrzutu wód kopalnianych do rzeki Jinzu w prefekturze Toyama	Jako bliżej niezidentyfikowany problem zdrowotny opisane w latach pięćdziesiątych, rozpoznane jako zatrucie kadmem w 1968 r.	Choroba <i>itai itai</i> nazwę zawdzięcza japońskiemu określeniu na potworny ból i cierpienie. Zatrucie kadmem powoduje zmiany w stawach
Katastrofa tankowca Torrey Canyon u wybrzeży Kornwalii	1967 r.	Zanieczyszczenie wybrzeży, śmierć dziesiątków tysięcy ptaków, ryb i innych organizmów morskich. Próba zapalenia płamy ropy przez wykorzystanie bomb i paliwa lotniczego zrzucanego przez samoloty RAF i Royal Navy nie przyniosła oczekiwanych efektów, a nawet zwiększyła rozmiary katastrofy. Tankowiec zatonął i spoczywa na głębokości ok. 30 m

^a Progresywny zespół rockowy „Genesis” skomponował i nagrał piosenkę związaną z incydentem nazwanym „Seven Stones”. Został on zamieszczony w wydany w 1971 r. albumie zatytułowanym *Nursery Cryme*.

Źródło: opracowanie własne na podstawie en.wikipedia.org/wiki/, TED Case Studies, Minamata Disaster case number 246 <http://www1.american.edu/ted/MINAMATA.HTM>.

Lata pięćdziesiąte i sześćdziesiąte wieku XX były okresem niczym niepohamowanego wzrostu produkcji przemysłowej, a w szczególności chemicznej,

który zdawał się obiecywać tryumf techniki nad naturą. Ziejące dymami kominy fabryczne, rzeki zamienione w kolektory ściekowe, tłące się hałdy, setki tysięcy ton różnych chemikaliów wprowadzanych do środowiska groziły globalną katastrofą ekologiczną. Z pomocą ludzi i środowisku próbowali spieszyć naukowcy. Choć efekty ich prac najczęściej wówczas ignorowano, to jednak do opinii publicznej przedostawały się pewne informacje. Przez długi czas na liście światowych bestsellerów znajdowały się książki amerykańskiej biologki Rachel Carson, zwłaszcza opublikowana w 1962 r. *Silent Spring* (*Cicha wiosna*), w której autorka opisała świat zatruty pestycydami. Szok, jaki wywołała swą publikacją, sprokował do reakcji wielkie korporacje chemiczne, a zwłaszcza firmę DuPont, która oskarżyła autorkę o szerzenie kłamstw, powodujących poważne zagrożenia dla interesów całego sektora. Kryzys zaufania był na tyle poważny, że ówczesny prezydent Stanów Zjednoczonych powołał specjalną komisję ekspertów w celu zbadania, która strona ma rację. Specjaliści potwierdzili słuszność złowieszczych przewidywań R. Carson. Jednym z następstw publicznej debaty nad konsekwencjami zatrutowania środowiska było utworzenie w Stanach Zjednoczonych w 1970 r. federalnej agencji ds. ochrony zdrowia i środowiska naturalnego *Environmental Protection Agency* (EPA). W Polsce z kolei na stan świadomości społecznej w zakresie potrzeby ochrony środowiska w pewnym stopniu wpłynęła książka Antoniny Leńkowej *Oskalpowana Ziemia* (1961 r.), jednak zasięg jej oddziaływania pozostał niewielki, także ze względu na niski nakład. Ówczesne władze, nie tylko w Polsce, skutecznie blokowały rozprzestrzenianie się tego typu informacji. Do wiodących publikacji, które przyczyniły się do ożywienia międzynarodowej debaty dotyczącej perspektyw rozwoju, należą również *Population Bomb* Paula Ehrlicha z roku 1968 oraz raporty Klubu Rzymskiego: *Granice wzrostu* D. Meadowsa i in. z 1972 r. i *Ludzkość w punkcie zwrotnym* M. Mesaroviča i E. Pestela z 1974 r. Wszystkie wymienione publikacje opierały się na wynikach badań naukowych i wywołały wzrost zainteresowania zależnościami występującymi na styku społeczeństwa, gospodarki i środowiska przyrodniczego.

Można zatem stwierdzić, że początki procesu przeobrażeń idei zrównoważonego rozwoju nierozzerwalnie łączą się „ekologicznym przebudzeniem”, które polegało między innymi na uświadomieniu sobie przez szerokie kręgi społeczne, że pomiędzy środowiskiem przyrodniczym a społeczeństwem występują relacje dwustronne. Nie ulega wątpliwości, że to środowisko przyrodnicze warunkuje życie człowieka, choć w procesie rozwoju cywilizacyjnego nastąpiło względne uniezależnienie się ludzkości od niekorzystnych oddziaływań środowiskowych. Eksploracja bogactw naturalnych w wielu regionach o wyjątkowo trudnych warunkach przyrodniczych, zachodzące na wielką skalę procesy urbanizacji, rozwój komunikacji i transportu, dały człowiekowi złudne poczucie niezależności od natury, a nawet przekonanie o zdolności do jej poskromienia dzięki technice. To panowanie nad przyrodą ma jednak swoją cenę. Świadomość, że ta cena wciąż rośnie i będzie coraz trudniejsza do zaakceptowania, zaowocowała rozwojem

proekologicznych ruchów społecznych, które zaczęły przybierać na sile pod koniec lat sześćdziesiątych. W kolejnej dekadzie działania były wzmacniane także przez protesty przeciwko amerykańskim próbom jądrowym na morzu oraz wojnie w Wietnamie. Na fali tego społecznego niepokoju, czy wręcz gniewu, wyrosły organizacje społeczne, które do dziś są liczącą się siłą w walce o poszanowanie praw środowiska przyrodniczego. Do tej grupy należą: Greenpeace, Friends of the Earth, World Wildlife Found czy Sierra Club. W roku 1974 w Indiach doszło do protestu przeciw wycinaniu drzew i odbieraniu lokalnym społecznościom prawa do korzystania z pożytków płynących z lasów. Stojący za tym indyjski ruch społeczny, znany jako ruch Chipko, z racji masowego zaangażowania węć kobiet zaliczany jest do ruchów ekofeministycznych.

Do ciekawych koncepcji pochodzących z tego okresu zaliczyć można także hipotezę Gai sformułowaną przez brytyjskiego naukowca Jamesa Lovelocka na podstawie jego badań prowadzonych w latach sześćdziesiątych. Zgodnie z nią, ożywione i nieożywione elementy środowiska Ziemi tworzą system, który – niczym sprawnie funkcjonujący organizm – podtrzymuje życie na naszej planecie. Na cześć starożytnej greckiej bogini koncepcję nazwano hipotezą Gai. Teoria ta została podchwycona przez ruchy ekologiczne i jest do dziś rozwijana przez niektórych badaczy. W 2006 r. J. Lovelock opublikował książkę *The Revenge of Gaia* (*Zemsta Gai*), w której argumentuje, że niszczenie lasów tropikalnych i bioróżnorodności jest testowaniem zdolności Gai do ograniczania efektów związanych ze zwiększaniem emisji gazów cieplarnianych do atmosfery. W najnowszej książce *The Vanishing Face of Gaia* (*Znikające oblicze Gai*) twierdzi zaś, że znajdujemy się w punkcie zwrotnym zmierzając w kierunku klimatu gorącego, podobnego do stanu z epok paleocenu i eocenu, kiedy koncentracja CO² w atmosferze była na poziomie 450 ppm, a temperatura wody w Oceanie Arktycznym sięgała 23° C¹.

Trudną do przecenienia rolę w upowszechnianiu wiedzy na temat roli środowiska w rozwoju społeczeństwa i gospodarki odegrała ONZ. Na forum tej organizacji z inicjatywy grupy G-77, składającej się z państw rozwijających się, zachowujących neutralność w okresie „zimnej wojny”, już na przełomie lat pięćdziesiątych i sześćdziesiątych przyjęto szereg rezolucji podkreślających ich prawo do rozwoju z zapewnieniem suwerennego władztwa nad bogactwami naturalnymi i wyborem polityki ekologicznej. To dzięki staraniom ONZ pierwsze raporty na temat stanu środowiska i narastania globalnego kryzysu ekologicznego zyskały międzynarodowy rozgłos. Bardzo wcześnie zwrócono uwagę na występowanie w wielu regionach świata bariery rozwojowej w postaci braku dostępu do odpowiednich zasobów wodnych. Gromadzono też napływające zewsząd in-

¹ J. Lovelock, *Gaia – a New Look on the Life on the Earth*, Oxford University Press, Oxford 1979; idem, *The Revenge of Gaia: Why the Earth Is Fighting Back – and How We Can Still Save Humanity*, Allen Lane, Santa Barbara (California) 2006; idem, *The Vanishing Face of Gaia: A Final Warning: Enjoy It While You Can*, Allen Lane, Santa Barbara (California) 2009.

formacje dotyczące tragicznych w skutkach awarii przemysłowych, zatruc i katastrof ekologicznych. W roku 1968 na XXIII sesji Zgromadzenia Ogólnego ONZ problematyka ochrony środowiska stała się wiodącym tematem obrad. Zwrócono uwagę na oznaki narastania globalnego kryzysu ekologicznego w postaci eksplozji demograficznej, słabego powiązania rozwoju techniki z ochroną środowiska przyrodniczego, wyniszczenia ziem uprawnych, bezplanowej urbanizacji, kurczenia się naturalnych ekosystemów i zagrożenia wyginięciem wielu gatunków roślin i zwierząt. Zobowiązano ówczesnego sekretarza generalnego Sithu U Thanta do przygotowania raportu na ten temat. Raport był gotowy rok później. Zebrane w nim informacje potwierdziły narastanie globalnego kryzysu ekologicznego, którego powstrzymanie wymaga szybkiej i zdecydowanej reakcji na całym świecie. W celu wypracowania wspólnego stanowiska w tej sprawie za słuszne uznano zorganizowanie międzynarodowej konferencji, podczas której przedstawiciele państw członkowskich ONZ mieli przedstawić szczegółowe raporty oceniające sytuację w swoich krajach i przedyskutować kwestie przyszłych działań. Konferencja „Człowiek i jego środowisko”, odbyła się w 1972 r. w Sztokholmie. Przygotowania pod przewodnictwem Komitetu Organizacyjnego utworzonego z przedstawicieli 27 państw, trwały dwa lata. Jednym z efektów był raport *Tylko jedna Ziemia* opracowany na podstawie informacji pochodzących z ponad 70 państw, a także dokumentów przygotowanych przez różne agendy ONZ. W ten sposób powstał pierwszy w miarę kompleksowy przegląd stanu ziemskiego środowiska przyrodniczego. W obradach uczestniczyło 1200 delegatów reprezentujących 113 krajów oraz organizacje międzynarodowe. Najważniejszym efektem była deklaracja sztokholmska, która, choć nie ma charakteru wiążącego, do dziś stanowi punkt odniesienia w kształtowaniu stosunków międzynarodowych w zakresie korzystania ze środowiska przyrodniczego. W deklaracji zawarto 26 zasad dotyczących konkretnych zagadnień związanych z korzystaniem ze środowiska przyrodniczego. Ich przestrzeganie uznano za konieczne dla zachowania możliwości dalszego rozwoju w zgodzie z wymogami ekologicznymi, co miało zapewnić odpowiednią jakość życia człowieka. W pierwszej zasadzie stwierdzono:

Człowiek ma prawo do wolności, równości i odpowiednich warunków życia w środowisku o jakości zapewniającej życie w godności i dobrobycie. Ponosi on zarazem odpowiedzialność za ochronę i poprawę środowiska dla obecnego i przyszłych pokoleń.

Kilka zasad dotyczyło kwestii rozwoju, zwłaszcza w kontekście potrzeb krajów słabo rozwiniętych, które w okresie kolonialnej przeszłości były niejednokrotnie miejscem rabunkowej eksploatacji zasobów naturalnych. Pomoc finansową i techniczną oraz zapewnienie odpowiednich dochodów z eksportu surowców uznano za niezbędne warunki współpracy międzynarodowej pomiędzy krajami wysoko i słabo rozwiniętymi. Bardzo istotne znaczenie miało także podkreślenie

suwerennego prawa każdego państwa do korzystania z zasobów naturalnych przy jednoczesnym ponoszeniu odpowiedzialności za zapewnienie niewyrządzenia szkody poza swoją jurysdykcją. Wpływ deklaracji sztokholmskiej na kształtowanie się koncepcji zrównoważonego rozwoju jest bezsporny.

Podczas konferencji sztokholmskiej sformułowano również *Program działania w zakresie ochrony środowiska* zawierający 109 zaleceń. Ogólnie można je podzielić na sześć grup zagadnień:

1. Zagospodarowanie przestrzenne i kształtowanie osiedli ludzkich;
2. Zagospodarowanie zasobów naturalnych z punktu widzenia ochrony środowiska;
3. Identyfikacja i kontrola substancji szkodliwych;
4. Edukacja i informacja na temat środowiska;
5. Ochrona środowiska w krajach biednych;
6. Międzynarodowe podstawy działania w zakresie ochrony środowiska.

W celu praktycznej realizacji przyjętych zaleceń, w grudniu 1972 r. powołano do życia Program Ochrony Środowiska Narodów Zjednoczonych – UNEP, który jest agendą ONZ odpowiedzialną za monitorowanie stanu środowiska, stymulowanie badań naukowych w dziedzinie ochrony środowiska, udzielanie pomocy przy opracowywaniu umów międzynarodowych i programów ochrony środowiska.

Wypada jednak przypomnieć, że obradom towarzyszyły spory i protesty. Słowa krytyki i niezadowolenia wyrażali zarówno przedstawiciele kręgów biznesu, jak i reprezentanci niektórych krajów słabo rozwiniętych. Ci pierwsi postrzegali wzrost wydatków na ochronę środowiska jako czynnik zmniejszający ich zyski. Nie bez słuszności argumentowali, że zagrożeniem mogą być zwłaszcza różnice w intensywności reżimów ochronnych występujące między krajami. Przedsiębiorstwa z krajów o bardziej restrykcyjnych przepisach traciłyby na konkurencyjności w konfrontacji z firmami z krajów o łagodnej polityce ochrony środowiska lub w ogóle takiej polityki nie prowadzących. Z kolei politycy z krajów słabo rozwiniętych podkreślali, że ich gospodarek nie stać na finansowanie ochrony środowiska dopóki nie uporają się z kwestiami głodu i ubóstwa. Z perspektywy 40 lat, jakie upłynęły od szczytu w Sztokholmie wyraźnie widać, jak silnie od stanu środowiska przyrodniczego zależy możliwość likwidacji biedy, a zwłaszcza głodu. Kraje, które nie wykazują odpowiedniej troski o środowisko, nie tylko mają problemy z wyeliminowaniem głodu, ale w wielu przypadkach trwale uzależniły się od pomocy humanitarnej.

Podczas obrad w Sztokholmie w powszechnym użyciu było określenie „ekorozwój”. Zdaniem niektórych przedrostek „eko” wskazywał na priorytetowe traktowanie kwestii ekologicznych i pewne marginalizowanie spraw społecznych i gospodarczych. Spotkało się to z falą krytyki i przyczyniło do powołania specjalnej komisji, która miała zbadać, czy jest możliwe zwiększenie ochrony środowiska przyrodniczego bez obniżenia tempa rozwoju społeczno-gospodarczego.

1.2. Od raportu Brundtland do Rio +20

Zgromadzenie Ogólne ONZ dążąc do stworzenia konkretnych planów działania powołało w 1983 r. Światową Komisję do spraw Środowiska i Rozwoju, która od nazwiska jej przewodniczącej często nazywana jest Komisją Brundtland. Komisja była instytucją niezależną, związaną z rządami i ONZ, ale pozostającą poza ich kontrolą. Oczekiwano od niej opracowania „globalnego programu zmian”, a w szczególności przeanalizowania głównych problemów środowiska i rozwoju, sformułowania realistycznych propozycji rozwiązania tych problemów i zaproponowania nowych form międzynarodowej współpracy w ich rozwiązywaniu.

Komisja odbyła swoje pierwsze spotkanie w roku 1984, a zakończyła prace w 1987 r. raportem *Nasza wspólna przyszłość*. Gro Harlem Brundtland w słowie wstępnym do raportu napisała między innymi:

Kiedy w 1982 r. dyskutowano sprawę kompetencji naszej Komisji, niektórzy opowiadali się za ograniczeniem jej zainteresowań do problemów środowiska. Byłoby to poważnym błędem. Środowisko jako takie nie istnieje w oderwaniu od ludzkich działań, ambicji i potrzeb. [...] Wiele istotnych problemów przetrwania jest związanych z nierównomiernym rozwojem, ubóstwem i przyrostem ludności. Wywierają one bezprecedensowy nacisk na ziemię, wodę, lasy i inne bogactwa naturalne, przynajmniej w krajach rozwijających się. Spirala ubóstwa i degradacji środowiska oznacza stratę możliwości i zasobów. Szczególnie zaś jest stratą zasobów ludzkich. [...]

Potrzebna jest nowa era wzrostu gospodarczego – wzrostu, który będzie szybki, a jednocześnie nie spowoduje wstrząsów społecznych i zakłóceń w środowisku.

Komisji Brundtland zawdzięczamy najbardziej uniwersalną i politycznie poprawną, a przez to powszechnie akceptowaną we współpracy międzynarodowej, definicję zrównoważonego rozwoju (*sustainable development*)². Jest to rozwój, który zaspokaja bieżące potrzeby, nie przekreślając szans ich zaspokojenia także w przyszłości.

Komisja podjęła się również:

- przedstawienia długookresowych strategii dotyczących środowiska, pozwalających utrzymać nieprzerwany rozwój po 2000 r.;
- zaproponowania sposobów przejścia od troski o środowisko do szerszej współpracy między krajami rozwijającymi się oraz między krajami będącymi na różnych etapach rozwoju gospodarczego i społecznego, sposobów ustalania

² W polskim piśmiennictwie znajdziemy odzwierciedlenie nie tylko debaty dotyczącej kwestii interpretacyjnych, ale, niestety, także pewien bałagan wynikający z niejednołitego tłumaczenia angielskiego pojęcia *sustainable development*. Czytamy więc o rozwoju zrównoważonym, trwałym, stałym, samopodtrzymującym się, sustensywnym, ciągłym. Możemy się także spotkać z ekorozwojem. Jak zauważa Z. Bukowski, w krajach nieanglojęzycznych jest to dość powszechny problem. Za słuszny należy uznać postulat, aby przyjąć (z wyjątkiem ekorozwoju, który ma charakter biocentryczny), że wszystkie te określenia w „sensie prawnym i prawniczym mają to samo znaczenie”.

wspólnych i wzajemnie wspomagających się celów, uwzględniających zależności, które łączą ludzi, zasoby, środowisko i rozwój;

- rozważenia, w jaki sposób społeczność międzynarodowa może bardziej skutecznie rozwiązywać problemy środowiska;

- zapewnienia pomocy w osiągnięciu jednakowego rozumienia problemów środowiska i pomocy w podjęciu odpowiednich przedsięwzięć koniecznych do uporania się z problemami ochrony i regeneracji środowiska [s. 9].

W efekcie powstał raport kompleksowo ujmujący najważniejsze wyzwania rozwojowe czekające ludzkość w nadchodzących dekadach i potwierdzający, że godzenie celów społecznych i gospodarczych z ochroną środowiska przyrodniczego jest absolutną koniecznością. „Ubóstwo jest główną przyczyną i zarazem skutkiem kłopotów ze środowiskiem w skali globalnej” [s. 20]. Raport został wysoko oceniony przez specjalistów i również dziś budzi uznanie z powodu trafności zawartych w nim spostrzeżeń. Dotyczyły one między innymi: wzrostu gospodarczego, kryzysów i występujących między nimi sprzężeń, zasobów ludzkich, produkcji żywności, gatunków i ekosystemów jako zasobów służących rozwojowi energetyki, przemysłu, urbanizacji. Ważną część analizy stanowiły kwestie współpracy międzynarodowej i rozwiązań instytucjonalnych. Zwrócono uwagę na zorganizowanie instytucji na zasadzie wąskiej specjalizacji i podziału zainteresowań. Większość instytucji pragnie zachować niezależność i działać w relatywnie wąskim obszarze powierzonych sobie spraw i decyzji, a ich istnienie daje rządowi i mieszkańcom wielu krajów fałszywe złudzenie, że urzędy te same z siebie są zdolne do ochrony i rozwijania zasobów naturalnych. Tymczasem, obok problemów będących wynikiem działalności gospodarczej w przeszłości, wyrastają nowe zagrożenia, takie jak erozja i pustynnienie, zakwaszenie gleb, pojawienie się nowych substancji chemicznych i nowych odpadów. Wiele z takich problemów nabrało charakteru międzynarodowego i, jak słusznie podkreślono w raporcie, tylko we współpracy międzynarodowej należy szukać ich rozwiązania. Szczególną rolę powierzono Bankowi Światowemu, Międzynarodowemu Funduszowi Walutowemu i innym instytucjom, które działają na rzecz pokoju, bezpieczeństwa i zarządzania dobrami wspólnymi.

Kolejnym kamieniem milowym na drodze budowy zrównoważonego rozwoju był Szczyt Ziemi w Rio de Janeiro z roku 1992. Według oficjalnych źródeł ONZ zgromadził on ponad dziesięć tysięcy delegatów 176 państw, reprezentowanych przez osoby zajmujące stanowiska na najwyższych szczeblach władzy państwowej. Równolegle odbywało się globalne forum, w którym uczestniczyli przedstawiciele organizacji pozarządowych i ruchów ekologicznych. Jego celem było wywarcie presji na uczestników Szczytu Ziemi, aby przyjęli przygotowane wcześniej dokumenty. W efekcie Szczyt zakończył się przyjęciem ustaleń o precedensowym znaczeniu dla ochrony środowiska przyrodniczego. Były to: *Ramowa konwencja NZ w sprawie zmian klimatu*, *Konwencja o ochronie bio-*

różnorodności oraz Deklaracja w sprawie lasów. Deklaracja z Rio w sprawie środowiska i rozwoju oraz Globalny program działań Agenda 21 są natomiast dokumentami, w których próbuje się łączyć sprawy korzystania ze środowiska z kwestiami rozwoju różnych obszarów i różnych grup społecznych. W pierwszej z 27 zasad deklaracji wyraźnie podkreślono **antropocentryczne podejście do kwestii rozwoju**: „Istoty ludzkie są w centrum zainteresowania w procesie zrównoważonego rozwoju. Mają prawo do zdrowego i twórczego życia w harmonii z przyrodą”. Kolejne zasady dotyczą łącznego traktowania ochrony środowiska oraz rozwoju społecznego i gospodarczego, sprawiedliwości międzygeneracyjnej, prawa do suwerennego dysponowania zasobami naturalnymi przez poszczególne państwa stosownie do ich własnej polityki odnoszącej się do środowiska i rozwoju, z zastrzeżeniem, że działalność prowadzona w ramach ich prawa lub kontroli nie spowoduje zniszczeń środowiska naturalnego innych państw bądź obszarów znajdujących się poza granicami narodowych uregulowań prawnych. Uznano **konieczność ponoszenia wspólnej, ale zróżnicowanej odpowiedzialności za środowisko**. Poruszono także kwestię specjalnych potrzeb państw słabo rozwiniętych i niektórych grup społecznych, zwłaszcza kobiet i młodzieży. Podkreślono konieczność systematycznego rozwoju prawa ochrony środowiska, współpracy międzynarodowej w tej dziedzinie oraz integralności pokoju, rozwoju i ochrony środowiska.

Z punktu widzenia dalszych rozważań najważniejszym dokumentem przyjętym podczas szczytu w Rio była *Agenda 21 – plan działań dla zrównoważonego rozwoju globalnego na wiek XXI*, zawierająca zbiór 2500 rekomendacji dla państw, rządów, organizacji międzyrządowych i międzynarodowych oraz dla społeczeństw. Zbiór ten jest kluczowym dokumentem promującym ideę trwałego rozwoju, a także ochronę środowiska, stanowi wytyczne dla opracowania regionalnych, narodowych i lokalnych strategii zrównoważonego rozwoju.

Agenda 21 podzielona została na cztery części, z których każda odnosi się do osobnych, choć zintegrowanych ze sobą, sfer rozwoju, tzn.:

- sfery ekonomicznej i społecznej,
- sfery zasobów naturalnych, ich racjonalnego wykorzystywania i ochrony (zagadnienia dotyczące gruntów, lasów, wsi i rolnictwa, zagrożonych ekosystemów, oceanów i wód śródlądowych),
- roli głównych grup społecznych, realizatorów rozwoju zrównoważonego (związków zawodowych, organizacji pozarządowych, naukowców, grup etnicznych, młodzieży, kobiet),
- sfery instrumentów realizacji rozwoju zrównoważonego, czyli sposobów finansowania, transferów technologii, szkoleń, mechanizmów i instrumentów prawnych, prawa międzynarodowego itp.³

³ J. Ciechanowicz, *Międzynarodowe Prawo Ochrony Środowiska*, Wyd. Prawnicze PWN, Warszawa 1999, s. 36.

Agenda 21 przedstawia podstawowe założenia polityki, a także programy ukierunkowane na osiągnięcie równowagi pomiędzy takimi elementami, jak konsumpcja, produkcja, liczba ludności na świecie i „pojemność” środowiska przyrodniczego. Podkreśla, że zmiany środowiskowe są w największym stopniu uwarunkowane takimi czynnikami, jak konsumpcja, technologia czy zmiany w strukturze demograficznej. Wyróżnione zostały sposoby złagodzenia wpływu nieefektywnych modeli konsumpcji w niektórych częściach świata, skłaniając jednocześnie do przyspieszonego, ale zrównoważonego rozwoju w innych. Przedstawiono także wskazówki odnoszące się do zwalczania degradacji środowiska lądowego, powietrza i wód, zachowania lasów i różnorodności gatunków żyjących na Ziemi⁴. *Agenda 21* to zarazem rodzaj apelu nawołującego do przeciwstawienia się wszelkim kluczowym problemom obecnych czasów, jak i próba przygotowania społeczeństwa na przyszłe wyzwania⁵.

Szczyt w Rio był niewątpliwie istotnym impulsem przyspieszającym kształtowanie i wdrażanie zrównoważonego rozwoju na świecie zarówno na poziomie globalnym, jak i w poszczególnych krajach oraz jednostkach samorządów lokalnych. Udało się również stworzyć podwaliny pod dalszą współpracę, co zawowocować miało w przyszłości opracowaniem dwóch konwencji: o pustynnieniu i o zanieczyszczeniach mórz ze źródeł lądowych. Dodatkowym efektem szczytu było zainicjowanie na forum ONZ dalszych działań w zakresie kilku szczegółowych zagadnień. W kolejnych latach odbyły się: Światowa konferencja o prawach człowieka (Wiedeń 1993 r.), Międzynarodowa konferencja nt. ludności i rozwoju (Kair 1994 r.), Czwarta międzynarodowa konferencja nt. kobiet (Pekin 1995 r.), Światowy szczyt nt. wyżywienia (Rzym 1996 r.), Światowy szczyt nt. osadnictwa i zarządzania miastami (Istanbul 1996 r.). Podczas tych spotkań nawiązywano do deklaracji z Rio, a także próbowano rozwijać współpracę zgodną z koncepcją zrównoważonego rozwoju. W 1997 r. odbyła się w Nowym Jorku specjalna sesja Zgromadzenia Ogólnego ONZ „Rio +5” poświęcona ocenie dokonań. Podjęto wówczas decyzję o rozszerzeniu dotychczasowej *Agendy 21* o trzy rozdziały dotyczące energetyki, zrównoważonej turystyki i transportu. Jednak efekty dotychczasowych działań zostały ocenione bardzo krytycznie – właściwie w żadnej dziedzinie nie udało się uzyskać istotnych pozytywnych zmian zgodnych z przyjętymi deklaracjami. Podstawową korzyścią z odbytych spotkań było podtrzymanie zainteresowania problemami środowiska i rozwoju na świecie.

Przełom tysiącleci był kolejną okazją do podsumowań i formułowania nowych ambitnych zadań. Na forum ONZ znalazło to wyraz w przyjęciu w 2000 r. deklaracji milenijnej, a także milenijnych celów rozwoju. Są one zbieżne z ideą zrównoważonego rozwoju widzianą z globalnej perspektywy. Obejmują osiem celów głównych, podzielonych na szereg celów szczegółowych. Stanowią zob-

⁴ „Eko-Baltyk”, lipiec/sierpień 1999, nr 3/4 (64/65), s. 9–10.

⁵ Z. Wysokińska, J. Witkowska, *Integracja europejska. Dostosowania w Polsce w dziedzinie polityk*, PWE, Warszawa 2004, s. 14–15.

wiązanie społeczności międzynarodowej do redukcji ubóstwa i głodu, zapewnienia równego statusu kobiet i mężczyzn, poprawy stanu zdrowia, poprawy stanu edukacji, walki z AIDS, malarią, gruźlicą i innymi chorobami, ochrony środowiska naturalnego, a zwłaszcza zapewnienia dostępu do wody pitnej oraz zbudowania globalnego partnerstwa między narodami na rzecz rozwoju. Generalnie zobowiązania dotyczą osiągnięcia wyznaczonych celów do 2015 r. zarówno przez kraje rozwijające się, kraje w okresie transformacji, jak i państwa wysoko rozwinięte. Do roku 2020 zaplanowano natomiast zmniejszenie liczby mieszkańców slumsów o 100 mln osób⁶. Najpoważniejszymi przeszkodami w pomyślnej realizacji wytyczonych zadań jest brak dostatecznych środków finansowych i możliwości efektywnego rządzenia na poziomie globalnym. Podczas Międzynarodowej konferencji ds. finansowania rozwoju, która odbyła się w Monterrey w 2002 r., oszacowano potrzeby finansowe na 50 mld USD rocznie, tymczasem realne wpływy środków pomocowych ze strony państw wysoko rozwiniętych na potrzeby krajów rozwijających się wciąż pozostają poniżej uzgodnionego w Rio poziomu 0,7% PKB rocznie. Zdecydowano się na obniżenie tego poziomu do 0,39% PKB.

W 2002 r. odbył się w Johannesburgu zorganizowany pod auspicjami ONZ Światowy szczyt nt. zrównoważonego rozwoju. Miał on być okazją do przeglądu dokonań dziesięcioletniego okresu realizacji postanowień z Rio, a także wzmocnieniem zainteresowania problemami rozwojowymi i środowiskowymi w Afryce. W spotkaniu uczestniczyło 21 tysięcy delegatów ze 191 krajów. Obok polityków aktywnie działali w jego trakcie także przedstawiciele biznesu, organizacji pozarządowych i nauki. Efektem było przyjęcie dwóch dokumentów: planu implementacji oraz deklaracji z Johannesburga. Deklaracja ma głównie charakter polityczny i nawiązuje do przyjętych wcześniej deklaracji sztokholmskiej i deklaracji z Rio. Nowością było wyeksponowanie kwestii humanitarnych i godności człowieka. W sposób jednoznaczny podkreślono również oparcie zrównoważonego rozwoju na trzech filarach: gospodarczym, społecznym i środowiskowym. Plan implementacji potwierdził wyraźne przeniesienie akcentu ze spraw środowiskowych na kwestie społeczne i gospodarcze – wykorzenianie ubóstwa, zdrowie, bezpieczeństwo żywnościowe i sanitarne, dostęp do oświaty. Szczyt w Johannesburgu był więc pierwszym spotkaniem na poziomie globalnym, oficjalnie poświęconym zrównoważonemu rozwojowi. Oceniając przyjęte podczas niego dokumenty trudno jednak nie dostrzec ich implementacyjnej słabości.

Zdominowanie w ciągu ostatnich lat międzynarodowej dyskusji przez kwestie walki z terroryzmem oraz kryzysem, jaki dotknął w większym bądź mniejszym stopniu gospodarki zwłaszcza państw wysoko rozwiniętych, spowodowało, że sprawy ochrony środowiska i pomocy rozwojowej zeszły na dalszy plan. Ponowne ożywienie dyskusji miało nastąpić podczas konferencji Narodów Zjednoczonych Rio +20 (*The United Nations Conference on Sustainable Development, UNCSD*),

⁶ www.onz.org.pl/rozwój.

jaka odbyła się w Rio de Janeiro w czerwcu 2012 r. Debata została skoncentrowana na dwóch głównych kwestiach:

- rozszerzenia „zielonej gospodarki” w kontekście zrównoważonego rozwoju i walki z ubóstwem,
- instytucjonalizacji współpracy w tym obszarze na trzech poziomach – globalnym, narodowym, lokalnym oraz w trzech sferach: gospodarczej, społecznej i przyrodniczej⁷.

Konferencja nieprzypadkowo odbyła się w Rio de Janeiro. Z założenia miała być okazją do podsumowania doświadczeń z ostatnich 20 lat oraz do wyznaczenia nowych priorytetów, adekwatnych do obecnych światowych wyzwań ekonomicznych, społecznych i ekologicznych, zwłaszcza w kontekście eliminacji ubóstwa.

Na liście najważniejszych wyzwań znalazły się następujące kwestie:

- miejsca pracy – potrzeba kreowania nowych miejsc pracy i lepszych warunków pracy, w tym szczególnie tzw. zielonych miejsc pracy, oraz inkluzji społecznej;
- energia – obligatoryjność zapewnienia szerokiego dostępu do nowoczesnych źródeł energii, z uwzględnieniem odnawialnych, a także efektywnego wykorzystywania już istniejących sieci i zasobów;
- miasta – zwiększająca się potrzeba wspierania zrównoważonego rozwoju miast, szczególnie w odniesieniu do kwestii ekologicznych i społecznych;
- żywność – konieczność zredefiniowania globalnej polityki i filozofii w kontekście produkcji, dystrybucji i konsumpcji żywności, zwłaszcza w kwestii głodu oraz rosnącej liczby ludności;
- woda – potrzeba zmian w zarządzaniu światowymi zasobami wody słodkiej, poprawa dostępu do niej i jej jakości;
- oceany – konieczność zrównoważonego zarządzania zasobami morskimi oraz ochrona oceanów jako elementu stabilizującego klimat i procesy przyrodnicze;
- katastrofy naturalne – potrzeba aktywnego przeciwdziałania oraz globalnej współpracy na rzecz walki z ich skutkami ekonomicznymi, ekologicznymi i społecznymi⁸.

W kwestii instytucjonalizacji globalnej współpracy na rzecz zrównoważonego rozwoju, która miałaby doprowadzić do większej harmonizacji i efektywności działań, organizatorzy wysunęli następujące propozycje⁹:

- poszerzenie kompetencji i możliwości finansowych już istniejących instytucji, takich jak UNEP (Program Środowiskowy Organizacji Narodów Zjednoczonych), UNDP (Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju) czy Komisja Narodów Zjednoczonych do spraw Zrównoważonego Rozwoju;
- zacieśnianie współpracy w zakresie światowego zarządzania zmianami klimatu;

⁷ <http://www.uncsd2012.org/isfd.html> (28.12.2012).

⁸ <http://www.uncsd2012.org/rio20/7issues.html> (10.06.2012).

⁹ <http://www.uncsd2012.org/rio20/isfd.html> (10.06.2012).

– zwiększenie roli międzynarodowych instytucji finansowych, takich jak Bank Światowy, regionalne banki rozwoju czy Międzynarodowy Fundusz Walutowy.

Kończącym efektem kolejnego Szczytu Ziemi było podpisanie dokumentu pod nazwą *The Future We Want*¹⁰. Proponuje on między innymi znaczne rozszerzenie kompetencji Komisji Narodów Zjednoczonych do spraw Zrównoważonego Rozwoju lub jej zmianę w Radę Zrównoważonego Rozwoju przy ONZ oraz rozpoczęcie nowej inicjatywy Sustainable Energy for All. Dokument ten wysuwa także propozycję stworzenia listy zrównoważonych celów rozwoju, które – na wzór milenijnych celów rozwoju – miałyby zostać określone przez odpowiednie wskaźniki i osiągnięte do roku 2030.

Obiektywnie trzeba jednak stwierdzić, że zainteresowanie szczytem Rio +20 było umiarkowane, a z uwagi na niedostateczne rezultaty w osiąganiu wcześniej sformułowanych celów milenijnych nie można było zrobić nic innego, jak ponowić deklarację odnośnie do potrzeby walki z ubóstwem w warunkach poszanowania środowiska przyrodniczego, czego wyrazem ma być rozwój biogospodarki i wzmocnienie instytucjonalne. Propozycje przełamania impasu w zakresie finansowania działań wydają się nadal mało skuteczne. Niewątpliwą korzyścią wynikającą ze szczytu w Rio jest kontynuacja dialogu na temat perspektyw rozwoju ludzkiej cywilizacji w warunkach globalizacji. Jednak przy bardzo zróżnicowanym postępie we wdrażaniu zrównoważonego rozwoju w poszczególnych krajach, bez znaczących zmian w sferze światowego handlu, finansów, transferu technologii z uwzględnieniem praw własności intelektualnej oraz wzmocnienia kompetencji instytucji międzynarodowych, trudno oczekiwać spektakularnych zmian.

Zestawienie najważniejszych wydarzeń inspirowanych przez ONZ, które przyczyniły się do powstania i ukształtowania koncepcji zrównoważonego rozwoju, zawiera tabela 1.2.

Tabela 1.2

Kamienie milowe na drodze budowy zrównoważonego rozwoju

Rok	Wydarzenie
1	2
1968	XXIII sesja Zgromadzenia Ogólnego ONZ, na której problematyka ochrony środowiska stała się wiodącym tematem obrad
1969	Raport sekretarza generalnego ONZ U Thanta
1972	Konferencja w Sztokholmie Przyjęcie deklaracji sztokholmskiej Publikacja I Raportu dla Klubu Rzymskiego <i>Granice wzrostu</i>

¹⁰ http://www.uncsd2012.org/rio20/content/documents/370The%20Future%20We%20Want%2010Jan%20clean%20_no%20brackets.pl.

Tabela 1.2 (cd.)

1	2
1982	Przyjęcie przez ONZ Światowej Karty Przyrody (<i>World Charter for Nature</i>), uznającej potrzebę ochrony przyrody za warunek ciągłości cywilizacji i przetrwania człowieka
1987	Raport Brundtland <i>Nasza wspólna przyszłość</i>
1992	Szczyt Ziemi w Rio de Janeiro Przyjęcie <i>Globalnego Programu Działań AGENDA 21</i> i innych dokumentów związanych z ochroną przyrody i środowiska
2000	Przyjęcie na forum ONZ deklaracji milenijnej i milenijnych celów rozwoju
2002	Szczyt w Johannesburgu Przyjęcie deklaracji z Johannesburga i planu implementacji
2012	Szczyt w Rio de Janeiro (Rio +20) Przyjęcie deklaracji i wzmocnienie działań na rzecz osiągania celów milenijnych

Źródło: opracowanie własne.

Pomimo wielu krytycznych głosów pod adresem ONZ, jako organizacji nieprzystającej do dzisiejszej rzeczywistości, nadmiernie zbiurokratyzowanej i sparaliżowanej procedurami podejmowania decyzji, nie powinno się zapominać o jej pozytywnym wpływie na kształtowanie wizji przyszłego rozwoju ludzkiej cywilizacji. Obecność koncepcji zrównoważonego rozwoju w politycznej debacie na poziomie międzynarodowym, a zwłaszcza popularyzację wiedzy na ten temat, zawdzięczamy właśnie ONZ. Choć postęp w dziedzinie wdrażania zrównoważonego rozwoju jest niesatysfakcjonujący, to jednak stymulowanie działań, sprawdzanie, ile zostało zrobione oraz jak poprawić skuteczność pozostają na topie dzięki kolejnym szczytom Ziemi organizowanym pod auspicjami ONZ.

1.3. Zrównoważony rozwój jako ład zintegrowany

Koncepcja zrównoważonego rozwoju jest obecnie kojarzona z przestrzeganiem pewnych zasad. Ich katalogi bywają mniej lub bardziej rozbudowane, ale powszechnie zwraca się uwagę na kilka kwestii, a mianowicie na spoczywający na państwach obowiązek zapewnienia zrównoważonego użytkowania zasobów naturalnych, sprawiedliwość i wykorzenienie ubóstwa, wspólną, lecz zróżnicowaną odpowiedzialność, przezorność w podejściu do zdrowia ludzkiego, do zasobów naturalnych i ekosystemów, partycypację społeczną oraz dostęp do informacji i wymiaru sprawiedliwości, a także na dobre rządzenie.

Zasady te, choć pochodzą z prawa międzynarodowego, mogą być z powodzeniem stosowane w prawie wewnętrznym. Co więcej, należy je przenieść na po-

ziom lokalny, gdyż właśnie tam zapadają decyzje, które mogą skutecznie służyć zrównoważonemu rozwojowi lub też od niego oddalać w skali zarówno mikro-, jak i makroekonomicznej, a nawet globalnej. Dlatego z punktu widzenia praktyki gospodarczej zasadne jest ujęcie rozwoju zrównoważonego jako ładu zintegrowanego. Oznacza to łączenie w jedną całość łądów: ekologicznego (wdrażanego w ramach polityki ekologicznej), przestrzennego (budowanego w ramach polityki przestrzennej), ekonomicznego (osiąganego w drodze realizacji polityki rozwoju gospodarczego), społecznego (realizowanego przez wdrażanie polityki społecznej) oraz instytucjonalnego (polegającego na tworzeniu odpowiedniego wsparcia politycznego i prawnego).

Za metodologicznie niepoprawne wypada uznać utożsamianie rozwoju zrównoważonego wyłącznie z działaniami w ochronie środowiska. Stanowią one ważny, ale nie jedyny, wyróżnik tej koncepcji. Cechą zrównoważonego rozwoju jest integrowanie ochrony środowiska z problematyką społeczną i gospodarczą, a także budowanie służącej temu odpowiedniej oprawy instytucjonalnej. Działania z tym związane mają charakter antropocentryczny, co oznacza, że są podejmowane w celu zapewnienia zaspokojenia obecnych i przyszłych ludzkich potrzeb. Wynika stąd dążenie do osiągnięcia bezpieczeństwa i sprawiedliwości wewnątrz- i międzygeneracyjnej.

1.4. Mierzenie zrównoważonego rozwoju

W polityce przywykliśmy do oceniania jej skuteczności przez pryzmat zmian dochodu narodowego. Rządzący najczęściej rozliczani są z tego, czy gospodarka wykazuje odpowiednio wysokie tempo wzrostu PKB. Rzadziej podaje się poziom dochodu narodowego *per capita*. Wiadomo jednak, że wskaźniki oparte na PKB są mało przydatne do opisu złożonych procesów rozwoju, które polegają nie tylko na zmianach ilościowych, ale również jakościowych. Także uzupełnienie pomiaru o wskaźniki inflacji i bezrobocia nie rozwiązuje problemu. Kwestia budowy odpowiednich wskaźników rozwoju jest już od wielu lat przedmiotemżywionej dyskusji¹¹. Pozostaje jeszcze sprawa pomiaru aktywności gospodarczej i poziomu dobrobytu. Powoli słabnie prymat PKB jako podstawowego miernika gospodarczych dokonań i pojawiają się bardziej złożone i różnicowane wskaźniki, którymi próbujemy mierzyć dobrobyt, jakość życia, szczęście, trwałość rozwoju. Problematyka doczekała się już nader licznych opracowań, ale osiągnięte wyniki trudno uznać za satysfakcjonujące. Ograniczając się do zasygnalizowania wagi tego problemu odwołajmy się do Raportu Komisji ds. Pomiaru Wydajności

¹¹ T. Borys (red.), *Wskaźniki ekorozwoju*, Wyd. Ekonomia i Środowisko, Warszawa–Białystok 1999; idem (red.), *Wskaźniki zrównoważonego rozwoju*, Wyd. Ekonomia i Środowisko, Warszawa–Białystok 2005.

Ekonomicznej i Postępu Społecznego, która nie tylko próbowała odpowiedzieć na pytanie, dlaczego PKB nie wystarcza, ale także zasugerować zmiany w rachunkach narodowych, zwłaszcza jeśli chcemy uporać się z problemem pomiaru trwałości rozwoju¹².

Prowadzone badania i doświadczenia praktyczne pozwoliły na sformułowanie szeregu cech, jakie powinny charakteryzować wskaźniki. Najważniejsze z nich to konieczność występowania związku merytorycznego z opisywanym zjawiskiem, poprawność formalna łącząca się z respektowaniem ogólnych zasad budowy wskaźników oraz porównywalność wartości, umożliwiająca określenie pozycji analizowanego obiektu (np. państwa lub gminy) na tle innych obiektów (innych państw bądź jednostek samorządu terytorialnego). Wyzwaniem metodologicznym jest taka konstrukcja wskaźników, która zapewni możliwość dokonania jednoznacznej oceny, czy obserwowane zmiany i długookresowe trendy są zbieżne ze ścieżką zrównoważonego rozwoju.

Wieloaspektowość zrównoważonego rozwoju powoduje, że trudno skonstruować syntetyczny wskaźnik, który pozwoliłby na kompleksową ocenę, jak dalece dana jednostka gospodarcza jest zaawansowana w realizacji tego typu rozwoju. Dlatego różne poziomy analizy wymagają zastosowania odrębnych wskaźników. Jedne wskaźniki można rekomendować w kontekście porównań międzynarodowych i krajowych, inne będą sprawdzać się na poziomie regionów i jednostek samorządów terytorialnych, a jeszcze inne będą adekwatne do pomiarów na poziomie mikroekonomicznym. Przykłady konkretnych wskaźników zostaną omówione w rozdziałach dotyczących poszczególnych łańdów. Na poziomie jednostek terytorialnych za zasadne należy uznać stosowanie wskaźników szczegółowych, których listę można dostosować do aktualnych możliwości i potrzeb. Podstawę konstrukcji tych wskaźników z powodzeniem mogą stanowić między innymi informacje z Banku Danych Lokalnych GUS¹³ czy Systemu Analiz Samorządowych (SAS)¹⁴, a także wyniki specjalistycznych badań i ekspertyz. Wskaźniki najlepiej dostosować do analiz działań prowadzonych w ramach poszczególnych łańdów, choć oczywiście niektóre mogą opisywać kwestie przynależne do więcej niż jednego łańdu.

Wielokrotnie podejmowane były próby skonstruowania wskaźników syntetycznych (agregatowych), przydatnych zwłaszcza do analiz międzynarodowych. Ich cechą charakterystyczną jest wykorzystywanie danych częściowych do obliczania zgodnie z przyjętą metodologią pojedynczego wskaźnika liczbowego. Mnogość zgłoszonych propozycji świadczy o dużym zainteresowaniu tą proble-

¹² J.E. Stiglitz, A. Sen, J.-P. Fitoussi, *Błąd pomiaru. Dlaczego PKB nie wystarcza*. Raport Komisji ds. Pomiaru Wydajności Ekonomicznej i Postępu Społecznego, PTE, Warszawa 2013.

¹³ www.stat.gov.pl/bdl lub *Wskaźniki zrównoważonego rozwoju*, Urząd Statystyczny w Katowicach, 2011 r.

¹⁴ www.sas24.org.

matyką. Zakres opisywanych za pomocą wskaźników aspektów zrównoważonego rozwoju i wielość wykorzystywanych danych cząstkowych są bardzo zróżnicowane. Punktem wyjścia jest zazwyczaj krytyka tradycyjnego rachunku PKB jako miary, która w ułomny sposób odzwierciedla rzeczywiste procesy gospodarcze przesądzające o poziomie życia i dobrobycie ludności. Spośród wielu propozycji wskaźników i systemów pomiaru, które już zostały opracowane, przyjrzyjmy się bliżej najważniejszym.

Po pierwsze, chodzi o system rachunków gospodarczo-środowiskowych (*System of Environmental Accounting*, SEEA), który stanowi rozszerzenie systemów rachunków narodowych SNA. Celem SEEA jest pomiar wpływu środowiska na gospodarkę i gospodarki na środowisko. W roku 2005 został powołany Komitet Ekspertów ONZ ds. Rachunków Gospodarczo-Środowiskowych (UN Committee of Experts on Environmental-Economic Accounting, UNCEEA), którego zadaniem jest między innymi działanie na rzecz włączenia SEEA do międzynarodowych standardów statystycznych i przyjęcie go przez poszczególne kraje. „Zielony” PKB to PKB pomniejszony o wykorzystane zasoby naturalne i zniszczenia środowiska przyrodniczego. Jednak uwzględnienie ubytku zasobów naturalnych i degradacji środowiska nie wystarczy, aby wiedzieć, jak daleko jesteśmy od celu, jakim jest trwałość rozwoju. Na drodze do upowszechnienia tego sposobu pomiaru stają także poważne trudności metodologiczne związane z wyceną „komponentów środowiskowych”. Sprawa jest stosunkowo prosta dla nakładów pochodzących ze środowiska przyrodniczego, dla których istnieją rynki. Komplikacje dotyczą pozbawionych cen produktów ubocznych (zanieczyszczeń) i efektów zewnętrznych. W odniesieniu do tych elementów rachunkowość musiałaby mieć charakter spekulatywny, co rzecz jasna jest nie do zaakceptowania jako podstawa do oceny faktycznego rozwoju.

Po drugie, pewne nadzieje na przezwycięzenie wspomnianych już trudności wiąże się ze wskaźnikiem nazywanym „skorygowane oszczędności netto” (*Adjusted Net Savings*, ANS). Zaletą ANS jest oszacowanie zużycia zasobów naturalnych na podstawie kalkulacji rent z tych zasobów, liczonych jako różnice między cenami światowymi i średnimi kosztami wydobycia lub zbioru surowca (z uwzględnieniem zwykłej stopy zwrotu z kapitału) oraz włączenie szkód związanych z zanieczyszczeniem dwutlenkiem węgla. Wadą, podobnie jak i innych wskaźników, jest arbitralny wybór tego, co się liczy oraz jakie ceny się stosuje, zwłaszcza gdy rynek jest niedoskonały lub w ogóle nie istnieje. Poważne zastrzeżenia odnośnie do oszacowań ANS budzi także bazowanie głównie na zanieczyszczeniu CO₂ i nieuwzględnianie wielu bardzo istotnych zagrożeń ekologicznych, takich jak nadmierne połowy ryb morskich, degradacja gleb, straty w bioróżnorodności, ubytki zasobów słodkowodnych. Poza tym pozostaje oczywiście problem wyceny zarówno zasobów naturalnych, jak i szkód środowiskowych czy efektów zewnętrznych. Wahania cen wielu surowców mają często podłoże polityczne.

Ponieważ ceny rynkowe nie odzwierciedlają w pełni rzadkości zasobów, kraje importujące zasoby płacą na ogół mniej niż należałoby, a to nie zachęca do umiaru w ich wykorzystaniu. W przypadku krajów eksportujących surowce spadek cen może paradoksalnie zachęcać do wzrostu wydobycia. Z już dokonanych oszacowań wynika, że dla krajów wysoko rozwiniętych zmiany wskaźnika ASN w czasie prawie w całości są spowodowane zmianami oszczędności, a zmiany kapitału przyrodniczego są względnie nieistotne. W sytuacji krajów słabo rozwiniętych, ze względu na znikome oszczędności, mniejszą wartość kapitału ludzkiego i fizycznego, waga zmian kapitału przyrodniczego jest większa.

Z uwagi na znaczenie problematyki pomiaru zrównoważonego rozwoju cieszy się ona istotnym poparciem Komisji ds. Zrównoważonego Rozwoju działającej przy ONZ (Commission on Sustainable Development). Rekomendowane wskaźniki dzieli się zazwyczaj na cztery grupy powiązane z kwestiami społecznymi, środowiskowymi, gospodarczymi i instytucjonalnymi. Spośród zgłoszonych propozycji nowych wskaźników kilka zyskało szersze uznanie. Choć i one nie satysfakcjonują w pełni badaczy i decydentów, to jednak wyznaczają nowe trendy. Prezentowany przegląd wskaźników agregatowych ma na celu uzmysłowienie, jak różnicowane są kierunki prowadzonych prac. W tej grupie znajdują się: wskaźnik rozwoju społecznego *Human Development Index* (HDI), *Index of Sustainable Economic Welfare* (ISEW), ekologiczny odcisk stopy *Ecological Footprint* i inspirowane nim wskaźniki, takie jak ślad węglowy *Carbon Footprint* czy ślad wodny *Water Footprint*. Ciekawa jest również propozycja obliczania wskaźnika szczęścia krajowego brutto (*Gross National Happiness* – GNH).

Ze wskaźników stosowanych na forum międzynarodowym na uwagę zasługuje zwłaszcza **wskaźnik rozwoju społecznego – HDI**, który uwzględnia oczekiwaną długość życia w momencie narodzin, dochód narodowy *per capita* w dolarach liczony według parytetu siły nabywczej waluty, ogólny wskaźnik skolaryzacji brutto dla wszystkich poziomów nauczania i wskaźnik umiejętności czytania ze zrozumieniem i pisanie. Łączne ujęcie tych aspektów pozwala wyrobić sobie pogląd nie tylko odnośnie do dobrobytu w sensie ekonomicznym, ale także do pewnych jakościowych aspektów życia. Stosowanie tego wskaźnika na poziomie krajów daje możliwości dokonywania porównań międzynarodowych. Wskaźnik przyjmuje wartości od 0 do 1. Wyższe wartości odpowiadają wyższemu poziomowi rozwoju społecznego.

Ekologiczny odcisk stopy (*Ecological footprint*) określa średnią powierzchnię gruntów uprawnych i wód przybrzeżnych zawłaszczonych przez jedną osobę do zaspokojenia jej potrzeb w zakresie żywienia, wody, energii, mieszkania, transportu, a także składowania wytworzonych odpadów. Jest wskaźnikiem zapotrzebowania netto gospodarki na zasoby naturalne, w przeliczeniu na wielkość powierzchni niezbędnej do zaspokojenia potrzeb. Mierzony jest w globalnych

hektarach (gha) na osobę. Koncepcja ta została opracowana przez Mathisa Wackernagela i Williama E. Reesa w połowie lat dziewięćdziesiątych¹⁵. Zgodnie z ich wyliczeniami każdy człowiek w celu zaspokojenia swych potrzeb powinien korzystać z obszaru nie przekraczającego 1,8 gha biologicznie czynnych terenów. Tymczasem w większości krajów powierzchnia ta jest wielokrotnie przekraczana, co świadczy o korzystaniu z zasobów w stopniu przekraczającym zdolność Ziemi jako planety do regeneracji. Koncepcja pomiaru ekologicznego odcisku stopy stała się inspirująca dla innych badaczy i zyskała szerokie uznanie międzynarodowe. Obecnie określa się także ślad węglowy i ślad wodny. Wyniki prowadzonych systematycznie analiz można znaleźć na stronie WWW *Global Footprint Network*.

Ślad węglowy (*Carbon footprint*) jest odmianą śladu ekologicznego. Obrazuje całkowitą sumę emisji gazów cieplarnianych wywołanych bezpośrednio lub pośrednio przez daną osobę, organizację, państwo, wydarzenie bądź produkt. Obejmuje emisje gazów szklarniowych wyrażone w tonach ekwiwalentu dwutlenku węgla t CO₂eq. Ponieważ różne gazy w niejednakowym stopniu oddziałują na ziemski klimat, stosuje się przeliczniki, pozwalające wyrazić ten wpływ jako ekwiwalent dwutlenku węgla, przyjmując, że efekt cieplarniany 1 t CO₂ = 1. Potencjał efektu cieplarnianego *Global Warming Potencjal* (GWP) wybranych gazów, zgodnie z nomenklaturą IPCC (*Intergovernmental Panel for Climate Change*), zawiera tabela 1.3.

Tabela 1.3

Potencjał globalnego ocieplenia wybranych gazów cieplarnianych

Gaz cieplarniany	Wartości GWP wybranych gazów cieplarnianych w przeliczeniu na CO ₂
Dwutlenek węgla	1
Sześćciofluorek siarki SF ₆	22 800
Perfluorowęglowodory PFCs	7 390–12 200
Fluorowęglowodory HFCs	124–14 800
Podtlenek azotu N ₂ O	310
Metan CH ₄	21

Źródło: dane Intergovernmental Panel on Climate Change (Międzyrządowego Zespołu ds. Zmian Klimatu, w skrócie IPCC).

Ślad węglowy organizacji obejmuje emisje spowodowane przez wszystkie jej działania, wliczając w to zużycie energii przez wykorzystywane przez nią budynki

¹⁵ M. Wackernagel, W.E. Rees, *Our Ecological Footprint – Reducing Human Impact on the Earth* [New Society Press], „Environment and Urbanization” 1996, vol. 8, No 2.

i środki transportu. Na ślad węglowy produktu składają się emisje związane z wydobyciem surowców, z których został wytworzony, produkcją, użytkowaniem oraz składowaniem bądź recyklingiem po zużyciu. W przypadku państw przy obliczaniu śladu węglowego bierze się pod uwagę również emisje związane z produkcją i transportem dóbr importowanych. W Polsce w ramach upowszechniania wiedzy na temat społecznej odpowiedzialności biznesu promocją metodologii obliczania śladu węglowego zajęło się w 2009 r. Ministerstwo Gospodarki.

Ciekawą inicjatywą jest obliczanie śladu węglowego niektórych wydarzeń. Tak dzieje się np. w przypadku corocznych spotkań stron konwencji klimatycznej i protokołu z Kioto. Przykładowo przed rozpoczęciem w 2008 r. spotkania w Poznaniu oszacowano, że dotarcie na miejsce obrad, pobyt w hotelach, wykorzystywanie sal konferencyjnych i lokalnego transportu przez 8000 uczestników będzie się wiązać z łączną emisją dwutlenku węgla na poziomie 13 000 ton¹⁶.

Można także szacować ślad węglowy dla poszczególnych podmiotów ekonomicznych, w tym gospodarstw domowych.

Ślad wodny (*Water footprint*) jest kolejną propozycją obserwowania oddziaływania osób, produktów, organizacji i państw na środowisko przyrodnicze. Definiuje się go jako wskaźnik pośredniego i bezpośredniego zużycia wody w procesie wytwarzania dóbr lub usług użytkowanych przez różne dające się zdefiniować grupy: indywidualnych konsumentów, jednostki terytorialne, przedsiębiorstwa. Bierze się pod uwagę ilość zużytej wody konsumowanej, wyparowanej i/lub zanieczyszczonej w przeliczeniu na jednostkę czasu. Ślad wodny związany jest z konkretnym miejscem. Obecnie podejmowane są liczne próby szacowania śladu wodnego dla różnych rodzajów aktywności gospodarczej prowadzonej w różnych miejscach na świecie¹⁷. Ciekawe omówienie dotychczasowych doświadczeń zostało zawarte w opracowaniu przygotowanym przez WWF and SABMiller *Water Footprinting – Identifying and addressing water risks in the value chain*¹⁸.

Wskaźnik trwałego dobrobytu ekonomicznego (*Index of Sustainable Economic Welfare – ISEW*) – inspiracją do jego stworzenia była koncepcja wskaźnika dobrobytu ekonomicznego netto W. Nordhaus i J. Tobina. Wskaźnik ISEW opracowali w 1989 r. Herman E. Daly i John B. Cobb¹⁹. Przy konstruowaniu tego wskaźnika kładzie się nacisk na kwestie szkód środowiskowych i wyczerpywania zasobów naturalnych oraz dystrybucji dochodu. Oblicza się go według następującej formuły: indywidualna konsumpcja plus wartość usług z pracy w gospodar-

¹⁶ http://unfccc.int/files/press/backgrounders/application/pdf/fact_sheet_poznan_cop_14_cmp_4.pdf.

¹⁷ www.waterfootprint.org.

¹⁸ http://www.sabmiller.com/files/reports/water_footprinting_report.pdf.

¹⁹ H.E. Daly, J.B. Cobb Jr., *For the Common Good: Redirecting the Economy toward Community, the Environment and a Sustainable Future*, Beacon Press, Boston 1989, s. 401–455.

stwie domowym, wartość usług z dóbr konsumpcyjnych trwałego użytku, wartość usług z dróg i autostrad, konsumpcja związana z edukacją i służbą zdrowia, wzrost kapitału netto, bilans inwestycji za granicami i zagranicznych w kraju, minus koszty związane z zanieczyszczeniem środowiska, w tym koszty zanieczyszczenia powietrza, szkody długoterminowe związane z ocieplaniem klimatu i zanikaniem warstwy ozonowej, koszty związane z ubytkiem zasobów naturalnych, wydatki ochronne łączące się ze zdrowiem, edukacją i reklamą, dojazdami, urbanizacją, wypadkami drogowymi, straty gospodarstw rolnych na skutek erozji, straty na terenach nawadnianych. Wskaźnik wyliczany jest *ex post* z wykorzystaniem tradycyjnych rachunków narodowych i teoretycznych metod szacowania strat związanych z pogarszaniem się stanu środowiska przyrodniczego i wyczerpywaniem jego zasobów. Trudno uznać, że zawiera wszystkie elementy przesądzające o dobrobycie. Praca Daly’ego i Cobba dotyczyła gospodarki Stanów Zjednoczonych w latach 1951–1986. Później podjęto się wyliczenia ISEW dla Austrii, Chile, Holandii, Niemiec, Szwecji i Włoch. Ze względu na złożoność procedury i pewną arbitralność wycen wskaźnik ten nie zyskał, jak dotąd, szerszego zastosowania praktycznego²⁰.

Szczęście krajowe brutto (*Gross National Happiness* – GNH) został zaproponowany przez króla Bhutanu Jigme Singye Wanhchucka w odpowiedzi na krytykę w „Financial Times” utrzymującą, że jego królestwo uparcie tkwi w tradycyjnych strukturach społecznych i izolacji od świata zachodniego, co negatywnie odbija się na wzroście produkcji. Wskaźnik GNH akcentuje znaczenie czynników kulturowych i środowiskowych w określeniu dobrobytu i zadowolenia z życia. Podkreśla synergię i pozytywne sprzężenie zwrotne materialnych i duchowych aspektów rozwoju. W konstruowaniu GNH bierze się pod uwagę:

- sprawiedliwy i trwały rozwój społeczno-gospodarczy (w tradycyjnym znaczeniu),
- ochronę wartości kulturowych i troskę o nie,
- dbałość o naturalne środowisko człowieka,
- dobre rządzenie i zarządzanie gospodarką i sprawami publicznymi²¹.

Propozycja króla Bhutanu okazała się inspirująca – na uniwersytecie Leicester (Wielka Brytania) sporządzono pierwszą mapę szczęścia na świecie. Wzięto pod uwagę poziom dochodów i zasobów, stan zdrowia i dostęp do usług edukacyjnych, a także uzyskane w wywiadach informacje na temat subiektywnych ocen szczęścia i życiowej satysfakcji. Na tej podstawie opracowano wskaźnik subiektywnej oceny dobrobytu (*Subjective Well-Being*), klasyfikujący narody na skali od 100 do 300.

²⁰ Friends of the Earth, Measuring Progress. <http://www.foe.co.uk>.

²¹ G. Kołodko, *Wędrujący świat*, Prószyński i S-ka, Warszawa 2008.

1.5. Rozwój zrównoważony w Unii Europejskiej

Od początku wdrażania idei zrównoważonego rozwoju Unia Europejska demonstruje szerokie zainteresowanie współpracą w tej dziedzinie. Znajduje to odzwierciedlenie w upowszechnianiu podejścia typowego dla zrównoważonego rozwoju w prawodawstwie unijnym z różnych zakresów. Zmiany odnoszące się do prawa pierwotnego UE zainicjowano podczas szczytu w Dublinie w czerwcu 1990 r., wówczas uznano zrównoważony rozwój za jedno z najważniejszych wyzwań lat dziewięćdziesiątych wieku XX. Znalazło to swoje odzwierciedlenie w *Traktacie o Unii Europejskiej* z Maastricht z 1992 r. oraz *Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską*. Stosowne zapisy mówiące o zrównoważonym rozwoju UE i Wspólnoty Europejskiej zostały do nich wprowadzone na mocy traktatu amsterdamskiego z 1997 r. Już w preambule *Traktatu o Unii Europejskiej* czytamy

Zdecydowani popierać postęp gospodarczy i społeczny swoich narodów z uwzględnieniem zasady zrównoważonego rozwoju oraz poprzez budowanie rynku wewnętrznego, wzmacnianie spójności i ochrony środowiska naturalnego oraz zdecydowani wprowadzać polityki zapewniające, iż osiągnięciom w zakresie integracji gospodarczej będzie towarzyszył równoległy postęp w innych dziedzinach...

Podobnie sformułowane cele działania zostały zawarte również w *Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską* (artykuły 1, 6, 177 ust. 1). Spowodowało to, że zasada zrównoważonego rozwoju nabrała charakteru zasady ustrojowej i zaczęła przenikać do prawa wtórnego. Obecnie o zrównoważonym rozwoju jest mowa w kilkudziesięciu aktach prawa unijnego dotyczącego szerokiego spektrum obszarów problemowych będących w centrum zainteresowania Wspólnoty. Są to dyrektywy i rozporządzenia z zakresu: ochrony środowiska przyrodniczego, zarządzania jakością powietrza, ochrony wód, rolnictwa, leśnictwa, energetyki, gospodarki odpadami, rybołówstwa, transportu. Także dwa ostatnie (spośród dotychczasowych sześciu) programy działania w ochronie środowiska zorientowane zostały na realizację zrównoważonego rozwoju. Program piąty, obowiązujący w latach 1992–1999, nosił tytuł *Ku zrównoważonemu rozwojowi*, powiązany zaś z nim program szósty, pierwotnie przyjęty na lata 2000–2010 i przedłużony do roku 2012 zatytułowano *Nasza przyszłość. Nasz wybór*. Przyjęto w nim następujące priorytetowe obszary działania:

- zmiany klimatyczne,
- przyroda i bioróżnorodność,
- środowisko a zdrowie,
- zasoby naturalne i odpady.

Program szósty odnosi się również do kwestii rozszerzenia UE o nowe kraje członkowskie, w stosunku do których za najważniejsze wyzwanie uznano zrównoważenie ich rozwoju, zmianę priorytetów w zagospodarowaniu przestrzennym,

zwiększenie świadomości społeczeństw, rozwój transportu publicznego, a także pełną implementację środowiskowego prawa wspólnotowego²².

Zrównoważony rozwój jest również obecny w działaniach Wspólnoty na rzecz rozwiązywania problemów globalnych związanych z ocieplaniem klimatu, zmniejszaniem się bioróżnorodności, zagrożeniami dla środowiska morskiego, a także w odniesieniu do oficjalnej pomocy rozwojowej państwom rozwijającym się.

Szczegółowe omawianie wszystkich regulacji i programów wykracza poza ramy tego opracowania. Można jednak sformułować generalny wniosek, że powszechna obecność odniesień do zrównoważonego rozwoju w regulacjach unijnych przyjmowanych począwszy od lat dziewięćdziesiątych wieku XX aż do chwili obecnej przyczyniła się do popularyzacji idei zrównoważonego rozwoju w państwach członkowskich i wymusiła stosowne działania²³. Wymierną zachętą było, i jest nadal, wsparcie finansowe procesów rozwojowych zgodnych ze zrównoważonym rozwojem z funduszy strukturalnych i poprzez specjalne instrumenty finansowe²⁴.

Warto podkreślić, że nowy, długookresowy program rozwoju społeczno-gospodarczego Unii Europejskiej na lata 2010–2020 stanowi zatwierdzona przez Radę Europejską 17 czerwca 2010 r. strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, zwana krótko *Europa 2020*. Unia wyznaczyła sobie konkretny plan obejmujący pięć celów – w zakresie zatrudnienia, innowacji, edukacji, włączenia społecznego oraz zmian klimatu i gospodarki energetycznej – które należy osiągnąć do 2020 r. W każdym z tych obszarów wszystkie państwa członkowskie wyznaczyły z kolei własne cele krajowe. Konkretnie działania na poziomie zarówno unijnym, jak i krajowym mają wzmacniać realizację strategii. Wybrane obszary priorytetowe, cele główne, zintegrowane wytyczne i inicjatywy przewodnie wpisują się w zasady zrównoważonego rozwoju, ale tym razem duże nadzieje wiąże się z budową „zielonej” gospodarki. W szczególności chodzi o cele 1–4. Osiągnięcie wskaźnika zatrudnienia na poziomie 75% wśród kobiet i mężczyzn w wieku 20–64 lata, w tym poprzez zwiększenie zatrudnienia młodzieży, osób starszych i pracowników nisko wykwalifikowanych oraz skuteczniejszą integrację legalnych imigrantów, pozwala żywić pewne nadzieje na tworzenie tzw. zielonych miejsc pracy, związanych zwłaszcza z rozbudową sektora odnawialnych źródeł energii, rolnictwa ekologicznego, zrównoważonej turystyki i agroturystyki, gospodarki odpadami, zwłaszcza w odniesieniu do recyklingu oraz zarządzania środowiskiem. Poprawa warunków prowadzenia działalności badawczo-rozwojowej, w szczególności z myślą o tym, aby łączny poziom inwestycji publicznych i prywatnych w tym sektorze osiągnął 3% PKB ma przede wszystkim służyć opracowaniu i wdrażaniu nowoczesnych rozwiązań technologicznych, organizacyjnych i produktowych, które pozwolą

²² Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Dom Organizatora, Toruń 2009, s. 110.

²³ *Ibidem*, s. 189–344; M. Górski (red.), *Prawo ochrony przyrody a wolność gospodarcza*, Polskie Zrzeszenie Inżynierów i Techników Sanitarnych – Oddział Wielkopolski, Łódź–Poznań 2011.

²⁴ <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl>.

uzyskać, przynajmniej w niektórych branżach, tak od dawna pożądaną przewagę konkurencyjną na światowych rynkach. Z tym celem koresponduje też zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych o 20% w porównaniu z poziomami z 1990 r., zwiększenie do 20% udziału energii odnawialnej w ogólnym zużyciu energii, dążenie do zwiększenia efektywności energetycznej o 20%. Unia Europejska zdecydowana jest podjąć decyzję o osiągnięciu do 2020 r. 30-procentowej redukcji emisji w porównaniu z poziomami z 1990 r., o ile inne kraje rozwinięte zobowiążą się do porównywalnych redukcji emisji, a kraje rozwijające się wniosą wkład na miarę swoich zobowiązań i możliwości. Podniesienie efektywności energetycznej i zmniejszanie emisji może się udać tylko w warunkach zakończenia sukcesem działań w sferze B+R. Jest to ściśle powiązane z kształceniem nowoczesnych kadr²⁵.

Aby zapewnić powodzenie rozwoju „zielonej” gospodarki w UE należy przede wszystkim podjąć działania na rzecz efektywnego korzystania z zasobów. Oznacza to:

- uniezależnienie wzrostu gospodarczego od zwiększania wykorzystania zasobów, zwłaszcza pierwotnych,
- przejście na gospodarkę niskoemisyjną, niskowęglową,
- większe wykorzystanie odnawialnych źródeł energii,
- propagowanie efektywności energetycznej;
- opracowywanie i wdrażanie ekoinnowacji i ekotechnologii.

Za strategią UE podążają polityki sektorowe, programy działania, dyrektywy, wytyczne dla nowych ram finansowych 2014–2020 i zalecenia dla krajów członkowskich.

Literatura

- Bartniczak B., Zaremba-Warneke S. (red.), *Edukacja dla ładu środowiskowego*, [w:] *Edukacja dla zrównoważonego rozwoju*, t. 4, Wyd. Ekonomia i Środowisko, Białystok–Wrocław 2010.
- Borys T. (red.), *Edukacja dla ładu zintegrowanego*, [w:] *Edukacja dla zrównoważonego rozwoju*, t. 1, Wyd. Ekonomia i Środowisko, Białystok–Wrocław 2010.
- Borys T. (red.), *Wskaźniki ekorozwoju*, Wyd. Ekonomia i Środowisko, Białystok 1999.
- Borys T. (red.), *Wskaźniki zrównoważonego rozwoju*, Warszawa–Białystok 2005.
- Brzozowski T., Rogala P. (red.), *Edukacja dla ładu społecznego*, [w:] *Edukacja dla zrównoważonego rozwoju*, t. 3, Wyd. Ekonomia i Środowisko, Białystok–Wrocław 2010.
- Bukowski Z., *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Dom Organizatora, Toruń 2009, s. 110.
- Daly H.E., Cobb J.B. Jr., *For the Common Good: Redirecting the Economy toward Community, the Environment and a Sustainable Future*, Beacon Press, Boston 1989.
- Górski M. (red.), *Prawo ochrony przyrody a wolność gospodarcza*, Polskie Zrzeszenie Inżynierów i Techników Sanitarnych – Oddział Wielkopolski, Łódź–Poznań 2011.

²⁵ http://www.mg.gov.pl/files/upload/8418/EUROPA_PL.pdf.

- Gumkowska M., Herbst J., Radecki P., *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych. Raport z badania 2008 r.* Stowarzyszenie Klon/Jawor, [Warszawa] 2009. www.civicpedia.ngo.pl/x/351289.
- Janikowski R., Starzewska-Sikorska A., *Środowisko a zdrowie – informacje, oceny, strategie, zastosowanie*, Wyd. Ekonomia i Środowisko, Białystok 2005.
- Kołodko G., *Wędrujący świat*, Prószyński i S-ka, Warszawa 2008.
- Pilot 2006 Environmental Performance Index*, Yale Center for Environmental Law & Policy, Center for International Earth Science Network (CIESIN). http://www.yale.edu/epi/EPI2006_Main_Report.pdf.
- Poskrobko B. (red.), *Edukacja dla ładu ekonomicznego*, [w:] *Edukacja dla zrównoważonego rozwoju*, t. 2, Wyd. Ekonomia i Środowisko, Białystok–Wrocław 2010.
- Skowroński A., *Wybrane wartości antropocentryczne w edukacji dla zrównoważonego rozwoju*, [w:] T. Brzozowski i P. Rogala (red.), *Edukacja dla ładu społecznego*, [w:] *Edukacja dla zrównoważonego rozwoju*, t. 3, Wyd. Ekonomia i Środowisko, Białystok–Wrocław 2010.
- Stiglitz J.E., Sen A., Fitoussi J.-P., *Błąd pomiaru. Dlaczego PKB nie wystarcza*. Raport Komisji ds. Pomiaru Wydajności Ekonomicznej i Postępu Społecznego, PTE, Warszawa 2013.
- Tyburski W., *Kompendium kultury ekologicznej*, [w:] M. Dołęga (red.), *Podstawy kultury ekologicznej*, Zeszyty Naukowe Komitetu Człowiek i Środowisko przy Prezydium PAN, vol. 32, UKSW, Warszawa 2002.
- Wackernagel M., Rees W.E., *Our Ecological Footprint – Reducing Human Impact on the Earth*, [New Society Press], „Environment and Urbanization” 1996, vol. 8, No 2.
- Weisło E. (red.), *Ocena środowiskowych zagrożeń zdrowia mieszkańców dużych miast Polski*, Wyd. Ekonomia i Środowisko, Białystok 2008.
- http://unfccc.int/files/press/backgrounders/application/pdf/fact_sheet_poznan_cop_14_cmp_4.pdf
- www.funduszeuropejskie.gov.pl
- www.foe.co.uk
- www.onz.org.pl/rozwój
- www.sabmiller.com/files/reports/water_footprinting_report.pdf
- www.sas24.org
- www.stat.gov.pl/bdl/
- www.waterfootprint.org

Rozdział 2. Ład przyrodniczy

2.1. Przyroda, środowisko przyrodnicze, zasoby naturalne

Nadrzędnym terminem opisującym życie na Ziemi jest pojęcie przyrody. Przyroda, z łac. *Naturae*, w dosłownym tłumaczeniu znaczy natura, początek wszechrzeczy, świat jako całość i ciąg procesów w nim zachodzących oraz siła kształtująca wszechświat. Przyroda, natura oznacza wszystko to, co w otoczeniu człowieka zmienia się i „żyje” w specyficzny sposób – *panta rei* (wszystko płynie)¹.

Pojęcie „przyroda” definiowane jest jako całokształt rzeczy, zjawisk, procesów i czynników występujących we wszechświecie i go tworzących, powstałych naturalnie bez udziału człowieka. Przyroda obejmuje całość świata organicznego i nieorganicznego, ogół rzeczy i zjawisk fizycznych oraz stosunków zachodzących między nimi bez ingerencji człowieka². Na przyrodę składają się elementy żywe (świat roślin, zwierząt) i nieożywione (wody, powietrze, skorupa ziemską). Istotnym jej podmiotem, ale także elementem, jest człowiek, który podlega procesom zachodzącym w przyrodzie, a zarazem kształtuje relacje człowiek–przyroda. Z tej perspektywy przyroda może być rozpatrywana jako:

- *locus standi*, miejsce pobytu człowieka, dobro konsumpcyjne służące zaspokajaniu fizjologicznych i estetycznych potrzeb ludzi,
- pole działania człowieka, bogactwo i źródło zasobów przetwarzanych w procesie produkcji materialnej³.

Pojęcie „przyroda” jest nierozdzielnie związane z pojęciami „zasoby przyrody” i „środowisko”. W stosunku do obydwu jest jednak pojęciem szerszym i nadrzędnym.

2.1.2. Środowisko i jego funkcje

Z biologicznego punktu widzenia termin „środowisko” definiowany jest jako ogół rzeczy i zjawisk występujących we wszechświecie i znajdujących się na zewnątrz organizmów⁴. W ujęciu encyklopedycznym „środowisko” oznacza dopełnienie

¹ T. Bartkowski, *Ochrona zasobów przyrody i zagospodarowania środowiska geograficznego*, PWN, Warszawa–Poznań 1975, s. 9.

² *Encyklopedia geograficzna świata. Ziemia*, t. 9, OPRES, Kraków 1997, s. 166.

³ J. Semkow, *Ekonomia a ekologia*, PWN, Warszawa 1998, s. 13.

⁴ L. Indeka, Z. Karaczun, *Człowiek a środowisko przyrodnicze*, PWN, Warszawa 1995, s. 146.

wyróżnionego systemu do całości przestrzeni, czyli zbiór wszystkich obiektów (wraz z ich atrybutami i relacjami między atrybutami), które – ze względu na przyjęte kryteria przynależności – do systemu nie zostały zaliczone. Obiekty systemu i środowiska są zdefiniowane przez swoje atrybuty, czyli cechy tudzież relacje, związki, które zachodzą pomiędzy tymi cechami⁵. Oznacza to, że termin „środowisko” nie ogranicza się tylko do otoczenia środowiska organizmów żywych. Środowiskiem możemy nazywać każde otoczenie, każdego systemu wyróżnionego na podstawie przyjętych kryteriów.

„Środowisko” definiowane jest również jako „zbiór czynników oddziałujących na podmiot środowiska” i opisywane jest poprzez zależności, relacje oraz oddziaływania pomiędzy podmiotem środowiska (obiektem, systemem) a jego przedmiotem (zbiorem czynników i relacji pomiędzy nimi). Środowisko można więc pojmować jako zbiór rzeczy materialnych (i energii), ich oddziaływania (wzajemnego na siebie i podmiotu), a także zbiór samych oddziaływań⁶.

Przyjmując za system (podmiot środowiska) populację ludzi, środowiskiem dla tego systemu mogą być: wszechświat, naturalne elementy (elementy przyrody) lub wytwory cywilizacji ludzkiej (obiekty antropogeniczne) czy relacje i zależności pomiędzy nimi. Granice pomiędzy elementami tworzącymi środowisko przesuwają się nieustannie w czasie, odzwierciedlając ekspansję biologiczną i cywilizacyjną populacji ludzkiej. W efekcie możemy różnie definiować pojęcie „środowisko”. Przyjmując, że otoczeniem człowieka jest pierwotna przyroda, otoczenie to będziemy nazywać środowiskiem naturalnym⁷.

Środowisko przyrodnicze jest zbiorem powiązanych ze sobą naturalnych elementów żywych (biotycznych) i nieożywionych (abiotycznych), który warunkuje istnienie i rozwój człowieka⁸. Według ustawy o ochronie przyrody z 2006 r. środowisko przyrodnicze to krajobraz wraz z tworami przyrody nieożywionej oraz naturalnymi i przekształconymi siedliskami przyrodniczymi z występującymi na nich roślinami, zwierzętami i grzybami. Podstawową cechą środowiska przyrodniczego jest zachowana stała równowaga dynamiczna panująca pomiędzy jego elementami, które na siebie oddziałują w sposób zarówno bezpośredni, jak i pośredni.

Człowiek zmienia środowisko przyrodnicze (naturalne) pobierając z niego masę i energię niezbędne dla swojej egzystencji, wytwarza produkty, a jednocześnie pozostawia odpady, co powoduje, iż w obecnych czasach trudno mówić o środowisku przyrodniczym w zachowanej, niezmienionej przez człowieka postaci. Dlatego rozróżnia się pojęcia „środowisko naturalne” (czyste,

⁵ *Wielka encyklopedia PWN*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 47–48.

⁶ T. Bartkowski, *Kształtowanie i ochrona środowiska człowieka*, PWN, Warszawa 1991, s. 47.

⁷ *Wielka encyklopedia PWN...*, s. 48.

⁸ B. Prandecka, *Nauki ekonomiczne a środowisko przyrodnicze*, PWE, Warszawa 1991, s. 19.

niezmienione i niezakłócone przez człowieka), „środowisko przyrodnicze” czy „geograficzne”.

Środowisko przyrodnicze, czyli otaczająca ludzi przyroda – zarówno pierwotna, jak i w różnym stopniu przekształcona wskutek działalności gospodarczej człowieka – oraz elementy antropogeniczne (drogi, domy itd.), które współlistnieją w różnych proporcjach z elementami naturalnymi, znajduje wyraz w określonym krajobrazie i współtworzy **środowisko geograficzne**⁹. Środowisko geograficzne jest to więc część przestrzeni geograficznej (geosfery), na którą składają się: skorupa ziemska, część atmosfery, hydrosfera, pokrywa glebowa, świat roślinny i zwierzęcy oraz elementy antropogeniczne. Jest to układ (system) biotycznych i abiotycznych elementów środowiska przyrodniczego otaczających człowieka, jak również obiekty działalności gospodarczej człowieka¹⁰. Środowisko geograficzne nasycone elementami antropogenicznymi określane jest jako „środowisko antropogeniczne” (sztuczne, technosfera).

Brak ujednoliconych kryteriów wydzielania rodzajów środowisk powoduje, iż granica między nimi jest subiektywna i płynna. W wielu przypadkach terminy te stosowane są wymiennie lub powstają nowe, co jest wyrazem różnorodnych form działalności człowieka w otoczeniu i ich efektów.

Stanisław Leszczycki wyróżnia trzy typy środowiska: przyrodnicze (stworzone przez naturę), geograficzne (środowisko przyrodnicze zmienione w mniejszym lub większym stopniu przez człowieka) i sztuczne (stworzone przez człowieka)¹¹. Klasyfikację niemal identyczną podaje również Irena Fierla, która wyróżnia środowisko naturalne (przyrodnicze), środowisko przekształcone (geograficzne) oraz środowisko sztuczne (antropogeniczne). Za podstawę klasyfikacji przyjmuje stopień przekształceń poszczególnych komponentów środowiska przez człowieka (odpowiednio do 10, około 50 i około 90% zmian), przy czym z założenia środowisko przyrodnicze (naturalne) jest już środowiskiem zmienionym¹². Tadeusz Bartkowski definiuje środowisko geograficzne jako zbiór elementów i procesów regulowanych prawami fizycznymi i biologicznymi, jak również będących odbiciem ludzkich bądź społecznych stosunków, traktuje je jako synonim środowiska człowieka (antropogeniczne) i rozpatruje je w kategoriach relacji człowiek–przyroda. Środowisko antropogeniczne zaś rozumie jako proces adaptacji przyrody do potrzeb człowieka i adaptacji człowieka do wymogów (warunków) stawianych przez przyrodę¹³.

Środowisko przyrodnicze, rozumiane jako zespół składników wzajemnie na siebie oddziałujących, a nie matematyczna suma poszczególnych jego elementów,

⁹ *Wielka encyklopedia PWN...*, s. 48.

¹⁰ I. Fierla, *Geografia gospodarcza świata*, PWE, Warszawa 2003, s. 28.

¹¹ S. Leszczycki, *Ochrona przyrodniczego środowiska człowieka*, PWN, Warszawa 1976, s. 84.

¹² I. Fierla, *Geografia gospodarcza świata...*, s. 28–29.

¹³ T. Bartkowski, *Ochrona zasobów przyrody...*, s. 16.

jest układem dynamicznym. Mimo stałej presji człowieka pełni swoje pierwotne funkcje:

- 1) jest miejscem bytowania różnorodnych organizmów, zapewnia warunki do ich życia i rozwoju;
- 2) jest miejscem bytowania człowieka i prowadzenia przez niego działalności gospodarczej;
- 3) jest źródłem zasobów, które są bezpośrednio i pośrednio wykorzystywane przez człowieka;
- 4) jest odbiornikiem odpadów;
- 5) zapewnia warunki egzystencji i stabilność systemu populacji ludzkiej;
- 6) zapewnia równowagę ekologiczną oraz decyduje o ciągłości procesów przyrodniczych i gospodarczych.

Wśród **funkcji środowiska przyrodniczego** możemy wskazać charakterystyczne i ważne dla człowieka i jego rozwoju:

- 1) funkcje gospodarcze:
 - funkcja źródła zasobów (możliwość wykorzystania szeroko rozumianych dóbr przyrody),
 - funkcja absorbcyjna (usuwanie do środowiska szeroko rozumianych odpadów)¹⁴;
- 2) funkcje pozagospodarcze:
 - funkcje biologiczne (przestrzeń życiowa człowieka),
 - funkcje wypoczynkowe (miejsce odpoczynku i regeneracji),
 - funkcje estetyczne (przyjazne, różnicowane otoczenie wpływające na warunki i jakość życia),
 - funkcje naukowe i poznawcze (laboratorium badań stanu i zależności elementów środowiska oraz ich oddziaływań na człowieka).

Na przestrzeni lat zmieniała się rola oraz zakres i skala wykorzystania środowiska przyrodniczego. W końcu wieku XIX i na początku XX gwałtownie wzrosło znaczenie gospodarczych funkcji środowiska, co w negatywny sposób wpłynęło na inne funkcje, pomniejszając i osłabiając ich znaczenie. Nadmierna eksploatacja środowiska przyrodniczego spowodowała podjęcie działań naprawczych oraz docenienie jego pozagospodarczych funkcji.

Opisywane dotychczas w literaturze funkcje środowiska przyrodniczego w świetle współczesnych badań nad świadczeniami (usługami) ekosystemów (środowiska) nabierają nowego znaczenia. **Świadczenia ekosystemów**¹⁵, definiowane jako całokształt korzyści osiąganych przez człowieka z metabolizmu ekosystemów lub też jako uzyskiwane korzyści wynikające z samoistnego funkcjonowania

¹⁴ A. Budnikowski, *Ujemny wpływ handlu zagranicznego na środowisko przyrodnicze (próba klasyfikacji)*, [w:] H. Brdulak, *Wspólna Europa. Ekonomiczne dylematy transportu i ekologii*, Szkoła Główna Handlowa, Kolegium Gospodarki Światowej, Warszawa 1997, s. 32.

¹⁵ R. Costanza et al., *The value of the world's ecosystem services and natura capital*, „Nature” 1997, No 387.

układów przyrodniczych, wyraźnie podkreślają rangę i wagę zasobów przyrody w kształtowaniu dobrobytu człowieka¹⁶.

W literaturze bardzo często pojęcie „świadczenia ekosystemów” (środowiska) traktowane jest zamiennie z pojęciem „usług ekosystemów” (środowiska). Według Bazylego Poskrobki usługi środowiska to kategoria ekonomiczna odpowiadająca pojęciu świadczenia środowiska w ujęciu przyrodniczym¹⁷. Z kolei dla Andrzeja Mizgajskiego pojęcie usług jest pojęciem węższym, dlatego zasadne jest, aby posługiwać się pojęciem „świadczenia ekosystemów”¹⁸. Niezależnie od dyskusji na temat ujęcia definicyjnego powyższych pojęć, wśród dóbr i usług „oferowanych” przez ekosystemy można wskazać świadczenia:

- podstawowe (egzystencjalne), czyli takie, które warunkują życie na Ziemi (obieg wody i pierwiastków, produkcja pierwotna i in.),
- zaopatrujące (alimentacyjne) w podstawowe i niezbędne „produkty” (woda, drewno itp.),
- regulacyjne, na przykład pochłaniające zanieczyszczenia, kształtowanie warunków klimatycznych, łagodzenie zagrożeń naturalnych,
- kulturowe (społeczne), pozwalające realizować funkcje zdrowotne, rekreacyjne, wypoczynkowe, estetyczne¹⁹.

Różnorodność ekosystemów i procesów zachodzących pomiędzy nimi owocuje wielofunkcyjnością świadczeń zaspokajających potrzeby biologiczne, społeczne i gospodarcze człowieka. Przeprowadzone przez Roberta Costanza badania pozwoliły wyróżnić 17 funkcji ekosystemów i przypisać im materialne oraz niematerialne świadczenia, a następnie oszacować globalną wartość pieniężną świadczeń ekosystemów na ponad 33 bln USD.

W badaniach nad świadczeniami ekosystemów podnoszona jest kwestia „biedy” środowiskowej” (*environmental poverty*) rozumianej jako niedobór podstawowych zasobów środowiska czy też niska ich jakość (np. wody). Badanie ekonomii ekosystemów i bioróżnorodności (*The Economics of Ecosystems and Biodiversity* – TEEB), stanowiące ważną analizę gospodarczego znaczenia bioróżnorodności w skali globalnej, rzuca światło na powiązania między utratą bioróżnorodności i ubóstwem. Podkreślany w milenijnej ocenie ekosystemów problem znacznego ograniczenia wielkości świadczeń ekosystemów i ich dostępności wzmacnia argumenty za przyrodniczymi uwarunkowaniami podejmowania decyzji gospodarczych.

¹⁶ A. Mizgajski, M. Stępniewska, *Koncepcja świadczeń ekosystemów a wdrażanie zrównoważonego rozwoju*, [w:] D. Kielczewski, B. Dobrzańska, *Ekologiczne problemy zrównoważonego rozwoju*, Wyd. Wyższej Szkoły Ekonomicznej, Białystok 2009, s. 12–16.

¹⁷ B. Poskrobko, *Usługi środowiska jako kategoria ekonomii zrównoważonego rozwoju*, „Ekonomia i Środowisko” [Wyd. Ekonomia i Środowisko, Białystok], 2010, nr 1 (37), s. 25.

¹⁸ A. Mizgajski, *Świadczenia ekosystemów jako rozwijające się pole badawcze i aplikacyjne*, „Ekonomia i Środowisko” [Wyd. Ekonomia i Środowisko, Białystok], 2010, nr 1 (37), s. 13.

¹⁹ *The Millenium Ecosystems Assessment, Ecosystems and Human Well-being: Synthesis*, Island Press, Washington, D.C. 2005.

2.1.2. Zasoby przyrody

Przyroda i środowisko składają się z elementów, tj. składników przyrody (substancje i energia), wykorzystywanych dla zaspokojenia materialnych i duchowych potrzeb człowieka, które nazywa się zasobami przyrody²⁰. Zasoby te, określane również jako zasoby naturalne, to dane pierwotnie przez naturę dobra materialne i związane z nimi użyteczności, które stają się obiektem gospodarowania²¹. W ujęciu ekonomicznym użyteczność decyduje o tym, że „zasoby nie są, lecz stają się”²², a składnik przyrody tak długo jest zasobem, jak długo realnie lub potencjalnie może być wykorzystywany²³. Zasoby naturalne „rozwijają się” pod wpływem równoczesnego działania trzech czynników: natury, człowieka i kultury. Natura wyznacza granice zewnętrzne działania, człowiek zaś i kultura odpowiadają za tę część fizycznej całości, która została udostępniona do użytku człowieka²⁴.

Pojęcie „zasobów naturalnych”, używane zamiennie z pojęciem „bogactw naturalnych” czy „zasobów przyrody”, początkowo definiowano jako bogactwa, zapasy, występujące w przyrodzie w stanie naturalnym, które można wyrażać w miarach fizycznych. W takim ujęciu definicyjnym do zasobów zaliczano biotyczne (żywe – świat roślin oraz zwierząt) i abiotyczne (martwe – surowce mineralne, wody, gleby) składniki przyrody podlegające procesom odtwarzania bądź nieodtworzalne. Składniki przyrody, takie jak energia słoneczna czy składniki atmosfery, których ilość (wielkość) jest trudna do zmierzenia, uznawano za niewyczerpalne i nie zaliczano do zasobów naturalnych²⁵.

Obecnie pod pojęciem **zasoby naturalne** rozumiane są bogactwa naturalne (minerały, gleba, wody, powietrze, flora i fauna), siły przyrody (energia słońca, wód, wiatru) oraz walory środowiska decydujące o jakości życia człowieka (przestrzeń i jej jakość). Holistyczne ujęcie zasobów naturalnych (przyrody) daje podstawę do objęcia tym terminem elementów środowiska, które podlegają procesom przyrodniczym, a jednocześnie są przekształcane i poddawane presji działalności człowieka.

Kazimierz Kuciński wyróżnia zasoby środowiska geograficznego, czyli elementy środowiska geograficznego powstałe w procesach przyrodniczych i charakteryzuje je jako:

- 1) elementy środowiska geograficznego mające wartość użytkową,
- 2) zmienne w czasie i przestrzeni,

²⁰ *Definicje z zakresu ochrony środowiska*, Ośrodek Badawczo-Rozwojowy Statystyki, Departament Rolnictwa, Leśnictwa i Ochrony Środowiska, GUS, Warszawa 1993, s. 32.

²¹ A. Woś, *Ekonomika odnawialnych zasobów przyrody*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 1995, s. 14.

²² H. Barnett, Ch. Morse, *Ekonomika zasobów naturalnych*, KiW, Warszawa 1967, s. 54 [według:] E. Zimmerman, *World Resources and Industries*, Harper, New York 1951.

²³ R. Olaczek, A.U. Warcholińska, *Ochrona środowiska i żywych zasobów przyrody*, Wyd. UŁ, Łódź 1999, s. 62.

²⁴ H. Barnett, Ch. Morse, *Ekonomika zasobów naturalnych*...

²⁵ R. Olaczek, A.U. Warcholińska, *Ochrona środowiska i żywych zasobów*..., s. 65.

3) wykorzystywane przez człowieka komponenty środowiska w zależności od poziomu techniki, struktury popytu, warunków ekonomicznych, społecznych i politycznych²⁶.

Tadeusz Bartkowski, opisując środowisko geograficzne, wprowadza termin „**użytki środowiska geograficznego**” (rys. 2.1). O ile zasoby środowiska geograficznego przedstawia jako elementy, składniki przyrody wykorzystywane w działalności gospodarczej człowieka, o tyle użytki oznaczają ogół warunków i korzyści (pośrednich lub bezpośrednich) wynikających z funkcjonowania przyrody, procesów i oddziaływań w niej zachodzących²⁷.

W literaturze jednak podstawowym i powszechnie używanym terminem opisującym różnorodność bogactw przyrody o walorach gospodarczych, naukowych, estetycznych, wypoczynkowych, wykorzystywanych w procesach gospodarczych i pozagospodarczych przez człowieka, jest termin „zasoby naturalne”, który uwzględnia nie tylko elementy, ale i użytki przyrody (zależności, oddziaływania). Stosowane pojęcia zasobów przyrody, zasobów środowiska przyrodniczego, zasobów środowiska geograficznego, zawsze dotyczą tych elementów otoczenia człowieka, które są jednocześnie wynikiem naturalnych procesów przyrodniczych i procesom tym podlegają.

Rys. 2.1. Struktura użytków środowiska geograficznego

Źródło: T. Bartkowski, *Ochrona zasobów przyrody i zagospodarowania środowiska geograficznego*, PWN, Warszawa–Poznań 1975

²⁶ K. Kuciński, *Geografia ekonomiczna. Zarys teoretyczny*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2002, s. 43.

²⁷ T. Bartkowski, *Ochrona zasobów przyrody...*, s. 20–21.

W rozwoju cywilizacyjnym można wskazać etapy działalności gospodarczej opartej na wykorzystaniu różnych składników przyrody, które świadczą o ewolucji poglądów człowieka na temat roli przyrody i jej zasobów. Człowiek, oprócz gospodarczych atutów zasobów naturalnych, zaczął coraz bardziej doceniać walory pozagospodarcze (krajobraz, walory położenia geograficznego itp.), często trudno mierzalne, a nawet niemierzalne, lecz niezbędne do zaspokojenia potrzeb biologicznych i społecznych (tab. 2.1).

Tabela 2.1

Wykorzystywanie zasobów przyrody na poszczególnych etapach rozwoju

Etapy rozwoju cywilizacyjnego	Wykorzystywane zasoby przyrody
Społeczeństwo „pierwszej fali” rozwój rolnictwa – „agraryzm”	<ol style="list-style-type: none"> 1. Odnawialne nośniki energii: drewno, woda, wiatr 2. Powierzchnia ziemi na potrzeby rolnictwa (gleby) i stałe osadnictwo 3. Zasoby biotyczne (myślistwo, zbieractwo)
Społeczeństwo „drugiej fali” rozwój przemysłu – „industrializacja i urbanizacja”	<ol style="list-style-type: none"> 1. Nieodnawialne nośniki energii (paliwa kopalne) 2. Surowce mineralne dla materiałochłonnej i energochłonnej gospodarki 3. Przestrzeń na potrzeby uprzemysłowienia i urbanizacji, w efekcie jej zawłaszczanie oraz przekształcanie
Społeczeństwo „trzeciej fali” rozwój technosfery i infosfery	<ol style="list-style-type: none"> 1. Odnawialne nośniki energii, wykorzystanie alternatywnych źródeł energii 2. Surowce mineralne wykorzystywane w sposób racjonalny 3. Przestrzeń i jej elementy wykorzystywane na cele pozagospodarcze

Źródło: opracowanie własne na podstawie A. Toffler, *Trzecia fala*, PIW, Warszawa 1997.

Podstawowym kryterium różnicującym zasoby naturalne jest charakter procesów w nich zachodzących. Procesy przyrodnicze, w których wyniku powstają zasoby naturalne, stanowią podstawę wyróżnienia **zasobów odnawialnych i nieodnawialnych** (tab. 2.2).

Tabela 2.2

Odnawialne i nieodnawialne właściwości zasobów naturalnych

Dostępność	Właściwość fizyczna zasobu		
	biologiczne	minerały nieenergetyczne	energia
Odnawialne	fauna i flora ^a , woda	sól	energia słoneczna, pły- wów morskich, energia geotermalna
Nieodnawialne	gatunki zagrożone, kra- jobraz (przestrzeń)	większość minerałów, np. rudy żelaza, złoto, boksyty	ropa naftowa, gaz ziem- ny, węgiel, uran

^a Występująca w stanie naturalnym, podlegając stałej antropopresji może stać się zasobem nieodnawialnym.

Źródło: opracowanie własne na podstawie J. Sweeney, *Economic Theory of Depletable Resources: an Introduction*, [w:] A.V. Kneese, J. Swenney, *Handbook of Natural Resources and Energy Economics, II*, North-Holland, Amsterdam 1993, s. 22.

Główną cechą zasobów odnawialnych jest ich zdolność do regenerowania się, co powoduje, że zużycie zasobu w konkretnej chwili nie wpływa na jego ilość, która może być wykorzystana w przyszłości²⁸. Jednak potencjał zasobów odnawialnych nie jest stały, może maleć bądź wzrastać w zależności od skali i zasad korzystania z niego²⁹. Zasoby odnawialne „reagują” na zmiany środowiska (zanieczyszczenia, deficyt wód, zmiana klimatu), zmieniają się warunki odtworzeniowe, tym samym i wspomniana ich ilość.

W przypadku zasobów nieodnawialnych (wyczerpywalnych) ich konsumowanie powoduje uszczuplenie i zredukowanie ich ilości na zawsze. Tempo odnawiania zasobów takich, jak węgiel czy ropa naftowa, aczkolwiek są one odnawialne, z punktu widzenia horyzontu czasowego życia człowieka należy uznać za bliskie zeru³⁰.

Ograniczona ilość zasobów wyczerpywalnych wymusza poszukiwanie dróg optymalnego ich wykorzystania, m.in. poprzez powtórne wykorzystanie, wobec czego zasoby nieodnawialne można podzielić np. na zasoby podlegające recyklingowi (minerały nieenergetyczne) i zasoby niepodlegające recyklingowi (surowce energetyczne).

²⁸ H. Folmer, L. Gabel, H. Opschoor, *Ekonomia środowiska i zasobów naturalnych*, Wyd. Krupski i S-ka, Warszawa 1996, s. 119.

²⁹ A. Woś, *Ekonomika odnawialnych zasobów...*, s. 131.

³⁰ H. Folmer, L. Gabel, H. Opschoor, *Ekonomia środowiska...*, s. 119.

Wśród zasobów odnawialnych niewyczerpywalnych, będących w równowadze dynamicznej, możemy wyróżnić zasoby stałe, których ilość mimo użytkowania pozostaje niezmienna, np. promieniowanie słoneczne, pływy morskie. Odrębną grupę stanowią zasoby odnawialne niezużywalne (*non expenchnable*), zwane pięknem użytecznym³¹. Presja działalności gospodarczej człowieka powoduje, iż walory estetyczne krajobrazu, jego cechy i fizjonomia, bogactwo i różnorodność siedlisk przyrodniczych, aczkolwiek niezużywalne, tracą naturalny charakter, przez co stają się dobrem ograniczonym. Ograniczoność i wzrost znaczenia tychże zasobów (dla oceny jakości przestrzeni i warunków życia) decyduje o zaliczeniu ich do specyficznych dóbr ekonomicznych lub „dóbr skończonych”. Dobra skończone, takie jak różnorodność biologiczna i krajobrazowa (występujące w określonym miejscu w specyficznej kombinacji), w wyniku nieracjonalnej gospodarki są bezpowrotnie tracone³². Krajobraz podlegający zmianom struktury, kompozycji, w efekcie można zaliczyć do zasobów nieodnawialnych.

Zasoby odnawialne można dodatkowo klasyfikować według:

- 1) cyklu reprodukcji (odtworzenia), który jest charakterystyczny dla poszczególnych rodzajów zasobów;
- 2) typu własności.

Forma własności zasobów, niezależnie od tego, czy są to zasoby odnawialne czy nieodnawialne, determinuje warunki korzystania z nich. Z. Jakubczyk wyróżnia zasoby będące własnością wspólną i zasoby mające właściciela³³. Charakter dóbr publicznych posiada większość zasobów przyrody, co do których nikt nie dysponuje prawnym tytułem własności wykluczającym z użytkowania pozostałych zainteresowanych (np. powietrze, krajobraz, wody rzek, jezior)³⁴. Prawa własności cechują dobra prywatne i to one stanowią podstawę decyzji o ich wykorzystywaniu (rys. 2.2).

Dobra publiczne, będące skrajnym przeciwieństwem dóbr prywatnych, narażone są na nadmierne i nieracjonalne wykorzystanie. Idealne dobro publiczne cechuje się bowiem łatwym, powszechnym i zwykle niekontrolowanym dostępem, przy czym dowolna liczba użytkowników może zaspokajać swoje potrzeby jednocześnie, bez uszczuplania korzyści indywidualnych.

Obok „czystych” dóbr publicznych, również tych środowiskowych, istnieją dobra publiczne, które podlegają „zatłoczeniu”³⁵. Oznacza to, iż korzyści płynące z konsumpcji dobra są podzielone nierównomiernie, a korzystanie ze wspólne-

³¹ B. Fiedor (red.), *Podstawy ekonomii środowiska i zasobów naturalnych*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2002, s. 125.

³² J.T. Winpenny, *Wartość środowiska. Metody wyceny ekonomicznej*, PWE, Warszawa 1995, s. 18.

³³ B. Fiedor (red.), *Podstawy ekonomii...*, s. 125.

³⁴ J.T. Winpenny, *Wartość...*, s. 18–19.

³⁵ B. Fiedor (red.), *Podstawy ekonomii...*, s. 54, 98.

go dobra przez grupę użytkowników wpływa na użyteczność uzyskiwaną przez inne jednostki. Tego typu dobra publiczne określane są mianem dóbr klubowych. Klub, jako dobrowolnie ukształtowana grupa, stawia barierę eliminując innych potencjalnych użytkowników. Jeżeli grupę (klub) stanowi społeczność lokalna, to wówczas mówimy o lokalnych dobrach publicznych będących odmianą dóbr klubowych.

W literaturze oprócz dóbr publicznych i prywatnych wyróżnia się kategorię – dobra mieszane. Do kategorii tej zalicza się dobra klubowe (o wykluczalnej, ale nierywalizacyjnej konsumpcji) oraz dobra mieszane *sensu stricto* (konsumpcja rywalizująca, ale niewykluczalna)³⁶.

Rys. 2.2. Klasyfikacja dóbr

Źródło: opracowanie własne na podstawie P. Jeżowski, *Związki ekonomii z ochroną środowiska*, www.pesk.org.pl/ekokonf_3A. 9; A. Rzeńca, *Ochrona przyrody warunkiem trwałego i zrównoważonego rozwoju*, [w:] A. Jewtuchowicz, A. Rzeńca, *Współczesne wyzwania miast i regionów*, Wyd. UŁ, Łódź 2009, s. 106

Augustyn Woś, analizując **formy własności zasobów** z perspektywy ich dostępności, wymienia:

- własność prywatną (dostęp ograniczony),
- własność państwową (dostęp otwarty – wolny),
- wspólną własność zasobów³⁷.

Daniel Bromley wskazał z kolei cztery systemy własności „zasobów naturalnych:

1. System własności prywatnej, gdzie własność zasobów naturalnych pozostaje w rękach państwa, a ich wykorzystanie znajduje się pod jego kontrolą.

³⁶ P. Jeżowski, *Związki ekonomii z ochroną środowiska*, www.pesk.org.pl/ekokonf_3 [za:] J. Crompton, *The Role of Pricing in the Delivery of Community Services*, „Community Development Journal” 1981, vol. 16, No 1.

³⁷ A. Woś, *Ekonomika odnawialnych zasobów...*, s. 136.

Osoby indywidualne mogą uzyskać zezwolenie (koncesję) na korzystanie z zasobów, ale tylko zgodnie z zasadami określonymi przez państwo.

2. System własności prywatnej, gdzie prawo do korzystania z zasobu, jak też prawo jego sprzedaży lub zakupu, znajduje się pod kontrolą osób prywatnych. Przykładami są prywatne lasy i łąki.

3. System własności wspólnej oznacza, że grupa właścicieli może kontrolować użytkowanie zasobu i zapobiegać sytuacji wykorzystywania go przez innych. Członkowie grupy mają jednak jasno określone prawa i obowiązki.

4. System otwartego (wolnego) dostępu – każdy potencjalny użytkownik zasobu ma pełną niezależność w korzystaniu z niego³⁸.

Kwestią sporną i dyskusyjną jest wyznaczenie granic oraz instrumentów i mechanizmów limitujących korzystanie z zasobów środowiska. Podnoszona jest również sprawa racjonalności i efektywności ich wykorzystania. Zmniejszenie ogólnej ilości zużywanych zasobów ma na celu ich ochronę i zachowanie dla przyszłych pokoleń, co wymaga zmiany modelu postępu technicznego z obecnego wzorca maksymalizacji przepływu w kierunku maksymalizacji efektywności wyrażanej wynikiem gospodarczym uzyskiwanym z danego przepływu³⁹. Zasady sformułowane przez H. Daly'ego odnoszą się do zmniejszenia fizycznych rozmiarów wykorzystania nakładów w gospodarce i jej produktów oraz wykorzystania zasobów nieodnawialnych i odnawialnych⁴⁰. Jego zdaniem niezbędne jest:

1) ograniczenie użytkowania zasobów poprzez zmniejszenie przepływu materiałowego w gospodarce i efektywne wykorzystanie pozyskanych zasobów,

2) wykorzystywanie zasobów odnawialnych na poziomie ich zdolności odnowieniowej. W przypadku przekazywanych do środowiska zanieczyszczeń ich wielkość nie powinna przekraczać zdolności asymilacyjnej środowiska,

3) zachowanie zasobów nieodnawialnych na tym samym poziomie, a wykorzystywanie zasobów odnawialnych jako substytutów⁴¹.

W kontekście przytoczonych zasad gospodarowanie zasobami nieodnawialnymi ma polegać na racjonalnym i oszczędnym ich wykorzystaniu przy jednoczesnym poszukiwaniu substytutów występujących w środowisku (zasoby odnawialne) lub będących osiągnięciami nauki. Z kolei gospodarowanie zasobami odnawialnymi opierać się ma na zasadzie tzw. trwałego przychodu, *sustainable yield*, polegającej na utrzymaniu na stałym poziomie ilości zasobu, a wykorzystywaniu jedynie jego przyrostów. Wiąże się ona z zasadą trwałości *sustainability*

³⁸ D.W. Bromley, *Environment and Economy: Property Rights and Public Policy*, Basil Blackwell, Oxford–New York 1991 [cyt. za:] H. Folmer, L. Gabel, H. Opschoor, *Ekonomia środowiska...*, s. 121–122.

³⁹ T. Żylicz, *Cele, zasady i ograniczenia polityki ochrony środowiska*, [w:] H. Folmer, L. Gabel, H. Opschoor, *Ekonomia środowiska...*, s. 171.

⁴⁰ H. Daly, *Toward some operational principles of sustainable development*, „Ecological Economics” 1990, No 2, s. 1–7.

⁴¹ *Ibidem*, s. 1–7.

criterion zapewnienia ciągłości istnienia, zdolności odtwarzania i wysokiej jakości zasobu odnawialnego⁴². Racjonalne gospodarowanie zasobami odnawialnymi ma więc polegać na zachowaniu dynamicznej równowagi ekosystemów, gdzie stopa zużycia zasobów nie może być większa od stopy ich samoodnowy, czyli regeneracji⁴³.

Podnoszona w literaturze problematyka racjonalnej i oszczędnej gospodarki zasobami znajduje odzwierciedlenie w nowej strategii Wspólnoty Europejskiej *Europa 2020*⁴⁴ na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu. Jedną z jej inicjatyw przewodnich jest inicjatywa pt. *Europa efektywnie korzystająca z zasobów*⁴⁵, która ma na celu:

- poprawę wyniku ekonomicznego, przy jednoczesnym ograniczeniu wykorzystania zasobów;
- określenie i stworzenie nowych możliwości wzrostu gospodarczego i szerszej działalności innowacyjnej oraz zwiększenie konkurencyjności UE;
- zapewnienie bezpieczeństwa dostaw podstawowych zasobów;
- przeciwdziałanie zmianie klimatu i ograniczenie wpływu korzystania z zasobów na środowisko.

Inicjatywa ta ma charakter koncepcyjny i strategiczny, wskazuje cele i określa ramy, które mają umożliwić osiągnięcie pożądaných wyników w zakresie efektywnego korzystania z zasobów w przypadku strategii długookresowych w takich obszarach, jak: energia, zmiana klimatu, badania i innowacje, przemysł, transport, rolnictwo, rybołówstwo oraz polityka ochrony środowiska⁴⁶.

2.2. Kapitał przyrodniczy i jego ochrona

Określenie formy własności oraz reorientacja podejścia ekonomii do środowiskowych dóbr wolnych (zasoby znajdujące się w przyrodzie w nadmiarze w stosunku do potrzeb) wymuszają kompleksowe podejście do kwestii zarządzania zasobami naturalnymi. Dodatkowo kurczenie się dóbr wolnych i włączenie skali czasowej w ciąg przemian przyroda–człowiek–gospodarka powoduje, że zasoby naturalne są traktowane jako aktywa kapitałowe w rozumieniu ekonomii⁴⁷.

⁴² D.W. Pearce, *The Economics of Natural Resource Management*, Projects Policy Department University College, London 1986, s. 3.

⁴³ A. Woś, *Ekonomika odnawialnych zasobów...*, s. 299.

⁴⁴ „*Europa 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*”, COM (2010) 2020, <http://eur-lex.europa.eu>.

⁴⁵ *Europa efektywnie korzystająca z zasobów – inicjatywa przewodnia strategii „Europa 2020”*, COM (2011) 21, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, <http://eur-lex.europa.eu>.

⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁷ H. Folmer, L. Gabel, H. Opschoor, *Ekonomia środowiska...*, s. 120.

Kapitał przyrodniczy współistnieje z kapitałem antropogenicznym, jest jego pierwotnym źródłem oraz dopełnieniem (tab. 2.3).

Tabela 2.3

Kategorie kapitału w ekonomii środowiska

Kategorie kapitału w ekonomii środowiska		
kapitał antropogeniczny	kapitał przyrodniczy	
	kapitał przyrodniczy	podstawowy kapitał przyrodniczy (naturalny)
Obejmuje efekty działalności społeczno-gospodarczej człowieka, może ulegać pomniejszeniu i powiększeniu, kapitał społeczny, kapitał ludzki, kapitał finansowy. Kapitał rozumiany jako zbiór kapitału rzeczowego/materialnego, intelektualnego i finansowego	Obejmuje zasoby odnawialne i nieodnawialne, które w całości lub części mogą być zastąpione bądź uzupełnione kapitałem antropogenicznym	Obejmuje zasoby niezbędne do życia, których nie można zastąpić innymi, bezcenne

Źródło: opracowanie własne na podstawie J.T. Winpenny, *Wartość środowiska. Metody wyceny ekonomicznej*, PWE, Warszawa 1995, s. 20; A. Rzeńca, *Ochrona przyrody warunkiem trwałego i zrównoważonego rozwoju*, [w:] A. Jewtuchowicz, A. Rzeńca, *Współczesne wyzwania miast i regionów*, Wyd. UŁ, Łódź 2009, s. 108.

2.2.1. Geneza i motywy ochrony kapitału przyrodniczego

Początki ochrony kapitału przyrodniczego sięgają czasów starożytnych oraz wczesnego średniowiecza i mają swe źródło w wierzeniach religijnych. Czcią, a jednocześnie ochroną, otaczano różne osobliwości przyrody (drzewa, źródła, skały), którym ze względu na wygląd i charakter przypisywano szczególny wpływ na życie człowieka. Przeświadczenie o pozytywnych bądź negatywnych oddziaływaniach okazyw przyrody zapewniało im skuteczną ochronę.

W późniejszym okresie (XIV–XIX w.) ochrona dyktowana była motywami gospodarczymi. W Polsce pierwotną formą ochrony przyrody, wywodzącą się z motywów gospodarczych, były regalia panującego. Najwcześniej pojawiły się tzw. regale łowieckie. Było to prawo nadawane feudałom świeckim i duchownym przez panującego władcę, pozwalające na pozyskiwanie zwierzyny. Na podobnej zasadzie działały tzw. regale rybackie, bartne, górnicze. Ograniczenie polowań, rybołówstwa, bartnictwa, górnictwa tylko do władcy lub osób obdarzonych przez niego specjalnym przywilejem było motywowane przede wszystkim ochroną

prywatnych własności oraz względami gospodarczymi. Niemniej jednak służyło ochronie przyrody przed nadmiernym i niekontrolowanym wykorzystywaniem⁴⁸. Z czasem, oprócz motywów gospodarczych, pojawiły się inne motywy ochrony przyrody: naukowe, estetyczne, historyczno-pamiętkarskie, kulturalne. Subiektywne odczucia, a także bezinteresowna potrzeba ochrony przyrody decydowały o zakazach niszczenia bądź pozyskiwania wybranych gatunków roślin i zwierząt – ochrona gatunkowa roślin i zwierząt (jedną z pierwszych sformalizowanych regulacji dotyczących ochrony gatunkowej była galicyjska ustawa o ochronie kozic i świstaków w Tatrach z 1868 r.). Z motywów tych wywodzi się również idea tworzenia pomników przyrody, a także parków narodowych – pomników przyrody, okazów unikatowych o szczególnych wartościach naukowych, estetycznych, powszechnie uznanych, będących pamiętkami historii. Za pomniki przyrody uznawano twory przyrody, tj. okazałe, zabytkowe drzewa, głazy narzutowe, wychodnie skał, jaskinie, wywierzyska lub ich skupiska odznaczające się indywidualnymi własnościami.

Do połowy XIX w. w Polsce, podobnie jak i na świecie, ochrona przyrody miała **charakter konserwatorski**. Głównym jej celem była ochrona tworów przyrody (pojedynczych i ich skupisk) oraz gatunków roślin i zwierząt rzadkich, zagrożonych zniszczeniem i wyginięciem. Podstawą działania było limitowanie korzystania z przyrody lub zakaz wykorzystywania bądź naruszania ich naturalnego stanu⁴⁹.

W okresie międzywojennym w Polsce nurt ochrony konserwatorskiej został zachowany, czego wyrazem była uchwalona w 1934 r. pierwsza ustawa o ochronie przyrody⁵⁰. W myśl tej ustawy ochronie podlegały twory przyrody: ziemia, jej ukształtowanie i formacje, jaskinie, wodospady, wody płynące i stojące, brzegi tych wód, minerały, skamieniałości, zwierzęta, rośliny – gatunki, zbiorowiska, a także poszczególne okazy, których zachowanie leży w interesie publicznym ze względów naukowych, estetycznych, historycznych, pamiętkowych albo też ze względu na swoiste cechy krajobrazu i które władza państwowa uznała za podlegające ochronie. Ustawa ta wychodziła również naprzeciw nowym tendencjom w dziedzinie ochrony przyrody, polegającym na obejmowaniu ochroną nie tylko pojedynczych okazów środowiska przyrodniczego, ale całych biocenoz szczególnie wrażliwych i cennych. Tworzenie parków narodowych i rezerwatów przyrody jest wyrazem wówczas nowego kierunku ochrony – **kierunku biocenotycznego**.

Kierunek ochrony biocenotycznej wykorzystuje dotychczasowe doświadczenia ochrony konserwatorskiej, poszerza zakres i zasięg działalności ochronnej.

⁴⁸ W. Radecki, *Zarys historii prawnej ochrony przyrody w Polsce*, [w:] J. Sommer, *Prawne formy ochrony przyrody*, Wyd. SGGW-AR, Warszawa 1990, s. 88–89; K. Górka, B. Poskrobko, W. Radecki, *Ochrona środowiska. Problemy społeczne, ekonomiczne i prawne*, PWE, Warszawa 2001, s. 161–163.

⁴⁹ T. Szczęsny, *Ochrona przyrody i krajobrazu*, PWN, Warszawa 1977, s. 143.

⁵⁰ Ustawa o ochronie przyrody z dnia 10 marca 1934 r., DzU, 1934, nr 31, poz. 274.

Zgodnie z jego ideą został powołany dla „pożytku i radości ludności” pierwszy park narodowy Yellowstone National Park (1872 r., USA) oraz w roku 1890 – uznawany za pierwszy rezerwat w Polsce – rezerwat „Pamiętka Pieniacka” (z którego wywodził się utworzony w okresie międzywojennym Pieniński Park Narodowy).

Postępujące niekorzystne zmiany w środowisku wymusiły reorientację polityki ochrony przyrody. Konserwatorstwo czy „zabytkoznawstwo przyrodnicze” (ochrona tworów przyrody, okazów, gatunków, biocenoz) nie przystawało do realiów społeczno-gospodarczych okresu przemysłowego, co znalazło wyraz w propagowanym nowym kierunku ochrony przyrody – **kierunku planistycznym**. Przedmiotem ochrony przyrody miało być środowisko przyrodnicze jako całość, również w mniejszym bądź większym stopniu zmienione przez człowieka, ale wartościowe. Idea tego kierunku działań wiąże się z ograniczeniem nadmiernej presji inwestycyjnej oraz zabezpieczeniem terenów atrakcyjnych przyrodniczo poprzez działania z zakresu planowania przestrzennego.

Rozwój społeczno-gospodarczy i narastające problemy środowiskowe z nim związane, jak również wzrastające zainteresowanie jakością środowiska w latach siedemdziesiątych wieku XX, były głównym powodem zmian w podejściu do problematyki środowiska przyrodniczego i jego ochrony. Obok pojęcia „ochrona przyrody” pojawiło się i zaczęło z czasem dominować pojęcie „ochrona środowiska”.

Współcześnie ochrona środowiska definiowana jest jako kompleks działań polegających na:

- 1) ochronie i racjonalnej gospodarce zasobami przyrody zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju,
- 2) ochronie szczególnie cennych walorów środowiska przyrodniczego,
- 3) przywracaniu elementów przyrodniczych do stanu właściwego,
- 4) przeciwdziałaniu zanieczyszczeniom,
- 5) ochronie środowiska życia człowieka przed obciążeniami i uciążliwościami⁵¹.

Ochrona środowiska to przede wszystkim ochrona przed niewłaściwymi kierunkami rozwoju cywilizacji, ale to także ochrona owej cywilizacji, gdyż degradacja środowiska podkopyuje nie tylko warunki rozwoju gospodarczego, ale i ogólnie egzystencji człowieka na Ziemi⁵². Zdaniem B. Prandeckiej założenia ochrony środowiska nie przeciwstawiają się jednak rozwojowi społeczno-gospodarczemu, a zjawiska antagonistyczne, jakie występują w praktyce, wynikają z nieumiejętnego i nieudolnego gospodarowania człowiekiem⁵³ oraz podejścia konsumpcyjnego i chęci maksymalizacji zysku.

⁵¹ *Definicje z zakresu ochrony środowiska...*, s. 41.

⁵² W. Radecki, J. Sommer, *Koncepcje regulacji prawnej ochrony przyrody*, [w:] J. Sommer, *Prawne formy ochrony przyrody...*, s. 9.

⁵³ B. Prandecka, *Ochrona środowiska przyrodniczego a rozwój gospodarczy i społeczny*, [w:] A. Ginsbert-Gebert, *Ekonomiczne i socjologiczne problemy ochrony środowiska*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich Wydawnictwo, Wrocław 1985, s. 12.

Ochrona przyrody, tak jak i ochrona środowiska, nie jest działaniem samym w sobie, izolowanym od innych form aktywności człowieka (rys. 2.3). Musi występować w różnych dziedzinach tej aktywności i na każdym etapie rozwoju cywilizacyjnego⁵⁴. W literaturze polskiej i zagranicznej oraz w uregulowaniach prawnych ochrona przyrody jest częścią ochrony środowiska. Współistnieje z tą ostatnią oraz warunkuje rozwój trwały i zrównoważony, którego bezpośrednim efektem ma być zapewnienie człowiekowi bezpieczeństwa i zdrowia, a także warunków rozwoju.

Rys. 2.3. Ochrona przyrody a trwały i zrównoważony rozwój

Źródło: A. Rzeńca, *Ochrona przyrody warunkiem trwałego i zrównoważonego rozwoju*, [w:] A. Je-tuchowicz, A. Rzeńca, *Współczesne wyzwania miast i regionów*, Wyd. UŁ, Łódź 2009

2.2.2. Współczesne trendy w ochronie przyrody/kapitału przyrodniczego

W sensie rzeczowym na przyrodę jako przedmiot ochrony składają się m.in. dziko występujące rośliny, zwierzęta i grzyby poddane ochronie bądź nie, siedliska przyrodnicze⁵⁵, twory przyrody (ożywionej i nieożywionej), krajobraz, zieleń w miastach i na wsiach, zadrzewienia⁵⁶. Odgrywają one określoną rolę w funkcjonowaniu układów przyrodniczych lub stanowią rzadkie, ginące zasoby (twory,

⁵⁴ B. Prandecka, *Ochrona środowiska i trwały rozwój jako przedmiot polityki globalnej i międzynarodowej*, [w:] B. Prandecka (red.), *Interdyscyplinarne podstawy ochrony środowiska*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich Wydawnictwo, Wrocław 1993, s. 84.

⁵⁵ Siedlisko przyrodnicze – obszar lądowy lub wodny, naturalny, półnaturalny bądź antropogeniczny wyodrębniony na podstawie cech geograficznych, abiotycznych i biotycznych, Ustawa o ochronie przyrody z dnia 16 kwietnia 2004 r., DzU, 2004, art. 5, pkt 17.

⁵⁶ *Ibidem*, art. 2, pkt 1.

składniki przyrody), pełnią funkcje ekologiczne, ale również poznawcze i wychowawcze, dokumentują tezy i twierdzenia naukowe bądź fakty historyczne, a do tego są atrakcją widokową⁵⁷.

Współczesna **ochrona przyrody** dyktowana jest koniecznością zapewnienia tzw. mocnej trwałości kapitału przyrodniczego⁵⁸, czyli nienaruszania jego struktury oraz zmiany dotychczasowych warunków działania gospodarczego i politycznego⁵⁹. Jej kształt motywowany jest:

1. Względami biologicznymi. Oznacza ochronę gatunków i ich siedlisk dla zachowania ciągłości ich istnienia, zapewnienia różnorodności i stabilności ekosystemów, a co za tym idzie ochronę biologicznego bytu człowieka i zapewnienie należytych warunków zdrowotnych;

2. Względami społecznymi. Ochrona walorów i zasobów przyrody oznacza poprawę jakości życia i estetyki otoczenia, zachowanie „pamiątek przyrody”, a także kultury materialnej i niematerialnej dla następnych pokoleń;

3. Względami ekonomicznymi. Z punktu widzenia ekonomii „niszczenie przyrody utożsamiane jest z pomniejszaniem kapitału, co prowadzi do obniżenia jego wartości i dopływu dochodów”⁶⁰.

W efekcie ochrona przyrody oznacza sterowanie użytkowaniem biosfery przez człowieka w sposób zapewniający najwyższą i trwałą korzyść współczesnym generacjom, a także zachowanie potencjału (kapitału) przyrodniczego w celu zaspokojenia potrzeb i aspiracji przyszłych pokoleń. Określana jest jako pozytywne działanie obejmujące **zachowanie, trwale użytkowanie oraz odnawianie zasobów, tworów i elementów przyrody**.

Zachowanie i odnawianie cennych walorów przyrodniczych wywodzi się z konserwatorskiej ochrony przyrody i polega na utrzymaniu w niezmienionej postaci bądź przywracaniu do stanu względnie naturalnego elementów przyrody i siedlisk. Opiera się głównie na ochronie ścisłej, czynnej bądź częściowej, ochronie *in situ* i *ex situ*, „cichej ochronie” oraz działaniach restytucyjnych, renaturalizacyjnych czy reintrodukcyjnych.

Dla zabezpieczenia unikatowych gatunków i obiektów przyrodniczych stosuje się najbardziej restrykcyjną **ochronę ścisłą**. Oznacza ona całkowite i trwałe zaniechanie bezpośredniej ingerencji człowieka w stan ekosystemów, tworów i składników przyrody, jak też w przebieg procesów przyrodniczych na obszarach objętych ochroną. Ten rodzaj ochrony ma zapewnić optymalne warunki naturalnym (samoistnym) procesom przyrodniczym. W **ochronie częściowej** w zależ-

⁵⁷ R. Olaczek (red.), *Ochrona przyrody w Polsce*, Wyd. LOP, Warszawa 1996, s. 6.

⁵⁸ Więcej: J. Śleszyński, *Ekonomiczne problemy ochrony środowiska*, Wyd. ARIES, Warszawa 2000, s. 262–263; B. Fiedor (red.), *Podstawy ekonomii środowiska...*, s. 239.

⁵⁹ H. Rogall, *Akteure der nachhaltigen Entwicklung. Der ökologische Reformstau und seine Gründe*, ÖKOM Verlag, München 2003.

⁶⁰ J.T. Winpenny, *Wartość środowiska...*, s. 19.

ności od potrzeb dopuszczona jest ingerencja człowieka, polegająca na redukcji liczebności populacji (gatunków roślin, zwierząt czy grzybów) bądź pozyskiwaniu osobników wybranych gatunków.

Aktywnym rodzajem ochrony przyrody jest **ochrona czynna**, która polega na stosowaniu zabiegów ochronnych w celu przywrócenia naturalnego stanu ekosystemów i składników przyrody bądź zachowania siedlisk przyrodniczych. Ochrona czynna w zależności od ekosystemów (leśne, nieleśne, wodne) i warunków w nich panujących jest indywidualnie określana. Podstawowe jej zasady, modyfikowane i precyzowane w zależności od potrzeb, to:

- 1) rozpoznawanie, monitorowanie i eliminowanie lub ograniczanie zagrożeń antropogenicznych,
- 2) umożliwianie przebiegu naturalnych procesów, jeżeli ich przebieg służy osiągnięciu celów ochrony,
- 3) wykonywanie zabiegów ochronnych, jeżeli są one niezbędne⁶¹.

Ochrona gatunków roślin, zwierząt i grzybów, a także elementów przyrody nieożywionych w miejscu ich naturalnego występowania nosi nazwę ochrony *in situ*, natomiast poza miejscem ich naturalnego występowania ochrony *ex situ*⁶². W literaturze pojawia się też pojęcie „cicha ochrona”, czyli ochrona obszaru bądź stanowiska gatunku, realizowana bez obejmowania prawną formą ochrony, w sposób dyskretny, za zgodą właściciela gruntu⁶³.

Ochrona krajobrazowa w całokształcie zagadnienia ochrony przyrody wyróżnia się tym, że motywy estetyczne decydują o potrzebie zachowania charakterystycznych i odrębnych cech krajobrazu danego kraju czy regionu.

Krajobraz jest pojęciem różnie definiowanym, co utrudnia ustalenie zasad i warunków jego ochrony. Według Tadeusza Szczęsnego w literaturze pojęcie „krajobraz” traktowane jest jako pojęcie przyrodnicze i odnosi się je do podstawowych elementów składowych środowiska przyrodniczo-geograficznego (biolodzy, geografowie) lub jako zespół cech zewnętrznych i wartości estetycznych, widokowych właściwych dla wybranego obszaru (architekci)⁶⁴. W efekcie występują dwa podejścia do definiowania krajobrazu:

– przyrodnicze, gdzie krajobraz jest fizjonomicznym wyrazem zróżnicowania środowiska geograficznego – zarówno jego składowych przyrodniczych, jak i społeczno-gospodarczych;

⁶¹ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 12 maja 2005 r. w sprawie sporządzania projektu planu ochrony dla parku narodowego, rezerwatu przyrody i parku krajobrazowego, dokonywania zmian w tym planie oraz ochrony zasobów, tworów i składników przyrody, DzU, 2005, nr 94, poz. 794.

⁶² Ustawa o ochronie przyrody z dnia 16 kwietnia 2004 r., art. 5.

⁶³ R. Olaczek, *Ochrona przyrody i środowiska*, WSiP SA, Warszawa 1999, s. 42.

⁶⁴ T. Szczęsny, *Ochrona przyrody...*, s. 96.

– psychologiczne, gdzie krajobraz traktowany jest jako subiektywny świat wartości, postrzegany, oceniany i waloryzowany zgodnie z wpojonym modelem kultury⁶⁵.

„Fizjonomia terenu”, będąca splotem najrozmaitszych elementów kształtowania i pokrycia powierzchni ziemi, powstała na skutek działalności człowieka i sił przyrody, daje w efekcie znaczną różnorodność typów i odmian oraz odczuć⁶⁶. Ochrona krajobrazu polega więc na zachowaniu wartości ekologicznych, estetycznych i kulturowych terenu, a także związanych z nim elementów przyrodniczych ukształtowanych przez siły przyrody lub powstałych w wyniku działalności człowieka. Odnosi się do ochrony pięknego widokowo miejsca bądź zakątku kraju przed dewastacją i w głównej mierze polega na zapobieganiu niekorzystnym zmianom w krajobrazie poprzez minimalizację czy eliminację destrukcyjnej ingerencji człowieka⁶⁷.

Istnieją dwie drogi ochrony krajobrazu. Pierwsza – to ochrona krajobrazu powszechna w działalności planistycznej, budowlanej i inwestycyjnej. Ma tu zastosowanie pojęcie kształtowania krajobrazu, czyli nadawanie mu nowej treści i formy przy wprowadzaniu tworów myśli i pracy ludzkiej, z zachowaniem ładu przestrzennego, dostosowaniem formy oraz skali do istniejących już składników krajobrazu (naturalnych i kulturowych) i z poszanowaniem swoistych, niepowtarzalnych cech regionalnych. Druga droga ochrony krajobrazu to obejmowanie szczególną ochroną prawną i rzeczową obszarów o wyjątkowych walorach krajobrazowych, wyodrębnionych z całości krajobrazu określonymi granicami⁶⁸.

Europejska Konwencja Krajobrazowa⁶⁹ podkreśla rolę i wartość krajobrazu jako całości oraz wzajemnie powiązanych elementów. W zależności od cech charakterystycznych krajobrazu działania jego ochrony powinny być podejmowane na poziomie lokalnym – od działań polegających na ochrony ścisłej po kreowanie krajobrazu w procesie planowania przestrzennego. Z ochroną krajobrazu ściśle związana jest ochrona zieleni oraz zadrzewień, wywodząca się z motywów estetycznych, która służyć ma zapewnieniu należytych warunków do zachowania zdrowia i odpoczynku, a także zapewnienia równowagi ekologicznej miast i wsi.

⁶⁵ A. Krzymowska-Kostrowicka, *Kulturowe uwarunkowania oceny i waloryzacji krajobrazów turystyczno-rekreacyjnych*, [w:] M. Pietrzak (red.), *Geoekologiczne podstawy badania i planowania krajobrazu rekreacyjnego*, Problemy Ekologii Krajobrazu, t. 5, Poznań 1999, s. 13.

⁶⁶ J. Szuszkiewicz, *Nazewnictwo w zakresie rekreacji oraz terenów i urządzeń rekreacyjnych na potrzeby osadnictwa i budownictwa rekreacyjnego*, Instytut Kształtowania Środowiska, Warszawa 1975.

⁶⁷ I.G. Simmons, *Ekologia zasobów naturalnych*, PWN, Warszawa 1979, s. 94.

⁶⁸ A. Krzymowska-Kostrowicka, *Gospodarka turystyczna w parkach narodowych i rezerwach przyrody – zasady użytkowania i modele organizacji*, [w:] R. Olaczek (red.), *Gospodarowanie w parkach narodowych i rezerwach przyrody*, Wyd. LOP, Warszawa 1988, s. 80–82.

⁶⁹ Tekst Europejskiej Konwencji Krajobrazowej został przyjęty przez Komitet Europy w dniu 19 lipca 2000 r.; Polska podpisała tę konwencję 21 listopada 2001 r.

Współczesna ochrona przyrody to kompleks działań polegających na:

1) utrzymaniu podstawowych procesów ekologicznych i systemów będących ostoją życia (ochrona i regeneracja gleb, lasów wododziałowych i zieleni, samooczyszczanie się wód, ochrona systemów będących ostoją życia i ekosystemów zasilających);

2) zachowaniu różnorodności biologicznej na wszystkich poziomach organizacji;

3) zapewnieniu trwałego użytkowania gruntów i ekosystemów, które nie powinno zaburzać naturalnych procesów przyrodniczych, a ma gwarantować utrzymanie mechanizmów samoreprodukcji i różnorodności przyrody⁷⁰.

Priorytetem jest ochrona żywych zasobów przyrody w kontekście zachowania bioróżnorodności, która jest niezbędna dla utrzymania podstawowych procesów ekologicznych oraz zapewnienia trwałości użytkowania zasobów, a w konsekwencji zachowania kapitału przyrodniczego (zarówno jego ilości, jak i jakości). Stałość kapitału przyrodniczego jest bowiem w szczególności warunkiem międzygeneracyjnej sprawiedliwości⁷¹.

Ochrona bioróżnorodności ma na celu „zachowanie całego rodzimego bogactwa przyrodniczego oraz zapewnienie trwałości i możliwości rozwoju wszystkich poziomów jego organizacji (wewnątrzgatunkowej, międzygatunkowej i ponadgatunkowej)”⁷². Wyjątkowo silny nacisk położony jest na ochronę bioróżnorodności siedlisk oraz dzikiej flory i fauny, które są determinowane różnorodnością genetyczną i gatunkową, a także warunkami antropogenicznymi. Ochronie bioróżnorodności mają służyć wszystkie kategorie ochrony: ochrona ścisła, częściowa oraz krajobrazowa i ma ona polegać na:

1) rozpoznaniu i monitorowaniu stanu różnorodności biologicznej oraz istniejących i potencjalnych zagrożeń,

2) usuwaniu lub ograniczaniu aktualnych i potencjalnych zagrożeń różnorodności biologicznej,

3) zachowaniu i/lub wzbogacaniu istniejących, jak też odtwarzaniu znikłych elementów różnorodności biologicznej,

4) integracji działań na rzecz ochrony różnorodności biologicznej z działaniami ważnych dla tej ochrony sektorów gospodarki, a także administracji publicznej i społeczeństwa (w tym organizacji pozarządowych)⁷³.

⁷⁰ *World Conservation Strategy. Living Resources Conservation for Sustainable Development*, IUCN, Gland 1980; przekład polski: *Światowa Strategia Ochrony Przyrody. Ochrona żywych zasobów dla trwałego rozwoju*, LOP, Warszawa 1985.

⁷¹ T. Borys, *Wskaźniki ekorozwoju*, Wyd. Ekonomia i Środowisko, Białystok 1999, s. 148.

⁷² *Krajowa strategia ochrony i umiarkowanego użytkowania różnorodności biologicznej wraz z programem działań*, dokument zatwierdzony przez Radę Ministrów w dniu 25 lutego 2003 r., Warszawa 2003, s. 18.

⁷³ *Ibidem*.

Zdaniem Romualda Olaczka

różnorodność jest szczególną własnością żywej materii, jej wielką siłą, która pozwoliła przetrwać niezliczone kataklizmy w dziejach 4 miliardów lat życia, rozwinąć się w dziesiątki milionów form i opanować wszystkie zakamarki lądów i oceanów⁷⁴

oraz zapewniła warunki rozwoju do czasów obecnych. Zróżnicowanie biologiczne będzie odgrywało coraz większą rolę nie tylko w zachowaniu kapitału przyrodniczego, ale również w budowaniu odporności i zdolności adaptacyjnej systemów ekologicznych.

Międzynarodowy wymiar ochronie bioróżnorodności nadał Szczyt Ziemi w Rio de Janeiro, a później Szczyt w Johannesburgu, na którym wskazano, iż globalna gospodarka w 40% opiera się na produktach i procesach biologicznych. Również jednym z celów Szóstego Programu Działań UE *Europa 2010 – Nasza Przyszłość, Nasz Wybór* jest ochrona przyrody i różnorodności biologicznej, która ma odbywać się na całym obszarze różnych poziomów organizacji terytoriów a powinna dotyczyć zarówno terenów użytkowanych i zagospodarowanych, jak i znacznie zdegradowanych, przede wszystkim zaś gatunków i siedlisk, które są rzadkie bądź zagrożone zniszczeniem⁷⁵.

Zrównoważone i trwałe użytkowanie zasobów, tworów i składników przyrody jest pojęciem stosunkowo nowym. Polega ono na zapewnieniu warunków długotrwałego wykorzystywania zasobów przyrody. Jest to gospodarowanie według potrzeb współczesnego społeczeństwa, ale z poszanowaniem praw przyrody i bez naruszania możliwości zaspokajania potrzeb przyszłych pokoleń, takie, gdzie zasada sprawiedliwości międzygatunkowej i międzypokoleniowej jest podstawą korzystania z zasobów przyrody.

Według *Światowej Karty Przyrody*⁷⁶, ochrona przyrody jest częścią procesu cywilizacyjnego, a przyroda jest jego pierwotnym źródłem i przede wszystkim w istotny sposób go warunkuje. Dlatego:

- 1) generalne cele ochrony powinny być respektowane i uwzględniane w planowaniu rozwoju,
- 2) szczególnie cenne obszary i gatunki powinny być chronione poprzez ustanawiane formy ochrony przyrody,

⁷⁴ R. Olaczek (red.), *Ochrona przyrody w Polsce...*, s. 9.

⁷⁵ Konwencja o różnorodności biologicznej podpisana w Rio de Janeiro w 1992 r. została ratyfikowana przez Polskę w 1995 r. (DzU, 2002, nr 184, poz. 1532); wersja oryginalna *Convention on Biological Diversity* (CBD) www.biodiv.org oraz EEA Briefing, No 1/2004, www.eea.eu.int.

⁷⁶ *Światowa Karta Przyrody*, 28 października 1982 r., [w:] *Chrońmy przyrodę ojczystą*, Zarząd Główny LOP, z. 3, Warszawa 1984.

3) działania szkodliwe dla przyrody winny być eliminowane bądź minimalizowane oraz kontrolowane,

4) dla zapewnienia trwałego wykorzystywania zasobów przyrody powinny one być oszczędnie i efektywnie wykorzystywane,

5) konieczna jest stała inwentaryzacja zasobów przyrody i systematyczna rejestracja zmian ilościowych i jakościowych, czyli stały monitoring zmian zachodzących w przyrodzie,

6) konieczny jest wzrost świadomości ekologicznej i promocja postaw proekologicznych,

7) powinna nastąpić wymiana informacji i stała współpraca na różnych szczeblach tudzież aktywizacja grup społecznych,

8) należy poszukiwać na gruncie ekonomii i prawa rozwiązań zapewniających zachowanie kapitału przyrodniczego.

Ochrona kapitału przyrodniczego to warunek konieczny do rozwoju trwałego i zrównoważonego, a tym samym nieuniknionego kompromisu pomiędzy celami społecznymi i ekonomicznymi a celami ekologicznymi. Celowość ochrony kapitału przyrodniczego w kontekście procesów rozwojowych znajduje uzasadnienie między innymi w wynikach badań dotyczących świadczeń ekosystemów.

G. Harding podkreśla, że dobra przyrodnicze, które ze swej natury (krajobraz, powietrze, wody, różnorodność biologiczna itp.) są dobrami wspólnymi (publicznymi), a występują w zamkniętym systemie (w ograniczonym świecie), skazane są z góry na zniszczenie. Ich współużytkowanie określił „tragedią dóbr wspólnych”⁷⁷. Zwraca również uwagę, iż powszechny i nielimitowany dostęp do dóbr środowiskowych grozi ich nadmiernym i nieracjonalnym wykorzystaniem, a w konsekwencji degradacją i bezpowrotną utratą. W tym kontekście wyzwaniem dla ochrony kapitału przyrodniczego jest wskazanie obiektywnych korzyści wynikających z jego zachowania i rozwijania oraz strat z tytułu zaniechania jego ochrony.

Współczesna ekonomia środowiska modyfikuje i udoskonala metody wartościowania zasobów środowiska, a także szacowania strat ekologicznych, przede wszystkim tworzy zaś podstawy ich wdrażania do praktyki gospodarowania zasobami przyrody (rys. 2.4). Wyrażenie w kategoriach pieniężnych (ale również pozafinansowych) korzyści z zachowania przyrody lub poprawy stanu środowiska oraz strat wynikających z jego degradacji ma służyć przede wszystkim realizacji idei – chronić to, co bezcenne, a przeciwdziałać temu, co kosztowne.

⁷⁷ G. Hardin, *Tragedia dóbr wspólnych*, [w:] G. Peszka, T. Żylicz (red.), *Środowisko – społeczeństwo – gospodarka. Wybór przekładów z literatury anglosaskiej*, Biblioteczka „Ekonomia i Środowisko” – nr 4, Kraków 1992, s. 91–105.

Rys. 2.4. Wybrane metody wyceny zasobów środowiska

Źródło: opracowanie własne

Przypisanie ceny zasobom środowiska, szczególnie będącym dobrem wspólnym, które nie są dobrem rynkowym i nie mają określonej własności użytkowania pomimo wypracowanych metod wyceny, nastęrcza wiele trudności. Problem wyceny dotyczy m.in. rzetelności badań inwentaryzacji przyrodniczej i ich ciągłości oraz specyfiki zasobów przyrodniczych i funkcji ich użyteczności (dla innych gatunków i dla człowieka). Na przykład krajobraz, będący przedmiotem wyceny, może być rozpatrywany jako:

1) dobro, którego „konsumpcja” nie powoduje jego ubytku i nie ma charakteru ekskluzywnego (krajobraz jako źródło subiektywnych doznań, np. zachód słońca, ładny widok);

2) dobro, którego „konsumpcja” związana jest z występowaniem efektów zewnętrznych⁷⁸.

Podobna sytuacja dotyczy szacowania różnorodności biologicznej (specyficznego) zasobu, którego wycena – aczkolwiek jest pożądana ze względu na cechy szczególne (rozpoznanie, zróżnicowanie regionalne, powiązania troficzne) – nie podlega jednoznacznej ocenie ekonomicznej. Różnorodność zasobów, ich komplementarne i konkurencyjne zastosowanie, zależności występujące pomiędzy nimi oraz mnogość elementów składowych niezbędnych do oszacowania, utrudniają dobór metody i jednoznaczną wycenę. Wycenę zasobów środowiska dodatkowo komplikuje konieczność uwzględnienia czynnika czasu. Z drugiej strony, zdaniem B. Prandeckiej, nie ma potrzeby wyceny ekonomicznej wszystkich elementów środowiska przyrodniczego, ponieważ pewne z nich są bezcenne i nie da się ich określić w kategoriach dóbr materialnych⁷⁹. Wyróżnienie bezcennych elementów środowiska powinno być podstawą tworzenia obszarów chronionych i w tym kontekście określania kosztów tudzież korzyści działań prowadzonych na tym terenie.

⁷⁸ A. Woś, *Ekonomika odnawialnych...*, s. 128.

⁷⁹ B. Prandecka, *Nauki ekonomiczne...*, s. 34.

Wycena zasobów środowiska wydaje się nieunikniona i, jak podkreśla James T. Winpenny, niezbędna, gdyż:

- 1) określa znaczenie środowiska i jego zasobów, które nie są jednak dobrami wolnymi,
- 2) oparta na metodzie kosztów i korzyści, wskazuje wymierne (pieniężne) i niewymierne efekty działalności oraz pozwala zmniejszyć arbitralność podejmowanych decyzji,
- 3) uwiarygodnia wskaźniki rozwoju gospodarczego,
- 4) wspomaga działania administracyjne i stanowi podstawę stosowania instrumentów ekonomicznych służących ochronie środowiska (wyznaczanie stawki opłat, kar itp.)⁸⁰.

Niezależnie od toczącej się dyskusji na temat metod wyceny zasobów, możliwości i ograniczeń zastosowań, jak również ich obiektywności oraz krytycznych ocen poszczególnych metod, stanowi ona źródło informacji i zwiększa możliwości optymalizacji decyzji „środowiskowych”.

Ważnym problemem dotyczącym metod wyceny jest kwestia kompensacji przyrodniczej, która w warunkach polskich jest nowym zagadnieniem i w obliczu olbrzymiej presji inwestycyjnej stanowi istotne wyzwanie w zakresie ochrony kapitału przyrodniczego. Określenie zakresu i sposobu przeprowadzenia działań zapobiegawczych i naprawczych, w tym czynności zmierzających do ograniczenia oddziaływania na środowisko, oraz stanu, do jakiego ma zostać przywrócone środowisko, wymusza adaptację i doskonalenie wypracowanych dotychczas metod szacowania strat i wyceny zasobów przyrody, by w konsekwencji proponować działania ochronne o charakterze prewencyjnym.

2.3. Formy ochrony przyrody jako instrument ochrony kapitału przyrodniczego

Wielofunkcyjność środowiska przyrodniczego, możliwości konkurencyjnego wykorzystania zasobów naturalnych oraz utrata przez nie cech dóbr wolnych oznaczają, że niezbędne dla zachowania trwałości ich występowania są regulacje prawno-administracyjne.

W celu ochrony najbardziej cennych gatunków i ich siedlisk, zróżnicowanych ekosystemów oraz krajobrazu obejmuje się je prawnymi formami ochrony przyrody. W konsekwencji indywidualnie zostaje określony reżim, a także cele, zasady i sposoby realizacji ochrony przyrody. Wskazane zostają również wytyczne dotyczące zakresu prowadzenia działalności gospodarczej na obszarach chronionych.

⁸⁰ J.T. Winpenny, *Wartość środowiska...*, s. 23–24.

2.3.1. Krajowe formy ochrony przyrody

W Polsce w Ustawie o ochronie przyrody przewidziano 10 form takiej ochrony⁸¹. Wśród nich możemy wyróżnić obszarowe i indywidualne formy ochrony przyrody oraz ochronę gatunkową roślin i zwierząt. Podstawę klasyfikacji stanowi zdefiniowany przedmiot ochrony (ochrona ekosystemów, procesów przyrodniczych, elementów przyrody), który narzuca zakres, charakter i kategorie ochrony (por. rys. 2.5).

Rys. 2.5. Klasyfikacja form ochrony przyrody

Źródło: Ustawa o ochronie przyrody z dnia 16 kwietnia 2004 r., DzU, 2004, art. 6

Rozwój form ochrony przyrody odzwierciedla kierunki jej ochrony. O ile do połowy lat siedemdziesiątych wieku XX ochrona przyrody była dyktowana szczególnie względami konserwatorskimi (głównie ochrona ścisła i częściowa realizowana w rezerwach przyrody i w parkach narodowych), o tyle w późniejszym okresie nacisk położono na czynną ochronę biocenotyczną, ściśle powiązaną z nurtem planistycznym. Na zaistniałą sytuację wpływ miały również unormowania prawne, które w 1980 r.⁸² stworzyły szansę do powołania nowych obszarowych form – parków krajobrazowych i obszarów chronionego krajobrazu. Od tego czasu, zwłaszcza do roku 2000, obserwujemy stały, systematyczny przyrost obszarowych form ochrony przyrody.

Najbardziej restrykcyjną formą ochrony są rezerваты przyrody oraz parki narodowe, na których obszarze ochronie podlega cała przyroda, podobnie jak swoiste cechy krajobrazu. Obszary te są fragmentami biosfery, gdzie może istnieć spontaniczne dzikie życie, z nielicznymi miejscami z zachowaną autonomią, integralnością i różnorodnością układów ekologicznych. Pełnią one funkcje naukowe (poznawcze), wychowawcze (dydaktyczne), turystyczne (turystyka krajoznaw-

⁸¹ Ustawa o ochronie przyrody z dnia 16 kwietnia 2004 r., art. 6.

⁸² Ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska z dn. 31 stycznia 1980 r., DzU, 1980, nr 3, poz. 6 z późn. zm., aczkolwiek pierwszy park krajobrazowy został powołany w 1976 r.

czo-dydaktyczna), a także gospodarcze. Najważniejsza i nadrzędna jest jednak funkcja ochronna, wszystkie inne mają znaczenie drugorzędne i są jej podporządkowane.

Park narodowy obejmuje stosunkowo rozległy obszar (powyżej 10 km²), który charakteryzuje się następującymi cechami:

1) flora i fauna, ekosystemy, przyroda nieożywiona oraz środowisko przyrodnicze przedstawiają szczególnie wielką wartość naukową, dydaktyczną, wypoczynkową lub występujący naturalny krajobraz odznacza się wyjątkowym pięknem,

2) władze państwowe zapewniają odpowiednie środki do utrzymania i ochrony tych wartości,

3) jest to obszar pod pewnymi warunkami udostępniany zwiedzającym w celach dydaktycznych, wypoczynkowych i kulturalnych.

Uczynienie jakiegoś obszaru parkiem narodowym oznacza najpełniejsze docenienie jego wartości z punktu widzenia narodu, jest uznaniem symbolicznej wartości przestrzeni zamieszkiwanej przez naród, wartości uznanej za absolutną, najwyższą, niekoniumkuralną i ponadczasową⁸³. Rola parków narodowych, podobnie jak rezerwatów przyrody, w systemie ochrony przyrody jest nie do przecenienia. Obszary te są węzłami stabilizacji ekologicznej równowagi całej biosfery i koncentracji naturalnej genetycznej różnorodności organizmów, z których te organizmy rozprzestrzeniają się i zasilają coraz bardziej ubożącą ludzką ekumenę. Chronią najcenniejsze zasoby przyrodnicze państwa, dostarczają przyjemnych przeżyć, zapewniają warunki do wypoczynku oraz stanowią „żywe laboratorium” badawcze⁸⁴. Parki narodowe i rezerwaty, dzięki zachowaniu w niezmienionej postaci gatunków, siedlisk i procesów przyrodniczych, są uznanym warsztatem badań naukowych, cieszą się też wysokim prestiżem i uznaniem społecznym, o czym świadczy chociażby frekwencja zwiedzających⁸⁵.

Park krajobrazowy jest obszarową formą ochrony walorów przyrodniczych, kulturowych i historycznych w warunkach gospodarczego użytkowania danego obszaru. Zachowanie, popularyzowanie i upowszechnianie cennych wartości odbywa się poprzez kształtowanie właściwych relacji pomiędzy ochroną walorów terenu a możliwościami jego gospodarczego rozwoju. O ile w przypadku parku narodowego i rezerwatu przyrody wszelkie działania podporządkowane są ochronie przyrody, o tyle w przypadku parków krajobrazowych ochrona ma służyć kreowaniu trwałego i zrównoważonego rozwoju obszaru.

⁸³ J. Kolbuszewski, *Park narodowy jako tekst kultury*, [w:] R. Olaczek (red.), *Przyroda Polski pod ochroną*, Wyd. LOP, Warszawa 1998, s. 18.

⁸⁴ K. Grodzińska, R. Olaczek (red.), *Zagrożenie Parków Narodowych w Polsce*, PWN, Warszawa 1985, s. 6.

⁸⁵ R. Olaczek, *Wpływ antropopresji na rezerwaty i parki narodowe oraz obszary chronionego krajobrazu w perspektywie roku 2000*, „Zeszyty Problemowe Postępów Nauk Rolniczych” 1979, z. 217, s. 301.

Dla ograniczenia zmian w krajobrazie, powodowanych presją działalności gospodarczej, ustanawia się obszary chronionego krajobrazu. Ta forma ochrony ma na celu zapewnić względną równowagę ekologiczną systemu przyrodniczego, chronić zróżnicowany krajobraz, zapobiegać pogarszaniu stanu środowiska na jego obszarze oraz tworzyć warunki do racjonalnej gospodarki, w tym do rozwoju turystyki. Obszary chronionego krajobrazu mają pełnić również funkcje ekologiczne. Obejmując obszary dolin rzecznych, obszary leśne, wodne i skaliste mogą pełnić funkcje korytarzy ekologicznych, stref ochronnych, jak również otulin dla form ochrony przyrody o silniejszym reżimie (np. parku krajobrazowego).

Nową formą ochrony przyrody, do której wyznaczenia zobowiązały Polskę dyrektywy unijne, a obecnie również ustawodawstwo krajowe, są obszary Natura 2000: Obszary Specjalnej Ochrony (OSO), Specjalne Obszary Ochrony (SOO)⁸⁶ oraz obszary mające znaczenie dla Wspólnoty (rys. 2.6). Głównym celem wyznaczenia tych obszarów jest ochrona bioróżnorodności krajów Wspólnoty poprzez zachowanie najcenniejszych siedlisk przyrodniczych i różnorodności gatunków roślin i zwierząt oraz populacji ptaków występujących w stanie naturalnym, a reprezentujących różne regiony biogeograficzne Europy. Ochrona dotyczy zarówno obszarów, jak i gatunków. Obszary Natura 2000 mogą być wyznaczone w ramach już istniejących form ochrony przyrody bądź na terenach dotychczas nie objętych ochroną.

Rys. 2.6. Klasyfikacja obszarów Natura 2000

Źródło: opracowanie własne na podstawie M. Makomaska-Juchiewicz, S. Tworek, *Miejsce sieci Natura 2000 w europejskiej ochronie przyrody*, [w:] M. Makomaska-Juchiewicz, S. Tworek (red.), *Ekologiczna Sieć Natura 2000. Problemy czy szansa*, Instytut Ochrony Przyrody PAN, Kraków 2003, s. 11–15 oraz Ustawy o ochronie przyrody z 2004 r. z późn. zm.

⁸⁶ Dyrektywa 79/409/EWG o ochronie dziko żyjących ptaków z dnia 2 kwietnia 1979 r. (poprawki: dyrektywa 91/244/EWG i 94/24/WE); Dyrektywa 92/43/EWG z 21 maja 1992 r. o ochronie siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej flory i fauny, a także ustawa o ochronie przyrody z 2004 r.

Formy ochrony przyrody są silnie zróżnicowane ze względu na właściwości i wartości chronionego obiektu, zmiany wprowadzone przez człowieka oraz ustanowiony zakres ograniczeń, sposób zarządzania i wykonywania ochrony. Indywidualne formy ochrony (tab. 2.4) chronią specyficzne walory środowiska przyrodniczego, dokumentujące przeszłość geologiczną (stanowisko dokumentacyjne), okazałe i wartościowe twory przyrody (pomnik przyrody) czy wzbogacające różnorodność biologiczną i krajobrazową (użytki ekologiczne).

Tabela 2.4

Indywidualne formy ochrony przyrody

Forma ochrony przyrody	Charakterystyka
Pomnik przyrody	jest najstarszą formą ochrony, jaką mogą być obejmowane pojedyncze twory przyrody żywej i nieożywionej lub ich skupiska o szczególnej wartości przyrodniczej, naukowej, kulturowej, historycznej czy krajobrazowej oraz odznaczające się indywidualnymi cechami, wyróżniającymi je wśród innych tworów. Celem ustanowienia tej formy jest ochrona obiektów przed zniszczeniem, uszkodzeniem lub usunięciem
Stanowisko dokumentacyjne	jest formą ochrony dotyczącą obiektów geologicznych, takich jak: kamieniołomy i wyrobiska, skarpy erozyjne, nisze źródliskowe, naturalne odsłonięcia zarówno skał litych, jak i luźnych, których zachowanie podyktowane jest względami naukowymi. Ochrona stanowiska dokumentacyjnego polega na utrzymaniu trwałej dostępności i możliwości prowadzenia zajęć praktycznych oraz przeciwdziałaniu jego zniszczeniu lub zasypaniu przez wprowadzenie zakazu takich działań i respektowaniu tej formy ochrony przy podejmowaniu decyzji lokalizacyjnych
Użytki ekologiczne	tworzy się na obszarach zwykle nieużytkowanych gospodarczo, a mających znaczenie dla zachowania zróżnicowania gatunkowego i siedliskowego. Ochronie poddawane są naturalne zbiorniki wodne, śródpolne i śródleśne oczka wodne, kępy drzew i krzewów, bagna, torfowiska, wydmy, płaty nieużytkowanej roślinności, starorzecza, wychodnie skalne, skarpy, kamieńce, siedliska przyrodnicze oraz stanowiska rzadkich lub chronionych gatunków roślin, zwierząt i grzybów, ich ostoje, miejsca rozmnażania bądź miejsca sezonowego przebywania. Obiekty te są specyficznymi osobliwościami przyrody, które często są również efektem ingerencji człowieka i choć nie przedstawiają wartości użytkowej, pełnią funkcje ekologiczne i urozmaicają krajobraz
Zespół przyrodniczo-krajobrazowy	ustanawia się tę indywidualną formę ochrony dla zachowania walorów estetycznych bądź uniknięcia degradacji cennych fragmentów krajobrazu naturalnego lub kulturowego. Ta forma ochrony, mimo że może dotyczyć stosunkowo dużego obszaru, chroni wyjątkowy komponent przyrody, jakim jest krajobraz

Źródło: opracowanie własne na podstawie Ustawy o ochronie przyrody z 2004 r. z późn. zm.

Zdecydowanie odmienna od wcześniej opisanych jest ochrona gatunkowa, czyli zespół przedsięwzięć i działań w ramach ochrony przyrody, mających na celu zachowanie dziko występujących roślin i grzybów oraz zwierząt wraz z ich siedliskami. Dotyczy głównie gatunków endemicznych, reliktowych, występujących na kresach swoich zasięgów, podatnych na zagrożenia i wyginiecie, a także wymienionych w konwencjach i umowach międzynarodowych. Istotą ochrony gatunkowej jest objęcie nią określonych gatunków i prawny zakaz ich niszczenia, pozyskiwania oraz handlu nimi (zarówno w stanie żywym, jak i zasuszonym). We współczesnym świecie głównym niebezpieczeństwem, jakie zagraża dzikim roślinom i zwierzętom, są zmiany jakości środowiska i zajmowanie ich przestrzeni życiowej przez miasta, drogi, kanały itp. Dlatego też ochronę gatunkową wspierają ustanawiane inne formy ochrony przyrody (rezerваты przyrody, obszary Natura 2000 i inne). Odrębną kwestią ochrony gatunkowej są ochrona roślin uprawnych czy humanitarna ochrona zwierząt, a także ochrona organizmów roślinnych i zwierzęcych przed ingerencją genetyczną.

Wśród funkcji ustanawianych form ochrony przyrody możemy wskazać funkcje:

1. Ekologiczne, które mają zapewnić ochronę zasobów oraz stabilne warunki środowiskowe i właściwe relacje pomiędzy elementami systemu ekologicznego; odgrywają one rolę:

- a) środowiskotwórczą – regulacja krążenia wód i pierwiastków, regulacja procesów klimatycznych i geomorfologicznych,
- b) żywieniową – produkcja żywności przez agrosystemy,
- c) surowcową – dostarczanie czystej wody, drewna.

2. Społeczne, w tym: naukowo-dydaktyczne, poznawcze, kulturowe, wychowawcze i turystyczno-wypoczynkowe.

3. Gospodarcze, w tym: leśną, rolną, wodną, osadniczą (w obrębie istniejącego osadnictwa), turystyczną oraz inne wymagające wysokiej jakości środowiska, funkcję turystyczną z podstawową i preferowaną funkcją krajoznawczą, a w niektórych przypadkach z turystyką wypoczynkową, weekendową, specjalistyczną.

4. Polityczne, związane z realizacją postanowień, umów i konwencji międzynarodowych bądź z koniecznością tworzenia określonych warunków przyrodniczych wymaganych z punktu widzenia obronności kraju⁸⁷.

W aspekcie ekonomicznym ustanowione formy ochrony przyrody powinny być traktowane jako jedna z form inwestowania, jako specyficzny składnik majątku trwałego, którego wartość nie ulega dekapitalizacji⁸⁸. Zachowanie narodowych zasobów przyrody jest również istotnym wkładem w zachowanie dziedzictwa naturalnego świata. Najcenniejsze bowiem krajowe obiekty przyrodnicze doceniane są w skali światowej i obejmowane również ochroną w ramach programów i kon-

⁸⁷ Więcej M. Baranowska-Janota, *Polityka przestrzenna w parkach krajobrazowych*, Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej, Warszawa 1993.

⁸⁸ R. Olaczek, *Wpływ antropopresji na rezerваты i parki narodowe...*, s. 303.

wencji międzynarodowych. Zwykle są to tereny już objęte krajowymi formami ochrony przyrody, a nadanie im statusu międzynarodowego podkreśla i wzmacnia ich wartość oraz potrzebę ochrony.

2.3.2. Formy ochrony przyrody w wybranych krajach UE

Prawne formy ochrony przyrody są powszechnie stosowanym instrumentem ochrony kapitału przyrodniczego na całym świecie. Państwa narodowe indywidualnie podejmują decyzje dotyczące zakresu i zadań ochrony oraz nazewnictwa ustanawianych form. Charakterystyczne jest, że polskie formy ochrony przyrody mają swoje odpowiedniki w innych państwach, mimo że różne są motywy ich utworzenia czy warunki funkcjonowania (tab. 2.5 i 2.6).

Tabela 2.5

Wybrane przykłady form ochrony przyrody w państwach UE

Francja	Czechy	Niemcy
<ul style="list-style-type: none"> • Parc national (Park narodowy) • Parc naturel régional (Naturalne Parki Regionalne/Regionalny Park Przyrodniczy) • Réserves naturel (Rezerwat naturalny) • Miejsca o szczególnym znaczeniu, „sklasyfikowane” oraz „wpisane na listę” 	<ul style="list-style-type: none"> • Národní park (Park narodowy) • Chráněná krajinná oblast (Obszar chronionego krajobrazu) • Národní přírodní rezervace (Narodowy rezerwat przyrody) • Národní přírodní památka (Narodowy pomnik przyrody) • Přírodní rezervace (Rezerwat przyrody) • Přírodní park (Park przyrody) • Přírodní památka (Pamiętka przyrody) 	<ul style="list-style-type: none"> • Nationalpark (Park narodowy) • Biosphärenreservat (Rezerwat biosfery) • Naturschutzgebiet (Rezerwat przyrody) • Landschaftsschutzgebiet (Obszar chronionego/ochrony krajobrazu) • Naturpark (Park przyrody) • Naturdenkmal (Pomnik przyrody) • Chroniony element krajobrazu

Źródło: opracowanie własne na podstawie literatury⁸⁹.

Parki narodowe i rezerваты przyrody zarówno w Europie, jak i na świecie, mimo swej różnorodności są najbardziej czytelną formą ochrony, podkreślającą

⁸⁹ *Rozwój regionalny w oparciu o obszary chronione Francji i Polski. Parki – terytoria doświadczeń Europy; Miejsce zamieszkałych Parków w zjednoczonej Europie. Francja–Polska: bilans trzech lat współpracy*, Federacja Francuskich Naturalnych Parków Regionalnych, Stowarzyszenie „Konferencja Służb Ochrony Przyrody Zielonych Płuc Polski” Wigierski Park Narodowy, Suwałki–Paryż 2001, 2002; *Problemy ochrony przyrody w zagospodarowaniu przestrzennym Sudetów*, red. M. Furmankiewicz, J. Potocki, Muzeum Przyrodnicze w Jeleniej Górze, Katedra Planowania i Urządzania Terenów Wiejskich Akademii Rolniczej we Wrocławiu, Zachodniosudeckie Towarzystwo Przyrodnicze; *Polsko-niemiecki przewodnik ochrony przyrody*, www.mos.gov.pl.

wybitne, ponadnarodowe indywidualne cechy, naturalne i unikatowe walory przyrodnicze oraz wagę i potrzebę ochrony.

Polskie parki krajobrazowe swą ideą ochrony krajobrazu przyrodniczego i kulturowego nawiązują do ustanawianych dużo wcześniej we Francji Naturalnych Parków Regionalnych. W przypadku Francji inicjatorami i promotorami ich powołania są władze lokalne. One też odpowiadają za zarządzanie parkiem. Ustanowienie tej formy ochrony przyrody podyktowane zostało nie tylko ochroną walorów przyrodniczych i kulturowych terytoriów. Od 1967 r. Naturalne Parki Regionalne są narzędziem pomagającym godzić wymogi gospodarcze i ekologiczne w środowisku wiejskim. Ich powołanie jest oddolną inicjatywą i efektem umowy społecznej (*Karta Parku Regionalnego*). *Karta Parku Regionalnego* ma formę kontraktu, nad którym głosują wszystkie gminy, na terenie których utworzono park. Zawiera wytyczne w zakresie ochrony środowiska przyrodniczego i kulturowego, aktywizacji społeczności lokalnej, obsługi ruchu turystycznego, polityki społecznej i gospodarczej. Park finansowany jest przez samorządy w zależności od liczby mieszkańców. Charakterystyczne w zarządzaniu tą formą ochrony przyrody jest współzarządzanie (zarządzanie obywatelskie), integracja działań w zakresie rozwoju i ochrony środowiska, powiązanie ochrony przyrody z rozwojem regionalnym oraz integracja środowisk lokalnych i minimalizacja konfliktów. Istotą tej formy ochrony przyrody są terytorium (i jego potencjał) – projekt parku (ochrona i rozwój terytorium) – umowa społeczna (*Karta Parku*).

W przypadku Niemiec ustanawia się odpowiedniki polskich parków krajobrazowych i obszarów chronionego krajobrazu. Niemniej jednak formy te są zdecydowanie bardziej rygorystyczne (o większym reżimie ochrony) niż w Polsce. Z kolei w Czechach odpowiednikiem polskiego rezerwatu przyrody są Národní přírodní rezervace oraz Přírodní památka, formą zbliżoną jest również Přírodní rezervace.

Tabela 2.6

Porównanie form ochrony przyrody w państwach UE ze względu na przedmiot i zasięg ochrony

Polska	Francja	Czechy	Niemcy
Park narodowy	Park narodowy	Park narodowy	Park narodowy
Rezerwat przyrody	Rezerwat naturalny	Narodowy rezerwat przyrody Narodowy pomnik przyrody	Rezerwat przyrody
Park krajobrazowy	Naturalny Park Regionalny	Obszar chronionego krajobrazu	Park przyrody
Obszar chronionego krajobrazu	–	Park przyrody	Obszar chronionego krajobrazu
Pomnik przyrody	–	Pamiętka przyrody	Pomnik przyrody

Źródło: jak w tab. 2.5.

W celu systematyzacji ustanawianych na świecie form ochrony przyrody Międzynarodowa Unia Ochrony Przyrody (IUCN) opracowała zestaw ośmiu kategorii obszarów chronionych, z czego sześć w 1992 r. zostało zaakceptowanych przez ONZ jako oficjalne kategorie obszarów chronionych. Kategorie te obejmują:

I – ściśle rezerваты przyrody: obszary naturalnej przyrody ustanawiane dla zachowania dzikiej przyrody oraz rozwoju badań i nauki;

II – parki narodowe: ustanawiane dla ochrony całych ekosystemów, a także rozwoju funkcji wypoczynkowej, naukowej i edukacyjnej;

III – pomniki przyrody: ustanawiane dla ochrony szczególnych, pojedynczych, indywidualnych wartości przyrodniczych;

IV – obszary czynnej ochrony siedlisk oraz gatunków – ustanawiane dla ochrony siedlisk i gatunków poprzez zabiegi i interwencje człowieka, bez których mogłyby one nie przetrwać;

V – obszary ochrony krajobrazu: ustanawiane w celu ochrony swoistych cech krajobrazu oraz zapewnienia terenów dla rozwoju funkcji rekreacyjnych;

VI – obszar czynnej ochrony zasobów naturalnych: ukierunkowany na zrównoważone korzystanie z zasobów naturalnych. Za podstawę klasyfikacji przyjęto tu istniejące walory przyrodnicze, stan ich zachowania, sposoby zagospodarowania i użytkowania.

W Polsce powołane 23 parki narodowe zajmują 1% powierzchni kraju. Wszystkie odpowiadają wymogom Zgromadzenia Międzynarodowego Unii Ochrony Przyrody i Jej Zasobów (IUCN-WCU) określającym wartości, jakie powinny charakteryzować park narodowy, 15 z nich uzyskało II kategorię obszarów chronionych, sześć najmłodszych parków (Biebrzański, Bory Tucholskie, Gór Stołowych, Narwiański, Magurski i Ujścia Warty) nie było jeszcze klasyfikowanych przez IUCN-WCU, a dwa parki uzyskały V kategorię.

2.3.3. Międzynarodowe sieci obszarów chronionych

Tworzenie sieci obszarów chronionych oddaje sens współczesnych tendencji w ochronie przyrody, których podstawą jest współpraca i integracja działań krajowych i międzynarodowych. Główny ich cel sprowadza się do zapewnienia stabilności układu ekologicznego, czyli zachowania spójności i ciągłości procesów przyrodniczych poprzez powiązanie obszarowych form ochrony przyrody korytarzami (pasmami) ekologicznymi oraz szeroko pojętą współpracę (realizacja programów, monitoring przyrody, wymiana doświadczeń). Utworzenie całościowego systemu ma służyć realizacji kompleksowej i wszechstronnej ochrony przyrody. Ustalenie wspólnych zasad i priorytetów, uruchomienie wspólnych programów, stworzenie warunków do aktywnego działania, sprzyjają zachowaniu najcenniejszych przyrodniczo fragmentów Ziemi i wzmocnieniu spójności ekologicznego systemu przyrodniczego.

Przeciwnieństwem spójności przestrzeni przyrodniczej jest stan jej terytorialnej/przestrzennej fragmentacji – poprzestanie na tworzeniu zamkniętych, nie powiązanych ze sobą enklaw obszarów chronionych, co prowadzi w efekcie do nieuchronnej degradacji przedmiotu ochrony, utraty nie tylko najcenniejszych obiektów przyrodniczych, ale osłabienia ekosystemów i zachwiania równowagi ekologicznej, intensyfikacji negatywnych procesów, które nie dotyczą pojedynczych wrażliwych ekosystemów, ale całych układów przyrodniczych.

Podstawą realizacji założeń każdej z sieci jest prawne umocowanie, tak jak w przypadku obszarów Natura 2000 (dyrektywy unijne i ustawa krajowa). Brak podstaw prawnych osłabia ich znaczenie i praktycznie uniemożliwia pełną realizację. Stworzenie sieci Natura 2000 jest jedynym obligującym prawnie i politycznie Polskę zadaniem, jeżeli chodzi o tworzenie sieci ekologicznych.

Genezę i potrzebę stworzenia sieci Natura 2000 wyjaśniają Alicja Kiczyńska i Andrzej Weigle:

stopień i tempo przekształceń przestrzeni przyrodniczej powodują, że skuteczność zachowania najcenniejszych zasobów przyrody w obrębie izolowanych obszarów w wielu wypadkach jest niezadowalająca. Stąd też w różnych koncepcjach ochrony różnorodności biologicznej zarówno na poziomie ekosystemów, gatunków, jak i zasobów genowych, od szeregu lat bardzo silnie akcentowana jest konieczność integracji w spójny system (sieć) obszarów, których walory stanowią o dziedzictwie przyrodniczym kontynentu, kraju, regionu i/lub istotnych dla kształtowania warunków klimatycznych, wodnych i glebowych. „Spójność” oznacza przy tym zapewnienie powiązań przestrzennych i funkcjonalnych pomiędzy wyróżnionymi obszarami systemu (sieci)⁹⁰.

Zgodnie z teoriami opisującymi tworzenie i funkcjonowanie sieci ekologicznych (sieciowych systemów obszarów chronionej przyrody), za główny ich cel uznaje się zapewnienie względnej trwałości i stabilności funkcjonowania krajobrazu poprzez zachowanie przestrzennie powiązanych obszarów o najwyższych walorach przyrodniczych. Można zatem stwierdzić, że sieć tworzą dwa zasadnicze elementy: obszary o najwyższych walorach przyrodniczych (zwykle są to obszary objęte ochroną prawną, w koncepcjach sieci ekologicznych nazywane „biocentrami”, obszarami „źródłowymi” lub „węzłowymi”⁹¹) oraz łączące je korytarze, zwane ekologicznymi lub migracyjnymi⁹² – struktury najczęściej pa-

⁹⁰ A. Kiczyńska, A. Weigle, *Jak zapewnić spójność sieci Natura 2000, czyli o korytarzach ekologicznych*, [w:] M. Makomaska-Juchiewicz, S. Tworek (red.), *Ekologiczna sieć Natura 2000, problem czy szansa*, IOP PAN, Kraków 2003, s. 169.

⁹¹ Są to parki narodowe, rezerваты przyrody, parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu.

⁹² „Korytarze ekologiczne to pojęcie stosowane w naukach przyrodniczych i w urbanistyce dla określenia powiązań przestrzennych między elementami ekosystemu, dającymi możliwość migracji gatunków zwierzęcych i roślinnych, cyrkulacji powietrza atmosferycznego, wód powierzchniowych i podziemnych. Planowanie przestrzenne powinno uwzględniać zachowanie korytarzy ekologicznych, warunkujących utrzymanie równowagi ekologicznej”. *Słownik...*, 2001, s. 24.

smowe, charakteryzujące się warunkami korzystnymi dla migracji gatunków oraz przepływu materii i energii.

Odnosząc powyższe spostrzeżenia do sieci ekologicznej Natura 2000 – zgodnie z klasycznym podejściem do konstruowania sieci ekologicznych, wyznaczone SOO i OSO pełnić w niej będą funkcję obszarów węzłowych. Aby mówić natomiast o kompletności pod względem metodycznym i naukowym, a także spójności przestrzennej sieci Natura 2000, niezbędne jest zapewnienie połączeń między jej poszczególnymi ogniwami. Traktując SOO i OSO jako jedyne elementy sieci ekologicznej, dyrektywy siedliskowa i ptasia dają podstawy metodyczne i szczegółowe kryteria wyznaczania jedynie obszarów o funkcjach węzłowych. Natomiast zagadnienie zapewnienia integracji tych obszarów w spójny system traktują znacznie już mniej szczegółowo. Zapis art. 10 dyrektywy siedliskowej daje w tym zakresie jedynie ogólną delegację państwom członkowskim, aby

planując zagospodarowanie terenów i formułując politykę rozwoju, w szczególności mając na względzie poprawę ekologicznej spójności sieci Natura 2000, [...] dążyć tam, gdzie uznają to za konieczne, do popierania zagospodarowania i ochrony tych elementów krajobrazu, które mają duże znaczenie dla dzikiej fauny i flory.

I dalej dyrektywa wskazuje, że poprawa, a można nawet powiedzieć, że wręcz zagwarantowanie spójności sieci Natura 2000, nastąpi poprzez wyznaczenie i właściwe zagospodarowanie elementów,

które ze względu na swą liniową lub ciągłą strukturę (na przykład brzegi albo tradycyjne systemy oznaczania granic pól) bądź pełnią funkcję wyjściowych obszarów ekspansji (na przykład stawy lub niewielkie lasy) są bardzo ważne dla migracji, rozprzestrzeniania i wymiany genetycznej dzikich gatunków.

Tym samym dyrektywa nawiązuje do klasycznej metodyki konstruowania sieci ekologicznych i daje podstawę do wyznaczania korytarzy ekologicznych łączących SOO i OSO, jakkolwiek nie precyzuje żadnych zasad identyfikacji, kształtowania i zachowania tych struktur. Można to tłumaczyć faktem, że chociaż dyrektywy unijne są wiążącymi dokumentami prawnymi, to jednak pozostawiają państwom członkowskim wybór formy i metody wdrażania określonych instrumentów, pod warunkiem, że służą one głównym celom dyrektyw. Stąd też kształtowanie i funkcjonowanie sieci Natura 2000 uwarunkowane będzie w znacznym stopniu tradycjami ochrony przyrody i wynikającymi z nich rozwiązaniami administracyjnymi stosowanymi w poszczególnych państwach⁹³.

Aczkolwiek tworzenie obszarów Natura 2000 nie leży bezpośrednio w gestii planowania przestrzennego – zarówno wspólnotowego, jak i państw członkowskich – stwierdzić można jednakże, że faktyczne kształtowanie tej sieci jest

⁹³ A. Kiczynska, A. Weigle, *Jak zapewnić spójność sieci Natura 2000...*, s. 170–171.

de facto ewidentnie powiązane z gospodarką przestrzenną – wyznaczanie i ochrona opisywanych obszarów pozostaje bowiem w ścisłym związku z planowaniem zagospodarowania przestrzeni, określaniem funkcji i przeznaczenia terenów pod określony rodzaj użytkowania itp. Szczególnie istotnym aspektem kształtowania sieci Natura 2000 jest potrzeba wyznaczania w przestrzeni geograficznej Europy i państw UE, obszarów tzw. korytarzy ekologicznych, co w świetle przyjętych we Wspólnocie regulacji leży w kompetencji krajów członkowskich, stanowiąc zarazem ich obowiązek. Choć dyrektywy dotyczące sieci Natura 2000 nie formułują gdzie, w jaki konkretnie sposób należy tworzyć wspomniane korytarze (przy zastosowaniu jakich kryteriów i instrumentów), ani jaki ma być charakter ich zagospodarowania, można jednak stwierdzić, że powinny one zapewniać spójność przestrzenną całej sieci, tj. integrację poszczególnych obszarów wchodzących w jej skład. Mając na uwadze funkcje korytarzy ekologicznych należy zauważyć, że najpoważniejsze zagrożenie stanowi dla nich zabudowa i przecinanie ich liniowymi elementami infrastruktury technicznej, które przerywają łączność przestrzeni przyrodniczej i prowadzą do fragmentacji ekosystemów. Oznacza to więc, że pewne fragmenty przestrzeni między obszarami Natura 2000 (korytarze) powinny być objęte szczególnymi reżimami zagospodarowania terenu – charakteryzować się bardziej ekstensywnym sposobem użytkowania (np. brakiem zabudowy) – umożliwiającym im zachowanie charakteru przestrzeni otwartych, biologicznie czynnych. Wyznaczanie korytarzy ekologicznych, jako przestrzeni scalających obszary Natura 2000 w spójną sieć, ma bowiem oczywiście sens jedynie wtedy, gdy terenom tym zostanie realnie zapewniony taki sposób zagospodarowania, który nie spowoduje zakłócenia ich funkcji ekologicznych i biocenotycznych.

Nadanie pewnym fragmentom przestrzeni takiego statusu oznacza w praktyce przyjęcie dla obszarów korytarzy ekologicznych, jak i samych obszarów Natura 2000, szczególnych polityk przestrzennych zoperacjonalizowanych poprzez odpowiednie (ochronno-zachowawcze) narzędzia planistyczne. Za podstawowe instrumenty kształtowania sieci Natura 2000, w tym przede wszystkim korytarzy ekologicznych, uznać więc należy między innymi planowanie przestrzenne, a konkretnie plany zagospodarowania przestrzennego, sporządzane na różnych szczeblach administrowania krajem. Plany ponadlokalne (krajowe, regionalne) powinny odgrywać głównie rolę koordynującą przebieg korytarzy o znaczeniu międzynarodowym i krajowym, a także regionalnym, względem innych elementów zagospodarowania przestrzennego – przede wszystkim związanych z lokalizacją liniowych obiektów infrastruktury technicznej (zapobieganie konfliktom wynikającym ze sprzeczności funkcji). Plany ponadlokalne powinny również zawierać wiążące dla planów miejscowych wytyczne odnośnie do lokalizacji i delimitacji terenów korytarzy ekologicznych. Zasadnicze znaczenie dla zapewniania spójności obszarów węzłowych sieci Natura 2000 (SOO i OSO), poprzez sieć korytarzy ekologicznych, będą zatem miały „plany zabudowy” (w Polsce miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego), od rozstrzygnięć których za-

leży stan przestrzeni fizycznej. Funkcją planów miejscowych, poza delimitacją korytarzy i rozszerzeniem ich sieci o ewentualne korytarze migracyjne o randze lokalnej, powinno więc być określenie w „planie zabudowy” takich standardów i normatywów zagospodarowania przestrzennego, które umożliwią niezakłócone pełnienie ich funkcji ekologicznych⁹⁴. W warunkach braku „planów zabudowy” (tak jak np. w Polsce, gdzie mamy często do czynienia z sytuacją generalnego braku miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego), wyżej wymienione standardy i normatywy mogłyby być przyjęte jako normy prawne powszechnie obowiązujące, stosowane wobec wszystkich tych obszarów, które w lokalnych, obligatoryjnie wykonywanych „planach struktury” (w Polsce studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego) zostały uznane za korytarze ekologiczne.

Sieć Natura 2000 wpisuje się w ideę tworzenia przestrzennej Paneuropejskiej Sieci Ekologicznej (PEEN) będącej instrumentem wdrażania postanowień Paneuropejskiej Strategii Ochrony Różnorodności Biologicznej i Krajobrazowej⁹⁵. Konstrukcja PEEN opiera się głównie na istniejących formach ochrony prawnej i ma służyć zachowaniu nie tylko różnorodności biologicznej, ale i krajobrazowej Europy. Podstawę sieci stanowią mają obszary węzłowe (korowe), korytarze ekologiczne i ich strefy buforowe, a także obszary poddane renaturalizacji, które poprawiają spójność sieci, a w przyszłości mogą stać się węzłami lub korytarzami ekologicznymi⁹⁶.

Paneuropejska Sieć Ekologiczna nawiązuje w swej idei do programu sieci ECONET, która może być wykorzystana i stanowić podstawę jej budowania. Założenia tej sieci praktycznie nie zostały zrealizowane ze względu na brak regulacji prawnych.

Kolejną inicjatywą integrującą działania na rzecz ochrony przyrody jest Światowa Sieć Rezerwatów Biosfery, która ma służyć ochronie bioróżnorodności,

⁹⁴ Z punktu widzenia planowania przestrzennego pojęcie **korytarza ekologicznego** zdefiniować można więc w sposób następujący: przez korytarz ekologiczny należy rozumieć obszar przestrzeni wyznaczany w planach zagospodarowania przestrzennego, stanowiący liniowy element krajobrazu, składający się z pasów lub gęsto rozmieszczonych fragmentów środowisk (np. lasy, zakrzaczenia, zadrzewienia, tereny podmokłe, łąki), umożliwiający migrację organizmów (zwierząt, roślin i grzybów), pomiędzy zasiedlonymi lub potencjalnymi płacami siedlisk odpowiednimi dla danego gatunku, poprzez obszary dla niego niekorzystne (np. tereny intensywnie użytkowane rolniczo, zurbanizowane, przemysłowe), wobec którego ustanowione zostały szczególne zasady zabudowy i zagospodarowania terenu umożliwiające wymienionym wyżej środowiskom utrzymanie i pełnienie w sposób niezakłócony ich funkcji biologicznych i ekologicznych.

⁹⁵ Paneuropejskiej Strategii Ochrony Różnorodności Biologicznej i Krajobrazowej na lata 1996–2000 ma służyć wdrażanie postanowień Konwencji o różnorodności biologicznej z Rio de Janeiro (1992 r.). Strategię przyjęto na Konferencji Ministrów Ochrony Środowiska „Środowisko dla Europy” w Sofii w 1995 r.

⁹⁶ A.J.F.M. van Opstal, *The Architecture of the Pan European Ecological Network: Suggestions for Concept and Criteria*, Rapport IKC Natuurbeheer, No 37, Wageningen 1999.

wdrażaniu zasad zrównoważonego rozwoju oraz monitorowaniu zmian zachodzących w najcenniejszych fragmentach przyrody. „Rezerwat Biosfery”⁹⁷ jest prestiżowym tytułem przyznawanym krajowym formom ochrony przyrody w celu koordynacji i wymiany doświadczeń z zakresu ochrony przyrody. Mimo iż sieć ta nie ma charakteru przestrzennego, jej rola dla ochrony i promocji unikatowych w skali międzynarodowej walorów przyrodniczych jest nieoceniona.

Rezerваты biosfery, chroniące reprezentatywne ekosystemy państw i świata, są swoistym laboratorium badań nad zmianami środowiska przyrodniczego i antropogenicznego (służą globalnemu monitoringowi biosfery), wykorzystywane są do wdrażania nowych metod ochrony i racjonalnego wykorzystywania zasobów, tworzenia warunków do poprawy jakości środowiska i relacji między przyrodą a człowiekiem. Rezerваты biosfery z założenia mają pełnić trzy funkcje wzajemnie się uzupełniające:

- 1) funkcję konserwatorską – ochrona krajobrazu, ekosystemu, gatunku, różnorodności genetycznej;
- 2) funkcję rozwojową (ekonomiczną) – realizacja na poziomie lokalnym zasad rozwoju zrównoważonego;
- 3) funkcję logistyczną – prowadzenie i upowszechnianie badań naukowych, monitoring stanu środowiska, edukacja i wymiana informacji w celu kreowania lokalnych, narodowych i globalnych polityk ochrony i rozwoju⁹⁸.

Rezerваты biosfery nie są prawną kategorią ochrony przyrody, tworzone są na wniosek odpowiedniego państwa i opierają się głównie na przyjętych krajowych formach ochrony przyrody. Sieć tworzą 482 rezerваты (niepowiązane przestrzennie) w 102 państwach. Do sieci tej należy dziewięć obiektów położonych w Polsce. W latach siedemdziesiątych XX w. funkcjonowały już w naszym kraju cztery rezerваты biosfery: Babia Góra, Białowieża, Słowiński, Jezioro Łuknajno. Utworzone nowe jednostki to: Puszcza Kampinoska i Polesie Zachodnie oraz międzynarodowe – Tatrzański (polsko-słowacki), Karkonoski (czesko-polski) i „Karpaty Wschodnie” (polsko-słowacko-ukraiński)⁹⁹.

Literatura

- Baranowska-Janota M., *Polityka przestrzenna w parkach krajobrazowych*, Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej, Warszawa 1993.
- Barnett H., Morse Ch., *Ekonomika zasobów naturalnych*, KiW, Warszawa 1967.

⁹⁷ Światowe Rezerваты Biosfery tworzone są w ramach Programu „Człowiek i Biosfera”, ustanowionego w 1970 r. na Konferencji Generalnej UNESCO *Man and Biosphere Programme* (UNESCO *MaB*) – Program „Człowiek i Biosfera” Organizacji ds. Edukacji, Nauki i Kultury ONZ.

⁹⁸ *Ramowy Statut Światowej Sieci Rezerwatów Biosfery*, [w:] A. Breymeyer (red.), *Rezerваты biosfery w Polsce*, Agencja Reklamowo-Wydawnicza A. Grzegorzczak, Warszawa 1999, s. 23.

⁹⁹ www.unesco.org/mab/brlist.html.

- Bartkowski T., *Kształtowanie i ochrona środowiska człowieka*, PWN, Warszawa 1991.
- Bartkowski T., *Ochrona zasobów przyrody i zagospodarowania środowiska geograficznego*, PWN, Warszawa–Poznań 1975.
- Borys T., *Wskaźniki ekorozwoju*, Wyd. Ekonomia i Środowisko, Białystok 1999.
- Breymeyer A. (red.), *Rezerваты Biosfery w Polsce*, Agencja Reklamowo-Wydawnicza A. Grzegorzczak, Warszawa 1999.
- Bromley D., *Environment and Economy: Property Rights and Public Policy*, Basil Blackwell, Oxford 1991.
- Budnikowski A., *Ujemny wpływ handlu zagranicznego na środowisko przyrodnicze (próba klasyfikacji)*, [w:] H. Brdulak, *Wspólna Europa. Ekonomiczne dylematy transportu i ekologii*, Szkoła Główna Handlowa, Kolegium Gospodarki Światowej, Warszawa 1997.
- Chrońmy przyrodę ojczystą*, Zarząd Główny LOP, z. 3, Warszawa 1984.
- Costanza R. et al., *The value of the world's ecosystem services and natura capital*, „Nature” 1997, No 387.
- Daly H., *Beyond Growth: The Economics of Sustainable Development*, Beacon Press, Boston 1996.
- Definicje z zakresu ochrony środowiska*, Ośrodek Badawczo-Rozwojowy Statystyki, Departament Rolnictwa, Leśnictwa i Ochrony Środowiska, GUS, Warszawa 1993.
- Encyklopedia geograficzna świata. Ziemia*, OPRES, Kraków 1997.
- Encyklopedia popularna PWN*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 1998.
- Europa 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, COM (2010) 2020, <http://eur-lex.europa.eu>.
- Europa efektywnie korzystająca z zasobów – inicjatywa przewodnia strategii „Europa 2020”*, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, COM (2011) 21, <http://eur-lex.europa.eu>.
- Fiedor B. (red.), *Podstawy ekonomii środowiska i zasobów naturalnych*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2002.
- Fierla I., *Geografia gospodarcza świata*, PWE, Warszawa 2003.
- Folmer H., Gabel L., Opschoor H., *Ekonomia środowiska i zasobów naturalnych*, Wyd. Krupski i S-ka, Warszawa 1996.
- Górka K., Poskrobko B., Radecki W., *Ochrona środowiska. Problemy społeczne, ekonomiczne i prawne*, PWE, Warszawa 2001.
- Grodzińska K., Olaczek R. (red.), *Zagrożenie Parków Narodowych w Polsce*, PWN, Warszawa 1985.
- Hardin G., *Tragedia dóbr wspólnych*, [w:] G. Peszka, T. Żylicz (red.), *Środowisko – społeczeństwo – gospodarka. Wybór przekładów z literatury anglosaskiej*, Biblioteczka „Ekonomia i Środowisko” – nr 4, Kraków 1992.
- Indeka L., Karaczun Z., *Człowiek a środowisko przyrodnicze*, PWN, Warszawa 1995.
- Jeżowski P., *Związki ekonomii z ochroną środowiska*, www.pesk.org.pl/ekokonf_3.
- Kiczyńska A., Weigle A., *Jak zapewnić spójność sieci Natura 2000, czyli o korzyściach ekologicznych*, [w:] M. Makomaska-Juchiewicz, S. Tworek (red.), *Ekologiczna sieć Natura 2000, problem czy szansa*, Instytut Ochrony Przyrody PAN, Kraków 2003.
- Kolbuszewski J., *Park narodowy jako tekst kultury*, [w:] R. Olaczek (red.), *Przyroda Polski pod ochroną*, Wyd. LOP, Warszawa 1998.
- Kozłowski S., *Droga do ekorozwoju*, PWN, Warszawa 1994.
- Krajowa strategia ochrony i umiarkowanego użytkowania różnorodności biologicznej wraz z programem działań*, dokument zatwierdzony przez Radę Ministrów w dniu 25 lutego 2003 r., Ministerstwo Środowiska, Warszawa 2003.
- Krzymowska-Kostrowicka A., *Gospodarka turystyczna w parkach narodowych i rezerwach przyrody – zasady użytkowania i modele organizacji*, [w:] R. Olaczek (red.), *Gospodarowanie w parkach narodowych i rezerwach przyrody*, Wyd. LOP, Warszawa 1988.

- Krzymowska-Kostrowicka A., *Kulturowe uwarunkowania oceny i waloryzacji krajobrazów turystyczno-rekreacyjnych*, [w:] M. Pietrzak, *Geoekologiczne podstawy badania i planowania krajobrazu rekreacyjnego*, Problemy Ekologii Krajobrazu, t. 5, Poznań 1999.
- Kuciński K., *Geografia ekonomiczna. Zarys teoretyczny*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2002.
- Makomaska-Juchiewicz M., Tworek S., *Miejsce sieci Natura 2000 w europejskiej ochronie przyrody*, [w:] M. Makomaska-Juchiewicz, S. Tworek (red.), *Ekologiczna Sieć Natura 2000. Problemy czy szansa*, Instytut Ochrony Przyrody PAN, Kraków 2003.
- Miejsce zamieszkałych Parków w zjednoczonej Europie. Francja – Polska: bilans trzech lat współpracy*, red. Z. Szkiroć, A. Szkiroć, Federacja Francuskich Naturalnych Parków Regionalnych, Stowarzyszenie „Konferencja Służb Ochrony Przyrody Zielonych Płuc Polski”, Wigierski Park Narodowy, Suwałki–Paryż 2002.
- The Millenium Ecosystems Assessment, Ecosystems and Human Well-being: Synthesis*, Island Press, Washington, D.C. 2005.
- Mizgajski A., *Świadczenia ekosystemów jako rozwijające się pole badawcze i aplikacyjne*, „Ekonomia i Środowisko” [Wyd. Ekonomia i Środowisko, Białystok], 2010, nr 1 (37).
- Mizgajski A., Stępniewska M., *Koncepcja świadczeń ekosystemów a wdrażanie zrównoważonego rozwoju*, [w:] D. Kielczewski, B. Dobrzańska, *Ekologiczne problemy zrównoważonego rozwoju*, Wyd. WSE, Białystok 2009.
- Olaczek R., *Ochrona przyrody i środowiska*, WSiP SA, Warszawa 1999.
- Olaczek R., *Wpływ antropopresji na rezerваты i parki narodowe oraz obszary chronionego krajobrazu w perspektywie roku 2000*, „Zeszyty Problemowe Postępów Nauk Rolniczych” 1979, z. 217.
- Olaczek R., Warcholińska A.U., *Ochrona środowiska i żywych zasobów przyrody*, Wyd. UŁ, Łódź 1999.
- Opstal A.J.F.M. van, *The Architecture of the Pan European Ecological Network: Suggestions for Concept and Criteria*, Rapport IKC Natuurbeheer, No 37, Wageningen 1999.
- Pearce D.W., *The Economics of Natural Resource Management*, Projects Policy Department University College, London 1986.
- Polsko-niemiecki przewodnik ochrony przyrody*, www.mos.gov.pl.
- Poskrobko B., *Usługi środowiska jako kategoria ekonomii zrównoważonego rozwoju*, „Ekonomia i Środowisko” [Wyd. Ekonomia i Środowisko, Białystok], 2010, nr 1 (37).
- Prandecka B., *Nauki ekonomiczne a środowisko przyrodnicze*, PWE, Warszawa 1991.
- Prandecka B., *Ochrona środowiska przyrodniczego a rozwój gospodarczy i społeczny*, [w:] A. Ginsbert-Gebert, *Ekonomiczne i socjologiczne problemy ochrony środowiska*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich Wydawnictwo, Wrocław 1985.
- Prandecka B. (red.), *Interdyscyplinarne podstawy ochrony środowiska*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich Wydawnictwo, Wrocław 1993.
- Problemy ochrony przyrody w zagospodarowaniu przestrzennym Sudetów*, red. M. Furmankiewicz, J. Potocki, Muzeum Przyrodnicze w Jeleniej Górze, Katedra Planowania i Urządzania Terenów Wiejskich Akademii Rolniczej we Wrocławiu, Zachodniosudeckie Towarzystwo Przyrodnicze.
- Radecki W., *Zarys historii prawnej ochrony przyrody w Polsce*, [w:] J. Sommer, *Prawne formy ochrony przyrody*, Wyd. SGGW-AR, Warszawa 1990.
- Radecki W., Sommer J., *Koncepcje regulacji prawnej ochrony przyrody*, [w:] J. Sommer, *Prawne formy ochrony przyrody*, Wyd. SGGW-AR, Warszawa 1990.
- Rogall H., *Akteure der nachhaltigen Entwicklung. Der ökologische Reformstau und seine Gründe*, ÖKOM Verlag, München 2003.
- Rozwój regionalny w oparciu o obszary chronione Francji i Polski. Parki – terytoria doświadczeń Europy*, Federacja Francuskich Naturalnych Parków Regionalnych, Stowarzyszenie „Konfe-

- rencja Służb Ochrony Przyrody Zielonych Płuc Polski”, Wigierski Park Narodowy, Suwałki–Paryż 2001.
- Semkow J., *Ekonomia a ekologia*, PWN, Warszawa 1998.
- Simmons I.G., *Ekologia zasobów naturalnych*, PWN, Warszawa 1979.
- Sommer J., *Prawne formy ochrony przyrody*, Wyd. SGGW-AR, Warszawa 1990.
- Sweeney J., *Economic Theory of Depletable Resources: an Introduction*, [w:] A.V. Kneese, J. Swenney, *Handbook of Natural Resources and Energy Economics*, II, North-Holland, Amsterdam 1993.
- Szuskiewicz J., *Nazewnictwo w zakresie rekreacji oraz terenów i urządzeń rekreacyjnych na potrzeby osadnictwa i budownictwa rekreacyjnego*, Instytut Kształtowania Środowiska, Warszawa 1975.
- Śleszyński J., *Ekonomiczne problemy ochrony środowiska*, Wyd. ARIES, Warszawa 2000.
- Światowa Strategia Ochrony Przyrody. *Ochrona żywych zasobów dla trwałego rozwoju*, LOP, Warszawa 1985.
- Toffler A., *Trzecia fala*, PIW, Warszawa 1997.
- Weigle A., *Wybrane aspekty zarządzania siecią Natura 2000 w Polsce*, „Problemy Ocen Środowiskowych” 2004, nr 3.
- Wielka Encyklopedia PWN*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2005.
- Winpenny J.T., *Wartość środowiska. Metody wyceny ekonomicznej*, PWE, Warszawa 1995.
- World Conservation Strategy. Living Resources Conservation for Sustainable Development*, IUCN, Gland 1980; przekład polski: *Światowa Strategia Ochrony Przyrody. Ochrona żywych zasobów dla trwałego rozwoju*, LOP, Warszawa 1985.
- Woś A., *Ekonomika odnawialnych zasobów przyrody*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 1995.

Rozdział 3. Ład przestrzenny

3.1. Równoważenie rozwoju w wymiarze przestrzennym (terytorialnym) – współczesne problemy i wyzwania

Jednym z zasadniczych dylematów gospodarowania przestrzenią na obecnym poziomie rozwoju cywilizacji jest dowiedzenie, czy przestrzeń stanowi dla ludzkości dobro o charakterze nieodnawialnym, czy odnawialnym? Rozstrzygnięcie to, pozornie być może proste, nie jest jednakże całkowicie jednoznaczne, jeżeli weźmie się pod uwagę praktykę zagospodarowywania przestrzeni oraz możliwości (organizacyjne, techniczne) jej kształtowania.

Mając na uwadze czysto fizyczne aspekty gospodarowania przestrzenią – tzn. biorąc pod uwagę jej fizyczną ograniczoność i niepomnażalność, która jest źródłem dochodu (tzw. renty absolutnej) dla podmiotów gospodarujących, stwierdzić można, że przestrzeń jest dobrem o charakterze nieodnawialnym (pomijając relatywnie niewielkie, naturalne zmiany powierzchni lądowej Ziemi w trakcie istnienia cywilizacji ludzkiej), albowiem zasadniczo nie jest wytwarzana w procesie produkcji. Do takiego wniosku (przestrzeń jest dobrem nieodnawialnym) prowadzi również obserwacja dotychczasowej praktyki gospodarowania przestrzenią, szczególnie obserwacja takich zjawisk, jak niekontrolowane procesy urbanizacji, rozprzestrzenianie się zabudowy. Można jednakże zastanowić się, czy przestrzeń nie może i nie powinna być traktowana jako dobro odnawialne? W przeciwieństwie do innych fizycznych zasobów naturalnych o charakterze surowców (mineralnych, energetycznych i in.), których wykorzystywanie polega na zmianach ich charakteru fizycznego oraz składu chemicznego (np. spalanie paliw kopalnych), a często także na ich fizycznym przemieszczeniu w przestrzeni geograficznej, przestrzeń – określone terytorium – w procesie użytkowania, zagospodarowania, podlega przemianom głównie o charakterze fizycznym; przemianom tym ulega również środowisko przyrodnicze, którego elementem (składnikiem) jest owa przestrzeń. Procesy gospodarczo-społeczne powodują często, iż przestrzeń o charakterze naturalnym poddawana jest przemianom antropogenicznym – zmienia swoją strukturę i funkcje. Cechą charakterystyczną tych zmian jest ich całkowita lub częściowa nieodwracalność – tj. niemożność przywrócenia przestrzeni do stanu naturalnego.

Z tego też powodu można ją określać i traktować jako dobro nieodnawialne. Nie oznacza to jednak, że przestrzeń antropogeniczna nie może podlegać dalszym przekształceniom, zmianie funkcji, dostosowywaniu do zmian zachodzących w systemach społeczno-gospodarczych. Przestrzeń raz „użyta” – antropogenicznie przekształcona i zagospodarowana – może być wykorzystywana w sposób ciągły, podlegając wielokrotnym przemianom struktury elementów fizycznych i funkcji, które pełni, dzięki zastosowaniu odpowiednich zabiegów organizacyjnych i działań technicznych.

Gospodarowanie stałym (względnie stałym) zasobem przestrzeni w sposób ciągły – trwały – polegający na dostosowywaniu jej funkcji do potrzeb i oczekiwań społecznych nadaje jej więc charakter zasobu odnawialnego.

Głównym argumentem przemawiającym za postawieniem tezy o tym, że współcześnie przestrzeń nie jest jednak użytkowana w sposób trwały, jako dobro odnawialne, są powszechnie występujące na świecie różnorodne problemy rozwoju przestrzennego i zagrożenia „równowagi rozwojowej” w aspekcie przestrzennym – głównie procesy niekontrolowanego rozwoju miast, nieskoordynowanego, chaotycznego rozprzestrzeniania się zabudowy różnego typu. Zjawiska te dostrzegalne są właściwie na całym świecie, choć mają inny charakter i skalę przestrzenną np. w Europie, Azji czy w obu Amerykach. Zagrożenia te widoczne są także w Polsce.

Mechanizmy procesów rozprzestrzeniania się miast, skala zjawiska i jego konsekwencje przestrzenne są stosunkowo dobrze poznane i udokumentowane¹, stąd też ich opisywanie szczegółowe w niniejszej pracy wydaje się zbędne, a zainteresowanych odsyła się do wskazanej literatury.

Z drugiej jednak strony w wielu miejscach na świecie podejmowane są w praktyce różnego rodzaju przedsięwzięcia, inicjatywy służące przywróceniu pierwotnych/naturalnych lub prawie pierwotnych/naturalnych walorów przestrzeni bądź też nadaniu nowych funkcji obszarom przestrzeni już wcześniej zagospodarowanej przez człowieka (czemu zwykle towarzyszy także zmiana struktury fizycznej przestrzeni), noszące odpowiednio nazwę projektów renaturyzacyjnych lub rewitalizacyjnych (reurbanizacyjnych). Działania takie dowodzą, że dzięki zastosowaniu odpowiednich procedur w gospodarowaniu przestrzeń może być wykorzystywana tak jak dobro odnawialne.

¹ Por.: M. O'Meara, *W poszukiwaniu nowej wizji miasta*, [w:] L.R. Brown, Ch. Flavin, H.F. French, *Raport o stanie świata. U progu nowego tysiąclecia*, KiW, Warszawa 2000, s. 173–176; *Problem suburbanizacji*, red. P. Lorens, Biblioteka Urbanisty, vol. 7, Wyd. „Urbanista”, Warszawa 2005; *Żywiłowe rozprzestrzenianie się miast. Narastający problem aglomeracji miejskich. Studia nad zrównoważonym rozwojem*, t. 2, KUL – Katedra Ochrony Środowiska, Komitet „Człowiek i Środowisko” przy Prezydium PAN, red. S. Kozłowski, Białystok–Lublin–Warszawa 2006.

3.1.1. Przestrzeń i terytorium

Pojęcie **przestrzeni** jest definiowane w języku polskim w sposób następujący²:

- trójwymiarowa rozciągłość, nieokreślona i nieograniczona, w której zachodzą wszystkie zjawiska fizyczne;
- część takiej rozciągłości objęta jakimiś granicami; obszar; także: miejsce zajmowane przez dany przedmiot materialny;
- rozległy, pusty obszar; rozległa, pusta powierzchnia;
- odległość, odstęp między czymś a czymś; dystans.

W kontekście szeroko rozumianej problematyki funkcjonowania człowieka i jego interakcji ze środowiskiem przyrodniczym pojęcie to oznacza przede wszystkim **powierzchnię kuli ziemskiej, wraz z przylegającą do niej przestrzenią atmosfery i leżącą pod powierzchnią skorupą ziemską**. Do przytoczonych wyżej ogólnych definicji należy ponadto dodać, że przestrzeń ziemską (zarówno jej część lądowa, jak i morska) jest szczególnym rodzajem dobra i szczególnym zasobem, ponieważ wszelkie procesy gospodarcze i zjawiska społeczne zachodzą w jakiejś przestrzeni; zaspokojenie właściwie wszystkich potrzeb ludzkich – od najbardziej podstawowych, czyli biologicznych, po potrzeby ukształtowane w wyniku rozwoju cywilizacji – angażuje pewną przestrzeń w sposób bezpośredni i/lub pośredni. Niejednokrotnie ta sama przestrzeń (często w tym samym czasie) jest wykorzystywana do zaspokajania różnych potrzeb i jest miejscem zachodzenia wielu zjawisk. Przestrzeń jest wobec tego swoistym „zwornikiem”, „wspólnym mianownikiem” procesów społeczno-gospodarczych. Ponadto przestrzeń jest również – używając nieco kolokwialnego sformułowania – „miejscem występowania osobliwości/składników/obszarów i obiektów przyrody”. *De facto* przestrzeń w jej pierwotnej formie i strukturach jest wytworem sił natury, a zarazem szczególnym elementem składowym przyrody (jako miejsce zlokalizowania pozostałych jej elementów).

Powyższe rozważania prowadzą do konkluzji, że przestrzeń, jej stan, struktura (i inne parametry), odgrywają bardzo istotną rolę w procesach gospodarczych i w przebiegu zjawisk społecznych czy wreszcie mają wyjątkowe znaczenie dla funkcjonowania przyrody (jej istnienia, kierunków biologicznej ewolucji itd.). Mając to na względzie trzeba podkreślić, że zjawisko oddziaływania człowieka na przestrzeń – a więc gospodarowania przestrzenią, jej kształtowania – ma kluczowe znaczenie dla procesów rozwoju. Oddziaływanie to może być prowadzone w sposób mniej lub bardziej zorganizowany – spontaniczny, doraźny bądź zaplanowany, co ma zasadnicze znaczenie dla kształtowania określonych stanów przestrzeni (ujmowanych jako ład, chaos albo jakiś stan pośredni). Oddziaływanie człowieka na przestrzeń jest zwykle ukierunkowane na pewne jej obszary, odznaczające się cechami, właściwościami czy walorami z jakichś

² Słownik języka polskiego PWN, red. nauk. M. Szymczak, t. 2, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 1999, s. 962.

powodów pożądanymi ze względów gospodarczych lub społecznych (mogą to być np. występujące w danym miejscu przestrzeni surowce naturalne, walory widokowe czy też antropogeniczne elementy przestrzeni wprowadzone historycznie). Mając to na uwadze stwierdzić można, że człowieka w różnych jego formach aktywności społecznej oraz działaniach gospodarczych w przestrzeni interesują zwykle konkretne **terytoria**, czyli przestrzenie (powierzchnie lądowe i/lub morskie) odznaczające się szczególnymi walorami, cechami, właściwościami.

Terytorium definiowane jest w sposób następujący: „obszar ziemi o określonych granicach, teren wyodrębniony ze względu na jakieś cechy charakterystyczne”³ czy „obszar ziemi o określonych granicach; teren wyodrębniony ze względu na jakieś cechy geograficzne, etnograficzne, językowe”⁴.

Terytorium jest więc pojęciem bliskoznacznym do pojęcia przestrzeni, używanym jednakże w celu podkreślenia swoistej specyfiki określonego obszaru, jego odrębności od otaczających terenów ze względu na pewne cechy (walory, właściwości). Właściwości określonych terenów, wyróżniające je z otoczenia, mogą więc powodować, iż stają się one miejscem lokalizacji specyficznych procesów gospodarczych i zjawisk społecznych. Jako takie podlegają zwykle zainteresowaniu człowieka, który w szczególnie sposób ukierunkowuje swoje działania rozwojowe w tych obszarach, planując konkretne zamierzenia, a następnie je realizując. Czynnością towarzyszącą podejmowaniu działań rozwojowych na danych terytoriach jest ich **delimitacja**, tj. wyznaczenie granic zasięgu zjawisk, procesów czy obiektów będących podstawą do wyróżnienia terytorium z otoczenia. W tym celu stosuje się (w sposób łączny lub rozłączny) różne kryteria, np. naturalne, geograficzne, historyczne czy administracyjne.

Podejście terytorialne w działaniach rozwojowych (terytorializacja zarządzania rozwojem) wyraża się w identyfikowaniu kontekstu przestrzennego, w szczególności w tych sferach aktywności społecznej i działalności gospodarczej człowieka, w których dotychczas pomijano lub marginalizowano rolę przestrzeni. W praktyce oznacza to, że ogólna polityka rozwoju, polityki problemowe (gospodarcza, społeczna i środowiskowa) oraz polityki sektorowe (np. polityka rolna, energetyczna, przemysłowa, transportowa, urbanistyczna, mieszkaniowa) integrują się z polityką przestrzenną. Polityka przestrzenna staje się ważnym aspektem realizacji działań sektorowych – innymi słowy służy identyfikowaniu potencjałów rozwojowych określonych terytoriów w różnych dziedzinach gospodarowania oraz optymalizacji przestrzennej alokacji środków (finansowych, rzeczowych, ludzkich i in.) służących wykorzystaniu tych potencjałów, w sposób zapewniający racjonalne zagospodarowanie i użytkowanie walorów występujących w przestrzeni.

³ *Ibidem*, t. 3, s. 463.

⁴ *Słownik wyrazów obcych*, red. E. Sobol, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 1108.

3.1.2. Pojęcie ładu przestrzennego

Pojęcie **ładu przestrzennego** wydaje się intuicyjnie zrozumiałe – ład, to „harmonijny układ czegoś; porządek”⁵. Ład przestrzenny można więc zdefiniować jako **harmonijny, uporządkowany sposób zagospodarowania fizycznej przestrzeni – powierzchni ziemi**. Taka definicja wydaje się logiczna i semantycznie poprawna, kiedy chodzi o bardzo ogólne rozważania odnoszące się do kwestii użytkowania przestrzeni. Jednakże w praktyce gospodarowania, gdy istnieje konieczność rozpatrywania i wskazywania rozwiązań konkretnych (szczegółowych) problemów zagospodarowania przestrzennego, sformułowana powyżej definicja okazuje się niewystarczająca, odnosi się bowiem do względnych i wysoce subiektywnych kategorii pojęciowych, jakimi są terminy „harmonia”, „porządek” itp. W praktyce dążenia do precyzyjnego zdefiniowania – opisanie, czym jest ład przestrzenny, a czasami nawet skwantyfikowania tego pojęcia, wynikają przede wszystkim z tego, iż ład przestrzenny wskazywany jest jako generalny cel działań człowieka, polegających na zagospodarowywaniu fizycznej przestrzeni. Skoro ład przestrzenny artykułowany jest jako cel główny polityki przestrzennej – jedna ze „składowych” zrównoważonego rozwoju, czyli celu nadrzędnego – (będąc istotnym czynnikiem poprawy jakości życia), oznacza to, że nie może być on subiektywnie pojmowaną kategorią, ponieważ w praktyce uniemożliwia to osiągnięcie konsensusu odnośnie do kierunków działań w zakresie polityki przestrzennej. Polemika naukowa i powstające w praktyce gospodarczej spory wokół kwestii ładu przestrzennego mają więc w istocie bardzo pragmatyczne uzasadnienie – dotyczą odpowiedzi na pytanie o to, jaki stan zagospodarowania przestrzeni należy uznać za właściwy, pożądany, uzasadniony „merytorycznie”? Jaki stan zagospodarowania przestrzeni powinno się wskazać jako cel polityki zagospodarowania przestrzennego?

Wydaje się, że odpowiedź na tak postawione pytanie z natury rzeczy nie może być jednoznaczna, ponieważ każdy podmiot definiuje pojęcie ładu przestrzennego posługując się sobie właściwym zestawem kryteriów – uwypuklając jedne, marginalizując zaś inne. Poszukując jakiegoś sposobu rozwiązania problemu definicji ładu przestrzennego, można zaproponować przyjęcie następującej konwencji (metody), co znajduje też swoje odzwierciedlenie w przytaczanej niżej literaturze przedmiotu. Po pierwsze, można przyjąć, że definiowanie ładu przestrzennego jest bardziej poprawne – obiektywne – wówczas, gdy robimy to w odniesieniu do potrzeb, oczekiwań całego społeczeństwa, co jest uzasadnione ograniczonym i niepomnażalnym charakterem przestrzeni, a więc patrząc na problem z punktu widzenia interesu publicznego. Po drugie, definiując pojęcie ładu przestrzennego należy rozpatrywać ten stan w ujęciu dynamicznym, tzn. uwzględniać nie tylko potrzeby obecnych pokoleń, ale również przewidywane oczekiwania przyszłych generacji.

⁵ *Słownik języka polskiego...*, t. 2, s. 60.

W literaturze funkcjonują liczne definicje ładu przestrzennego. Kilka z nich zostało przytoczonych poniżej w celu przybliżenia treści tego pojęcia:

- należy przez to rozumieć takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne⁶.
- stan zagospodarowania przestrzennego, odpowiadający wszystkim kryteriom: funkcjonalnym, estetycznym, społecznym, gospodarczym, technicznym i przyrodniczym. Ład przestrzenny uważany jest ogólnie za cel nadrzędny, do którego winny dążyć gospodarka przestrzenna zarówno w skali lokalnej, jak też regionalnej i krajowej. [Według S. Podolaka] ład przestrzenny jest to określony w czasie i miejscu **pożądany stan zagospodarowania przestrzennego**, wynikający z historycznie zmiennych systemów wartości ludzkich oraz zmieniających się warunków środowiska naturalnego i antropogenicznego. Każde zagospodarowanie przestrzenne cechuje się określonym stanem ładu przestrzennego. Stopień społecznej aprobaty tego stanu wynika z oceny stanu istniejącego wobec pożądanego, kreując sądy o istnieniu lub braku ładu. Kształtowanie ładu przestrzennego jest więc nieustającym procesem, w którym człowiek tworzy i przekształca swe środowisko zgodnie ze swoim systemem wartości i możliwościami, w granicach środowiska naturalnego⁷.
- ład przestrzenny wiąże się ze świadomą działalnością człowieka zmierzającą do uporządkowania jego otoczenia. Wyraża zarówno wysokie walory estetyczne, funkcjonalność, logikę, czytelność i jasność struktur przestrzennych, jak i ich zharmonizowanie z przyrodą, wysoką użyteczność i efektywność we wszystkich skalach: od lokalnej do krajowej. Ład przestrzenny staje się w coraz wyższym stopniu ważnym elementem życia i środowiska przyrodniczego, a także efektywności gospodarowania⁸.

Analiza przywołanych na podstawie literatury definicji pokazuje, że po pierwsze pojęcie to nie daje się jednoznacznie zdefiniować, a po drugie jego definicje nie mają ścisłego, ostrego charakteru, odwołując się często do subiektywnych kategorii, takich jak estetyka, funkcjonalność itp. Powoduje to również trudności w skwantyfikowaniu pojęcia ładu przestrzennego, a więc określenia stanów zagospodarowania przestrzennego, odpowiadających opisowi ładu, za pomocą ilościowych, mierzalnych wskaźników.

3.1.3. Istota ładu przestrzennego. Przestrzenna integracja ładów cząstkowych w koncepcji zrównoważonego rozwoju

Problematyka gospodarowania przestrzenią w kontekście paradygmatów trwałego i zrównoważonego (*sustensywnego*) rozwoju nabiera wyjątkowego znaczenia nie tylko dlatego, że grunt jest dobrem szczególnym – rzadkim, ograniczonym, niepomnażalnym w procesach produkcji.

⁶ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, DzU, 2003 nr 80, poz. 717, z późniejszymi zmianami, art. 2, pkt 1.

⁷ Według: S. Podolak, *O kształtowaniu ładu przestrzennego*, Warszawa 1993, [cyt. za:] S. Podolak, *XV. Podstawowe pojęcia i definicje*, [w:] *Gospodarka przestrzenna gmin. Poradnik*, t. 3, wyd. III zmienione, IGPIK O/Kraków, Llewelyn-Davies, London, Fundusz Współpracy: Brytyjski Fundusz „Know-How”, Kraków 1998, s. 279.

⁸ K. Dubel, *Uwarunkowania przyrodnicze w planowaniu przestrzennym*, Wyd. Ekonomia i Środowisko, wyd. II, Białystok 2000, s. 158.

Można postawić tezę, że **osiągnięcie równowagi rozwojowej i trwałości (zachowania) różnych form kapitału (naturalnego/przyrodniczego, antropogenicznego, ludzkiego czy społecznego) jest możliwe jedynie w wielkoskalowych układach przestrzennych. Jeżeli rozumieć paradygmat zrównoważonego rozwoju jako dążenie do równorzędnego traktowania celów polityki gospodarczej (makroekonomicznej), społecznej i ochrony środowiska oraz – w konsekwencji – do integrowania tych polityk problemowych w ramach ogólnej polityki rozwoju, to wydaje się, że taki stan procesów rozwoju może być osiągnięty jedynie w skali dużych jednostek terytorialnych.** Prezentowane ujęcie problemu (rozumienia) równoważenia rozwoju może być postrzegane jako sprzeczne w stosunku do konwencji, w której zakłada się wdrażanie i osiągnięcie „zrównoważonego rozwoju” przez poszczególne firmy bądź inne podmioty mikroekonomiczne (gospodarstwa domowe) czy też przez lokalne jednostki terytorialne (np. gminy wiejskie, miasta, powiaty). Argumentując na rzecz postawionej wyżej tezy, stwierdzić można, że realną równowagę (zaangażowanie) na rzecz działań ukierunkowanych na wzrost gospodarczy, zaspokajanie potrzeb społecznych oraz w zakresie ochrony środowiska można osiągnąć jedynie na rozległych terytorialnie obszarach przestrzeni geograficznej (region, kraj, region geograficzny, kontynenty, glob ziemski). W skali mikroekonomicznej zaś (firmy, gospodarstwa domowe, instytucje publiczne) i w lokalnych jednostkach terytorialnych zawsze będziemy mieli do czynienia z niezrównoważeniem rozwoju rozumianym jako dominacja którejś z grup celów rozwojowych, co jest uwarunkowane naturalnym niejako, przestrzennym zróżnicowaniem rozmieszczenia aktywności społeczno-gospodarczej człowieka oraz występowania surowców naturalnych.

Przykładowo można mówić o zrównoważeniu rozwoju całego kraju czy regionu, na terytorium którego znajdować się będą z jednej strony obszary koncentracji ludności i działalności gospodarczej (np. miasta, aglomeracje przemysłowe), a z drugiej obszary chronionej przyrody, krajobrazu bądź też tereny o ograniczonych formach gospodarowania ze względu na występowanie na nich cennych zasobów lub walorów naturalnych. Trudno jednakże mówić o zrównoważeniu rozwoju w ścisłym tego słowa znaczeniu w skali lokalnej, gdzie zazwyczaj ze względu na specyfikę gminy (miejska, wiejska, podmiejska, przemysłowa, uzdrowska, turystyczna itp. itd.) dominują jednak cele gospodarczo-społeczne (np. w obszarach miejskich i przemysłowych) lub ochronne (w gminach z bardzo dużym udziałem terenów poddanych ochronie przyrody, krajobrazu czyabytków kultury materialnej). Podobnie poszczególne podmioty użytkujące bądź w inny sposób związane z określonymi rodzajami kapitału/zasobów – zarówno prywatne (np. firmy/przedsiębiorstwa i gospodarstwa domowe), jak i publiczne (np. instytucje powołane na rzecz ochrony środowiska, przyrody, a także instytucje świadczące różnego rodzaju usługi na rzecz społeczeństwa) – będą w swej działalności dążyły do faworyzowania celów charakterystycznych przede wszystkim dla którejś z polityk (gospodarczej, społecznej, środowiskowej), takich jak np. maksymalizacja zysku, produkcji, wzrost gospodarczy; zwalczanie bezrobocia,

udzielanie pomocy społecznej, świadczenie opieki zdrowotnej, krzewienie kultury, edukowanie; ochrona tworów przyrody i krajobrazu oraz zasobów środowiska. W takiej sytuacji rolą instytucji publicznych jest określenie „warunków brzegowych” dla funkcjonowania podmiotów gospodarujących, tak by maksymalizacja zysku i użyteczności, a także zaspokajanie potrzeb społecznych odbywały się z zachowaniem wymogów ochrony środowiska, co pozwala osiągnąć „równowagę rozwoju”. Tendencja do dominacji celów którejs z polityk problemowych w procesach rozwoju w skali lokalnej czy też w skali pojedynczego podmiotu wynika przede wszystkim ze specyfiki funkcji danej jednostki gospodarczej lub terytorialnej.

Podsumowując można stwierdzić, iż równowaga rozwoju, rozumiana jako równowaga między procesami społeczno-gospodarczymi i przyrodniczymi (a więc równowaga celów związanych z zaspokajaniem potrzeb społecznych, kreowaniem wzrostu gospodarczego oraz ochroną zasobów i tworów przyrody) może być osiągnięta, w szczególności, w układach makroprzestrzennych (globalnych, kontynentalnych, krajowych, ewentualnie regionalnych). Ład przestrzenny może być więc interpretowany jako swoisty **przestrzenny kontekst „równowagi rozwoju”**.

Zrównoważenie rozwoju w kontekście przestrzennym oznaczać więc powinno:

- nadawanie priorytetów ochronie środowiska przyrodniczego przed działaniami gospodarczymi w obszarach o szczególnych walorach przyrodniczych, jakimi są np. formalnie powoływane obszary chronione i ich sieci (w Polsce są to np. parki narodowe, rezerваты przyrody, parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu, składające się na Krajowy System Obszarów Chronionych/ Wieloprzestrzenny System Obszarów Chronionych; systemy ochrony przyrody: EECONET, ECONET-PL, Natura 2000 itp.).

- nadawanie priorytetów działaniom z zakresu rozwoju społeczno-gospodarczego przed działaniami ochronnymi (z zachowaniem właściwych standardów ochrony środowiska, zapewniających bezpieczne – higieniczne/zdrowe warunki bytowe ludności) dla obszarów aglomeracji miejskich i przemysłowych, obszarów intensywnego rolnictwa itp.

Warto więc podkreślić, że **istotą procesów zrównoważenia rozwoju nie jest „wyrównanie” (uśrednienie) stopnia intensywności procesów społeczno-gospodarczych w przestrzeni, lecz przestrzenne zrównoważenie polityk rozwojowych jednostek terytorialnych**, stosownie do:

- istniejących walorów przyrodniczych, ich unikalności i ich znaczenia dla zachowania różnorodności świata przyrody,

- funkcji, jaką lokalne/regionalne gospodarki pełnią w systemie gospodarczym regionu/kraju/świata.

Można więc powiedzieć, że osiągnięcie ładu przestrzennego zagospodarowania wyraża się w kształtowaniu specyficznych struktur przestrzennych, zróż-

nicowanych dla terenów zurbanizowanych, uprzemysłowionych, o walorach kulturowych, krajobrazowych, przyrodniczych. Stąd też wynika potrzeba opracowywania różnych koncepcji i modeli zrównoważonych miast, struktur przemysłowych, obszarów chronionych, które to terytoria odróżniają się od siebie morfologią, krajobrazem, parametrami i cechami fizycznego zagospodarowania.

3.2. Koncepcje ładu przestrzennego miast i systemów osadniczych

Rozpatrywanie problematyki ładu zagospodarowania przestrzennego jest zagadnieniem złożonym, nie tylko ze względu na subiektywny charakter samego pojęcia (o czym wspomniano w punkcie 3.1.2, ale również dlatego, że odnosi się ono do różnych skal przestrzennych. Wynika to z tego, że przestrzeń ma określoną strukturę, tzn. poszczególne obiekty w przestrzeni (np. budynki, drzewa) składają się na zagospodarowanie, które możemy określić jako sublokalne (np. dzielnica, osiedle, wieś), te z kolei są elementami struktury lokalnej (np. wiejska gmina, miasto, aglomeracja miejska), struktury lokalne tworzą układy subregionalne (np. obszar metropolitalny); lokalne i subregionalne układy tworzą strukturę regionu; regiony wreszcie konstytuują strukturę przestrzenną kraju (te rozważania można uogólniać dalej). Wyróżnianie przytoczonych wyżej „poziomów” zagospodarowania przestrzennego ma sens nie tylko czysto poznawczy i porządkowy, ale związane jest także ze sposobem postrzegania i oceny stanu zagospodarowania przestrzennego. Jest oczywiste, że analizując walory zagospodarowania przestrzennego na poziomie lokalnym, regionalnym czy krajowym – brać będziemy pod uwagę różne zjawiska ze względu na zmieniającą się skalę przestrzenną poszczególnych ocen. Oznacza to, że inne będą kryteria pozwalające uznać za ład przestrzenny określone formy zagospodarowania na poziomie lokalnym, a inne kryteria (czynniki, uwarunkowania) będą brane pod uwagę na poziomie regionalnym czy krajowym (odrębną kwestią jest uznanie, na ile lokalne zagospodarowanie odznaczające się ładem przestrzennym, determinuje/przesądza – bądź nie – o istnieniu stanu ładu przestrzennego na poziomie ponadlokalnym).

Mając na względzie zarówno teoretyczne podstawy, jak i praktyczne aspekty gospodarki przestrzennej dostrzec można dość wyraźne rozgraniczenie problemów lokalnych w gospodarowaniu przestrzenią od kwestii ponadlokalnych – tj. gospodarowania przestrzenią w układach wielkoprzestrzennych (wielkoskalowych/makroprzestrzennych) – czyli regionalnych oraz krajowych. Taka specyfika wynika w dużej mierze z historii rozwoju cywilizacji ludzkiej i jej terytorialnych efektów – pierwszymi strukturami przestrzennymi tworzonymi przez człowieka były różne formy osad ludzkich (składających się z takich elementów, jak budynki, drogi, zieleń urządzona itp.). Przez znaczny okres istnienia cywilizacji, z czysto pragmatycznych powodów, ludzie w sposób zamierzony, świadomy, celowy kształtowali

(planowali) zagospodarowanie przestrzenne najbliższe swemu miejscu otoczenia. Kształtowanie zagospodarowania przestrzennego w procesie planowania na poziomie regionalnym, krajowym czy też nawet ponadkrajowym jest stosunkowo młodą praktyką.

Implikacją powyższych rozważań jest stwierdzenie, iż definiując (opisując) ład przestrzenny, jako pewien pożądaný (oczekiwany) stan zagospodarowania określonego terytorium/terytoriów, dokonuje się tego odrębnie na poziomie lokalnym (w szczególności w obszarach zurbanizowanych), a odrębnie w ujęciu makroprzestrzennym (na poziomie regionalnym i krajowym)⁹. W takiej konwencji zostaną dalej przedstawione współczesne problemy i koncepcje kształtowania ładu przestrzennego.

3.2.1. Modele „zrównoważonego” rozwoju przestrzennego obszarów zurbanizowanych

Ponieważ problemy gospodarowania przestrzenią na poziomie lokalnym w sposób szczególny uwidaczniają się w miastach – w obszarach przestrzeni o największej koncentracji aktywności społecznych i procesów gospodarczych – kwestiom kształtowania ładu w zagospodarowaniu przestrzennym miast poświęca się zazwyczaj więcej miejsca niż analogicznym zagadnieniom w odniesieniu do terenów wiejskich, niezurbanizowanych. Problem ładu przestrzennego miast jest domeną urbanistki.

Zagadnienia związane z kształtowaniem ładu przestrzennego na poziomie ponadlokalnym są poznane zdecydowanie słabiej. Mieszczą się one głównie w takich obszarach wiedzy, jak geografia osadnictwa, regionalistyka, teoria planowania.

Z uwagi na to, że w ramach wymienionych wyżej dziedzin nauki (urbanistyka, geografia osadnictwa, regionalistyka, planowanie) dostępna jest dość obszerna literatura na przedmiotowy temat, zagadnienia ładu przestrzennego w wymiarze lokalnym i regionalnym zostaną potraktowane w niniejszym punkcie pracy (3.2.1) skrótowo. Zainteresowanych odsyła się do wskazanej w tekście literatury.

Problemy kształtowania środowiska w urbanistyce – ujęcie retrospektywne

Rozpatrując problemy zagospodarowania przestrzennego miast w kontekście zrównoważonego rozwoju należy zwrócić uwagę, że pierwotnie (historycznie) problem relacji miasto–środowisko związany był z kształtowaniem warunków bytowych ludności. Architekci, urbaniści, planiści przestrzeni w okresie ostatnich dwóch, trzech stuleci tworzyli koncepcje oraz projektowali różnorodne rozwiązania przestrzenne struktury miast, mające poprawić warunki życia mieszkańców. Na temat kształtowania przestrzennego zagospodarowania miast istnieje bogata

⁹ Stanowi to pewnego rodzaju analogię do rozważań nad zagadnieniami mikro- i makroekonomicznymi.

i interdyscyplinarna literatura¹⁰. Można odnaleźć w niej charakterystykę różnorodnych, mniej lub bardziej szczegółowych, modeli miast, których twórcy w różnym stopniu odnosili się do zagadnień związanych z relacjami między rozwojem społeczno-gospodarczym i przestrzennym miasta a stanem środowiska przyrodniczego.

Do modeli rozwoju przestrzennego miast, w których środowisko przyrodnicze zajmowało istotne miejsce w kształtowaniu warunków bytowych, zaliczyć należy zwłaszcza¹¹:

- sektorowy model rozwoju miasta – segregacja funkcji;
- model Fritscha – kliny zieleni;
- koncepcja miasta-ogrodu Howarda.

Sektorowy model rozwoju miasta opracowany został jako swoista „odpowiedź” na problemy rozwoju, które pojawiły się w wieku XIX w efekcie procesów intensywnego uprzemysłowienia miast. Zauważyć należy, że w dużej mierze były to problemy, które określilibyśmy współcześnie jako „ekologiczne”, tj. mające swój wymiar środowiskowy. Rozwijający się w XIX w. przemysł nie podlegał żadnej kontroli w zakresie oddziaływania na środowisko przyrodnicze. Stosowane technologie produkcji dobierane były pod kątem maksymalizacji zysków, bez zwracania uwagi na potrzebę ograniczania negatywnych technologicznych efektów zewnętrznych, powstających jako procesy uboczne w produkcji. Środowisko przyrodnicze miast uległo w ciągu stosunkowo krótkiego czasu tak daleko idącym przekształceniom i degradacji, że jego gwałtownie pogarszający się stan (jakość) zaczął być dotkliwie odczuwalny przez mieszkańców miast, w szczególności przez grupy ludności, które pracowały w zakładach przemysłowych i nierzadko zamieszkiwały w bezpośrednim ich sąsiedztwie. W miastach europejskich dość powszechną praktyką było wówczas sytuowanie osiedli mieszkaniowych w bezpośrednim sąsiedztwie zabudowań przemysłowych; czasami obiekty mieszkalne i przemysłowe lokalizowano po przeciwnych stronach tej samej ulicy (co wyraźnie widać np. w miastach na Górnym Śląsku czy w Łodzi). Bliskość miejsc pracy (fabryka) i miejsc zamieszkania (osiedle mieszkalne), korzystna ze względu na generowanie małego zapotrzebowania na transport – łatwego dotarcia do miejsca pracy, rodziła jednak poważne niedogodności, a nawet zagrożenia natury sanitarnej i środowiskowej dla ludności miejskiej. Ówczesne fabryki, pozbawione

¹⁰ Por. np.: P. Bury, T. Markowski, J. Reguński, *Podstawy ekonomiki miasta*, Fundacja Rozwoju Przedsiębiorczości, Łódź 1993, s. 89–96; J.M. Chmielewski, *Teoria urbanistyki w projektowaniu i planowaniu miast*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej, Warszawa 2004; R. Domański, *Gospodarka przestrzenna*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 98–100; B. Jałowicki, M.S. Szczepański, *Miasto i przestrzeń w perspektywie socjologicznej*, Wyd. Naukowe Scholar, seria: Wykłady z Socjologii, red. nauk. P. Sztompka, t. 4, Warszawa 2006; W. Pęski, *Zarządzanie zrównoważonym rozwojem miast*, Wyd. „Arkady”, Warszawa 1999, s. 133–156.

¹¹ Omawianie wskazanych w tekście koncepcji i modeli rozwoju przestrzennego miast zostaje celowo pominięte w niniejszej pracy ze względu na dostępność rozlicznych publikacji w przedmiotowym zakresie. Zainteresowanych odsyła się do przywołanych wyżej źródeł.

jakichkolwiek urządzeń eliminujących bądź chociażby redukujących emisję zanieczyszczeń gazowych, pyłowych, ścieków, odpadów stałych czy hałasu i wibracji¹², przyczyniły się znacząco do pogorszenia warunków bytowych ludności miast, szczególnie drastycznie odczuwalnego właśnie w bezpośrednim sąsiedztwie zakładów przemysłowych.

Sytuację bytową mieszkańców dodatkowo pogarszał fakt dość powszechnego braku kanalizacji i dostępu do bieżącej wody w osiedlach mieszkaniowych, budowanych bez wymienionych elementów infrastruktury ze względu na wysokie koszty inwestycji tego rodzaju.

Na przełomie wieków XIX i XX, z powodów wyżej wskazanych, miasta przemysłowe stały się na krawędzi katastrofy sanitarnej. Choć problemy sanitarno-bytowe w ich rozwoju nie stanowiły wówczas kwestii tak istotnej, jak obecnie, ówcześni urbaniści, architekci dostrzegali już te zagrożenia i próbując im zapobiegać opracowywali nowe koncepcje kształtowania struktury przestrzennej miasta, ukierunkowane na poprawę warunków bytowych mieszkańców. Rozważania nad nowymi koncepcjami urbanistycznymi miast doprowadziły do opracowania tzw. **sektorowego modelu miasta**, zakładającego **przestrzenną segregację jego funkcji**.

Tok rozumowania pomysłodawców tej idei był następujący – skoro pogorszenie warunków bytowych jest efektem koncentracji przemysłu w pewnych obszarach miasta, a zjawisko to zachodzi przede wszystkim na „styku” osiedli mieszkaniowych i terenów przemysłowych, funkcje te (przemysł i mieszkalnictwo, a także ewentualne inne) – należy przestrzennie rozdzielić. Tak zrodziła się koncepcja miasta, w którym jedne dzielnice „dedykowane” są funkcjom mieszkaniowym, inne natomiast przemysłowym, a jeszcze inne – co stanowiło wówczas pewne *novum* – funkcjom rekreacyjno-wypoczynkowym itp. (rys. 3.1).

Rys. 3.1. Sektorowy model miasta

Źródło: P. Bury, T. Markowski, J. Regulski, *Podstawy ekonomiki miasta*, Fundacja Rozwoju Przedsiębiorczości, Łódź 1993

¹² Podstawowym i najczęściej jedynym „urządzeniem” służącym ochronie środowiska w ówczesnych fabrykach był komin – tj. emitator gazów i pyłów, znacząco wyższy od otaczającej zabudowy.

Przestrzenne rozdzielenie i odseparowanie od siebie różnych funkcji miało więc stanowić remedium na pogarszanie się stanu środowiska przyrodniczego, a tym samym warunków bytowych ludności w bezpośrednim sąsiedztwie obiektów przemysłowych (fabryk).

Opisywana koncepcja urbanistyczna powstała w latach trzydziestych wieku XX. Zakładano, że rozwój przestrzenny miast, będący wynikiem postępującego uprzemysłowienia gospodarki, stanie się okazją do wykorzystania tego modelu w praktyce kształtowania przestrzeni miejskiej w kolejnych latach, dekadach. Wybuch II wojny światowej z jednej strony powstrzymał, na krótki zresztą czas, na kontynencie europejskim wdrażanie w praktyce rozwiązań proponowanych w ramach modelu sektorowego miasta, z drugiej jednak strony zniszczenia wojenne wielu miast (zarówno w krajach gospodarki rynkowej w Europie Zachodniej, jak i w państwach narzucanego wówczas ustroju socjalistycznego) dały *asumpt* do zastosowania proponowanych rozwiązań w praktyce, w procesie odbudowy i rozbudowy miast po zakończeniu II wojny światowej. Jednym z efektów, który wystąpił po zakończeniu działań wojennych były zmiany demograficzne w społeczeństwie – zwiększony przyrost naturalny ludności spowodował wzrost popytu na mieszkania, a w dalszej kolejności na miejsca pracy, co w efekcie przełożyło się na potrzebę zarówno odbudowy, jak i przebudowy miast, w tym, w szczególności, zwiększenia zajmowanej przez nie powierzchni.

Wykorzystanie w procesie rozwoju przestrzennego miast po II wojnie światowej modelu sektorowego (segregacji funkcjonalnej), prowadziło przede wszystkim do znaczącego przyrostu powierzchni terenów zurbanizowanych. W istniejących miastach nie tyle bowiem przebudowywano już istniejące struktury (centra, śródmieścia, osiedla mieszkaniowe i tereny zabudowy przemysłowej – te podlegały raczej odbudowie po zniszczeniach wojennych, dokonywanej stosownie do skali zniszczeń i posiadanych środków), ile „dobudowywano” do już funkcjonujących terenów zurbanizowanych nowe dzielnice o wyraźnie określonej funkcji. W ten sposób, wokół istniejących „starych” miast (tj. starych centrów miejskich – w szerokim rozumieniu tego pojęcia), powstały nowe, często bardzo rozległe przestrzenie, dzielnice przemysłowe i mieszkaniowe (nazywane często „sypialniami miasta”)¹³. Warunki bytowe mieszkańców miast poprawiły się – z jednej strony było to (jak zakładano) efektem separacji funkcji – zabudowa mieszkaniowa (generalnie) została oddalona od zabudowy przemysłowej. Poprawę warunków bytowo-sanitarnych mieszkańców osiągnięto jednak także poprzez rozwój infrastruktury wodociągowej i kanalizacyjnej oraz, w późniejszym okresie (lata siedemdziesiąte, osiemdziesiąte i dziewięćdziesiąte XX wieku), także wskutek obligatoryjnego zastosowania w przemyśle urządzeń z zakresu ochrony środowiska.

¹³ Doskonałym przykładem takiej „trajektorii” rozwojowej jest Łódź, której dość zwarta urbanistycznie strefa centralna, ukształtowana głównie w XIX i na początku XX w., otoczona jest przez wzniezione po wojnie wielkie (w porównaniu ze strefą centralną) osiedla oraz dzielnice mieszkaniowe i przemysłowe, budowane od lat pięćdziesiątych do lat osiemdziesiątych XX w.

Zastosowanie w praktyce rozbudowy miast modelu sektorowego przyniosło także inne, zapewne nieprzewidywane w założeniach modelu skutki – tj. bardzo znaczący rozrost powierzchni miast, uzyskany w efekcie inkorporowania w strukturę rozwijającego się miasta otaczających terenów zabudowy podmiejskiej i terenów wiejskich (w drugiej połowie XX w. wiele wsi otaczających duże miasta stało się w krótkim czasie osiedlami miejskimi). Konsekwencją rozrostu terytorialnego w efekcie zastosowanych rozwiązań urbanistycznych (model sektorowy, segregacja funkcji) była utrata znaczących powierzchni biologicznie czynnych, otaczających wcześniej miasta, i terenów rolniczych (przekształcenia krajobrazu, degradacja przyrody itp.).

Skutkiem „wewnętrznym” opisywanej trajektorii rozwojowej miast był przede wszystkim znaczący wzrost kosztów rozwoju infrastruktury. Budowa wielkich dzielnic mieszkaniowych i przemysłowych wymagała poniesienia nakładów na infrastrukturę sieciową. Konieczność codziennego przemieszczania się ludności z dzielnic mieszkaniowych do dzielnic przemysłowych spowodowała wzrost popytu na transport i towarzyszącą mu infrastrukturę. Wraz z rozwojem indywidualnej motoryzacji w drugiej połowie wieku XX doprowadziło to do pojawienia się problemu kongestii transportowej w miastach, której efektem ubocznym – zewnętrznym – był wzrost poziomu emisji zanieczyszczeń ze środków transportu, hałas, wibracje, co nie pozostało również bez negatywnego wpływu na warunki bytowe ludności miast.

Ostatnim, niewątpliwie wartym odnotowania, skutkiem przebudowy miast w okresie powojennym jest generalnie niska jakość zagospodarowania przestrzennego i samej zabudowy wielkich osiedli mieszkaniowych, okalających „stare” dzielnice centralne. Jak już wcześniej wspomniano, powojenna rozbudowa miast była efektem wzrostu demograficznego, ale także migracji ludności wiejskiej do miast – napływu „siły roboczej” zatrudnianej w fabrykach budowanych w nowych dzielnicach przemysłowych. Konieczność zapewnienia nowych mieszkań dla szybko wzrastającej liczby ludności spowodowała, że w wielu miastach (jest to wyraźnie widocznie w państwach bloku postsocjalistycznego) standard zabudowy nowych dzielnic mieszkaniowych był nader niski. Nowe osiedla miały charakter głównie zabudowy wielorodzinnej, powstającej w technologii wielkopłytywowej (z gotowych prefabrykatów umożliwiających szybki montaż), często wielokondygnacyjnej („wieżowce”), o niskiej estetyce zarówno samych budynków, jak i otaczającej je przestrzeni publicznej. Te osiedla mieszkaniowe, dziś potocznie nazywane są blokowiskami ze względu na ich specyficzny, monotony wygląd¹⁴. Niska jakość zabudowy mieszkaniowej i zagospodarowania

¹⁴ „Blokowiska” istniejące w wielu miastach w Europie i na świecie, poza monotonią i niskim standardem technicznym zabudowy, odznaczają się także występującymi w nich różnymi patologiami społecznymi. Ponieważ zagadnienie to przekracza ramy niniejszego opracowania zainteresowanych odsyła się do innych źródeł [por. np.: A. Wojnarowska, S. Kozłowski, *Rewitalizacja zdegradowanych obszarów miejskich. Zagadnienia teoretyczne*, Wyd. UŁ, Łódź 2011, s. 127–150].

przestrzeni monofunkcyjnych dzielnic mieszkaniowych, doprowadziła z upływem czasu i wraz z zachodzącymi przemianami społecznymi, polegającymi na wzroście zamożności części ludności miast (kształtowanie się „klasy średniej”), do poszukiwania nowych, atrakcyjniejszych lokalizacji mieszkaniowych¹⁵. Ludzie zamieszkujący wcześniej wielorodzinne budynki mieszkalne na terenach blokowisk, chcąc poprawić swój standard życia, poszukiwali przede wszystkim terenów pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną. Terenów takich, z przyczyn oczywistych, nie znajdowali w „starych” centrach miast, w zabudowie śródmiejskiej. Centra miast, tereny śródmiejskie (pomijając generalny deficyt przestrzeni pod zabudowę jednorodzinną) przestały być zresztą w wielu miastach przedmiotem zainteresowania mieszkańców i niektórych podmiotów gospodarczych, zwłaszcza ze względu na niedoinwestowanie tych obszarów w okresie, kiedy kładziono nacisk na budowę nowych dzielnic i osiedli mieszkaniowych na terenach przyległych do „starych” centrów miejskich. Mieszkańcy miast (którzy w drugiej połowie wieku XX w efekcie przemian społeczno-ekonomicznych wykształcili klasę średnią), poszukując bardziej komfortowych warunków do zamieszkania, znaleźli odpowiednie tereny do zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej jeszcze dalej od „starych” centrów miast, tj. na obrzeżach wielkich dzielnic mieszkaniowych i na terenach podmiejskich bądź wiejskich położonych poza granicami administracyjnymi już rozbudowanych wcześniej miast. Ich migracja na te tereny spowodowała kolejną, tym razem w znacznie mniejszym stopniu „zaplanowaną”, falę suburbanizacji, a jeszcze później dezurbanizacji. Zjawiska te przyczyniły się do depopulacji wielu dużych ośrodków miejskich (co obserwowalne jest zarówno w Polsce, Europie, jak i na świecie), skutkując także obniżaniem się poziomu bazy ekonomicznej miast, co z kolei doprowadziło do dekapitalizacji zabudowy i generalnej degradacji terenów śródmiejskich i centralnych, a także „blokowisk” (w których pozostała generalnie ludność o niższych dochodach). Co szczególnie istotne ze względu na temat niniejszej pracy – procesy te wywołały również degradację środowiska przyrodniczego i krajobrazu terenów podmiejskich oraz okalających miasta obszarów wiejskich na niespotykaną dotychczas skalę. Obrazowo mówi się wręcz niekiedy o „niekontrolowanym rozlewaniu się plazmy urbanizacyjnej” (*urban sprawl*).

Jedną z koncepcji urbanistycznych mających uczynić miasta bardziej zielonymi był **model Fritscha**. W modelu tym założono, że w celu poprawienia warunków bytowych należy tak zaplanować zagospodarowanie przestrzeni miasta, aby jego tereny centralne łączyły się z terenami zewnętrznymi – otwartymi (leśnymi, rolnymi itp.) poprzez tereny zieleni urządzonej – skwery, parki, ogrody, lasy miejskie itd., mające kształt klinów zwężających się ku centrum miasta,

¹⁵ Zjawisko to zaczęło być wyraźnie widoczne w Polsce właściwie dopiero po transformacji ustrojowej (1989 r.). W krajach gospodarki rynkowej odpływ klasy średniej z monofunkcyjnych dzielnic mieszkaniowych na przedmieścia rozpoczął się już w latach sześćdziesiątych XX w.

a rozszerzających się ku przedmieściom (w modelu tym założono dla uproszczenia, że miasto jest zbudowane na planie koła). Zieleń miała więc przecinać strefy zurbanizowane o różnych funkcjach i formach użytkowania, spełniając różnorodne funkcje, w szczególności:

- poprawiając warunki bytowo-sanitarne oraz estetyczne w mieście,
- służąc jako teren wypoczynkowo-rekreacyjny dla mieszkańców,
- umożliwiając łączność przyrody miejskiej z terenami otwartymi, położonymi poza granicami miasta,
- izolując przestrzennie te funkcje miasta, które mogłyby być kolizyjne – np. stanowiąc strefę buforową między arteriami komunikacyjnymi, obszarami przemysłowymi a strefami mieszkaniowymi.

W praktyce tereny zieleni oczywiście niekoniecznie musiały mieć kształt klinów, zieleń mogła wypełniać przestrzenie o innych (dużo bardziej nieregularnych) kształtach geometrycznych – mogła to być np. zieleń naturalna lub ukształtowana przez człowieka, wypełniająca dolinę rzeki przepływającej, meandrującej przez miasto.

O ile w koncepcji „klinów zieleni” dochodzących do centrum z terenów zewnętrznych zakładano, że dobrej jakości naturalne warunki życia można zapewnić przez odpowiedni udział terenów zieleni w różnych strefach miasta (udział takich terenów malał stopniowo od przedmieść ku centrum, wraz ze zwężaniem się „klinów”), o tyle w innych koncepcjach urbanistycznych zakładano, że dobre warunki życia wynikają przede wszystkim z zagwarantowania dostępności do terenów zewnętrznych, pozamiejskich, biologicznie czynnych (pełniących funkcje rekreacyjno-wypoczynkowe), niekoniecznie natomiast wiążą się z udziałem terenów zieleni w centrach i strefach przejściowych rozszerzających się w kierunku przedmieść. Dobre pod względem środowiskowym (przyrodniczym) warunki życia w mieście niekoniecznie muszą oznaczać znaczący udział terenów zieleni wewnątrz miasta; ważna jest natomiast dostępność terenów otwartych położonych poza miastem. Przykładem takiej koncepcji miasta, akcentującej znaczenie walorów środowiskowych – przyrodniczych dla jego rozwoju, była **koncepcja miasta-ogrodu Howarda**. Najprościej rzecz ujmując oznacza ona miasto, które podobnie jak dom otoczony ogrodem, okalają tereny zieleni naturalnej lub urządzonej. W koncepcji tej przyjęto, że zapewnienie dostępności do obszarów zewnętrznych – pozamiejskich (otwartych i biologicznie czynnych, pełniących funkcje rekreacyjno-wypoczynkowe) zależne jest przede wszystkim od niewielkiej skali przestrzennej (czyli rozmiarów) samego miasta, które – jeżeli będzie odpowiedniej wielkości – zapewni mieszkańcom łatwy, bezpośredni kontakt z terenami otaczającymi. Przy takim założeniu miasta mogą być intensywnie zagospodarowane, a udział zieleni w ich strukturze może być niewielki. Intensyfikacja zabudowy i użytkowania gruntów „wewnątrz” miasta pozwala odciążyć od procesów suburbanizacji tereny otaczające. Aby uzyskać niewielki rozmiar jednostki osadniczej, w koncepcji miasta-ogrodu uznano, iż miasto musi zostać niejako

„podzielone” na kilka mniejszych jednostek, położonych blisko siebie, dobrze skomunikowanych transportem publicznym drogowym i kolejowym (w tym koleją obwodową i obwodnicą drogową), dzięki czemu stworzą funkcjonalną całość. Poszczególne jednostki osadnicze, składające się na zespół miejski (aglomerację) powinny jednak być fizycznie rozgraniczone terenami otwartymi: rolniczymi, leśnymi – biologicznie czynnymi, które to obszary winny stać się miejscem rekreacji i wypoczynku ludności. W koncepcji miasta-ogrodu zakładano, że jedna z jednostek osadniczych składających się na wyżej opisany zespół miejski będzie miała w tym systemie wyższą rangę – będą w niej ulokowane funkcje administracyjne, znaczna część miejsc pracy, handlu, ważniejszych usług, przemysłu. Jednostki osadnicze niższej rangi będą otaczać miasto centralne, stając się miejscem lokalizacji przede wszystkim mieszkalnictwa, także drobniejszych lokalnych usług, handlu itp. Tereny między jednostkami osadniczymi powinny pozostać nieurbaniizowane, pełniąc funkcje rolnicze i/lub rekreacyjne, wypoczynkowe.

W praktyce realizacja koncepcji miasta-ogrodu Howarda napotkała szereg poważnych problemów. Podstawowym z nich było niezachowanie skali przestrzennej i rekomendowanej liczby ludności zespołów miejskich, które rozrastały się do wielomilionowych megaaglomeracji, tak ogromnych, że zakładana dostępność terenów pozamiejskich dla mieszkańca centralnej jednostki osadniczej stawała się bardzo utrudniona. Ponadto powszechnym zjawiskiem było i jest „zacieranie”, „zlewanie się” granic poszczególnych ośrodków miejskich składających się na zespół miejski – aglomerację, „rozlewającą się” „wypełniającą” przestrzeń, która pierwotnie, w założeniach, miała służyć produkcji rolnej, wypoczynkowi, rekreacji – a więc miała być wzmiankowanym „ogrodem”. Można stwierdzić, że twórcy modelu miasta-ogrodu nie przewidzieli siły i skali zjawisk suburbanizacji oraz dezurbanizacji. Jeszcze inną patologią było zinterpretowanie hasła „miasto-ogród” jako postulatu budowania miast czy osad wypoczynkowych w obszarach leśnych, co doprowadziło do ich parcelacji, a w efekcie degradacji walorów przyrodniczych oraz krajobrazowych lasów wskutek urbanizacji.

Reurbanizacja oraz współczesne koncepcje rozwoju przestrzennego miast i układów osadniczych

Postępujące procesy suburbanizacji i dezurbanizacji, powodujące szereg niekorzystnych skutków natury przyrodniczej (ubytek terenów otwartych, biologicznie czynnych, degradacja naturalnego krajobrazu, zmniejszanie areału gruntów rolnych), ekonomicznej (odpływ ludności i podmiotów gospodarczych z centrów miast ulegających stopniowej dekapitalizacji; wzrost kosztów infrastruktury w strefach podmiejskich) i społecznej (deficyt dóbr/usług publicznych w terenach podmiejskich) implikują potrzebę poszukiwania nowych koncepcji/form rozwoju miast. Negatywne zjawiska towarzyszące procesom „rozlewania się miast” implikują – najogólniej rzecz ujmując – potrzebę ich **reurbanizacji**, która – w sytuacji rosnącego znaczenia ośrodków miejskich (zwłaszcza dużych)

jako miejsc kreowania rozwoju – staje się wyznacznikiem ładu zagospodarowania przestrzennego.

Reurbanizację, czyli ponowną urbanizację terenów już wcześniej zagospodarowanych zdefiniować można jako swoisty „powrót do miast” – mieszkańców, przedsiębiorców i innych użytkowników. Reurbanizacja wiąże się więc z zainteresowaniem inwestycjami na terenie, który wcześniej był już użytkowany gospodarczo, zabudowany, zazwyczaj utracił z czasem częściowo lub całkowicie dawne funkcje ekonomiczne i społeczne oraz (co się z tym najczęściej wiąże) uległ fizycznej (materialnej) degradacji. Reurbanizacja jest więc kolejną fazą rozwoju terenów miejskich, która zazwyczaj (jak pokazuje praktyka) wymaga interwencji – czynnego, zaplanowanego i długookresowego oddziaływania na procesy rozwojowe przez władze publiczne. W tym kontekście reurbanizację można traktować jako koncepcję polityki miejskiej ukierunkowanej na ponowne pobudzenie rozwoju na terenach, które utraciły wcześniejsze funkcje społeczno-gospodarcze. Reurbanizacja zazwyczaj nie jest ukierunkowana na wskrzeszanie dawnych funkcji, ale na kreowanie nowych aktywności/funkcji na terenach, które równocześnie poddawane są przekształceniom przestrzennym i strukturalnym. W kontekście przestrzennym, reurbanizacja oznacza ograniczenie (przynajmniej częściowe) ekspansji miasta na zewnątrz, dzięki koncentracji nowych inwestycji w terenach centralnych. Reurbanizacja bywa określana – zwłaszcza w literaturze amerykańskiej – „nowym urbanizmem”. Z zagadnieniem reurbanizacji wiążą się bardziej szczegółowe hasła – koncepcje działań na rzecz silniej zrównoważonego rozwoju ośrodków miejskich, będące swoistą „odповідzią” na współczesne problemy rozwoju przestrzennego. Należą do nich:

- koncepcja **miast zwartych** (*compact city*),
- koncepcja **mieszanej struktury funkcjonalno-przestrzennej miast** (*mixed use development*),
- koncepcja **ekologii miasta** (*urban ecology*),
- „inteligentne planowanie i zarządzanie rozwojem miast” (*smart city*), służące nowoczesnemu „**inteligentnemu**” **wzrostowi miast** (*smart growth*).

Koncepcja **zwartego miasta** opiera się na założeniu, że rozwój przestrzenny miast nie powinien być postrzegany w kategoriach ilościowych (powierzchniowych), tzn. powiększania obszaru zabudowy, ale przede wszystkim w kategoriach jakościowych. W tym kontekście rozwój miast oznacza poprawę jakości ich struktur funkcjonalnych i przestrzennych (co dotyczy w dużej mierze przestrzeni publicznej). Poprawa jakości zagospodarowania przestrzeni już zurbanizowanej ma skutkować ograniczeniem ekspansji przestrzennej miast „na zewnątrz”, zmniejszeniem negatywnych skutków intensywnej suburbanizacji i dezurbanizacji przedmieść. W koncepcji miast zwartych zakłada się intensywne wykorzystanie przestrzeni już zabudowanej, zurbanizowanej, co pozwala „odciążyć” od presji urbanizacyjnej obszary zewnętrzne, mające pozostać terenami otwartymi, biologicznie czynnymi, pełniącymi funkcje środowiskotwórcze, rekreacyjne czy

rolnicze. Zwartość struktur przestrzennych miast ma gwarantować relatywnie dobrą dostępność przestrzenną do obszarów zewnętrznych, służących rekreacji i wypoczynkowi mieszkańców. W celu utrzymania zwartych, „kompaktowych” struktur miejskich postuluje się często opasanie terenów zabudowanych miasta pierścieniem obszarów zielonych (*green belts*), mających stanowić swoisty fizyczny bufor dla procesów suburbanizacji.

Koncepcja **mieszanej struktury funkcjonalno-przestrzennej** zakłada, że we współczesnych miastach można odejść od segregacji funkcjonalnej przestrzeni miejskiej. Historycznie zaistniała separacja funkcji w mieście (podział miasta na strefy – dzielnice/osiedla – mieszkaniowe, przemysłowe, rekreacyjne, usługowe), połączona z ich rozrostem przestrzennym, spowodowała wzrost potrzeb transportowych użytkowników miasta. Za wzrostem przestrzennym miast i towarzyszącym mu wzrostem mobilności mieszkańców, przedsiębiorców i innych podmiotów nie nadążał jednakże rozwój systemów transportowych zarówno w zakresie indywidualnych, jak i publicznych form transportu, co spowodowało problem kongestii transportowej na terenach zurbanizowanych. W sytuacji braku możliwości rozbudowy systemów transportowych wewnątrz miast, pewnym rozwiązaniem problemów kongestii może być zmiana struktury przestrzennej i funkcjonalnej terenów miejskich, polegająca na odejściu od zasady segregacji funkcji. Uzasadnieniem dla segregacji różnych funkcji w mieście była ich potencjalna i realna kolizyjność (przede wszystkim terenów mieszkaniowych i miejsc pracy – zwłaszcza w przemyśle). Ponieważ współczesna działalność gospodarcza (w szczególności produkcyjna – przemysł) odznacza się mniejszym negatywnym oddziaływaniem na środowisko (dzięki zaostrzaniu standardów jego ochrony), postulat bliskiej lokalizacji miejsc zamieszkania i miejsc pracy (a także wypoczynku, usług) staje się obecnie realny. Warto nadmienić, że zmieniła się również struktura gospodarki miejskiej (wzrost roli usług, zmniejszanie udziału przemysłu), co także sprzyja większemu zróżnicowaniu zagospodarowania przestrzennego terenów. Efektem takiego alokowania funkcji może być ograniczenie popytu na transport wewnątrz obszarów miejskich (skrócenie dystansu między miejscem zamieszkania – pracy – wypoczynku – usług itd.).

Termin **ekologia miasta** jest rozpatrywany zarówno w węższym, jak i szerszym ujęciu. W ujęciu węższym ekologia miasta jest obszarem wiedzy zajmującym się przede wszystkim badaniem ekosystemów na terenach miejskich, poddanych antropopresji przez człowieka (w szczególności zjawisk temu towarzyszących, takich jak procesy degradacji, synantropizacji i kształtowania przyrody miejskiej).

W ujęciu szerszym przez ekologię miast rozumie się, nieco inaczej, zarówno obszar wiedzy, jak i działalności praktycznej nakierowanej na próbę nowego, systemowego spojrzenia na „organizm miejski”. Funkcjonowanie miasta porównuje się do funkcjonowania ekosystemu. Z porównania tego wynika, że – w przeciwieństwie do ekosystemów – w systemie miejskim, w szczególności w obszarze

jego gospodarki komunalno-bytowej, nie mamy do czynienia z cyklicznym obiegiem materii i energii. Miasta czerpią ze środowiska przyrodniczego różnorodne zasoby (energię, surowce mineralne, żywność itd.), przetwarzają je na produkty materialne i usługi zaspokajające potrzeby mieszkańców, a następnie wprowadzają do środowiska produkty uboczne z procesów produkcji i konsumpcji, co objawia się deponowaniem na terenach miejskich, a czasem również poza nimi, odpadów, ścieków i innych rodzajów zanieczyszczeń. Ekologia miejska w swej warstwie koncepcyjnej proponuje wprowadzanie takich zmian w procesach gospodarowania energią i innymi surowcami materialnymi w mieście, aby „naśladować” procesy naturalne zachodzące w ekosystemach, w których obiegi materii i energii mają charakter cykliczny – zamknięty. Koncepcja ekologii miasta wywodzi się – w istocie rzeczy – z postulatów dynamicznej teorii zasobów naturalnych Jacka Dembowskiego, który zakładał, że społeczeństwo zmierza w stronę tzw. społeczeństwa recyklującego, tj. takiego, które wraz z wyczerpywaniem się tradycyjnych, pierwotnych surowców naturalnych uczy się w coraz większym stopniu wykorzystywać surowce wtórne, czerpiąc je z wszelkiego rodzaju odpadów powstających w procesach konsumpcji i produkcji, w tym z procesów zachodzących w sferze komunalno-bytowej¹⁶. Mimo że przedmiotem tak rozumianej koncepcji ekologii miasta są przede wszystkim procesy obiegu materii i energii w mieście, które dokonują się przede wszystkim za pośrednictwem systemów wodociągowych, kanalizacyjnych, elektroenergetycznych, ciepłowniczych, transportowych oraz związanych z zagospodarowaniem odpadów, warto zwrócić uwagę, iż na racjonalizację użytkowania energii i materii w mieście istotny wpływ może mieć także charakter struktury przestrzennej. Zwarta zabudowa miast sprzyja minimalizacji zużycia energii w transporcie oraz energii wykorzystywanej na cele grzewcze, przede wszystkim poprzez skrócenie dystansu podróży, większe możliwości (wyższą opłacalność) rozwoju transportu publicznego oraz scentralizowanych systemów przesyłu ciepła, systemów kanalizacji i wodociągowych, których efektywność funkcjonowania jest zazwyczaj wyższa niż systemów indywidualnych. Skoncentrowana (*compact*) zabudowa o zróżnicowanej strukturze funkcjonalnej (*mixed use development*) z jednej strony zmniejsza zużycie i straty energii w systemach infrastruktury technicznej (poprzez zmniejszenie odległości przesyłu), z drugiej ułatwia zagospodarowanie energii odpadowej.

Z koncepcją ekologii miasta związane jest również „**inteligentne planowanie i zarządzanie rozwojem miast**”, które niejako uzupełnia ją nowoczesnym oprzyrządowaniem umożliwiającym realizację w praktyce wymienionych wyżej postulatów. *Smart city* jest nowym podejściem do zarządzania miastami, nakierowanym na wykorzystanie nowoczesnych metod i podejść organizacyjnych w sterowaniu rozwojem jednostek zurbanizowanych. Współcześnie, szczególnej roli w optymalizacji wykorzystania zasobów miasta (będącego swoistym rodzajem

¹⁶ Por. J. Dembowski, *Zarys ogólnej teorii zasobów naturalnych*, PWN, Warszawa 1989.

organizacji) upatruje się w zastosowaniu narzędzi informatycznych, dostarczających wiedzy o mechanizmach rozwoju miast i wspomagających podejmowanie decyzji w tym zakresie. Zastosowanie narzędzi informatycznych w nowoczesnym zarządzaniu rozwojem miast, w szczególności tych, które pozwalają udostępniać informacje o parametrach, zjawiskach towarzyszących rozwojowi miasta innym interesariuszom tego procesu (np. podmiotom prywatnym, przedsiębiorcom, organizacjom społecznym, pozarządowym) pozwala również na włączenie do tego procesu wymienionych partnerów („aktorów”), a tym samym sprzyja partycypacyjności zarządzania, tj. zidentyfikowaniu i uwzględnieniu potrzeb, problemów i interesów różnych użytkowników miasta. Działania te prowadzą do bardziej **„inteligentnego” wzrostu, rozwoju miasta (*smart growth*)**.

Wykorzystywanie terenów jest obszarem gospodarki miejskiej, w którym metody informatyczne dotyczące gromadzenia i przetwarzania danych o procesach związanych z użytkowaniem gruntów mogą mieć szczególne zastosowanie w optymalizacji planowania zagospodarowania przestrzennego, a także w określaniu instrumentów gospodarki gruntami, takich jak decyzje lokalizacyjne, podatki od nieruchomości i opłaty służące oddziaływaniu na zachowania przestrzenne użytkowników miasta.

3.2.2. Środowisko przyrodnicze w kształtowaniu rozwoju przestrzennego w ujęciu ponadlokalnym (wielkoprzestrzennym)

Problematyka zrównoważonego rozwoju przestrzennego (kształtowania ładu przestrzennego) w skali ponadlokalnej (regionalnej, krajowej), stanowi zagadnienie bardziej złożone, niż gdy odbywa się on na poziomie lokalnym. Problemy ładu w zagospodarowaniu terenów w ujęciu wielkoprzestrzennym odnoszone są zazwyczaj do zagadnień związanych z kształtem sieci osadniczej, rozmieszczeniem obiektów infrastruktury liniowej i sieciami obszarów chronionych.

W naukach regionalnych za „zrównoważone przestrzennie” układy osadnicze uznaje się zwykle takie, które mają charakter policentryczny, to jest gdy koncentracja ludności zachodzi w kilku/kilkunastu dużych ośrodkach miejskich rozłożonych względnie równomiernie na rozległym obszarze (np. w przestrzeni kraju). W **policentrycznym modelu sieci osadniczej** duże ośrodki miejskie odgrywają rolę miast regionalnych, centrów administracyjnych i gospodarczych oraz miejsc lokalizacji form aktywności społecznej i usług szczególnie istotnych dla rozwoju cywilizacyjnego, takich jak np. szkolnictwo wyższe, badania naukowe i rozwój, kultura i sztuka, zaawansowane usługi medyczne. Struktura sieci osadniczej jest zwykle rozpatrywana na kilku poziomach. Układ osadniczy określa się jako policentryczny wtedy, gdy sieć miast dużych (centrów regionów) jest uzupełniona przez miasta średnie i małe (o znaczeniu subregionalnym i lokalnym), w których zazwyczaj rozwijają się funkcje gospodarcze, społeczne, a także administracyjne o charakterze

bardziej podstawowym dla podmiotów ekonomicznych i obsługują one ludność tychże miast oraz terenów wiejskich otaczających ośrodki subregionalne i lokalne.

W ocenie stopnia osiągnięcia ładu przestrzennego w ujęciu regionalnym czy krajowym w znikomym stopniu bierze się pod uwagę aspekty (kryteria) estetyczne (tj. wizualne – percepcja ich możliwa jest w zasadzie wyłącznie na poziomie lokalnym, a nawet sublokalnym), natomiast **kluczowe znaczenie mają kryteria funkcjonalne**. Ponieważ relacje funkcjonalne w systemie osadniczym kształtują się przede wszystkim w efekcie połączeń komunikacyjnych między jednostkami osadniczymi, w ocenie ładu przestrzennego (zrównoważenia rozwoju przestrzennego) uwzględnia się kolejny istotny element zagospodarowania, jakim jest infrastruktura liniowa służąca przewozom osób, towarów bądź przesyłowi nośników energii oraz informacji między jednostkami osadniczymi. W naukach regionalnych zazwyczaj dokonuje się oceny dostępności jednostek osadniczych względem określonych innych ośrodków lub terytoriów. Analizy dostępności (najczęściej koncentrujące się na dostępności komunikacyjnej) są podstawą do wyróżnienia w systemie osadniczym ośrodków centralnych i peryferyjnych, tj. podlegających zazwyczaj marginalizacji w sensie gospodarczym i społecznym, ze względu na słabą dostępność. Równowaga rozwoju społeczno-gospodarczego między ośrodkami osadniczymi położonymi na pewnym, względnie dużym (np. kraj), terytorium uzależniona jest więc od nasycenia przestrzeni infrastrukturą techniczną służącą komunikacji. Można więc stwierdzić, że infrastruktura techniczna poprawiająca dostępność komunikacyjną jednostek osadniczych sprzyja procesom zrównoważenia rozwoju, ponieważ ułatwia prowadzenie działalności gospodarczej (transport surowców, towarów, osób oraz przesył informacji – aspekt ekonomiczny), a także dostępowi ludności do określonych, specyficznych usług (w tym dóbr publicznych) zlokalizowanych w pewnych tylko ośrodkach centralnych/regionalnych sieci osadniczej (aspekt społeczny).

W kontekście paradygmatu *sustensywnego* rozwoju poprawa dostępności do miejsc prowadzenia działalności gospodarczej oraz ośrodków świadczenia usług publicznych nie wyczerpuje jednakże wszystkich aspektów oceny zrównoważenia rozwoju, akcentując jedynie kwestie społeczne i gospodarcze (o których wspomniano w powyższym akapicie). O aspektach środowiskowych – przyrodniczych równowagi w zagospodarowaniu przestrzeni decydują relacje i interakcje, jakie występują między systemem osadniczym, łączącymi je elementami infrastruktury technicznej (zwykle liniowej) i obszarami przestrzeni o szczególnej wartości przyrodniczej, krajobrazowej czy kulturowej. Ład w ujęciu makroprzestrzennym oznacza więc takie ukształtowanie relacji na określonym terytorium, które umożliwia z jednej strony zaspokajanie potrzeb społecznych poprzez zapewnienie dostępności do miejsc świadczenia usług publicznych, a także dzięki stworzeniu warunków do prowadzenia określonych form działalności gospodarczej, z drugiej natomiast umożliwia ciągłość zachodzenia procesów przyrodniczych, związanych z (względnie) niezakłóconym obiegiem materii, energii i informacji w ekosystemach.

W działaniach praktycznych oznacza to, że kształtując zagospodarowanie przestrzeni należy dążyć do tego, aby oprócz elementów infrastruktury komunikacyjnej, która łączy jednostki osadnicze, gwarantując tym samym funkcjonowanie i rozwój społeczności ludzkich, zapewnić także ciągłość istnienia obszarom o wysokich walorach przyrodniczych i krajobrazowych, będących siedliskiem życia innych niż człowiek organizmów. Jest to możliwe o tyle, o ile obszary cenne przyrodniczo łączą się ze sobą korytarzami ekologicznymi, zapewniając przede wszystkim przepływ informacji genetycznej między populacjami organizmów zasiedlającymi odległe terytoria. Urzeczywistnieniem takich działań są różne typy, rodzaje sieci obszarów chronionych, o których w szczególności traktuje odrębny rozdział niniejszej pracy, autorstwa A. Rzeńcy (por. p. 2.3.3).

Proekologiczny model regionu zurbanizowanego – wizja ładu przestrzennego w skali ponadlokalnej

W tym miejscu można spróbować odpowiedzieć na pytanie, jak powinien wyglądać zgodny z koncepcją trwałego i zrównoważonego rozwoju model zagospodarowania przestrzeni obszaru zurbanizowanego?

W odniesieniu do aspektów przestrzennych, koncepcja rozwoju trwałego i zrównoważonego rozwoju implikuje konieczność osiągania tzw. spójności przestrzennej danego obszaru (terytorium), która może być rozpatrywana w dwóch następujących wymiarach:

– antropogenicznym, na który składają się przede wszystkim takie elementy zagospodarowania przestrzennego, jak:

- sieć osadnicza,
- sieci infrastrukturalne (infrastruktura techniczna: korytarze transportowe, sieci energetyczne, sieci telekomunikacyjne, informatyczne i in.);

– przyrodniczym.

Można przyjąć, iż osiągnięcie spójności wymaga większej integracji elementów składowych w ramach wymienionych wyżej systemów antropogenicznych i przyrodniczych składających się na zagospodarowanie przestrzenne danego obszaru, co może realizować się poprzez fakt istnienia połączeń sieciowych między nimi. Koncepcja trwałego i zrównoważonego rozwoju w gospodarowaniu przestrzenią będzie więc oznaczała:

– w odniesieniu do elementów antropogenicznych systemu terytorialnego – potrzebę tworzenia, nawiązywania nowych powiązań sieciowych w ramach układu osadniczego i infrastruktury technicznej,

– w odniesieniu do elementów przyrodniczych systemu terytorialnego – zachowanie istniejących i odtwarzanie utraconych powiązań sieciowych.

Schematyczny graficzny model takiego układu przestrzennego prezentuje rys. 3.2. W modelu tym wyodrębnione zostały obszary węzłowe układu przestrzennego – antropogeniczne (miasta, aglomeracje, metropolie) oraz przyrodnicze (obszary chronionej przyrody). Obie kategorie obszarów węzłowych są

spójne przestrzennie dzięki strukturom liniowym zapewniającym ich łączność – strefom i pasmom urbanizacji oraz korytarzom ekologicznym. Na rysunku znajduje się jeszcze jedna kategoria terenów – tzw. obszary zasilania ekologicznego aglomeracji miejskich, które zostaną omówione nieco szerzej.

Obszary te, okalając jednostki osadnicze regionu zurbanizowanego, poza funkcją zaopatrywania w zasoby fizyczne (takie jak np. energia odnawialna, materia – w tym żywność – funkcja rolnicza) mogłyby w regionie metropolitalnym pełnić również inne funkcje, takie jak np. rekreacja, wypoczynek, turystyka, a także odgrywać rolę stref buforowych względem najcenniejszych przyrodniczo obszarów w regionie (wyżej wymienionych obszarów węzłowych, którymi mogą być parki narodowe, parki krajobrazowe, rezerваты przyrody, jak również obszary sieci Natura 2000). W kontekście problemów sterowania rozwojem przestrzennym obszarów zurbanizowanych, obszary zasilania ekologicznego mogłyby też pełnić funkcje swobodnego „stabilizatora” procesów urbanizacji – przeciwdziałając zjawisku niekontrolowanego rozprzestrzeniania się miast – tworząc dla niego fizyczną barierę.

Rys. 3.2. Proekologiczny model regionu zurbanizowanego

Źródło: opracowanie własne

Trzeba jednakże zwrócić uwagę, że wyodrębnienie obszarów „zasilania ekologicznego” w obszarach zurbanizowanych i ich odpowiednie użytkowanie oraz skuteczna ochrona, wymagać będą zdecydowanego współdziałania poszczególnych jednostek administracyjnych (gmin, powiatów) i innych podmiotów publicznych i prywatnych. Dobłą płaszczyzną takiej współpracy, a zarazem jej instrumentem, mogłyby potencjalnie stać się wzmiankowane plany zagospodarowania przestrzennego obszarów metropolitalnych, zespołów miejskich oraz miejskich obszarów funkcjonalnych; plany te powinny stać się płaszczyzną koordynacji i integracji polityk przestrzennych poszczególnych jednostek terytorialnych (w szczególności gmin). Wyznaczenie obszarów „zasilania ekologicznego” w planach zagospodarowania przestrzennego musi wiązać się z określeniem dopuszczalnych sposobów zagospodarowania terenu, tj. zapewniających trwałość ich użytkowania. Z pewnością procedurami pomocnymi w kształtowaniu takiego proekologicznego modelu regionu miejskiego mogłyby być, wykorzystywane już w systemach planistycznych wielu państw gospodarki rynkowej, techniki strefowania, a także szereg innych instrumentów gospodarki gruntami¹⁷, jak i standardy urbanistyczne.

Pośród innych instrumentów planistycznych, szczególnie pomocnych w koordynacji procesów przestrzennych w strefach podmiejskich, wskazać należy również procedury strefowania¹⁸ i tworzenia lokalnych standardów urbanistycznych¹⁹.

3.3. Rewitalizacja jako narzędzie polityki reurbanizacji

Kreowanie zwartych, zróżnicowanych funkcjonalnie struktur miejskich, sprzyjających zmniejszaniu zużycia energii i materii w mieście dzięki „inteligentnemu” (*smart*) planowaniu i zarządzaniu procesami rozwoju terenów zurbanizowanych,

¹⁷ H.M. Jacobs, *Zarządzanie użytkowaniem ziemi w celu ochrony środowiska w strefach podmiejskich*, [w:] P. Bury, T. Markowski, L.M. Salamon, R.A. Seidel (red.), *Gospodarka samorządów terytorialnych w świetle doświadczeń amerykańskich*, Fundacja Promocji Czystych Technologii TECHKO, Łódź 1995, s. 120–137; Z.K. Zuziak, *Rozwiązywanie konfliktów środowiskowych w gospodarce przestrzennej*, [w:] P. Bury, T. Markowski, L.M. Salamon, R.A. Seidel (red.), *Gospodarka samorządów...*, s. 143–157.

¹⁸ H.M. Jacobs, *Zarządzanie użytkowaniem ziemi...*, s. 120–135.

¹⁹ Por.: Z. Dembowska, *Standardy urbanistyczne jako instrument kształtowania struktury funkcjonalno-przestrzennej gmin*, „Człowiek i Środowisko. Gospodarka Przestrzenna i Komunalna” [Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej, Warszawa] 1998, t. 22, nr 1–2, s. 47–70; R. Dylewski, *Krajowe standardy urbanistyczne – podstawy, propozycje*, „Człowiek i Środowisko. Gospodarka Przestrzenna i Komunalna” [Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej, Warszawa] 1998, t. 22, nr 1–2, s. 25–45; T. Sumień, *Idea zrównoważonego rozwoju w nowym systemie standardów urbanistycznych*, „Człowiek i Środowisko. Gospodarka Przestrzenna i Komunalna” [Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej, Warszawa] 1998, t. 22, nr 1–2, s. 7–24; Z.K. Zuziak, *Strefowanie przez standardy w planach miejscowych zagospodarowania przestrzennego*, „Człowiek i Środowisko. Gospodarka Przestrzenna i Komunalna” [Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej, Warszawa] 1998, t. 22, nr 1–2, s. 85–93.

nie jest jednak często możliwe bez podejmowania kompleksowych – tj. zakrojonych na szeroką skalę „działań naprawczych”, ukierunkowanych na dokonanie zasadniczych zmian w gospodarce miejskiej. Struktury przestrzenne, funkcje i procesy gospodarcze w istniejących miastach odbiegają bowiem często od opisanych wyżej założeń koncepcyjnych i modeli. Przekształcenia strukturalne – funkcjonalno-przestrzenne miast, nie nadążają za szybko zamieniającymi się potrzebami mieszkańców, za nowymi wzorcami konsumpcji i metodami produkcji, co powoduje, że ukształtowane historycznie struktury miejskie ulegają stopniowej degradacji technicznej, społecznej, ekonomicznej, przyrodniczej oraz krajobrazowej, co skutkuje pogarszaniem się warunków bytowych ludności i obniżaniem się atrakcyjności lokalizacyjnej miast, a także ich marginalizacją w procesach rozwoju. Powstrzymanie tych procesów łączy się zazwyczaj z inicjowaniem przez sektor publiczny (władze lokalne) reurbanizacji miasta (o czym mowa powyżej). Podstawowym instrumentem polityki reurbanizacyjnej, czyli **instrumentem odnowy miast – są programy rewitalizacji**.

Rewitalizację miast definiuje się jako:

działania polityki miejskiej, ukierunkowane na ochronę i odnowę wartości kulturowych i ekologicznych przestrzeni miejskiej z promowaniem nowych aktywności wzmacniających bazę ekonomiczną miasta, a przede wszystkim aktywnością społeczności lokalnej zamieszkującej obszar, którego te działania dotyczą bezpośrednio. Polityka rewitalizacji koncentruje się głównie na historycznych dzielnicach śródmiejskich²⁰.

Z kolei Anna Wojnarowska i Stanisław Kozłowski²¹ opisując rewitalizację, przywołują różnorodne jej definicje, wskazując, że jest to:

– proces pobudzania przemian przestrzeni miejskiej w celu odwrócenia zjawisk degradacji i podniesienia konkurencyjności miasta [...] w obszarach śródmiejskich, prowadzących do osiągnięcia pozytywnych zmian strukturalnych w zakresie wzmacniania aktywności i atrakcyjności przestrzeni miejskiej;

– kompleksowy program działań technicznych – remontów zabudowy, modernizacji przestrzeni publicznych oraz rewaloryzacji obiektów dziedzictwa kulturowego na wybranym obszarze, w powiązaniu z rozwojem gospodarczym i działaniami na rzecz rozwiązywania problemów społecznych;

– odnowa i regeneracja zdegradowanych elementów struktury miejskiej w celu przywrócenia utraconych lub nadania nowych funkcji;

– proces odwrócenia ekonomicznego, społecznego i fizycznego rozkładu miast, w sytuacji gdy rozkład ten osiągnął stadium, w którym same siły rynkowe już nie wystarczają (tj. w sytuacji utraty zdolności samoregeneracji).

Celem rewitalizacji jest doprowadzenie do rozwoju obszarów kryzysowych poprzez realizację zarządzanych przez sektor publiczny programów i projektów. Podmiotami odpo-

²⁰ S. Podolak, *XV. Podstawowe pojęcia i definicje...*, s. 297.

²¹ A. Wojnarowska, S. Kozłowski, *Rewitalizacja zdegradowanych obszarów miejskich. Zagadnienia teoretyczne*, Wyd. UŁ, Łódź 2011, s. 14–15.

wiedzialnymi za ten proces i w nim bezpośrednio uczestniczącymi są: gmina, pełnomocnicy do spraw rewitalizacji, właściciele nieruchomości, Towarzystwa Odnowy oraz mieszkańcy obszaru dotkniętego kryzysem [...]. Rewitalizacja dokonuje się przede wszystkim **w kontekście społecznym**. Jej celem jest rozwój społeczny, któremu służyć powinny działania rewitalizacyjne, w tym te mające na celu modernizację zabudowy. Takie rozumienie rewitalizacji wywodzi się zarówno z założeń trwałego i zrównoważonego rozwoju, jak i integruje założenia i praktykę nowych europejskich programów rewitalizacji społecznej²².

Najpełniejsza definicja wskazuje, iż rewitalizacja to

długofalowy i wielopłaszczyznowy proces integrujący działania naprawcze w sferze przestrzennej, społecznej i gospodarczej, adresowany do zdegradowanych terenów miejskich, które utraciły zdolność samoregeneracji, prowadzony w celu ponownego włączenia tych obszarów w funkcjonowanie organizmu miejskiego²³.

Rewitalizacja jako kompleksowe działanie naprawcze stosowane wobec: a) stanu przestrzeni fizycznej, b) kondycji gospodarczej określonego obszaru, c) sytuacji społecznej oraz d) jakości środowiska przyrodniczego, podejmowana jest w różnych strefach przestrzeni miejskiej. Można wyróżnić następujące typy działań rewitalizacyjnych w zależności od rodzaju rewitalizowanych obszarów (klasyfikacja Instytutu Rozwoju Miast)²⁴:

- rewitalizacja zdegradowanych śródmieść i wielofunkcyjnych obszarów zabudowy miejskiej;
- rewitalizacja obszarów przemysłowych, pokolejowych, powojсковych;
- rewitalizacja blokowisk, w tym w szczególności powstałych w technologii „wielkiej płyty”;
- rewitalizacja krajobrazu miast, ze szczególnym uwzględnieniem systemu przestrzeni publicznych, w tym zieleni miejskiej.

Wojnarowska i Kozłowski²⁵ nieco upraszczając powyższy podział wyróżniają trzy główne obszary działań w zakresie odnowy miast:

- rewitalizację zdegradowanych obszarów o funkcji mieszanej: śródmiejskich i staromiejskich;
- rewitalizację wielorodzinnych osiedli mieszkaniowych – tzw. humanizacja blokowisk;
- rewitalizację opuszczonych terenów monofunkcyjnych: przemysłowych, portowych, postoczniowych, pokolejowych, pomilitarnych.

²² *Ibidem*, s. 15.

²³ *Ibidem*, s. 16.

²⁴ *Ibidem*, s. 17.

²⁵ *Ibidem*.

3.4. Wskaźniki ładu przestrzennego (zrównoważonego rozwoju przestrzennego)

Jednym z istotnych uwarunkowań skuteczności planowania zagospodarowania przestrzennego jest zdolność do monitorowania procesów, zjawisk, na które oddziałują podmioty zarządzania. Monitoring procesów zagospodarowania przestrzennego jest więc niezbędny do oceny ładu przestrzennego i wymaga wypracowania kryteriów oceny zrównoważenia rozwoju w aspekcie przestrzennym.

Jak już wspomniano w punktach 3.1.2 i 3.2 zdefiniowanie pojęcia ładu przestrzennego nastrocza obiektywnych trudności, co w praktyce oznacza kłopoty z doбором kryteriów oceny stanu zagospodarowania przestrzennego, tzn. „sparametryzowania” stanów ładu przestrzennego, czyli *de facto* pożądanego stanu zagospodarowania terenu.

Próbując dokonać oceny stanu zagospodarowania przestrzennego, można zaproponować wiele mierników, wskaźników ładu przestrzennego. Problemem jest ustalenie (określenie) w sposób obiektywny – niearbitralny, merytorycznie uzasadniony – wartości tych mierników. Można określić np. stopień urbanizacji, zwartość struktur przestrzennych, gęstość zabudowy stosowną do potrzeb w zakresie ochrony przyrody. Będzie to też w większości przypadków efektywne ekonomicznie (niskie koszty infrastruktury), ale niekoniecznie pożądane społecznie. Określanie wartości referencyjnych wskaźników przestrzennych ma więc dziś charakter decyzji politycznych. Z drugiej strony niektóre oczekiwania społeczne mogą być zgodne z wymogami ochronnymi, ale rozbieżne w stosunku do wymogów podmiotów gospodarczych. Trudno jest odnaleźć kryterium funkcjonalne, które pozwalałoby stwierdzić, jaki udział oraz struktura przestrzenna elementów przyrodniczych i antropogenicznych przestrzeni powinny być zachowane, aby można było analizowany stan określić jako stan ładu przestrzennego.

Innym problemem jest samo zdefiniowanie wskaźników zagospodarowania przestrzennego. Wiele jego cech, tradycyjnie używanych do opisu kategorii ładu przestrzennego, ma charakter wybitnie niemierzalny (niekwantyfikowalny), a zarazem są one szalenie ważne dla ludzkiego odczucia ładu w przestrzeni. Do cech tych należą np. relacje funkcjonalne, estetyka, walory krajobrazowe.

Poszukując sposobów obiektywizacji opisu parametrów zagospodarowania przestrzennego oddających stan ładu, postulować można zmianę konwencji definiowania ładu przestrzennego. Tradycyjne jego ujęcia (definicje), wywodzą się z urbanistyki, która jako że jest **sztuką** projektowania zabudowy, **sztuką komponowania przestrzeni**, wnosi do definicji ładu pierwiastki subiektywne, bo oparte na odczuciach estetycznych.

Definiując ład przestrzenny przez pryzmat ujęć ekonomiczno-społecznych oraz mając na względzie jego wymiar środowiskowy (przyrodniczy), można za-

proponować opisanie go poprzez wskaźniki dostępu do określonych rodzajów, form, obiektów zagospodarowania przestrzennego, a ujmując rzecz bardziej generalnie – poprzez określenie pożądanej dostępności konkretnych, istotnych dóbr publicznych. Można np. postulować, by ład przestrzenny, w różnych strefach przestrzeni (pogrupowanych według pewnej typologii, np. tereny miejskie, podmiejskie, wiejskie), mierzyć dostępem do kluczowych dóbr publicznych, np. terenów zieleni, węzłów komunikacji publicznej, obiektów użyteczności publicznej (szkół, ośrodków opieki zdrowotnej, kultury itd.).

W tabeli 3.1 zestawiono podstawowe wskaźniki, które mogą być pomocne przy ocenie zagospodarowania przestrzennego w różnych skalach przestrzennych.

Tabela 3.1

Generalne typy wskaźników ładu przestrzennego na poziomie lokalnym, regionalnym i krajowym

Typ wskaźnika	Wymiar wielkości wskaźnika	Rekomendowane do zastosowania na poziomie		
		lokalnym	regionalnym	krajowym
1	2	3	4	5
Wskaźnik urbanizacji (gęstość zabudowy)	$\frac{\text{powierzchnia zabudowy}}{\text{powierzchnia terenu}}$	tak		
Wskaźnik urbanizacji (gęstość zaludnienia)	$\frac{\text{liczba osób}}{\text{powierzchnia terenu}}$	tak	tak	tak
Wskaźniki infrastruktury technicznej (dostępność przestrzenna)	$\frac{\text{powierzchnia terenu objętego systemem infrastruktury}}{\text{powierzchnia terenu zabudowanego}}$	tak		
Wskaźniki infrastruktury technicznej (efektywność)	$\frac{\text{liczba obiektów przyłączonych do systemu infrastruktury}}{\text{powierzchnia terenu}}$ lub $\frac{\text{liczba gosp. dom. przyłączonych do systemu infrastr.}}{\text{powierzchnia terenu}}$	tak		
Wskaźniki infrastruktury społecznej (dostępność przestrzenna)	$\frac{\text{liczba obiektów}}{\text{powierzchnia terenu zamieszkanego}}$	tak		
Wskaźniki infrastruktury społecznej (efektywność)	$\frac{\text{liczba obiektów}}{\text{liczba mieszkańców}}$	tak		

Tabela 3.1 (cd.)

1	2	3	4	5
Wskaźnik zieleni komunalnej (urządzonej)	$\frac{\text{powierzchnia terenów zieleni komunalnej (urządzonej)}}{\text{powierzchnia terenu}}$	tak		
Wskaźnik dostępności terenów zielonych	$\frac{\text{powierzchnia terenów zielonych (urządzonych + natural.)}}{\text{liczba mieszkańców}}$	tak		
Wskaźnik terenów chronionych (przyroda i krajobraz)	$\frac{\text{powierzchnia terenów chronionych}}{\text{powierzchnia terenu}}$	tak	tak	tak
Wskaźnik potencjału terenów chronionych (przyroda i krajobraz)	$\frac{\text{powierzchnia terenów poddanych ochronie}}{\text{powierzchnia terenów wymagających ochrony}}$	tak	tak	tak
Wskaźnik obiektów chronionej przyrody i krajobrazu	$\frac{\text{liczba obiektów chronionych}}{\text{powierzchnia terenu}}$	tak		
Wskaźnik potencjału obiektów chronionej przyrody i krajobrazu	$\frac{\text{liczba obiektów chronionych}}{\text{liczba obiektów wymagających ochrony}}$	tak		
Wskaźnik terenów objętych konserwatorską ochroną zabytków	$\frac{\text{powierzchnia terenów chronionych}}{\text{powierzchnia terenu}}$	tak	tak	tak
Wskaźnik potencjału terenów objętych konserwatorską ochroną zabytków	$\frac{\text{powierzchnia terenów chronionych}}{\text{powierzchnia terenów wymagających ochrony}}$	tak	tak	tak
Wskaźnik ochrony zabytków	$\frac{\text{liczba obiektów chronionych}}{\text{powierzchnia terenu}}$	tak		
Wskaźnik potencjału ochrony zabytków	$\frac{\text{liczba obiektów chronionych}}{\text{liczba obiektów wymagających ochrony}}$	tak		
Wskaźnik udziału MPZP	$\frac{\text{powierzchnia terenu objęta MPZP}}{\text{powierzchnia terenu}}$	tak		
Udział terenów wykluczonych z zabudowy w MPZP	$\frac{\text{powierzchnia terenu wykluczona z zabudowy w MPZP}}{\text{powierzchnia terenu objęta MPZP}}$	tak		
Estetyka architektury	niekwantyfikowane; badanie opinii społecznej i/lub oceny eksperckie	tak		
Walory krajobrazowe terenu	generalnie niekwantyfikowane; próby oceny na podstawie udziału linii prostych w krajobrazie	tak		

Źródło: opracowanie własne.

Literatura

- Bury P., Markowski T., Reguński J., *Podstawy ekonomiki miasta*, Fundacja Rozwoju Przedsiębiorczości, Łódź 1993.
- Chmielewski J.M., *Teoria urbanistyki w projektowaniu i planowaniu miast*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej, Warszawa 2004.
- Dembowska Z., *Standardy urbanistyczne jako instrument kształtowania struktury funkcjonalno-przestrzennej gmin*, „Człowiek i Środowisko. Gospodarka Przestrzenna i Komunalna” [Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej, Warszawa] 1998, t. 22, nr 1–2.
- Dembowski J., *Zarys ogólnej teorii zasobów naturalnych*, PWN, Warszawa 1989.
- Domański R., *Gospodarka przestrzenna*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2002.
- Dubel K., *Uwarunkowania przyrodnicze w planowaniu przestrzennym*, Wyd. Ekonomia i Środowisko, Białystok 2000.
- Dylewski R., *Krajowe standardy urbanistyczne – podstawy, propozycje*, „Człowiek i Środowisko. Gospodarka Przestrzenna i Komunalna” [Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej, Warszawa] 1998, t. 22, nr 1–2.
- Europejska perspektywa rozwoju przestrzennego na rzecz trwałego i zrównoważonego rozwoju obszaru Unii Europejskiej*, Zarząd Główny Towarzystwa Urbanistów Polskich, Biuletyn Informacyjny, Numer Specjalny, Warszawa 2000.
- Jacobs H.M., *Zarządzanie użytkowaniem ziemi w celu ochrony środowiska w strefach podmiejskich*, [w:] P. Bury, T. Markowski, L.M. Salamon, R.A. Seidel (red.), *Gospodarka samorządów terytorialnych w świetle doświadczeń amerykańskich*, Fundacja Promocji Czystych Technologii TECHKO, Łódź 1995.
- Jałowski B., Szczepański M.S., *Miasto i przestrzeń w perspektywie socjologicznej*, ser. Wykłady z Socjologii, t. 4, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa 2006.
- Kozłowski S., *Przyszłość ekorozwoju*, Wyd. KUL, Lublin 2005.
- O'Meara M., *W poszukiwaniu nowej wizji miasta*, [w:] L.R. Brown, Ch. Flavin, H.F. French, *Raport o stanie Świata. U progu nowego tysiąclecia*, KiW, Warszawa 2000.
- Pęski W., *Zarządzanie zrównoważonym rozwojem miast*, Wyd. „Arkady”, Warszawa 1999.
- Podolak S., *XV. Podstawowe pojęcia i definicje*, [w:] *Gospodarka przestrzenna gmin. Poradnik*, t. 3, IGPIK O/Kraków, Llewelyn-Davies, London, Fundusz Współpracy: Brytyjski Fundusz „Know-How”, Kraków 1998.
- Problem suburbanizacji*, red. P. Lorens, Biblioteka Urbanisty, vol. 7, Wyd. „Urbanista”, Warszawa 2005.
- Słownik języka polskiego PWN*, red. nauk. M. Szymczak, t. 1, 2, 3, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 1999.
- Słownik rozwoju regionalnego*, red. M. Kozak, A. Pyszkowski, R. Szewczyk, Polska Agencja Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2001.
- Słownik wyrazów obcych*, red. E. Sobol, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2002.
- Sumień T., *Idea zrównoważonego rozwoju w nowym systemie standardów urbanistycznych*, „Człowiek i Środowisko. Gospodarka Przestrzenna i Komunalna” [Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej, Warszawa] 1998, t. 22, nr 1–2.
- Wojnarowska A., Kozłowski S., *Rewitalizacja zdegradowanych obszarów miejskich. Zagadnienia teoretyczne*, Wyd. UŁ, Łódź 2011.
- Zuziak Z.K., *Rozwiązywanie konfliktów środowiskowych w gospodarce przestrzennej*, [w:] P. Bury, T. Markowski, L.M. Salamon, R.A. Seidel (red.), *Gospodarka samorządów terytorialnych w świetle doświadczeń amerykańskich*, Fundacja Promocji Czystych Technologii TECHKO, Łódź 1995.

- Zuziak Z.K., *Strefowanie przez standardy w planach miejscowych zagospodarowania przestrzennego*, „Człowiek i Środowisko. Gospodarka Przestrzenna i Komunalna” [Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej, Warszawa] 1998, t. 22, nr 1–2.
- Żywiolowe rozprzestrzenianie się miast. Narastający problem aglomeracji miejskich. Studia nad zrównoważonym rozwojem*, t. 2, KUL – Katedra Ochrony Środowiska, Komitet „Człowiek i Środowisko” przy Prezydium PAN, red. S. Kozłowski, Białystok–Lublin–Warszawa 2006.

Rozdział 4. Ład gospodarczy

4.1. Ład gospodarczy – ujęcie makroekonomiczne i sektorowe

Opisując ład gospodarczy posługujemy się zazwyczaj pewnymi zestawami celów, których osiągnięcie uważamy za ważne. Zgodnie z *Agendą 21* zajmujemy się obecnie kwestiami zrównoważonej gospodarki zasobami naturalnymi, problemem zrównoważonej produkcji i konsumpcji, a także rolą państwa. O ile cele społeczne od bardzo dawna stanowią istotny element debat gospodarczych, a rozwój gospodarczy ma w powszechnym mniemaniu służyć budowie i umacnianiu społecznego dobrobytu, o tyle rolę środowiska przyrodniczego w osiąganiu tego celu uświadomiono sobie stosunkowo niedawno, bo w drugiej połowie wieku XX. Współcześnie powszechnie akceptuje się potrzebę zwiększenia działań proekologicznych, a to ze względu na rosnące zapotrzebowanie na bogactwa naturalne i realne zagrożenie wyczerpania niektórych z nich w nieodległej przyszłości. Przekonanie, że wzrost nakładów na ochronę środowiska wpływa ujemnie na wielkość PKB, świadczyło o traktowaniu celów ekologicznych i rozwojowych jako przeciwnych. W koncepcji zrównoważonego rozwoju podkreśla się natomiast ich spójność i równorzędność. Co więcej, coraz częściej w działaniach proekologicznych upatruje się szansy na podtrzymanie rozwoju gospodarczego, a nawet na jego dynamizację poprzez ekoinnowacyjność i podniesienie jakości produkcji. Oszczędne gospodarowanie zasobami przyrodniczymi nie tylko służy środowisku, ale prowadzi do obniżenia kosztów, co podnosi efektywność gospodarowania, a także przyczynia się do zapewnienia trwałego dostępu do środowiskowych zasobów czynników produkcji.

4.1.1. Trwałość rozwoju

Bardzo często przy okazji rozważań dotyczących rozwoju zrównoważonego pojawia się kwestia trwałości rozwoju. Akcentuje się przy tym konieczność uwzględniania sprawiedliwości międzygeneracyjnej, co oznacza, że przyszłe pokolenia powinny móc zaspokajać swoje potrzeby w stopniu niemniejszym niż my dzisiaj. Obecnie powszechnie akceptuje się pogląd, że w procesach gospodarowania znajdują zaangażowanie trzy rodzaje kapitału: kapitał przyrodniczy, kapitał ludzki i kapitał antropogeniczny. Aby postulat sprawiedliwości międzygeneracyjnej

mógł zostać spełniony, konieczne jest zachowanie odpowiedniego wolumenu wszystkich rodzajów kapitału. Jedną z najgoręcej dyskutowanych kwestii staje się problem ich wzajemnej substytucyjności, czyli możliwości zastępowania jednego kapitału przez inny jego rodzaj. W tym zakresie wyróżnia się dwa skrajne podejścia: tak zwaną „silną” i „słabą” koncepcję trwałości. W przypadku pierwszej z nich nie wolno pomniejszać żadnego z trzech rodzajów kapitału, w przypadku drugiej godzimy się z tym, że ubytek w zakresie jednego z rodzajów kapitału może zostać zrekomensowany przyrostem innego tak, aby ich suma pozostała niezmienną. Najwięcej emocji budzi rzecz jasna wybór pomiędzy „silną” bądź „słabą” zasadą trwałości w odniesieniu do kapitału przyrodniczego. Najbardziej radykalni ekolodzy opowiadają się za stosowaniem zasady „silnej”. W praktyce oznaczałoby to zakaz uszczuplania któregośkolwiek z zasobów. W przypadku zasobów nieodnawialnych w ogóle nie można byłoby z nich korzystać, w odniesieniu do zasobów odnawialnych dopuszczalne byłoby zaś korzystanie z nich w granicach zapewniających zdolność do odbudowy pierwotnego wolumenu w cyklu rocznym. Natomiast zgodnie ze „słabą” zasadą trwałości, istnieje pełna możliwość substytucji pomiędzy wszystkimi rodzajami kapitału. To podejście jest typowe dla konwencjonalnego rozwoju realizowanego w duchu tradycyjnej ekonomii dobrobytu i opiera się na głębokim przekonaniu, że każdy problem ekologiczny można rozwiązać w sposób „techniczny”. Rozwiązania skrajne rzadko kiedy bywają możliwe do zastosowania w czystej postaci. Podobnie jest i w tym przypadku, co oznacza, że powinniśmy dopuścić możliwość pewnej substytucyjności między poszczególnymi rodzajami kapitału. Pomocne w tym może okazać się podzielenie kapitału przyrodniczego, ze względu na pełnione przez niego funkcje, na podstawowy i pozostały. Ten pierwszy obejmuje elementy środowiska przyrodniczego, które mają fundamentalne znaczenie dla życia na Ziemi i dla których nie znajdziemy zamienników, co oczywiście sprawia, że powinny podlegać bezwzględnej ochronie. Do tej kategorii zalicza się przykładowo klimat, warstwę ozonową, bioróżnorodność. W przypadku pozostałego kapitału przyrodniczego istnieje możliwość pełnej lub częściowej jego substytucji przez kapitał antropogeniczny. Brakuje jednoznacznych naukowych rozstrzygnięć co do przebiegu linii demarkacyjnej pomiędzy kapitałem przyrodniczym podstawowym a pozostałym. Jednak trudno sobie wyobrazić, aby nawet najbardziej zagorzali „technokraci”, nieprzejmujący się wymieraniem kolejnych gatunków, chcieli żyć w kłoszach zapewniających odpowiedni skład powietrza lub ochronę przed szkodliwym promieniowaniem UV.

Coraz więcej uwagi poświęca się rozwojowi poszczególnych sektorów gospodarki właśnie w kontekście zapewnienia trwałego dostępu do rzadkich i zagrożonych wyczerpaniem zasobów oraz możliwości nieprzerwanego czerpania korzyści z ich eksploatacji. Jest to wyjątkowo widoczne w przypadku leśnictwa, rybołówstwa, rolnictwa, energetyki, w stosunku do których opracowane zostały szczegółowe zasady, zalecenia i standardy służące realizacji zrównoważone-

go rozwoju, z położeniem nacisku na zapewnienie trwałego dostępu do zasobów i pożytków z nimi związanych. Przymiotnik „zrównoważony” pojawia się także w odniesieniu do innych sektorów, takich jak turystyka, transport czy budownictwo. W ich przypadku akcentuje się podejście zasobooszczędne, niskoemisyjne, prośrodowiskowe i prospołeczne.

Pierwszy model zrównoważonego gospodarowania zasobami został opracowany dla leśnictwa już w połowie XIX w. przez Martina Faustmanna. Miał on służyć optymalizacji eksploatacji lasów pod kątem maksymalizacji trwałego przychodu poprzez wyręb, gdy średnie tempo wzrostu masy drzewnej jest największe. Obecnie wykorzystywane modele optymalizacyjne uwzględniają szereg innych zmiennych (np. stopę dyskontową, wartość ziemi, wzrost ceny tarcicy w miarę starzenia się lasu, dodatnie efekty zewnętrzne związane ze środowiskotwórczymi i ochronnymi funkcjami lasu)¹. **Zrównoważona gospodarka leśna**, oprócz zapewnienia trwałego dostępu do drewna, obejmuje także ochronę przyrody oraz dostarczanie szeroko rozumianych pożytków dla społeczeństwa i gospodarki. Stosowanie zasad zrównoważonej gospodarki leśnej jest jednak dalece niewystarczające, gdyż rocznie na świecie ubywa ponad 7 mln ha lasów, z czego ponad 3 mln ha przypada na Brazylię. Wiele krajów słabo rozwiniętych czerpie znaczne dochody z eksportu drewna, często pochodzącego z nielegalnego wyrębu. Systematycznie, choć powoli, drzew przybywa jedynie w Europie. Obecnie promocją trwale zrównoważonej gospodarki leśnej na świecie zajmuje się niezależna, pozarządowa organizacja *nonprofit* o nazwie Programme for the Endorsement of Forest Certification Schemes – Program Zatwierdzenia Systemów Certyfikacji Leśnej. Działa ona od roku 1999 w celu oceny i wzajemnego uznawania krajowych systemów certyfikacji potwierdzających, że nabywcy drewna i wyrobów z papieru promują zrównoważoną gospodarkę leśną. W chwili obecnej PEFC Council obejmuje 35 krajowych systemów certyfikacji leśnej, z których 25 przeszło proces oceny z udziałem publicznych konsultacji i niezależnych ekspertów. Te uznane systemy odpowiadają za certyfikacje 200 milionów hektarów lasów, co czyni PEFC największym światowym systemem certyfikacji leśnej. Pozostałe systemy krajowe znajdują się na różnych etapach rozwoju i uznawania przez PEFC. Polska została włączona do systemu w 2009 r.²

Kolejnym sektorem, w stosunku do którego buduje się modele zrównoważonej gospodarki, jest **rybołówstwo**. W celu zapewnienia trwałego dostępu należałoby wykorzystywać jedynie naturalny przyrost zasobu, bez uszczuplania jego trzonu. Jednak w tym przypadku brak ściśle określonego właściciela i mobilność zasobu utrudniają kontrolę jego stanu. Według różnych źródeł od 65 do 85% gatunków ryb jest przełowionych, a niektóre z nich znajdują się na granicy wyginięcia. Naukowcy oceniają, że za 10 lat zaledwie 9% spośród 136 komercyjnie

¹ T. Żylicz, *Ekonomia środowiska i zasobów naturalnych*, PWE, Warszawa 2004, s. 88–92.

² <http://www.pefc-polska.pl>.

odławianych obecnie gatunków będzie w dość dobrej kondycji. O trudnościach w prowadzeniu zrównoważonego rybołówstwa świadczyć może fiasko Wspólnej Polityki Rybackiej Unii Europejskiej. Pierwsze akty prawne w sektorze rybołówstwa zostały przyjęte w roku 1970, ale wspólna polityka w tej dziedzinie została oficjalnie ustanowiona dopiero w 1983 r. Obejmuje ona cztery główne obszary: ochronę zasobów, wprowadzenie zasad rynkowych, kwestie strukturalne, takie jak finansowanie statków, urządzeń portowych i zakładów przetwórstwa rybnego oraz politykę zewnętrzną, w tym umowy w zakresie rybołówstwa z państwami spoza UE. Zdaniem specjalistów flota rybacka państw UE jest dwu-, a nawet trzykrotnie za duża w stosunku do ilości ryb pływających w eksploatowanych akwenach. Jednak ze względu na duże znaczenie rybołówstwa dla wielu społeczności lokalnych wprowadzenie bardziej radykalnych, choć uzasadnionych stanem zasobu, regulacji napotyka ogromny opór ze strony całego sektora obejmującego zarówno połowy, jak i przetwórstwo ryb. Problem potęguje jeszcze przyznawanie kwot połowowych na podstawie historycznych danych połowowych, a nie według szacunków ekspertów, dotyczących aktualnego stanu liczebnego poszczególnych gatunków. Dodatkowym przyczynkiem jest problem wyrzucania za burtę tzw. przyłówów, czyli ryb, które wpadły w sieci przypadkiem i nie mogą być legalnie sprzedane. Według oficjalnych danych przyłowy stanowią 23% połowów ogółem, ale wiadomo, że przy niektórych metodach połowu odsetek ten rośnie nawet do 50%. Przytoczone dane świadczą o tym, jak trudno jest opracować i wdrożyć działania służące prowadzeniu zrównoważonego rybołówstwa nawet w grupie ściśle współpracujących ze sobą państw, od wielu lat mocno zaangażowanych w promowanie zrównoważonego rozwoju, jak to dzieje się w przypadku UE. Podobnie, a nawet jeszcze bardziej dramatycznie, sytuacja wygląda w innych regionach świata, gdzie codzienna dieta mieszkańców opiera się na różnych organizmach morskich. Jak dotąd nie udało się skutecznie ograniczyć rabunkowej eksploatacji zasobów mórz i oceanów ani opierając się na Prawie Morza, ani na innych, bardziej szczegółowych regulacjach. Patrząc na problem z punktu widzenia teorii ekonomii, taki stan rzeczy nie powinien być dla nikogo zaskoczeniem. Brak właściciela i mobilność zasobu nie skłaniają do powstrzymywania się od nadmiernych połowów, gdyż racjonalnie myśląca, maksymalizująca prywatną korzyść jednostka wie, że nieodłowiona przez nią część zasobu może albo trafić do innego użytkownika, albo przenieść się w inne miejsce³. A to oznacza, że najlepiej łowić jak najwięcej od razu. Jest to oczywiście sprzeczne z długookresowym interesem społecznym i zasadami zrównoważonego rozwoju.

Biorąc pod uwagę szybki wzrost liczebności ludzkiej populacji, a tym samym potrzeb żywnościowych, przy stałej podaży ziemi, kluczowym problemem staje się zapewnienie odpowiedniej puli pożywienia teraz i w przyszłości. Temu celowi ma służyć rozwój **zrównoważonego rolnictwa**. Z analizy historycznych, a także

³ Więcej na ten temat patrz: T. Żylicz, *Ekonomia środowiska...*, s. 92–98.

współczesnych danych wynika, że utrzymanie trwałego użytkowania ziemi na potrzeby produkcji rolnej jest możliwe, ale wymaga dostosowania do lokalnie panujących warunków przyrodniczych. Do pozytywnych przykładów zaliczyć można trwające kilka tysięcy lat rolnicze użytkowanie ziemi bez utraty jej walorów produkcyjnych w niektórych rejonach Europy i Azji, do negatywnych zaś doprowadzenie w ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat do katastrofy ekologicznej w rejonie Jeziora Aralskiego na skutek wykorzystania do nawodnień pól wód rzek Amu-darii i Syr-darii, czy syndrom Dust Bowl, odnoszący się do katastrofalnej suszy i erozji wietrznej, jakie dotknęły w latach trzydziestych XX w. olbrzymie obszary pól na zachodzie i środkowym zachodzie Stanów Zjednoczonych, poddane wcześniej wysoce zmechanizowanej i chemizowanej monokulturowej uprawie, głównie pszenicy. Po przekroczeniu progu tolerancji obciążeń w naturalnych ekosystemach zachodzą różnorodne zjawiska kryzysowe. Niestety przykładów skrajnej degradacji terenów rolniczych wciąż przybywa, co powoduje, że potrzeba upowszechnienia zasad zrównoważonego rolnictwa stała się bardzo pilna. W tym zakresie opracowane zostały już szczegółowe zalecenia i programy działania. Zgodnie z definicją przyjętą przez Organizację do spraw Wyżywienia i Rolnictwa (FAO) rozwój zrównoważonego rolnictwa polega na takim wykorzystaniu i konserwacji zasobów naturalnych i takim zorientowaniu technologii oraz instytucji, aby uzyskać zaspokojenie ludzkich potrzeb także dla przyszłych pokoleń⁴. Dla zrównoważonego rolnictwa charakterystyczne jest:

- wykorzystywanie zasobów naturalnych w taki sposób, aby nie utraciły one zdolności do samoodnawiania się;
- równoczesne osiąganie celów ekologicznych i produkcyjnych przez systemy rolnicze;
- wspieranie rozwoju społeczności zamieszkujących obszary wiejskie poprzez dopasowanie produkcji do ich możliwości.

Osiąganie celów rozwoju zrównoważonego rolnictwa powinno odbywać się poprzez:

- wykorzystywanie zasobów ludzkich występujących na terenach wiejskich w wielu dziedzinach życia oraz ich rozwój prowadzący do polepszenia jakości kapitału ludzkiego i kapitału społecznego,
- współpracę pomiędzy mieszkańcami wsi a siłami społecznymi i politycznymi, do których zadań należy stymulowanie rozwoju wsi i rolnictwa,
- tworzenie nowych, a także rozwój już istniejących instytucji działających na rzecz zintegrowanego rozwoju terenów wiejskich,
- utworzenie mechanizmów zarządzania zasobami wiejskimi, niezbędnych do wzrostu zainteresowania lokalnych społeczności pozarolniczymi funkcjami obszarów wiejskich,

⁴ M. Adamowicz, *Zrównoważony i wielofunkcyjny rozwój rolnictwa a agronomia*, SGGW, Warszawa 2005, s. 76.

– opracowanie strategii rozwoju i mechanizmów publicznego wsparcia dla zrównoważonego rolnictwa i obszarów wiejskich.

Kluczowe znaczenie dla rozwoju zrównoważonego rolnictwa ma podejście systemowe. System rolniczy jest to sposób zagospodarowania przestrzeni rolniczej w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej oraz ich przetwarzania, wyceniony kryteriami ekologicznymi i ekonomicznymi⁵. Podczas gdy konwencjonalny system rolniczy zorientowany jest na maksymalizację zysków bez uwzględniania aspektów środowiskowych i społecznych, systemy właściwe dla rolnictwa zrównoważonego biorą pod uwagę, w szerszym lub węższym zakresie, obie te kwestie. W przypadku systemu zintegrowanego dąży się do harmonii przy osiąganiu celów ekonomicznych i ekologicznych poprzez wykorzystanie nowoczesnych technik wytwarzania, usprawnianie zarządzania, jak też wdrażanie postępu w dziedzinie nauk biologicznych. W systemie ekologicznym największy nacisk kładzie się na kwestie ochrony środowiska. Zapewnia trwałą żyzność gleb, zdrowie zwierząt i wysoką jakość biologiczną produktów rolnych bez korzystania z chemicznych środków wsparcia produkcji. Z punktu widzenia rolnictwa zrównoważonego jest to najbardziej pożądaný system produkcji. Wyróżnia się także tzw. alternatywne systemy rolnicze, które przez Komisję Europejską zostały uznane za zgodne z zasadami zrównoważonego rozwoju. Przykładowo są to:

- rolnictwo ochronne – zorientowane na ochronę gleby i jej produktywności;
- rolnictwo jakościowe – polegające na produkcji wyrobów o dodatkowej wartości ze względu na ich pochodzenie;
- rolnictwo precyzyjne – wykorzystujące technologie ściśle dopasowane do konkretnych potrzeb i uwarunkowań (np. dawki nawozów i środków ochronnych są dobierane do aktualnego zapotrzebowania roślin);
- rolnictwo miejskie (*urban farming*) – rolnictwo rozwijane w miastach i na ich obrzeżach, głównie jako rodzaj hobby,
- rolnictwo trwałe – stosowane w projektach zrównoważonych siedlisk ludzkich z zastosowaniem zasad rolnictwa ekologicznego⁶.

Duży nacisk kładziony na rozwój zrównoważonego rolnictwa wynika z kluczowego znaczenia tego sektora dla zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego – zarówno pod względem ilościowym, jak i jakościowym – dla rosnącej ludzkiej populacji. Ma także wspomagać zachowanie bioróżnorodności i trwałości użytkowania systemów rolniczych.

Ogólnie przyjęto, że **zrównoważone budownictwo** (zwane także często ekologicznym) to takie, które wykorzystuje ekologiczne materiały, opiera się na stosowaniu energooszczędnych i przyjaznych otoczeniu rozwiązań oraz technik realizacji, bardziej zespolonych ze środowiskiem i w znacznym stopniu mniej inwazyjnych dla przyrody niż budownictwo konwencjonalne. W celu identyfikacji

⁵ *Ibidem*, s. 78.

⁶ A. Liro, *Ochrona środowiska w rolnictwie*, FPPR, Warszawa 2000.

faktycznego wpływu budownictwa na środowisko prowadzi się badania, które mają pomóc wytypować kierunki działań pozwalające zminimalizować negatywne oddziaływania na przyrodę i społeczeństwo. Amerykańska organizacja United States Green Building Council (USGBC) opublikowała dane, które przedstawiają udział głównie budownictwa Stanów Zjednoczonych w oddziaływaniu na środowisko. Sytuacja w krajach europejskich w wielu przypadkach jest zbliżona do statystyk amerykańskich. Z danych USGBC wynika, że budynki w USA odpowiadają za:

- 62,5% zużycia energii elektrycznej,
- 36% zużycia całkowitej energii,
- 30% emisji gazów cieplarnianych,
- 12% całkowitego wykorzystania wody pitnej w USA,
- 40% zużycia materiałów pierwotnych na całym świecie,
- 25% obszaru wycinanych lasów w USA,
- 40% udziału we wszystkich wysypiskach w USA (odpady budowlane),
- 50% emisji chlorowcopochodnych węglowodorów,
- 136 mln ton odpadów budowlanych powstałych w wyniku budowy nowych oraz rozbiórek już istniejących budowli w USA (to ponad 1 kg przypadający na 1 mieszkańca dziennie)⁷.

Zrównoważone budownictwo powinno być nakierowane na zmniejszanie obciążenia środowiska naturalnego poprzez:

- minimalizację zużycia energii zarówno na etapie budowy, jak i eksploatacji budynków,
- maksymalizację wykorzystania energii odnawialnej,
- wprowadzanie innowacji polegających na maksymalnym wykorzystaniu roślinności jako płaszcza biologicznego,
- stosowanie głównie lokalnie występujących materiałów i surowców,
- poprawę zdrowotności budynków poprzez ekologiczne materiały i systemy klimatyzacyjno-grzewcze⁸.

Rozwój masowego ruchu turystycznego stał się źródłem tak pozytywnych, jak i negatywnych oddziaływań na gospodarki wielu krajów i regionów oraz żyjących tam ludzi. Aby chronić to co najcenniejsze i co najczęściej stanowi o turystycznej atrakcyjności danych miejsc, opracowane zostały zasady **zrównoważonej turystyki**, a także powstały organizacje zajmujące się ich promocją i kontrolą przestrzegania. Jej rozwój ma na celu przeciwdziałanie negatywnym zjawiskom związanym z turystyką masową, która – poprzez niekontrolowany wzrost możliwości przewozowych i bazy turystycznej oraz sezonową koncentrację podróży – stwarza zagrożenie dla lokalnej równowagi zarówno przyrodniczej,

⁷ Polskie Stowarzyszenie Budownictwa Ekologicznego, *Korzyści płynące z budownictwa zrównoważonego*, <http://www.plgbc.org.pl/dlaczego/korzyci.html>.

⁸ J. Mikoś, *Budownictwo ekologiczne*, Wyd. Politechniki Śląskiej, Gliwice 2000.

jak i społeczno-gospodarczej⁹. Na poziomie globalnym pierwszą znaczącą inicjatywą było podpisanie przez Światową Radę Podróży i Turystyki (The World Travel and Tourism Council – WTTC), Światową Organizację Turystyki (The World Tourism Organisation – WTO) i Radę Ziemi (The Earth Council) *Agendy 21* dla podróży i przemysłu turystycznego (*Agenda 21 for the Travel and Tourism Industry*). Światowa Organizacja Turystyki opracowała również *Globalny Kodeks Etyki w turystyce* (*Global Code of Ethics for Tourism*¹⁰), przewodnik dla władz lokalnych w sprawie rozwoju zrównoważonej turystyki (*Guide for Local Authorities on Developing Sustainable Tourism*¹¹) i deklarację w sprawie turystyki oraz zmian klimatu (*Declaration on Tourism and Climate Change*). Komisja na rzecz zrównoważonego rozwoju ONZ przyjęła dokument zatytułowany *Turystyka i zrównoważony rozwój* (1999 r.). Płynące z niego przesłanie zostało następnie potwierdzone w przyjętym podczas Szczytu Ziemi w Johannesburgu (2002 r.) planie implementacji. Zrównoważoną turystykę realizuje się poprzez:

- monitorowanie środowiska, społecznych, kulturowych i ekonomicznych skutków działalności turystycznej,
- podejmowanie działań na rzecz ochrony i zachowania zasobów naturalnych i kulturowych oraz struktur społecznych,
- oferowanie takich opcji turystycznych i korzystanie z takich dostawców, którzy wdrażają programy ochrony i utrzymania dobrego stanu środowiska,
- informowanie i podnoszenie świadomości społecznej w dziedzinie odpowiedzialnego i zrównoważonego zachowania w turystyce,
- stosowanie marketingu turystycznego w celu podniesienia świadomości na temat środowiska, bogactwa i różnorodności społecznej i kulturowej,
- zachęcanie do uczestnictwa i aktywne uczestnictwo w działaniach wspierających lokalną gospodarkę i zwiększających lokalne zatrudnienie.

Wszystkie wymienione kategorie działań mogą być realizowane nie tylko przez podmioty działające w branży turystycznej, ale również przez władze lokalne, szkoły czy organizacje społeczne.

Transport stanowi podstawę funkcjonowania społeczeństw i gospodarki, a obejmuje przemieszczanie zarówno osób, jak i towarów. Globalizacja w dużej mierze opiera się właśnie na transporcie, który stał się szybki, masowy i względnie tani. Jednak niesie on zarazem ze sobą wiele negatywnych konsekwencji, zwykle słabo lub wcale nieodzwierciedlonych w rachunku kosztów. Do negatywnych konsekwencji rozwoju masowego transportu należą: emisja zanieczyszczeń powietrza, gleb i wód, odpady użytkowe (wraki), zanieczyszczenia wód morskich i oceanicznych substancjami ropopochodnymi, hałas, fragmentaryzacja przestrzeni na skutek budowy sieci transportowych (dróg i autostrad, linii kolejowych, rurociągów itp.), kurczenie się naturalnych siedlisk.

⁹ G. Golembki (red.), *Kompedium wiedzy o turystyce*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2009.

¹⁰ <http://ethics.unwto.org/en/content/global-code-ethics-tourism>.

¹¹ *Guide for Local Authorities on Developing Sustainable Tourism WTO 1998*.

Sposobem na rozwiązanie wymienionych problemów ma być **zrównoważony transport**. W sektorze transportu zrównoważony rozwój powinien prowadzić do przemieszczania osób i ładunków bez zawłaszczania materiałów, energii i przestrzeni należnych następnym pokoleniom. W tym celu za zasadne uważa się:

- traktowanie komunikacji zbiorowej jako dominującej formy przemieszczania się na dłuższych dystansach i w codziennych podróżach,
- ograniczanie roli samochodów na rzecz kolei, a w miastach na rzecz autobusów, tramwajów i metra,
- promowanie, wszędzie gdzie jest to możliwe, przemieszczania się rowem albo pieszo¹².

Polityka transportowa powinna być rozwijana w powiązaniu z polityką ekologiczną i klimatyczną oraz w warunkach ścisłej integracji z planowaniem przestrzennym zarówno na poziomie lokalnym, regionalnym, krajowym, jak i ponadkrajowym. Na każdym z tych poziomów transport ma do odegrania istotną rolę i ma służyć zaspokojeniu określonych potrzeb. Wymaga to wykorzystywania różnych środków transportu dostosowanych do skali przewozów i odległości. Przykładowo, istotne znaczenie dla spójności terytorialnej Europy mają tzw. sieci transeuropejskie (TEN – Trans-European Networks). Są to główne linie infrastruktury spinające kontynent europejski. Sieci TEN zajmują szczególnie ważne miejsce w polityce transportowej Unii Europejskiej, ale również i w planowaniu przestrzennym (głównie w standaryzacji rozwiązań w zakresie planowania przestrzennego w integrującej się Europie). Pod pojęciem tym kryje się infrastruktura nie tylko transportowa, ale również telekomunikacyjna i energetyczna o wyjątkowym znaczeniu dla UE – w tym również jej społeczności regionalnych i lokalnych. Sieci transeuropejskie są przedmiotem regulacji *Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską* (TWE) w art. 154–156. Zgodnie z nią, celem ustanowienia tych sieci jest między innymi umożliwienie obywatelom Unii, podmiotom gospodarczym, wspólnotom regionalnym i lokalnym, czerpania korzyści z ustanowienia obszaru bez granic wewnętrznych.

Odrębną kwestię stanowi rozwój zrównoważonego transportu na obszarach zurbanizowanych. Prognozuje się, że do roku 2020 około 80% Europejczyków będzie mieszkać w miastach. W siedmiu krajach wskaźnik ten wyniesie nawet 90%. Towarzyszy temu przestrzenne rozrastanie się miast – w ciągu ostatniej dekady o ponad 5%. Obszary o najbardziej widocznym wpływie ekspansji miejskiej znajdują się w krajach i regionach odznaczających się największą gęstością zaludnienia i intensywną działalnością gospodarczą (Belgia, Holandia, południowe i zachodnie Niemcy, północne Włochy, okolice Paryża) lub/i szybkim wzrostem gospodarczym (Irlandia, Portugalia, wschodnie Niemcy, okolice Madrytu). Znaczne przemiany obserwuje się także w krajach i regionach intensywnie korzystających z funduszy UE. Zapewnienie odpowiedniego transportu na tych

¹² *Alternatywna polityka transportowa*. Raport nr 4. Instytut na rzecz Ekorozwoju, Warszawa, grudzień 1999.

terenach stało się tematem *Planu działań na rzecz mobilności w miastach*, który Komisja Europejska przyjęła w 2009 r.¹³ Uwzględniono w nim sześć obszarów tematycznych:

- wspieranie zintegrowanej polityki transportowej w miastach,
- uwzględnienie dobra obywateli,
- bardziej ekologiczny transport miejski,
- wzmocnienie finansowania,
- dzielenie się doświadczeniem i wiedzą,
- optymalizacja mobilności w miastach¹⁴.

Celem rozwoju zrównoważonego transportu jest uporanie się z problemem rosnącego natężenia ruchu przy jednoczesnej minimalizacji jego konsekwencji, takich jak wypadki drogowe, choroby układu oddechowego, hałas, szkody dla środowiska. Wymaga to zastosowania podejścia zintegrowanego, optymalizującego efektywność systemu i organizacji transportu, jak też bezpieczeństwa przy jednoczesnym zmniejszaniu zużycia energii oraz niekorzystnego wpływu na środowisko przyrodnicze. Obejmuje to zwiększanie konkurencyjności przyjaznych dla środowiska form transportu, tworzenie zintegrowanych łańcuchów transportowych wykorzystywanych przez dwa lub więcej rodzajów transportu (transport kombinowany i intermodalność), a także budowanie uczciwych warunków konkurencji pomiędzy rodzajami transportu poprzez proporcjonalne obciążanie ich w zakresie powodowanych przez nie kosztów.

Przykładowo w białej księdze pt. *Europejska polityka transportowa do 2010 r.: czas na decyzję* (COM (2001) 370), Komisja przede wszystkim przeanalizowała problemy i wyzwania związane z europejską polityką transportową. Zwiększenie transportu na masową skalę, któremu towarzyszą korki drogowe i przeciążenia, zwłaszcza w odniesieniu do transportu drogowego i lotniczego, a także zwiększenie obciążeń związanych ze zdrowiem i środowiskiem uznano za czynniki poważnie zagrażające celom UE w dziedzinie konkurencyjności i ochrony klimatu. Aby przezwyciężyć te tendencje i przyczynić się do utworzenia ekonomicznie efektywnego, ale jednocześnie ekologicznie i społecznie odpowiedzialnego systemu transportu, Komisja przedstawiła pakiet 60 środków nakierowanych na zniesienie zależności pomiędzy wzrostem gospodarczym a rozrastaniem się transportu oraz na walkę z nierównomiernym rozwojem różnych rodzajów transportu.

Energetyka jest sektorem gospodarki o szczególnie istotnym znaczeniu dla osiągnięcia równowagi rozwoju społeczno-gospodarczego.

¹³ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Plan działań na rzecz mobilności w miastach*, COM (2009) 490 z dnia 30 września 2009, wersja ostateczna.

¹⁴ B. Pawłowska, *Nowoczesne systemy transportu miejskiego krokiem w kierunku zrównoważonego rozwoju miast*, [w:] M. Burchard-Dziubińska, A. Rzeńca (red.), *Zrównoważony rozwój na poziomie lokalnym i regionalnym – wyzwania dla miast i obszarów wiejskich*, Wyd. UŁ, Łódź 2010, s. 120–121.

Zużycie energii jest zjawiskiem obserwowalnym we wszystkich przejawach aktywności ludzkiej, poczynając od biologicznych aspektów życia, poprzez społeczne, a na gospodarczych kończąc¹⁵. Stanisław Czaja i Agnieszka Becla¹⁶ stwierdzają, że „energia jest głównym determinantem działalności gospodarczej człowieka i rozwoju ludzkiej cywilizacji.

Współczesne systemy energetyczne stanowią kluczową część infrastruktury społeczeństwa, zwłaszcza w krajach uprzemysłowionych¹⁷, albowiem dostępność energii była, jest i będzie koniecznym warunkiem rozwoju cywilizacji.

Energia jest podstawą rozwoju społeczeństwa. Poziom jej konsumpcji w dużym stopniu świadczy o postępie w rozwoju sił wytwórczych społeczeństwa, a także o postępie technologicznym¹⁸.

Zużycie energii na świecie rośnie szybciej niż przyrost populacji ludzkiej, przy czym dostępność energii (podobnie jak i wielu innych zasobów) jest nierównomierna i można zaobserwować, że wyższy standard życia danego społeczeństwa oznacza zwykle wyższy poziom konsumpcji energii¹⁹.

Wszystkie procesy związane zarówno z wytwarzaniem, przetwarzaniem, magazynowaniem, przesyłem, dystrybucją, jak i użytkowaniem energii, są zarazem ściśle powiązane z oddziaływaniem na środowisko przyrodnicze, przy czym – w zdecydowanej większości przypadków – powodują one jego degradację. Można postawić tezę, że efekty uboczne związane z procesami wytwarzania i użytkowania energii stanowią główne zagrożenia środowiska przyrodniczego w wymiarze lokalnym, regionalnym, jak i globalnym, a zakres tych oddziaływań jest niezwykle szeroki (tj. dotyczy wszystkich komponentów środowiska przyrodniczego: atmosfery, hydrosfery, litosfery, pedosfery, biosfery, a także krajobrazu)²⁰.

Mając na względzie powszechność zjawiska wykorzystywania energii w społeczeństwie i gospodarce, działania na rzecz zrównoważonej (zielonej)

¹⁵ P.E. Hodgson, *Energy and Environment*, Bowerdean Briefings, series editor: P. Collins, Bowerdean Publishing Company Limited, London 1997, s. 7.

¹⁶ A. Becla, S. Czaja, *Ekologiczne podstawy procesów gospodarowania*, Wyd. AE im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2002, s. 71.

¹⁷ J. Salay (ed.), *Energy. From fossil fuels to sustainable energy resources*, Lund University, [w:] The series of booklets „A Sustainable Baltic Region”, session 2, L. Rydén [series editor] The Baltic University Programme, Uppsala University, Uppsala Publishing House, first edition, Uppsala 1997, s. 5.

¹⁸ W. Ciechanowicz, *Energia, środowisko i ekonomia*, wyd. 2, Instytut Badań Systemowych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 1997, s. 11.

¹⁹ Na przykład mieszkańcy Ameryki Północnej, Europy i Japonii konsumują ok. dziesięciokrotnie więcej energii na mieszkańca w jednostce czasu niż osoby zamieszkujące niektóre kraje „Trzeciego Świata” w Afryce i Azji [P.E. Hodgson, *Energy and Environment...*, s. 8].

²⁰ J. Salay (ed.), *Energy. From fossil fuels...*, s. 25–32; I. Wiąckowska, S.K. Wiąckowski, *Globalne zagrożenia środowiska*, Katedra Ekologii i Ochrony Środowiska WSP Kielce, wyd. I, Kielce 1999, s. 17–64; S.K. Wiąckowski, *Przyrodnicze podstawy inżynierii środowiska*, Wyd. Stanisław K. Wiąckowski, wyd. I, Kielce 2000, s. 411–441.

energetyki powinny obejmować cały **system energetyczny, tj. zarówno stronę podażową (produkcja, przesył, dystrybucja), jak i popytową rynku energii (konsumpcja).**

W celu ograniczenia negatywnych efektów zewnętrznych powstających w procesach wytwarzania i użytkowania energii zaleca się podejmowanie troj-
kich działań²¹:

- Zastępowanie konwencjonalnych nośników energii (surowce kopalne: węglowodory i paliwa jądrowe) – niekonwencjonalnymi, najlepiej **odnawialnymi źródłami energetycznymi (OZE).**

- Podejmowanie działań na rzecz **poszanowania energii** (*energy conservation*) poprzez wprowadzanie rozwiązań głównie techniczno-technologicznych zwiększających efektywność procesów konwersji energii w gospodarce (wzrost sprawności urządzeń).

- Podejmowanie działań na rzecz **racjonalizacji użytkowania energii**, polegających głównie na usprawnieniach organizacyjnych i zmianie nawyków konsumpcyjnych skutkujących spadkiem zapotrzebowania na energię, przy zaspokojeniu potrzeb bytowych społeczeństwa.

W ramach działań na rzecz zrównoważonego rozwoju energetyki postuluje się także konieczność przebudowy systemów energetycznych z obecnych – scentralizowanych – wykorzystujących przede wszystkim konwencjonalne źródła dużej mocy (energetyka zawodowa i przemysłowa) – na systemy zdecentralizowane, sieciowe, wykorzystujące liczne rozproszone, lokalne źródła małej mocy, w tym w szczególności OZE.

Prognozuje się przy tym, że ekoinnowacje techniczne w energetyce pozwolą w nieodległej przyszłości na wykształcenie się na rynkach energii nowej kategorii podmiotów gospodarczych – tzw. **prosumentów**, czyli producentów-konsumentów energii z mikro- i małych źródeł odnawialnych. Prosumentami na rynkach energii mogą stać się konsumenci energii, którzy wyposażyli swoje obiekty budowlane (np. mieszkania, domy, obiekty użyteczności publicznej) w instalacje produkujące energię (głównie z OZE) w ilościach pozwalających nie tylko na zaspokojenie własnych potrzeby, ale również na odsprzedaż (sezonową, okresową lub ciągłą) nadwyżek wyprodukowanej energii do lokalnej/regionalnej sieci dystrybucyjnej. Działania te sprzyjają nie tylko trwałości zasobów naturalnych i zmniejszeniu presji na środowisko przyrodnicze, ale również zwiększeniu bezpieczeństwa energetycznego, a zarazem niezależności energetycznej gospodarki i społeczeństwa, dzięki dywersyfikacji źródeł energii.

Instytucjonalnym wsparciem dla rozwoju zrównoważonej energetyki są różnorodne mechanizmy i narzędzia ukierunkowane na zarządzanie procesami

²¹ Por. D. Drzazga, *Interaktywny model proekologicznego zarządzania zintegrowaną gospodarką energetyczną i przestrzenną w rozwoju miast* [Uniwersytet Łódzki, prace doktorskie z zakresu ekonomii i zarządzania], Wyd. UŁ, Łódź 2008.

wytwarzania, zaopatrzenia i użytkowania energii, takie jak **zarządzanie stroną popytową, zintegrowane planowanie energetyczne, finansowanie przez stronę trzecią, stosowanie zasady dostępu tzw. strony trzeciej** i in. Część z tych rozwiązań wprowadzanych jest drogą formalną do praktyki gospodarczej – znajduje odzwierciedlenie w regulacjach prawnych – np. obowiązek opracowywania planów zaopatrzenia w media energetyczne w gminach w Polsce²².

4.1.2. Zrównoważone gospodarowanie zasobami naturalnymi

Ważnym elementem budowania ładu gospodarczego jest wprowadzenie zrównoważonej gospodarki zasobami naturalnymi. Temu zagadnieniu poświęcono część II *Agendy 21*, w której wymieniono szereg szczególnie ważnych aspektów ochrony zasobów i gospodarowania nimi. Znalazły się tam między innymi zagadnienia związane z ochroną atmosfery, gospodarowaniem gruntami, ochroną lasów i bioróżnorodności, walką z pustynnieniem i suszą, ochroną i zagospodarowaniem zasobów słodkowodnych i oceanicznych, a także kwestie gospodarowania substancjami toksycznymi i różnymi odpadami. Zrównoważone gospodarowanie zasobami naturalnymi ma na celu zapewnienie trwałego do nich dostępu, co w praktyce oznacza spowolnienie tempa wykorzystywania zasobów nieodnawialnych, wykorzystywanie zasobów odnawialnych w sposób gwarantujący zachowanie zdolności do ich odtwarzania się oraz zwiększenie użytkowania zasobów pochodzących z recyklingu. W skali globalnej najważniejsze problemy związane z gospodarką zasobami naturalnymi obejmują:

- zapewnienie wszystkim mieszkańcom Ziemi dostępu do czystej wody pitnej,
- ograniczenie strat w bioróżnorodności genetycznej, gatunkowej i siedliskowej, w tym ochronę lasów tropikalnych, raf koralowych i łowisk,
- zapewnienie należytej ochrony gleb jako podstawy produkcji żywności dla wciąż rosnącej ludzkiej populacji,
- zahamowanie wzrostu strumienia zanieczyszczeń odprowadzanych do powietrza atmosferycznego, wód i gleb,
- zwiększenie wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych.

Dlatego współczesne podejście do gospodarki zasobami naturalnymi jest wielokierunkowe, wymaga rozwoju oraz wdrażania zaawansowanych form współpracy międzynarodowej i ściśle łączy się z kwestią gospodarowania odpadami, w stosunku do których wysuwa się postulat zapobiegania ich powstawaniu zamiast usuwania i deponowania w środowisku. Odpady są to materiały i substancje stałe i ciekłe (z wyjątkiem ścieków), powstałe wskutek działalności człowieka. W zapisach *Agendy 21* (rozdziały 19–22) zajęto się bezpiecznym dla środowiska

²² S. Klimczak, *Rola polityki energetycznej lokalnych jednostek samorządu terytorialnego jako narzędzia wspierania wykorzystania energii ze źródeł geotermalnych w Polsce* [Uniwersytet Łódzki, Wydział Zarządzania, Katedra Zarządzania Miastem i Regionem, praca magisterska – maszynopis], Łódź 2010, s. 83–136.

postępowaniem z odpadami i środkami toksycznymi. Wzrost poziomu życia obywateli, rozwój przemysłu, urbanizacja wiązą się nieuchronnie z rosnącą produkcją odpadów. Wraz z rozwojem nauki i technologii człowiek zaczął produkować substancje niewystępujące w naturze, z którymi przyroda nie potrafi sobie poradzić, np. tworzywa sztuczne, freony. W rzeczywistości nie znamy jeszcze wpływu wielu z nich na środowisko i nie zawsze możemy przewidzieć, co będzie się z nimi działo za kilkanaście lub kilkaset lat – czy ulegną rozkładowi, czy też będą się kumulowały w środowisku i jakie będą tego konsekwencje.

Szacuje się, że na jednego człowieka na świecie przypada co najmniej tona odpadów, z czego zaledwie 14% to odpady komunalne, a 86% przemysłowe. Odpady pochodzą głównie z górnictwa, energetyki, hutnictwa oraz przemysłów elektromaszynowego i chemicznego. W Unii Europejskiej w przeliczeniu na jednego obywatela każdego roku wytwarzanych jest około 3,5 tony odpadów stałych. Deponowanie odpadów na składowiskach wiąże się z zajmowaniem na te cele kolejnych, często cennych terenów, a także z uciążliwymi i groźnymi emisjami, które mogą powodować zanieczyszczenie powietrza, wody i gleby. W wielu krajach świata, w tym w krajach Unii Europejskiej, istnieją specjalne przepisy dotyczące sposobów składowania oraz utylizacji, czyli przetwarzania i unieszkodliwiania odpadów. Prawidłowo zorganizowane składowiska odpadów powinny mieć odpowiednie zabezpieczenia chroniące wody gruntowe i powierzchniowe przed zatruciem, ułożony drenaż przechwytyjący odcieki z odpadów i wodę wsiąkającą w wysypisko po opadach atmosferycznych, ujęcia odprowadzające biogaz, a także stałą kontrolę wpływu na środowisko (monitoring). Alternatywnym sposobem unieszkodliwiania odpadów jest ich spalanie. Ze względu na potencjalną ekologiczną szkodliwość tego procesu w UE wymagane jest stosowanie w tym zakresie najlepszych technologii, zapewniających znaczne ograniczenie emisji szkodliwych substancji zanieczyszczających, takich jak dioksyny, a zarazem umożliwiających wykorzystanie energii powstałej w procesie spalania do wytwarzania prądu i energii cieplnej²³.

Gospodarka zasobami naturalnymi, odpowiadająca kryteriom zrównoważonego, rozwoju w szczególności polega na:

- zerwaniu powiązań między wzrostem gospodarczym a wzrostem ilości wykorzystywanych zasobów,
- osiągnięciu znacznego zmniejszenia ilości wytwarzanych odpadów poprzez inicjatywy zapobiegania powstawaniu odpadów, lepszą efektywność wykorzystania zasobów i przestawienie się na bardziej zrównoważone wzorce produkcji i konsumpcji,
- „dowartościowaniu” zasobów, tak aby ceny rynkowe odzwierciedlały ich rzeczywistą rzadkość²⁴.

²³ Cz. Rosik-Dulewska, *Podstawy gospodarki odpadami*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 11 i n.

²⁴ *Krajowy plan gospodarki odpadami 2014*, „Monitor Polski” 2010, nr 101, poz. 1183, s. 5.

Uniezależnienie wzrostu PKB od zużycia zasobów naturalnych ma znaczenie podstawowe, redukcja zużycia zasobów jest zaś palącym wyzwaniem. Ponad 90% surowców i energii zmobilizowanych do produkcji dóbr konsumpcyjnych jest zużywanych na długo przed stadium gotowego produktu. Chodzi np. o odpady w przemyśle wydobywczym, straty ciepła w elektrowniach, jałowienie gleby w zmechanizowanym rolnictwie, odpady z przetwarzania drewna i metali, ziarno w hodowli zwierząt, wodę używaną przy wykańczaniu metali czy paliwa w transporcie. Im mniejsze zużycie zasobów, tym bardziej wydajna ekologicznie jest gospodarka²⁵. Dlatego tak duże nadzieje wiąże się z rozwojem nowych technologii, zastosowaniem innowacyjnych produktów, które pozwolą radykalnie zmniejszyć zużycie energii i surowców, ale i znajdą pozytywne odzwierciedlenie we wzroście PKB.

Warto jednak zwrócić jeszcze uwagę na tzw. efekty odbicia – finansowe, materialne, ilościowe, a także psychologiczne – które uniemożliwią utrzymanie produkcji i konsumpcji w ramach ograniczeń ekologicznych. Łatwo zniweczyć korzyści z osiągniętej oszczędności bądź wzrostu wydajności. Przykładowo, oszczędności uzyskane dzięki bardziej wydajnemu systemowi ogrzewania marnują się wskutek zwiększenia przestrzeni mieszkalnej, korzyści z wydajniejszych silników znikają, gdy zwiększa się wagę i szybkość pojazdu, korzystny dla środowiska efekt stosowania wydajniejszych linii produkcyjnych jest zaprzepaszczone w rezultacie rozszerzenia i zwiększenia produkcji. Obecnie, zgodnie z opublikowanym przez niemiecką rządową komisję badawczą w grudniu 2011 r. raportem „dostępnych jest bardzo mało analiz wpływu zwiększenia efektywności na zużycie zasobów na poziomie całej gospodarki”. Autorzy wyrażają opinię, że

jeśli chodzi o strategię uniezależnienia PKB od zużycia zasobów, najbardziej daje się zauważyć, że jakkolwiek zużycie niektórych surowców zwiększyło się mniej gwałtownie niż PKB (uniezależnienie względne), liczba przypadków, w których nastąpiła bezwzględna redukcja zużycia zasobów (uniezależnienie absolutne) jest bliska zera²⁶.

Zjawisko to dotyczy szczególnie sytuacji, które określa się jako korzystne dla wszystkich graczy, sytuacji które obiecują korzyści ekologiczne równocześnie z zyskami gospodarczymi. Mają one niejako „wbudowany” efekt odbicia z powodu wyższych profitów finansowych.

Płynie stąd wniosek, że wydajniejsze użytkowanie zasobów powinno iść w parze ze skromniejszymi celami. Bez takiego powiązania sam wzrost efektywności

²⁵ B. Unmüßig, W. Sachs, T. Fatheuer, *Critique of the Green Economy Toward Social and Environmental Equity*, vol. 22, Heinrich Böll Foundation, Berlin 2012.

²⁶ R. Madlener, B. Alcott, *Herausforderungen für eine technisch-ökonomische Entkoppelung von Naturverbrauch und Wirtschaftswachstum unter besonderer Berücksichtigung der Systematisierung von Rebound-Effekten und Problemverschiebungen*. Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität” des Deutschen Bundestages, Berlin, 12 Dezember 2011. Kommissionssmaterialie M-17 (26) 13.

nie wystarczy, aby dokonała się pozytywna zmiana w ogólnym wolumenie wykorzystywanych zasobów naturalnych, a tym samym w presji na środowisko. Problem pojawia się wtedy na poziomie rachunków narodowych, którymi tradycyjnie posługujemy się do oceny kondycji gospodarki. Większe wydobywanie kopalin czy zużycie zasobów naturalnych są czynnikami wzrostu PKB.

Problem odpadów należy rozwiązywać rozważając cały cykl życia produktu, czyli „od kołyski po grób”, poszukiwać metod pozwalających na wytwarzanie produktów przy użyciu mniejszej ilości surowców naturalnych oraz z wykorzystaniem zasobów odnawialnych, a także takich, które można poddać recyklingowi. Takie działanie oznacza mniejszą ilość odpadów na końcu cyklu życia produktu, a to przekłada się na bardziej oszczędne i trwałe gospodarowanie zasobami naturalnymi. Gospodarka odpadami zorganizowana zgodnie z koncepcją zrównoważonego rozwoju oznacza przyjęcie hierarchii postępowania znanej jako „3R”:

- znaczne zmniejszanie ilości wytwarzanych odpadów przeznaczonych do unieszkodliwiania – „Reduce”,
- zwiększanie ilości odpadów przeznaczonych do powtórnego użycia – „Reuse”,
- poddawanie odpadów procesom odzysku i recyklingu – „Recycle.”

Od samego początku prac nad koncepcją zrównoważonego rozwoju było wiadomo, że jej wdrażanie wymaga silnego zaangażowania ludzi na całym świecie. Oczekiwania kierowane pod adresem krajów najbardziej rozwiniętych różnią się od tych stawianych państwom rozwijającym się, jednak i tu i tam konieczna jest zmiana podejścia przy wyborze metod produkcji i wzorców konsumpcji. W odpowiedzi na potrzebę rozwoju nowych wzorców zachowań opracowane zostały wskazówki, a nawet sformalizowane standardy działania, adresowane do trzech grup podmiotów – przedsiębiorstw, konsumentów i władz.

4.2. Ład gospodarczy – ujęcie mikroekonomiczne

4.2.1. Zrównoważona produkcja

Rozwój zrównoważonej produkcji jest odpowiedzią na rosnące zapotrzebowanie na włączenie kwestii przyrodniczych i społecznych do procesu decyzyjnego przedsiębiorców. W rozdziale 30 *Agendy 21* napisano: „Najwyższy priorytet musi uzyskać gospodarowanie środowiskiem, ponieważ stanowi klucz do podjęcia działań zapewniających przeżycie”²⁷.

Obserwowane od kilku dziesięcioleci trendy rozwoju produkcji zarówno w rolnictwie i przemyśle, jak i usługach budziły i budzą nadal poważne obawy co

²⁷ *Globalny Program Działań Agenda 21*, [w:] *Dokumenty końcowe Konferencji Narodów Zjednoczonych „Środowisko i Rozwój”*, Warszawa 1993, s. 49.

do skutków kontynuacji działań zgodnie z dominującymi obecnie wzorcami. Już w połowie lat osiemdziesiątych przekroczona została granica zdolności ziemskich ekosystemów do odtwarzania zużywanych zasobów odnawialnych i prognozuje się, że jeśli w 2050 r. ludzka populacja wzrośnie do 9 mld, to potrzebna będzie Ziemia bis. Szczególnie negatywny wpływ przypisuje się ekspansji wielkich korporacji, których siła ekonomiczna przewyższa często potencjał gospodarczy poszczególnych państw. Trudno sobie obecnie wyobrazić sukces we wdrażaniu zrównoważonego rozwoju bez aktywnego zaangażowania kręgów biznesu. Jest to potrzebne zwłaszcza w odniesieniu do korporacji transnarodowych, w przypadku których wykorzystywanie różnic w restrykcyjności prawa pracy i ochrony środowiska pomiędzy krajami wysoko rozwiniętymi i słabo rozwiniętymi jest wyjątkowo częste. Lokując produkcję w krajach słabo rozwiniętych korporacje korzystają z niedorozwoju tamtejszych instytucji i unikają szeregu kosztów, które musiałyby ponieść w krajach bogatej Północy. Niekiedy uciekają się też do działań określanych jako *greenwashing* albo *whitewashing*, co polega na wykorzystywaniu jednostkowych akcji prospołecznych lub prośrodowiskowych w celu kształtowania własnego wizerunku, podczas gdy codzienna praktyka nie potwierdza takiego zaangażowania. Przykładowo, obecnie wiele korporacji deklaruje swoje zaangażowanie w działania na rzecz ochrony klimatu, a jednocześnie pomijane są inne, równie istotne problemy, takie jak zagrożenie bioróżnorodności mórz i oceanów na skutek przełowienia najbardziej żyznych akwenów, niszczenie lasów tropikalnych czy rabunkowa gospodarka zasobami wody pitnej. Wątpliwości co do rzeczywistych pobudek działania związane są z trzema obszarami problemowymi: przestrzeganiem praw człowieka, ochroną własności intelektualnej i szeroko rozumianymi kwestiami wykorzystywania środowiska przyrodniczego.

4.2.2. Prawa człowieka

Pomimo znaczącego dorobku intelektualnego, a także legislacyjnego, w dziedzinie ochrony praw człowieka nadal mamy na świecie do czynienia z różnymi przejawami dyskryminacji, przymusu i ograniczania lub pozbawiania wolności w sferze gospodarczej. Wiadomo, że wciąż występuje niewolnictwo, a nierówne traktowanie kobiet i mężczyzn, zmuszanie dzieci do pracy, lekceważący stosunek do kwestii bezpieczeństwa i ochrony zdrowia w miejscu pracy są w wielu regionach świata powszechne. Pieniądze, których dysponentami są wielkie korporacje, wykorzystuje się przede wszystkim w interesie ich posiadaczy, ignorując rzeczywiste potrzeby rozwojowe lokalnych społeczności. Wśród tych globalnych graczy są też monopsony generujące popyt na produkty rolne wytwarzane przez drobnych producentów w Ameryce Łacińskiej bądź Afryce, skazanych na akceptację narzuconych cen skupu. Bez zastanowienia niszczone są nie tylko przyrodniczo cenne miejsca, ale zmieniane są także lokalna kultura i ład instytucjonalny, dla których zetknięcie z zachodnią cywilizacją ma najczęściej destrukcyjny charakter.

Oprócz bezpośredniego wpływu wielkich korporacji obserwuje się również cały szereg oddziaływań pośrednich, poprzez sieci kooperantów – dostawców, hurtowników i innych partnerów biznesowych, którzy także często łamią prawa człowieka. Poważnym problemem pozostaje przy tym korupcja, wykorzystywana często jako sposób na uzyskanie przychylności władz, zwłaszcza w krajach słabo rozwiniętych. Aby uniknąć tego typu zagrożeń, w Stanach Zjednoczonych została przyjęta w 1977 r. specjalna ustawa o zagranicznych praktykach korupcyjnych (*Foreign Corrupt Practices Act*), która zdelegalizowała przekupywanie przez Amerykanów obcych rządów. Wywołało to dwojakiego typu konsekwencje – pogorszenie pozycji konkurencyjnej spółek amerykańskich w stosunku do spółek mających siedziby w innych krajach, a zarazem wzmocnienie nacisków na wprowadzenie podobnych regulacji właśnie w owych krajach. Jak pisze J. Stiglitz, w latach dziewięćdziesiątych XX w., w licznych krajach, takich jak między innymi Austria, Belgia, Francja, Holandia, Japonia, Luksemburg czy Szwajcaria „łapówki były nie tylko legalne, ale można je było odliczać od dochodów dla celów podatkowych; w efekcie znaczną część łapówki płacił rząd”²⁸. Problem ten próbowano rozwiązać na forum OECD poprzez przyjęcie specjalnej konwencji antykorupcyjnej z 21 listopada 1997 r., zobowiązującej państwa sygnatariuszy do penalizacji przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych²⁹. Pozostaje jednak kwestia globalnych graczy pochodzących z krajów nienależących do OECD (np. z Chin, Rosji, Malezji), którzy nie są skrupowani postanowieniami konwencji.

4.2.3. Ochrona własności intelektualnej

Podpisane w 1994 r. porozumienie w sprawie związanych z handlem aspektów praw własności intelektualnej (*The Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights* – TRIPS) budzi poważne wątpliwości z punktu widzenia zgodności z ideą zrównoważonego rozwoju. Włączenie tej kwestii do współpracy w ramach Światowej Organizacji Handlu (WTO) podczas spotkania Rundy Doha w 2001 r. oznacza zwycięstwo lobby wielkiego biznesu. Największym beneficjentem przyjętych rozwiązań są bowiem światowe koncerny, zwłaszcza chemiczne, farmaceutyczne i biotechnologiczne oraz z branży IT. Protesty przeciwko takiemu rozwiązaniu ze strony krajów słabo rozwiniętych zostały zignorowane, choć wiadomo, że ze względu na brak funduszy nie mają one szans na skuteczną ochronę praw własności intelektualnej bądź zakup artykułów objętych taką ochroną.

²⁸ J.E. Stiglitz, *Wizja sprawiedliwej globalizacji – propozycje usprawnień*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 156.

²⁹ Konwencja OECD o zwalczaniu przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych, http://www.oecd.org/document/20/0,3343,en_2649_34859_2017813_1_1_1_1,00.html.

Warto uświadomić sobie, na czym polegają zagrożenia. Po pierwsze, chodzi o dostęp do tanich leków generycznych, pozwalających leczyć choroby będące poważnym zagrożeniem w wielu krajach słabo rozwiniętych. Debata na temat braku dostępu do takich leków, zwalczających HIV/AIDS, w krajach słabo rozwiniętych, ujawniła hipokryzję światowych graczy. Koncerny farmaceutyczne broniły swoich praw patentowych konsekwentnie i stanowczo przy milczącej zgodzie polityków. Natomiast gdy na terenie Stanów Zjednoczonych wybuchła panika w związku z wykryciem zachorowań na węglika, rząd Stanów Zjednoczonych (wspierany przez rząd Kanady) wymógł na koncernie Bayer sprzedaż praw do produkcji leku na tę chorobę po wyjątkowo niskiej cenie. Porównując społeczne koszty zachorowań w obu przypadkach – 13 zachorowań na węglika w Stanach Zjednoczonych, w tym 3 zgony, 0 zachorowań w Kanadzie oraz miliony zachorowań i zgonów na HIV/AIDS w krajach biednych – nietrudno wywnioskować, komu mają służyć prawa ochrony własności intelektualnej. Po drugie, znane są przypadki mniej lub bardziej udanych prób patentowania tradycyjnej wiedzy, np. medycznej, związanej z wykorzystaniem lokalnie występujących roślin. Koncerny farmaceutyczne bez pytania miejscowych użytkowników tej wiedzy o zgodę i bez jakiegokolwiek zapłaty wprowadzały na własne potrzeby ochronę patentową. Tłumaczy to również opór Stanów Zjednoczonych przed podpisaniem *Konwencji o ochronie bioróżnorodności* (1992 r.), gdyż wówczas ich specjaliści od ochrony praw własności intelektualnej straciliby część „pola” do zarobkowania. J. Stiglitz wymienia kuriozalne wręcz przypadki biopiractwa, np. próbę opatentowania przez amerykańską spółkę RiceTec Inc. ryżu Basmati. Było to ewidentne dążenie do objęcia ochroną patentową jednocześnie gatunku i tradycyjnej wiedzy, zakończone niepowodzeniem na skutek udanej interwencji Indii³⁰. Próbowano także patentować niektóre wykorzystywane w tradycyjnej wschodniej medycynie pozycje jogi. Po trzecie, spór dotyczy produkcji i ochrony patentowej organizmów modyfikowanych genetycznie³¹. Przedmiotem sporu jest tu rozróżnianie „wynalazku” i „odkrycia” oraz dopuszczalność patentowania „form życia”. Liczba wniosków o ochronę patentów genetycznych wzrosła w Stanach Zjednoczonych z 4000 w roku 1991 do 500 000 w 1996 r. Zgodnie z danymi publikowanymi przez Bank Światowy, w 1987 r. sześć największych korporacji transnarodowych z branży rolnej opatentowało 10% zakresu biotechnologii, podczas gdy uniwersytety i inne instytucje publiczne 50%. W 1999 r. pod ochroną patentową „wielkiej szóstki” było już 70% rozwiązań z biotechnologii, a na uniwersytety i inne instytucje publiczne przypadało zaledwie 10% z nich³².

³⁰ J.E. Stiglitz, *Wizja sprawiedliwej globalizacji...*, s. 144.

³¹ S.B. Banerjee, *Corporate Governance and Climate Change: Making the Connection*, Douglas G. Cogan Ceres, March 2006, <http://www.pewclimate.org/docUploads/Ceres%20--%20Corporate%20Climate%20Change%20Ranking%202006.pdf>, s. 106–110.

³² World Development Report 2001, cyt. za: S.B. Banerjee, *Corporate Governance...*, s. 117.

4.2.4. Wykorzystywanie środowiska przyrodniczego

Wiele światowych koncernów czerpie korzyści z eksploatacji bogactw naturalnych w krajach słabo rozwiniętych w sposób zaburzający zachowanie trwałego dostępu do zasobów i walorów środowiskowych podtrzymujących życie lokalnych społeczności. Niewłaściwa eksploatacja zasobów naturalnych prowadzić może do niestabilności gospodarczej i politycznej, przemocy i grabieży, korupcji, polaryzacji społecznej oraz degradacji środowiska przyrodniczego. Żaden region świata nie jest niestety wolny od niekorzystnych oddziaływań wielkiego biznesu na środowisko. Jednak szczególnie zagrożone są kraje słabo rozwinięte, w których brakuje wiedzy i rozwiązań instytucjonalnych, chroniących ich społeczeństwa tudzież gospodarki przed wyrachowaną penetracją ze strony wielkich transnarodowych korporacji. Jak zauważa Joseph Stiglitz, „eksploatacja krajów rozwijających się przez spółki górnicze i naftowe jest często doskonale zgodna z prawem”. Dzieje się tak dlatego, że większość krajów słabo rozwiniętych nie jest przygotowana do globalnej gry nie tylko ze względu na podatność na przepukstwa, ale – może przede wszystkim – z powodu słabości ich instytucji i braku przygotowania do prowadzenia „wyrafinowanych negocjacji”³³.

Analizując możliwości realizacji zrównoważonego rozwoju na poziomie przedsiębiorstwa powinniśmy pamiętać o konieczności postrzegania produkcji łącznie z kwestiami społecznymi, przyrodniczymi, a także przestrzennymi i instytucjonalnymi. Utożsamianie zrównoważonej produkcji z ekologizacją wytwarzania jest ujęciem zbyt wąskim i metodologicznie niepoprawnym. **Zrównoważona produkcja** polega na działaniu zmierzającym do wytworzenia dobra lub usługi tak, aby proces ten nie wpływał niekorzystnie zarówno na społeczeństwo, jak i na środowisko przyrodnicze, z uwzględnieniem kryteriów sprawiedliwości wewnętrznej i międzygeneracyjnej. Inaczej mówiąc, jest to proces wytwarzania dóbr i usług, który służy oszczędnemu wykorzystywaniu energii i zasobów naturalnych, charakteryzuje się niską emisją zanieczyszczeń, jest realny z gospodarczego punktu widzenia, bezpieczny pod względem zdrowotnym dla pracowników, konsumentów i społeczeństwa, a także satysfakcjonujący dla ludzi pracy ze względu na swą prospołeczną i kreatywną orientację³⁴.

Według Lowell Center for Sustainable Production (University of Massachusetts Lowell) mówiąc o zrównoważonej produkcji należy wziąć pod uwagę sześć następujących elementów: 1) zużycie energii i materiałów, 2) środowisko przyrodnicze, 3) sprawiedliwość społeczną i społeczny rozwój, 4) ekonomiczną wydajność, 5) pracowników i 6) produkt. Przedsiębiorstwo, które dąży do działania w sposób bardziej zrównoważony, musi uwzględnić **wszystkie** te elemen-

³³ J.E. Stiglitz, *Wizja sprawiedliwej globalizacji...*, s. 157.

³⁴ „Journal of Cleaner Production”, December 2001, vol. 9, Issue 6, s. 519–549.

ty, co oznacza, że niedopuszczalne jest transferowanie ryzyka pomiędzy tymi kategoriami³⁵.

Ponieważ debatom nad zrównoważonym rozwojem stawiano zarzut braku precyzji w określaniu celów i wskaźników opisujących zakres ich realizacji, konieczne stało się opracowanie konkretnych wytycznych, które można by zastosować w praktyce. W celu popularyzacji dobrych praktyk w zakresie zrównoważonej produkcji podjęto szereg inicjatyw mających na celu stworzenie zestawów wskazówek dla przedsiębiorców. Deklaracje, kodeksy i wytyczne są najbardziej widocznym efektem działań podejmowanych przez różne środowiska zawodowe i biznesowe w odpowiedzi na rosnące zagrożenia dla zdrowia, bezpieczeństwa i środowiska przyrodniczego. Często jednorazowo podejmowane akcje przerodziły się w trwałą działalność, z powodzeniem kontynuowaną dzięki możliwości globalnej współpracy poprzez łączność z wykorzystaniem Internetu. Przykłady tego typu inicjatyw zawiera tabela 4.1.

Tabela 4.1

Przykłady inicjatyw w zakresie popularyzacji zrównoważonej produkcji

Rok	Inicjatywa
1976	Opracowanie przez OECD wytycznych dla przedsiębiorstw wielonarodowych
1977	Opublikowanie <i>Zasad Sullivana</i> dotyczących działalności korporacji wielonarodowych w RPA
1988	Opracowanie przez Petera Pruzana <i>Ethical Accounting Statement</i>
1989	<i>The Ceres Principles</i> (pierwotnie <i>The Valdez Principles</i>)
1992	Przyjęcie przez Radę Biznesu na rzecz Zrównoważonego Rozwoju <i>Karty Biznesu na rzecz Zrównoważonego Rozwoju</i> Opracowanie przez Interfaith Center on Corporate Responsibility <i>Principles for Global Corporation Responsibility</i>
1995	Opracowanie przez Foundation for Ethics and Meaning <i>Social Responsibility Initiative</i> Opracowanie przez amerykańskie korporacje działające w Meksyku <i>The Maquiladora Standards of Conduct</i> Opracowanie przez Stakeholder Alliance <i>Sunshine Standards for Corporate Reporting to Stakeholders</i> Zapoczątkowanie przez CERES <i>Global Reporting Initiative</i>
1996	Opracowanie przez South African Council of Churches <i>Code of Conduct</i> Opracowanie <i>Globalnych Zasad Sullivana</i>
1999–2000	<i>Global Compact</i> – inicjatywa sekretarza NZ Kofi Annana
2002	BSD Global general guide for the private sector

Źródło: opracowanie własne.

³⁵ Lowell Centre for Sustainable Production, Sustainable Production: A working definition. Informal Meeting of the Committee Members, 1998, „Journal of Cleaner Production”, December 2001, vol. 9, Issue 6, s. 519–549.

Ważnym elementem działań na rzecz zrównoważonej produkcji na forum ONZ było opracowanie zasad *Global Compact*. Zostały one zaanonsowane w 1999 r. przez sekretarza generalnego ONZ Kofi Annana i przyjęte przez tę organizację w 2000 r. Obejmują kwestie związane z prawami człowieka, standardami pracy, środowiskiem przyrodniczym i przeciwdziałaniem korupcji. Ich wykaz zawiera tabela 4.2.

Tabela 4.2

Zasady *Global Compact*

Kategoria	Zasady
Prawa Człowieka	Zasada 1. Popieranie i przestrzeganie praw człowieka przyjętych przez społeczność międzynarodową. Zasada 2. Eliminacja wszelkich przypadków łamania praw człowieka przez firmę.
Standardy pracy	Zasada 3. Poszanowanie wolności zrzeszania się. Zasada 4. Eliminacja wszelkich form pracy przymusowej. Zasada 5. Zniesienie pracy dzieci. Zasada 6. Efektywne przeciwdziałanie dyskryminacji w sferze zatrudnienia.
Środowisko naturalne	Zasada 7. Prewencyjne podejście do środowiska naturalnego. Zasada 8. Podejmowanie inicjatyw mających na celu promowanie postaw odpowiedzialności ekologicznej. Zasada 9. Stosowanie i rozpowszechnianie przyjaznych środowisku technologii.
Przeciwdziałanie korupcji	Zasada 10. Przeciwdziałanie korupcji we wszystkich formach, w tym wymuszeniom i łapówkarstwu.

Źródło: <http://www.globalcompact.org.pl/>.

Obecnie tę inicjatywę popiera już ponad 8700 członków z 130 krajów³⁶. Zasady zawarte w *Global Compact* wynikają z kilku fundamentalnych dokumentów: *Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka*, *Deklaracji Międzynarodowej Organizacji Pracy o Fundamentalnych Zasadach i Prawach w Pracy*, *Deklaracji z Rio o Środowisku Naturalnym i Rozwoju* czy *Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji*. Przestrzeganie przepisów opartych na tych dokumentach można uznać za obligatoryjne działanie służące zrównoważonemu rozwojowi. W krajach wysoko rozwiniętych przestrzeganie przepisów w tym zakresie jest powszechnie obowiązującym standardem. Jednocześnie obserwuje się tworzenie nowych regulacji, które dzięki odpowiedniej konstrukcji, wdrożeniu i egzekwowaniu również mogą służyć zrównoważonej produkcji. Te obligatoryjne działania są obecnie uzupełniane przez inicjatywy dobrowolne oraz zachowania stymulo-

³⁶ <http://www.globalcompact.org.pl/>.

wane przez nabywców. Są one zatem albo podyktowane stosowaniem koncepcji społecznej odpowiedzialności biznesu, co oznacza robienie dla interesariuszy i środowiska przyrodniczego czegoś więcej niż wynika z obowiązującego prawa, albo też są odpowiedzią przedsiębiorstwa na istnienie popytu na produkty wytwarzane w określony sposób.

Pomocne w organizacji biznesu w sposób zgodny z koncepcją zrównoważonego rozwoju może być postępowanie według rekomendacji Centrum Lowella na rzecz Zrównoważonej Produkcji:

1. Produkty i opakowania są projektowane w taki sposób, aby były bezpieczne i przyjazne dla środowiska przyrodniczego w całym cyklu swojego życia; usługi są projektowane tak, aby były bezpieczne i przyjazne dla środowiska przyrodniczego;

2. Odpady i produkty uboczne są stopniowo redukowane, eliminowane lub poddawane recyklingowi;

3. Energia i materiały są użytkowane w sposób oszczędny, a formy ich użytkowania są najbardziej odpowiednie;

4. Substancje chemiczne, czynniki fizyczne, technologie, praktyki produkcyjne, które są niebezpieczne dla ludzkiego zdrowia bądź środowiska przyrodniczego są ciągle ograniczane lub eliminowane;

5. Miejsca pracy są projektowane w sposób ograniczający lub wykluczający powstawanie zagrożeń fizycznych, chemicznych, biologicznych czy ergonomicznych;

6. Zarządzanie jest procesem demokratycznym i otwartym na partycypację, poddawany ciągłej ocenie i poprawie, zorientowany na długookresowy sukces przedsiębiorstwa;

7. Praca jest organizowana w sposób, który służy oszczędnemu nią gospodarowaniu, podnoszeniu wydajności i kreatywności pracowników;

8. Priorytetem jest bezpieczeństwo i dobrobyt wszystkich pracowników, gdyż służy to rozwojowi ich talentów i zdolności;

9. Bierze się pod uwagę potrzeby lokalnej społeczności, która dzięki działalności przedsiębiorstwa powinna zyskiwać pod względem ekonomicznym, społecznym, kulturowym i fizycznym, a we wzajemnych relacjach obowiązywać mają sprawiedliwość i uczciwość³⁷.

W celu ułatwienia wdrażania i kontroli zrównoważonej produkcji warto korzystać z różnego rodzaju wskaźników. Powinny się one odnosić do wszystkich elementów składowych zrównoważonej produkcji, co oznacza konieczność uwzględnienia wymiarów ekologicznego, społecznego i ekonomicznego. Wskaźniki zrównoważonej produkcji mogą występować jako stymulanty lub destymulanty. Wskaźniki presji powinny być konstruowane jako destymulanty. Ich

³⁷ *Ibidem*.

wysokie wartości można z dużym prawdopodobieństwem interpretować jako potwierdzenie istnienia określonych problemów, np. ekologicznych. Wskaźniki stanu mogą mieć formę stymulant bądź destymulant. Wybór formy zależy od tego, co chcemy poprzez wskaźniki wyrazić. Jeśli ma to być stopień realizacji celu rozumiany jako zmiana pozytywna, wówczas naturalne jest stosowanie wskaźników budowanych w formie stymulanty. Wybór destymulant jest uzasadniony, gdy chcemy odzwierciedlić wielkość problemu, jako stanu negatywnego. Wskaźniki reakcji winny przybierać formę stymulant. Ich wyższe wartości oznaczają, że zmniejszeniu uległo działanie przyczyny problemu, nastąpiły pozytywne zmiany w wielkości problemu albo w realizacji zadania strategicznego. (Obszerne omówienie tych zagadnień można znaleźć w książce pod redakcją T. Borysa poświęconej teoretycznym i praktycznym aspektom budowy wskaźników zrównoważonego rozwoju). Poszukując praktycznych wskazówek w doborze wskaźników warto sięgnąć do źródeł Global Reporting Initiative (GRI). Jest to międzynarodowa organizacja, która zajmuje się popularyzacją rekomendowanych przez inwestorów *Wytycznych Raportowania Zrównoważonego Rozwoju*. Kolejne edycje wytycznych określają zasady raportowania kwestii ekonomicznych, społecznych i środowiskowych oraz dostarczają listę wskaźników. W Polsce od 2009 r. do sieci partnerów GRI należy CSRinfo. Wskaźniki w ramach GRI obejmują następujące kategorie:

- wpływ ekonomiczny (aspekty: wyniki ekonomiczne; obecność na rynku oraz pośrednie wpływy ekonomiczne),
- wpływ środowiskowy (aspekty: materiały; energia; woda; bioróżnorodność; emisje, ścieki i odpady; produkty i usługi; transport; ogólne wydatki i inwestycje na ochronę środowiska),
- praktyki pracy i godne warunki pracy (aspekty: zatrudnienie; stosunki między pracownikami; higiena pracy; szkolenia i edukacja; różnorodność i równość szans),
- prawa człowieka (aspekty: praktyki inwestycji i zaopatrzenia; dyskryminacja; wolność stowarzyszeń i negocjacji w sprawie zbiorowych układów pracy; praca dzieci; przymus pracy; bezpieczeństwo; prawa rdzennych mieszkańców),
- odpowiedzialność wobec społeczeństwa (aspekty: społeczeństwo; korupcja; polityka publiczna; zachowania konkurencyjne; zgodność),
- odpowiedzialność za produkt (aspekty: zdrowie i bezpieczeństwo konsumentów; znakowanie produktów i usług; komunikacja marketingowa; prywatność konsumenta; zgodność)³⁸.

Nie wdając się w szczegółową analizę teoretycznych podstaw budowy takich wskaźników, można zaproponować przykładowe rozwiązania (tabela 4.3).

³⁸ Global Reporting Initiative – czyli trochę o raportowaniu społecznym http://www.nu.fob.org.pl/strona.php?id_a=692&kat=.

Tabela 4.3

Przykłady wskaźnikowej analizy zrównoważonej produkcji

Aspekt zrównoważonej produkcji	Cele ogólne	Przykładowe wskaźniki
1	2	3
Oszczędzanie energii, surowców i materiałów	<ol style="list-style-type: none"> 1. Zmniejszenie zużycia energii 2. Zmniejszenie zużycia surowca 3. Zmniejszenie zużycia wody 4. Wzrost użycia surowców pochodzących z recyklingu 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Zużycie energii na jednostkę wyrobu 2. Zużycie surowca na jednostkę wyrobu 3. Całkowite zużycie wody w ciągu roku 4. Procentowy udział surowca z recyklingu w zużyciu tego surowca ogółem
Dbłość o środowisko naturalne z włączeniem ludzkiego zdrowia	<ol style="list-style-type: none"> 1. Zmniejszenie ilości wytwarzanych odpadów nienadających się do recyklingu 2. Redukcja emisji gazów cieplarnianych 3. Redukcja emisji gazów odpowiedzialnych za kwaśne deponowanie (SO_2 i NO_x) 4. Eliminacja z procesu produkcyjnego substancji niebezpiecznych dla zdrowia pracowników 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ilości wytwarzanych zanieczyszczeń płynnych (m^3), gazowych (t) i stałych (t lub m^3) 2. Obniżenie emisji gazów cieplarnianych w stosunku do poprzedniego roku (w %) 3. Obniżenie emisji gazów SO_2 i NO_x w stosunku do poprzedniego roku (w %) 4. Liczba pracowników narażonych na obecność substancji niebezpiecznych w procesie produkcji
Przedsięwzięcia ekonomiczne	<ol style="list-style-type: none"> 1. Poprawa jakości wyrobów w celu wyeliminowania reklamacji i zwrotów 2. Zwiększenie udziału interesariuszy w zarządzaniu przedsiębiorstwem (w przypadku MŚP mogą być to pracownicy) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Udział reklamacji i zwrotów w stosunku do wielkości produkcji ogółem (w %) 2. Zmiana kosztów obsługi niezadowolonych klientów w stosunku do roku ubiegłego (w %) 3. Liczba interesariuszy biorących udział w spotkaniach z zarządem 4. Liczba pomysłów usprawniających produkcję, zgłoszonych przez pracowników
Społeczność lokalna	<ol style="list-style-type: none"> 1. Zwiększenie zaangażowania na rzecz lokalnej społeczności 2. Rozwój szkolnictwa zawodowego dla miejscowej młodzieży 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Liczba pracowników biorących udział w wolontariacie pracowniczym do liczby zatrudnionych (w %) 2. Liczba nowo zatrudnionych rekrutujących się z grona uczniów w stosunku do liczby uczniów biorących udział w szkoleniach

Tabela 4.3 (cd.)

1	2	3
Pracownicy	1. Stabilność zatrudnienia 2. Zwiększenie bezpieczeństwa pracy	1. Wskaźnik rotacji pracowników (w %) 2. Odsetek pracowników, którzy ulegli wypadkowi podczas pracy
Produkt	1. Zapewnienie nowoczesności wyrobów 2. Zmniejszenie presji wyrobów na środowisko	1. Odsetek wyrobów produkowanych w niezmienny sposób dłużej niż 5 lat 2. Zużycie energii/wody/surowców na jednostkę wyrobu

Źródło: opracowanie własne na podstawie literatury.

Spośród dość licznej już rzeszy organizacji zaangażowanych w opracowywanie i popularyzację wskaźników zrównoważonej produkcji warto także wymienić: International Organization for Standardization (ISO), World Business Council for Sustainable Development (WBCSD) i Centre for Waste Reduction Technologies (CWRT).

Możliwości realizacji zadań na rzecz zrównoważonego rozwoju są pomiędzy przedsiębiorstwami bardzo zróżnicowane. Determinują je zwłaszcza wielkość przedsiębiorstwa i zasięg jego działania. Znakomita większość propozycji działań, specjalnych programów i narzędzi zarządzania została opracowana z myślą o dużych korporacjach. Zachęcanie do ich stosowania i kontrola prezentowanych wyników mają zwiększyć transparentność funkcjonowania szczególnie wielkiego biznesu. Inaczej kwestie realizacji zrównoważonej produkcji wyglądają w małych i średnich przedsiębiorstwach (MŚP). Ze względu na skalę działania oraz zazwyczaj bardzo skromne możliwości finansowe tych podmiotów gospodarczych pod ich adresem kieruje się inne oczekiwania. Dla tej grupy podmiotów najbardziej atrakcyjne są wszystkie działania prowadzące do ograniczania kosztów. Zgodnie ze zrównoważoną produkcją będzie poszukiwanie:

- oszczędności „na wejściu”, czyli zmniejszanie zużycia energii, surowców i materiałów,

- oszczędności „na wyjściu”, czyli zmniejszanie ilości generowanych odpadów (stałych, płynnych i gazowych), co z kolei prowadzi do redukcji kosztów związanych z opłatami i ewentualnymi karami ekologicznymi,

- sposobów na poprawę jakości produktów, gdyż ograniczenie liczby braków i reklamacji służy zmniejszeniu ilości odpadów i uniknięciu kosztów związanych z naprawami gwarancyjnymi;

- sposobów eliminowania z procesów produkcji czynników niebezpiecznych, które mogą być przyczyną awarii i zagrożeń dla zdrowia i życia pracowników bądź lokalnej społeczności.

Wszystkie te działania związane są bezpośrednio lub pośrednio z typowymi aspektami ochrony środowiska oraz BHP, a zatem powinny pozostawać w zakresie zainteresowania MŚP. Oczywiście postulat podejmowania takich działań kierowany jest pod adresem wszystkich przedsiębiorstw, nie tylko małych i średnich. Pozostałe wymienione w tabeli 4.3 propozycje celów działania na rzecz zrównoważonej produkcji z punktu widzenia przedsiębiorstwa oznaczają w pierwszej kolejności realne koszty, które trzeba ponieść, podczas gdy potencjalne przyszłe korzyści są trudno mierzalne, zwłaszcza w ujęciu wartościowym.

4.2.5. Wpływ idei zrównoważonego rozwoju na zarządzanie przedsiębiorstwem

Działania zgodne z koncepcją zrównoważonej produkcji wymagają włączenia ich do systemu zarządzania. W odpowiedzi na rosnące społeczne zainteresowanie biznesem zgodnym z zasadami zrównoważonego rozwoju pojawiła się też potrzeba opracowania wskazówek, jak budować strategie zarządzania odpowiadające nowym kryteriom, jak prowadzić odpowiednie procedury kontrolne, a także jak popularyzować dobre praktyki w tym zakresie. Narzędzia przydatne we wdrażaniu zrównoważonej produkcji są rozwijane i propagowane przez wiele organizacji biznesowych i społecznych. Najczęściej są one zorientowane na sprawy środowiska, zdrowia i bezpieczeństwa³⁹. Dzięki nim przedsiębiorstwa mogą wnieść znaczący wkład w praktyczną realizację zrównoważonego rozwoju, niezależnie od sektora, w którym działają, swej wielkości i lokalizacji. Analiza narzędzi możliwych do wykorzystania w zarządzaniu pozwala stwierdzić, że w pierwszej kolejności rekomenduje się systemy zarządzania środowiskowego, a następnie rozszerzenie działań na otoczenie biznesowe i społeczne. Zmiana podejścia na holistyczne oznacza integrację wszystkich sfer działania firmy. Dzięki temu zwykle osiąga się w przedsiębiorstwach większą otwartość we współpracy z pracownikami i pozostałymi interesariuszami nie tylko w kwestiach środowiskowych. Wymaga to przejścia od myślenia o zrównoważonym rozwoju jedynie w kategoriach kosztów i trudności do poszukiwania okazji do uzyskania korzyści. Może temu służyć np. zmiana postrzegania ochrony środowiska przez pryzmat „końca rury” na rzecz działań prewencyjnych, myślenie o odpowiedzialności w kwestiach ekologii, zdrowia i bezpieczeństwa nie tylko w odniesieniu do własnych pracowników, ale także w szerokim kontekście społecznym i środowiskowym, czy wykazywanie większej otwartości w komunikowaniu się z otoczeniem. Jak dotąd najwięcej inicjatyw związanych z zarządzaniem przedsiębiorstwami na rzecz zrównoważonego rozwoju dotyczy wdrażania zachowań proekologicznych, zwanych także „zielonym zarządzaniem”. Ostatnio zyskują jednak na znaczeniu

³⁹ Corporate Management Tools for Sustainable Development ICC/WBCSD Background document UN Commission on Sustainable Development 20 April – 1 May 1998.

propozycje zarządzania wyraźnie zorientowane na zdrowie i kwestie społeczne, a także akcentujące przestrzeganie praw człowieka, praw pracowniczych oraz zwalczanie korupcji.

W zakresie zarządzania środowiskowego można wymienić następujące inicjatywy: podnoszenie efektywności, ekologiczną analizę cyklu życia produktu, przeprowadzanie audytów ekologicznych, wdrażanie systemów zarządzania środowiskowego zgodnych z normami ISO 14001 i systemem EMAS, raportowanie, ekoznakowanie, opracowywanie i rozwój programów szczegółowych.

Podnoszenie efektywności polega na osiąganiu większego wolumenu produkcji przy mniejszym zużyciu zasobów i mniejszych emisjach zanieczyszczeń oraz zwiększaniu konkurencyjności dzięki proekologicznym innowacjom. Godnym polecenia wzorcem działania jest zatem **wdrażanie czystszej produkcji**⁴⁰. Jest to inicjatywa warta upowszechnienia szczególnie w sektorze MŚP, choć oczywiście możliwa do wykorzystania przez wszystkie przedsiębiorstwa, niezależnie od ich wielkości.

Analiza ekologicznego cyklu życia produktu (*Life Cycle Approach LCA*), polega na postrzeganiu wpływu produktu na środowisko przyrodnicze „od kłysi po grób” i takim projektowaniu wyrobów, aby od momentu pozyskiwania surowców i materiałów, poprzez fazę produkcji i użytkowania, aż do fazy poprodukcyjnej i pokonsumpcyjnej utylizacji, wpływ na środowisko przyrodnicze był możliwie najmniejszy. Takie podejście pozwala ujawnić niektóre wcześniej ukryte koszty środowiskowe w celu ich minimalizacji lub eliminacji.

Przeprowadzanie audytów ekologicznych jest działaniem służącym przede wszystkim określaniu środowiskowych aspektów działalności przedsiębiorstwa w celu identyfikacji obszarów, w których te aspekty są znaczące. Jest to punkt wyjścia poszukiwania sposobów ograniczania negatywnych oddziaływań przedsiębiorstwa na środowisko. Audyty ekologiczne mogą stanowić również integralną część bardziej zaawansowanych systemów zarządzania środowiskowego, np. zgodnych z normą ISO 14001 lub schematem EMAS. Przeprowadza się także audyty łańcucha dostaw w celu ograniczenia negatywnych efektów środowiskowych związanych z transportem. Dodatkową korzyścią może być spadek kosztów transportu i zredukowanie liczby szkód powstających podczas przewozów.

⁴⁰ W Polsce tradycje związane z ruchem czystszej produkcji są długie, gdyż pierwsze szkoły CP były organizowane już na początku lat dziewięćdziesiątych, przy finansowym wsparciu rządu norweskiego. Obecnie trwa nabór do 45. edycji. Inicjatywa ta idealnie pasuje do potrzeb i możliwości MŚP, choć niewątpliwie mogą z niej korzystać wszystkie przedsiębiorstwa. Te wieloletnie doświadczenia pozwalają niestety skonstatować, że zainteresowanie programem jest niewielkie, mimo że uzyskiwane efekty – zarówno ekologiczne, jak i ekonomiczne – są pozytywne. Choć obecnie ruch CP może liczyć na wsparcie m.in. ze środków NFOŚiGW, na stronie internetowej reklamowanej jako „nowa” znajdują się dane o laureatach Polskiego Rejestru Czystszej Produkcji i Odpowiedzialnej Przedsiębiorczości za rok 2008. Programowi brak jest dynamiki i szerszego wsparcia finansowego, zwłaszcza w odniesieniu do etapu „uczenia się”.

Wdrażanie standardów zarządzania zgodnych z normą ISO 14001 jest dobrowolnym działaniem związanym z opracowaniem i wdrożeniem strategii zarządzania środowiskowego opartej na ciągłym doskonaleniu zgodnym z czteropiętowym cyklem Deminga: planuj, działaj, sprawdzaj, koryguj. Norma została opracowana przez Międzynarodową Organizację Standaryzacji i wdrożona po raz pierwszy w 1996 r. Obecnie wykorzystuje się jej zmodyfikowaną wersję z roku 2004 (w Polsce wdrożoną w 2005 r.), której towarzyszy szereg innych norm z grupy ISO 14000 dedykowanych różnym aspektom środowiskowym. Punktem wyjścia budowy systemu zarządzania środowiskowego jest identyfikacja aspektów środowiskowych, czyli elementów działań organizacji, jej wyrobów lub usług, które mogą wzajemnie oddziaływać ze środowiskiem. Decydując się na zastosowanie systemu zarządzania środowiskowego przedsiębiorstwo powinno:

- zidentyfikować aspekty środowiskowe,
- opracować politykę środowiskową i plan jej realizacji,
- uruchomić mechanizmy niezbędne do utrzymania zgodności działania z polityką oraz osiągnięcia celów,
- monitorować i oceniać swoje oddziaływanie na środowisko,
- zapewnić akceptację systemu zarządzania środowiskowego jako narzędzia służącego do ich rozwiązywania,
- weryfikować i stale ulepszać swój system zarządzania środowiskowego.

Norma ISO 14001 pozwala uzyskać potwierdzenie stosownym certyfikatem wdrożenia takiego systemu. Najwięcej certyfikatów ISO 14001 zostało uzyskanych przez przedsiębiorstwa w Chinach (około 25% wszystkich certyfikatów na świecie) i w Japonii (około 18%). Na dalszych miejscach znajdują się Hiszpania (ponad 7%) i Włochy (ponad 6%). Polska mając około 1500 certyfikatów osiągnęła udział na poziomie 0,7%⁴¹.

Wdrażanie standardów zarządzania środowiskowego zgodnych z EMAS, czyli *Eco-Management and Audit Scheme*, jest dobrowolnym działaniem mającym na celu podniesienie rangi ochrony środowiska w zachowaniu podmiotów gospodarczych. Początkowo schemat przeglądów ekologicznych stanowił samodzielną inicjatywę Wspólnoty Europejskiej, wprowadzoną na mocy regulacji 1836/93 i adresowaną wyłącznie do przedsiębiorstw przemysłowych. Obecna wersja została zmodyfikowana w roku 2009⁴² i dostosowana do wymogów normy ISO 14001, co w praktyce oznacza, że rejestracja w systemie EMAS wymaga wdrożenia w organizacji systemu zarządzania środowiskowego zgodnego z wymaganiami normy ISO 14001, ale bez potrzeby certyfikacji. Dla systemu

⁴¹ J. Ejdyś, *Model doskonalenia znormalizowanych systemów zarządzania oparty na wiedzy*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Białostockiej, Białystok 2011, s. 30–32.

⁴² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1221/2009 z dnia 25 listopada 2009 r. w sprawie dobrowolnego udziału organizacji w systemie ekozarządzania i audytu we Wspólnocie (EMAS), uchylające rozporządzenie (WE) nr 761/2001 oraz decyzje Komisji 2001/681/WE i 2006/193/WE.

EMAS opracowano wytyczne dotyczące wdrożenia w krajach członkowskich. Własne logo ułatwia zarówno promocję samego systemu EMAS, jak i produktów czy firm, które uzyskały prawo do posługiwania się nim.

Ekologiczne znaki towarowe stanowią w wielu krajach istotny element zarządzania środowiskowego. Są wprowadzane od lat siedemdziesiątych wieku XX. Mają zwykle sygnalizować, że wyrób jest bardziej przyjazny dla środowiska od innych z tej samej grupy produktów. Podstawowym warunkiem skutecznego działania tego typu znaków jest wysoki poziom świadomości ekologicznej społeczeństwa, odpowiednia promocja samego znaku oraz zapewnienie i przestrzeganie procedur przyznawania owego znaku, gwarantujących rzetelność stosowania. Znak spełnia funkcje informacyjno-edukacyjną, stymulującą i marketingową. Znaki ekologiczne mogą mieć również charakter negatywny (ostrzegawczy). Wówczas informują o zagrożeniach środowiskowych związanych z korzystaniem z wyrobu, a zwłaszcza z niewłaściwym obchodzeniem się z produktem, np. „trujący dla organizmów wodnych”, „trujący dla owadów”. Wyróżnia się także znaki typowo informacyjne, dotyczące przykładowo zasad postępowania z produktem i/lub jego opakowaniem po zakończeniu użytkowania. Produkty oznaczone znakami ekologicznymi o charakterze pozytywnym powinny spełniać przynajmniej jeden z poniższych warunków:

- niskiej uciążliwości dla środowiska, niskiej zawartości substancji szkodliwych i niskiej emisji zanieczyszczeń w trakcie eksploatacji,
- wytwarzania w procesach o niskiej materiał-, wodo- i energochłonności,
- wykorzystania surowców wtórnych do ich produkcji,
- możliwości ponownego wykorzystania, poprzez włączenie do recyklingu lub regeneracji po zakończeniu eksploatacji;
- ulegania biodegradacji,
- długiego okresu eksploatacji, zwiększonej trwałości, niezawodności oraz możliwości naprawy lub wielokrotnego użytku.

W Europie do najbardziej znanych ekoznaków należą: Błękitny Anioł *Der Blaue Engel* (Niemcy), Łabędź *Svanen* (kraje skandynawskie), ekoznaki (Austria, Holandia, Polska), Margerytka (Unia Europejska), Bezpieczny dla ozonu – *OZONE FRIENDLY*, *OZON FREUNDLICH*, *ohne FCKW*, *CFC free*, Sokół *Falkon* – Dobry Ekologiczny Wybór (Szwecja). Odrębną grupę stanowią znaki wykorzystywane dla oznaczenia produktów rolnictwa ekologicznego: Krav (Szwecja), Ekoland (Polska), Znak Rolnictwa Organicznego (Unia Europejska). W latach dziewięćdziesiątych pojawił się na kosmetykach znak: Nietestowane na zwierzętach⁴³.

Rozwój programów szczegółowych dotyczy tylko wybranych kwestii. Z tej grupy działań do najbardziej znanych należy program *Odpowiedzialność i Troska* (*Responsible Care*). Program narodził się w roku 1984 w Kanadzie z inicjatywy Kanadyjskiego Stowarzyszenia Przemysłu Chemicznego. Ma na celu wspomagania

⁴³ W. Adamczyk, *Ekologia wyrobów*, PWE, Warszawa 2004, s. 170; J. Leśniak, *Ekologiczne znaki towarowe w ochronie środowiska przyrodniczego*, „Ekonomia i Środowisko” 1995, nr 1.

nie działania firm chemicznych w zakresie zmniejszenia wielkości oddziaływania na środowisko naturalne, wzrostu bezpieczeństwa stosowanych procesów wytwórczych oraz prewencyjnego zarządzania systemem ochrony zdrowia. Obecnie w programie uczestniczą przedsiębiorcy z ponad 50 krajów świata, w tym 34 przedsiębiorstwa z Polski. W Europie koordynatorem jest Europejska Rada Przemysłu Chemicznego (CEFIC) z siedzibą w Brukseli⁴⁴. Jedną z ostatnich inicjatyw podjętych w ramach programu było przyjęcie Responsibility Care Global Charter (2006 r.).

Drugą wyjątkowo często pojawiającą się kwestią szczegółową jest ochrona klimatu. Przykładem aktywności w tej dziedzinie jest *The Sustainable Governance Forum on Climate Risk* (2007 r.)⁴⁵, wspólne dzieło Yale University i firmy ubezpieczeniowej Marsh. Celem forum jest pomoc w zarządzaniu ryzykiem związanym ze zmianami klimatu. Współpraca na rzecz ochrony klimatu jest przedmiotem zainteresowania także na innych forach, czego efektem były między innymi następujące raporty: *Corporate Governance and Climate Change: Making the Connection*⁴⁶, *From Risk to Opportunity: How Insures Can Proactively and Profitably Manage Climate Change*⁴⁷, *Climate Risk Disclosure by the S&P500*⁴⁸.

Wśród innych instrumentów zarządzania zbieżnych z ideą zrównoważonego rozwoju znajdują się takie, które wykraczają poza wąsko rozumiane zarządzanie środowiskowe oraz takie, które zostały zorientowane na inne niż środowisko kwestie szczegółowe. Do tej grupy można przykładowo zaliczyć: GLOBAL G.A.P., system zarządzania bezpieczeństwem i higieną pracy (OHSMS), Global Reporting Initiative (GRI), działania na rzecz sprawiedliwego handlu (Fair Trade) oraz normę ISO 26000.

GLOBAL G.A.P. jest niezależnym, dobrowolnym systemem zapewniania bezpieczeństwa żywności dla pierwotnej produkcji rolnej. Powstał w 1997 r. z inicjatywy grupy roboczej wywodzącej się z organizacji EUREP, działającej w sieci handlu detalicznego. Jego celem jest wypracowanie i upowszechnianie wspólnych procedur oraz jednolitego standardu dla Dobrej Praktyki Rolniczej (Good Agricultural Practice) i zapewnienie bezpieczeństwa żywności. Pierwotnie był znany pod nazwą EUREPGAP.

System zarządzania bezpieczeństwem i higieną pracy (OHSMS) jest wdrażany do strategii zarządzania czynnikami ryzyka w celu dostosowania się do

⁴⁴ <http://www.rc.com.pl>.

⁴⁵ <http://climate.yale.edu/news/outreach-sustainable-governance-forum-climate-risk>.

⁴⁶ *Corporate Governance and Climate Change: Making the Connection*, Douglas G. Cogan Ceres, March 2006, <http://www.pewclimate.org/docUploads/Ceres%20-%20Corporate%20Climate%20Change%20Ranking%202006.pdf>.

⁴⁷ *From Risk to Opportunity: How Insures Can Proactively and Profitably Manage Climate Change*, Evan Mills, Eugene Lecomte, Ceres August 2006, http://eetd.lbl.gov/emills/pubs/pdf/ceres_report_090106.pdf.

⁴⁸ http://www.calvert.com/documents/ceres_calvert_sandp_500.pdf.

zmian legislacyjnych i dbania o bezpieczeństwo pracowników. System ten promuje bezpieczne i zdrowe środowisko pracy poprzez strukturę, w ramach której organizacja może spójnie określać i kontrolować zagrożenia dla zdrowia i bezpieczeństwa, a także zmniejszać prawdopodobieństwo wypadków, co sprzyja dostosowaniu się do obowiązujących przepisów i podniesieniu ogólnej wydajności.

W celu uszczegółowienia procedur zarządczych powstała międzynarodowa specyfikacja systemów zarządzania bezpieczeństwem i higieną pracy **OHSAS 18001**. Norma ta jest zgodna z normami ISO 9001 i ISO 14001, co ma pomóc organizacji w tworzeniu spójnych procedur zarządczych. Norma OHSAS 18001 obejmuje następujące obszary: planowanie rozpoznawania zagrożeń, oceny i kontroli ryzyka, program zarządzania OHSAS, strukturę i odpowiedzialność, szkolenia, świadomość i kompetencje, konsultacje i komunikację, kontrolę operacji, przygotowanie i działania na wypadek awarii oraz pomiar, monitorowanie i poprawę wydajności. Norma ta może być stosowana w każdej organizacji, która chce wdrożyć formalną procedurę ograniczania ryzyka związanego z bezpieczeństwem i higieną środowiska pracy w odniesieniu do pracowników, klientów i osób postronnych.

Raportowanie polega na opracowywaniu i rozpowszechnianiu sprawozdań w sprawie postępu w osiąganiu zrównoważonego rozwoju. Przykładowo, zgodnie z Global Reporting Initiative (GRI), której celem jest rozpowszechnianie na całym świecie wytycznych dotyczących zasad opracowywania raportów w sprawie zrównoważonego rozwoju, tzw. *Sustainability Reports*, w sprawozdaniu powinny zostać uwzględnione następujące zagadnienia:

1. **Wizja i strategia:** przedstawienie strategii organizacji składającej sprawozdanie odnośnie do kwestii zrównoważonego rozwoju, w tym oświadczenie kierownictwa.

2. **Profil:** przegląd struktury i działań organizacji składającej sprawozdanie oraz zakres raportu.

3. **Struktura i systemy zarządzania:** opis struktury organizacyjnej, programów działania i systemów zarządzania, w tym dotyczących włączenia interesariuszy w działania firmy.

4. **Wskaźnik zawartości GRI (*GRI Content Index*):** tabela dostarczona przez organizację składającą sprawozdanie, wskazująca, gdzie znajdują się informacje w raporcie organizacji.

5. **Wskaźniki wyników:** ocena wpływu albo oddziaływania organizacji składającej sprawozdanie, obejmująca wskaźniki wyników zintegrowanych, ekonomicznych, środowiskowych i społecznych.

GRI ma służyć rozwojowi rzetelnej, weryfikowalnej sprawozdawczości w zakresie kwestii ekologicznych, gospodarczych i społecznych aspektów działalności organizacji oraz produktów lub usług. Obecnie GRI stała się międzynarodowym standardem wykorzystywanym przez ponad 1300 przedsiębiorstw do „raportowania ich przedsiębiorzeń” w wymienionych obszarach⁴⁹.

⁴⁹ <http://www.globalreporting.org/Home>.

Sprawiedliwy handel (*Fair Trade*) jest społecznym ruchem mającym na celu ocenę społecznych i etycznych aspektów produkcji. Znak uczciwego handlu „Max Havelaar” najwcześniej pojawił się w Holandii (1988 r.). Oznaczano nim kawę pochodzącą z plantacji, na których gwarantowano robotnikom godziwe wynagrodzenie i warunki pracy. W Niemczech podobną inicjatywę podjęto w 1993 r. Brytyjski znak „Fairtrade” ustanowiono w 1994 r. i objęto nim kawę, herbatę, sok pomarańczowy, kakao, miód, banany i czekoladę. Kryteria oceny produktów na znak „sprawiedliwy handel” obejmują:

- korzyści bezpośrednich producentów,
- gwarantowane minimalne ceny, płatności z góry,
- stabilność i ciągłość kontraktów handlowych,
- poziom płac (równość płac kobiet),
- ekologiczne standardy produkcji,
- dbałość o ochronę zdrowia i bezpieczeństwo pracy pracowników.

Działania *Fair Trade* mają na celu zmniejszenie dysproporcji w zamożności ludności, ze szczególnym uwzględnieniem producentów/rolników. Ruch jest próbą budowy sieci porozumień partnerskich opierających się na dialogu, przejrzystych i sprawiedliwych zasadach, poszanowaniu partnerów biznesowych. Inicjatywa skupia się głównie na tworzeniu wielostronnych sieci powiązań i współpracy podmiotów poddawanych ciągłemu monitorowaniu. Misją *Fair Trade* jest organizacja lepszego świata, zwłaszcza poprzez zapewnienie jednostkom wykazującym chęć pracy i dalszego rozwoju godziwych warunków pracy i płacy na odpowiednim poziomie. Obecnie działania *Fair Trade* odnoszą się do następujących produktów: bananów, cukru, herbaty, kakao, kawy, komosy ryżowej, miodu, owoców suszonych, owoców i warzyw świeżych, soków, orzechów/ziaren oleistych, przypraw, ryżu, wina, kwiatów ciętych, roślin ozdobnych, bawełny, piłek sportowych. Są nakierowane na propagowanie zrównoważonego rozwoju w odniesieniu do pracowników, lokalnych społeczności i środowiska przyrodniczego w krajach słabo rozwiniętych. Producenci zobowiązani są do oceny oddziaływania swojego przedsięwzięcia na środowisko naturalne oraz zaplanowania działań zmierzających do minimalizacji negatywnego wpływu na to środowisko. W ujętych wymogach proekologicznych wyróżnia się również zakaz stosowania GMO, konieczność prowadzenia zrównoważonej gospodarki odpadami, zapobieganie pożarom lasów. Narzędziem wspierającym minimalizację stosowania środków chemicznych w rolnictwie jest oferowanie wyższej ceny minimalnej w przypadku produktów uprawianych bez ich wykorzystania⁵⁰. Szacuje się, że w roku 2011 liczba pracujących oraz producentów *Fair Trade* osiągnęła poziom 1,2 mln. Największy udział osób zatrudnionych odnotowano w segmencie/

⁵⁰ <http://fairtrade.org.pl>.

branży kawy (48%), herbaty (20%), kakao (11%), bawełny (5%), kwiatów i roślin (3%), warzyw/owoców (2%), cukru (2%), orzechów/ziaren oleistych (2%)⁵¹.

Rynek produktów *Fair Trade* na świecie rozwija się dynamicznie. Widoczny jest wzrost obrotów detalicznych. Państwa, które odnotowały w roku 2009 najwyższą wartość sprzedaży tych towarów to Wielka Brytania (897,3 mln €), USA (851,4 mln €), Francja (287,7 mln €), Niemcy (212,8 mln €), Kanada (202 mln €), Szwajcaria (180,2 mln €) i Irlandia (118,6 mln €). W roku 2009 po raz pierwszy wykazano sprzedaż w Republice Czeskiej (0,6 mln €), na Litwie (0,3 mln €) i Łotwie (0,1 mln €)⁵².

W omawianym ruchu upatruje się szans rozwoju bardziej sprawiedliwych zasad światowego handlu, uwzględniających potrzeby i możliwości krajów słabo rozwiniętych⁵³.

Spółeczna odpowiedzialność biznesu (Corporate Social Responsibility – CSR). Niektóre przedsiębiorstwa całkowicie dobrowolnie decydują się na przyjęcie i wypełnienie dodatkowych zobowiązań wobec swojego otoczenia społecznego, biznesowego i przyrodniczego. Oznacza to świadome wejście na ścieżkę społecznej odpowiedzialności biznesu. Dobrowolność działań jest mocno akcentowana w przepisach Unii Europejskiej. Definicje społecznej odpowiedzialności biznesu formułowane przez inne gremia mówią raczej o

zobowiązaniach do zachowań etycznych i przyczyniających się do rozwoju ekonomicznego poprzez poprawę jakości życia pracowników i ich rodzin, lokalnych społeczności i społeczeństwa jako całości⁵⁴.

Poprzez standaryzację i certyfikację próbuje się doprecyzować obszary odpowiedzialności i nadać większą spójność rozumieniu CSR. Jest to rodzaj kontroli zaangażowania przedsiębiorstw, ale jednocześnie krok w kierunku komercjalizacji tej idei. Zwykle przedsiębiorstwa poddają się procedurom certyfikacyjnym w celu demonstracji zdolności do „sprostania wyższym standardom”, co w efekcie ma dodatkowo wpływać na zysk i rynkową wartość przedsiębiorstwa. Niemало badaczy wypowiada się jednak krytycznie na temat tych działań podkreślając, że doszło do przekształcenia niektórych przedsiębiorstw w instytucje potężniejsze od wielu rządów i państw, generujące negatywne konsekwencje ekologiczne i społeczne, a także zagrożenia dla systemu demokracji⁵⁵. J. Bakan pisze między innymi, że

⁵¹ FLO, *Monitoring the scope and benefits of Fairtrade*, Third Edition, 2011.

⁵² J.-M. Krier, *Fair trade 2007: new facts and figures from an ongoing success story. A report on Fair Trade in 33 consumer countries*, Netherlands; Fairtrade Labelling Organisations International, *Growing stronger together*, Annual Report 2009–2010.

⁵³ J.E. Stiglitz, A. Charlton, *Fair trade. Szansa dla wszystkich*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2007.

⁵⁴ Definicja World Business Council for Sustainable Development.

⁵⁵ M. Burchard-Dziubińska, *op. cit.*

wielkie korporacje są w istocie twórcami psychopatycznymi, ukierunkowanymi na realizację własnych celów, mają zwyczaj usuwać ze swej drogi wszelkie przeszkody. Do takich przeszkód należą na przykład przepisy, które ograniczają ich swobodę wyzyskiwania ludzi i eksploataowania środowiska naturalnego⁵⁶.

Korporacje ze swej natury są bowiem nastawione na eksternalizację kosztów, podczas gdy koncepcja zrównoważonego rozwoju preferuje rozwiązania opierające się na ich internalizacji, czyli doprowadzeniu finansowej odpowiedzialności za negatywne oddziaływania środowiskowe i społeczne do ich sprawców.

W celu wyeliminowania nadużyć w posługiwaniu się terminem „społeczna odpowiedzialność biznesu” i ujednolicenia kryteriów oceny opracowana została procedura certyfikacji. Stanowi ją norma ISO 26000.

Podsumowując, spektrum działań na rzecz zrównoważonego rozwoju w sektorze przedsiębiorstw jest obecnie bardzo szerokie. Analiza proponowanych w tym zakresie inicjatyw pozwala stwierdzić, że po początkowym okresie spontanicznego i może nieco chaotycznego działania nastąpił czas wdrażania przemyślanych i spójnych rozwiązań. Jest to wyraz aprobaty kręgów biznesu dla tego kierunku rozwoju. W tej sytuacji sukces zależeć będzie od upowszechnienia opracowanych norm i standardów zarządzania. Nie wolno jednak zapominać o tym, że są one wykorzystywane nie tylko do osiągania szczytnych celów rozwojowych, ale także (a może raczej przede wszystkim!) do walki konkurencyjnej pomiędzy przedsiębiorstwami.

4.2.6. Zrównoważona konsumpcja

Już na etapie formułowania w Rio de Janeiro w 1992 r. *Agendy 21* wyraźnie wskazano, że warunkiem koniecznym wdrażania zrównoważonego rozwoju jest promowanie zrównoważonej konsumpcji. Z uwagi na fakt, że konsumentem jest właściwie każdy, siła oddziaływania ludzkiej populacji jako nabywców może przesądzić o sukcesie lub porażce wdrażania tej koncepcji rozwoju. W latach dziewięćdziesiątych dał się zauważyć znaczący wzrost zainteresowania tą problematyką. W 1994 r. w Oslo rząd Norwegii zorganizował specjalną debatę na ten temat, w 1995 r. Komisja ds. zrównoważonego rozwoju NZ zapoczątkowała międzynarodowy program dotyczący zrównoważonej produkcji i konsumpcji. Również podczas konferencji Rio +5 (1997 r.) kwestia ta została uznana za nadrzędną. Ważnym wydarzeniem było też opublikowanie przez UNEP dokumentu podkreślającego szanse związane z rozwojem zrównoważonej konsumpcji. Pomimo tych działań wciąż brak jest satysfakcjonującej wszystkich definicji zrównoważonej konsumpcji, a nawet zgody co do dziedzin, w których mogłaby być ona

⁵⁶ J. Bakan, *Korporacja. Patologiczna pogoń za zyskiem i władzą*, Lepsi Świat, Warszawa 2006, s. 14.

stosowana. Można wyróżnić dwa odmienne podejścia. Zgodnie z pierwszym rozwój zrównoważonej konsumpcji wiąże się z oddziaływaniem na zachowania nabywców, na preferowany przez nich styl życia i konsumeryzm, czyli upodobanie do gromadzenia dóbr materialnych w celu demonstrowania pozycji społecznej. Zwolennicy drugiej opcji zwracają się ku procesom produkcji i konsumowanym dobrom, upatrując szans na rozwój zrównoważonej konsumpcji w zapewnieniu dostępu do dóbr wytworzonych w sposób zrównoważony. Są również orędownicy połączenia obu stanowisk. Ważną kwestią jest uzgodnienie, czy w definicjach chodzi o konsumpcję bardziej efektywną, czy może bardziej odpowiedzialną, czy też po prostu mniejszą. Początkowo rozwijanie zrównoważonej konsumpcji wzbudziło zainteresowanie polityków, czego wyrazem było między innymi zorganizowanie pod auspicjami ONZ okrągłego stołu na ten temat. Istnieje zgoda co do tego, że zrównoważona konsumpcja wymaga połączenia działań społecznych, ekonomicznych i politycznych, realizowanych na poziomie jednostek, gospodarstw domowych, wspólnot, a także w kręgach biznesowych i politycznych w celu zmniejszenia intensywności korzystania ze środowiska przyrodniczego oraz jego zasobów w procesach produkcji i konsumpcji, a także w fazach poprodukcyjnych i pokonsumpcyjnych, zapewnienia wszystkim możliwości zaspokojenia podstawowych potrzeb konsumpcyjnych związanych z dostępem do wody, żywności, ubrania, schronienia, a do tego edukacji i ochrony zdrowia, promowania stylu życia bardziej zorientowanego na „być” niż na „mieć”, kładącego nacisk na budowanie spójności społecznej i odpowiedzialności za dalekosiężne skutki własnych zachowań oraz rozwoju praktyk służących uwzględnianiu cyklu życia produktów przy podejmowaniu decyzji konsumenckich. Aby zostać konsumentem świadomie dokonującym zakupów różnych dóbr i usług dostępnych na rynku potrzebna jest wiedza na temat oddziaływań tych towarów na środowisko i zdrowie podczas produkcji, transportu, konsumpcji i po zakończeniu użytkowania, niemożliwa do uzyskania bez zaangażowania producentów, importerów, sprzedawców i władz państwowych. Jest to kolejna płaszczyzna, na której może być budowana spójność społeczna i ład gospodarczy.

Poszukując wskaźników zrównoważonej konsumpcji natrafiamy na kilka ciekawych, choć trochę kontrowersyjnych propozycji. Oprócz opisanych w rozdziale I ekologicznego odcisku stopy i śladu węglowego warto więc wymienić „żywnościokilometry” (*food miles*) i udział certyfikowanych produktów w zakupach ogółem.

„Żywnościokilometry” to odległość, jaką pokonuje jedzenie zanim trafi „z pola na talerz” konsumenta. Pomyśl pochodzi od Tima Langa – profesora pracującego w Sustainable Agriculture Food and Environment (SAFE) Alliance w Wielkiej Brytanii. Pierwszy raport dotyczący „żywnościokilometrów” zatytułowany *Niebezpieczeństwa związane z transportem żywności na dalekie odległości* opracowała Angela Paxton⁵⁷. Zwrócenie uwagi na kwestię odległości, na

⁵⁷ A. Paxton, *The Food Miles Report: The dangers of long-distance food transport*, SAFE Alliance, London 1994, UK. <http://www.sustainweb.org/publications/?id=191>.

jaką transportowana jest żywność, miało na celu uzmysłowienie korzyści płynących z ograniczania „żywnościokilometrów”. Chodzi zwłaszcza o zmniejszenie zużycia paliwa i szkodliwych emisji związanych z transportem, skrócenie czasu dostawy, co korzystnie wpływa na świeżość dostarczanych towarów, pozwala ograniczać ilość stosowanych środków konserwujących i precyzyjnie śledzić cały proces produkcji. Pozwala to również wspierać lokalnych wytwórców, którzy przestają być anonimowi, co z kolei stymuluje ich do większej dbałości o jakość żywności. Dlatego kupując żywność należy pytać o kraj pochodzenia, w pierwszej kolejności wybierać lokalnie produkowane owoce i warzywa sezonowe, a także robić zakupy możliwie blisko domu. Aż 60% emisji gazów cieplarnianych związanych z transportem żywności pochodzi z transportu drogowego, 20% tych emisji przypada z kolei na transport samolotowy. Najmniej obciążający dla środowiska jest transport kolejowy, a także morski. Krytyczne uwagi kierowane wobec tej koncepcji promowania zrównoważonej konsumpcji dotyczą przede wszystkim przypisywania jej nadmiernego znaczenia w ocenie wpływu transportu żywności na środowisko przy jednoczesnym pomijaniu całego cyklu życia produktu i łańcucha dostaw. Dla środowiska znacznym obciążeniem mogą być bowiem także częste wyjazdy prywatnymi samochodami po drobne zakupy żywności u lokalnych wytwórców, jak i „upieranie się” przy zakupach produktów wytworzonych blisko domu. Przykładowo, produkcja pomidorów szklarniowych zimą w Polsce wiąże się z większą emisją gazów cieplarnianych niż produkcja pomidorów w tym samym czasie w Grecji czy Hiszpanii połączona następnie z ich transportem do Polski. Zwraca się także uwagę na ewentualne korzyści społeczne związane ze sprzedażą produktów rolnych na odległych rynkach przez wytwórców z krajów słabo rozwiniętych, pod warunkiem, że zostały one wyprodukowane zgodnie z zasadami *Fair Trade*.

Pewnym wskaźnikiem zrównoważonej konsumpcji może być zatem udział produktów oznaczonych różnymi znakami towarowymi, świadczącymi o spełnieniu określonych kryteriów ekologicznych i/lub społecznych. Do tej grupy można zaliczyć znaki ekologiczne, takie jak Błękitny Anioł, Biały Łabędź, znaki rolnictwa ekologicznego, logo EMAS czy oznaczenia innych norm międzynarodowych oraz znak FAIR TRADE. Inicjatyw znakowania towarów pojawia się już sporo, jednak skuteczność ich oddziaływania jest wciąż zbyt mała, głównie ze względu na brak odpowiedniej wiedzy na ten temat wśród nabywców. Zmiany w tym zakresie powinny być stymulowane poprzez odpowiednie kampanie promocyjne prowadzone dla różnych grup odbiorców.

Reasumując, zrównoważoną konsumpcję charakteryzują następujące zachowania:

- ograniczenie konsumpcji i marnotrawstwa w jej procesie,
- ponoszenie osobistej odpowiedzialności za skutki konsumpcji,
- otwarcie na wiedzę, która podnosi świadomość konsumencką,
- etyczność konsumpcji postrzegana w kategoriach sprawiedliwości wewnętrznej i międzygeneracyjnej,

- powstrzymywanie się od nadkonsumpcji,
- dbałość o jakość życia i zachowanie zdrowia.

Podejmowanie przez konsumentów decyzji o zakupach powinno wiązać się z odpowiadaniem na pytania: czy kupić?, co kupić?, gdzie kupić? i jak używać?⁵⁸ Warto uświadamiać nabywcom, szczególnie przy zakupach dóbr trwałego użytku, przy budowie i wyposażaniu domów, że rozwiązania przyjazne dla środowiska są często także tańsze w eksploatacji.

4.3. Rola państwa w budowaniu ładu gospodarczego

Pojęcie ładu gospodarczego, choć często gości zwłaszcza w debatach politycznych, nie doczekało się jednoznacznej definicji satysfakcjonującej teoretyków i praktyków gospodarczych. Jednak kiedy sięgnąć do dzieł poświęconych dobremu funkcjonowaniu państw i gospodarek, to okaże się, że kwestia ta była przedmiotem zainteresowania już od bardzo dawna. Zalecenia:

- budżet państwa musi być zrównoważony,
- dług publiczny musi być zmniejszony,
- arogancja władzy musi być wyeliminowana, a władza kontrolowana,
- ludzie powinni znowu nauczyć się pracować, zamiast żyć na publiczny rachunek,
- deficyt płatniczy musi być zredukowany⁵⁹

brzmia znajomo, choć zostały sformułowane przez Cyserona – starożytnego filozofa i męża stanu – już w 55 r. p.n.e. Sięgając do efektów współczesnych prób zdefiniowania najbardziej pożądanego ustroju społeczno-gospodarczego znajdujemy zapisy o społecznej gospodarce rynkowej. Dotyczy to Polski, ale także całej Unii Europejskiej. Ma ona działać na rzecz

trwałego rozwoju Europy, którego podstawą jest zrównoważony wzrost gospodarczy oraz stabilność cen, społeczna gospodarka rynkowa o wysokiej konkurencyjności, zmierzająca do pełnego zatrudnienia i postępu społecznego oraz wysoki poziom ochrony i poprawy jakości środowiska naturalnego⁶⁰.

Ta wizja roli państwa w pełni odpowiada dążeniu do zrównoważonego rozwoju.

⁵⁸ B. Ryszawska-Grzeszczak, *Kategorie zrównoważonego rozwoju na poziomie gospodarstwa domowego*, [w:] B. Poskrobko (red.), *Ekonomia zrównoważonego rozwoju w świetle kanonów nauki*, Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Białymstoku, Białystok 2011, s. 112–113.

⁵⁹ Cyt. za: E. Mączyńska, *Ład gospodarczy. Bariery i dylematy*, [w:] E. Mączyńska, Z. Sadowski, *O kształtowaniu ładu gospodarczego*, Wyd. Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego, Warszawa 2008, s. 90–91.

⁶⁰ *Traktat z Lizbony zmieniający traktat o Unii Europejskiej i traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską*, Lizbona 13 grudnia 2007, DzUrz. UE C 306, t. 50, 17 grudnia 2007, art. 2, ust. 3.

Dzisiejsza gospodarka rynkowa wymaga nowego spojrzenia na rolę państwa w kształtowaniu ładu gospodarczego jako elementu składowego ładu zintegrowanego. Jej charakter kształtują procesy polegające na:

- zmianie natury podmiotów gospodarczych, co w praktyce przejawia się dominacją wielkich koncernów transnarodowych i oligopolizacją rynku,
- globalizacji rynków,
- gwałtownym rozwoju rynków finansowych, które wykazują znaczący samodzielny wpływ na kształtowanie sytuacji gospodarczej poszczególnych państw, regionów, a nawet świata,
- zdobyciu przez sektor usług dominującego znaczenia w kreowaniu miejsc pracy i wytwarzaniu PKB,
- informatyzacji życia gospodarczego i społecznego, co powoduje, że czynnikiem najsilniej oddziałującym na rozwój jest wiedza i jej innowacyjne wykorzystywanie⁶¹.

Kryzysy, obserwowane ostatnio w niektórych państwach i regionach, są dowodem na to, że ich gospodarki są dalekie od stanu ładu, ścieżki rozwoju zaś coraz bardziej odchylają się od rozwoju zrównoważonego. Negatywne skutki dotyczą zarówno ludzi, jak i środowisko przyrodnicze, o którym przestaje się dyskutować w warunkach rosnącego bezrobocia, głębokiego deficytu finansów publicznych, realnej groźby bankructwa wielu przedsiębiorstw i banków. J. Stiglitz w swej książce *Freefall. Jazda bez trzymanki*, pisząc o przyczynach kryzysu w Stanach Zjednoczonych, ostrzega przed zrzucaniem całej winy na „rozbuchaną chciwość bankowców”. Na liście winnych umieścił: pomysłodawców kredytów hipotecznych, wykonawców, czyli firmy udzielające tych kredytów milionom nieświadomych ryzyka ludzi, banki skupujące te kredyty i agencje ratingowe, „gwarantujące” pewność lokat w nowe instrumenty pochodne (co skłaniało do inwestowania w nie towarzystwa emerytalne). Krótko mówiąc, system instytucji państwowych zawiódł, gdyż nie tylko dopuścił do powstania groźnych dla gospodarki instrumentów finansowych, ale wręcz stymulował ich rozwój. Skala związanych z tym efektów zewnętrznych zdumiewa swoimi rozmiarami. Ofiarami tych machinacji są miliony obywateli, którzy stracili swe nieruchomości, społeczności lokalne dotknięte bezrobociem i zagrożone długotrwałą biedą, podatnicy, którzy sfinansowali ratowanie banków „za – dużych – by – upaść”, a także wiele innych podmiotów gospodarczych na całym świecie, powiązanych bezpośrednio lub pośrednio z gospodarką amerykańską⁶². Przypadek Grecji ilustruje z kolei zupełnie inną słabość systemu instytucji państwowych, które były zdolne do oszukiwania własnych obywateli i Unii Europejskiej w odniesieniu do stanu finansów publicznych. W rezultacie Grecja znalazła się w strefie euro nie spełniając wymogów

⁶¹ Z. Sadowski, *Uwagi o zadaniach współczesnej ekonomii*, [w:] E. Mączyńska, Z. Sadowski, *O kształtowaniu ładu...*, s. 21.

⁶² J.E. Stiglitz, *Freefall. Jazda bez trzymanki*, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Warszawa 2010, s. 1–25.

gwarantujących bezpieczeństwo funkcjonowania strefy. Osłabienie strefy, w powiązaniu z perturbacjami gospodarczymi także w innych krajach (Włochy, Hiszpania, Portugalia), zagroziło utrzymaniu wzrostu gospodarczego w całym regionie. Nie wchodząc głębiej w analizę przebiegu kryzysów w różnych regionach świata, można pokusić się o sformułowanie generalnej oceny, że zawiodły nie tylko rynki, ale również instytucje publiczne, które powinny stać na straży ładu gospodarczego. Ignorowanie zasad zrównoważonego rozwoju na poziomie polityki poszczególnych krajów, a zwłaszcza dopuszczenie do oderwania tego, co pieniężne od tego, co realne, a do tego koncentracja na krótkim okresie, przyniosły wciąż trudne do oszacowania straty. Te negatywne konsekwencje są ze swej natury jak najbardziej realne, dotyczą konkretnych ludzi, ich miejsc pracy, domów, dochodów, bezpieczeństwa socjalnego oraz bliższej i dalszej przyszłości.

Ład gospodarczy jest kategorią złożoną z kilku dziedzin. Są to: generowanie dochodów dla budżetu, przedsiębiorców i pracowników, wpływ na społeczeństwo, dostępność produktów i usług, wpływ na środowisko przyrodnicze, zużycie energii i surowców. W każdej z wymienionych dziedzin możliwe jest wyodrębnienie kategorii szczegółowych i objęcie ich analizą wskaźnikową. Główne cele zrównoważonego rozwoju sprowadzają się do zapewnienia możliwości trwałego zaspokajania potrzeb ludzkich, życia w czystym i bezpiecznym środowisku oraz eliminacji biedy i społecznego wykluczenia. Powinien to być przecież najbardziej oczywisty, intuicyjnie dokonywany wybór. Taki rozwój planuje UE w strategii *Europa 2020*.

4.3.1. Rozwój „zielonej” gospodarki

Z punktu widzenia ładu gospodarczego jako części ładu zintegrowanego warto podkreślić wzrost zainteresowania rozwojem **zielonej gospodarki** (*green economy*). Dyskusja na ten temat została zapoczątkowana opublikowaniem w 1989 r. na potrzeby brytyjskiego rządu raportu zatytułowanego *Blueprint for a Green economy*⁶³. Jego autorzy, David Pearce, Anil Markandya i Edward Barbier – znani z licznych publikacji z dziedziny ekonomii ekologicznej i ochrony środowiska – kontynuowali pracę w kolejnych raportach: *Blueprint 2: Greening the world economy* (1991 r.) i *Blueprint 3: Measuring Sustainable Development* (1994 r.). Dało to impuls do poważnej międzynarodowej dysputy na temat budowy „zielonej” gospodarki i współpracy w tej dziedzinie.

W kolejnych latach wątek „zielonej” gospodarki powrócił już jako samodzielna koncepcja nowego podejścia do kształtowania struktur produkcji w poszczególnych krajach i regionach. Podejmowany był wielokrotnie, głównie przez agendy ONZ, na forum OECD i w różnych instytutach badawczych⁶⁴. Równole-

⁶³ D. Pearce, A. Markandya, E. Barbier, *Blueprint for a Green Economy*, Report for the Government of the United Kingdom, Earth-scan Publications Ltd, London 1989.

⁶⁴ *Towards a green economy. Pathways to sustainable development and poverty eradication* – UNEP, 2011; *Working towards a balanced and inclusive green economy – environmental mana-*

gle z „zieloną” gospodarką przedmiotem naukowej i politycznej debaty są również „zielony” wzrost⁶⁵, gospodarka niskoemisyjna i niskowęglowa⁶⁶. Obszerny przegląd dotychczasowych opracowań na ten temat można znaleźć w *A guidebook to the Green Economy* (UNDESA 2012), gdzie wymieniono szereg publikacji, dokumentów i strategii pochodzących z różnych zakątków Ziemi – zarówno z krajów bogatych, jak i biednych zorientowanych na „zieloną” gospodarkę i/lub „zielony” wzrost⁶⁷. Ciekawe przykłady dotyczące Stanów Zjednoczonych, Brazylii, Indii, Japonii czy Chin opisano także w wydanej w roku 2011 w języku polskim książce *Zielony wzrost, zielony zysk*⁶⁸. „Zielona” gospodarka była też motywem przewodnim ostatniego Szczytu Ziemi, który odbył się Rio de Janeiro w 2012 r. (Rio +20)⁶⁹. Można ją postrzegać jako próbę bardziej pragmatycznego podejścia do realizacji zrównoważonego rozwoju.

„Zielona” gospodarka to gospodarka, która wpływa na wzrost dobrobytu ludzi i równości społecznej, jednocześnie zmniejszając zagrożenia środowiskowe i niedobór zasobów naturalnych. Ma być niskowęglowa, zasobooszczędna i służyć włączeniu społecznemu. Wzrost dochodów i zatrudnienia ma być osiągany poprzez inwestycje publiczne i prywatne, które prowadzą do redukcji emisji CO₂ i innych zanieczyszczeń, zwiększenia efektywności w korzystaniu z energii i zasobów, zapobiegania stratom w bioróżnorodności i usługach ekosystemowych. Jej budowa z całą pewnością wymaga zaangażowania ze strony państwa, które musi dokonać rewizji dotychczasowej polityki gospodarczej i społecznej pod kątem likwidacji szkodzących środowisku regulacji czy subsydiów i wprowadzeniu w to miejsce instrumentów promujących „zielony” rozwój. Jest to obecnie działanie preferowane przez UE, o czym warto pamiętać z uwagi na dostęp do środków finansowych w nowej perspektywie programowania 2014–2020⁷⁰. W państwach UE ekobiznes rozwija się najszybciej w branżach, w których inwestycje są wymuszone specjalnymi regulacjami lub też istnieją w nich mechanizmy gwarantujące

gement group – UN, 2011; *What a green economy matters for least developed countries* – UNEP, UNCTAD, UN-OHRLS, 2011; *Green jobs towards decent work in sustainable, low-carbon world* – UNEP, ILO, 2011; *Green economy – Briefing Papers*, UNEP 2012; *Measuring progress towards green economy* – UNEP, 2012 i inne. *Green economy policy briefs – key issues for the transformation towards the green economy* – UNEP 2012.

⁶⁵ *Towards green growth*, OECD Publishing, OECD 2011; *Inclusive green growth. The pathway to sustainable development*, World Bank, Washington 2012; *Green growth. Resource and resilience*, UNESCAP, ADB, UNEP 2012.

⁶⁶ *Low carbon growth roadmap for Asia and Pacific*, UNESCAP 2012; *Low carbon growth plans: Advancing good practice*, Climate Work Foundation. European Climate Foundation 2009, *The challenge of low-carbon development*.

⁶⁷ <http://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/738GE%20Publication.pdf>.

⁶⁸ *Zielony wzrost, zielony zysk. Jak zielona rewolucja stymuluje gospodarkę*, Roland Berger Strategy Consultants, Oficyna Wolters Kluwer business, Warszawa 2011.

⁶⁹ *The future we want*, Outcome of the UNCSD 2012.

⁷⁰ www.mrr.gov.pl.

całkowity bądź przynajmniej częściowy zwrot poniesionych nakładów. Dotyczy to zwłaszcza sektora OZE i budownictwa. Przykładowo w Polsce jest to widoczne w zakresie termomodernizacji budynków i wyposażania ich w kolektory słoneczne. Działania te są dotowane ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, a także funduszy wojewódzkich. Uruchomiono też specjalne linie kredytowe. Ponadto Ministerstwo Środowiska wspiera funkcjonowanie Akceleratora Zielonych Technologii GreenEvo⁷¹, dzięki któremu można uzyskać pomoc w pozyskiwaniu środków finansowych, ustalaniu ochrony własności intelektualnej i promocji produktów na rynkach zagranicznych.

Porównanie „zielonej” (*green*) i tradycyjnej (*brown*) gospodarki pozwala uwypuklić, jaka jest (powinna być) rola państwa w jej wdrażaniu. Jak wynika z treści tabeli 4.4 koncepcja „zielonej” gospodarki jest zbieżna z zasadami zrównoważonego rozwoju. Wymaga jednak zaangażowania ze strony państwa, gdyż dotychczasowe impulsy wynikające zarówno z działania rynku, jak i polityki państwa nie były właściwymi stymulatorami jej rozwoju.

Tabela 4.4

Porównanie *green economy* i *brown economy*

Green Economy	Brown Economy
Oddzielenie wzrostu gospodarczego od zużycia surowców	Nieograniczony wzrost gospodarczy
Produkcja zasobooszczędna, czystsza produkcja	Produkcja zasobochłonna
Dominacja odnawialnych źródeł energii	Paliwa kopalne jako podstawowe źródło energii
Wysoka efektywność energetyczna	Niska efektywność energetyczna
Ochrona bioróżnorodności	Bezrefleksyjne podejście do bioróżnorodności
Zrównoważona konsumpcja	Nadkonsumpcja
Spółeczna odpowiedzialność biznesu	<i>Business as usual</i>
Sprawiedliwość międzypokoleniowa i międzyregionalna	Akceptacja nierówności społecznych
Budowanie zaufania społecznego	Brak zaufania społecznego

Źródło: opracowanie własne na podstawie literatury.

Jest to w jakiejś mierze efektem stosowanych metod pomiaru i oceny sytuacji społeczno-gospodarczej. Spośród różnych wskaźników ładu gospodarczego zwykle nadmierną wagę przywiązuje się do tempa wzrostu PKB. Pogłębioną analizę problemów z PKB można znaleźć we wspomnianej już w rozdziale I książce *Błąd pomiaru. Dlaczego PKB nie wystarcza*. Zawiera ona raport Komisji ds. Pomiaru

⁷¹ <http://greenevo.gov.pl>.

Wydajności Ekonomicznej i Postępu Społecznego. W książce wyjaśniono, dlaczego indywidualne odczucia i oceny dotyczące sytuacji jednostek oraz sytuacji społeczno-gospodarczej różnią się często z ocenami opartymi na PKB⁷².

Literatura poświęcona problemom sprawowania polityki gospodarczej przez państwo jest niezwykle bogata, choć oczywiście nie oznacza to, że autorzy tych publikacji opowiadają się wprost za koncepcją zrównoważonego rozwoju. Wciąż zbyt często debata sprowadzana jest do rozstrzygnięcia dylematu „ile państwa, ile rynku” i podporządkowana jest analizie aktualnej polityki gospodarczej, ocenianej przez pryzmat tempa wzrostu PKB, równowagi budżetowej i równowagi w bilansie płatniczym. Efekty tych ocen znajdują odzwierciedlenie przy urnach wyborczych, czyli w typowych warunkach co 4–5 lat, i trudno je uznać za odpowiadające kryteriom zrównoważonego rozwoju.

Tym, czego ewidentnie brakuje współczesnym państwom jest autentyczna gotowości do współpracy na poziomie międzynarodowym w sprawach kluczowych dla kształtowania się przyszłego ładu gospodarczego i zintegrowanego. Szczególnie w czasach kryzysu górą biorą interesy narodowe i różne narodowe „egoizmy”. Przeszkodą są również zbyt krótkie okresy planowania rozwoju.

Literatura

Adamczyk W., *Ekologia wyrobów*, PWE, Warszawa 2004.

Adamowicz M., *Zrównoważony i wielofunkcyjny rozwój rolnictwa a agromonia*, SGGW, Warszawa 2005.

Bakan J., *Korporacja. Patologiczna pogoń za zyskiem i władzą*, Lepsi Świat, Warszawa 2006.

Banerjee S.B., *Corporate Governance and Climate Change: Making the Connection*, Douglas G. Cogan Ceres, March 2006, <http://www.pewclimate.org/docUploads/Ceres%20-%20Corporate%20Climate%20Change%20Ranking%202006.pdf>.

Becla A., Czaja S., *Ekologiczne podstawy procesów gospodarowania*, Wyd. AE im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2002.

Ciechanowicz W., *Energia, środowisko i ekonomia*, wyd. 2, Instytut Badań Systemowych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 1997.

Corporate Management Tools for Sustainable Development ICC/WBCSD Background document UN Commission on Sustainable Development 20 April – 1 May 1998.

Drzazga D., *Interaktywny model proekologicznego zarządzania zintegrowaną gospodarką energetyczną i przestrzenną w rozwoju miast* [Uniwersytet Łódzki, prace doktorskie z zakresu ekonomii i zarządzania], Wyd. UŁ, Łódź 2008.

Ejdys J., *Model doskonalenia znormalizowanych systemów zarządzania oparty na wiedzy*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Białostockiej, Białystok 2011.

FLO, *Monitoring the scope and benefits of Fairtrade*, third edition, 2011, www.fairtrade.net/impact_studies.html, accessed on 8 April 2012.

⁷² J.E. Stiglitz, A. Sen, J.-P. Fitoussi, *Błąd pomiaru. Dlaczego PKB nie wystarcza*, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Warszawa 2013.

- From Risk to Opportunity: How Insures Can Proactively and Profitably Manage Climate Change*, Evan Mills, Eugene Lecomte, Ceres August 2006, http://eetd.lbl.gov/emills/pubs/pdf/ceres_report_090106.pdf.
- Global Reporting Initiative – czyli trochę o raportowaniu społecznym http://www.nu.fob.org.pl/strona.php?id_a=692&kat=
- Globalny Program Działań Agenda 21*, [w:] *Dokumenty końcowe Konferencji Narodów Zjednoczonych „Środowisko i Rozwój”*, Warszawa 1993.
- Gołębski G. (red.), *Kompendium wiedzy o turystyce*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2009.
- Guide for Local Authorities on Developing Sustainable Tourism WTO 1998*.
- Hodgson P.E., *Energy and Environment*, Bowerdean Briefings, series editor: P. Collins, Bowerdean Publishing Company Limited, London 1997.
- „Journal of Cleaner Production”, vol. 9, Issue 6, December 2001.
- Klimczak S., *Rola polityki energetycznej lokalnych jednostek samorządu terytorialnego jako narzędzia wspierania wykorzystania energii ze źródeł geotermalnych w Polsce* [Uniwersytet Łódzki, Wydział Zarządzania, Katedra Zarządzania Miastem i Regionem, praca magisterska – maszynopis], Łódź 2010.
- Konwencja OECD o zwalczaniu przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych, podpisana w Paryżu 17 grudnia 1997 r., DzU, 2001, nr 23, poz. 264.
- Krajowy plan gospodarki odpadami 2014*, „Monitor Polski” 2010, nr 101, poz. 1183.
- Krier J.-M., *Fair trade 2007: new facts and figures from an ongoing success story. A report on Fair Trade in 33 consumer countries*, Netherlands; Fairtrade Labelling Organisations International, *Growing stronger together*, Annual Report 2009–2010.
- Leśniak J., *Ekologiczne znaki towarowe w ochronie środowiska przyrodniczego*, „Ekonomia i Środowisko” 1995, nr 1.
- Liro A., *Ochrona środowiska w rolnictwie*, FPPR, Warszawa 2000.
- Lowell Centre for Sustainable Production, *Sustainable Production: A working definition*. Informal Meeting of the Committee Members, 1998, [cyt. za:] „Journal of Cleaner Production”, December 2001, vol. 9, Issue 6, s. 519–549.
- Mączyńska E., *Ład gospodarczy. Bariery i dylematy*, [w:] E. Mączyńska, Z. Sadowski, *O kształtowaniu ładu gospodarczego*, Wyd. PTE, Warszawa 2008.
- Madlener R., Alcott B., *Herausforderungen für eine technisch-ökonomische Entkoppelung von Naturverbrauch und Wirtschaftswachstum unter besonderer Berücksichtigung der Systematisierung von Rebound-Effekten und Problemverschiebungen*. Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität” des Deutschen Bundestages, Berlin, 12 Dezember 2011. Kommissionsmaterialie M-17 (26) 13.
- Paxton A., *The Food Miles Report: The dangers of long-distance food transport*, SAFE Alliance, London 1994, UK. <http://www.sustainweb.org/publications/?id=191>
- Rosik-Dulewska Cz., *Podstawy gospodarki odpadami*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2007.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r., art. 11.
- Ryszawska-Grzeszczak B., *Kategorie zrównoważonego rozwoju na poziomie gospodarstwa domowego*, [w:] B. Poskrobko (red.), *Ekonomia zrównoważonego rozwoju w świetle kanonów nauki*, Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Białymstoku, Białystok 2011.
- Sadowski Z., *Uwagi o zadaniach współczesnej ekonomii*, [w:] E. Mączyńska, Z. Sadowski, *O kształtowaniu ładu gospodarczego*, Wyd. PTE, Warszawa 2008.
- Salay J. (red.), *Energy. From fossil fuels to sustainable energy resources*, Lund University, [w:] The series of booklets „A Sustainable Baltic Region”, session 2, L. Rydén (series editor) The Baltic University Programme, Uppsala University, Uppsala Publishing House, first edition, Uppsala 1997.
- Sen A., *Choice, Welfare and Measurement*, Oxford 1982.

- Sen A., *On Ethics and Economics*, Oxford–New York 1987.
- Sen A., *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*, Oxford 1981.
- Sen A., *Resources, Values and Development*, Oxford 1984.
- Sen A., Drèze J., *Hunger and Public Action*, Oxford 1989.
- Stiglitz J.E., *Freefall. Jazda bez trzymanki*, PTE, Warszawa 2010.
- Stiglitz J.E., *Wizja sprawiedliwej globalizacji – propozycje usprawnień*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2007.
- Stiglitz J.E., Charlton A., *Fair trade. Szansa dla wszystkich*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2007.
- Stiglitz J.E., Sen A., Fitoussi J.-P., *Błąd pomiaru. Dlaczego PKB nie wystarcza*, PTE, Warszawa 2013.
- Traktat z Lizbony zmieniający traktat o Unii Europejskiej i traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską*, Lizbona 13 grudnia 2007, DzUrz. UE C 306, t. 50, 17 grudnia 2007, art. 2, ust. 3.
- Unmüßig B., Sachs W., Fatheuer T., *Critique of the Green Economy Toward Social and Environmental Equity*, vol. 22, Heinrich Böll Foundation, Berlin 2012.
- Wiąckowska I., Wiąckowski S.K., *Globalne zagrożenia środowiska*, Katedra Ekologii i Ochrony Środowiska WSP Kielce, Kielce 1999.
- Wiąckowski S.K., *Przyrodnicze podstawy inżynierii środowiska*, Wyd. Stanisław K. Wiąckowski, Kielce 2000.
- World Development Report 2001*, World Bank and Oxford University Press, USA, September 2000.
- Żylicz T., *Ekonomia środowiska i zasobów naturalnych*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2004.

<http://climate.yale.edu/news/outreach-sustainable-governance-forum-climate-risk>

<http://ethics.unwto.org/en/content/global-code-ethics-tourism>

<http://fairtrade.org.pl>

http://www.calvert.com/document/ceres_calvert_sandp_500.pdf

<http://www.globalcompact.org.pl/>

<http://www.globalreporting.org/Home>

http://www.oecd.org/document/20/0,3343,en_2649_34859_2017813_1_1_1_1,00.html

<http://www.pefc-polska.pl>

<http://www.rc.com.pl>

Rozdział 5. Ład społeczny

5.1. Definiowanie ładu społecznego

Ład społeczny może być definiowany jako stan funkcjonowania i przebiegu zachowań jednostek, zapewniający istnienie, trwanie i rozwój zbiorowości jako całości. Oznacza pewne uporządkowanie życia społecznego, przejawiające się uczestnictwem jednostek w funkcjonowaniu danej społeczności zgodnie z systemem powszechnie obowiązujących norm. Porządek rzeczy nie jest jednak dany raz na zawsze, a zmiany, które zachodzą, oznaczają przejście z jednego ładu społecznego do drugiego. Przejście to może mieć charakter gwałtowny – rewolucyjny lub płynny – ewolucyjny. Najważniejszymi czynnikami kształtującymi ład społeczny są prawo, moralność, tradycja i religia. Wpływają one nie tylko na charakter stosunków międzyludzkich, ale określają także „reguły gry” obowiązujące w relacjach z różnymi elementami otoczenia przyrodniczego, gospodarczego, politycznego, technicznego zarówno na poziomie lokalnym i krajowym, jak i międzynarodowym.

Rozwój gospodarczy i społeczny oznaczają procesy zmian pozytywnie oceniane z punktu widzenia systemów wartości akceptowanych przez społeczeństwo. Przez bardzo długi czas nadrzędną rolę w procesie rozwoju przypisywano kategoriom ekonomicznym. Dopiero w ostatnich dekadach wieku XX dał się zauważyć wyraźny wzrost zainteresowania niematerialnymi i jakościowymi wskaźnikami rozwoju. Dobrobyt materialny dla większości ludzi stanowi konieczny, ale niewystarczający powód do zadowolenia z osiągniętej jakości życia. Lista czynników, które obecnie wymienia się jako inne determinanty, może zawierać także zagrożenie ubóstwem bądź ubóstwo, warunki mieszkaniowe, bezrobocie, zdrowie i jego zagrożenie, edukację, wykształcenie i jego przydatność, bezpieczeństwo, stan środowiska naturalnego, ilość posiadanego czasu wolnego i sposoby jego spędzania. Lista ta może być wydłużana o kolejne kategorie, trudniej mierzalne w sposób obiektywny, ale mające duże znaczenie przy dokonywaniu subiektywnych ocen jakości życia. Należą do nich na przykład samopoczucie psychiczne, satysfakcja z życia rodzinnego, satysfakcja z własnych dzieci. Interesujące ujęcie różnych czynników kształtujących jakość życia oraz jej mierników można znaleźć w coraz liczniejszych publikacjach, między innymi noblisty Amartyi Sena. Jako jeden z warunków rozwoju i dobrobytu postuluje on udział jak największej

liczby różnych grup społecznych w podejmowaniu decyzji gospodarczych. Jego zdaniem nędza jest skutkiem złego sprawowania władzy, szczególnie władzy nielicznych grup społecznych, które nie uwzględniają interesów innych grup, lub władzy obcej, np. kolonialnej. Ważnym elementem jego rozważań jest kwestia równouprawnienia kobiet – kobiety w procesie podejmowania decyzji o charakterze gospodarczym, ze względu na swoje odmienne wychowanie, mogą zwracać większą uwagę na problemy niedostrzegane przez mężczyzn, wnosząc więc dodatkowy punkt widzenia. A. Sen zwraca również uwagę na wolność słowa i dostęp do informacji, jako na czynniki umożliwiające uczestnictwo wielu grup społecznych w procesach decyzyjnych. Bez kapitału informacyjnego taka partycypacja jest niemożliwa, a to prowadzi do rozwoju, który wyklucza artykulację potrzeb przez niektóre grupy społeczne. Ważną rolę w rozważaniach A. Sena odgrywa też kwestia sprawiedliwości, rozumianej w kategoriach bardziej sprawiedliwego podziału korzyści z rozwoju zarówno na poziomie globalnym, jak i mikroekonomicznym. Podkreśla on rolę uwarunkowań etycznych i aksjologicznych w podejmowaniu decyzji gospodarczych¹.

5.2. Świadomość ekologiczna społeczeństwa w ładzie zintegrowanym

W ostatnich kilku dekadach wyraźnie wzrosło znaczenie społecznych ruchów ekologicznych. Istnieje wiele przykładów skutecznego domagania się wprowadzenia regulacji w kwestiach, które zdaniem społecznych obserwatorów wymagają systemowych rozwiązań. Do takich działań zaliczyć można aktywność brytyjskich „environmentalistów” po Rio, którzy w kilku sprawach wykazali się wyjątkową skutecznością w ramach kampanii *non-violence*. Dotyczyły one programu budowy dróg przebiegających przez przyrodniczo cenne tereny, traktowania zwierząt rzeźnych przeznaczonych na eksport oraz zatrucia środowiska przez koncerny naftowe w Nigerii. Od czasu Szczytu Ziemi w Rio w wielu krajach obserwujemy narodziny nowych wzorców protestu w sprawach środowiska. Protesty są adresowane głównie do ludzi młodych, mają na celu skłonienie ich do bezpośredniego zaangażowania w walkę o lepszą przyszłość i wzięcie za nią odpowiedzialności. Tym, co odróżnia współczesne protesty od tych podejmowanych w latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych jest widoczny profesjonalizm i rosnący elitaryzm bardziej ustabilizowanych grup ochrony środowiska. Wykorzystują one nowoczesne technologie – telefonię komórkową, Internet – co pozwala im docierać do

¹ *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*, Oxford 1981; *Choice, Welfare and Measurement*, Oxford 1982; *Resources, Values and Development*, Oxford 1984; *On Ethics and Economics*, Oxford–New York 1987; *Hunger and Public Action* (współautor z Jeanem Drèze), Oxford 1989; *The Political Economy of Hunger*, 3 t. (red. wraz z Jeanem Drèze), Oxford 1990 i 1991; *The Quality of Life*, Oxford 1993; *Development as Freedom*, New York 1999.

mediów i w czasie rzeczywistym relacjonować przebieg wydarzeń. Społeczny odzew na tak ogłaszane apele bywa spektakularnie duży i skuteczny².

Intensyfikacji ekologicznych ruchów społecznych towarzyszy rozwój ekologii społecznej, rozumianej jako dziedzina wiedzy mająca na celu poznanie związków i zależności występujących w relacjach między systemem społecznym i systemem przyrodniczym oraz modelowanie tych relacji w kierunku osiągnięcia i utrwalenia równowagi między tymi systemami. Nastąpiło przesunięcie zainteresowania w stronę przyrodniczych aspektów rozwoju, jako czynników determinujących trwanie ludzkiej cywilizacji. Przejawia się to głównie poprzez badania³:

- życia społecznego w środowisku przyrodniczym – na ile jest ono od niego zależne i jak zmienia się pod jego wpływem,
- prawidłowości społecznych związanych ze sposobem zamieszkiwania środowiska przez ludzi (przestrzenne zróżnicowanie majątkowe, etniczne, zawodowe, środowiskowe przyczyny i rozkład przestrzenny patologii społecznych, projektowanie osadnictwa sprzyjającego wysokiej jakości życia),
- uzależnienia stanu środowiska od społecznych wyobrażeń na temat przyrody, gospodarki, etyki,
- prawidłowości w procesach ewolucji kompleksów społeczno-przyrodniczych.

Warto podkreślić, że – zgodnie z szacunkami Banku Światowego – w krajach o niskich dochodach kapitał przyrodniczy stanowi aż 25% ogólnego bogactwa *per capita*, w krajach o średnim poziomie dochodów jest to 12%, natomiast w krajach OECD zaledwie 2%⁴. W Afryce sektor rolny, zależny od żyzności gleb i dostępności wody, generuje 15% PKB na całym kontynencie i osiąga wartość ponad 100 mld USD rocznie⁵.

Trzeba jednak zauważyć, że niezależnie od wyników badań, ich oddziaływanie na faktyczne funkcjonowanie wielu społeczeństw i gospodarek pozostaje wciąż niewielkie, o czym świadczyć może negatywny wpływ czynników środowiskowych na zdrowie i dobrobyt w krótkim okresie i na trwały rozwój ludzkiej cywilizacji w okresie długim.

5.3. Budowanie społeczeństwa obywatelskiego

Istotnym elementem realizacji zrównoważonego rozwoju jest budowa społeczeństwa obywatelskiego, zainteresowanego nie tylko współrzędzeniem, ale także współodpowiedzialnością za losy ludzi, środowiska przyrodniczego i gospodarki.

² P. Macnaghten, J. Urry, *Alternatywne przyrody. Nowe myślenie o przyrodzie i społeczeństwie*, Wyd. Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2005, s. 91–102.

³ B. Kryk (red.), *Gospodarowanie i zarządzanie środowiskiem*, Wyd. US, Szczecin 2012, s. 124–125.

⁴ World Bank, *trade Adjustment Costs in Developing Countries: Impacts, Determinants and Policy Responses*, Washington DC 2010.

⁵ *McKinsey on Africa. A Continent on the Move*, McKinsey & Company, New York 2010.

Na rolę określonych grup społecznych w zrównoważonym rozwoju zwrócono uwagę w *Agendzie 21*, wymieniając tam w rozdziałach od 24 do 32: kobiety, dzieci i młodzież, ludność tubylczą, organizacje pozarządowe, władze lokalne, robotników i związki zawodowe, koła gospodarcze i przemysł, naukowców i ekspertów oraz rolników. Podkreślono, że przy osiągnięciu zrównoważonego rozwoju istotne jest połączenie znacznego zaangażowania społeczeństwa z większą odpowiedzialnością. Szczególną wagę przykładano jednak do rządów, które na zasadach partnerskich powinny wzmocnić współpracę z ważnymi grupami społecznymi. Oczywiście, specyficzne dla poszczególnych państw i regionów struktury społeczne, a także uwarunkowania kulturowe i instytucjonalne, warunkują zakres i zasady tej współpracy. Jednak bez niej nie może być mowy o rozwoju zrównoważonym. Dlatego tak wiele uwagi poświęca się partycypacji społecznej. Jest ona procesem, w wyniku którego obywatele mogą aktywnie uczestniczyć w sprawach dla nich ważnych, a procedury przewidziane przepisami prawa umożliwiają im wyrażenie opinii i udział w podejmowaniu decyzji. Partycypacja jest ważnym aspektem społeczeństwa obywatelskiego, oznacza bowiem również gotowość obywateli do ponoszenia współodpowiedzialności za osiągnięcie celów i realizację zadań. Filarami procesu partycypacji społecznej są:

- dostęp do informacji,
- możliwość udziału w procesach decyzyjnych,
- dostęp do wymiaru sprawiedliwości, czyli możliwość egzekwowania przez społeczeństwo przepisów.

Bez partnerstwa międzysektorowego nie można zbudować *Agendy 21*. W praktyce oznacza to, że jeśli plany rozwoju państw i jednostek samorządów terytorialnych powstają bez uspołecznienia tego procesu, to nie można ich uznać za zgodne ze zrównoważonym rozwojem. Partycypacja społeczna powinna uwzględniać:

- demokratyzację – równość podmiotów wobec prawa,
- społeczeństwo obywatelskie – obywatele mają ustawowo zagwarantowaną możliwość współdziałania w podejmowaniu decyzji, między innymi z zakresu planowania przestrzennego,
- sprawność organizacyjną – szybkość podejmowania decyzji administracyjnych, sprawne informowanie, zdolności do rozwiązywania konfliktów, ułatwianie negocjacji, „przejrzystość” procedur.

Podkreśla się to także dobitnie w dokumentach Wspólnot Europejskich:

Działania Wspólnoty powinny być komplementarne lub powinny stanowić wkład do działań państw członkowskich; w celu zagwarantowania znaczącej wartości dodanej należałoby wzmocnić partnerstwo; dotyczy to organów regionalnych i lokalnych, innych właściwych organów, w tym organów odpowiedzialnych za środowisko i wspieranie równości kobiet i mężczyzn, partnerów gospodarczych i społecznych...⁶

⁶ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. – art. 11.

Interpretacja zasady partnerstwa pozostawia sporo swobody państwom członkowskim w zakresie wyznaczania „najbardziej reprezentatywnego partnera na szczeblu krajowym, regionalnym, lokalnym lub innym”. W praktyce coraz częściej włącza się przedstawiciele zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego działającego poprzez różnego rodzaju organizacje pozarządowe.

Stosunkowo niedawno polskie społeczeństwo zyskało szerokie możliwości aktywnego uczestnictwa w kształtowaniu ochrony środowiska na podstawie ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Na mocy ustawy zostało wprowadzonych w życie sześć dyrektyw Wspólnot Europejskich z lat 1985–2008 oraz dokonano nowelizacji kilku ustaw obowiązujących wcześniej w polskim systemie prawa. Choć już wcześniej Polska była stroną konwencji z Aarhus z 1998 r. o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, to trzeba przyznać, że wejście w życie wspomnianej ustawy wyznacza nowe standardy w zakresie partycypacji społeczeństwa w podejmowaniu decyzji w sprawach środowiskowych. Jednocześnie nakłada nowe obowiązki na władze administracyjne właściwe do wydawania decyzji i precyzuje zakres przeprowadzania oceny oddziaływania na środowisko w odniesieniu do różnych projektów. Okres, jaki upłynął od momentu wejścia ustawy w życie jest jeszcze zbyt krótki, aby w pełni ocenić jej funkcjonowanie w praktyce. Analiza treści ustawy pozwala jednak stwierdzić, że wzmocnieniu uległa rola społeczeństwa, w także organizacji ekologicznych, samorządów pracowniczych, jednostek ochotniczych straży pożarnych i związków zawodowych w zakresie współdziałania w dziedzinie ochrony środowiska z organami administracji. Otwarta pozostaje kwestia, na ile i w jaki sposób uprawnienia te zostaną wykorzystane do wzmocnienia ładu społecznego zharmonizowanego z ładem środowiskowym, a na ile przyczynią się do blokowania inwestycji i wydłużania procedur planistycznych.

Przypadek Polski potwierdza pewną bardziej generalną prawidłowość dotyczącą możliwości i gotowości społeczeństwa do partycypacji w działaniu na rzecz zrównoważonego rozwoju. Po latach ignorowania problemów ekologicznych, ukrywania niewygodnych faktów odnoszących się do stanu środowiska przyrodniczego na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych wieku XX, polskie społeczeństwo wreszcie uzyskało dużo lepszy dostęp do informacji na ten temat. Dbłość o stan środowiska przyrodniczego idzie zwykle w parze z wolnością słowa i swobodami demokratycznymi. Ogromnie ważną rolę mają tu do odegrania media i różnego rodzaju organizacje pozarządowe, które w pełni okazują swą siłę jedynie w warunkach respektowania prawa do swobody wypowiedzi i zrzeszania się. Ta gotowość Polaków do natychmiastowego działania na rzecz środowiska przyrodniczego zbiegła się w czasie z przygotowaniami do Szczytu Ziemi w Rio de Janeiro i z samym szczytem (1992 r.). To właśnie na ten okres

przypadło apogeum światowego zainteresowania problemami ekologicznymi, a dzięki *Globalnemu Programowi Działań Agenda 21* nastąpiła popularyzacja koncepcji zrównoważonego rozwoju. Jednak w Polsce zapal do działania na rzecz poprawy stanu środowiska przyrodniczego szybko osłabł, przygaszony ogromem problemów związanych z transformacją. Bezrobocie, kategoria nieznana w okresie realnego socjalizmu, pociągnęło za sobą cały szereg innych poważnych konsekwencji społecznych i ekonomicznych, co spowodowało zepchnięcie kwestii ekologicznych na dalszy plan. Skrajna bieda, społeczne wykluczenie, utrudniony dostęp do opieki medycznej, wzrost przestępczości, narkomania i alkoholizm, to tylko niektóre z problemów, które dotknęły wielu osób (i ich rodziny) na skutek długotrwałej utraty pracy. Skala problemu i jego długotrwałość była największym zaskoczeniem dla społeczeństwa i licznych polityków.

Inne ważne problemy rozwojowe, uwidocznione w okresie transformacji, wiążą się ze zmianami demograficznymi i starzeniem się polskiego społeczeństwa. Są one wciąż bardzo słabo antycypowane przez ogół Polaków, co powoduje, że nie są oni zainteresowani myśleniem skoncentrowanym na przyszłości wykraczającej poza kilka najbliższych lat. Wyraźnie roszczeniowa postawa kierowana pod adresem państwa sprawia, że bardzo trudno jest proponować i wdrażać działania strategiczne.

Pewnym odzwierciedleniem ważności poszczególnych obszarów działania w ocenie polskiego społeczeństwa jest aktywność organizacji pozarządowych, które masowo zaczęły powstawać od początku roku 1990. Według badania przeprowadzonego przez Stowarzyszenie Klon/Jawor w Polsce w 2012 r. zarejestrowanych było ponad 80 tys. organizacji pozarządowych: 11 tys. fundacji i 72 tys. stowarzyszeń (nie licząc Ochotniczych Straży Pożarnych). Aktywnie działało około trzy czwarte z nich. Większość organizacji prowadziła działania wyłącznie na skalę regionalną lub lokalną: 23% co najwyżej na terenie województwa/regionu, 34% – na terenie gminy bądź powiatu, a 7% ograniczało się do aktywności w najbliższej okolicy. Działania ogólnopolskie prowadziło 28% organizacji, a co dziesiąta była aktywna na arenie międzynarodowej. Najwięcej jest stowarzyszeń (a czasem fundacji) sportowych i hobbystycznych (38% organizacji). Druga pod względem liczebności grupa organizacji koncentruje swoje działania na kulturze i sztuce (17%), a ich liczba w ostatnich latach wzrastała. Na rzecz edukacji i wychowania działało 14% organizacji. Mniej organizacji zajmuje się w Polsce usługami socjalnymi/pomocą społeczną oraz ochroną zdrowia – każda z tych dziedzin stanowiła podstawowe pole działania dla 6% organizacji⁷.

Z punktu widzenia analizy nieformalnego wsparcia zrównoważonego rozwoju przez polskie społeczeństwo warto zauważyć, że pojęcie to w działalności organizacji pozarządowych najczęściej pojawia się w połączeniu z ochroną środowiska

⁷ J. Przewłocka, *Polskie organizacje pozarządowe 2012*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2013.

przyrodniczego. Spośród organizacji ochrony środowiska najczęściej zajmują się one szeroko rozumianą edukacją ekologiczną i promocją idei zrównoważonego rozwoju – 52,2% organizacji ekologicznych (5,2% wszystkich badanych organizacji), 36% organizacji działa na rzecz ochrony środowiska przyrodniczego, lasów, rezerwatów przyrody, parków narodowych, ogrodów miejskich, itp., 21,7% organizacji chce chronić zasoby naturalne, zwłaszcza wodę i powietrze. Redukcja i kontrola zanieczyszczeń oraz recykling to domena działania 17,4% organizacji ekologicznych, ochrona i opieka nad zwierzętami, z usługami weterynaryjnymi włącznie, jest zaś celem działania 12,4% tych organizacji⁸.

Oceniając zaangażowanie polskiego społeczeństwa we wdrażanie zrównoważonego rozwoju można stwierdzić jednak, że jest ono bardzo niewielkie. Słabo wypadają kampanie lobbingowe, właściwie zupełnie nie zdarzają się bojkoty firm i produktów, z którymi związane jest łamanie zasad społecznej odpowiedzialności biznesu, udział w konsultacjach społecznych także jest nader skromny. Świadczy to o wciąż niskim poziomie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Trudno wskazać obszar, który silniej aktywizowałby do działania na rzecz tworzenia nowych instytucji wspierających zrównoważony rozwój. Dotyczy to w równym stopniu kwestii społecznych i ochrony środowiska. Wydaje się, że przynajmniej w dwóch obszarach – zdrowia środowiskowego i edukacji na rzecz zrównoważonego rozwoju – można by notować większe sukcesy, gdyż są to sprawy, którymi społeczeństwo powinno być żywotnie zainteresowane.

5.4. Zdrowie środowiskowe jako element ładu społecznego

Pomiędzy środowiskiem przyrodniczym a społeczeństwem istnieją relacje dwustronne. Nie ulega wątpliwości, że to środowisko przyrodnicze warunkuje życie człowieka, choć w procesie rozwoju cywilizacyjnego nastąpiło względne uniezależnienie się ludzkości od niekorzystnych oddziaływań środowiskowych. Eksploatacja bogactw naturalnych w wielu regionach o wyjątkowo trudnych warunkach przyrodniczych, zachodzące na wielką skalę procesy urbanizacji, rozwój komunikacji i transportu, dały złudne poczucie niezależności człowieka od natury, a nawet zdolności do jej poskromienia dzięki technice. To panowanie nad przyrodą ma jednak swoją cenę. Ważnym tematem staje się kwestia tzw. zdrowia środowiskowego. Według Światowej Organizacji Zdrowia **zdrowie to stan pełnego fizycznego, społecznego i psychicznego dobrego samopoczucia, a nie tylko brak choroby lub słabości**. W tym znaczeniu zdrowie stanowi cenny zasób nie tylko z punktu widzenia jego indywidualnej użyteczności, ale także jako kategoria społeczna i ekonomiczna. Zdrowie i dobre samopoczucie ludzi mogą być traktowane

⁸ M. Gumkowska, J. Herbst, P. Radecki, *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych. Raport z badania 2008 r.*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, [Warszawa] 2009.

jako nadrzędny cel rozwoju, co doskonale wpisuje się w koncepcję rozwoju zrównoważonego. W tym znaczeniu ochrona zdrowia przestaje być domeną wyspecjalizowanej polityki zdrowotnej państwa, a staje się przedmiotem zainteresowania decydentów reprezentujących różne szczeble władzy, sektory gospodarcze i organizacje społeczne. Propagowane w ostatnich latach prowadzenie ocen oddziaływania na środowisko zostało pomyślane również jako metoda ochrony zdrowia. W praktyce aspekty zdrowotne są jednak nader często marginalizowane lub wręcz pomijane. Choć świadomość faktu, że jakość powietrza, jakim oddychamy, wody, jaką pijemy i żywności, jaką spożywamy ma wpływ na nasze zdrowie powinna być powszechna, to jednak często podchodzimy do tych kwestii dość obojętnie, wykazując przy tym albo ignorancję, albo bezradność. Ocena oddziaływania na zdrowie jest oparta na analizie determinant o charakterze osobistym, społecznym, kulturowym, ekonomicznym i środowiskowym. Niektóre z czynników (wiek, geny) nie mogą być zmienione, pozostałe można włączyć do polityki i programowania rozwoju. Są dostępne opracowania naukowe i raporty, z których wynika, że koszty zaniechania działań ochronnych są ogromne. Przykładowo, w raporcie Clean Air Task Force znajdziemy informację, że w 2010 r. zanieczyszczenie drobnymi cząsteczkami spowodowane przez amerykańskie elektrownie węglowe stało się przyczyną około 13 tys. przedwczesnych zgonów, 9,7 tys. hospitalizacji i ponad 20 tys. zawałów serca. Z kolei według raportu Health and Environmental Alliance (HEAL) skupiającego 65 europejskich organizacji zajmujących się badaniem związków między stanem środowiska przyrodniczego i problemami zdrowotnymi wynika, że Polska jest odpowiedzialna za szkody zdrowotne o łącznej wartości około 8 mld euro rocznie, podczas gdy np. w Niemczech i Turcji kwota ta została oszacowana na poziomie po 6 mld euro.

Analiza zdrowia środowiskowego najczęściej odnosi się do następujących obszarów tematycznych: jakość powietrza, mieszkanie, hałas, wypadki drogowe, woda i sanitacja, wypadki chemiczne, radiacja. Uwzględnienie wszystkich wymienionych aspektów daleko wykracza poza możliwości działania poszczególnych podmiotów gospodarczych. W wielu przypadkach troska o środowisko nie leży także w ich wąsko widzianym, krótkookresowym interesie. Dlatego obowiązek kompleksowego spojrzenia na rozwój danego obszaru spada na władze odpowiedniego szczebla. Przebieg i bezpieczeństwo tras komunikacyjnych, lokalizacja przedsiębiorstw, w tym zakładów szczególnie uciążliwych dla środowiska, budownictwo mieszkaniowe, lokalizacja różnych obiektów użyteczności publicznej oraz wszystkie aspekty środowiskowe związane z ich funkcjonowaniem powinny być planowane i kontrolowane w taki sposób, aby ilość i rodzaj odpadów i zanieczyszczeń przedostających się do środowiska nie powodowały nadmiernego zagrożenia dla zdrowia i życia ludzi. Uwzględniane powinny być także sytuacje o charakterze awaryjnym.

Obecnie w Polsce istnieje już dość obszerna baza danych na temat związku pomiędzy stanem środowiska i poszczególnych jego komponentów a kondycją

zdrowotną i zachorowalnością na różne typy schorzeń w przekroju terytorialnym⁹. Nie powinno być zaskoczeniem stwierdzenie, że mieszkańcy obszarów w najwyższym stopniu uprzemysłowionych i zurbanizowanych są najbardziej narażeni na działanie czynników o charakterze negatywnym. Nawet po uwzględnieniu obiektywnych trudności związanych z wyodrębnieniem wpływu wyłącznie czynników środowiskowych, można zauważyć statystycznie istotne związki pomiędzy miejscem zamieszkania, a co za tym idzie stanem środowiska, a stanem zdrowia mieszkańców. Ocenia się, że w Polsce, podobnie jak w całej Europie, największy wpływ na zdrowie mieszkańców – spośród czynników środowiskowych – ma zanieczyszczenie powietrza. Szacuje się, że zanieczyszczeniu temu można przypisać około 3% ogółu zgonów. Także analiza geograficznego rozkładu wskaźników umieralności na nowotwory złośliwe pozwala wysnuć wniosek, że są one skorelowane ze stopniem zurbanizowania i zanieczyszczenia środowiska. Wiele interesujących danych na ten temat zawiera książka pod redakcją Eleonory Wcisło *Ocena środowiskowych zagrożeń zdrowia mieszkańców dużych miast Polski*¹⁰. Na podstawie tej lektury można również stwierdzić, że upadek przemysłu nie zawsze przyczynia się do poprawy stanu zdrowia ludności. Bieda, stres związany z długotrwałym bezrobociem, mogą okazać się równie groźne jak zanieczyszczenia. Wysokie poziomy takich wskaźników, jak: odsetek urodzeń z niską masą urodzeniową, współczynnik umieralności niemowląt, współczynniki umieralności z powodu kilku wybranych przyczyn w różnych grupach wiekowych – nowotwory złośliwe, choroby układu krążenia, choroby układu oddechowego – oraz współczynnik umieralności przedwcześnie (w wieku 30–64 lat) powinny stanowić dla władz lokalnych sygnał alarmowy, podobnie jak wysoka stopa bezrobocia czy odsetek ludności objętej systemem pomocy społecznej.

Prowadzone w UE badania wskazują, że częstotliwość występowania chorób wywołanych przez czynniki środowiskowe ma tendencję wzrostową. W celu rozpoznania ryzyka związanego z chemikaliami stworzono system REACH (Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals)¹¹, polegający na rejestracji, ocenie i zatwierdzaniu chemikaliów. W ramach tego systemu producenci i importerzy chemikaliów zobowiązani są do rejestrowania około 30 000 powszechnie stosowanych substancji i do dostarczenia informacji na temat ich właściwości, skutków przez nie wywoływanych, zastosowań, jak również

⁹ R. Janikowski, A. Starzewska-Sikorska, *Środowisko a zdrowie – informacje, oceny, strategie, zastosowanie*, Wyd. Ekonomia i Środowisko, Białystok 2005.

¹⁰ E. Wcisło (red.), *Ocena środowiskowych zagrożeń zdrowia mieszkańców dużych miast Polski*, Wyd. Ekonomia i Środowisko, Białystok 2008.

¹¹ Directive 2006/121/EC of the European Parliament and of the Council of 18 December 2006 amending Council Directive 67/548/EEC on the approximation of laws, regulations and administrative provisions relating to the classification, packaging and labelling of dangerous substances in order to adapt it to Regulation (EC) No 1907/2006 concerning the Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals (REACH) and establishing a European Chemicals Agency.

bezpiecznych sposobów obchodzenia się z nimi¹². Najistotniejszym celem wprowadzenia REACH była troska o zdrowie ludzi i środowisko przyrodnicze. System ma także sprzyjać swobodnemu i bezpiecznemu obrotowi substancjami chemicznymi na wspólnym rynku.

Konieczne jest także ciągle poszerzanie wiedzy dotyczącej skomplikowanego wzajemnego oddziaływania pomiędzy substancjami zanieczyszczającymi a zdrowiem ludzkim w związku ze stałym narażeniem na oddziaływanie różnych substancji występujących w połączeniu ze sobą (tzw. *cocktail effect*). Plan działania na rzecz środowiska i zdrowia dostarcza nam więcej informacji na ten temat dzięki badaniom skupiającym się na długookresowym monitorowaniu zdrowia ludzkiego i otaczającego nas środowiska. Wiedza zdobyta w ten sposób powinna być wykorzystywana do zredukowania zagrożenia zdrowia ludzkiego przez zanieczyszczenie środowiska. Często tak się jednak nie dzieje. Rządy łatwiej ulegają wpływow silnych lobbystów reprezentujących sektor górniczy i energetyczny, oparty na paliwach kopalnych, niż zwolenników „zielonej” gospodarki. Bez wyborczego przymusu nie należy oczekiwać, że wiedza płynąca z raportów o wpływie środowiska na zdrowie przełoży się na zmianę kierunków subsydiowania lub skuteczności systemów internalizacji ujemnych efektów zewnętrznych.

Wskaźniki zdrowia środowiskowego obejmują wskaźniki zagrożeń środowiskowych i wskaźniki skutków zdrowotnych, dla których znana jest zależność pomiędzy stanem środowiska a negatywnymi efektami zdrowotnymi. Wykorzystując jako inspirację ciąg zależności: presja – stan – reakcja, zastosowany przez OECD do opisu problemów środowiskowych, można zbudować łańcuch przyczynowo-skutkowy na potrzeby analiz zdrowia środowiskowego w postaci: czynnik sprawczy – presja – stan środowiska – narażenie – skutki zdrowotne – działanie/a. Czynnikiem sprawczym może być na przykład przyrost naturalny, który, jeśli jest dodatni, oznacza z jednej strony wzrost presji na zasoby, z drugiej zaś zwiększenie populacji narażonej na negatywne oddziaływania środowiskowe. Presja wywierana jest przez wszystkie sektory na wszystkich etapach działalności gospodarczej. Z punktu widzenia zdrowia człowieka najważniejszym przejawem presji jest uwalnianie do środowiska substancji zanieczyszczających. Efektem jest zmiana stanu środowiska. Modyfikacje mogą być bardzo zróżnicowane co do rodzaju, zasięgu, wielkości i częstości występowania zagrożeń. W konsekwencji może pojawić się ryzyko zdrowotne. Narażenie na zagrożenia środowiskowe prowadzi do określonych skutków zdrowotnych. Obecnie zagwarantowanie, by zanieczyszczenie środowiska przyrodniczego nie stanowiło zagrożenia dla zdrowia publicznego jest nie tylko obowiązkiem władz, lecz także działaniem uzasadnionym ekonomicznie. Choroby wywołane przez zły stan środowiska generują liczne koszty związane z opieką medyczną, zakupem leków, zwolnieniami lekarskimi, niższą produktywnością, przedwczesnym opuszczaniem rynku pracy. Koszty te są często wyższe od kosztów działań prewencyjnych.

¹² http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/chemicals/reach/index_en.htm.

5.5. Edukacja na rzecz zrównoważonego rozwoju

Pojawienie się koncepcji zrównoważonego rozwoju jest odpowiedzią elit intelektualnych na wyzwania rozwojowe współczesnego świata. Jest reakcją na narastanie różnego rodzaju problemów społecznych, gospodarczych i ekologicznych w skali globalnej, biorących jednak swój początek w rozproszonych po całym świecie działaniach prowadzonych lokalnie. Aby na nowo połączyć to, co nigdy nie powinno być rozdzielane: „wymagania zdrowego środowiska i zdrowej gospodarki dla wszystkich narodów świata”, konieczne stało się przystąpienie do zbiorowych działań podejmowanych zgodnie z hasłem „Myśl globalnie, działaj lokalnie”. Sytuacje kryzysowe i konfliktowe we wszystkich ich lokalizacjach i wymiarach są konsekwencją wielu równoległe zachodzących procesów polityczno-gospodarczych, w których kwestie społeczne i przyrodnicze zepchnięto poza centrum zainteresowań. Niebagatelną rolę odegrał brak stosownej wiedzy na temat związków przyczynowo-skutkowych zachodzących pomiędzy społeczeństwem, gospodarką i środowiskiem przyrodniczym. Nie budzi dziś wątpliwości, że w budowaniu koncepcji zrównoważonego rozwoju i jej wdrażaniu istotną rolę odgrywa wiedza pochodząca z wielu dyscyplin naukowych oraz z praktyki zarządzania. Szczególne wyzwanie stanowi umiejętność integracji wyników prac naukowców oraz działań praktyków gospodarczych i polityków, stworzenie spójnych, wielowymiarowych modeli dopasowanych do potrzeb i możliwości rozwoju różnych grup społecznych i regionów. Zebrane doświadczenia dowodzą, że procesy rozwojowe samoistnie nie doprowadzą do „ładu zintegrowanego”. A zatem, jeśli działania na rzecz zrównoważonego rozwoju nie są podejmowane w sposób intuicyjny, to trzeba się ich nauczyć. Po raz pierwszy nadano temu światowy rozgłos podczas zorganizowanej w Atenach w 1995 r. pod auspicjami UNESCO konferencji „Edukacja ekologiczna na rzecz zrównoważonego rozwoju”. Podczas obrad podkreślano znaczenie takich kwestii, jak godność człowieka, szacunek dla życia i jego różnorodności, prawo do wolności i pokoju, umożliwienie wszechstronnego rozwoju i kształtowanie indywidualnej odpowiedzialności.

Kontynuacją działań jest **Dekada edukacji dla zrównoważonego rozwoju** ogłoszona przez ONZ na lata 2005–2014. Inspiracją do podjęcia tej inicjatywy było zobowiązanie ze Szczytu Ziemi w Johannesburgu do budowy sprawiedliwej i opiekuńczej/empatycznej społeczności światowej poprzez zmianę podejścia do wszystkich filarów obecnej cywilizacji: gospodarczego, społecznego i przyrodniczego. Wymaga to jasnego sformułowania aksjologicznych podstaw działania i włączenia odpowiednich treści do systemu kształcenia. Analiza obszernej, czterotomowej publikacji *Edukacja dla zrównoważonego rozwoju*¹³ dowodzi, że za

¹³ Tom 1: *Edukacja dla ładu zintegrowanego*, red. T. Borys; tom 2: *Edukacja dla ładu ekonomicznego*, red. B. Poskrobko; tom 3: *Edukacja dla ładu społecznego*, red. T. Brzozowski i P. Rogala; tom 4: *Edukacja dla ładu środowiskowego*, red. B. Bartniczak i S. Zaremba-Warnke, Wyd. Ekonomia i Środowisko, Białystok 2010.

najważniejszy deficyt w dotychczasowej edukacji na wszystkich poziomach nauczania uznano brak należytego kształcenia w kwestiach środowiska przyrodniczego. Jak pisze A. Skowroński „Nie ma jednego programu edukacji środowiskowej. Jest to proces otwarty, w którym można wskazać początek, ale raczej trudno jest wskazać koniec”¹⁴. Proces ten obejmuje zarówno kształcenie, jak i wychowanie ekologiczne, które powinny być realizowane na trzech poziomach:

- kognitywnym, związanym z przekazywaniem wiedzy,
- emocjonalno-wolitywnym, skupiającym uwagę na pobudzaniu i kształtowaniu,

- behawioralnym, kształtującym konkretne postawy i zachowania¹⁵.

Edukacja na rzecz zrównoważonego rozwoju ma na celu:

- kształtowanie pełnej świadomości i budzenie zainteresowania społeczeństwa wzajemnie powiązanymi kwestiami ekonomicznymi, społecznymi, politycznymi i ekologicznymi,

- umożliwienie każdemu człowiekowi zdobywania wiedzy i umiejętności niezbędnych do działania na rzecz poprawy stanu środowiska przyrodniczego,

- tworzenie nowych wzorców zachowań, kształcenie postaw, wartości i przekonań jednostek, grup i społeczeństw, uwzględniających troskę o jakość środowiska.

Samo włączenie wiedzy o środowisku przyrodniczym do programów i treści nauczania jednak nie wystarczy. Potrzebne jest rozwinięcie pewnej wrażliwości środowiskowej, która powinna przejawiać się w trosce i odpowiedzialności za środowisko społeczno-przyrodnicze, wyrażanej poprzez decyzje konsumentów i przedsiębiorców, wyborców i polityków, dotyczące zarówno spraw codziennych, jak i strategicznych, o długookresowym zasięgu oddziaływania. Ważnym elementem toczącej się na ten temat debaty jest kwestia budowy nowego modelu człowieka, w której pewnej krytyce poddaje się model *homo oeconomicus*, afirmuje zaś *homo sustinens*.

5.6. *Homo oeconomicus* v. *homo sustinens*

Wywodząca się z osiemnastowiecznej etyki liberalnej koncepcja *homo oeconomicus* była teoretycznie użytecznym, uproszczonym modelem człowieka gospodarującego, który kierując się egoizmem dążył do maksymalizacji własnych korzyści

¹⁴ A. Skowroński, *Wybrane wartości antropocentryczne w edukacji dla zrównoważonego rozwoju*, [w:] T. Brzozowski i P. Rogala (red.), *Edukacja dla ładu społecznego*, Wyd. Ekonomia i Środowisko, Białystok 2010, s. 91.

¹⁵ W. Tyburski, *Kompendium kultury ekologicznej*, [w:] M. Dołęga (red.), *Podstawy kultury ekologicznej*, „Zeszyty Naukowe Komitetu Człowiek i Środowisko przy Prezydium PAN” [UKSW, Warszawa] 2002, vol. 32, s. 22 [cyt. za:] A. Skowroński, *Wybrane wartości antropocentryczne...*, s. 91.

i tym samym przyczyniał się do pomnażania społecznego bogactwa. Zachowanie *homo oeconomicus* jest oparte na trzech podstawowych przesłankach:

- ludzie podejmują swoje decyzje niezależnie od siebie,
- jednostki zachowują się racjonalnie w sensie ekonomicznym,
- całość zachowań jednostek jest zorientowana na pomnażanie własnych korzyści.

Pomimo znacznych uproszczeń koncepcja *homo oeconomicus* dobrze służyła rozwojowi ekonomii, gdyż wiarygodnie wyjaśniała zachowania jednostek w typowych sytuacjach gospodarczych. Początkowo głosy krytyki dotyczyły nieuwzględniania złożoności potrzeb ludzkich i koncentrowania się na zimno wykalkulowanym celu, a także pomijania możliwości zachowań altruistycznych. Współcześnie coraz częściej zwraca się uwagę na niedopasowanie tego konstruktu myślowego do obecnej sytuacji gospodarczej na świecie. Jak pisze Dariusz Kielczewski

Chodzi o to, że konstrukt ten nie wyjaśnia, dlaczego dziś racjonalne ekonomicznie zachowania jednostek prowadzą do nieracjonalnych skutków społecznych i ekologicznych, a tym samym wzrost dobrobytu wybranych jednostek nie przyczynia się do ogólnego wzrostu dobrobytu¹⁶.

Próba wyjaśnienia tego zjawiska może wyglądać następująco – „im bardziej racjonalne ekonomicznie są zachowania konsumentów, tym niższy staje się poziom dobrobytu społecznego ze względu na wzrost społecznych i ekologicznych kosztów konsumpcji”¹⁷. Inaczej mówiąc, konsument mając do wyboru dwa dobra zaspokajające w identyczny sposób tę samą potrzebę, zawsze wybierze dobro tańsze. Można przyjąć, że jest to dobro, które zostało taniej wyprodukowane, a zatem jest prawdopodobne, że producent przerzucił część kosztów na społeczeństwo i środowisko. Pojawiły się zatem niezinternalizowane efekty zewnętrzne. Ekonomicznie racjonalny konsument bezwiednie przyczynia się do osłabiania biznesu prowadzonego w sposób społecznie odpowiedzialny. W dobie globalizacji prowadzi to do wzmacniania produkcji w krajach, gdzie nie respektuje się praw człowieka, przepisów dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy, dopuszcza się pracę niewolniczą, pracę dzieci i dewastację środowiska przyrodniczego. Maksymalizacja indywidualnej użyteczności poprzez zakup tanich dóbr i usług przyczynia się zatem do pogłębiania dysproporcji rozwojowych na świecie. W wielu krajach do propagowania bardziej zrównoważonych wzorców zachowań gospodarczych zarówno po stronie konsumpcji, jak i produkcji, angażuje się państwo,

¹⁶ D. Kielczewski, *Homo oeconomicus i homo sustinens jako wyzwania ekonomii zrównoważonego rozwoju*, [w:] B. Poskrobko (red.), *Teoretyczne aspekty ekonomii zrównoważonego rozwoju*, Wyd. Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Białymstoku, Białystok 2011, s. 220.

¹⁷ *Ibidem*.

które poprzez odpowiednie regulacje prawne stara się doprowadzić do internalizacji ujemnych efektów zewnętrznych. Jednak wyrównanie warunków konkurencji pomiędzy przedsiębiorstwami wymaga dziś współpracy międzynarodowej, gdyż najistotniejsze różnice w kosztach produkcji występują pomiędzy krajami o różnych reżimach prawnych w zakresie standardów prawa pracy czy ochrony środowiska. Postępowanie zgodnie z logiką *homo oeconomicus* w polityce gospodarczej legitymizuje tego typu patologie.

Współcześnie atrakcyjną alternatywą dla człowieka ekonomicznego jest *homo sustinens*. Jego narodziny wiążą się z koncepcją zrównoważonego rozwoju – *sustainable development*, z którego wywodzi się przymiotnik *sustinens*. W tym przypadku akcentuje się działanie zorientowane na trwałość tego procesu, z uwzględnieniem jego społecznych i przyrodniczych skutków. Koncepcja *homo sustinens* nawiązuje do ekologii człowieka, ekologii społecznej, socjobiologii, psychologii środowiskowej oraz filozoficznych podstaw jaźni ekologicznej¹⁸. Podkreśla się w niej konieczność uwzględnienia całokształtu ludzkiej egzystencji i potencjału tkwiącego w jednostce ludzkiej. Bierze się pod uwagę trzy wymiary: środowisko przyrodnicze, środowisko społeczne oraz podmiotowość jednostki. Oznacza to, że oprócz potrzeb materialnych człowiek zaspokaja również potrzeby niematerialne związane ze środowiskiem przyrodniczym i społecznym. W literaturze do cech opisujących *homo sustinens* zalicza się:

– wolność woli i zdolność do działania odpowiedniego do podmiotowych cech jednostki,

- odpowiedzialność,
- zdolność do myślenia kompleksowego,
- umiejętność rozumowania w perspektywie długookresowej,
- zdolność do empatii, komunikacji i kooperacji,
- kreatywność,
- zdolność uczenia się,
- emocjonalność¹⁹.

W dyskusji na temat *homo sustinens* przewijają się dwa wątki. Pierwszy dotyczy *homo sustinens* jako wyłącznie koncepcji teoretycznej, która nie ma szans na upowszechnienie i zakorzenienie w społeczeństwie, drugi mówi o obrazie człowieka, który można ukształtować i spowodować, że wraz z nim zmieni się charakter gospodarki²⁰. Trudno jednoznacznie rozstrzygnąć, kto ma rację. Jedno jest pewne, cechy *homo oeconomicus* nie predestynują go do rozwiązania współczesnych problemów rozwojowych. Fakt, że w poszczególnych krajach, a także na poziomie międzynarodowym, podejmowane są próby kształtowania nowych

¹⁸ *Ibidem*, s. 222–223.

¹⁹ E. Kośmicki, *Główne zagadnienia ekologizacji społeczeństwa i gospodarki*, Wyd. Ekopress, Białystok 2009, s. 216–217.

²⁰ *Ibidem*, s. 219.

wzorców zachowań konsumentów i producentów można interpretować jako potwierdzenie narodzin *homo sustinens*, który uczy się budować instytucje dla zrównoważonego i trwałego rozwoju.

5.7. Wskaźniki ładu społecznego

Lista propozycji wskaźników, które można by wykorzystać do pomiaru ładu społecznego jest już dość pokaźna i pozwala ująć różne aspekty tego ładu. Nie można jednak rekomendować jednego uniwersalnego składnika, który kompleksowo opisywałby stan społeczeństwa. Na podstawie badań da się wymienić najczęściej wskazywane komponenty jakości życia, które wpływają na kształtowanie się ładu społecznego. Ich zestawienie wraz cechami, które mogą być przedmiotem pomiaru, zawiera tabela 5.1.

Tabela 5.1

Komponenty jakości życia a pomiar ładu społecznego

Komponent	Mierzona cecha (wybrane przykłady)
Zdrowie i dostęp do służby zdrowia	występujące choroby częstotliwość kontaktów z lekarzem
Zatrudnienie i warunki pracy	stopa bezrobocia ryzyko utraty pracy
Sytuacja ekonomiczna	poziom dochodów posiadany majątek
Edukacja	czas trwania nauki poziom wykształcenia
Rodzina i stosunki międzyludzkie	stan cywilny kontakty z przyjaciółmi
Warunki mieszkaniowe	powierzchnia mieszkania na jedną osobę dostęp do bieżącej wody i kanalizacji
Bezpieczeństwo	występowanie przemocy przypadki kradzieży
Kultura i rekreacja	ilość czasu wolnego aktywność turystyczna
Zaangażowanie w życie publiczne	udział w wyborach członkostwo w partiach politycznych

Źródło: opracowanie własne na podstawie literatury.

Jak podkreśla A. Sen osiągnięcie wysokiej jakości życia jest tożsame z rzeczywistą wolnością, to znaczy możliwością wyboru własnego stylu życia zgodnie z przyjętymi wartościami.

Spośród powszechnie znanych i uznawanych sposobów pomiaru rozkładu zamożności społeczeństwa można wykorzystać współczynnik autorstwa Corrado Giniego, który w ekonometrii bywa też nazywany **wskaźnikiem nierówności społecznej**. Jest stosowany do liczbowego wyrażania nierównomiernego rozkładu dóbr, w szczególności nierównomiernego rozkładu dochodu, np. gospodarstw domowych. Rozkład dochodów w społeczeństwach jest zwykle bardzo zróżnicowany i zależy od szeregu czynników, z których za najważniejsze uznaje się poziom wykształcenia, wykonywany zawód, intensywność pracy, miejsce zamieszkania, wielkości rodziny, predyspozycje fizyczne i umysłowe. Im współczynnik Giniego jest wyższy, tym wyższe są nierówności w dochodach w danym kraju. Współczynnik ten ma jednak pewne dość istotne wady – jest podatny na interpretacyjne manipulacje, zwykle opisuje sytuację historyczną sprzed kilku, a nawet kilkunastu lat, jako miara rozkładu kategorii pieniężnych może pomijać wartość dóbr i usług otrzymywanych w naturze. Należy również pamiętać o problemie jakości danych wyjściowych²¹.

Innym powszechnie liczonym wskaźnikiem, który można wykorzystać na potrzeby opisu zrównoważonego rozwoju jest dług publiczny. **Dług publiczny** (państwowy dług publiczny) – obejmuje nominalne zadłużenie podmiotów sektora finansów publicznych, ustalone po wyeliminowaniu przepływów finansowych pomiędzy podmiotami należącymi do tego sektora (skonsolidowane zadłużenie brutto), zaciągnięte z następujących tytułów:

- papiery wartościowe opiewające wyłącznie na świadczenia pieniężne (poza papierami udziałowymi),
- pożyczki (w tym papiery wartościowe, których zbywalność jest ograniczona),
- kredyty,
- przyjęte depozyty,
- zobowiązania wymagalne (tzn. zobowiązania, których termin płatności minął, a które nie zostały przedawnione lub umorzone).

Znaczenie długu publicznego dla zrównoważonego rozwoju polega na uwypukleniu długookresowych kosztów funkcjonowania społeczeństwa i gospodarki oraz zaakcentowaniu kryterium sprawiedliwości międzygeneracyjnej. Obsługa i spłata zadłużenia oznaczają nie tylko uszczuplanie konsumpcji bieżącej, ale stanowią również realne obciążenie dla przyszłych pokoleń, którym, przy zachowaniu instytucjonalnej ciągłości państwa, pozostawia się kłopotliwy spadek.

²¹ Ciekawą dyskusję na temat współczynnika Giniego i wskaźnika rozwoju społecznego (*Human Development Index*) HDI Czytelnik znajdzie w książce: G. Kołodko, *Wędrujący świat*, Prószyński i S-ka, Warszawa 2008, s. 144–172.

Za pozytywny przejaw twórczego wkładu w realizację zrównoważonego rozwoju na poziomie lokalnym można uznać opracowanie propozycji wskaźników, takich jak:

- w projekcie Sustainability Indicators Project zainicjowanym przez Local Government Management Bard (1993 r.) na podstawie opracowanej metodą ekspercką, po konsultacjach ze społecznością lokalną, listy wskaźników, sporządzono wykaz 146 wskaźników (później 95) w ramach 13 tematów (między innymi: zdrowie, praca, różnorodność biologiczna, dostęp do wiedzy, zanieczyszczenia),
- Projekt Sustainable Seattle opracowany z inicjatywy Task Team of Sustainable Seattle (1992 r.) obejmował 99 wskaźników, które zawężono później do 40 mierzalnych wskaźników odzwierciedlających wymierne efekty życia społecznego, gospodarki i środowiska. Wskaźniki zaklasyfikowano do następujących kategorii: środowisko, populacja i zasoby, gospodarka, kultura i społeczeństwo,
- Pilot 2006 EPI²² przedstawia kompleksowy indeks składający się z 16 wskaźników szczegółowych, które ujęto w zbiorcze kategorie: poziom zdrowia jako pochodna stanu środowiska, jakość powietrza, zasoby wodne, bioróżnorodność i ochrona gatunków, zasoby naturalne wykorzystywane w gospodarce, energia odnawialna.

Listy wskaźników są zwykle opracowywane indywidualnie w zależności od obszaru badań oraz sformułowanego celu. Zaangażowanie ekspertów i przedstawicieli lokalnej społeczności zwykle dobrze służy prawidłowemu rozpoznaniu problemów, wytyczeniu ścieżek dalszego działania, a zwłaszcza budowie społeczeństwa obywatelskiego.

Literatura

- Bartniczak B., Zaremba-Warnke S. (red.), *Edukacja dla ładów środowiskowego*, [w:] *Edukacja dla zrównoważonego rozwoju*, t. 4, Wyd. Ekonomia i Środowisko, Białystok–Wrocław 2010.
- Borys T. (red.), *Edukacja dla ładów zintegrowanego*, [w:] *Edukacja dla zrównoważonego rozwoju*, t. 1, Wyd. Ekonomia i Środowisko, Białystok–Wrocław 2010.
- Brzozowski T., Rogala P. (red.), *Edukacja dla ładów społecznego*, [w:] *Edukacja dla zrównoważonego rozwoju*, t. 3, Wyd. Ekonomia i Środowisko, Białystok–Wrocław 2010.
- Directive 2006/121/EC of the European Parliament and of the Council of 18 December 2006 amending Council Directive 67/548/EEC on the approximation of laws, regulations and administrative provisions relating to the classification, packaging and labelling of dangerous substances in order to adapt it to Regulation (EC) No 1907/2006 concerning the Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals (REACH) and establishing a European Chemicals Agency.

²² *Pilot 2006 Environmental Performance Index*, Yale Center for Environmental Law & Policy, Center for International Earth Science Network (CIESIN). http://www.yale.edu/epi/EPI2006_Main_Report.pdf.

- Gumowska M., Herbst J., Radecki P., *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych. Raport z badania 2008 r.* Stowarzyszenie Klon/Jawor, [Warszawa] 2009. www.civicpedia.ngo.pl/x/351289.
- Janikowski R., Starzewska-Sikorska A., *Środowisko a zdrowie – informacje, oceny, strategie, zastosowanie*, Wyd. Ekonomia i Środowisko, Białystok 2005.
- Kielczewski D., *Homo oeconomicus i homo sustinens jako wyzwania ekonomii zrównoważonego rozwoju*, [w:] B. Poskrobko (red.), *Teoretyczne aspekty ekonomii zrównoważonego rozwoju*, Wyd. Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Białymstoku, Białystok 2011.
- Kośmicki E., *Główne zagadnienia ekologizacji społeczeństwa i gospodarki*, Wyd. Ekopress, Białystok 2009.
- Kryk B. (red.), *Gospodarowanie i zarządzanie środowiskiem*, Wyd. US, Szczecin 2012.
- Macnaghten P., Urry J., *Alternatywne przyrody. Nowe myślenie o przyrodzie i społeczeństwie*, Wyd. Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2005.
- Pilot 2006 Environmental Performance Index*, Yale Center for Environmental Law & Policy, Center for International Earth Science Network (CIESIN). http://www.yale.edu/epi/EPI2006_Main_Report.pdf.
- Poskrobko B. (red.), *Edukacja dla ładu ekonomicznego*, [w:] *Edukacja dla zrównoważonego rozwoju*, t. 2, Wyd. Ekonomia i Środowisko, Białystok–Wrocław 2010.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r., art. 11.
- Sen A., *Choice, Welfare and Measurement*, Oxford 1982.
- Sen A., *Development as Freedom*, New York 1999.
- Sen A., *On Ethics and Economics*, Oxford–New York 1987.
- Sen A., *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*, Oxford 1981.
- Sen A., *Resources, Values and Development*, Oxford 1984.
- Sen A., Drèze J., *Hunger and Public Action*, Oxford 1989.
- Skowroński A., *Wybrane wartości antropocentryczne w edukacji dla zrównoważonego rozwoju*, [w:] T. Brzozowski, P. Rogala (red.), *Edukacja dla ładu społecznego*, [w:] *Edukacja dla zrównoważonego rozwoju*, t. 3, Wyd. Ekonomia i Środowisko, Białystok–Wrocław 2010.
- The Quality of Life*, Oxford 1993.
- Tyburski W., *Kompendium kultury ekologicznej*, [w:] M. Dołęga (red.), *Podstawy kultury ekologicznej*, „Zeszyty Naukowe Komitetu Człowiek i Środowisko przy Prezydium PAN” [UKSW, Warszawa] 2002, vol. 32.
- Weisło E. (red.), *Ocena środowiskowych zagrożeń zdrowia mieszkańców dużych miast Polski*, Wyd. Ekonomia i Środowisko, Białystok 2008.

http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/chemicals/reach/index_en.htm

Rozdział 6. Ład instytucjonalny

6.1. Instytucje w budowaniu zrównoważonego rozwoju

Występowanie, a nawet narastanie wielu problemów społecznych, gospodarczych i ekologicznych na świecie dowodzi słabości modeli rozwoju i polityk szczegółowych, realizowanych w określonym kontekście instytucjonalnym. Posługując się terminologią właściwą dla nowej ekonomii instytucjonalnej, instytucje definiuje się jako reguły gry obowiązujące w społeczeństwie, stanowione w celu stworzenia stabilnej struktury ludzkich zachowań¹. Mają one za zadanie zredukować powszechną niepewność, a tym samym zmniejszyć koszty transakcyjne funkcjonowania systemów społeczno-gospodarczych. Graczami są jednostki ludzkie i organizacje rozumiane jako grupy ludzi zorientowanych na wspólny cel. Instytucje nie są niezmiennie, ulegają pewnym przeobrażeniom, lepiej lub gorzej odzwierciedlającym zmiany w społecznych priorytetach i systemach wartości. Zdaniem Franka Knighta „wartości są ustanawiane, potwierdzane i modyfikowane w toku dyskusji, to jest tworzą systemem wartości i norm, które w razie uchybienia im będą chronione odpowiednimi sankcjami”.

Przydatny do analiz instytucjonalnych podstaw zrównoważonego rozwoju jest podział instytucji na nieformalne i formalne. Instytucje nieformalne wyłaniają się w toku długotrwałych procesów i tworzą kulturowe tło społeczeństwa. Są w nim głęboko zakorzenione, stabilne i oddziałują na wszystkie inne powoływane przez ludzi instytucje. Instytucje formalne stanowią wszelkiego rodzaju przepisy, rozporządzenia, spisane i skodyfikowane normy i standardy, będące produktem ludzkiej działalności wyrosłym z politycznych preferencji decydentów. Instytucje nieformalne – takie jak postawy moralne, zwyczaje i rutyna – są to po części samonarzucone reguły postępowania, skuteczne bez zewnętrznej kontroli. Są one stabilne w stabilnym społeczeństwie. Instytucje formalne cechuje znacznie większa zmienność w porównaniu z instytucjami nieformalnymi.

Ze względu na sferę występowania instytucje można również podzielić na społeczne, gospodarcze i polityczne. Instytucje społeczne integrują ludzi poprzez powszechnie akceptowany zestaw norm, wartości, a nawet przesądów. Przykładem

¹ D.C. North, *Institutions, Institutional Change and economic performance*, Cambridge University Press, New York 1990.

jest tu np. akceptacja hierarchii społecznej, szacunek okazywany osobom starszym, ochrona miejsc kultu religijnego. Instytucje gospodarcze koordynują produkcję dóbr i usług oraz ich wymianę. Są to obecnie w przeważającej mierze instytucje formalne, kształtujące codzienne decyzje podmiotów gospodarczych i ich wzajemne oddziaływanie. Należą do nich przykładowo instytucje rynku, takie jak zasady konkurencji, kontroli, współpracy i wymiany, a także wspólne normy i wartości składające się na etykę biznesu. Współcześnie na ogół reguły te narzucane są przez państwo, które określa, w jaki sposób podmioty gospodarcze korzystają z praw własności, innymi słowy, kto posiada zasoby, kto je użytkuje i kto czerpie z tego tytułu korzyści. Instytucje polityki obejmują instytucje państwa, takie jak instytucje przedstawicielskie, procedury wyborcze, system partyjny, instytucje mediacji, działające w sferze wzajemnego oddziaływania różnych grup interesu i państwa oraz instytucje ochrony socjalnej.

Ze względu na poziom i zasięg oddziaływania instytucje możemy podzielić na krajowe, regionalne i międzynarodowe. W dobie globalizacji wyraźnie rośnie liczba decyzji, które zapadają lub powinny zapadać na szczeblu międzynarodowym, na którym – podobnie jak w poszczególnych krajach – ścierają się różne racje polityczne, ekonomiczne i społeczne. Instytucje międzynarodowe stanowią trwałą i spójny system reguł formalnych i nieformalnych, które kształtują zachowania podmiotów, ograniczając je lub tworząc oczekiwania odnośnie do zachowań innych podmiotów².

6.2. Popyt i podaż instytucji na rzecz zrównoważonego rozwoju

W odniesieniu do zrównoważonego rozwoju znajdujemy się na etapie kształtowania zarówno instytucji nieformalnych, jak i formalnych we wszystkich sferach i na wszystkich poziomach oddziaływania. Brak satysfakcjonującego postępu we wdrażaniu tej koncepcji rozwoju można tłumaczyć jako słabość instytucji, poprzez które wspierane są procesy rozwoju społeczno-gospodarczego. Na gruncie teorii wyboru publicznego można to wyjaśnić posługując się pojęciami popytu na instytucje i ich podaży.

Stronę popytową na „rynku” instytucji tworzą różnego rodzaju podmioty: jednostki ludzkie, przedsiębiorcy, organizacje polityczne i społeczne, grupy nacisku, a także państwa. Każda zmiana instytucjonalna wiąże się z pojawieniem wygranych i przegranych. Ci, dla których zmiana oznacza pogorszenie ich sytuacji, będą oczywiście chronić stary porządek rzeczy. Przykładowo ochrona ziemskiej

² M. Burchard-Dziubińska, *Instytucjonalne aspekty międzynarodowej współpracy w dziedzinie ochrony środowiska przyrodniczego*, Wyd. UŁ, Łódź 2006, s. 39.

atmosfery wymaga ogromnych nakładów finansowych, które w przeważającej mierze powinni ponosić przedsiębiorcy z najbardziej polutogennych branż gospodarki. W przypadku produkcji wysoce energochłonnej najbardziej zagrożeni są przedsiębiorcy uzależnieni od energii wytwarzanej w procesach spalania paliw kopalnych. Natomiast wytwórcy bazujący na energii ze źródeł odnawialnych, a także producenci instalacji służących pozyskiwaniu energii z takich źródeł, są mocno zainteresowani zaostrożeniem regulacji proekologicznych. Będą zatem stymulować rozwój nowych instytucji formalnych służących walce z zanieczyszczeniami atmosfery. Opór przeciwko takim rozwiązaniom mogą demonstrować także pracownicy i związki zawodowe z przedsiębiorstw, dla których nowe przepisy będą oznaczać pogorszenie konkurencyjności, utratę rynków zbytu, a nawet bankructwo. Groźba utraty miejsc pracy dla tysięcy pracowników może stanowić silny argument w walce o utrzymanie dotychczasowych standardów ochrony środowiska. Niezadowoleni mogą być także konsumenci, na których, poprzez ceny, z pewnością zostanie przerzucona część lub nawet całość kosztów ochrony środowiska.

Społeczeństwo może nie rozumieć relatywnej efektywności bądź nieefektywności alternatywnych rozwiązań instytucjonalnych. Może także ignorować płynące z otoczenia sygnały dotyczące pogarszania się środowiskowych warunków życia, nie wykazywać zainteresowania kwestią ochrony praw zwierząt czy problemami globalnymi. Zachowania społeczne cechuje zwykle krótkowzroczność rozumiana zarówno w kategoriach czasu, jak i przestrzeni. Na ogół jest to odzwierciedlenie toczącej się politycznej debaty, podporządkowanej maksymalizacji korzyści w cyklach wyborczych przez partie i polityków.

Znacznie bardziej otwarte na zmiany instytucjonalne są kraje wyżej rozwinięte. Można stwierdzić, że służy temu demokratyczny system sprawowania władzy, podatny na różne oddolne społeczne inicjatywy. Brak popytu lub niedostateczny popyt na nowe instytucje bądź reformę instytucjonalną jest charakterystyczny dla państw słabo rozwiniętych. W tych krajach popyt na takie instytucje ma zwykle charakter egzogeniczny i jest głównie generowany przez organizacje pomocowe i pożyczkodawców, którzy pomoc i współpracę rozwojową uzależniają od spełnienia przez dany kraj odpowiednich warunków instytucjonalnych. Nie jest zatem przypadkiem, że liderami we wdrażaniu zasad zrównoważonego rozwoju są państwa Unii Europejskiej, których obywatele od dawna interesują się ochroną środowiska przyrodniczego i przywykli do rozbudowanych programów socjalnych nastawionych na niwelowanie różnic społecznych i różnych przejawów dyskryminacji.

Podaż instytucji zależy natomiast od roli, jaką mają one odegrać i od sfery, której dotyczą. Najłatwiej prześledzić proces powstawania i zmian instytucji ekonomicznych i politycznych, bo dzieje się to stosunkowo szybko, podczas gdy instytucje społeczne ewoluują bardzo powoli. Projektowanie systemu instytucjonalnego jako domena nauk politycznych obejmuje funkcjonowanie różnych

systemów wyborczych, systemów partyjnych wraz z ich konsekwencjami dla wzrostu i rozwoju gospodarczego. Istniejąca wiedza na temat kształtu instytucji na poziomie państwa nie wnosi wiele, jeśli chodzi o formalne teorie lub dające się uniwersalnie zastosować zasady ekonomii politycznej. Tak długo, jak cele ekonomiczne konkurują z innymi, takimi jak np. sprawiedliwy podział, dostęp do korzyści z eksploatacji zasobów naturalnych czy równość etniczna, nie może się wykształcić optymalny system instytucji, a jedynie instytucje skłonne przedkładać jedne formy podziału nad innymi i konkurujące o dostęp do zasobów i akceptację społeczną³. Skuteczność instytucji zależy nie tylko od ich sprawności w sensie administracyjnym, ale także od uzyskania legitymizacji społecznej. Na gruncie nowej ekonomii instytucjonalnej opisuje się porządek społeczny i gospodarczy (łady) w kategoriach kontraktowych, czyli jako umowy między państwem a podmiotami ekonomicznymi i obywatelami. W takich obszarach jak edukacja, ochrona zdrowia czy ochrona środowiska przyrodniczego jakość publicznych agencji zależy od oceny ich produktów przez ostatecznych odbiorców. W systemy demokratyczne wbudowany jest mechanizm „trzymania w szachu” liderów – niekompetentnym i zachłannym grozi wyrzucenie z urzędu lub porażka w kolejnych wyborach. Może się jednak zdarzyć, że przegrają także liderzy światli i praworządni, jeśli postulowane przez nich rozwiązania instytucjonalne zostaną uznane przez znaczącą część elektoratu za niepotrzebne i/lub zbyt kosztowne.

Dobrze zorganizowane społeczności mają większe szanse zgłoszenia popytu na określone regulacje i otrzymania ich podaży niż społeczności niezorganizowane. Istnieje jednak ryzyko wyłonienia się poszukujących własnych korzyści grup interesu, których celem nie jest oczywiście wzrost własnej odpowiedzialności, ale zwiększenie dostępu do „łatwych łupów” dzięki odpowiednio sformułowanym regulacjom. Takim łupem mogą być np. publiczne środki finansowe redystrybuowane jako pomoc rozwojowa bądź rozbudowane systemy świadczeń socjalnych. Raz otwarte ścieżki dostępu do takich korzyści bardzo trudno jest zlikwidować nawet wtedy, gdy zniknie przyczyna ich powstania.

Szczególną kategorię wśród instytucji działających na rzecz zrównoważonego rozwoju stanowią instytucje związane z eksploatacją i ochroną środowiska przyrodniczego. To od ich kształtowania zaczęła się zmiana myślenia o celach i uwarunkowaniach rozwoju w ogóle. Pomimo upływu kilku dekad intensywnego rozwoju wiedzy i budowania świadomości ekologicznej wśród społeczeństw w większości krajów na świecie, wciąż zauważalny jest konflikt pomiędzy tym, co proekologiczne a tym, co społecznie i ekonomicznie uzasadnione. W sferze kształtowania polityki wyraźnie zarysowane są podziały „resortowe”. Wynika to w jakiejś mierze z wąskiego formułowania celów i przypisywania odpowiedzial-

³ F. Fukujama, *State Building – Governance and World Order in the 21st Century*, Cornell University Press, New York 2004, s. 24–25.

ności za ich osiągnięcie. Brakuje pełnego przenikania kwestii ekologicznych do prawodawstwa w sferze gospodarczej i społecznej, co – naszym zdaniem – stanowi poważną barierę we wdrażaniu zrównoważonego rozwoju. Przyjrzyjmy się bliżej zmianom i poziomowi rozwoju instytucji formalnych, które odzwierciedlają wpływ wzrostu społecznego zainteresowania kwestiami przyrodniczymi.

6.3. Prawne podstawy zrównoważonego rozwoju

Przepisy prawne stanowią efekt społecznych i politycznych wysiłków mających na celu stworzenie formalnych ram dla funkcjonowania społeczeństwa i gospodarki. Ze względu na poziom, na którym przepisy te są stanowione, możemy wyróżnić prawo międzynarodowe, prawo Unii Europejskiej i prawo krajowe. Trzeba wyraźnie podkreślić, że zasada zrównoważonego rozwoju ma swoją genezę w prawie międzynarodowym, skąd przenika do innych systemów prawnych, wywierając wpływ na ich merytoryczną treść i znaczenie. Najważniejszą rolę na poziomie globalnym odgrywa w tej dziedzinie Organizacja Narodów Zjednoczonych. Jak słusznie zauważa Zbigniew Bukowski, prawo międzynarodowe w XX w. przeszło istotną metamorfozę, generowaną z jednej strony powstaniem organizacji międzynarodowych, a z drugiej znacznym zwiększeniem przedmiotu jego regulacji. Spowodowane było to pojawieniem się szeregu kwestii, których rozwiązanie jest możliwe tylko poprzez konsensus społeczności międzynarodowej⁴. Dotyczy to ochrony praw człowieka, korzystania z dóbr wspólnych i o swobodnym dostępie, takich jak przestrzeń powietrzna i kosmiczna, morza i oceany, kształtowania stosunków handlowych, wykorzystywania energii atomowej, pojawiania się zagrożeń dla zdrowia i środowiska przyrodniczego oraz jego różnorodności. Wszystkie te elementy wpisują się w zakres koncepcji zrównoważonego rozwoju. Prawo międzynarodowe pełni kilka bardzo istotnych funkcji, w tym między innymi:

- określa sytuację państwa w społeczności międzynarodowej,
- ustala ogólne zasady postępowania państw we wzajemnych stosunkach,
- reguluje konkretne stosunki między państwami, ustala formy wzajemnych stosunków,
- reguluje zasięg władzy terytorialnej, określa reguły postępowania na obszarach, które nie podlegają niczyjej suwerenności (np. na pełnym morzu, w przestrzeni kosmicznej),
- oddziałuje na stosunki wewnętrzne państw, nakładając na nie obowiązki przestrzegania na ich własnym terytorium pewnych standardów i metod

⁴ Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, TNOiK, Dom Organizatora, Toruń 2009, s. 62.

postępowania poprzez honorowanie nadrzędności prawa międzynarodowego nad prawem wewnętrznym⁵.

Jako główne źródła prawa międzynarodowego wymienia się: zwyczaje międzynarodowe, umowy międzynarodowe, ogólne zasady prawa uznane przez cywilizowane narody oraz deklaracje i rezolucje, uchwały organizacji międzynarodowych, orzeczenia sądowe, w tym orzeczenia międzynarodowych trybunałów. Najistotniejszą rolę odgrywają umowy międzynarodowe występujące pod nazwą traktatów, konwencji, układów, protokołów, paktów, statutów, kart lub porozumień. Nazwa umowy nie ma istotnego znaczenia, choć często wskazuje na jej charakter i zasięg terytorialny. Ogólne zasady zawierania i obowiązywania umów międzynarodowych zostały uregulowane w konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z 1969 r. Umowa staje się wiążąca dla danego państwa członkowskiego po jej ratyfikacji i wejściu w życie. Ratyfikacja oznacza formalne wyrażenie woli związania się przez dane państwo lub organizację, np. Unię Europejską, postanowieniami takiej umowy. Termin „ratyfikacja” odnosi się do sytuacji, kiedy wcześniej nastąpiło podpisanie danej umowy. W sytuacji, kiedy dane państwo nie podpisało wcześniej umowy, używa się określenia „przystąpienie”. Wejście w życie umowy międzynarodowej uzależnione jest od jej ratyfikacji (przystąpienia) i złożenia u depozytariusza umowy dokumentu ratyfikacyjnego przez określoną liczbę państw. Liczba ta jest ustalona w samej umowie i zależy od jej przewidywanego zasięgu.

Przykładami przepisów międzynarodowych na rzecz zrównoważonego rozwoju są: *Powszechna Deklaracja Praw Człowieka*, *Deklaracja Międzynarodowej Organizacji Pracy o Fundamentalnych Zasadach i Prawach w Pracy*, deklaracja sztokholmska, deklaracja z Rio o środowisku naturalnym i rozwoju, konwencja narodów zjednoczonych przeciwko korupcji oraz szereg konwencji i protokołów w dziedzinie ochrony środowiska przyrodniczego. Przestrzeganie przepisów opartych na tych dokumentach można uznać za obligatoryjne działanie służące zrównoważonemu rozwojowi. Pewną słabością przepisów prawa międzynarodowego jest brak możliwości skutecznego egzekwowania ich przestrzegania. W polskim i wspólnotowym systemie prawnym uznaje się, że warunkiem ratyfikacji umowy jest uprzednie dostosowanie prawa krajowego do wymagań międzynarodowych, co gwarantuje efektywne włączenie danej regulacji do praktyki.

Patrząc z polskiej perspektywy, bardzo ważną rolę w kształtowaniu prawa służącego wdrażaniu zrównoważonego rozwoju odegrało i nadal odgrywa prawodawstwo Unii Europejskiej. Są to przepisy, co do których istnieje przymus ich stosowania przez państwa członkowskie. Powstanie wielu przepisów obowiązujących w UE inspirowane było dążeniem do budowy wspólnego rynku i do zapewnienia jednolitych warunków konkurencji. W prawie wspólnotowym

⁵ W. Góralczyk, *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, PWN, Warszawa 1983, s. 7–11.

mają zastosowanie traktaty, rozporządzenia, dyrektywy, decyzje, rekomendacje i opinie, orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich i Sądu Pierwszej Instancji, a także umowy międzynarodowe, deklaracje, uchwały i postanowienia. Traktaty założycielskie, ich uzupełnienia i modyfikacje oraz umowy o przystąpieniu nowych członków tworzą prawo pierwotne. Z punktu widzenia realizacji zrównoważonego rozwoju najważniejsze znaczenie mają rozporządzenia, dyrektywy i decyzje.

Rozporządzenia są aktem prawnym najwyższej rangi, gdyż we wszystkich swych elementach są wiążące w sposób bezpośredni i po uchwaleniu obowiązują we wszystkich państwach członkowskich od dnia ogłoszenia w „Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich”.

Dyrektywy są aktami prawa wspólnotowego wiążącymi państwa w odniesieniu do wytyczonych w dyrektywie celów. Zobowiązują państwa członkowskie do dokonania takich zmian w prawie wewnętrznym, aby było ono zgodne z literą prawa zawartego w dyrektywie, czyli do transpozycji i implementacji prawa wspólnotowego do prawa krajowego.

Decyzje wydawane są w sposób indywidualny i w odniesieniu do konkretnych spraw. Wiążą określone podmioty prawne i ekonomiczne: rządy krajów członkowskich, władze regionalne, przedsiębiorstwa i banki⁶.

Wspólnota Europejska jako podmiot prawa międzynarodowego może być stroną umów międzynarodowych. Zakres możliwości określa artykuł 174 ustęp 4 traktatu rzymskiego. Umowy te muszą być zgodne z prawem pierwotnym, natomiast prawo pochodne stanowione przez organy wspólnotowe i prawo krajowe państw członkowskich muszą być zgodne z tymi umowami⁷.

Przepisy odnoszące się do działania na rzecz zrównoważonego rozwoju znajdują się w bardzo licznych aktach prawnych należących zarówno to prawa pierwotnego, jak i wtórnego i dotyczą polityki gospodarczej, polityki społecznej, polityki rozwoju i ochrony środowiska przyrodniczego. Unia Europejska, jako sukcesorka EWG, zasadniczo służy rozwijaniu integracji gospodarczej. Dlatego też najistotniejsze znaczenie, zgodnie z art. 98–99 TWE, ma fakt, że państwa członkowskie prowadzą politykę gospodarczą zmierzającą do osiągnięcia celów Wspólnoty określonych w art. 2 TWE, a więc także zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju⁸.

W odniesieniu do polityki społecznej UE daje się zauważyć wpływ idei państwa opiekuńczego, a także kwestii praw pracowniczych. Dotyczą tego zapisy

⁶ J. Sommer, *Prawo Wspólnot Europejskich w zakresie ochrony środowiska a prawo polskie. Środowisko naturalne człowieka*, PAN, Warszawa 1995.

⁷ M. Bar, J. Jendrośka, *Umowy międzynarodowe EKG ONZ z dziedziny ochrony środowiska oraz zasady ich przestrzegania i egzekwowania*, Centrum Prawa Ekologicznego, Wrocław 2004, s. 16–17.

⁸ Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój...*, s. 185.

obecne w *Traktacie Ustanawiającym Wspólnotę Europejską*, w *Europejskiej Karcie Socjalnej* oraz *Wspólnotowej Karcie Podstawowych Praw Socjalnych Pracowników* z 1989 r. Generalnie mają one służyć wspieraniu zatrudnienia, poprawie warunków życia i pracy, właściwej ochronie socjalnej, rozwojowi zasobów ludzkich. Do sfery polityki społecznej zaliczyć można także aktywność w dziedzinie oświaty, kształcenia zawodowego, młodzieży, kultury, ochrony konsumenta oraz ochrony zdrowia, także zdrowia środowiskowego. Wszystkie te aktywności wpisują się w działania na rzecz zrównoważonego rozwoju.

Najwięcej bezpośrednich odniesień do zrównoważonego rozwoju znajduje się w prawie ochrony środowiska. Przełom w tej dziedzinie nastąpił wraz z wejściem w życie w dniu 1 lipca 1987 r. *Jednolitego Aktu Europejskiego*. Poszerzył on zakres współpracy o trzy nowe dziedziny: politykę spójności społeczno-gospodarczej (art. 130a–130e), politykę badań naukowych i rozwoju technologicznego (art. 130f–130q) i politykę ochrony środowiska (art. 130r–130t). Od tego momentu ochronę środowiska postrzegano dwojako: po pierwsze, jako kwestię istotną z punktu widzenia funkcjonowania wspólnego rynku, po drugie, jako cel sam w sobie. Dalsze wzmocnienie działań w dziedzinie ochrony środowiska nastąpiło w wyniku przyjęcia *Traktatu o Unii Europejskiej* z Maastricht z dnia 7 lutego 1992 r. oraz traktatu amsterdamskiego z dnia 18 czerwca 1997 r. Prawo ochrony środowiska UE tworzy układ hierarchiczny. Najważniejsze są regulacje zawarte w prawie pierwotnym (traktatowym), które określają ogólne cele, zasady i procedury. W praktyce średniookresowej realizowane są programy działania w dziedzinie ochrony środowiska. To z nich wynikają szczegółowe unormowania proponowane przez Komisję Europejską w formie rozporządzeń, dyrektyw i decyzji. Pierwszy z programów został zapoczątkowany w 1973 r., piąty – uchwalony w 1992 r. – nosił tytuł *Ku zrównoważonemu rozwojowi*, szósty zaś, będący jego kontynuacją, zatytułowano: *Środowisko 2010 – nasza przyszłość, nasz wybór*. Określone w nim priorytety obejmowały zmiany klimatyczne, przyrodę i bioróżnorodność, środowisko i zdrowie oraz zasoby naturalne i odpady.

Ważną kwestię zarówno w programach działania w dziedzinie ochrony środowiska, jak i poza nimi stanowi zrównoważenie rozwoju nowych krajów członkowskich, a także współpraca na rzecz zrównoważonego rozwoju na poziomie globalnym i międzynarodowym. W tym zakresie wspiera się następujące cele:

- zrównoważony rozwój gospodarczo-społeczny krajów rozwijających się, a zwłaszcza tych, które znajdują się w najmniej korzystnej sytuacji,
- płynną i stopniową integrację krajów rozwijających się z gospodarką światową,
- walkę z ubóstwem w krajach rozwijających się.

Dokonując przeglądu prawodawstwa UE można stwierdzić, że działanie na rzecz zrównoważonego rozwoju uznano za priorytet zarówno wewnątrz Wspólnoty, jak i na poziomie globalnym. Odniesienia do zrównoważonego rozwoju

znajdują się w regulacjach prawnych właściwie we wszystkich dziedzinach będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty.

Tak szerokie poparcie dla zrównoważonego rozwoju w prawie UE wywarło znaczący wpływ także na rozwój legislacji w państwach członkowskich, w tym w Polsce. Choć należy podkreślić, że Polska przyjęła zrównoważony rozwój jako zasadę konstytucyjną już w 1997 r. (czyli przed akcesją do UE), to jej upowszechnienie zawdzięczamy wieloletniemu procesowi rozwoju prawa krajowego, nakierowanemu na uzyskanie zgodności z prawodawstwem Wspólnoty. Wiele przykładów obowiązujących w Polsce regulacji zostało omówionych w rozdziałach poprzednich. Dodać tu tylko należy, że nawiązania do zrównoważonego rozwoju zostały także zawarte w dokumentach o charakterze strategicznym, np. w *Strategii zrównoważonego rozwoju Polski do roku 2025*. Szkoda, że dokument ten decyzją Rady Ministrów z dnia 23 października 2007 r. został uchylony, gdyż zawierał dobrze przeprowadzoną diagnozę i prawidłowo sformułowane cele, rekomendacje i instrumenty wdrażania. Od tej pory w Polsce nie ma strategii wyraźnie werbalnie i formalnie nawiązującej do zrównoważonego rozwoju.

Analiza obowiązujących w Polsce aktów prawnych, w których występuje pojęcie zrównoważonego rozwoju, pozwala sformułować następujące wnioski:

- pojęcie „zrównoważony rozwój” wielokrotnie pojawia się w przepisach z różnych dziedzin w sposób niejednolity, jako „zasada” lub „zasady” zrównoważonego rozwoju bądź „zrównoważony rozwój”,
- najszerzej pojęcie to wprowadzono do ustawy *Prawo ochrony środowiska*, gdzie zostało zdefiniowane, a także doprecyzowano jego znaczenie dla działań wdrożeniowych oraz do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Sposób odniesienia się do zrównoważonego rozwoju w obu tych ustawach można uznać za prawidłowy i zgodny z duchem samej koncepcji (obie ustawy zostały szczegółowo omówione w rozdziałach II i III).
- w przypadku wielu polskich regulacji prawnych użycie pojęcia „zrównoważony rozwój” stanowi ozdobnik, który nie znajduje merytorycznego uzasadnienia w treści przepisu.

W debacie politycznej zrównoważony rozwój nie pojawia się jako element szerszych programów. Zainteresowanie nim jest sztucznie wzbudzone przez konieczność dostosowania się do unijnego prawodawstwa, w którym z kolei kategoria zrównoważonego rozwoju stała się od dekady lat dziewięćdziesiątych wieku XX wszechobecna. Egzogeniczny i formalny charakter instytucji na rzecz zrównoważonego rozwoju powoduje, że w Polsce dostosowywanie się do nich przychodzi z trudem i wiąże się z niełatwymi do oszacowania kosztami transakcyjnymi. Wzmocnieniu powinno ulec prowadzenie działań w sferze zrównoważonego rozwoju na poziomie lokalnym i regionalnym, zwłaszcza przy tworzeniu dokumentów o charakterze strategicznym w większym niż dotychczas zakresie powinno się wykorzystywać już istniejący dorobek w dziedzinie budowy wskaźników zrównoważonego rozwoju. Zrównoważony rozwój należy traktować jako kategorię mierzalną.

6.4. Instytucjonalne aspekty ochrony kapitału przyrodniczego

Zdaniem Hermana Daly’ego mechanizmy rynkowe nie mają zdolności do określenia społecznie pożądanej skali wykorzystania zasobów oraz efektywnej alokacji ograniczonych zasobów⁹. W przypadku dóbr publicznych rynek nie ujawnia preferencji w zakresie podaży i popytu, a nie wszystkie występujące efekty zewnętrzne (ekologiczne, produkcyjne i konsumpcyjne) podlegają internalizacji. Mechanizmami regulującymi, korygującymi skalę i natężenie antropopresji, a także ustalającymi zasady korzystania z zasobów przyrody są instrumenty prawne i administracyjne oraz związane z nimi instrumenty ekonomiczne (kary, opłaty, podatki, subwencje, dotacje).

6.4.1. Regulacje prawne a ochrona kapitału przyrodniczego

Jak pisał Wacław Brzeziński, „kto mówi ochrona, mówi prawo”¹⁰. Regulacje prawne były skutecznym narzędziem ochrony przyrody w Europie i w Polsce już w czasach średniowiecznych, kiedy to wydano szereg zarządzeń (rozporządzeń) mających na celu ochronę gatunków szczególnie cennych dla gospodarki. Wraz ze wzrostem presji na środowisko oraz obniżeniem jego jakości pojawiały się kolejne regulacje prawne, np. w roku 1810 Napoleon wydał dekret dotyczący instalacji przemysłowych. W Niemczech pojawiły się przepisy odnośnie do prowadzenia działalności gospodarczej, a w Anglii odnośnie do ochrony krajobrazu. Pojawiające się wówczas regulacje prawne dały początek dwóm równolegle rozwijającym się gałęziom ustawodawstwa, składającym się na dzisiejsze prawo ochrony środowiska – ochrony przyrody i jej zasobów oraz ochrony przed zanieczyszczeniami¹¹.

Obecnie regulacje prawne stanowią podstawę zarówno ochrony przyrody, jak i środowiska i są niezbędnym jej instrumentem. Prawo tworzy warunki i determinuje działania ochronne, reguluje też stosunki społeczno-gospodarcze, które bezpośrednio oddziałują na przyrodę. Zdaniem Daniela Bromleya, dobrze określone prawa i obowiązki mogą prowadzić do racjonalnego użytkowania zasobów będących własnością wspólną, szczególnie tam, gdzie zawodzą lub nie mają zastosowania mechanizmy rynkowe¹². Przepisy prawa stoją na straży zachowania kapitału przyrodniczego i warunkują jego ochronę, gdyż:

⁹ Więcej: H. Daly, *Beyond Growth: The Economics of Sustainable Development*, Beacon Press, Boston 1996.

¹⁰ W. Brzeziński, *Kto mówi „ochrona”, mówi „prawo”*, „Prawo i Życie” 1973, nr 12.

¹¹ J. Jendrośka, M. Bar, *Prawo ochrony środowiska*, Centrum Prawa Ekologicznego, Wrocław 2005, s. 43–53.

¹² D. Bromley, *Environment and Economy: Property Rights and Public Policy*, Basil Blackwell, Oxford 1991.

- definiują zakazy i nakazy oraz wskazują ograniczenia, a tym samym ustalają zasady zachowań w środowisku,
- określają prawa i obowiązki obywateli,
- określają zadania i wytyczne dla poszczególnych poziomów administracji publicznej i jednostek zajmujących się ochroną przyrody,
- określają cele, zasady i zakres ochrony przyrody,
- stanowią wytyczne dla działań ochronnych,
- ustalają organizację ochrony przyrody,
- określają odpowiedzialność prawną (cywilną, karną i administracyjną) za naruszanie zasad ochrony przyrody.

Wraz ze wzrostem rangi i zasięgu problemów środowiskowych modyfikacji podlegają regulacje prawne, które są przyjmowane nie tylko na poziomie państw narodowych, ale mają charakter ponadnarodowy czy międzynarodowy. Możemy wyróżnić następujące etapy rozwoju prawodawstwa w zakresie ochrony kapitału przyrodniczego:

1. Początkowo regulacje prawne odnosiły się głównie do poziomu lokalnego i dotyczyły wybranych zagadnień o charakterze miejscowym (np. ochrona gatunkowa). W okresie tym pojawiły się również regulacje o zasięgu krajowym, kompleksowo regulujące wybrane aspekty ochrony środowiska przyrodniczego (np. dekret Napoleona z 1810 r. dotyczący klasyfikacji instalacji przemysłowych, pruska ustawa przemysłowa z 1845 r.; polska ustawa o ochronie przyrody z 1934 r.);

2. W latach czterdziestych i pięćdziesiątych XX w. następuje intensyfikacja działań w zakresie regulacji prawnych tworzonych na szczeblu krajowym – ustawy czy rozporządzenia obowiązujące na obszarze całego państwa dotyczące poszczególnych komponentów środowiska;

3. Od lat siedemdziesiątych wieku XX wzrasta liczba regulacji na szczeblu krajowym i coraz częściej pojawiają się regulacje o zasięgu ponadnarodowym, wyznaczające kierunki działań na poziomie państw narodowych;

4. Od lat dziewięćdziesiątych wieku XX podejmowane są systematyczne działania o charakterze międzynarodowym, regulujące wybrane aspekty ochrony oraz tworzące wytyczne i ramy dla konstruowania norm prawnych na poziomie państw narodowych¹³; konwencje i postanowienia międzynarodowe mobilizują strony je ratyfikujące do implementacji, a także kompleksowego i systematycznego działania na rzecz ich przestrzegania.

Obecne podstawy prawne ochrony kapitału przyrodniczego współtworzą regulacje ustanawiane na różnym szczeblu (lokalnym, krajowym, globalnym), które wzajemnie się dopełniają i wyznaczają kierunki, a także zasady działalności gospodarczej w środowisku. Stanowią one jednocześnie płaszczyznę do podejmowania wspólnych działań ochronnych (realizacje projektów, programów),

¹³ J. Jendrośka, M. Bar, *Prawo ochrony środowiska...*, s. 64.

wymiany doświadczeń, modyfikacji i udoskonaleń rozwiązań legislacyjnych. Przepisy prawne stanowią również podstawę do wykorzystania instrumentów ekonomicznych w ochronie przyrody i środowiska (nakładania i naliczania opłat i kar, stosowania subwencji i dotacji, udzielania preferencyjnych pożyczek i kredytów), jak też funkcjonowania instytucji (programów) finansujących działania ochronne.

6.4.2. Administracja publiczna i jej rola w stymulowaniu zrównoważonego rozwoju

Przyroda będąca dziedzictwem i bogactwem narodowym podlega ochronie i jest to głównie obowiązkiem administracji publicznej, która poprzez organy i instytucje państwowe tworzy warunki prawne, organizacyjne i finansowe do efektywnych działań w tym zakresie. Administracja publiczna wyznacza ramy dla kształtowania i stymulowania zrównoważonego rozwoju, a z drugiej strony realizuje konkretne zadania. Nie bez znaczenia dla ochrony kapitału przyrodniczego jest aktywny udział osób prawnych i fizycznych oraz innych jednostek organizacyjnych. Obywatele mają bowiem prawo do korzystania z wartości środowiska naturalnego, ale również obowiązek jego chronienia poprzez poszanowanie praw przyrody oraz zasad jej ochrony. Szczególną rolę odgrywają w tym zakresie organizacje ekologiczne, które poprzez swoją działalność edukacyjną i promocyjną, a także kontrolną (kontrola społeczna) przyczyniają się do ochrony kapitału przyrodniczego.

Rys. 6.1. Organy i instytucje ochrony środowiska

Źródło: opracowanie własne na podstawie ustawy *Prawo ochrony środowiska* z 2001 r. z późn. zm.

Organy i instytucje administracji publicznych ponoszą odpowiedzialność za realizację przydzielonych zadań, niezależnie jednak od wyznaczonych zadań i kompetencji ochrona kapitału przyrodniczego powinna mieć charakter powszechny i przejawiać się w różnych formach aktywności człowieka, przyroda bowiem wobec presji człowieka jest bezbronna.

Organy i instytucje ochrony środowiska współtworzą strukturę organizacyjną szeroko pojętej ochrony środowiska i poprzez realizację przydzielonych zadań oraz kompetencji istotnie wpływają na zachowania wszystkich użytkowników środowiska. Organami administracji publicznej, którym przydzielono zadania z zakresu ochrony kapitału przyrodniczego, są zarówno organy administracji rządowej, jak i samorządowej. Wspierane są one przez instytucje ochrony środowiska, wśród których, ze względu na charakter działalności, możemy wyróżnić instytucje finansowe (NFOŚiGW, WFOŚiGW) i opiniodawczo-doradcze (m.in. Państwowa Rada Ochrony Środowiska, krajowe i regionalne Komisje ds. Ocen Oddziaływania na Środowisko) – por. rys. 6.1.

Na czele administracji rządowej, której powierzono sprawy środowiska i gospodarki wodnej, stoi Minister Środowiska. Jego zadaniem jest między innymi opracowywanie polityki z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, jej wdrażanie oraz tworzenie regulacji prawnych niezbędnych do skutecznej ochrony. Do jego zadań należy również kierowanie, nadzorowanie i kontrolowanie działalności podległych mu organów, urzędów i jednostek – por. tab. 6.1.

W imieniu Ministra Środowiska zadania administracji rządowej może wypełniać między innymi Główny Konserwator Przyrody w zakresie ochrony przyrody oraz Główny Geolog Kraju w zakresie geologii. Minister Środowiska wykonuje swoje zadania za pomocą aparatu pomocniczego, jakim jest Ministerstwo Środowiska, które współtworzą różne departamenty (Departament Ochrony Przyrody, Departament Gospodarki Odpadami, Departament Prawny, Departament Gospodarki Wodnej i in.).

Centralną administrację rządową uzupełniają organy terenowe, do których należą: Wojewoda, Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska, Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska oraz Dyrektor Urzędu Górniczego. Zmiany przepisów prawnych w 2008 r. ograniczyły zadania Wojewodów w zakresie ochrony środowiska. W efekcie obecne obowiązki Wojewody związane są z zapewnieniem bezpieczeństwa ekologicznego, czyli podejmowaniem działań i stosowaniem środków niezbędnych do usunięcia poważnych dla ludzi i środowiska awarii i ich skutków, a w szczególności z określeniem związanych z tym zdarzeniem obowiązków administracji i podmiotów korzystających ze środowiska¹⁴. Wojewoda jako przedstawiciel rządu w terenie realizuje zadania z zakresu nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego oraz wykonuje funkcje zwierzchnika

¹⁴ J. Stelmasiak (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Wyd. Prawnicze LexisNexsis, Warszawa 2008, s. 65.

zespółonej administracji rządowej tudzież funkcje inspekcyjno-kontrolne w ka¿dej dziedzinie, w tym z zakresu ochrony środowiska. Konsekwencją ograniczenia jego kompetencji jest między innymi utworzenie urzędu Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska (RDOŚ), który przejął część dotychczasowych zadań Wojewody. Wojewódzcy Konserwatorzy Przyrody, dotychczas ulokowani przy Wojewodzie, przeszli do Regionalnych Dyrekcji Ochrony Środowiska i jako zastępcy ich dyrektorów pełnią funkcje regionalnych konserwatorów przyrody. Dzięki nim RDOŚ wykonuje swoje zadania w zakresie ochrony przyrody. Organy opiniodawczo-doradcze ulokowane przy Wojewodzie zmieniły nazwy (Regionalna Rada Ochrony Przyrody, regionalne komisje ds. ocen oddziaływania na środowisko) i stały się organami opiniodawczo-doradczymi Regionalnych Dyrekcji Ochrony Środowiska.

Tabela 6.1

Organy centralne administracji rządowej, nad którymi nadzór sprawuje Minister Środowiska

Organy centralne administracji rządowej	Zakres działań
Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej (KZGW)	Prezes KZGW prowadzi sprawy gospodarki wodami, a w szczególności zarządzania wodami oraz korzystania z wód – za pomocą Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej
Prezes Państwowej Agencji Atomistyki (PAA)	Prezes PAA prowadzi sprawy bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej w zakresie określonym ustawą <i>Prawo atomowe</i> za pomocą Państwowej Agencji Atomistyki
Prezes Wyższego Urzędu Górniczego (WUG)	Prezes WUG prowadzi sprawy wynikające z przepisów <i>Prawa Górniczego i Geologicznego</i> (art. 166), za pomocą Wyższego Urzędu Górniczego
Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska (GDOŚ)	GDOŚ m.in. współuczestniczy w realizacji polityki ochrony środowiska w zakresie ochrony przyrody i kontroli procesu inwestycyjnego, ze szczególnym uwzględnieniem odpowiedzialności za zapobieganie szkodom w środowisku i naprawę szkód. Swoje zadania wykonuje za pomocą Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska
Główny Inspektor Ochrony Środowiska (GIOŚ)	GIOŚ jest powołany do kontroli przestrzegania przepisów o ochronie środowiska oraz do badania i oceny stanu środowiska, swoje zadania wykonuje za pomocą Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska

Źródło: opracowanie własne na podstawie aktów prawnych.

Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska jest organem administracji rządowej niespolonej, który może na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach stanowić akty prawa miejscowego, obowiązujące w województwie

lub jego części. Wśród zadań RDOŚ możemy wyróżnić zadania związane między innymi z:

- 1) procedurami ocen oddziaływania na środowisko (m.in. udział w strategicznych ocenach tego oddziaływania, przeprowadzenie ocen wpływu przedsięwzięć na środowisko lub udział w tych ocenach),
- 2) tworzeniem i zarządzaniem obszarami przyrodniczo cennymi (m.in. tworzenie i likwidacja form ochrony przyrody, zarządzanie obszarami Natura 2000, współpraca z dyrektorem parku krajobrazowego lub zespołów parków krajobrazowych),
- 3) rozwijaniem współpracy z jednostkami samorządów terytorialnych i organizacji ekologicznych,
- 4) gromadzeniem danych (dokumentacja zasobów, tworów i składników przyrody, a w szczególności cennych ze względów naukowych tworów przyrody, stanowisk chronionych gatunków roślin, zwierząt i grzybów, a także ich siedlisk oraz siedlisk przyrodniczych, jak również rejestr form ochrony przyrody),
- 5) kontrolą przestrzegania przepisów o ochronie przyrody w trakcie gospodarczego wykorzystania zasobów i składników przyrody przez jednostki organizacyjne oraz osoby prawne i fizyczne.

W efekcie wprowadzonych zmian Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska wraz z Regionalną Dyrekcją Ochrony Środowiska jest wiodącym podmiotem ochrony środowiska, rozstrzygającym kwestie działalności gospodarczej, procesów inwestycyjnych, planowania przestrzennego i ochrony cennych zasobów przyrodniczych na poziomie województwa.

Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska (WIOŚ), będący organem ze-spolonej administracji wojewódzkiej, wykonuje w imieniu Wojewody zadania i kompetencje Inspekcji Ochrony Środowiska: państwowy monitoring środowiska oraz kontrolę przestrzegania przepisów o ochronie środowiska. Zadania te wykonuje za pomocą Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska. Jest również organem właściwym w sprawie wymierzania w drodze decyzji administracyjnych kar pieniężnych za naruszanie wymagań ochrony środowiska.

6.4.3. Rola samorządów terytorialnych w kreowaniu zrównoważonego rozwoju

Samorząd terytorialny jako podstawowa instytucja ustrojowo-prawna współczesnego państwa, podmiot uczestniczący w sprawowaniu władzy publicznej, wyposażony został w szeroki zakres uprawnień odnoszących się do wykonywania części zadań publicznych. Dzięki uzyskanej osobowości prawnej, a co za tym idzie odrębności majątkowej i samodzielności finansowej, zyskuje prawa do własnego działania we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Do zakresu działań poszczególnych szczebli samorządu należą wszystkie sprawy publiczne,

w tym ochrony przyrody i środowiska, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów (tab. 6.2). Poszczególne szczeble samorządu terytorialnego wykonują również powierzone im zadania z zakresu administracji rządowej.

Tabela 6.2

Wybrane zadania i kompetencje administracji samorządowej w zakresie kształtowania zrównoważonego rozwoju

Administracja samorządowa	Wybrane zadania i kompetencje
Samorząd gminny	<ul style="list-style-type: none"> – do zadań własnych gminy należą: sprawy ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska, gospodarki wodnej, zieleni gminnej i zadrzewień – w drodze uchwały rady gminy tworzą indywidualne formy ochrony przyrody, określając nazwę danego obszaru czy obiektu, jego położenie, sprawując nadzór, szczególne cele ochrony, ustalenia dotyczące czynnej ochrony (o ile takie są potrzebne) oraz właściwe zakazy – Wójt, Burmistrz lub Prezydent Miasta jest organem właściwym w sprawach związanych ze zwykłym korzystaniem ze środowiska przez osoby fizyczne, m.in. wydawanie decyzji ustalającej wymagania w zakresie ochrony środowiska dotyczące eksploatacji instalacji, emisja z której nie wymaga pozwolenia, o ile jest to uzasadnione koniecznością ochrony środowiska
Samorząd powiatowy	<ul style="list-style-type: none"> – realizuje zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie ochrony środowiska i przyrody – Starosta^a wydaje m.in. pozwolenia na korzystanie ze środowiska, decyzje nakładające na podmiot korzystający ze środowiska i negatywnie oddziałujący na nie obowiązek ograniczenia wpływu na środowisko i jego zagrożenia oraz przywrócenia środowiska do stanu właściwego, wydaje decyzje o dopuszczalnym poziomie hałasu
Samorząd wojewódzki	<ul style="list-style-type: none"> – określa programy ochrony powietrza mające na celu osiągnięcie dopuszczalnych poziomów substancji w powietrzu – określa rodzaje oraz jakość paliw dopuszczalnych do stosowania na terenie województwa lub jego części w celu zapobieżenia negatywnemu oddziaływaniu na środowisko bądź zabytki, a także sposoby realizacji i kontroli tego obowiązku – określa programy działań dostosowujących poziom hałasu do poziomu dopuszczalnego dla terenów poza aglomeracjami w granicach oddziaływania dróg, linii kolejowych lub lotnisk na podstawie map akustycznych – prowadzi rejestr rodzaju, ilości oraz miejsc występowania substancji stwarzających szczególne zagrożenie dla środowiska – określa i realizuje strategię rozwoju województwa

	<ul style="list-style-type: none"> – realizuje politykę, na którą składają się: racjonalne korzystanie z zasobów przyrody oraz kształtowanie środowiska naturalnego zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju – tworzy obszary ograniczonego użytkowania i ustanawia wybrane formy ochrony przyrody (park krajobrazowy, obszar chronionego krajobrazu) – Marszałek Województwa^a jest właściwy m.in. w każdej sprawie dotyczącej przedsięwzięć i zdarzeń na terenie zakładów, gdzie jest eksploatowana instalacja, która kwalifikuje się jako przedsięwzięcie mogące zawsze znacząco oddziaływać na środowisko (w rozumieniu ustawy z 2008 r.)
--	---

^a Starosta i Marszałek Województwa nie są organami samorządu terytorialnego odpowiednio powiatowego i wojewódzkiego, niemniej jednak ze względu na wymiar praktyczny i charakter przydzielonych zadań przypisano te organy do poziomu powiatu i województwa.

Źródło: opracowanie własne na podstawie ustaw szczegółowych.

Wśród zadań administracji samorządowej w zakresie kształtowania zrównoważonego rozwoju możemy wyróżnić zadania o charakterze bezpośrednim wykonawczym, które zostały powierzone samorządom gminnym oraz przydzielone starostom i marszałkom województwa zadania o charakterze zobowiązująco-reglamentacyjnym (wcześniej wykonywał je wojewoda). W ostatnich latach znacznie wzrosła ranga samorządu województwa, dzięki czemu zarówno marszałek województwa (który przejął część zadań wojewody), jak i sejmik województwa może być aktywnym podmiotem ochrony środowiska.

Możliwości stanowienia prawa miejscowego oraz działalność administracyjno-organizatorska samorządu, niezależnie od szczebla organizacyjnego, powodują, że może on samodzielnie kształtować warunki rozwoju. Odejście od rozwoju egzogenicznego (odgórniego, scentralizowanego) w kierunku rozwoju endogennego (oddolnego, wznoszącego), opartego na lokalnym/regionalnym potencjale, daje szansę kreowania polityki zrównoważonego rozwoju, którego podstawą jest racjonalne i efektywne zarządzanie terytorium i jego zasobami. Samorząd zatem jest nie tylko podmiotem realizującym zadania ochrony środowiska, ale również inicjatorem i koordynatorem prośrodowiskowych rozwiązań w zakresie funkcjonowania społeczności oraz prowadzonej działalności gospodarczej.

Istota samorządności sprzyja budowaniu potencjału ekologicznego jednostek terytorialnych oraz zapewnieniu bezpieczeństwa ekologicznego człowieka poprzez:

- wykorzystanie endogennych zasobów materialnych i niematerialnych terytoriów w granicach odporności środowiska,

- poszukiwanie i wykorzystywanie atutów w nim tkwiących w celu nie tylko ożywienia i wzmocnienia ich rozwoju, ale również eliminowania, minimalizowania czy przeciwdziałania pojawiającym się barierom i problemom zarówno wewnętrznym, jak i zewnętrznym,

- ograniczanie i neutralizację negatywnych skutków działalności społeczności.

Powołanie samorządu terytorialnego zaowocowało upodmiotowieniem społeczności lokalnej w zakresie dysponowania zasobami środowiska i kształtowania stanu poszczególnych komponentów środowiska¹⁵.

Dzięki przyznanym kompetencjom samorząd ma rzeczywisty wpływ na kształtowanie rozwoju jednostki terytorialnej, minimalizację jego negatywnych skutków, a tym samym zapewnienie warunków trwałego i zrównoważonego rozwoju.

6.4.4. Ochrona kapitału przyrodniczego w gminie

Domeną samorządu gminnego jest przede wszystkim sfera spraw publicznych o znaczeniu lokalnym, w tym organizowanie i świadczenie usług publicznych (administracji, oświaty, ochrony zdrowia, infrastruktury technicznej), których bezpośrednim odbiorcą jest społeczność lokalna. Tym samym organy samorządu gminnego są odpowiedzialne za standard życia społeczności lokalnej, za dostępność i jakość świadczonych usług oraz warunki prowadzenia działalności gospodarczej. Podstawowym celem polityki władz lokalnych jest realizacja zadań własnych, obejmujących zarówno bieżące, jak i perspektywiczne działania na rzecz poprawy warunków życia społeczności lokalnej.

Zgodnie z zasadą subsydiarności gmina, powiat i województwo kształtują sytuację ekologiczną na danym obszarze i są odpowiedzialne za bezpieczeństwo ekologiczne lokalnych społeczności. Dlatego na poziomie gminy ochrona środowiska została wskazana jako jej zadanie własne, którego istotą jest zapewnienie społeczności lokalnej środowiska o wysokiej jakości oraz przeciwdziałanie negatywnym skutkom jej funkcjonowania. Działalność samorządów lokalnych obejmuje więc sfery: gospodarki wodno-ściekowej, gospodarki odpadami, ochrony zieleni i zadrzewień, ochrony i racjonalnego wykorzystania przestrzeni, w tym wykorzystania terenów o wybitnych walorach przyrodniczych i kulturowych (tab. 6.3). Zadania te wiążą się bezpośrednio z funkcjonowaniem społeczności lokalnej i mają wpływ na stan środowiska. Ich obowiązkowy charakter ma na celu zapewnienie przymusu wykonania, a tym samym ochrony środowiska na pewnym, stałym poziomie.

¹⁵ B. Fiedor (red.), *Samorząd terytorialny a ochrona środowiska – aspekty ekonomiczne, organizacyjne i finansowe*, Wyd. AE we Wrocławiu, Wrocław 1992, s. 31.

Tabela 6.3

Zadania obligatoryjne gminy w dziedzinie ochrony środowiska

Zakres działalności gminy	Kompetencje władz samorządowych na szczeblu gminy
Ochrona przed odpadami	<ul style="list-style-type: none"> – dbanie o utrzymanie porządku i czystości na terenie gminy (gromadzenie, wywożenie, segregacja, selekcja, wykorzystanie i unieszkodliwianie odpadów komunalnych) – tworzenie warunków niezbędnych do ochrony przed odpadami (np. budowa, utrzymanie i eksploatacja własnych składowisk komunalnych, stwarzanie możliwości lokalizacyjnych dla obiektów służących wykorzystaniu odpadów komunalnych i przemysłowych) – posiadanie gminnego programu usuwania, wykorzystania i unieszkodliwiania odpadów
Ochrona przed hałasem i wibracjami	<ul style="list-style-type: none"> – zapobieganie lub unikanie hałasu (np. wydanie decyzji mającej formę nakazu bądź zakazu ruchu pojazdów w miejscach zagrożonych hałasem komunikacyjnym) – tworzenie warunków uniemożliwiających przenikanie hałasu do środowiska (np. ustanowienie ograniczenia co do czasu prac lub korzystania z urządzeń technicznych oraz środków transportu i komunikacji, stanowiących uciążliwość dla środowiska w zakresie hałasu i wibracji)
Ochrona przyrody	<ul style="list-style-type: none"> – zapewnienie mieszkańcom miast i wsi możliwości korzystania z terenów zielonych poprzez tworzenie i utrzymywanie takich terenów – wydawanie zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów – ustalanie i wymierzanie opłat i kar za usuwanie drzew i krzewów – tworzenie i utrzymywanie parków miejskich – powiększanie zasobów leśnych
Ochrona i korzystanie z wód	<ul style="list-style-type: none"> – zaopatrzenie w wodę – kanalizacja, usuwanie i oczyszczanie ścieków – wydawanie decyzji/opinii w sprawie indywidualnego korzystania z wód i oczyszczania ścieków
Dbanie o ład przestrzenny	<ul style="list-style-type: none"> – zapewnienie racjonalnego wykorzystania terenu – ochrona przestrzeni przyrodniczej i antropogenicznej o wysokich walorach

Źródło: A. Rzeńca, *Polityka ekologiczna w gminie. Studium przypadku gminy Kamięńsk*, [w:] F. Piontek (red.), *Ekonomia a zrównoważony rozwój*, t. 2, *Wdrażanie*, Wyd. Ekonomia i Środowisko, Białystok 2001, zmienione.

Władza lokalna, będąca faktycznym gospodarzem terenu, ponosi odpowiedzialność za rozwój gminy, warunki bytu jej mieszkańców oraz kondycję środowiska. Z drugiej strony może kreować politykę rozwoju opartą na zasadach ochrony środowiska, ustalać lokalne standardy gospodarowania w środowisku i dokonywać wyboru kierunków wykorzystania dóbr środowiska, tak aby

terytorialny system społeczny mógł skutecznie spełniać swe zadania w trzech sferach: gospodarczej, społecznej i ekologicznej¹⁶.

Jules Pretty wskazuje pięć bogactw, aktywów mających decydujące znaczenie dla dobrobytu społeczności lokalnej i rozwoju lokalnej gospodarki. Są nimi: zasoby naturalne, kapitał społeczny, kapitał ludzki, fizyczny i zasoby finansowe. Jego zdaniem polityka rozwoju lokalnego powinna koncentrować się na pomnażaniu i wzbogacaniu aktywów oraz wykorzystaniu ich tak, by przynosiły wymierne korzyści w postaci miejsc pracy, pożądaných efektów ekonomicznych, czystego środowiska i generowały przyszłe zyski¹⁷ (rys. 6.2).

Rys. 6.2. Przemiana lokalnych bogactw w społecznie pożądane efekty

Źródło: J. Pretty, *Sustainable Development for Local Economies*, przekład polski: *O zrównoważonym rozwoju gospodarki lokalnej*, Fundacja Wspomagania Wsi, Warszawa 1999, s. 30

Istotą i drogą lokalnego rozwoju trwałego oraz zrównoważonego jest powiększanie bogactw i racjonalne ich wykorzystanie, a konsekwencjami optymalnego wykorzystania własnych zasobów będzie ożywienie wewnętrznego obrotu finansowego, podnoszenie wartości i eksport „na zewnątrz” lokalnych produktów, budowanie kapitału społecznego, a także adaptacja nowych technik

¹⁶ B. Sulczewska, *Dlaczego tak trudno sformułować „dobrą” politykę ekologiczną gminy*, „Człowiek i Środowisko” 1996, nr 3, s. 266–267.

¹⁷ J. Pretty, *Sustainable Development for Local Economies*, przekład polski: *O zrównoważonym rozwoju gospodarki lokalnej*, Fundacja Wspomagania Wsi, Warszawa 1999, s. 5–12.

i rozwiązań (instytucjonalnych, technologicznych) do pełnej realizacji rozwoju trwałego i zrównoważonego¹⁸. Warunkiem niezbędnym jest aktywne zaangażowanie i współuczestnictwo wszystkich podmiotów życia lokalnego. W efekcie urzeczywistniane przez władze lokalne, społeczność lokalną i podmioty gospodarcze zasady ochrony środowiska na poziomie gminy mogą współtworzyć płaszczyznę dla praw konstytuujących trwałą i zrównoważony rozwój jednostki terytorialnej, tj.:

1) prawa celu, które oznacza, że każda działalność gospodarcza musi być dostosowana do istniejących uwarunkowań przyrodniczych, a cele gospodarcze nie mogą być bezwzględnie nadrzędne nad innymi celami (społecznymi czy ekologicznymi),

2) prawa skali i jakości oznaczającego podejmowanie aktywności w granicach możliwości adaptacyjnych środowiska i nie naruszającego homeostazy dynamicznej, a także minimalizację negatywnych efektów działalności gospodarczej dla zachowania środowiska najwyższej jakości,

3) prawa regionu, polegającego na uwzględnianiu uwarunkowań konkretnego terytorium w formułowaniu polityki rozwoju¹⁹.

Analizując w tym kontekście pojęcie rozwoju lokalnego można powiedzieć, że lokalny rozwój trwały i zrównoważony:

1) dysponuje trwałym i samoodnawialnym potencjałem rozwoju, który oznacza właściwe proporcje pomiędzy kapitałem przyrodniczym, ludzkim i ekonomicznym oraz silne relacje przestrzenne i zróżnicowaną bazę ekonomiczną, generujące własne i indywidualne mechanizmy regulacji i adaptacji,

2) nie wywołuje ujemnych skutków w otoczeniu bądź ma mechanizmy o charakterze rynkowym, prawnym, administracyjnym lub społecznym, minimalizujące bądź przeciwdziałające powstawaniu tych skutków w trakcie procesu rozwoju,

3) zaspokaja potrzeby ludzkie adekwatnie do tych potrzeb i do obowiązującego systemu wartości oraz buduje tożsamość danego miejsca (gminy)²⁰.

6.4.5. Organy i służby ochrony przyrody

Zadania ochrony przyrody w myśl ustawy o ochronie przyrody wykonują organy i służby ochrony przyrody. Organy administracji publicznej powołują/ustanawiają formy ochrony przyrody oraz wyznaczają reżim prawny. Z drugiej strony ponoszą odpowiedzialność za wytyczone kierunki działań i ich praktyczną realizację, jak i efektywność wykorzystania dostępnych instrumentów (tab. 6.4).

¹⁸ *Ibidem*, s. 5–12.

¹⁹ S. Kozłowski, *Droga do ekorozwoju*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 1994, s. 64–68.

²⁰ F. Kuźnik, *Koncepcje stabilnego rozwoju lokalnego (możliwość aplikacji w regionach restrukturyzacji gospodarczej)*, [w:] T. Markowski, T. Marszał (red.), *Gospodarka przestrzenna miast polskich w okresie transformacji*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 1998, s. 257.

Tabela 6.4

Podstawy ustanawiania i funkcjonowania form ochrony przyrody

Forma ochrony	Reżim ochrony ^a	Organ ustanawiający	Podstawa prawna realizacji zadań ochrony przyrody
Park narodowy	++++	Rada Ministrów	Rozporządzenie/zarządzenie o utworzeniu formy ochrony i plan ochrony
Natura 2000	+ (++++) ^b	Minister Środowiska	Zarządzenie o utworzeniu formy ochrony
Rezerwat przyrody	++++	Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska	
Park krajobrazowy	+++	Sejmik Województwa	
Obszar chronionego krajobrazu	++		
Stanowisko dokumentacyjne	+	Rada gminy	Uchwała rady gminy o utworzeniu formy ochrony
Użytek ekologiczny			
Zespół przyrodniczo-krajobrazowy			
Pomnik przyrody			
Ochrona gatunkowa roślin, zwierząt i grzybów	+ (++++) ^b	Minister Środowiska lub Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska	Rozporządzenie Ministra Środowiska lub Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska

^a Reżim ochrony obrazuje natężenie ograniczeń i skalę zależności pomiędzy celami ochrony przyrody a innymi celami społeczno-gospodarczymi obszaru, gdzie ++++ oznacza, że ochrona przyrody odgrywa pierwszoplanową rolę, a jej cele są nadrzędne nad innymi, + zaś nie pogarszanie stanu i warunków funkcjonowania danej formy ochrony przyrody.

^b W przypadku Obszarów Natura 2000 i ochrony gatunkowej reżim ten będzie każdorazowo określany indywidualnie.

Źródło: opracowanie własne na podstawie ustawy o ochronie przyrody z dnia 16 kwietnia 2004 r., DzU, 04.92.880 z dnia 30 kwietnia 2004 r.

Decydującą rolę w ochronie cennych zasobów przyrodniczych odgrywają dyrektorzy parków narodowych, dyrektorzy parków krajobrazowych oraz służby parków narodowych i służby parków krajobrazowych. Bezpośrednio i czynnie realizują konkretne działania służące zachowaniu, odtwarzaniu i zrównoważonemu użytkowaniu przyrody i jej elementów. Istotną rolę w zakresie ochrony przyrody odgrywają organy opiniotawczo-doradcze, które wspomagają wcześniej wymienione podmioty (rys. 6.3).

Rys. 6.3. Organy ochrony przyrody w Polsce

Źródło: opracowanie własne na podstawie ustawy o ochronie przyrody z dnia 16 kwietnia 2004 r., DzU, 04.92.880 z dnia 30 kwietnia 2004 r.

Znaczenie dla praktycznej realizacji ochrony przyrody ma organizacja służb parku narodowego i krajobrazowego. Pracownicy tych służb odpowiadają za inwentaryzację i monitoring zasobów obszarów chronionych, realizację zadań ochronnych, przestrzeganie i egzekwowanie zakazów i nakazów, upowszechnianie i popularyzację wartości parku. Pracując w terenie znają najlepiej pojawiające się problemy, są w stanie zidentyfikować zagrożenia i podjąć działania w celu ich eliminacji.

Organami opiniodawczo-doradczymi dla dyrektora parku narodowego oraz dyrektora parku krajobrazowego (lub dyrektora zespołu parków krajobrazowych) są odpowiednio: Rada Naukowa Parku Narodowego i Rada Parku Krajobrazowego (lub Rada Zespołu Parków Krajobrazowych). Głównym ich zadaniem jest ocena stanu przyrody, opiniowanie i ocena projektu i realizacji planu ochrony oraz innych planów, programów, zadań związanych z osiągnięciem celów, do jakich została powołana dana forma ochrony. W skład rady wchodzi przedstawiciele nauki i praktyki działający na rzecz ochrony przyrody oraz władz samorządowych (szczególnie wojewódzkiego i gminnego), co stwarza warunki do wymiany poglądów i doświadczeń, daje wieloaspektowe spojrzenie na realizację ochrony przyrody oraz uspołecznia proces zarządzania nią.

Rys. 6.4. Schemat zarządzania na obszarze parku narodowego i parku krajobrazowego

Źródło: opracowanie własne na podstawie ustawy o ochronie przyrody z dnia 16 kwietnia 2004 r., DzU, 2004, nr 92, poz. 880 z dnia 30 kwietnia 2004 r.

Realizacja ochrony przyrody nie jest możliwa bez szerokiej współpracy pomiędzy różnymi szczeblami administracji publicznej w fazie ustanawiania form ochrony przyrody, a także późniejszego zarządzania nimi. Formy ochrony przyrody zostają powołane na konkretnym obszarze, gdzie zachodzą różnorodne procesy wzajemnie na siebie oddziałujące. Oznacza to, że organy i służby ochrony przyrody, dzięki przyznanym uprawnieniom, stają się aktywnym uczestnikiem procesów społeczno-gospodarczych zachodzących w gminach i w regionie. Dzięki procedurom opiniowania, uzgadniania i wnioskowania nie tylko zarządzają ochroną przyrody, ale również współuczestniczą w procesie polityki rozwoju gminy. Szczególnie newralgiczne kwestie z zakresu planowania przestrzennego podlegają

uzgodnieniom z dyrektorem parku narodowego (na terenach parku narodowego) lub regionalnym dyrektorem ochrony środowiska (w przypadku parku krajobrazowego, obszaru chronionego krajobrazu, obszaru Natura 2000 – por. rys. 6.4). Chodzi tu o takie zagadnienia, jak:

- powołanie formy ochrony przyrody,
- współpraca i realizacja ochrony przyrody,
- rola opiniodawczo-doradcza,
- koordynacja, nadzór, uchwalanie planu ochrony,
- uzgodnienia, opinie, wnioski.

6.4.6. Klasyfikacja i przegląd wybranych instrumentów ochrony kapitału przyrodniczego

Instrumenty ochrony kapitału przyrodniczego są wobec siebie komplementarne. Nie ma jednego wiodącego i nadrzędnego instrumentu, który byłby optymalny i zapewnił pełne osiągnięcie zakładanych celów. Skuteczność ochrony będzie zależała od umiejętności celowego doboru instrumentów i ich wykorzystania w określonych warunkach. Wśród dostępnych instrumentów można wyróżnić:

1. Instrumenty planistyczne:

- instrumenty długoterminowe, określające całościową wizję ochrony i rozwoju kapitału przyrodniczego (strategie rozwoju przygotowywane na różnych poziomach organizacyjnych, planistyczne instrumenty dotyczące poszczególnych komponentów środowiska, np. gospodarki wodnej – program wodno-ściekowy kraju, plan gospodarowania wodami na obszarze dorzeczy, plan ochrony przeciwpowodziowej oraz przeciwdziałania suszom na obszarze państwa), które powinny być względem siebie kompatybilne (zgodne, zachowujące logiczną ciągłość, niespreczne);

- planistyczne instrumenty przymusu prawnego ochrony wartości przyrody i przestrzeni, np. w zakresie ochrony przyrody – plany ochrony sporządzane dla obszarowych form ochrony przyrody, oceny oddziaływania na środowisko dla obszarów chronionych (Natura 2000);

- planistyczne instrumenty przymusu prawnej regulacji i kreacji przestrzeni, obejmujące akty prawa miejscowego i lokalne przepisy wpływające pośrednio i bezpośrednio na kształtowanie ładu przestrzennego, tj. plany miejscowe, ustanowienie stref planistycznych określających sposób gospodarowania (stref ochrony konserwatorskiej zabytków, układów urbanistycznych);

- opinie, uzgodnienia i analizy oraz prognozy do opracowań planistycznych projektowanych inwestycji (prognoza wpływu ustaleń planu miejscowego na środowisko, oceny oddziaływania na środowisko, opracowanie ekofizjograficzne).

2. Decyzje administracyjne, oddziałujące bezpośrednio na zachowania użytkowników środowiska, w tym podmioty gospodarcze, tj.: zakazy, nakazy, zezwolenia i ograniczenia (koncesje, decyzje konserwatorskie, decyzje o wyłączenie gruntów z użytkowania rolnego i leśnego, decyzje o warunkach zabudowy, pozwolenia

na budowę, decyzje w zakresie działań naprawczych i zapobiegawczych, decyzje w sprawie środowiskowych uwarunkowań, pozwolenia wodnoprawne).

3. Instrumenty ekonomiczne:

– bezpośrednio i pośrednio oddziałujące na wszystkich użytkowników środowiska, pełniące funkcje prewencyjne i represyjne oraz motywacyjne (kary, opłaty, zwolnienia, ulgi);

– pozwalające wykorzystać ekonomiczną i marketingową wartość przyrody dla rozwoju lokalnego i regionalnego (opłaty i podatki lokalne, subwencje, dotacje).

4. Instrumenty ekonomiczne stymulujące rozwój i modernizację infrastruktury ochrony środowiska oraz wdrażanie nowych technologii (dotacje ekologiczne, preferencyjne pożyczki, kredyty i in.).

5. Instrumenty urbanistyczno-architektoniczne pozwalające kreować ład przestrzenny – projekty architektoniczne, programy rewitalizacji i modernizacji przestrzeni (obiektów).

6. Standardy ekologiczne – określające stan i jakość środowiska, produktów oraz wyznaczające docelowy ich poziom.

7. Certyfikaty jakości – obligatoryjne i fakultatywne procedury potwierdzające efekty zarządzania środowiskowego.

8. Instrumenty diagnostyczne i kontrolne, pozwalające monitorować zachodzące zmiany, koordynować realizację zadań i weryfikować tę realizację – państwowy monitoring środowiska, kataster wodny, zastosowanie technik informatycznych GIS i SIT.

9. Instrumenty informacyjne – strony internetowe, wydawnictwa, znaki ekologiczne.

10. Instrumenty edukacyjne: wykłady, kursy, szkolenia, debaty podnoszące kulturę użytkowania zasobów przyrody.

11. Instrumenty organizacyjno-koncepcyjne świadczące pomoc doradczą z zewnątrz: organizacje pozarządowe, komisje architektoniczno-urbanizacyjne, ośrodki doradztwa rolniczego²¹.

Analiza dostępnego instrumentarium ochrony kapitału przyrodniczego nie jest możliwa bez określenia komu (czemu) służy, przez kogo jest stosowane, kogo (czego) dotyczy. Jego zakres oraz charakter stosowania będzie uzależniony od podmiotu i przedmiotu polityki w tym aspekcie. Należy zauważyć, że wśród instrumentów ochrony kapitału przyrodniczego wyróżniamy instrumenty obligatoryjne, których wykorzystanie przez wskazane podmioty jest obowiązkowe, oraz instrumenty fakultatywne (dobrowolne), możliwe do wykorzystania.

²¹ Klasyfikacja opracowana przez Feliksa Pankau, przystosowana na potrzeby opracowania. F. Pankau, *Narzędzia kształtowania ładu przestrzennego polskich metropolii*, [w:] J. Kołodziejski, T. Parteka (red.), *Kształtowanie ładu przestrzennego Polskich metropolii w procesie transformacji ustrojowej III RP*, „Biuletyn KPZK PAN” [Warszawa] 2001, z. 193, s. 283–310.

Obligatoryjnym instrumentem polityki ochrony środowiska są **Program Ochrony Środowiska i Plan Gospodarki Odpadami** opracowywane przez władze samorządowe. Program Ochrony Środowiska powinien określać cele i priorytety ekologiczne danej jednostki terytorialnej, rodzaj i harmonogram projektowanych działań proekologicznych oraz środki niezbędne do osiągnięcia zakładanych celów (w tym mechanizmy prawno-ekonomiczne i środki finansowe)²². Dla zapewnienia ciągłości działań na rzecz poprawy jakości środowiska konieczne jest, by program korespondował z zapisami polityki ekologicznej państwa i traktował je:

- 1) jako podstawę, punkt wyjścia konkretyzacji zadań w nawiązaniu do specyfiki i potrzeb jednostki terytorialnej,
- 2) jako analogię do sformułowania lokalnych/regionalnych celów i wskaźników planowanych do uzyskania na danym terenie,
- 3) jako inspirację do wprowadzania podobnych rozwiązań na szczeblu lokalnym/regionalnym²³.

Program Ochrony Środowiska dotyczy wielu aspektów działalności człowieka, dlatego ważne jest, by był zbieżny z innymi planami i programami opracowywanymi w jednostkach terytorialnych (np. ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, strategią rozwoju gminy, strategią rozwoju województwa). Zwiększy to szansę jego realizacji oraz zapewni ciągłość i konsekwencję polityki ochrony środowiska.

Problem gospodarki odpadami ze względu na wieloletnie opóźnienia infrastrukturalne i brak w przeszłości kompleksowych regulacji jest dla samorządów szczególnie trudny. W celu uregulowania tej gospodarki władze samorządowe opracowują i uchwalają plan w tym zakresie. Plan Gospodarki Odpadami jest częścią Programu Ochrony Środowiska²⁴ i określa:

- aktualny stan gospodarki odpadami (rodzaj, źródło, ilość odpadów i obecny stan ich unieszkodliwiania, składowanie, odzysk, unieszkodliwianie),
- prognozowane zmiany i działania w zakresie gospodarki odpadami (plany inwestycyjne, projekty systemu gospodarowania odpadami – zapobieganie ich powstawaniu oraz prawidłowe postępowanie z nimi – recykling, odzysk),
- rodzaj i harmonogram realizacji przedsięwzięć,
- instrumenty finansowe służące osiągnięciu wyznaczonych celów (harmonogram uruchamiania środków i ich źródła),
- system monitoringu i oceny osiągania zamierzonych celów²⁵.

²² Art. 17 i art. 14, ust. 1, ustawa *Prawo ochrony środowiska* z dnia 27 kwietnia 2001 r., DzU, 2001, nr 62, poz. 627 z dnia 20 czerwca 2001 r. (z późn. zm.).

²³ *Wytyczne sporządzania Programów Ochrony Środowiska na szczeblu regionalnym i lokalnym*, Ministerstwo Środowiska, Warszawa 2002, s. 5.

²⁴ W praktyce program gospodarki odpadami opisany jest samodzielnym dokumentem przygotowywanym równolegle z programem ochrony środowiska bądź stanowi wydzieloną część w ramach tego programu.

²⁵ Ustawa *Prawo ochrony środowiska*..., rozdz. 3, art. 14–16.

Uzupełnieniem programu gospodarki odpadami jest uchwała o utrzymaniu czystości i porządku w gminie, która ma zobligować podmioty lokalne do racjonalnej gospodarki odpadami w gospodarstwach domowych i przedsiębiorstwach.

Istotnymi instrumentami będącymi w gestii władz samorządów województw, od początku ich powołania, są dwa opracowania planistyczne o charakterze strategicznym – strategia rozwoju województwa oraz plan zagospodarowania przestrzennego województwa. Te obligatoryjne instrumenty identyfikują w skali całego regionu zasoby, problemy i potrzeby w sferze ekologicznej, społecznej i gospodarczej oraz wyznaczają ramy dla kompleksowej polityki. Poprzez strategie rozwoju województwa i plan zagospodarowania przestrzennego województwa, sejmik województwa może aktywnie propagować i realizować idee ochrony kapitału przyrodniczego, tym bardziej że jednym z głównych celów strategicznych rozwoju regionów jest zachowanie wartości środowiska kulturowego i przyrodniczego z uwzględnieniem potrzeb przyszłych pokoleń oraz racjonalne wykorzystanie i ochrona środowiska przyrodniczego zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju²⁶.

Kreowaniu skutecznej ochrony kapitału przyrodniczego na wszystkich szczeblach administracji publicznej służy **strategiczna ocena oddziaływania na środowisko**. Projekty programów, polityk, strategii – sporządzane na wszystkich szczeblach administracji publicznej – powinny zostać poddane postępowaniu w sprawie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko. Etapem tego postępowania jest opracowanie prognozy oddziaływania na środowisko dla wyżej wymienionych projektów dokumentów. Prognoza w przypadku strategicznej oceny jest odpowiednikiem raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, który jest przygotowywany w postępowaniu w sprawie oceny oddziaływania na środowisko i musi zawierać następujące elementy:

- analizę projektu dokumentu,
- analizę i ocenę istniejącego stanu środowiska dla obszaru objętego planem/programem *etc.*,
- charakterystykę oddziaływania na środowisko,
- możliwości wystąpienia oddziaływania transgranicznego,
- prezentację rozwiązań zapobiegających, ograniczających lub kompensujących negatywne dla środowiska działania,
- przedstawienie rozwiązań alternatywnych,
- metody zastosowane przy sporządzaniu prognozy,
- metody analizy skutków realizacji dokumentu,
- streszczenie w języku niespecjalistycznym.

Opracowanie oceny na etapie projektowania/planowania działań służy zapobieganiu lub minimalizacji niekorzystnych dla środowiska oddziaływań. Taką samą rolę odgrywa ocena oddziaływania na środowisko planowanych inwestycji.

²⁶ Ustawa o samorządzie wojewódzkim z dnia 5 czerwca 1998 r., DzU, 1998, nr 91, poz. 576 (z późn. zm.).

cji²⁷. Oceny ekologiczne są ważnym narzędziem włączenia aspektów ekologicznych do procesu przygotowania i przyjmowania projektów inwestycyjnych, planów, programów i polityk, które mogą mieć znaczący wpływ na środowisko. Realizacja procedury oceny oddziaływania na środowisko na etapie planowania i programowania ma zapewnić spójne ramy działania poprzez włączenie odpowiednich informacji o środowisku do procesu podejmowania decyzji²⁸.

W celu limitowania oraz monitorowania korzystania z zasobów wykorzystuje się instrumenty prawno-regulacyjne, tj. koncesje, pozwolenia i zezwolenia, będące decyzjami administracyjnymi. Pozwolenie wodnoprawne określa zakres (sposób) korzystania z wody bądź zezwala na wykonanie określonych ustawą czynności, które mogą wywierać wpływ na stosunki wodne, z kolei koncesji wymaga działalność w zakresie poszukiwania (rozpoznania) złóż kopalin, wydobywania kopalin ze złóż, podziemnego składowania odpadów i bezzbiornikowego magazynowania substancji. Uzupełnieniem bądź wzmocnieniem regulacji prawno-administracyjnych są instrumenty ekonomiczne: opłaty ekologiczne, kary, dotacje, które są praktyczną realizacją zasad prewencji i przezorności bądź zasady „zanieczyszczający płaci”. Ich funkcja bodźcowa (stymulacyjna) ma mobilizować osoby fizyczne i prawne do oszczędnej i racjonalnej gospodarki zasobami, a także do proekologicznych zachowań (opłaty za gospodarcze korzystanie ze środowiska, opłaty produktowe itp.).

Istotnym instrumentem będącym w gestii organów i służb ochrony przyrody, takich jak dyrektor parku krajobrazowego lub narodowego czy Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska, jest plan ochrony sporządzany dla obszarowych form ochrony przyrody (parki narodowe, rezerваты przyrody, parki krajobrazowe oraz obszary Natura 2000). Plan ochrony jest kompleksowym, interdyscyplinarnym opracowaniem zawierającym szczegółowe wytyczne dotyczące celów, zasad oraz warunków realizacji ochrony przyrody. Jego przedmiotem jest przyroda danego terenu, walory dziedzictwa kulturowego, a także fizjonomia krajobrazu czy zagospodarowanie jego przestrzeni. Punktem wyjścia jego przygotowania są prace studialne i inwentaryzacyjne obszaru chronionego obejmujące analizę warunków przyrodniczych, społecznych, gospodarczych, charakterystykę i ocenę dotychczasowego zagospodarowania przestrzeni oraz identyfikację istniejących i potencjalnych zagrożeń wewnętrznych i zewnętrznych. Uchwalony plan ochrony pełni równolegle funkcje: strategiczną, regulacyjną, koordynacyjną, operacyjną i informacyjno-edukacyjną. Jest nie tylko instrumentem ochrony przyrody, ale również polityki rozwoju dla obszaru chronionego, zawiera bowiem wytyczne dotyczące planowania przestrzennego, rozwoju infrastruktury, tym samym koordynuje i reguluje zachowania jego użytkowników.

²⁷ Ustawa *Prawo ochrony środowiska*..., art. 40–45 oraz art. 46–57.

²⁸ Podstawowym dokumentem wiążącym problematykę ocen oddziaływania na środowisko z planowaniem przestrzennym jest dyrektywa 2001/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:15:06:32001L0042:PL:PDF>.

Programy rolnośrodowiskowe są najważniejszym instrumentem finansowym UE w zakresie ochrony przyrodniczej przestrzeni produkcyjnej w rolnictwie (ze szczególnym uwzględnieniem obszarów Natura 2000). Celem programu jest udzielenie wsparcia finansowego rolnikom, którzy dobrowolnie zgodzą się na ekstensywną produkcję rolną zgodną z wymogami środowiskowymi. Jego realizacja polega na zachowaniu różnorodności biologicznej i krajobrazowej (utrzymanie zadrzewień śródpolnych i miedz, hodowla gatunków zwierząt rodzimych), stosowaniu specjalnych zabiegów ochronnych (ograniczenie środków ochrony roślin i nawozów mineralnych) czy rozwijaniu rolnictwa ekologicznego w ramach tzw. pakietów rolnośrodowiskowych. Programy rolnośrodowiskowe to jeden z programów mających na celu ochronę szeroko pojętego środowiska poprzez dobrowolny i autentyczny udział społeczności lokalnej w realizacji ochrony. Płatności rolnośrodowiskowe mają równoważyć utracone dochody oraz zrekompensować dodatkowe koszty ponoszone przez rolników podczas ich realizacji.

Charakterystyka wybranych powyżej instrumentów wskazuje, że niezależnie od przyjętych klasyfikacji służą one ochronie kapitału przyrodniczego (tab. 6.5). Ważne jest, aby narzędzia te tworzyły spójny system (instrumentarium), który będzie podstawą rzeczywistych, skoordynowanych działań na rzecz ochrony oraz pozwoli na osiąganie zakładanych celów, tj.:

- 1) kreowanie i wyznaczenie kierunków działań ochronnych,
- 2) przeciwdziałanie, minimalizowanie i ograniczanie niekorzystnych działań człowieka,
- 3) racjonalne, a przy tym kontrolowane wykorzystanie zasobów przyrody,
- 4) edukowanie i upowszechnianie wiedzy na temat roli środowiska dla człowieka,
- 5) limitowanie wykorzystania zasobów.

Tabela 6.5

Przegląd wybranych instrumentów ochrony kapitału przyrodniczego

Cel	Instrumenty	Wskaźniki
Ochrona walorów przyrodniczych	Formy ochrony przyrody	Udział obszarów chronionych w powierzchni ogółem gminy/ województwa/państwa
Racjonalna gospodarka zasobami surowcowymi	Koncesje	Liczba udzielonych koncesji w stosunku do wnioskowanych
Ochrona rolniczej przestrzeni produkcyjnej	Programy rolnośrodowiskowe	Liczba gospodarstw ekologicznych w stosunku do ogółu gospodarstw rolnych Liczba gospodarstwa rolnych zajmujących się hodowlą tradycyjnych gatunków zwierząt w stosunku do liczby gospodarstw

Ochrona krajobrazu	Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego	Udział terenów objętych planami miejscowymi w powierzchni gminy ogółem
Ochrona bioróżnorodności	<i>Krajowa strategia ochrony i umiarkowanego użytkowania różnorodności biologicznej wraz z Programem działań^a</i>	Wzrost bądź spadek liczby gatunków: zagrożonych wyginięciem, endemitów i in. w stosunku do lat ubiegłych
Racjonalne korzystanie z zasobów naturalnych	Instrumenty ekonomiczne (opłaty, zachęty inwestycyjne)	Zużycie wody na potrzeby gospodarki narodowej oraz komunalne w przeliczeniu na jednego mieszkańca
Podnoszenie świadomości ekologicznej	Znaki ekologiczne, certyfikaty jakości, promocja towarów i usług proekologicznych, kampanie reklamowe	Liczba organizacji ekologicznych do ogółu NGO's, Udział ludności biorącej udział w kampaniach reklamowych w stosunku do ludności ogółem (gminy, miasta, powiatu)
Ograniczanie presji inwestycyjnej, minimalizacja negatywnych efektów środowiskowych	Ocena oddziaływania na środowisko	Liczba negatywnych OOŚ w stosunku do ogółu OOŚ (z uwzględnieniem charakteru inwestycji, np. inwestycje drogowe, inwestycje na obszarach Natura 2000)

^a dokument zatwierdzony przez Radę Ministrów w dniu 25 lutego 2003 r.

Źródło: opracowanie własne.

6.5. Instytucjonalne aspekty kształtowania ładu przestrzennego

Kreowanie ładu w zagospodarowaniu przestrzennym wymaga interwencyjnego oddziaływania państwa (instytucji publicznych) na mechanizmy rynkowe rządzące zagospodarowaniem gruntów. Wynika to z faktu występowania specyficznych ułomności rynku w obszarze gospodarowania gruntami/ziemią/przestrzenią²⁹. Podstawową formą tej interwencji jest prowadzenie **polityki publicznej względem sposobów zagospodarowania przestrzenni**, realizowanej za pośrednictwem szeregu instrumentów, wśród których kluczową rolę odgrywa **planowanie zagospodarowania przestrzennego**, a także **instrumenty z zakresu gospodarki gruntami**, związane z podejmowaniem i wydawaniem decyzji administracyjnych

²⁹ Por.: R. Domański, *Gospodarka przestrzenna*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 216; D. Drzazga, *Planowanie przestrzenne jako instrument zarządzania rozwojem jednostek terytorialnych w ujęciu teoretycznym*, [w:] D. Stawasz, D. Drzazga, C. Szydłowski, *Wybrane aspekty sprawności zarządzania w administracji publicznej*, Wyd. UŁ, Łódź 2011, s. 200–213.

odnoszących się do lokalizacji obiektów w fizycznej przestrzeni oraz z nakładaniem obciążeń finansowych na podmioty użytkujące nieruchomości gruntowe.

Poniżej zostaną przybliżone podstawowe zagadnienia łączące się z polityką przestrzenną i planowaniem zagospodarowania przestrzennego, jako działaniami mającymi kluczowe znaczenie dla kreowania ładu przestrzennego.

6.5.1. Rola polityki przestrzennej w osiągnięciu spójności terytorialnej

W ujęciu węższym, bardziej tradycyjnym, **polityka przestrzenna** może być rozumiana jako zbiór celów, zasad działania i instrumentów władzy publicznej zarządzającej określonym terytorium, służących do przestrzennej alokacji różnych funkcji społeczno-gospodarczych, jak i obiektów materialnych (budynki, infrastruktura) w fizycznej przestrzeni. **W ujęciu szerszym** politykę przestrzenną traktować należy jako jedną z istotnych polityk szczegółowych ogólnej polityki rozwoju, jako politykę o charakterze problemowym, która służy nie tylko do przestrzennej alokacji obiektów i funkcji, ale także wszelkich dóbr publicznych, w tym środków finansowych i rzeczowych, wykorzystywanych przez państwo do osiągania celów ogólnorozwojowych.

Można więc powiedzieć, że: „w ujęciu szerokim przedmiotem polityki przestrzennej jest przestrzenny aspekt wszelkiej działalności ludzkiej, wszystkich procesów społeczno-gospodarczych”; w ujęciu wąskim zaś: „działania mające na celu rozmieszczenie ludności i funkcji oraz zagospodarowanie i użytkowanie terenu, czyli w praktyce lokalizowanie funkcji i inwestycji”³⁰.

Ogólnymi zadaniami (**funkcjami**) polityki przestrzennej są³¹:

- **koordynacja przestrzennej działalności publicznej** (i prywatnej), polegająca na łączeniu różnych zamierzeń pod względem czasu, miejsca realizacji i uzyskiwanych efektów,

- **stymulacja wszechstronnego rozwoju**, która dokonuje się przez inspirację do lepszego wykorzystania istniejącego zainwestowania i wprowadzenie zachęt do działania w pożądanym kierunkach,

- tworzenie **platformy porozumienia** między różnymi podmiotami polityki przestrzennej, co polega na godzeniu celów partykularnych i ogólnospołecznych.

Jako ogólne **cele materialne polityki przestrzennej** można natomiast wskazać³²:

- **utrzymanie prawidłowej struktury** użytkowania terenów, czyli zachowania racjonalnych proporcji między różnymi rodzajami użytkowania,

- **właściwe rozmieszczenie funkcji** społeczno-gospodarczych, z uwzględnieniem cech środowiska geograficznego, w celu eliminacji konfliktów prze-

³⁰ *Podstawy gospodarki przestrzennej – wybrane aspekty*, red. S. Korenik, J. Słodczyk, Wyd. AE im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2005, s. 13.

³¹ *Ibidem*.

³² *Ibidem*.

strzennych między poszczególnymi użytkownikami terenów,

– **rozbudowę infrastruktury technicznej i społecznej** w celu stworzenia podmiotom gospodarczym warunków efektywnego działania i zarazem zapewnienia odpowiedniej jakości życia mieszkańcom,

– **racjonalne wykorzystanie zasobów** naturalnych i antropogenicznych terenu, przy zachowaniu walorów środowiska geograficznego.

Do podmiotów polityki przestrzennej zalicza się³³:

– administrację publiczną – rządową i samorządową,

– podmioty gospodarcze i grupy interesu,

– społeczeństwo obywatelskie działające przez swych reprezentantów.

Administracja rządowa i samorządowa jest odpowiedzialna za ład przestrzenny na zarządzanym przez siebie terenie, co jest zadaniem trudnym w warunkach gospodarki rynkowej. Władze, stanowiące podmiot polityki przestrzennej, muszą w taki sposób oddziaływać na podmioty gospodarcze, aby te ostatecznie, osiągając swe cele, przybliżyły jednocześnie osiąganie celów polityki prowadzonej przez władze w interesie całego społeczeństwa³⁴.

Nawiązując do wskazanego wyżej szerokiego ujęcia polityki przestrzennej, można zauważyć, że współcześnie, w krajach wchodzących w skład Wspólnoty Europejskiej, politykę taką łączy się z działaniami ukierunkowanymi na osiągnięcie **spójności terytorialnej**³⁵, która jest trzecim (obok **spójności gospodarczej**³⁶ i **społecznej**³⁷) wymiarem **polityki spójności** w Unii Europejskiej³⁸. Politykę spójności można najogólniej utożsamiać z działaniami ukierunkowanymi na zmniejszenie dysproporcji rozwojowych na dużym obszarze.

³³ *Ibidem*.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ Mierzona czasem przejazdu do danego obszaru komunikacją lotniczą, drogową i kolejową. Używa się także wskaźnika ilości konsumentów osiąganych w danych czasie. Analizowana w układzie państw oraz regionów typu NUTS II i NUTS III [*Spójność przestrzenna (Territorial cohesion)*], [w:] *Słownik*, [w:] *Portal Funduszy Europejskich*, http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/Słownik/Strony/Spojnosc_przestrzenna.aspx (data dostępu: 29.04.2013)].

³⁶ Mierzona za pomocą produktu krajowego brutto na mieszkańca, przy uwzględnieniu parytetu siły nabywczej. Analizowana w układzie państw oraz regionów typu NUTS II i NUTS III [*Spójność gospodarcza (Economic cohesion)*], [w:] *Słownik*, [w:] *Portal Funduszy Europejskich*, http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/Słownik/Strony/Spojnosc_gospodarcza.aspx (data dostępu: 29.04.2013)].

³⁷ Mierzona za pomocą wskaźnika stopy bezrobocia, ale coraz częściej jako miernik uwzględnienia się stopę partycypacji (miernik określający, jaka część ludności w wieku produkcyjnym znajduje zatrudnienie). Analizowana w układzie państw oraz regionów typu NUTS II i NUTS III [*Spójność społeczna (Social cohesion)*], [w:] *Słownik*, [w:] *Portal Funduszy Europejskich*, <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/Słownik/Strony/Spojnoscsocjalna.aspx> (data dostępu: 29.04.2013)].

³⁸ Por. D. Drzazga, *Polityka przestrzenna i podejście terytorialne, a koncepcja zrównoważonego rozwoju*, [w:] *Trendy i wyzwania zrównoważonego rozwoju w XXI wieku. Zrównoważony rozwój na poziomie regionalnym. Zrównoważony rozwój na obszarach wiejskich*, t. 2, „Handel Wewnętrzny. Rynek. Przedsiębiorstwo. Konsumpcja. Marketing” (pismo badaczy problemów rynku; ukazuje się od 58 lat), Instytut Badań Rynku, Konsumpcji i Koniunktur, lipiec–sierpień 2012, s. 30–31.

Unia Europejska dąży w swojej **polityce regionalnej**³⁹ do podwyższenia poziomu spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej (przestrzennej). Każda z tych spójności jest analizowana w układzie państw oraz regionów typu NUTS II i NUTS III. Spójność gospodarcza jest mierzona za pomocą produktu krajowego brutto na mieszkańca, uwzględniając parytet siły nabywczej. Wzrost spójności gospodarczej polega na zmniejszeniu różnicowań w poziomie rozwoju gospodarczego pomiędzy obszarami bogatymi a biednymi. Spójność społeczna jest mierzona za pomocą wskaźnika stopy bezrobocia, ale coraz częściej jako miernik uwzględnia się stopę partycypacji (miernik określający, jaka część ludności w wieku produkcyjnym znajduje zatrudnienie). Wzrost spójności społecznej polega na zmniejszaniu różnicowań w wykorzystaniu kapitału ludzkiego pomiędzy poszczególnymi obszarami. Spójność terytorialna (przestrzenna) jest mierzona czasem przejazdu do danego obszaru komunikacją lotniczą, drogową i kolejową. Używa się także wskaźnika ilości konsumentów osiągniętych w danych czasie. Wzrost spójności terytorialnej (przestrzennej) polega na eliminowaniu barier dostępności do regionów peryferyjnych poprzez ich lepsze powiązanie z obszarami centralnymi Wspólnoty. Jest to polityka ustanowiona *Traktatem o Wspólnocie Europejskiej*, służąca wzmocnieniu spójności gospodarczej i społecznej w Unii Europejskiej poprzez zmniejszenie dysproporcji w poziomie rozwoju różnych regionów oraz zacofania regionów lub wysp najmniej uprzywilejowanych, w tym stref wiejskich⁴⁰.

Można ponadto wskazać, że

polityka spójności ma na celu wspieranie działań prowadzących do wyrównania warunków ekonomicznych i społecznych we wszystkich regionach Unii Europejskiej. W szczególności Unia Europejska zmierza do zmniejszenia różnic w poziomie rozwoju regionów oraz likwidacji zacofania najmniej uprzywilejowanych regionów i wysp, w tym obszarów wiejskich⁴¹.

*Zielona księga...*⁴² definiuje spójność terytorialną jako

zapewnienie harmonijnego rozwoju wszystkich [...] miejsc [na określonym obszarze/terytorium – przyp. autora] oraz gwarancje, że ich mieszkańcy będą mogli jak najlepiej wykorzystać charakterystyczne cechy tych obszarów. Jako taka, spójność ta służy przekształcaniu różnorodności w korzyści, przyczyniając się do zrównoważonego rozwoju całej Unii.

Próbując wyjaśnić znaczenie polityki przestrzennej w osiąganiu spójności terytorialnej wskazać można, iż

³⁹ Świadoma i celowa działalność centralnych organów władzy publicznej zmierzająca do regulowania międzyregionalnych proporcji rozwoju [*Polityka (Regional Policy)*], [w:] *Słownik*, [w:] *Portal Funduszy Europejskich*, http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/Sownik/Strony/Polityka_regionalna.aspx (data dostępu: 29.04.2013)].

⁴⁰ *Polityka regionalna...*

⁴¹ *Cele polityki spójności*, [w:] *Wstęp do polityki spójności*, [w:] *Portal Funduszy Europejskich*, <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/wstepdofunduszyeuropejskich/strony/celepolityki-spojnosci.aspx> (data dostępu: 29.04.2013).

⁴² *Zielona księga w sprawie spójności terytorialnej. Przekształcenie różnorodności terytorialnej w siłę*, Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Komitetu Regionów i Komitetu Ekonomiczno-Społecznego {SEC (2008) 2550} Komisja Wspólnot Europejskich, Bruksela, dnia 6.10.2008, COM (2008) 616 wersja ostateczna, s. 3.

wzrost rangi polityki przestrzennej i jej podstawowego instrumentu wdrażania (planowania) oznacza [...] silniejszą integrację polityki przestrzennej z ogólną polityką rozwoju, a przez to również z politykami problemowymi (gospodarczą, społeczną, środowiskową) i sektorowymi (np. energetyczną, transportową, rolną/rozwoju obszarów wiejskich itp.). Polityka przestrzenna postrzegana tradycyjnie jako polityka instrumentalna, ewoluuje w kierunku polityki o charakterze horyzontalnym – integrując polityki problemowe – „spinając je” w ogólną politykę rozwoju. Ujmując to zagadnienie inaczej – polityki problemowe i sektorowe w coraz większym stopniu zyskują „wymiar przestrzenny”. Wynika to z dostrzeżenia zdawałoby się oczywistego, aczkolwiek przez wiele lat niedostatecznie akcentowanego w praktyce zarządzania rozwojem państwa, faktu zróżnicowania przestrzeni co do jej walorów gospodarczych, aktywności społecznych czy zasobów przyrodniczych⁴³.

Zachodzące wskutek dostrzeżenia przestrzennego wymiaru procesów społeczno-gospodarczych przemiany polityki rozwojowej skutkują jej „terytorializacją”, która w praktyce przejawia się stosowaniem nowych metod, podejść w strategicznym zarządzaniu rozwojem⁴⁴. Najistotniejszą zmianą w tym zakresie jest wprowadzenie terytorialnych kryteriów alokacji szeroko rozumianych środków publicznych (głównie finansowych, ale może to także dotyczyć działań rzeczowych państwa), przeznaczanych na wspieranie określonych kierunków rozwoju na poziomie kraju, regionu czy też w skali lokalnej. Oznacza to, że interwencyjne oddziaływanie państwa kierowane jest do określonych terytoriów delimitowanych według kryteriów funkcjonalnych (np. obszary metropolitalne, obszary chronione) lub obszarów problemowych (np. zagrożonych powodzią, deficytem wody, strukturalnym bezrobociem, przechodzących transformację/restrukturyzację gospodarczą)⁴⁵, a nie do podmiotów gospodarczych z określonych sektorów gospodarczych niezależnie od ich przestrzennej lokalizacji. Takie – terytorialne – podejście ma przede wszystkim na celu zwiększenie efektywności wykorzystania środków publicznych poprzez ich koncentrację na obszarach strategicznie ważnych, newralgicznych lub problemowych, zapobiegając tym samym ich rozpraszeniu i utracie efektów skali. W praktyce oznacza to, że wszelkie strategie, plany, programy rozwojowe sporządzane przede wszystkim przez administrację samorządową, ale także rządową, zyskują „wymiar terytorialny”⁴⁶, natomiast polityki przestrzenne, a w szczególności towarzyszące

⁴³ D. Drzazga, *Polityka przestrzenna...*, s. 34–35.

⁴⁴ Por. P. Żuber, *Terytorialny wymiar w polityce rozwoju – potrzeba zmian systemowych w świetle nowej generacji dokumentów planistycznych*, [w:] T. Markowski, P. Żuber (red.), *System planowania przestrzennego i jego rola w strategicznym zarządzaniu rozwojem kraju*, Studia KPZK PAN, t. 134, Warszawa 2011, s. 7–24.

⁴⁵ Por. P. Korcelli, M. Degórski, D. Drzazga, T. Komornicki, T. Markowski, J. Szlachta, G. Węclawowicz, J. Zaleski, J. Zaucha, *Ekspertycki Projekt Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju do roku 2033*, Studia KPZK PAN, t. 128, Warszawa 2010, s. 77–83.

⁴⁶ Por. np.: *Aktualizacja Strategii Rozwoju Województwa Łódzkiego 2020*, materiały do konsultacji przez Naukową Radę Programową, Biuro Planowania Przestrzennego Województwa Łódzkiego [maszynopis powielony], Łódź, kwiecień 2012; *Koncepcja Przestrzennego*

im plany zagospodarowania przestrzennego odpowiednich jednostek, powinny stawać się instrumentami ich realizacji – alokacji przestrzennej środków publicznych. Można postawić hipotezę, że w dłuższym horyzoncie czasowym będzie to (prawdopodobnie) prowadziło do opracowywania zintegrowanych strategii, planów czy programów rozwojowych, ukierunkowanych terytorialnie (tj. odmiennie niż obecnie, kiedy to jednostki samorządowe mają strategię bądź plan rozwoju społeczno-gospodarczego, któremu towarzyszy odrębny – często nierealizowany – plan będący aktem polityki przestrzennej)⁴⁷.

6.5.2. Polityka i planowanie zagospodarowania przestrzennego w procesie zintegrowanego zarządzania rozwojem jednostek terytorialnych

Planowanie przestrzenne stanowi część szerszego procesu związanego z zagospodarowywaniem przestrzeni. Na proces ten składają się następujące etapy:

- planowanie przestrzenne,
- gospodarowanie gruntami,
- proces inwestycyjno-budowlany lub proces ochrony (konserwacji – zachowania) określonych walorów: przyrodniczych, kulturowych, krajobrazowych, zlokalizowanych w przestrzeni.

Poszczególne etapy procesów zagospodarowywania przestrzeni podlegają właściwym sobie regulacjom. Regulacje te wprowadzają do praktyki gospodarowania, na użytek podmiotów publicznych, określone instrumenty wykorzystywane w realizacji polityki przestrzennej (tab. 6.6).

Omawiając problematykę planowania zagospodarowania przestrzennego należy zwrócić uwagę, iż stanowi ono istotny element szerszego systemu – sterowania (zarządzania) rozwojem poszczególnych jednostek terytorialnych. Planowanie przestrzenne jest przy tym jednym z jego najważniejszych instrumentów. Miejsce planowania w procesie zarządzania rozwojem jednostek terytorialnych przedstawiono schematycznie na rys. 6.5 (celowo pominięto większość instrumentów rozwoju lokalnego; pokazano jedynie najważniejsze spośród tych, które dotyczą polityki przestrzennej).

Zagospodarowania Kraju 2030, załącznik do Uchwały nr 239 Rady Ministrów, z dnia 13 grudnia 2011 r., w sprawie przyjęcia Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, „Monitor Polski” 2012, poz. 252, z dnia 27 kwietnia 2012 r.; *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020. Regiony, miasta, obszary wiejskie*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 13 lipca 2010.

⁴⁷ Co nie wyklucza potrzeby wykonywania szczegółowych – operacyjnych opracowań o charakterze realizacyjnym, głównie na poziomie lokalnym (takich jak np. miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, program ochrony środowiska, plan gospodarki odpadami, różnego rodzaju plany budowy infrastruktury – np. energetycznej itp.) na podstawie bardziej ogólnych, zintegrowanych planów rozwojowych uwzględniających aspekt terytorialny zjawisk społeczno-gospodarczych oraz środowiskowych [D. Drzazga, *Polityka przestrzenna...*, s. 34–35].

Tabela 6.6

Etapy procesu zagospodarowywania przestrzeni oraz towarzyszące im podstawowe instrumenty i regulacje – na przykładzie polskiego systemu planowania przestrzennego

Etapy procesu zagospodarowywania przestrzeni	Główne instrumenty	Podstawowe regulacje prawne (Polska)
1. Planowanie przestrzenne	Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju Plan zagospodarowania przestrzennego województwa Plan zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego	Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, DzU, 2003, nr 80, poz. 717, z późn. zm.
2. Gospodarowanie gruntami	Scalenia, podziały gruntów, wywłaszczanie nieruchomości, podatki od gruntów i innych nieruchomości, opłaty planistyczne, itp.	Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, DzU, 1997, nr 115, poz. 741, z późn. zm.
3.A. Proces inwestycyjno-budowlany	Pozwolenie na budowę	Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. <i>Prawo budowlane</i> , DzU, 1994, nr 89, poz. 414, z późn. zm.
3.B. Proces ochronny	Ustanawianie obszarowych i indywidualnych form ochrony przyrody Ustanawianie obszarów i obiektów ochrony dóbr kultury materialnej	Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, DzU, 2004, nr 92, poz. 880, z późn. zm. Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, DzU, 2003, nr 162, poz. 1568, z późn. zm.

Źródło: D. Drzazga, *Planowanie przestrzenne jako instrument zarządzania rozwojem jednostek terytorialnych w ujęciu teoretycznym*, [w:] D. Stawasz, D. Drzazga, C. Szydłowski, *Wybrane aspekty sprawności zarządzania w administracji publicznej*, Wyd. UŁ, Łódź 2011, s. 224.

Istotnym etapem procesu formułowania polityki przestrzennej jest przyjęcie określonej strategii rozwoju przestrzennego, która zwykle (od strony formalnej)

przybiera postać aktu planistycznego o charakterze bardziej ogólnym, będącym podstawą do opracowania szczegółowych, regulacyjnych planów zagospodarowania konkretnych terenów.

Strategię rozwoju przestrzennego można zdefiniować jako świadomie obrany sposób prowadzenia określonych działań (np. prorozwojowych), uwzględniający przyszłościową wizję, stawiane cele, przyjęte zasady działania i zidentyfikowane możliwości oraz biorący pod uwagę wewnętrzne i zewnętrzne uwarunkowania funkcjonowania danej organizacji (np. jednostki terytorialnej).

Polityka przestrzenna i jej wdrażanie obejmuje następujący ciąg działań: sformułowanie wizji, celów (hierarchizacja → priorytety) i zasad oraz określenie instrumentów realizacji polityki, będących przesłanką wyboru strategii rozwoju, stanowiącej podstawę do sporządzenia ogólniejszych planów, a także bardziej szczegółowych programów operacyjnych (zawierających konkretne zadania), służących do bieżącego zarządzania rozwojem. Zarządzanie realizacją planów/programów powinno mieć charakter systemowy i uwzględniać: tworzenie i doskonalenie instrumentów realizacji programu, monitorowanie (obserwacja osiągania celów i realizacji zadań oraz zmian w warunkach realizacji) i aktualizację całego procesu. Można więc przyjąć, że polityka składa się z trzech faz: strategicznej, programowej (planistycznej) i wdrażania – zarządzania realizacją planów.

Rys. 6.5. Miejsce planowania w procesie zarządzania rozwojem jednostek terytorialnych

Źródło: D. Drzazga, *Planowanie przestrzenne jako instrument zarządzania rozwojem jednostek terytorialnych w ujęciu teoretycznym*, [w:] D. Stawasz, D. Drzazga, C. Szydłowski, *Wybrane aspekty sprawności zarządzania w administracji publicznej*, Wyd. UŁ, Łódź 2011, s. 225

Analizując planowanie przestrzenne jako instrument służący równoważeniu rozwoju jednostki terytorialnej (przede wszystkim na poziomie lokalnym), stwierdzić można, iż pełni on istotną funkcję, albowiem służy nie tylko jako narzędzie regulacji parametrów zabudowy, ale stanowi także specyficzny proces koordynacji polityk częściowych. Sytuację taką przedstawiono schematycznie na rys. 6.6 w odniesieniu do zarządzania lokalną jednostką terytorialną.

Rys. 6.6. Schemat kształtowania i wdrażania zintegrowanej polityki rozwoju na szczeblu lokalnym – powiązania między politykami problemowymi i sektorowymi/działowymi (szczegółowymi/częściowymi) oraz strategią, planami i programami

Źródło: opracowanie własne na podstawie T. Markowski, *Zarządzanie rozwojem miast*, PAN, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 1999, s. 162, ze zmianami

6.5.3. Istota planowania przestrzennego

Planowanie w kontekście paradygmatów *sustensywnego* rozwoju oznacza zapewnianie trwałego użytkowania zasobów ziemi – zrównoważonego z procesami przyrodniczymi antropogenicznego użytkowania gruntów i kształtowania zagospodarowania przestrzeni celem stworzenia podstaw do (samo)podtrzymywalności procesów rozwoju cywilizacyjnego i międzygeneracyjnej sprawiedliwości w zakresie alokacji zasobów ziemi/gruntu (jest to cywilizacyjny wymiar planowania przestrzennego).

Definiując planowanie przestrzenne jako instrument polityki w sferze gospodarowania przestrzenią najczęściej akcentuje się takie kwestie, jak racjonalność działania, ukierunkowanie na optymalne ukształtowanie przestrzeni oraz długookresowość oddziaływania. Zestawienia wybranych definicji dokonano poniżej. Planowanie przestrzenne ujmowane jest jako⁴⁸:

- **działalność praktyczna** – czynności związane z opracowywaniem planów przestrzennych oraz z procesem realizowania tych planów; w aspekcie empirycznym można je określić⁴⁹ jako całokształt działalności zmierzającej do racjonalnego zagospodarowania przestrzeni, z uwzględnieniem bieżących i przyszłych potrzeb społeczeństwa;

- **disciplina naukowa** – z teoretycznego punktu widzenia jest nauką o celach i sposobach racjonalnego zagospodarowania i użytkowania przestrzeni;

- **świadome działanie człowieka, mające na celu wprowadzenie określonego porządku w zagospodarowanie przestrzeni**; przez **zagospodarowanie przestrzeni** rozumie się przywiązanie do konkretnych miejsc w przestrzeni fizycznej na stałe lub na jakiś czas określonych funkcji (czyli zjawisk i procesów związanych mniej lub bardziej bezpośrednio z zaspokajaniem szeroko rozumianych potrzeb człowieka);

- **działania planistyczne** mające na celu prawidłowy rozwój kraju, regionów, powiatów, gmin i miast, z punktu widzenia racjonalnego użytkowania przestrzeni i środowiska oraz zapewnienia warunków rozwoju społecznego i gospodarczego. Planowanie przestrzenne jest dziedziną interdyscyplinarną, wykorzystującą doświadczenia wielu dyscyplin naukowych.

Zadaniem planowania przestrzennego jest racjonalne przekształcanie i zagospodarowywanie struktur przestrzennych, z uwzględnieniem:

- **uwarunkowań przyrodniczych, społecznych, gospodarczych i kulturowych** obszaru będącego przedmiotem planu oraz

- **zasad organizowania ładu przestrzennego**.

Cechą planowania przestrzennego jest jego **funkcja koordynująca** działania poszczególnych sektorów oraz uwzględnianie **współzależności hierarchicznych** na danym obszarze. Ponadto planowanie przestrzenne:

⁴⁸ *Podstawy gospodarki przestrzennej...*

⁴⁹ J. Leśniak, *Planowanie przestrzenne*, PWN, Warszawa 1985.

– jest formą aktywności człowieka nastawioną na poszukiwanie ładu przestrzennego w otaczającej go rzeczywistości, tworzącą ogólny układ odniesienia, umożliwiający zharmonizowanie działań we wszystkich dziedzinach życia;

– jest umiejętnością, wiedzą i zarazem procesem decyzyjnym, w którym obowiązuje odpowiedni zbiór zasad i metod postępowania regulujących relacje zachodzące między podmiotem a przedmiotem planowania przestrzennego;

– jest to podstawowe narzędzie wpływające na zagospodarowanie i zabudowę terenów oraz wyraz polityki przestrzennej prowadzonej przez przedstawicielską władzę społeczną (samorządową, rządową); całokształt działań zapewniających prawidłowe zagospodarowanie przestrzenne kraju, województw (regionów) i gmin (miast) z uwzględnieniem wzajemnych związków i interesów oraz powiązań w skali międzynarodowej. Istotą planowania przestrzennego jest takie wykorzystanie istniejących zasobów środowiska naturalnego i zabudowanego, aby można było zaspokoić zarówno bieżące, jak i przyszłe potrzeby ludności⁵⁰.

Planowanie rozwoju przestrzennego to podstawowy instrument gospodarki przestrzennej. Celem planowania przestrzennego jest opracowanie planów zapewniających prawidłowy rozwój przestrzenny jednostek **osadniczych** (miast i wsi), jednostek **administracyjnych** (gminy, powiaty, województwa, państwa) oraz określonych obszarów geograficznych (regionów i krajów). Istnieją również opracowania planistyczne międzynarodowe (transgraniczne). Punktem wyjścia planowania przestrzennego jest **racjonalność wykorzystania fizycznej przestrzeni i środowiska przyrodniczego jako dóbr ograniczonych**. W opracowaniach planistycznych wykorzystywane są doświadczenia wielu dyscyplin naukowych, zwłaszcza przyrodniczych i społecznych. Planowanie charakteryzuje się zwykle **długim horyzontem czasowym**, tak ze względu na proces realizacji planów przestrzennych, jak też ich skutki. **System planowania przestrzennego jest ściśle związany z systemem planowania społeczno-gospodarczego**, mimo obiektywności stosowanej metodyki. **Zasady planowania przestrzennego regulowane są ustawowo**⁵¹.

Na system planowania składają się trzy główne **podsystemy**:

- a) prognozowania przyszłych trendów i procesów zachodzących w przestrzeni;
- b) opracowania ogólniejszych (i zwykle długookresowych) planów oraz
- c) wykonywania bardziej szczegółowych (operacyjnych) programów działania.

Z punktu widzenia **praktyka (planisty/projektanta)** planowanie to czynności zmierzające do sporządzenia planów zagospodarowania przestrzennego

⁵⁰ J.M. Chmielewski, *Teoria urbanistyki w projektowaniu i planowaniu miast*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej, wyd. II zm., Warszawa 2005.

⁵¹ S. Podolak, *XV. Podstawowe pojęcia i definicje*, [w:] *Gospodarka przestrzenna gmin. Poradnik*, t. 3, wyd. III zmienione, IGPIK O. Kraków, Llewelyn-Davies, London, Fundusz Współpracy: Brytyjski Fundusz „Know-How”, Kraków 1998, s. 289.

oraz określenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenów. Pojęcie to obejmuje⁵²:

- oceny (diagnozy) zagospodarowania przestrzennego terenu,
- prowadzenie studiów przedplanowych,
- sporządzenie projektów i planów,
- ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenów,
- monitoring realizacji planów zagospodarowania przestrzennego.

Są to działania zmierzające do planowanego gospodarowania przestrzenią, mające na celu **uzgodnienie interesów** wszystkich użytkowników przestrzeni i jak **najlepsze wykorzystanie** warunków naturalnych, zabudowy, dróg i innych urządzeń technicznych⁵³.

Podsumowując, **planowanie przestrzenne** jest narzędziem władzy publicznej służącym **korekcie ułomności mechanizmu rynkowego** w zakresie alokacji zasobów gruntu (ziemi), w sposób zgodny z **celami** społecznymi formułowanymi na podstawie **paradygmatów trwałego i zrównoważonego rozwoju**; jest celowym, **interwencyjnym oddziaływaniem państwa**, nastawionym na korygowanie ułomności mechanizmu rynkowego w zakresie gospodarowania gruntami, nieruchomościami (zasobem przestrzeni), w tym w szczególności na **zapobieganie** lub **internalizowanie efektów zewnętrznych** powstających w procesach zagospodarowania przestrzennego oraz **optymalizowanie przestrzennej alokacji dóbr publicznych**. Interwencja sektora publicznego w mechanizmy rynkowe rządzące zagospodarowywaniem przestrzeni odbywa się według pewnych **reguł (zasad planowania przestrzennego)** oraz przy wykorzystaniu określonych **instrumentów**: planistycznych, ekonomicznych, prawno-administracyjnych, informacyjnych i in.⁵⁴

Jak wynika z przytoczonych wyżej definicji, planowanie zarówno w naukowym, jak i praktycznym jego kontekście jest zagadnieniem interdyscyplinarnym, na co wskazują również jego powiązania z innymi dyscyplinami i obszarami nauki.

Dla zrozumienia istoty planowania przestrzennego istotne jest wyjaśnienie jego podstawowych funkcji, pożądanych cech, a także scharakteryzowanie zasad opracowywania planów zagospodarowania przestrzennego.

6.5.4. Funkcje, cechy i zasady planowania przestrzennego

Planowanie przestrzenne jest instrumentem polityki pełniącym szereg istotnych **funkcji**. Do najważniejszych zalicza się następujące z nich:

1. **Koncepcyjną i kreacyjną**. Planowanie zakłada tworzenie nowej jakości zagospodarowania przestrzennego. Planowanie, a w szczególności tzw. plany

⁵² M. Kozak, A. Pyszkowski, R. Szewczyk, *Słownik rozwoju regionalnego*, Polska Agencja Rozwoju Regionalnego, wyd. IV, Warszawa 2001.

⁵³ R. Olaczek, *Słownik szkolny. Ochrona przyrody i środowiska*, WSiP SA, Warszawa 1999.

⁵⁴ D. Drzazga, *Planowanie przestrzenne...*, s. 225–226.

ogólne, mające charakter „aktów polityki przestrzennej”, wyrażonych w postaci „planów struktury przestrzennej”, formułują wizje przyszłego zagospodarowania przestrzeni i tworzą koncepcje określonych układów przestrzennych. Natomiast plany o charakterze szczegółowym, typu „planów zabudowy” służą jako podstawa do materialnej realizacji koncepcji/wizji zagospodarowania przestrzennego sformułowanych w ogólnych planach struktury, tj. do faktycznej kreacji określonego zagospodarowania przestrzennego.

2. Regulacyjną. Plan stanowi zorientowany terytorialnie system regulacji zachowań przestrzennych podmiotów mikroekonomicznych. Reguluje/koryguje – poprzez stosowną interwencję sektora publicznego (lub innych pomiotów) – ułomne mechanizmy rynku gruntów. W zależności od stopnia ogólności/szczegółowości planu (plan struktury/plany zabudowy) zawiera on indykatywne zasady i/lub prawnie wiążące rozstrzygnięcia adresowane do podmiotów użytkujących terytorium nim objęte. Plany szczegółowe konkretyzują rozstrzygnięcia zawarte w planach ogólnych zazwyczaj w postaci wiążących ustaleń.

3. „Narzędziową”/„instrumentalną” (sterowanie i zarządzanie rozwojem). Plan jest jednym z instrumentów zarządzania rozwojem określonej jednostki terytorialnej, a planowanie (opracowywanie planów) jest jednym z etapów sterowania rozwojem jednostki terytorialnej (rys. 6.5 i 6.6). Plan powinien zawierać swoiste oprzyrządowanie w postaci, dostosowanych do celów i zadań planu, dalszych instrumentów (regulacji bezpośredniej, pośredniej i in.) służących operacjonalizacji – wdrażaniu planu (instrumentów z zakresu gospodarki gruntami – patrz tab. 6.6).

4. Informacyjną i koordynacyjną. Plan jest źródłem informacji o procesach rozwoju przestrzennego. Diagnozuje istniejący stan zagospodarowania przestrzennego oraz informuje użytkowników przestrzeni o przyszłych spodziewanych zmianach w zagospodarowaniu przestrzennym. Plany o charakterze bardziej ogólnym/plany struktury koordynują przestrzenne rozmieszczenie, a także sekwencję czasową wykonywania oraz rozstrzygnięcia dokonywane w planach bardziej szczegółowych. Relacja koordynacji zachodzi zwłaszcza na poziomie planowania lokalnego, gdzie ukształtowała się (i sformalizowała) praktyka wykonywania dwóch typów planów: zazwyczaj jednego, obligatoryjnego bardziej ogólnego planu struktury, obejmującego swym obszarem całą powierzchnię jednostki terytorialnej, który określa strukturę i funkcje terenów oraz jednego lub (częściej) wielu planów szczegółowych (planów zabudowy), które są już podstawą do wydawania decyzji administracyjnych „uruchamiających” – umożliwiających podejmowanie konkretnych działań inwestycyjnych w materialnej przestrzeni. Innym poziomem planowania, gdzie rola funkcji koordynacyjnej zyskuje na znaczeniu, jest planowanie przestrzenne w obszarach metropolitalnych.

5. Marketingową. Funkcja marketingowa wykształciła się niejako z funkcji informacyjnej i jest z nią dość ściśle powiązana. Plany zagospodarowania przestrzennego (informacja w nich zawarta) pełnią współcześnie funkcję promocyjną,

są narzędziem, za pomocą którego władze publiczne właściwej jednostki terytorialnej kreują oraz prezentują określone produkty danej jednostki terytorialnej, np. tzw. produkty miejskie, którymi mogą być specjalne oferty lokalizacyjne dla inwestorów prywatnych. Rozwój funkcji marketingowej związany jest z narastającą konkurencją między jednostkami terytorialnymi.

Aby planowanie przestrzenne mogło pełnić opisane wyżej, oczekiwane funkcje, musi odznaczać się określonymi cechami. Charakteryzując najistotniejsze, **pożądane cechy planowania** zazwyczaj wskazuje się, że powinno być ono:

1. **Holistyczne (kompleksowe).** Jest to najistotniejsza, najbardziej pożądana cecha planowania zagospodarowania przestrzennego. Postulat całościowego ujmowania problemów w zarządzaniu rozwojem (w tym przestrzennym) wynika z akceptacji jako zasady ustrojowej przez współczesne państwa paradygmatów trwałego i zrównoważonego (*sustensywnego*) rozwoju. Oznacza to generalnie, że podstawowe cele rozwojowe, takie jak: 1) wzrost gospodarczy, 2) zaspokajanie potrzeb bytowych społeczeństwa oraz 3) ochrona środowiska (rozumiana jako optymalne gospodarowanie zasobami przyrody, racjonalne kształtowanie przestrzeni środowiska, a także konserwacja tworów przyrody) są równorzędne i żaden z nich nie może być traktowany jako ważniejszy od pozostałych⁵⁵. Poczynienie takiego zastrzeżenia wynika z obserwacji praktyki gospodarowania przestrzenią, która wskazuje nadal, że podmioty planujące mają skłonność do marginalizowania problematyki ochrony środowiska w planowaniu zagospodarowania przestrzennego. Dbłość o walory przyrodnicze i krajobrazowe przestrzeni jest często traktowana jako mniej istotna w zestawieniu z celami gospodarczymi czy potrzebami bytowymi społeczeństwa. Planowanie przestrzenne bywa traktowane wyłącznie lub głównie jako instrument służący kształtowaniu zabudowy, zapomina się tu o tym, że może ono i powinno być także kluczowym instrumentem ochrony określonych walorów przyrodniczych, krajobrazowych czy kulturowych przestrzeni. W skrajnych – patologicznych – przypadkach, planowanie przestrzenne zawężane jest jedynie do aspektów fizycznych, tzn. kształtowania walorów architektoniczno-urbanistycznych zabudowy na terenach objętych planowaniem. W takich przypadkach planowanie nie tylko nie służy już ochronie środowiska, ale nawet nie jest wykorzystywane jako instrument pobudzania rozwoju społeczno-gospodarczego; stanowi wówczas jedynie swoistą „projekcję” określonej wizji zagospodarowania przestrzennego terenu. Te problemy występujące w praktyce planowania wskazują na potrzebę szerszego, bardziej interdyscyplinarnego, podejścia do wykorzystywania tego narzędzia w procesach zarządzania (sterowania) rozwojem. Spełnienie w planowaniu zagospodarowania przestrzennego postulatów koncepcji trwałego i zrównoważonego rozwoju oznacza w praktyce wprowadzenie bardziej zintegrowanych procedur planowania: przestrzennego, społeczno-gospodarczego i środowiskowego.

⁵⁵ Co nie musi jednakże oznaczać przestrzennego ujednolicenia aktywności społeczno-gospodarczej (kwestie te szerzej omówiono w punkcie: Przestrzenny kontekst „równoważenia rozwoju”).

2. **Zintegrowane.** Zintegrowanie planowania przestrzennego z planowaniem społeczno-gospodarczym oraz środowiskowym (i ewentualnymi innymi, bardziej szczegółowymi aspektami planowania – np. planowaniem inwestycyjnym czy finansowym), oznacza faktyczną **integrację procedur opracowywania, uchwalania i realizowania** wymienionych typów planowania, która *de facto* jest warunkiem holistycznego ujmowania procesów rozwoju przestrzennego. Ponieważ zarówno wszelkie działania społeczno-gospodarcze (np. inwestycyjne), jak i przedsięwzięcia w zakresie ochrony środowiska, mają swój aspekt terytorialny, plany zagospodarowania przestrzennego mogą i powinny być swoistym „zwornikiem” wszelkich innych planów, programów i strategii rozwojowych opracowywanych w jednostkach terytorialnych. Przestrzeń natomiast jest faktycznym, fizycznym miejscem koordynacji działań społecznych, inwestycji gospodarczych i przedsięwzięć z zakresu ochrony środowiska, zawartych we właściwych planach, programach, strategiach itp. Mając to na uwadze, można przyjąć, że proces tworzenia planów zagospodarowania przestrzennego powinien być poprzedzony określeniem ogólnorozwojowej strategii społeczno-gospodarczej, uwzględniającej także problematykę ochrony środowiska – tzn. strategii trwałego i zrównoważonego rozwoju jednostki terytorialnej⁵⁶. Istotnym instrumentem realizacji tak sformułowanej strategii jest plan zagospodarowania przestrzennego obszaru (jednostki terytorialnej), którego strategia ta dotyczy. Plan ten – w takim ujęciu – koordynuje terytorialną alokację środków rozwojowych wykorzystywanych w zarządzaniu/sterowaniu rozwojem przez sektor publiczny oraz dokonuje przestrzennej alokacji dóbr publicznych (którymi mogą być np. obiekty infrastruktury społecznej i technicznej oraz przedsięwzięcia/działania z zakresu ochrony środowiska). Alokacja przestrzenna aktywności społeczno-gospodarczej ma ponadto zapobiegać lub minimalizować konflikty przestrzenne będące skutkiem efektów zewnętrznych powstających w procesie użytkowania przestrzeni. Proces planowania zagospodarowania przestrzennego i sam plan mogą być więc postrzegane jako swoisty mechanizm terytorialnej koordynacji działań sektorowych państwa, a tym samym jako podstawa do opracowywania planów i programów szczegółowych, operacyjnych – o charakterze realizacyjnym – dotyczących określonych sektorów (rys. 6.6).

3. **Systemowe.** Systemowy charakter planowania wynika z tego, że w większości państw plany zagospodarowania przestrzennego opracowywane są na różnych poziomach organizacji terytorialnej państwa – odpowiednio do podziału administracyjnego danego kraju. Plany zagospodarowania przestrzennego nie zawsze są opracowywane dla jednostek administracyjnych każdego szczebla podziału terytorialnego państwa (np. w Polsce planowaniem nie objęto powiatów). Na kształt systemu planowania przestrzennego (w tym na podział kompetencji)

⁵⁶ Strategię taką można utożsamiać z *Agendą 21*, której opracowywanie było postulatem sformułowanym w 1992 r. podczas „Szczytu Ziemi” w Rio de Janeiro – Konferencji ONZ nt. Środowiska i Rozwoju.

wpływ ma również to, czy państwo ma charakter unitarny (jak Polska), czy też federacyjny (jak np. Niemcy). Zazwyczaj wyróżniane są trzy typowe (podstawowe) poziomy planowania: lokalny, regionalny i krajowy, jednakże nie wyczerpują one potrzeb związanych z koordynacją rozwoju przestrzennego przez sektor publiczny. Stąd też, w miarę identyfikowania nowych problemów zagospodarowania przestrzennego, mogą być rozwijane dalsze poziomy („szczeble”) planowania przestrzennego, takie jak np. poziom ponadlokalny czy subregionalny, planowanie metropolitalne, planowanie transgraniczne (bilateralne), a także planowanie ponadkrajowe (ponadnarodowe). Opracowywanie planów zagospodarowania przestrzennego jest najczęściej związane z określonymi jednostkami terytorialnymi funkcjonującymi formalnie w ramach obowiązującego podziału administracyjnego kraju, a władze publiczne tych jednostek są wówczas podmiotami procesu planowania. Jednakże, w rozważaniach teoretycznych, można również rozpatrywać możliwość/potrzebę tworzenia planów dla obszarów wyznaczanych (wyodrębnianych) nie według kryteriów administracyjnych, lecz funkcjonalnych – tj. uwarunkowanych zasięgiem występowania określonych zjawisk problemowych. W praktyce planowania przestrzennego takie podejście jest jednak bardzo rzadko stosowane, głównie ze względu na trudności związane z delimitacją funkcjonalną oraz na spory kompetencyjne pojawiające się przy zastosowaniu takiego podejścia (w sytuacji gdy obszar problemowy rozciąga się na całości i/lub części terytoriów więcej niż jednej jednostki administracyjnej)⁵⁷.

4. Prorynkowe (zorientowane na rynek). Planowanie przestrzenne nie służy likwidacji rynku gruntów – nie ma służyć zastąpieniu procedur rynkowych. Planowanie w warunkach gospodarki rynkowej (ściślej w warunkach gospodarki mieszanej z dominującą rolą rynku) jest formą interwencji sektora publicznego w procesy rynkowe tam, gdzie wykazują one istotne (tj. wymagające interwencji) ułomności/wady. Prorynkowość planowania oznacza, że preferowaną formą interwencji są instrumenty ekonomiczne jako skuteczniejsze niż instrumenty o charakterze nakazowo-kontrolnym (ang. *command & control*). Instrumenty prorynkowe to, najogólniej rzecz ujmując, takie, które wpływają na zachowania podmiotów użytkujących przestrzeń w sposób następujący: 1) podnoszą koszty funkcjonowania/zmniejszają zyski podmiotów mikroekonomicznych, których zachowania przestrzenne nie są zgodne z ustalonymi celami rozwoju; 2) obniżają koszty funk-

⁵⁷ Planowanie w obszarach funkcjonalnych ma zwykle charakter specjalistyczny, tzn. dotyczy kwestii znajdujących się poza kompetencjami organów władzy podstawowych jednostek podziału administracyjnego państwa (gmin, powiatów, województw samorządowych). Dotyczy ono kwestii takich, jak np. sporządzanie planów ochrony przyrody, planów gospodarki wodnej w układzie dorzeczy/zlewni, planów gospodarki leśnej, itp. Dla czytelnego określenia kompetencji w planowaniu specjalistycznym zazwyczaj tworzy się wyspecjalizowane jednostki administracji publicznej (nie samorządowej) zajmujące się opracowywaniem i realizacją planów na obszarze, który podlega jurysdykcji tych instytucji w kwestiach związanych z problemem, będącym powodem opracowywania określonych planów działania.

cjonowania/zwiększają zyski podmiotów mikroekonomicznych, których zachowania przestrzenne są zgodne z ustalonymi celami rozwoju.

5. **Uspołecznione – partycypacyjne.** Zapewniające udział społeczny w procesie podejmowania decyzji dotyczących zagospodarowania przestrzennego. W praktyce powinno to oznaczać transparentność procedur planistycznych, dostępność do informacji o działaniach, zamiarach, intencjach podmiotów planistycznych, partycypację społeczną w procesie tworzenia projektów planów zagospodarowania.

6. **Ciągłe, perspektywiczne, antycypacyjne.** Planowanie przestrzenne rozumiane jako tworzenie opracowań planistycznych i ich wdrażanie nie jest działaniem jednorazowym. Zmieniające się uwarunkowania procesów rozwoju (gospodarcze, ekonomiczne, środowiskowe) wymuszają okresowy przegląd, ocenę i weryfikację/korektę lub zmianę wcześniej przyjętych planów. Można uznać, iż od strony teoretycznej proces planowania powinien opierać się na koncepcji tzw. cyklu Deminga (*plan – do – check – act*). Spełnienie tego postulatu wymaga najczęściej powołania i funkcjonowania instytucji planistycznych (publicznych służb planowania). Zarazem, mając na uwadze inercyjność zagospodarowania przestrzennego (tzn. powolność przekształceń tego zagospodarowania, trwałość i zazwyczaj nieodwracalność zmian przestrzennych wprowadzanych w środowisku przyrodniczym przez człowieka), przyjmuje się, że procesowi tworzenia projektów planów towarzyszyć powinien równolegle biegnący proces wieloaspektowej oceny (przewidywania) potencjalnych skutków decyzji planistycznych (skutki środowiskowe, finansowe, ale także ekonomiczne, społeczne i in.), które mogą objawić się w sytuacji realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych, zgodnie z ustaleniami planów po ich zatwierdzeniu. Warto podkreślić jest również i to, że planowanie nie powinno być diagnozą aktualnego stanu zagospodarowania, ale wykorzystując prognozy, ma wskazywać najkorzystniejsze warianty rozwoju przestrzennego.

Na instytucjonalną oprawę planowania zagospodarowania przestrzennego składa się ponadto szereg **zasad** wskazujących reguły wykonywania opracowań planistycznych.

Potrzebę stosowania w procesie planowania określonych zasad, można wyjaśnić tym, że kryteria czysto teoretyczne, służące do oceny polityk publicznych (w tym także polityki przestrzennej) i ich instrumentów, takie jak skuteczność danej polityki, jej efektywność czy też efektywność kosztowa podejmowanych działań, są trudne do zastosowania w sytuacjach, z jakimi mamy do czynienia w praktyce. W związku z tym polityka zagospodarowania przestrzennego (podobnie jak i inne polityki, np. polityka ochrony środowiska) często odwołuje się do zbioru kilku/kilkunastu prostych **zasad praktycznych**⁵⁸. Należą do niego

⁵⁸ Por. T. Żylicz, *Cele, zasady i ograniczenia polityki ochrony środowiska*, [w:] H. Folmer, L. Gabel, H. Opschoor (red.), *Ekonomia środowiska i zasobów naturalnych*, Wyd. Krupski i S-ka, Warszawa 1996, s. 177.

następujące zasady rekomendowane do stosowania przy wyznaczaniu celów polityki, formułowaniu kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz opracowywaniu planów⁵⁹:

- zrównoważonego rozwoju,
- **ochrony innych wartości wysoko cenionych**,
- ochrony interesu prawnego podmiotów dotkniętych ustaleniami planistycznymi,
- samodzielności planistycznej gminy – zasada władztwa planistycznego gminy,
- właściwości administracji rządowej w kształtowaniu polityki przestrzennej państwa oraz w tworzeniu regulacji systemowych w zakresie planowania przestrzennego (powszechnie obowiązujących),
- spójności systemu planowania przestrzennego (każdy szczebel planowania ma określoną funkcję i zadania, w mniejszym lub większym zakresie przy udziale społecznym),
- uspołecznienia procesu planowania,
- zgodności decyzji planistycznych z politycznymi,
- respektowania ustaleń planistycznych jednostki terytorialnej wyższego rzędu,
- wewnętrznej zgodności opracowań planistycznych,
- założeń progresywnych.

Do tzw. **wartości wysoko cenionych** czy, jak określa to Jerzy J. Parysek⁶⁰, szczególnych **pryncypiów zagospodarowania przestrzennego**, zalicza się z kolei:

- **ład przestrzenny**,
- walory architektoniczne, urbanistyczne i krajobrazowe,
- ochronę środowiska przyrodniczego,
- ochronę zdrowia oraz dbałość o bezpieczeństwo ludzi i ich mienia, a także o potrzeby osób niepełnosprawnych,
- ochronę dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej,
- dbałość o walory ekonomiczne przestrzeni,
- ochronę praw własności,
- zaspokojenie potrzeb w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa,
- potrzeby interesu publicznego.

⁵⁹ Por.: W.M. Gaczek, *Zarządzanie w gospodarce przestrzennej*, Oficyna Wydawnicza Branta, wyd. I, Bydgoszcz–Poznań 2003, s. 80–83; Z. Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*, Wyd. Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2002, s. 29–35; idem, *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*, Wyd. Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2003; J.J. Parysek, *Wprowadzenie do gospodarki przestrzennej*, Wyd. Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań 2006, s. 137–142.

⁶⁰ J.J. Parysek, *Wprowadzenie do gospodarki przestrzennej...*, s. 91–103.

W kształtowaniu relacji między planowaniem przestrzennym na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym, w szczególności w kwestiach podziału kompetencji, bardzo istotne znaczenie ma ponadto **zasada subsydiarności (pomocniczości)**, która odnosi się nie tylko do kwestii zagospodarowania przestrzennego, ale i do procesów zarządzania rozwojem jednostek terytorialnych w ogóle. Jest ona związana również z wzmiankowanym wyżej (por. rys. 6.7) podziałem kompetencji w planowaniu między administrację centralną (rządową) i lokalną (samorządową).

Rys. 6.7. Zasady planowania przestrzennego określające podział kompetencji między administrację centralną (rządową) a lokalną (samorządową) oraz podmioty społeczne

Źródło: opracowanie własne

Poprawnie rozumiana **zasada subsydiarności**⁶¹ oznacza **przekazywanie na odpowiedni poziom zarządzania (dla zrealizowania określonego zadania)**,

⁶¹ Por.: D. Drzazga, *Raport z ogólnopolskiej konferencji naukowej Rola polskiej przestrzeni w integrującej się Europie*, [w:] T. Markowski, A. Stasiak (red.), *Rola polskiej przestrzeni w integrującej się Europie*, „Biuletyn KPZK PAN” [Warszawa] 2007, z. 233, s. 195; B. Fiedor (red.), S. Czaja, A. Graczyk, Z. Jakubczyk, *Podstawy ekonomii środowiska i zasobów naturalnych*, Wyd. C.H. Beck, Academia Oeconomica, Warszawa 2002, s. 267; S. Kozłowski, *Przyszłość ekorozwoju*, Wyd. KUL, Lublin 2005, s. 64; T. Markowski, *Instrumenty polityki gruntowej – doświadczenia międzynarodowe*, [w:] T. Markowski (red.), *Instrumentalizacja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju*, „Biuletyn KPZK PAN” [Warszawa] 2001, z. 195, s. 135–137; Sprawozdanie merytoryczne z realizacji projektu badawczego własnego nr N114 014 32/0871 *Zarządzanie w obszarach metropolitalnych: procesy – struktury organizacyjne – instrumenty*, kierownik projektu T. Markowski [maszynopis], Łódź 2009, s. 182–183; T. Żylicz, *Cele, zasady i ograniczenia...*, s. 181–182.

kompetencji, środków i odpowiedzialności, adekwatnych do działań, które mają być podjęte⁶².

Zasada subsydiarności **nie zawsze oznacza więc rozwiązywanie problemów na najniższym istniejącym poziomie zarządzania, ale na najniższym – adekwatnym do złożoności problemu – który ma zostać rozwiązany.** W szczególnych sytuacjach, gdy pewne problemy ujawniają się na poziomie np. lokalnym, ale nie mogą być lokalnie rozwiązane, zasada subsydiarności dopuszcza możliwość interwencyjnego działania władz, instytucji wyższego szczebla, które przejmują od władz lokalnych część lub całość środków, kompetencji i odpowiedzialności za rozwiązanie określonych problemów rozwojowych.

Z taką sytuacją moglibyśmy mieć do czynienia np. w przypadku zarządzania obszarami metropolitalnymi, gdzie władze lokalne gmin i miast potencjalnie mogłyby przekazywać część środków i kompetencji powołanym (zazwyczaj wspólnie – przez jednostki samorządu terytorialnego) organom władzy metropolitalnej.

Inny przykład to zarządzanie rozległymi przestrzennie i szczególnie cennymi przyrodniczo obszarami chronionymi (np. park narodowy, park krajobrazowy, rezerwat przyrody, obszar chronionego krajobrazu), gdzie podmiot zarządzający obszarem (instytucja) powinien otrzymać kompetencje i środki umożliwiające kontrolę nad zagospodarowaniem przestrzennym tych terenów, przy równoczesnym zagwarantowaniu samorządom, społecznościom i podmiotom lokalnym (tracącym częściowo lub całkowicie te uprawnienia) stosownej rekompensaty korzyści gospodarczych utraconych z tytułu wprowadzonych działań ochronnych.

Zasada subsydiarności wskazuje również na konieczność rekompensowania strat lub redystrybuowania korzyści między podmiotami, które delegują między sobą uprawnienia dotyczące zarządzania/sterowania rozwojem (kompetencje, środki, odpowiedzialność), podczas rozwiązywania określonych sytuacji problemowych (takich jak np. ochrona przyrody i krajobrazu, transport w obszarze metropolitalnym).

Zasada subsydiarności oznacza więc (używając żargonowego określenia) przekazywanie kompetencji:

– „z góry na dół” – przekazywanie kompetencji przez władzę centralną władzy regionalnej lub lokalnej (jest to sytuacja najbardziej „typowa” – odnosi się do rozwiązywania problemów o *stricte* lokalnym znaczeniu),

– „z dołu do góry” – przekazywanie kompetencji przez władze lokalne, regionalne władzy centralnej (odnosi się do rozwiązywania problemów ponadlokalnych, które dotyczą najczęściej dóbr publicznych o ogólnospołecznym znaczeniu, ale występujących lokalnie), a także,

⁶² Zamieszczony w niniejszej pracy opis zasady subsydiarności zaczerpnięto z wcześniejszej publikacji własnej autora – D. Drzazga, *Instrumenty zarządzania obszarami cennymi przyrodniczo wobec zagrożeń procesów suburbanizacji*, [w:] M. Burchard-Dziubińska, A. Rzeńca (red.), *Zrównoważony rozwój na poziomie lokalnym i regionalnym. Wyzwania dla miast i obszarów wiejskich*, Wyd. UŁ, Łódź 2010, s. 20–23.

– „horyzontalnie” (w bardzo szczególnych sytuacjach, np. rozwiązywanie problemów wspólnych dla jednostek samorządowych położonych na jakimś obszarze i powiązanych funkcjonalnie) – przekazywanie kompetencji innemu podmiotowi lub podmiotom publicznym funkcjonującym na tym samym poziomie zarządzania bądź instytucji powołanej wspólnie przez jednostki samorządowe, będącej ich reprezentacją (np. publiczna agencja rozwoju metropolitalnego).

W jeszcze szerszym ujęciu zasada subsydiarności daje nie tylko podstawę do delegowania uprawnień decyzyjnych w obrębie sektora publicznego, ale również do **dzielenia uprawnień decyzyjnych między podmiotami sektora publicznego i prywatnego** wraz z delegowaniem odpowiednich kompetencji, środków i odpowiedzialności. Z taką sytuacją możemy mieć do czynienia np. wówczas, gdy pewne zadania rozwojowe, tradycyjnie realizowane przez instytucje sektora publicznego (np. jednostki samorządu terytorialnego), zostają powierzone, na mocy stosownych porozumień, umów i za odpowiednim wynagrodzeniem, do realizacji podmiotom prywatnym (biznesowym), nastawionym komercyjnie, zobowiązującym się do prowadzenia określonych działań prorozwojowych w pewnym okresie (potencjalnym przykładem może być realizowanie projektów rewitalizacji w miastach).

Przez analogię zasada subsydiarności w jeszcze innych szczególnych przypadkach wskazuje na możliwość **dzielenia uprawnień decyzyjnych między podmiotami sektora publicznego i społecznego**. Przykładem takiej sytuacji może być delegowanie odpowiednich kompetencji, środków i odpowiedzialności wysoce sprofesjonalizowanym w działaniu instytucjom społecznym (organizacjom pozarządowym), które podejmują się realizowania zadań publicznych tradycyjnie przypisanych instytucjom administracji rządowej. Z taką sytuacją możemy mieć potencjalnie do czynienia np. w ochronie przyrody, gdzie podmioty niezespółonej administracji rządowej, wykonujące zadania konserwatorskie w obszarach chronionych, powierzają je (znów na mocy stosownych porozumień, umów) do realizacji organizacjom pozarządowym.

Dzielenie/delegowanie uprawnień decyzyjnych (kompetencji, środków, odpowiedzialności) między podmiotami sektora publicznego oraz prywatnego i społecznego związane jest z wdrażaniem w zarządzaniu publicznym nowych metod określanych zwykle jako „zarządzanie przez współwładztwo” (*governance*).

Przytoczone zasady polityki przestrzennej i planowania określają sposób jej kształtowania oraz wdrażania. W danym okresie zależą od wielu uwarunkowań, między innymi od charakteru ogólnej polityki państwa, jakości zagospodarowania przestrzeni i stanu środowiska przyrodniczego, poziomu rozwoju i kondycji gospodarki, nastrojów społecznych, zobowiązań międzynarodowych.

Zasady te traktować należy jako pożyteczne reguły praktyczne, wskazujące rozwiązania właściwe dla większości przypadków lub w typowych warunkach; nie są one jednak powszechnie ważnymi regułami gwarantującymi sukces w realizacji polityki przestrzennej⁶³.

⁶³ Por. T. Żylicz, *Cele, zasady i ograniczenia...*, s. 182.

6.5.5. Hierarchiczność planowania

Stosowanie zasady subsydiarności w planowaniu wskazuje na potrzebę rozstrzygnięcia kwestii **hierarchiczności planowania**.

Kluczową sprawą w systemie planowania jest rozstrzygnięcie (zdefiniowanie) relacji – kwestii kompetencyjnych – między poszczególnymi poziomami planowania. Powinny one być czytelnie określone, tak aby procedury planowania na poszczególnych poziomach organizacji terytorialnej systemu społeczno-gospodarczego uzupełniały się tworząc spójny i komplementarny system planów. Rozpatrując te kwestie, warto przeanalizować potencjalne rodzaje relacji między procesami planowania na różnych poziomach organizacji terytorialnej państwa (przy założeniu istnienia trzech podstawowych wymienionych wyżej poziomów planowania). Pierwszy rodzaj relacji w planowaniu to model **skrajnie zhierarchizowany i scentralizowany**. Polegałby on na całkowitym podporządkowaniu wszystkich treści planów niższego szczebla rozstrzygnięciom zapadającym w planach wyższego szczebla. Istotą takiego systemu planowania byłoby więc jedynie uszczegóławianie planów wyższego szczebla w planach niższego poziomu zarządzania, rozumiane jako operacjonalizacja planów bardziej ogólnych przez bardziej szczegółowe. W takim modelu swoboda podejmowania rozstrzygnięć (decyzji) planistycznych na niższych poziomach zarządzania zostałaby zdecydowanie ograniczona, czy wręcz wyeliminowana, na rzecz rozszerzenia kompetencji na wyższych poziomach zarządzania. Tego rodzaju system planowania zaprzeczałby w istocie rzeczy zasadzie demokratyzacji zarządzania i samorządności terytorialnej⁶⁴, ponieważ prowadziłby do utraty zdolności decydowania o sprawach lokalnych przez społeczność, której sprawy te dotyczą.

Drugi, przeciwny, również teoretycznie możliwy do wyobrażenia, model planowania (który można nazwać autonomicznym) to taki model, w którym plany opracowywane są na różnych poziomach organizacji terytorialnej państwa (lokalnym, regionalnym, krajowym), a treści (ustalenia) tych planów są całkowicie niezależne względem siebie, jednakże tylko władze lokalne (gmina) dysponują władztwem planistycznym – są w pełni autonomiczne w kwestiach określania i sposobów realizowania polityki przestrzennej (sytuacja skrajnej samorządności planistycznej gmin). W takim systemie wszystkie decyzje o zagospodarowaniu przestrzennym zapadałyby właściwie na poziomie lokalnym, a władze wyższych szczebli zarządzania nie miałyby w zasadzie jakiegokolwiek wpływu na kształtowanie zagospodarowania fizycznej przestrzeni. Rolą planów regionalnych i krajowego w takim systemie byłoby jedynie uogólnione prezentowanie treści/ustaleń zidentyfikowanych w planach lokalnych; regionalne i krajowe planowanie pełniłoby więc przede wszystkim funkcję informacyjną – diagnozującą sytuację planistyczną gmin.

⁶⁴ Taki model planowania funkcjonował w istocie rzeczy w okresie historycznym w krajach gospodarki centralnie sterowanej (państwa socjalistyczne) i – jak pokazała praktyka – kompletnie się nie sprawdził. Jest on więc prezentowany w niniejszej pracy jedynie z przyczyn poglądowych.

Model systemu planowania, zakładający autonomię planów różnego poziomu zarządzania, miałby rację bytu jedynie w sytuacji, gdyby w przestrzeni kraju istniały odrębne – tj. niepokrywające się ze sobą (nie zawierające się w sobie) terytoria podległe jurysdykcji poszczególnych podmiotów władzy lokalnej, regionalnej i krajowej, które poprzez plany zagospodarowania przestrzennego regulowałyby sposoby użytkowania w obszarach zarządzanej przestrzeni. W praktyce podziału administracyjnego większości państw (w tym Polski) nie mamy jednakże do czynienia z taką sytuacją, ponieważ całość przestrzeni danego kraju podzielona jest zazwyczaj na jednostki podstawowego podziału administracyjnego (w Polsce – gminy); jednostki podstawowe pogrupowane są zaś w regiony (w Polsce – województwa samorządowe), a te wypełniają wreszcie przestrzeń całego kraju. W państwie nie ma więc terytoriów/terenów podległych tylko administracji władzy rządowej (centralnej) czy też podległych tylko władzy regionalnej⁶⁵.

Przedstawiony wyżej model planowania (całkowita decentralizacja – absolutna autonomia planistyczna jednostek lokalnych) byłby z kolei niezgodny z filozofią funkcjonowania państwa unitarnego, którego lokalne bądź regionalne jednostki terytorialne są samorządne, ale nie całkowicie autonomiczne względem pozostałych struktur instytucji państwa.

Mając na uwadze przedstawione powyżej dwa skrajne modele systemu planowania, rozważyć można wreszcie „model pośredni”, którego charakterystyczną cechą jest założenie, że każdemu poziomowi planowania (krajowemu, regionalnemu, lokalnemu) przypisane są odpowiednie (właściwe) kompetencje i zadania merytoryczne. Ogólną regułą podziału kompetencji i zadań merytorycznych między różnymi poziomami planowania jest więc przyporządkowywanie ich stosownie do możliwości (zdolności) rozwiązywania określonych problemów zagospodarowania przestrzennego przez podmioty zarządzające jednostkami terytorialnymi poszczególnych szczebli. Mając to na uwadze przyjmuje się, że problemy gospodarowania przestrzenią o charakterze miejscowym (tzn. takie, których zasięg przestrzenny mieści się zazwyczaj w granicach podstawowej jednostki podziału terytorialnego kraju) powinny być w tej skali rozwiązywane. Lokalnym jednostkom terytorialnym powierza się więc zazwyczaj kompetencje z zakresu szeroko rozumianej gospodarki komunalnej, do których należą przykładowo:

- wyznaczanie obszarów zabudowy mieszkaniowej, usługowej, budynków użyteczności publicznej,
- planowanie lokalizacji infrastruktury wodociągowej, kanalizacyjnej, energetycznej, z zakresu gospodarki odpadami,
- kształtowanie lokalnej sieci dróg i organizowanie lokalnego transportu publicznego,
- utrzymanie zieleni komunalnej itp.

⁶⁵ Z wyjątkiem sytuacji szczególnych, kiedy za pośrednictwem regulacji prawnych o randze ustawowej można wyłączyć spod jurysdykcji planistycznej władz lokalnych tereny specjalne, takie jak np. jednostki wojskowe, porty morskie, lotnicze itp. tereny zamknięte.

W typowych sytuacjach wymienione problemy powinny być – co do reguły – najskuteczniej rozwiązywane właśnie na poziomie lokalnym.

W gospodarowaniu przestrzenią napotkać można jednakże problemy, których rozwiązanie na poziomie lokalnym jest znacznie utrudnione lub wręcz niemożliwe. Należy do nich przede wszystkim koordynowanie lokalizacji przestrzennej i kształtowanie procesów rozwoju między takimi elementami zagospodarowania przestrzennego, jak np.:

- sieć osadnicza – głównie na poziomie miast małych i średnich (pełniących funkcje z zakresu obsługi ludności z terenów wiejskich) oraz ośrodków regionalnych,
- regionalna sieć dróg kołowych i kolejowych oraz lotniska regionalne, a także centra logistyczne,
- sieć obszarów chronionej przyrody i krajobrazu.

Do kompetencji planowania przestrzennego na poziomie regionalnym zalicza się ponadto wyznaczanie obszarów przewidzianych pod eksploatację strategicznych złóż surowców mineralnych, energetycznych (itp. kopalin) oraz wyznaczanie obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi i innych wielkoobszarowych katastrof naturalnych. Działania te powinny być ściśle powiązane z koordynowaniem rozwoju sieci osadniczej i stref przemysłowych.

W gospodarowaniu przestrzenią możemy wreszcie wskazać problemy, których zasięg (skala przestrzenna), przekracza poziom regionalny. Wówczas adekwatnym poziomem zarządzania, umożliwiającym opracowywanie planów skutecznie wspierających rozwiązywanie danego problemu, jest poziom krajowy. W zakres planowania przestrzennego krajowego zalicza się zazwyczaj koordynowanie lokalizacji i rozwoju przestrzennego:

- korytarzy drogowych i kolejowych o znaczeniu krajowym i międzynarodowym oraz lotnisk o randze międzynarodowej,
- sieci osadniczej – głównych ośrodków o znaczeniu krajowym i międzynarodowym,
- sieci obszarów chronionej przyrody o randze krajowej i międzynarodowej.

Omawiany model systemu planowania implikuje konieczność rozdzielnego przypisania kompetencji do rozwiązywania problemów w gospodarowaniu przestrzenią (stosownie do skali przestrzennej zjawisk) podmiotom zarządzającym jednostkami terytorialnymi różnych szczebli.

Oznacza to, że w krajowym planie zagospodarowania przestrzennego można dokonywać rozstrzygnięć tylko niektórych kwestii – problemów przestrzennych – tych o charakterze ogólnokrajowym, strategicznym, których rozwiązanie nie jest możliwe na poziomie regionalnym ani lokalnym. Rozstrzygnięcia te (zawarte w planie krajowym) powinny mieć charakter wiążący dla planów regionalnych – tj. zostać obligatoryjnie przeniesione do ich treści („twarde wskazania”). Zawarcie w treści planu krajowego rozstrzygnięć wiążących dla podmiotów planowania regionalnego nie wyklucza ponadto możliwości określenia w planie krajowym

także innych treści, jednakże już o charakterze indykatywnym, tj. w formie rekomendacji („miękkie wytyczne”), adresowanych do samorządów regionalnych i – pośrednio – także lokalnych. Uwzględnienie tych treści w regionalnych planach zagospodarowania przestrzennego przez odpowiednie podmioty byłoby jednakże kwestią fakultatywną, tzn. opartą na przykład na negocjowaniu warunków wprowadzenia właściwych zapisów między podmiotami zarządzającymi na poziomie krajowym i regionalnym.

W opisywanym modelu systemu planowania do planów regionalnych wprowadzane byłyby więc, z planu krajowego, treści wiążące (obligatoryjne) dotyczące regionu oraz inne – niewiążące – uwzględnione na zasadzie fakultatywności rekomendacje odnoszące się do regionalnych problemów zagospodarowania przestrzennego. Podmioty opracowujące plan regionalny wprowadzałyby do niego ponadto własne treści dotyczące problemów strategicznych rozwoju przestrzennego o znaczeniu regionalnym, których rozwiązanie nie jest możliwe na poziomie poszczególnych, lokalnych jednostek terytorialnych. Rozstrzygnięcia te również można podzielić na dwie grupy: 1) wiążące dla lokalnych jednostek terytorialnych przy opracowywaniu planów przestrzennych („twarde wskazania”) – wprowadzane obligatoryjnie; 2) rekomendowane do zastosowania w lokalnych planach zagospodarowania przestrzennego („wytyczne miękkie” – treści indykatywne). Uwzględnienie treści indykatywnych w lokalnych planach zagospodarowania przestrzennego przez odpowiednie podmioty wygląda analogicznie jak w przypadku planowania krajowego i regionalnego – jest kwestią fakultatywną, tzn. opartą np. na negocjowaniu warunków wprowadzenia właściwych zapisów między podmiotami zarządzającymi na poziomie regionalnym i lokalnym.

Mając na względzie opisane powyżej reguły formułowania wiążących i indykatywnych treści w planie krajowym i planach regionalnych oraz ich przenoszenie do planów niższego poziomu, stwierdzić można, iż z regionalnych do lokalnych planów zagospodarowania przestrzennego przenoszone są w efekcie następujące rodzaje treści:

- ustalenia wiążące (obligatoryjne) o znaczeniu krajowym, dotyczące lokalnej JT,
- ustalenia wiążące (obligatoryjne) o znaczeniu regionalnym, dotyczące lokalnej JT,
- uwzględnione na zasadzie fakultatywnej treści rekomendowane (indykatywne) o znaczeniu krajowym, dotyczące lokalnej JT,
- uwzględnione na zasadzie fakultatywnej treści rekomendowane (indykatywne) o znaczeniu regionalnym, dotyczące lokalnej JT.

Analogicznie jak przy planowaniu regionalnym podmioty opracowujące plan lokalny wprowadzają do niego ponadto własne treści dotyczące problemów rozwoju przestrzennego o znaczeniu lokalnym, rozstrzyganie których na wyższych poziomach zarządzania byłoby bezzasadne. Rozstrzygnięcia te również można podzielić na dwie grupy: 1) wiążące (obligatoryjne) dla podmiotów mikroekonomicznych działających na terenie objętym planem (regulacja twarda); 2) rekomendowane do stosowania przez podmioty mikroekonomiczne użytkujące terytorium objęte planem („miękkie wytyczne” – treści indykatywne).

Należy zwrócić uwagę, że w opisanym modelu systemu planowania przestrzennego oddziaływanie rozstrzygnięć planistycznych na podmioty mikroekonomiczne użytkujące przestrzeń odbywa się **wyłącznie poprzez treści lokalnych planów zagospodarowania przestrzennego**. W tak skonstruowanym systemie zakłada się, że powszechnie obowiązujące przepisy planowania, mające charakter regulacji prawnych podlegających egzekucji (tzn. wiążące podmioty mikroekonomiczne użytkujące przestrzeń i dające podstawę do wydawania np. decyzji lokalizacyjnych określających parametry zabudowy), nie zapadają na poziomie planowania krajowego i regionalnego, a jedynie na poziomie lokalnym. Oznacza to, że wszystkie ustalenia dokonywane na poziomie planowania krajowego, które mają stać się wiążące dla podmiotów mikroekonomicznych, muszą zostać przeniesione najpierw do planów regionalnych, a z nich następnie do planów lokalnych. Analogicznie, wszystkie ustalenia dokonywane na poziomie planowania regionalnego, które mają stać się wiążące dla podmiotów mikroekonomicznych, muszą zostać przeniesione do planów lokalnych.

Opisany wyżej ogólny, modelowy, schemat powiązań między planowaniem krajowym, regionalnym a lokalnym przedstawiono na rys. 6.8.

Rys. 6.8. Uogólniony schemat powiązań między treściami planów zagospodarowania przestrzennego: krajowego, regionalnych i lokalnych

Źródło: opracowanie własne

Alternatywnym rozwiązaniem wobec systemu planowania opartego na przenoszeniu określonych treści planów krajowych do regionalnych, a z regionalnych do lokalnych, byłoby przyjęcie zasady pozwalającej na tworzenie regulacji powszechnie obowiązujących, a więc podlegających egzekucji (tzn. odnoszących się do podmiotów mikroekonomicznych użytkujących przestrzeni) i będących podstawą do wydawania decyzji lokalizacyjnych (określających np. parametry zabudowy) we wszystkich typach planów: krajowym, regionalnych i lokalnych. Wymagałoby to jednakże bardzo precyzyjnego określenia, które problemy i elementy zagospodarowania przestrzennego znajdujące się na terytorium państwa podlegają wiążącemu regulowaniu w planie krajowym, które w planach regionalnych, które zaś w planach lokalnych. Przypisanie poszczególnym poziomom planowania kompetencji w zakresie tworzenia wiążących prawnie regulacji planistycznych odnośnie do całego zbioru elementów i problemów zagospodarowania przestrzennego musiałoby mieć charakter rozłączny, tak aby kompetencje podmiotów różnych szczebli planowania i treści planów nie kolidowały ze sobą (w systemie opisanym we wcześniejszym akapicie kolizjom rozstrzygnąć planistycznych, zapadających na różnych poziomach, zapobiega system „przenoszenia” twardych ustaleń wiążących i negocjowania wprowadzania do planów niższego szczebla miękkich wytycznych). System taki wymagałby najprawdopodobniej stworzenia sieci terenowych (lokalnych) przedstawicielstw krajowej i regionalnych służb (instytucji) planistycznych, przede wszystkim w celu zbierania informacji o problemach zagospodarowania przestrzennego na potrzeby opracowywanych planów – krajowego i regionalnych oraz wydawania na podstawie tychże planów decyzji lokalizacyjnych lokalnym podmiotom użytkującym przestrzeń itp.

6.5.6. Elementy planu i typologia aktów planowania przestrzennego

Plan zagospodarowania przestrzennego jest opracowaniem, którego elementy składowe zdeterminowane są przez funkcje, jakie ma pełnić plan w systemie zarządzania jednostką terytorialną. Mając na względzie scharakteryzowane wyżej funkcje planów, w tym miejscu przedstawić można modelową postać planu zagospodarowania przestrzennego. Na typowe elementy planu składają się:

- **diagnoza** istniejącej sytuacji przestrzennej, problemów i trendów,
- **prognoza** zmian w zagospodarowaniu przestrzeni,
- analiza **uwarunkowań** (istotnych dla rozwoju przestrzennego aktualnych i antycypowanych czynników rozwoju zidentyfikowanych w diagnozie i prognozie),
- **wizja** przyszłego zagospodarowania przestrzeni (pożądany stan),
- **cele** (nadrzędny, główny, strategiczne, szczegółowe, zadania) rozwoju przestrzennego/polityki przestrzennej,
- **zasady** i/lub **standardy** rozwoju przestrzennego,

2. Plany zabudowy – których typowe cechy, to:
- większy stopień szczegółowości zapisów,
 - charakter „narzędziowy”, tj. służący do podejmowania fizycznych działań, przekształceń przestrzeni (materiałnego kształtowania przestrzeni),
 - charakter regulacyjny – wiążący w sensie prawnym,
 - opracowywanie na poziomie lokalnym.
- Jak wskazuje Sławomir Podolak⁶⁶ **plan struktury**, to

planistyczne narzędzie polityki przestrzennej, określające koncepcje podstawowych elementów przyszłej struktury przestrzennej danego obszaru i powiązań funkcjonalnych między tymi elementami. Plan struktury określa zatem ramy i warunki merytoryczne do podejmowania decyzji przestrzennych o charakterze strategicznym, natomiast **nie daje podstawy prawnej do szczegółowych decyzji dotyczących użytkowania terenu**. W konwencji planu struktury można opracowywać zarówno plany zbliżone do skali regionalnej (a także subregionalnej), krajowej, jak i plany lokalne.

Dla przykładu – w polskim systemie planowania przestrzennego do planów struktury zalicza się:

- studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego,
- plan zagospodarowania przestrzennego województwa,
- plan zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego,
- koncepcję przestrzennego zagospodarowania kraju.

Plan zabudowy można natomiast zdefiniować jako planistyczny instrument służący realizacji polityki przestrzennej poprzez wiążące (w sensie prawnym) uszczegółowienie treści odpowiednich (tzn. właściwych dla danego miejsca) planów struktury. Plan struktury **reguluje** zatem parametry/standardy techniczne zabudowy określonego terenu; zazwyczaj **daje podstawę prawną do szczegółowych decyzji dotyczących użytkowania terenu**. W konwencji planu zabudowy opracowuje się wyłącznie plany w skali lokalnej/miejscowej, sublokalnej. Przykładem planu zabudowy w polskim systemie planowania przestrzennego jest (jedynie) miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, przy czym jest to sytuacja typowa – systemy planistyczne większości państw zawierają liczne rodzaje planów struktury sporządzanych na różnych poziomach organizacji terytorialnej państwa i zazwyczaj tylko jeden – lokalny – plan zabudowy.

Planowanie przestrzenne można również podzielić, w zależności od horyzontu czasowego i stopnia szczegółowości opracowań planistycznych, na⁶⁷:

- **strategiczne** (*strategic planning*), obejmujące wszystkie aspekty działalności człowieka (społeczne, gospodarcze, przyrodnicze)⁶⁸,

⁶⁶ S. Podolak, *XV. Podstawowe pojęcia...*, s. 288.

⁶⁷ *Podstawy gospodarki...*

⁶⁸ Jest to planowanie **długookresowe dla osiągnięcia głównych, strategicznych celów rozwoju**; opiera się na określeniu zasobów i przewidywaniu działań oraz ich modyfikacji dostosowanych

- **fizyczne** (*physical planning*), dotyczące całokształtu zainwestowania terenu, czyli tworzenia środowiska zurbanizowanego,
- **użytkowania terenów** (*land use planning*), określające przeznaczenie terenów do określonych funkcji.

Każdy z wymienionych wyżej horyzontów planowania ma zróżnicowany wpływ na kształtowanie ładu przestrzennego zagospodarowania. W planowaniu strategicznym możliwe jest przede wszystkim optymalizowanie relacji funkcjonalnych między terenami o różnym przeznaczeniu. Ta forma planowania ma zastosowanie zarówno na poziomie krajowym, regionalnym, jak i lokalnym. Planowanie fizyczne i użytkowanie terenów to poziom lokalny, gdzie możliwe jest nie tylko kształtowanie takich cech ładu przestrzennego, jak właściwe relacje funkcjonalne, ale także dbałość o estetykę otoczenia, walory wizualne itp. Na poziomie planowania fizycznego użytkowania terenu podejmuje się również próbę parametryzowania zagospodarowania przestrzennego poprzez opisywanie wskaźnikami pewnych (dających się w ten sposób ująć) cech ładu przestrzennego. Użytkowanie terenów (określane w Polsce także terminem „gospodarka gruntami”) jest zbiorem działań operacjonalizujących kierunki zagospodarowania przestrzennego zapisane w planach. Polega na doborze odpowiednich narzędzi administracyjnych (decyzje lokalizacyjne, pozwolenia na budowę, decyzje wywłaszczeniowe, decyzje o scaleniu i podziale gruntów, decyzje o komunalizacji lub prywatyzacji gruntów) i ekonomicznych (podatki od nieruchomości i opłaty planistyczne) oraz rzeczowych (materialne kształtowanie przestrzeni przez podmioty publiczne poprzez inwestycje własne) służących ukierunkowaniu zachowań przestrzennych podmiotów gospodarczych w taki sposób, aby były one zgodne z zapisami planów.

6.5.7. Międzynarodowe inicjatywy w zakresie kształtowania ładu przestrzennego

Planowanie przestrzenne na szczeblu ponadnarodowym jest problematyką relatywnie nową zarówno w sferze nauki (teorii), jak i praktyki – i w odniesieniu do obszaru kontynentu europejskiego, i w skali światowej. Mimo ograniczonych doświadczeń w tym zakresie wydaje się, że gospodarka przestrzenna oraz ponad-

do zachodzących zmian planowanego systemu terytorialnego (gminy, regionu, kraju) i jego otoczenia. Z zasady **obejmuje planowanie społeczno-gospodarcze**. Z opracowanej w wyniku procesu planowania strategicznego **strategii rozwoju** (np. gminy, regionu, kraju), wyłania się następnie, jako jej część, **strategia przestrzenna** (zwana: „studium”, „koncepcją”, „planem” → **strategia rozwoju przestrzennego**). **Strategia rozwoju przestrzennego** to formułowanie długookresowych celów tego rozwoju, ich modyfikacji, zależnie od przewidywanych zmian (**prognoza**), a także określenie zasobów niezbędnych do osiągnięcia tych celów oraz polityki pozyskiwania owych zasobów tudzież ich racjonalnego rozmieszczenia i użytkowania w danej przestrzeni. S. Podolak, *XV. Podstawowe pojęcia...*, s. 289 i 299.

narodowe planowanie przestrzenne będą nabierały z upływem lat coraz większego znaczenia⁶⁹.

Planowanie przestrzenne ponadnarodowe zaczyna więc odgrywać szczególną rolę na terenie Unii Europejskiej jako instrument zapewniania spójności społecznej i gospodarczej w obszarze UE oraz wyrównywania dysproporcji w rozwoju między poszczególnymi jej regionami. Tym samym należy również oczekiwać, że będzie ono oddziaływało na polityki przestrzenne poszczególnych państw członkowskich i w efekcie na regulacje systemowe z zakresu gospodarki przestrzennej i planowania krajów członkowskich. Koordynacja zagospodarowania przestrzennego w Europie, na szczeblu ponadnarodowym, nie jest jednakże przedmiotem zainteresowania jedynie krajów UE. Prace nad programem *VASAB 2010* pokazują, że ten – dosłownie i w przenośni – dalekosiężny sposób myślenia o zagospodarowaniu przestrzeni nabiera istotnego znaczenia także dla tych państw kontynentu europejskiego, które nie są członkami UE (Rosja, Ukraina, Białoruś). Rozwój planowania przestrzennego na szczeblu ponadnarodowym w Unii Europejskiej należy postrzegać jako poszukiwanie nowych narzędzi służących „równoważeniu rozwoju” – tj. wyrównywaniu szans rozwojowych w obszarze UE, w sposób zapewniający zarazem poszanowanie środowiska przyrodniczego kontynentu. Można bowiem założyć, że zróżnicowane pod względem restrykcyjności (liberalności, elastyczności) systemy planistyczne krajów wchodzących w skład UE stanowią o zróżnicowaniu atrakcyjności lokalizacyjnej poszczególnych państw. Wyższa lub niższa konkurencyjność różnych obszarów w ramach przestrzeni europejskiej stoi natomiast w sprzeczności z celami polityki regionalnej UE, nakierowanej na wyrównywanie poziomów życia i zmniejszanie dysproporcji w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego⁷⁰.

Gremia polityczne Unii Europejskiej dostrzegają, że **jakość zagospodarowania przestrzennego staje się w coraz większym stopniu istotną determinantą rozwoju społeczno-gospodarczego i – co z tego wynika – w znaczący sposób przyczynia się do zapewniania spójności terytorialnej obszaru UE.** Można zatem mówić o **trzech podstawowych wymiarach spójności w ramach Unii Europejskiej**, a więc o wymiarze:

– **gospodarczym** – charakteryzowanym przez wskaźniki makroekonomiczne, takie jak np. Produkt Krajowy Brutto; o spójności gospodarczej można mówić wtedy, kiedy tempo wzrostu i ogólny poziom rozwoju ekonomicznego różnych obszarów są takie same lub zbliżone;

⁶⁹ Por. np.: J. Szlachta, *Wieloletnie programowanie rozwoju jako instrument polityki przestrzennej w Unii Europejskiej*, [w:] T. Markowski (red.), *Instrumentalizacja polityki...*, s. 26.

⁷⁰ D. Drzazga, *System planowania przestrzennego w Polsce a kierunki planowania przestrzennego w Europie*, [w:] D. Stawasz (red.), *Ekonomiczno-organizacyjne uwarunkowania rozwoju regionu – teoria i praktyka*, Wyd. UŁ, Łódź 2004, s. 134–135.

– **społecznym** – charakteryzowanym przez wskaźniki społeczne, określające np. stopień zaspokojenia pewnych potrzeb socjalno-bytowych; o spójności społecznej można mówić wówczas, gdy stopień zaspokojenia tych potrzeb w społeczeństwach żyjących na różnych obszarach jest taki sam lub jest względnie zbliżony;

– **terytorialnym (przestrzennym)** – charakteryzowanym przede wszystkim przez wskaźniki określające dostępność komunikacyjną różnych obszarów (mierzonym np. czasem podróży), strukturę przestrzenną sieci osadniczej (stopień „policentryczności”/”monocentryczności”) oraz jakość zagospodarowania przestrzennego.

Co istotne, trzeci, terytorialny (przestrzenny) wymiar spójności staje się jednocześnie coraz ważniejszym czynnikiem osiągania spójności w wymiarze gospodarczym i społecznym. Stanowi to zarazem przesłankę podejmowania działań na rzecz formułowania kolejnego „wspólnego” obszaru polityki państw UE – wspólnej polityki przestrzennej.

W tym miejscu trzeba również zwrócić uwagę na fakt, że polityka i planowanie przestrzenne, nastawione na poprawianie jakości zagospodarowania przestrzennego terytorium UE (np. poprzez lepszą jego dostępność), służą także podnoszeniu atrakcyjności i konkurencyjności przestrzeni europejskiej (miast i regionów, jednostek terytorialnych) w warunkach globalnej konkurencji gospodarczej. Paneuropejskie planowanie przestrzenne może być traktowane jako przyszłościowy instrument wspierający osiąganie przewagi konkurencyjnej integrującej się gospodarki europejskiej.

Można więc stwierdzić, że planowanie przestrzenne w Unii Europejskiej (rozumiane jako instrument kształtującej się wspólnej polityki przestrzennej UE) – tzn. planowanie w rozumieniu tworzenia konkretnych aktów planistycznych obejmujących cały obszar UE – jeszcze nie istnieje i – w świetle dotychczasowych działań gremiów unijnych – nie należy się spodziewać szybkiego doprowadzenia do wykształcenia się takich procedur administracyjnych, planistycznych i prawnych. Ponadnarodowe „unijne” planowanie przestrzenne ma obecnie charakter polegający na formułowaniu podwalin polityki przestrzennej, ogólnej wizji i generalnych kierunków zagospodarowania przestrzennego krajów Europy Zachodniej, Środkowej, Północnej i krajów nadbałtyckich. Aczkolwiek dziś planowanie przestrzenne UE nie jest jeszcze przedmiotem wspólnej polityki Unii Europejskiej, należy jednakże stwierdzić, że obserwując opisywane poniżej inicjatywy w tym zakresie – wyraźnie zmierza się w tym kierunku. Można orzec, że planowanie przestrzenne na szczeblu ponadnarodowym, którego celem jest uzyskiwanie większej spójności (kohezji) terytorialnej (przestrzennej), staje się instrumentem dalszej, wewnętrznej integracji krajów składających się na UE i sprzyjać ma osiąganiu innych wymiarów spójności, tj. spójności społecznej i gospodarczej, a także powiązaniem w spójny (zintegrowany) system również obszarów przestrzeni przyrodniczej kontynentu europejskiego.

Rys. 6.10. Model Sześciokąta na tle europejskim (przestrzeń Polski na tle Europy)

Źródło: P. Korcelli *et al.*, *Ekspertycki Projekt Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju do roku 2033*, Studia KPZK PAN, t. 128, Warszawa 2010, s. 144

Choć nie istnieje obecnie żaden plan zagospodarowania przestrzennego kontynentu europejskiego czy też Unii Europejskiej (i ze względu na znaczną złożoność problemów w tak rozległej skali przestrzennej raczej nie należy się spodziewać jego powstania), w opracowaniach naukowych oraz w ramach procedur krajowego planowania przestrzennego poszczególnych państw europejskich powstają pierwsze, schematyczne rysunki zagospodarowania przestrzennego Europy. Mają one zwykle charakter planów struktury terytorialnej, pokazujących generalne, pożądane kierunki powiązań przestrzennych w ramach kontynentu (rys. 6.10).

Do najważniejszych dotychczasowych inicjatyw związanych z tworzeniem podwalin planowania strategicznego w przestrzeni europejskiej należą omówione niżej:

Wizje i strategie wokół Bałtyku. VASAB 2010 plus. Region Bałtycki. Programowanie rozwoju przestrzennego. Współpraca krajów bałtyckich na polu planowania przestrzennego rozpoczęła się z inicjatywy szwedzkiego rządu w roku 1992. VASAB 2010 jest programem współpracy międzynarodowej na polu planowania przestrzennego, obejmującym wszystkie kraje bałtyckie oraz Białoruś, a także – po przerwie trwającej od 2003 r. – Norwegię, reprezentowane przez ministrów odpowiedzialnych za rozwój i planowanie przestrzenne. Niemcy i Rosja biorą udział w tej współpracy również poprzez reprezentantów regionów nadmorskich (odpowiednio – landów w Niemczech oraz republik i okręgów w Rosji). Istotny wpływ na kształtowanie się współpracy mają również regiony i ich władze samorządowe. Dotychczas odbyło się sześć konferencji ministrów odpowiedzialnych za planowanie przestrzenne – w Ronneby, Gdańsku, Tallinie, Sztokholmie, Wismarze i ponownie w Gdańsku (wrzesień 2005 r.). Jak dotąd wykonano trzy opracowania VASAB-u: wizji, strategii i programu działań o charakterze podstawowym: Tallin 1994, Wismar 2001 i Policy Dokument *Connecting Potentials* z roku 2005.

Najważniejszym zadaniem, które stoi przed Komitetem VASAB (Committee on Spatial Development in Baltic Sea Region), jest opracowanie **Długookresowej Perspektywy Rozwoju Przestrzennego Regionu Morza Bałtyckiego** (*Long-term Perspective on Spatial Development in the Baltic Sea Region – LTP/BSR*)⁷¹.

Europejska Perspektywa Rozwoju Przestrzennego na rzecz trwałego i zrównoważonego rozwoju obszaru Unii Europejskiej (ESDP)⁷² – stanowi studium perspektyw rozwoju i zagospodarowania terytorium Unii Europejskiej, sporządzone przy istotnym udziale krajów członkowskich. Obejmuje także obszar krajów stowarzyszonych. Dokument nie ma charakteru obligatoryjnego, jednakże odgrywa ważną rolę opiniotwórczą w sferach administracji publicznej i biznesu⁷³; wskazuje na konieczność realizacji **zrównoważonego i policentrycznego rozwoju przestrzeni europejskiej**.

Wspomniany dokument został sformułowany w ramach prac Rady Europy przez Europejską Konferencję Ministrów Odpowiedzialnych za Gospodarkę

⁷¹ VASAB, [w:] Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, https://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_przestrzenna/VASAB/Strony/Vasab.aspx?N=N 13.10.2013; por. też: W. Toczyński, *Rezonans Bałtyckiej Agendy 21*, „Biuletyn KPZK PAN” [Warszawa] 2000, z. 192, s. 147–148, 157; J. Zaucha, *Rola przestrzeni w kształtowaniu relacji gospodarczych. Ekonomiczne fundamenty planowania przestrzennego w Europie Bałtyckiej*, Fundacja Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2007, s. 273–303.

⁷² *European Spatial Development Perspective. Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the EU (ESDP)*, Potsdam, May 1999. Dokument opracowany przez Komitet Rozwoju Przestrzennego. Zamykająca dyskusja odbyła się w Poczdamie 10–11 maja 1999 r. na spotkaniu ministrów odpowiedzialnych za planowanie regionalne/przestrzenne w krajach UE.

⁷³ M. Kozak, A. Pyszkowski, R. Szewczyk, *Słownik rozwoju regionalnego*, Polska Agencja Rozwoju Regionalnego, wyd. IV, Warszawa 2001, s. 12.

Przestrzenną (CEMAT), która działa od 1970 r., a jej postanowienia mają charakter zaleceń dla państw wchodzących w skład Rady Europy. Dokument, zainicjowany przez Belgię w 1993 r., powstał we współpracy z Komisją Europejską i został przyjęty na 12. spotkaniu CEMAT w Poczdamie 10–11 maja 1999 r.⁷⁴

Raport ten dokumentuje zasadność rozpatrywania ładu społeczno-gospodarczo-przestrzennego w długim horyzoncie czasu oraz dostosowania instrumentów polityki Wspólnoty do strategicznych założeń polityki spójności społeczno-ekonomicznej. Do opracowania *ESDP* przyczyniła się głównie krytyczna ocena zasad prowadzenia prac nad dokumentami *Europa 2000* i *Europa 2000 Plus*. Zasadnicza zmiana w sposobie przygotowywania *ESDP* i w spojrzeniu na kształtowanie przestrzeni europejskiej, polegała przede wszystkim na tym, że zamiast przygotowywać studia zagospodarowania z perspektywy paneuropejskiej, które byłyby potem „rozpisywane” – uszczegóławiane na poszczególne kraje, zdecydowano, aby punktem wyjścia były opracowania krajowe, przygotowywane przez poszczególne państwa według wspólnie określonej metodologii.

Europejska Perspektywa Rozwoju Przestrzennego zawiera wizję przyszłego zagospodarowania przestrzennego Unii Europejskiej, przy uwzględnieniu różnorodności warunków wyjściowych występujących na obszarze UE. Wychodzi ona od stwierdzenia, że działania rozwojowe poszczególnych państw, regionów i władz lokalnych oraz polityki sektorowe podejmowane przez UE uzupełniają się najlepiej wówczas, gdy są zorientowane na realizację ustalonych zadań dotyczących rozwoju przestrzennego. W szczególności, tworzone w izolacji polityki sektorowe UE nie prowadzą automatycznie do wdrażania trwałego i zrównoważonego rozwoju obszaru Unii. Stąd potrzebne są działania mające doprowadzić do osiągnięcia podstawowego celu Wspólnoty: integracji przez trwałe i zrównoważony rozwój – one to właśnie zostały sformułowane w *ESDP* w formie ogólnoeuropejskich modeli przestrzennych i towarzyszących im opcji politycznych. *ESDP* ma charakter zaleceń i nie jest obowiązująca dla państw członkowskich w sensie prawnym. Służy jednak jako jedna z podstaw odniesienia przy przyznawaniu środków z funduszy strukturalnych UE. Jest adresowana do rządów państw członkowskich, regionalnych i lokalnych władz samorządowych, a także do organizacji prywatnych i pozarządowych (NGO's) i określa jedynie ramy dla lepszej koordynacji przestrzennej polityk sektorowych, które mają odwzorowanie przestrzenne, oraz ściślejszej współpracy między państwami członkowskimi, ich regionami i miastami. Ogólnym politycznym celem *ESDP* jest uzyskanie przestrzennie wyważonego, trwałego i zrównoważonego rozwoju obszaru UE, w szczególności przez wzmacnianie jego spójności gospodarczej i społecznej. Uwaga skierowana jest tu na zapewniający poszanowanie środowiska rozwój gospodarczy i społeczny, zachowujący zasoby dla przyszłych pokoleń, lecz także

⁷⁴ D. Drzazga, *System planowania przestrzennego...*, s. 143.

na wyważony rozwój przestrzenny, wyrażający się w harmonijnych strukturach osadnictwa i w ładzie przestrzennym⁷⁵.

Celami rozwoju przestrzennego obszaru *ESDP* czyni spójność gospodarczą i społeczną, ochronę i utrzymanie zasobów naturalnych i dziedzictwa kulturowego oraz bardziej zrównoważoną konkurencyjność obszaru Europy. Klamrą spinającą te cele jest zakładana działalność na rzecz trwałego i zrównoważonego rozwoju obszaru UE⁷⁶.

W myśl założeń *ESDP* celami rozwoju przestrzennego obszaru UE są:

- rozwój policentrycznego i zrównoważonego systemu urbanizacji i wzmocnienie związków zachodzących między terenami miejskimi i wiejskimi; wymaga to przezwyciężenia przestarzałego podziału (dualizmu) między miastem a wsią,
- promocja zintegrowanych koncepcji transportu i łączności, które umożliwią policentryczny rozwój w obszarze UE i które są ważnym uwarunkowaniem procesu integracji europejskich miast i regionów w systemie wspólnoty gospodarczej oraz monetarnej,
- kształtowanie i ochrona środowiska przyrodniczego tudzież dziedzictwa kulturowego poprzez właściwe zarządzanie, zmierzające zarówno do zachowania, jak i wzmocnienia tożsamości regionów, a także utrzymania przyrodniczego i kulturowego zróżnicowania regionów i miast w obszarze UE w wieku globalizacji⁷⁷.

Agenda Terytorialna Unii Europejskiej: w kierunku bardziej konkurencyjnej i zrównoważonej Europy zróżnicowanych regionów (ATUE), Lipsk, 24–25 maja 2007 r.

Agenda Terytorialna UE nie ma charakteru obligatoryjnego, ale stanowi strategiczne i zorientowane na działanie ramy dla terytorialnego rozwoju Europy, w tym dla krajowych polityk rozwoju przestrzennego. Agenda wspiera wdrażanie zarówno odnowionej strategii lizbońskiej, jak i strategii z Goeteborga poprzez politykę zintegrowanego rozwoju terytorialnego. Dokument przyczynić się ma do trwałego wzrostu gospodarczego oraz tworzenia miejsc pracy, jak również do społecznie i ekologicznie zrównoważonego rozwoju poprzez wzmocnienie spójności terytorialnej Europy. Aby to osiągnąć polityka spójności UE oraz inne polityki powinny w bardziej efektywny sposób wychodzić naprzeciw potrzebom

⁷⁵ A. Jędraszko, *Wracamy do Europy. Zagadnienia zagospodarowania przestrzennego w Unii Europejskiej*, „Urbanista” 2003, nr 5, s. 26–27; kompleksową analizę problematyki gospodarki przestrzennej w Unii Europejskiej odnaleźć można w tymże interesującym artykule A. Jędraszki, a także w książce Z. Niewiadomskiego, *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*, Wyd. Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2002, s. 177–200 (wyd. II, zaktualizowane, Warszawa 2003, s. 177–200).

⁷⁶ Z. Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne...*, s. 197.

⁷⁷ *Europejska...*, s. 11–12; Z. Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne...*, s. 198; por. też: J. Szlachta, *Rola Polski w przestrzeni europejskiej (w świetle dokumentów programowych Unii Europejskiej)*, [w:] T. Markowski (red.), *Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju a wizje i perspektywy rozwoju przestrzennego Europy*, Studia KPZK PAN, t. 122 (tom wydany z okazji jubileuszu 50-lecia KPZK PAN), Warszawa 2008, s. 16–20.

i uwarunkowaniom terytorialnym oraz swoistym wyzwaniom geograficznym i możliwościom regionów czy miast.

Celem *Agendy Terytorialnej UE* jest wzmocnienie globalnej konkurencyjności i zrównoważenie wszystkich regionów Europy poprzez zidentyfikowanie i zmobilizowanie ich terytorialnych potencjałów. Służyć temu ma wspieranie policentrycznego rozwoju terytorialnego UE, szczególnie w nowych krajach członkowskich.

Dokument zwraca także uwagę na kluczową rolę „*territorial governance*” (zarządzania terytorialnego), rozumianego jako „intensywny i stały dialog pomiędzy wszystkimi interesariuszami rozwoju terytorialnego”. Rozwój terytorialny powinien następować w dialogu obejmującym sektor gospodarczy, środowisko naukowe, organizacje pozarządowe, sektor publiczny.

Fundamentem *Agendy Terytorialnej UE* są trzy główne cele *Europejskiej Perspektywy Rozwoju Przestrzennego*, które wciąż pozostają w mocy, a mianowicie:

1. Rozwój zrównoważonego i policentrycznego systemu miast oraz nowych partnerstw pomiędzy obszarami miejskimi i wiejskimi;
2. Zapewnienie równego dostępu do infrastruktury i wiedzy;
3. Zrównoważony rozwój, rozsądne zarządzanie oraz ochrona środowiska naturalnego i dziedzictwa kulturowego.

Agenda opiera się także na *Podstawowych Wytycznych dla Zrównoważonego Rozwoju Przestrzennego Kontynentu Europejskiego (CEMAT)*, zatwierdzonych przez Komitet Ministrów Rady Europy. Kierując się tymi wytycznymi *Agenda* zaleca zintensyfikowanie dialogu z państwami sąsiadującymi z Unią.

W dokumencie zostały wyznaczone następujące priorytety⁷⁸:

1. Wzmacnianie rozwoju policentrycznego oraz innowacji poprzez tworzenie sieci współpracy regionów miejskich i miast;
2. Nowe formy partnerstwa i zarządzania terytorialnego pomiędzy obszarami wiejskimi i miejskimi;
3. Wspieranie regionalnych klastrów (gron) konkurencyjności i innowacji w Europie;
4. Wzmacnianie i rozbudowa sieci transeuropejskich;
5. Wspieranie transeuropejskiego zarządzania ryzykiem, z uwzględnieniem efektów zmian klimatycznych;
6. Wzmacnianie struktur ekologicznych i zasobów kulturowych jako wartości dodanej dla rozwoju.

Agenda Terytorialna UE jest ściśle związana z tzw. kartą lipską, która wymienia zintegrowany rozwój miast jako zadanie o wymiarze europejskim (miejski wymiar polityk UE). Uznając znaczenie wymiaru miejskiego, *Agenda Terytorialna UE* wskazuje, że wymiary terytorialny i miejski są komplementarne i razem stanowią spójne podejście do aspektów przestrzennych UE i polityk krajowych⁷⁹.

⁷⁸ Por. też: J. Szlachta, *Rola Polski w przestrzeni...*, s. 16–20.

⁷⁹ *Agenda Terytorialna...*

Literatura

- Agenda Terytorialna Unii Europejskiej*, [w:] Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_przestrzenna/Spojnosc_terytorialna/strony/Agenda_Terytorialna_UE_10.aspx (data dostępu: 2013.10.13).
- Aktualizacja Strategii Rozwoju Województwa Łódzkiego 2020*, materiały do konsultacji przez Naukową Radę Programową, Biuro Planowania Przestrzennego Województwa Łódzkiego [maszynopis powielony], Łódź, kwiecień 2012.
- Bar M., Jendrośka J., *Umowy międzynarodowe EKG ONZ z dziedziny ochrony środowiska oraz zasady ich przestrzegania i egzekwowania*, Centrum Prawa Ekologicznego, Wrocław 2004.
- Bromley D., *Environment and Economy: Property Rights and Public Policy*, Basil Blackwell, Oxford 1991.
- Brzeziński W., *Kto mówi „ochrona”, mówi prawo*, „Prawo i Życie” 1973, nr 12.
- Bukowski Z., *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, TNOiK, Dom Organizatora, Toruń 2009.
- Burchard-Dziubińska M., *Instytucjonalne aspekty międzynarodowej współpracy w dziedzinie ochrony środowiska przyrodniczego*, Wyd. UŁ, Łódź 2006.
- Cele polityki spójności*, [w:] *Wstęp do polityki spójności*, [w:] Portal Funduszy Europejskich, <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/wstepdofunduszyeuropejskich/strony/celepolitykispojnosci.aspx> (data dostępu: 29.04.2013).
- Chmielewski J.M., *Teoria urbanistyki w projektowaniu i planowaniu miast*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej, wyd. II zm., Warszawa 2004.
- Daly H., *Beyond Growth: The Economics of Sustainable Development*, Beacon Press, Boston 1996.
- Domański R., *Gospodarka przestrzenna*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2002.
- Drzazga D., *Instrumenty zarządzania obszarami cennymi przyrodniczo wobec zagrożeń procesów suburbanizacji*, [w:] M. Burchard-Dziubińska, A. Rzeńca (red.), *Zrównoważony rozwój na poziomie lokalnym i regionalnym. Wyzwania dla miast i obszarów wiejskich*, Wyd. UŁ, Łódź 2010.
- Drzazga D., *Planowanie przestrzenne jako instrument zarządzania rozwojem jednostek terytorialnych w ujęciu teoretycznym*, [w:] D. Stawasz, D. Drzazga, C. Szydłowski, *Wybrane aspekty sprawności zarządzania w administracji publicznej*, Wyd. UŁ, Łódź 2011.
- Drzazga D., *Polityka przestrzenna i podejście terytorialne, a koncepcja zrównoważonego rozwoju*, [w:] *Trendy i wyzwania zrównoważonego rozwoju w XXI wieku. Zrównoważony rozwój na poziomie regionalnym. Zrównoważony rozwój na obszarach wiejskich*, red. B. Kryk, t. 2, „Handel Wewnętrzny. Rynek. Przedsiębiorstwo. Konsumpcja. Marketing” [pismo badaczy problemów rynku; ukazuje się od 58 lat, Instytut Badań Rynku, Konsumpcji i Koniunktur], lipiec–sierpień, 2012.
- Drzazga D., *Raport z ogólnopolskiej konferencji naukowej Rola polskiej przestrzeni w integrującej się Europie*, [w:] T. Markowski, A. Stasiak (red.), *Rola polskiej przestrzeni w integrującej się Europie*, „Biuletyn KPZK PAN” [Warszawa] 2007, z. 233.
- Drzazga D., *System planowania przestrzennego w Polsce a kierunki planowania przestrzennego w Europie*, [w:] D. Stawasz (red.), *Ekonomiczno-organizacyjne uwarunkowania rozwoju regionu – teoria i praktyka*, Wyd. UŁ, Łódź 2004.
- Fiedor B. (red.), *Samorząd terytorialny a ochrona środowiska – aspekty ekonomiczne, organizacyjne i finansowe*, Wyd. AE we Wrocławiu, Wrocław 1992.
- Fiedor B. (red.), Czaja S., Graczyk A., Jakubczyk Z., *Podstawy ekonomii środowiska i zasobów naturalnych*, Wyd. C.H. Beck, Academia Oeconomica, Warszawa 2002.
- Fukujama F., *State Building – Governance and World Order in the 21st Century*, Cornell University Press, New York 2004.
- Gączek W.M., *Zarządzanie w gospodarce przestrzennej*, Oficyna Wydawnicza Branta, wyd. I, Bydgoszcz–Poznań 2003.
- Góralczyk W., *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, PWN, Warszawa 1983.

- Jendrośka J., Bar M., *Prawo ochrony środowiska*, Centrum Prawa Ekologicznego, Wrocław 2005.
- Jędraszkowski A., *Wracamy do Europy. Zagadnienia zagospodarowania przestrzennego w Unii Europejskiej*, „Urbanista” 2003, nr 5.
- Kieżun W., *Czterej jeźdźcy apokalipsy polskiej biurokracji*, „Kultura” 2000, nr 3 (630).
- Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*, załącznik do Uchwały nr 239 Rady Ministrów, z dnia 13 grudnia 2011 r., w sprawie przyjęcia *Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*, „Monitor Polski” 2012, poz. 252 [Warszawa, dnia 27 kwietnia 2012 r.].
- Kopczewska K., *Współpraca samorządów jako ostatnia deska ratunku*, [w:] J. Kleer (red.), *Samorząd lokalny. Od teorii do badań empirycznych*, CeDeWu.PL Wydawnictwa fachowe, Warszawa 2009.
- Korcelli P., Degórski M., Drzazga D., Komornicki T., Markowski T., Szlachta J., Węclawowicz G., Zaleski J., Zaucha J., *Ekspercki Projekt Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju do roku 2033*, Studia KPZK PAN, t. 128, Warszawa 2010.
- Kozak M., Pyszkowski A., Szewczyk R., *Słownik rozwoju regionalnego*, Polska Agencja Rozwoju Regionalnego, wyd. III, Warszawa 2000; wyd. IV, Warszawa 2001.
- Kozłowski S., *Droga do ekorozwoju*, PWN, Warszawa 1994.
- Kozłowski S., *Przyszłość ekorozwoju*, Wyd. KUL, Lublin 2005.
- Krajowa strategia ochrony i umiarkowanego użytkowania różnorodności biologicznej wraz z programem działań*, dokument zatwierdzony przez Radę Ministrów w dniu 25 lutego 2003 r., Ministerstwo Środowiska, Warszawa 2003 r.
- Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020. Regiony, miasta, obszary wiejskie*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 13 lipca 2010 r.
- Kuźnik F., *Koncepcje stabilnego rozwoju lokalnego (możliwość aplikacji w regionach restrukturyzacji gospodarczej)*, [w:] T. Markowski, T. Marszał (red.), *Gospodarka przestrzenna miast polskich w okresie transformacji*, PAN, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 1998.
- Markowski T., *Zarządzanie rozwojem miast*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 1999.
- Leszczycki S., *Ochrona przyrodniczego środowiska człowieka*, PWN, Warszawa 1976.
- Leśniak J., *Planowanie przestrzenne*, PWN, Warszawa 1985.
- Markowski T., *Instrumenty polityki gruntowej – doświadczenia międzynarodowe*, [w:] T. Markowski (red.), *Instrumentalizacja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju*, KPZK PAN, Warszawa 2001, z. 195.
- Markowski T., *Zarządzanie rozwojem miast*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 1999.
- Niewiadomski Z., *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*, Wyd. Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2002; wyd. II, Warszawa 2003.
- North D.C., *Institutions, Institutional Change and economic performance*, Cambridge University Press, New York 1990.
- Olaczek R., *Słownik szkolny. Ochrona przyrody i środowiska*, WSiP SA, Warszawa 1999.
- Pankau F., *Narzędzia kształtowania ład przestrzennego polskich metropolii*, [w:] J. Kołodziejski, T. Parteka (red.), *Kształtowanie ład przestrzennego Polskich metropolii w procesie transformacji ustrojowej III RP*, „Biuletyn KPZK PAN” [Warszawa] 2001, z. 193.
- Parysek J.J., *Wprowadzenie do gospodarki przestrzennej*, Wyd. Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań 2006.
- Podolak S., *XV. Podstawowe pojęcia i definicje*, [w:] *Gospodarka przestrzenna gmin. Poradnik*, t. 3, wyd. III zmienione, IGPIK O/Kraków, Llewelyn-Davies, London, Fundusz Współpracy: Brytyjski Fundusz „Know-How”, Kraków 1998.
- Podstawy gospodarki przestrzennej – wybrane aspekty*, red. S. Korenik, J. Słodczyk, Wyd. AE im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2005.
- Polityka regionalna (Regional Policy)*, [w:] *Słownik*, [w:] *Portal Funduszy Europejskich*, http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/Słownik/Strony/Polityka_regionalna.aspx (data dostępu: 29.04.2013).

- Polityka spójności Unii Europejskiej (Cohesion Policy)*, [w:] *Słownik*, [w:] *Portal Funduszy Europejskich*, http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/Słownik/Strony/Polityka_spojnosci_Unii_Europejskiej.aspx (data dostępu: 29.04.2013).
- Pretty J., *Sustainable Development for Local Economies*, przekład polski: *O zrównoważonym rozwoju gospodarki lokalnej*, Fundacja Wspomagania Wsi, Warszawa 1999.
- Rzeńca A., *Polityka ekologiczna w gminie. Studium przypadku gminy Kamieńsk*, [w:] F. Piontek (red.), *Ekonomia a zrównoważony rozwój*, t. 2, *Wdrażanie*, Wyd. Ekonomia i Środowisko, Białystok 2001.
- Spójność gospodarcza (Economic cohesion)*, [w:] *Słownik*, [w:] *Portal Funduszy Europejskich*, http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/Słownik/Strony/Spojnosz_gospodarcza.aspx (data dostępu: 29.04.2013).
- Spójność przestrzenna (Territorial cohesion)*, [w:] *Słownik*, [w:] *Portal Funduszy Europejskich*, http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/Słownik/Strony/Spojnosz_przestrzenna.aspx (data dostępu: 29.04.2013).
- Spójność społeczna (Social cohesion)*, [w:] *Słownik*, [w:] *Portal Funduszy Europejskich*, <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/Słownik/Strony/Spojnoscsocjalna.aspx> (data dostępu: 29.04.2013).
- Sprawozdanie merytoryczne z realizacji projektu badawczego własnego nr N114 014 32/0871 *Zarządzanie w obszarach metropolitalnych: procesy – struktury organizacyjne – instrumenty*, finansowanego przez: Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego RP na podstawie umowy nr 0871/H03/2007/32, wykonawca: Uniwersytet Łódzki, Wydział Zarządzania, Katedra Zarządzania Miastem i Regionem, kierownik projektu: prof. zw. dr hab. Tadeusz Markowski, okres realizacji: 23.04.2007 – 22.04.2009 [maszynopis], Łódź 2009.
- Stelmasiak J. (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Wyd. Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2008.
- Szlachta J., *Rola Polski w przestrzeni europejskiej (w świetle dokumentów programowych Unii Europejskiej)*, [w:] T. Markowski (red.), *Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju a wizje i perspektywy rozwoju przestrzennego Europy*, Studia KPZK PAN, Warszawa 2008, t. 122 (tom wydany z okazji jubileuszu 50-lecia KPZK PAN).
- Szlachta J., *Wieloletnie programowanie rozwoju jako instrument polityki przestrzennej w Unii Europejskiej*, [w:] T. Markowski (red.), *Instrumentalizacja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju*, „Biuletyn KPZK PAN” [Warszawa] 2001.
- Szulczewska B., *Dlaczego tak trudno sformułować „dobrą” politykę ekologiczną gminy*, „Człowiek i Środowisko” 1996, nr 3.
- Światowa Strategia Ochrony Przyrody. *Ochrona żywych zasobów dla trwałego rozwoju*, LOP, Warszawa 1985.
- Toczyński W., *Rezonans Bałtyckiej Agendy 21*, „Biuletyn KPZK PAN” [Warszawa] 2000, z. 192.
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, DzU, 2003, nr 80, poz. 717, z późniejszymi zmianami.
- VASAB, [w:] Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, https://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_przestrzenna/VASAB/Strony/Vasab.aspx?N=N (data dostępu: 2013.10.13).
- Wizje i strategię wokół Bałtyku, VASAB 2010 plus. Region Bałtycki. Programowanie rozwoju przestrzennego. Dokument przedstawiony do konsultacji przed przyjęciem przez konferencje ministrów odpowiedzialnych za planowanie przestrzenne w Obszarze Bałtyckim – wersja wstępna do konsultacji oraz materiały studialne dotyczące rozwoju przestrzennego w Obszarze Bałtyckim*, Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, Warszawa, luty 2001.
- Wtyczne sporządzania Programów Ochrony Środowiska na szczeblu regionalnym i lokalnym*, Ministerstwo Środowiska, Warszawa 2002.
- Zaucha J., *Rola przestrzeni w kształtowaniu relacji gospodarczych. Ekonomiczne fundamenty planowania przestrzennego w Europie Bałtyckiej*, Fundacja Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2007.

- Zielona księga w sprawie spójności terytorialnej. Przekształcenie różnorodności terytorialnej w siłę*, Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Komitetu Regionów i Komitetu Ekonomiczno-Społecznego {SEC (2008) 2550} Komisja Wspólnot Europejskich, Bruksela, dnia 6.10.2008, COM (2008) 616 wersja ostateczna.
- Żuber P., *Terytorialny wymiar w polityce rozwoju – potrzeba zmian systemowych w świetle nowej generacji dokumentów planistycznych*, [w:] T. Markowski, P. Żuber (red.), *System planowania przestrzennego i jego rola w strategicznym zarządzaniu rozwojem kraju*, Studia KPZK PAN, Warszawa 2011, t. 134.
- Żylicz T., *Cele, zasady i ograniczenia polityki ochrony środowiska*, [w:] H. Folmer, L. Gabel, H. Opschoor (red.), *Ekonomia środowiska i zasobów naturalnych*, Wyd. Krupski i S-ka, Warszawa 1996.

Zakończenie

Ład przyrodniczy był naturalnym efektem procesów ewolucji życia na Ziemi, a procesy geologiczne i biologiczne „toczące się” własnym rytmem przez miliardy lat zapewniały ciągłość i równowagę świata przyrodniczego. Ten świat stał się domem dla człowieka, który w realizowanym z coraz większym rozmachem i na coraz większą skalę procesie swego rozwoju wydaje się przeoczyć fakt, że ma do dyspozycji tylko jedną Ziemię. Degradacja ekosystemów oraz obniżenie jakości środowiska, a w konsekwencji negatywne skutki zarówno w sferze gospodarczej, jak i społecznej są dziś ewidentne i coraz częściej zagrażają utrzymaniu produkcji i konsumpcji na satysfakcjonującym poziomie. Wpływa to także na ocenę jakości życia, do której człowiek przywiązuje znaczną wagę. Koncepcja zrównoważonego rozwoju nie pojawiła się przypadkowo. Jest ona reakcją intelektualnych elit na systematyczne pogarszanie się przyrodniczych warunków życia na Ziemi. Trzeba w tym miejscu podkreślić, że zrównoważony rozwój ma charakter antropocentryczny, czyli chodzi o zagrożenia widziane z ludzkiej perspektywy. Obserwowany od kilkudziesięciu lat wzrost wiedzy na ten temat zaowocował włączeniem się do dysputy polityków, przedstawicieli biznesu i organizacji pozarządowych – najpierw na poziomie globalnym, a następnie także w poszczególnych krajach i regionach. O ile kwestie gospodarowania i współżycia społecznego zostały objęte procesem instytucjonalizacji od najwcześniejszych etapów organizacji ludzkich działań, o tyle kwestie przyrodnicze pojawiały się sporadycznie, a przestrzenne jedynie jako przejaw władztwa nad określonym terytorium. Przy siedmiomiliardowej populacji, rozrastających się potrzebach konsumpcyjnych, dał się zauważyć narastający niepokój o dostęp do zasobów naturalnych, także w kontekście eliminacji skrajnego ubóstwa i wykluczenia społecznego na świecie. Pojawiło się pytanie, jak z narastającego chaosu przejść do ładu, który pozwoli zachować trwałość rozwoju ludzkiej cywilizacji. Odpowiedzi należy szukać w odpowiednim kształtowaniu instytucji. To one mają bowiem określić warunki dostępu do przestrzeni i naturalnych ziemskich bogactw wyznaczających ramy rozwoju. Jesteśmy na etapie przechodzenia od anarchii do ładu zintegrowanego.

Oceniając stan i charakter instytucji, które mają służyć zrównoważonemu rozwojowi, można sformułować pewne wnioski i rekomendacje. Po pierwsze – sama kategoria zrównoważonego rozwoju jest wciąż słabo rozpoznawana wśród „zwykłych ludzi”. Zmiana obecnego stanu rzeczy wymaga długotrwałego procesu edukacji wszystkich obywateli, w sposób adekwatny do ich wieku, miejsca

pracy i zamieszkania. Należy także zerwać ze stereotypem, że zrównoważony rozwój wiąże się jedynie ze wzmożonymi działaniami w ochronie środowiska przyrodniczego. Pomogłoby to w zakorzenieniu się potrzeby działania na rzecz zrównoważonego rozwoju w społeczeństwie w warstwie instytucji fundamentalnych i nieformalnych. Po drugie – pomimo prób włączenia na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych do sfery polityki działań typowych dla zrównoważonego rozwoju, w wielu krajach nie udało się tego dokonać na podstawie inicjatyw lokalnych elit politycznych. Po trzecie – ważnym atrybutem zrównoważonego rozwoju jest jego trwałość. Tymczasem w polityce rozwoju często brak jest długoterminowych strategii, które byłyby akceptowane i kontynuowane przez kolejne ekipy rządzące. W efekcie nie tylko brakuje ciągłości w działaniach politycznych, ale towarzyszący temu chaos legislacyjny prowadzi do kreowania prawa niskiej jakości, co skutkuje między innymi powstawaniem wysokich kosztów transakcyjnych związanych z wdrażaniem i poprawianiem przyjętych przepisów. Nie mają one szansy na zakorzenienie się w społeczeństwie i uzyskanie nieformalnego wsparcia. Po czwarte – poważnym problemem we wdrażaniu zrównoważonego rozwoju jest brak skutecznej koordynacji działań pomiędzy różnymi szczeblami władz i poszczególnymi resortami. Z jednej strony opóźnia to realizację wielu potrzebnych inwestycji, z drugiej dopuszcza arogancję inwestorów, którzy liczą na opieszałość sądów i brak spójności w interpretacji przepisów.

Jakość instytucji zależy od podmiotów, które je tworzą. Wiele społeczeństw wciąż nie odkryło szans i korzyści, jakie daje zrównoważony rozwój. Obserwowane zachowania świadczą o preferowaniu często stylu życia i konsumpcji będących przeciwieństwem tych typowych dla tej formy rozwoju. Także słabe zainteresowanie obywateli aktywnym uczestnictwem w życiu politycznym i społecznym jest zjawiskiem dotyczącym wielu krajów zarówno tych z długimi tradycjami demokratycznymi, jak i tych przechodzących transformację systemową. Dotyczy to także Polski. Obywatelski model zarządzania, nazywany również współrządzeniem (*governance*), charakteryzuje się między innymi rozciągnięciem procesu zarządzania poza formalnie wyłonione władze i włączeniem w ten proces reprezentantów społeczeństwa. Obejmuje on prowadzenie szerokich konsultacji społecznych, a także włączanie określonych grup społecznych w procesy decyzyjne i wykonawcze. To właśnie taki model współrządzenia sprzyja realizacji zrównoważonego rozwoju. Jedną z najbardziej istotnych kwestii o znaczeniu praktycznym jest określenie zakresu i celu społecznej partycypacji.

Ważnym aspektem zrównoważonego rozwoju jest jego umiędzynarodowienie. Współpracy wymaga nie tylko ochrona środowiska przyrodniczego, ziemskiego klimatu i ekosystemów o kluczowym znaczeniu dla życia na Ziemi, czego wielu pozytywnych przykładów dostarcza analiza działalności UE na tym polu. Na korzystanie ze środowiska przyrodniczego należy patrzeć szerzej – to w jego

ramach toczy się życie społeczne i gospodarcze i to właśnie w odniesieniu do niego (powoli) zachodzi instytucjonalna zmiana. Opisane w książce przykłady dotyczą właśnie tej kategorii – jak przyroda i przestrzeń determinują rozwój, jak postrzegamy ich rolę i potrzebę zachowania dla przyszłych pokoleń. Mamy nadzieję, że po lekturze książki zrównoważony rozwój dla wielu Czytelników stanie się naturalnym wyborem.

Autorzy

Spis rysunków

Rysunek 2.1. Struktura użytków środowiska geograficznego.....	41
Rysunek 2.2. Klasyfikacja dóbr.....	45
Rysunek 2.3. Ochrona przyrody a trwałość i zrównoważony rozwój.....	51
Rysunek 2.4. Wybrane metody wyceny zasobów środowiska.....	58
Rysunek 2.5. Klasyfikacja form ochrony przyrody.....	60
Rysunek 2.6. Klasyfikacja obszarów Natura 2000.....	62
Rysunek 3.1. Sektorowy model miasta.....	88
Rysunek 3.2. Proekologiczny model regionu zurbanizowanego.....	100
Rysunek 6.1. Organy i instytucje ochrony środowiska.....	184
Rysunek 6.2. Przemiana lokalnych bogactw w społecznie pożądane efekty.....	192
Rysunek 6.3. Organy ochrony przyrody w Polsce.....	195
Rysunek 6.4. Schemat zarządzania na obszarze parku narodowego i parku krajobrazowego....	196
Rysunek 6.5. Miejsce planowania w procesie zarządzania rozwojem jednostek terytorialnych....	210
Rysunek 6.6. Schemat kształtowania i wdrażania zintegrowanej polityki rozwoju na szczeblu lokalnym – powiązania między politykami problemowymi i sektorowymi/działowymi (szczegółowymi/częstkowymi) oraz strategią, planami i programami.....	211
Rysunek 6.7. Zasady planowania przestrzennego określające podział kompetencji między administrację centralną (rządową) a lokalną (samorządową) oraz podmioty społeczne...	221
Rysunek 6.8. Uogólniony schemat powiązań między treściami planów zagospodarowania przestrzennego: krajowego, regionalnych i lokalnych.....	228
Rysunek 6.9. Typowe elementy planu i procesu planowania zagospodarowania przestrzennego w kontekście funkcji.....	230
Rysunek 6.10. Model Sześciokąta na tle europejskim (przestrzeń Polski na tle Europy).....	235

Spis tabel

Tabela 1.1. Ważniejsze katastrofy ekologiczne w latach pięćdziesiątych i sześćdziesiątych XX w...	10
Tabela 1.2. Kamienie milowe na drodze budowy zrównoważonego rozwoju.....	21
Tabela 1.3. Potencjał globalnego ocieplenia wybranych gazów cieplarnianych.....	27
Tabela 2.1. Wykorzystywanie zasobów przyrody na poszczególnych etapach rozwoju.....	42
Tabela 2.2. Odnawialne i nieodnawialne właściwości zasobów naturalnych.....	43
Tabela 2.3. Kategorie kapitału w ekonomii środowiska.....	48
Tabela 2.4. Indywidualne formy ochrony przyrody.....	63
Tabela 2.5. Wybrane przykłady form ochrony przyrody w państwach UE.....	65
Tabela 2.6. Porównanie form ochrony przyrody w państwach UE ze względu na przedmiot i zasięg ochrony.....	66
Tabela 3.1. Generalne typy wskaźników ładu przestrzennego na poziomie lokalnym, regionalnym i krajowym.....	105
Tabela 4.1. Przykłady inicjatyw w zakresie popularyzacji zrównoważonej produkcji.....	129
Tabela 4.2. Zasady <i>Global Compact</i>	130
Tabela 4.3. Przykłady wskaźnikowej analizy zrównoważonej produkcji.....	133
Tabela 4.4. Porównanie <i>green economy</i> i <i>brown economy</i>	150
Tabela 5.1. Komponenty jakości życia a pomiar ładu społeczny.....	169
Tabela 6.1. Organy centralne administracji rządowej, nad którymi nadzór sprawuje Minister Środowiska.....	186
Tabela 6.2. Wybrane zadania i kompetencje administracji samorządowej w zakresie kształtowania zrównoważonego rozwoju.....	188
Tabela 6.3. Zadania obligatoryjne gminy w dziedzinie ochrony środowiska.....	191
Tabela 6.4. Podstawy ustanawiania i funkcjonowania form ochrony przyrody.....	194
Tabela 6.5. Przegląd wybranych instrumentów ochrony kapitału przyrodniczego.....	202
Tabela 6.6. Etapy procesu zagospodarowywania przestrzeni oraz towarzyszące im podstawowe instrumenty i regulacje – na przykładzie polskiego systemu planowania przestrzennego..	209