

ROZWÓJ ZRÓWNOWAŻONY W PERSPEKTYWIE NOWYCH STRATEGII ROZWOJU SPOŁECZNEGO UNII EUROPEJSKIEJ

Grażyna Krzyminiewska

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

Abstrakt. Rozwój zrównoważony w perspektywie nowych strategii rozwoju społecznego Unii Europejskiej porusza problem miejsca, jakie zajmuje paradygmat rozwoju zrównoważonego w proponowanym i dyskutowanym obecnie dokumencie „Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu”. Wskazuje również na pewne zagrożenia, jakie może nieść ze sobą jej realizacja dla rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa.

Słowa kluczowe: rozwój społeczny, rozwój zrównoważony, strategie rozwoju UE

WSTĘP

Paradygmat rozwoju zrównoważonego zajmuje od wielu lat główne miejsce w strategiach rozwoju społecznego, budowanych zarówno w skali globalnej, regionalnej, jak i lokalnej. Wzrost znaczenia rozwoju zrównoważonego zawdzięczamy procesom globalizacji, która powoduje szybkie przenoszenie negatywnych skutków rozwoju w skali światowej oraz zwiększenie znaczenia postaw społecznych i etycznych wzorców dla rozwoju gospodarczego. Interpretacja pojęcia *sustainable development* przestała być sprowadzana do problemów ekologicznych, a konsensus wokół holistycznego rozumienia rozwoju zrównoważonego stał się faktem. Oznacza to, iż stosowanie tego paradygmatu przesądza o równoprawnym traktowaniu zadań i działań z zakresu środowiska przyrodniczego, rozwoju gospodarczego i społecznego, przestrzennego, technologicznego i etycznego.

O ile świadomość, że rozwój zrównoważony jest właściwym wyborem kierunku rozwoju staje się coraz powszechniejsza, o tyle wdrożenie jego założeń do praktyki życia

gospodarczego, społecznego i politycznego napotyka na wiele trudności i staje się poważnym problemem. Budowane strategie rozwoju – krajowe, miejskie, gminne, zawierające u swoich podstaw idee rozwoju zrównoważonego konfrontowane z rzeczywistością, wielokrotnie nie kończą się satysfakcjonującymi rezultatami. Faktyczny zakres podejmowanych działań wskazuje na to, że, niestety, rozwój zrównoważony jest obecny częściej w warstwie deklaratywnej, programowej, nie zawsze przekładającej się na praktykę dnia codziennego. Trudności z realizacją strategii nie mogą jednakże oznaczać rezygnacji z ich budowania, gdyż poprzez konstrukcję założeń strategii społeczeństwo dokonuje wyborów, zgodnie ze swymi systemami wartości i oczekiwaniami. Są to jednak przede wszystkim wybory polityczne, od których zależy kierunek dokonywanych zmian.

Celem poniższego omówienia jest wskazanie miejsca, jakie zajmuje paradygmat rozwoju zrównoważonego w najnowszych unijnych strategiach rozwoju społecznego oraz zwrócenie uwagi na zagrożenia, jakie może nieść ze sobą jej realizacja dla strategii „Europa 2020” rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa.

ROZWÓJ SPOŁECZNY A ROZWÓJ ZRÓWNOWAŻONY

Pojęcie rozwoju społecznego przestało być utożsamiane z rozwojem gospodarczym, który jest znaczącym, ale nie jedynym elementem rozwoju. Obecne rozumienie rozwoju społecznego obejmuje przemiany w różnych sferach, do których należą także przemiany polityczne, kulturowe, technologiczne, mentalne. Spójne rozumienie rozwoju zaproponowano w raporcie „Human Development Report” Organizacji Narodów Zjednoczonych, opublikowanym w 1990 roku [Human... 1990]. Podstawowe założenie zostało oparte na przekonaniu, iż jest konieczna zmiana dotychczas dominującego modelu rozwoju, utożsamiającego wzrost gospodarczy z postępem społecznym. Raport ten definiował *human development* jako „proces powiększania zakresu możliwości wyboru przez ludzi rozumiany jako kształtowanie ludzkich zdolności, jak i tworzenia odpowiednich warunków do pełnego wykorzystania tych zdolności. Celem rozwoju społecznego winno być wyposażenie ich w możliwości dokonywania samodzielnych wyborów w odniesieniu do wszystkich sfer życia, aby ludzie mogli w coraz większym stopniu odpowiadać za swój dobrobyt i bezpieczeństwo socjalne” [Development Report... 1990]. Ta idea „nawiązuje pośrednio i bezpośrednio do tych wątków myśli społecznej, w których rozwój i postęp społeczny utożsamia się przede wszystkim z procesem polepszania jakości życia ludzkiego, i w których wzrost gospodarczy uważany jest za środek do osiągnięcia tego celu, a nie cel sam w sobie. U źródeł tej idei leży również głębokie niezadowolenie z dotychczasowych rezultatów procesów rozwoju społeczno-gospodarczego, a także przekonanie o głębokim kryzysie, w jakim znajdują się obecnie instytucja państwa, wolny rynek i nauka” [Księżopolski 1995, s. 28].

Takie rozumienie rozwoju jest adekwatne do zastosowania paradygmatu rozwoju zrównoważonego, gdyż doświadczanie różnych znaczących skutków ubocznych rozwoju opartego na wzroście gospodarczym w skali globalnej i kosztów wzrostu, spowodowało potrzebę poszukiwania takich rozwiązań, które zaspokajając aspiracje rozwojowe, ograniczyłyby konsekwencje rozwoju gospodarczego związane z dewastacją środowiska naturalnego, pogłębianiem i poszerzaniem poziomu ubóstwa na świecie, konfliktami w dostępie do dóbr i bogactw naturalnych.

Rozwój zrównoważony odnosi się do całego spektrum czynników, które ostatecznie decydują nie tylko o poziomie, lecz także o jakości życia ludzi. Ich faktyczną skalę uświadamia analiza zespołu wskaźników, jakie zaproponowano w monitorowaniu rozwoju zrównoważonego na poziomie najmniejszej jednostki organizacyjnej, jaką w Polsce jest gmina [Wskaźniki... 2005]. Wskaźniki zostały pogrupowane w taki sposób, aby odzwierciedlały ład środowiskowo-przestrzenny, gospodarczy i społeczny (tab. 1).

Tabela 1. Wskaźniki rozwoju zrównoważonego

Ład społeczny	Ład gospodarczy	Ład środowiskowo-przestrzenny
Demografia	Finanse gminy	Ekologizacja planowania przestrzennego
Edukacja	Przedsiębiorczość (podmioty gospodarcze i pracujący)	Ochrona przyrody i krajobrazu
Pomoc społeczna	Struktura podmiotów gospodarczych	Ochrona i zrównoważony rozwój lasów
Zdrowie	Poziom i struktura zatrudnienia	Ochrona gleb i odpady
Bezpieczeństwo publiczne	Budownictwo mieszkaniowe	Ochrona zasobów kopalin
Mieszkalnictwo	Turystyka	Ochrona wód powierzchniowych i podziemnych
Kultura, sport, rekreacja (styl życia)	Rolnictwo	Ochrona powietrza atmosferycznego (jakość, emisje, ochrona klimatu)
Partycypacja społeczna	Infrastruktura techniczna	Ochrona klimatu akustycznego (emisje, oddziaływanie hałasu)
Aktywność na rynku pracy	Wykorzystanie materiałów i surowców (w tym odpady przemysłowe i ich wykorzystanie)	Energia odnawialna (wykorzystanie)
Ład instytucjonalno-polityczny	Dostępność produktów i usług	Bezpieczeństwo biologiczne, chemiczne, elektromagnetyczne i przeciwdziałanie skutkom awarii przemysłowych

Źródło: Borys [2008].

Zaproponowana metodologia monitorowania rozwoju zrównoważonego odpowiada przyjmowanym obecnie założeniom holistycznego traktowania rozwoju – zachowania równowagi pomiędzy szerokimi aspektami działań, których celem jest zapewnienie spójności ekologicznej i społeczno-gospodarczej.

ROZWÓJ ZRÓWNOWAŻONY W STRATEGIACH ROZWOJU EUROPY

„Paradygmat rozwoju zrównoważonego zdobył należne miejsce w programach i działaniach instytucji europejskich dopiero pod koniec lat dziewięćdziesiątych XX wieku. Wprawdzie akceptacja znaczenia ekologicznych uwarunkowań rozwoju, które stanowią dominujący element rozwoju zrównoważonego wzrastała od lat osiemdziesiątych ubiegłego wieku, to rzeczywiste przekonanie wolno dojrzewających elit politycznych

o tym, że jest konieczne nasycenie strategii europejskich praktycznymi rozwiązaniami uwzględniającymi postulaty zrównoważonego rozwoju wywołał szczyt europejski w Cardiff w 1998 roku. Na przełomie wieków Unia Europejska stworzyła wiele przemysłanych dokumentów programowych i podjęła bardziej wyraziste działania na rzecz przygotowania nowej strategii rozwoju zrównoważonego” [Toczyski 2004]. Wzmocnienie paradygmatu rozwoju zrównoważonego pojawiało się w licznych dokumentach unijnych. Znacząca pod tym względem stała się także Strategia Lizbońska, która obok wielu innych celów, zakładała realizację zadań, w których dbałość o trwałe fundamenty rozwoju, uzyskanie równowagi pomiędzy wzrostem gospodarczym i społecznym stało się priorytetem. Szczególne miejsce w strategii zajmowały kwestie środowiska naturalnego, ograniczenia zmian klimatycznych i zachowania zasobów naturalnych.

Dziś już nie ulega wątpliwości, że wdrażanie Strategii Lizbońskiej nie przyniosło spodziewanych rezultatów, a założenia strategii nie zostały zrealizowane w stopniu zaspokajającym ambicje europejskie. Niepowodzenie Strategii Lizbońskiej zdeterminowało Unię Europejską do podjęcia działań mających na celu realizację najważniejszych wytycznych rozwojowych. „Wdrażanie nowej strategii rozwoju ma szczególne znaczenie w sytuacji trudności spowodowanych przez światowy kryzys finansowy i wywołaną przez niego recesję, a także problemów związanych z funkcjonowaniem strefy euro. Kryzys ujawnił słabości unijnej gospodarki i unijnych finansów, zwrócił uwagę na bariery rozwoju Wspólnoty wynikające z globalizacji, deficytu zasobów naturalnych oraz starzenia się społeczeństw zachodnioeuropejskich. Komisja Europejska uznała, że współczesnym barierom rozwoju Wspólnoty można będzie sprostać jedynie poprzez radykalne zmiany stawiające na budowę innowacyjnej, ekologicznej oraz przyjaznej społeczeństwu gospodarki” [Nowa strategia... 2010]. Odpowiedzią na wyzwania współczesnego świata ma stać się „Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu”. Jak pisze we wstępie do dokumentu „Europa 2020” José Manuel Barroso: „aby zbudować zrównoważoną przyszłość, musimy już teraz wyjść poza horyzont celów krótkoterminowych. Europa musi wrócić na ścieżkę rozwoju, a następnie na niej pozostać. Taki jest cel strategii Europa 2020. Jej założenia to więcej miejsc pracy i wyższy standard życia. Strategia pokazuje, że Europa może się rozwijać w sposób inteligentny i zrównoważony, może sprzyjać włączeniu społecznemu, umie znaleźć sposób na stworzenie nowych miejsc pracy i określić kierunek rozwoju naszych społeczeństw” [Barroso 2010, s. 4].

Przekonanie, że Unia potrzebuje nowej strategii rozwoju, by wyjść z kryzysu, staje się coraz bardziej oczywiste w sytuacji narastania problemów poszczególnych państw unijnych, w tym strefy euro, co budzi niepokoje związane z utrzymaniem spójności Unii Europejskiej. Świadomość, że naruszenie tej spójności jest niekorzystne dla wszystkich członków wspólnoty, gdyż może zmarginalizować ich rolę i przekreślić możliwości rozwoju, jest na szczęście wysoka. W tej sytuacji propozycja nowej strategii dla Europy (prace nad jej przyjęciem będą miały miejsce w 2011 roku) wydaje się obiecująca. Mamy tu jednak do czynienia z wieloma zagrożeniami wynikającymi nie tylko z kryzysu finansowego. Największym niebezpieczeństwem dla realizacji strategii „Europa 2020” jest rysująca się dość wyraźna tendencja do gospodarczego nacjonalizmu, który może zagrozić integracji.

Zapisy strategii wyrażają jednak przekonanie, że Europa może odnieść sukces, jeśli będzie działać wspólnie jako Unia. We wstępie czytamy: „Potrzebujemy strategii, dzięki której wyjdziemy z kryzysu silniejsi, gospodarka UE stanie się inteligentna i zrów-

noważona, będzie sprzyjać włączeniu społecznemu, będzie się mogła pochwalić wysokimi wskaźnikami zatrudnienia i wydajności oraz większą spójnością społeczną” [Europa... 2010, s. 7).

Strategia „Europa 2020” obejmuje wzajemnie ze sobą powiązane priorytety:

- rozwój inteligentny: rozwój gospodarki opartej na wiedzy i innowacji,
- rozwój zrównoważony: wspieranie gospodarki efektywniej korzystającej z zasobów, bardziej przyjaznej środowisku i bardziej konkurencyjnej,
- rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu: wspieranie gospodarki o wysokim poziomie zatrudnienia, zapewniającej spójność społeczną i terytorialną [Europa... 2010].

Zapisy strategii „Europa 2020” wyraźnie wskazują, jakie wskaźniki rozwoju mają się stać wyznacznikiem jej powodzenia. Najważniejsze z nich są związane z osiągnięciem wskaźnika zatrudnienia osób w wieku 20-64 lat na poziomie 75%, przeznaczenie na badania i rozwój 3% PKB Unii. Chodzi również o osiągnięcie celów „20/20/20” w zakresie klimatu i energii, ograniczenie do 10% liczby osób przedwcześnie kończących naukę szkolną, z założeniem, że co najmniej 40% osób z młodego pokolenia powinno zdobywać wyższe wykształcenie, a także zmniejszenie liczby zagrożonych ubóstwem o 20 mln [Europa... 2010].

Najważniejsze cele stawiane w strategii „Europa 2020” przedstawiono w tabeli 2.

Tabela 2. Najważniejsze cele strategii „Europa 2020”

Inteligentny rozwój	Rozwój zrównoważony	Rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu
<p>Innowacje</p> <p>Przewodni projekt UE „Unia innowacji” ma na celu poprawę warunków ramowych i dostępu do finansowania badań i innowacji, co powinno wzmocnić łańcuch innowacji i zwiększyć poziom inwestycji w całej Unii.</p>	<p>Klimat, energia, mobilność</p> <p>Przewodni projekt UE „Europa efektywnie korzystająca z zasobów” ma celu uniezależnienie wzrostu gospodarczego od wykorzystania zasobów poprzez zmniejszenie udziału emisji węgla w europejskiej gospodarce, większe wykorzystanie odnawialnych źródeł energii, modernizację transportu i propagowanie efektywności energetycznej.</p>	<p>Zatrudnienie i umiejętności</p> <p>Przewodni projekt UE „Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia” ma na celu modernizację rynków pracy poprzez zwiększanie mobilności siły roboczej oraz rozwijanie kwalifikacji przez całe życie, co powinno podnieść współczynnik aktywności zawodowej i lepiej dopasować do siebie popyt i podaż na rynku pracy.</p>
<p>Edukacja</p> <p>Przewodni projekt UE „Młodzież w drodze” ma celu poprawę wyników systemu kształcenia oraz zwiększenia atrakcyjności europejskiego szkolnictwa wyższego na arenie międzynarodowej.</p>	<p>Konkurencyjność</p> <p>Przewodni projekt UE „Polityka przemysłowa w erze globalizacji” ma na celu poprawę otoczenia biznesu, szczególnie w odniesieniu do MŚP oraz wspieranie rozwoju silnej i zrównoważonej bazy przemysłowej, przygotowanej do konkurencyjności na rynkach światowych.</p>	<p>Walka z ubóstwem</p> <p>Przewodni projekt UE „Europejski program walki z ubóstwem” ma na celu zapewnienie spójności społecznej i terytorialnej, tak aby korzyści płynące ze wzrostu zatrudnienia były szeroko dostępne, a osoby ubogie i wykluczone społecznie mogły żyć godnie i aktywnie uczestniczyć w życiu społecznym.</p>
<p>Spółczesność cyfrowe</p> <p>Przewodni projekt UE „Europejska agenda cyfrowa” ma na celu upowszechnianie szybkiego Internetu oraz umożliwienie gospodarstwom domowym i przedsiębiorcom czerpanie korzyści z jednolitego rynku cyfrowego.</p>		

Źródło: Europa... [2010].

Konstruowanie nowej strategii unijnej wywołuje jednak wiele wątpliwości. O ile stawiane cele są oczywiste i – ze względu na ich rangę – akceptowane, o tyle sposób ich realizacji stawia liczne pytania. Niewątpliwie wybór priorytetów w strategii „Europa 2020” w dużej mierze jest wynikiem wcześniejszych dyskusji wśród członków Unii Europejskiej, iż „z budżetu Unii należy wydawać mniej pieniędzy na rolnictwo, a więcej na cele sformułowane w Strategii Lizbońskiej. W tak przyjmowanym stanowisku, iż Unia wydaje 40% swego budżetu na rolnictwo, gdy rolnicy stanowią 5% populacji UE i tworzą mniej niż 2% PKB, przy znacząco mniejszych nakładach na naukę, technologię i innowacje” [Rowiński 2006, s. 128], istnieje duże ryzyko takiej zmiany priorytetów, w wyniku których obszary wiejskie mogą nie rozwijać się w oczekiwanym przez mieszkańców tempie. Zdaniem Danuty Hübner: „największym zagrożeniem dla strategii «Europa 2020» jest to, że budżet UE zostanie podzielony na sektory, odpowiadające konkretnym celom. A ponieważ jest mała szansa, że przywódcy państw UE podniosą wielkość unijnego budżetu (powyżej obecnego niecałego 1% PKB), to istnieje ryzyko, że środków na nowe rubryki trzeba będzie szukać, obcinając środki na politykę spójności lub rolnictwo, które stanowią dziś dwa główne wydatki z unijnej kasy” [Hübner 2010]. Oznacza to, że strategia gospodarcza UE na najbliższą dekadę niesie ryzyko segmentacji unijnego budżetu ze szkodą dla polityki spójności i nie gwarantuje, że szczytne cele zostaną przez kraje zrealizowane. Największe niebezpieczeństwo jest więc związane z zasadami realizacji zapisów strategii, gdyż może oznaczać zmniejszenie środków na rozwój obszarów wiejskich, co w odniesieniu do skali problemów, jakie dotyczą w tym zakresie naszego kraju, może oznaczać wyhamowanie pozytywnych trendów zachodzących w ostatnich latach.

Wielu polityków unijnych wyraża podobny niepokój uważając, że strategia „Europa 2020” niesie ryzyko segmentacji unijnego budżetu ze szkodą dla polityki spójności, a finansowanie nowych celów, jak walka ze zmianami klimatycznymi czy innowacyjność może odbywać się poprzez redukcję środków przeznaczanych na rolnictwo. Krytyczna ocena przygotowywanej strategii wiąże się z obawami, iż jej realizacja będzie sprzyjać krajom tzw. starej Unii, które już teraz, dysponując wysokim potencjałem, zdecydowanie bardziej będą mogły wykorzystać możliwości inwestycji w innowacje i badania niż kraje nowej Unii. Oba fakty mają ogromne znaczenie dla rolnictwa europejskiego i tym samym potężny wpływ na sytuację polskiej wsi. Ograniczanie bowiem protekcyjnej polityki rolnej dla kilkakrotnie słabszych ekonomicznie gospodarstw polskich może oznaczać poważne zagrożenie.

ZAKOŃCZENIE

Dyskusja i kolejne kroki decyzyjne podejmowane w 2011 roku ostatecznie określą kształt strategii „Europa 2020” i zdeterminują działania podejmowane w najbliższej dekadzie. Istotnym zarówno dla samej Unii Europejskiej, jak i bezpośrednio dla naszego kraju, jest wypracowanie *consensusu*, w którym kwestie obszarów wiejskich i rolnictwa nie zostaną zmarginalizowane. Chodzi o to, by finansowanie nowych celów nie przysłoniło istotności dotychczas realizowanych.

LITERATURA

- Barroso J.M., 2010. Europe 2020. The strategy for smart growth fostering social inclusion. Introduction. The European Commission, Brussels.
- Borys T., 2008. Zaprojektowanie i przetestowanie ram metodologicznych i procedury samooceny gmin na podstawie wskaźników rozwoju zrównoważonego w Systemie Analiz Samorządowych (SAS). Raport dla ZMP, Jelenia Góra.
- Development Reports UNDP. <http://hdr.undp.org/en/humandev/> [dostęp: 3.03.2010].
- Europe 2020. The strategy for smart growth fostering social inclusion. 2010. The European Commission, Brussels.
- Human Development Report. 1990. United Nations Development Programme.
- Hübner D., 2011. Statement for PAP. <http://forsal.pl/artykuly> [accessed: 1.01.2011].
- Książkowski M., 1995. Pojęcie rozwoju społecznego. Różne koncepcje postępu społecznego i regresu a idea „rozwoju społecznego”. Raport o Rozwoju Społecznym. Polska, UNDP.
- Nowa strategia dla Europy. 2010. http://ec.europa.eu/polska/news/100303_europa_2020_pl.htm [dostęp: 3.03.2010].
- Rowiński J., 2006. Miejsce rolnictwa polskiego w rolnictwie europejskim. Zagadnienia Ekonomiki Rolnej 1.
- Toczyński W., 2004. Monitoring rozwoju zrównoważonego. Wyd. UG, Gdańsk.
- Wskaźniki zrównoważonego rozwoju. 2005. Red. T. Borys. Wyd. Ekonomia i Środowisko, Warszawa.