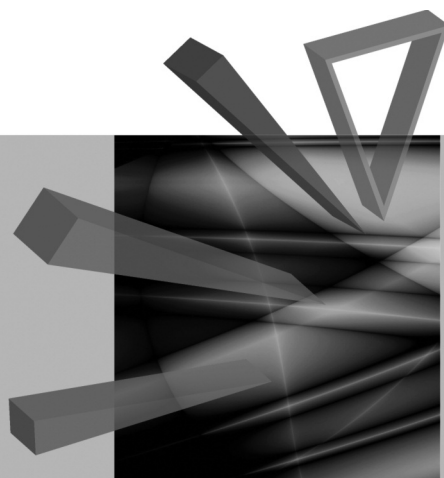


Problemy koncepcyjne i implementacyjne zrównoważonego rozwoju



pod redakcją
Andrzeja Graczyka



Recenzenci: Eugeniusz Kośmicki, Rafał Miłaszewski, Bazyli Poskrobko

Redaktor Wydawnictwa: Jadwiga Marcinek

Redaktor techniczny: Barbara Łopusiewicz

Korektor: Justyna Mroczkowska

Łamanie: Adam Dębski

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna na stronie www.ibuk.pl

Streszczenia publikowanych artykułów są dostępne w międzynarodowej bazie danych The Central European Journal of Social Sciences and Humanities <http://cejsh.icm.edu.pl> oraz w The Central and Eastern European Online Library www.ceeol.com, a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się na stronie internetowej Wydawnictwa www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie wymaga pisemnej zgody Wydawnictwa

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2011

ISSN 1899-3192

ISBN 978-83-7695-139-3

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

Spis treści

Wstęp	11
-------------	----

Część 1. Koncepcyjne aspekty formułowania i wdrażania zrównoważonego rozwoju

Joost Platje: Sustainable Development as a club good.....	15
Andrzej Graczyk, Jan Jabłoński: Czynniki równoważenia programów rozwoju na poziomie regionów	26
Karol Kociszewski: Koncepcja zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich i jej wdrażanie w polityce Unii Europejskiej	37
Zbigniew Jakubczyk, Mateusz Musiał: Ochrona środowiska w świetle ustawy o rachunkowości.....	49

Część 2. Wdrażanie zrównoważonego rozwoju w gminach

Elżbieta Lorek, Agnieszka Sobol: Wdrażanie zrównoważonego rozwoju w gminach śląskich.....	61
Agnieszka Becla: Bariery informacyjne strategii zrównoważonego rozwoju w gminach wiejskich Dolnego Śląska	74
Agnieszka Becla: Ocena wdrażania najlepszej dostępnej techniki w aspekcie zrównoważonego rozwoju	86
Anna Katola: Rola samorządu terytorialnego we wdrażaniu zrównoważonego rozwoju	94
Stanisław Czaja: Realizacja zasad zrównoważonego rozwoju w gminach uzdrowskich Dolnego Śląska – wnioski z analizy	102
Bogusław Stankiewicz: Przedsiębiorstwa uzdrowskie w strategiach władz samorządowych – operacjonalizacja koncepcji zrównoważonego rozwoju .	113
Beata Skubiak: Program Leader plus jako narzędzie realizacji rozwoju zrównoważonego na obszarach wiejskich w regionie zachodniopomorskim	124

Część 3. Wdrażanie zrównoważonego rozwoju w rolnictwie i gospodarce wodnej

Karol Kociszewski: Wdrażanie instrumentów zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich ze szczególnym uwzględnieniem programów rolno-środowiskowych	141
---	-----

Anna Bisaga: Zasada <i>cross compliance</i> jako odpowiedź wspólnej polityki rolnej na zagrożenia środowiskowe w rolnictwie.....	153
Małgorzata Śliczna: Rozwój systemu dystrybucji ekologicznych produktów żywnościowych jako czynnik równoważenia konsumpcji	161
Andrzej Graczyk: Projekt polityki wodnej państwa do roku 2030 z perspektywy zrównoważonego rozwoju.....	170
Teresa Szczerba: Problemy zrównoważonego rozwoju gospodarki wodnej Dolnego Śląska	181
Lidia Klos: Gospodarka wodno-ściekowa na obszarach wiejskich jako element zrównoważonego rozwoju (na przykładzie wybranych gmin województwa zachodniopomorskiego)	190

Część 4. Wdrażanie zrównoważonego rozwoju w energetyce

Andrzej Graczyk: Zrównoważony rozwój w polityce energetycznej Polski do roku 2030	201
Paweł Korytko: Polityka energetyczna Polski w świetle zmniejszających się kopalnych zasobów energii.....	210
Tomasz Żołątniak: Inwestycje gmin w energię odnawialną i poprawę efektywności energetycznej jako sposób implementacji koncepcji zrównoważonego rozwoju.....	219
Alicja Graczyk: Zrównoważony rozwój morskiej energetyki wiatrowej	227
Magdalena Protas: Programowanie rozwoju zrównoważonej energetyki na szczeblu lokalnym i jego wpływ na decyzje przedsiębiorstw sektora energetycznego	237
Joanna Sikora: Zrównoważona konsumpcja zasobów energetycznych jako wyzwanie zrównoważonego rozwoju w Polsce.....	245
Izabela Szamrej-Baran: Uwarunkowania energetyczne i ekologiczne zrównoważonego budownictwa w Polsce	254

Część 5. Wdrażanie zrównoważonego rozwoju w przedsiębiorstwie

Agnieszka Panasiewicz: Środowiskowa ocena cyklu życia jako narzędzie zrównoważonego rozwoju	269
Michał Ptak: Funkcjonowanie opłat z tytułu wydobycia kopalin w Polsce i innych krajach europejskich	277
Sabina Zaremba-Warnke: Testy konsumenckie jako instrument realizacji zrównoważonej konsumpcji	288
Agnieszka Ciechelska: Wdrażanie orientacji zrównoważonego rozwoju w bankach i instytucjach finansowych	297

Dorota Bargiel: Wdrażanie koncepcji społecznej odpowiedzialności biznesu w przedsiębiorstwie.....	305
Barbara Kryk: Społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstwa za środowisko a świadomość ekologiczna pracowników	313

Summaries

Part 1. Conceptual aspects of the formulation and implementation of sustainable development

Joost Platje: Zrównoważony rozwój jako dobro klubowe.....	25
Andrzej Graczyk, Jan Jabłoński: Sustainability factors of the development programs on the regional level	36
Karol Kociszewski: The conception of sustainable development of rural areas and its implementation within European Union policy.....	48
Zbigniew Jakubczyk, Mateusz Musiał: Environmental protection in the light of the Act on accountancy	56

Part 2. Implementation of sustainable development in municipalities

Elżbieta Lorek, Agnieszka Sobol: Implementation of sustainable development in Silesian municipalities	72
Agnieszka Becla: The informative barriers of sustainable development strategy in Lower Silesia communities	85
Agnieszka Becla: Opinion of initiation of the best available technique (BAT) in the aspect of the sustainable development.....	93
Anna Katola: The role of local government in implementing sustainable development.....	101
Stanisław Czaja: Realization of the principles of sustainable development in health resort communities of Lower Silesia	112
Bogusław Stankiewicz: Wellness companies in the strategies of local authorities – operationalization of the concept of sustainable development.....	123
Beata Skubiak: Leader Plus Program as a means for attaining the sustainable growth in rural areas in Western Pomerania.....	138

Part 3. Implementation of sustainable development in agriculture and water management

Karol Kociszewski: The implementation of sustainable rural development instruments with special regard of agri-environmental programmes.....	152
Anna Bisaga: <i>Cross compliance</i> principle as a CAP'S response to environmental dangers in agriculture	160
Małgorzata Śliczna: Development of distribution of organic food as a factor of sustainable consumption	169
Andrzej Graczyk: The project of State Water Policy till 2030 from the of sustainable development	179
Teresa Szczerba: Problems of sustainable development of water management in Lower Silesia	189
Lidia Kłos: Water and wastewater management in rural areas as part of sustainable development (on the example of example some municipalities of West Pomeranian voivodeship).....	197

Part 4. Implementation of sustainable development in the energy sector

Andrzej Graczyk: Sustainable development in the Polish energy policy till 2030.....	209
Paweł Korytko: Polish energy policy in the light of decreasing of fossil energy resources	218
Tomasz Żołyński: Investments made by communities in a field of renewable energy and improving energy efficiency as a way to implement the concept of sustainable development.....	226
Alicja Graczyk: Sustainable development of offshore wind power.....	236
Magdalena Protas: Programming the development of sustainable energy at local level and its impact on business decisions of the energy sector	244
Joanna Sikora: Sustainable consumption of energy resources as a challenge for sustainable development in Poland	253
Izabela Szamrej-Baran: Ecological and energy determinants of sustainable building in Poland.....	266

Part 5. Implementation of sustainable development in the enterprise

Agnieszka Panasiewicz: Environmental life cycle analysis as a tool for sustainable development.....	276
Michał Ptak: The functioning of exploitation charges in Poland and other European countries.....	287

Sabina Zaremba-Warnke: Consumer tests as a tool of sustainable consumption realization.....	296
Agnieszka Ciechelska: Implementation of sustainable development orientation in banks and financial institutions.....	304
Dorota Bargiel: Implementing Corporate Social Responsibility into the company.....	312
Barbara Kryk: Corporate Social Responsibility for natural environmental and environmental awareness of employees.....	321

Andrzej Graczyk, Jan Jabłoński

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

CZYNNIKI RÓWNOWAŻENIA PROGRAMÓW ROZWOJU NA POZIOMIE REGIONÓW

Streszczenie: Celem artykułu jest próba wskazania i oceny czynników warunkujących zrównoważenie programów rozwoju na poziomie regionalnym. W pierwszej części przedstawiono zewnętrzne czynniki zrównoważoności programów rozwoju. Tkwią one w tendencjach globalizacyjnych oraz w uwarunkowaniach międzynarodowych, w tym także w podstawach funkcjonowania Unii Europejskiej. W drugiej części zaprezentowano znaczenie strategicznej polityki regionalnej państwa dla wyrównywania poziomu rozwoju regionów i usuwania barier regionalnej konkurencyjności. W części trzeciej omówiono społeczne czynniki równoważenia programów rozwoju.

Słowa kluczowe: zrównoważony rozwój, programy rozwoju, region, ocena.

1. Wstęp

Celem zrównoważonego rozwoju jest wzrost poziomu i jakości życia oraz rozwiązywanie problemów współczesnej cywilizacji związanych z przechodzeniem od niepewności świata przyrody do dynamizmu społecznego w globalnym wymiarze [North 2003, s. 137]. Nowoczesna gospodarka rynkowa powinna łączyć wymogi wolnego rynku z optymalnymi działaniami osłabiającymi zagrożenia ekologiczne i społeczne w skali poszczególnych państw i na arenie międzynarodowej (tendencje autodestrukcji) [Sadowski 2006, s. 15].

Opracowanie programów zrównoważonego rozwoju w układzie regionalnym odbywa się w atmosferze innowacyjnego działania opierającego się na trwałej zdolności do szybkiej adaptacji wobec dynamicznie zmieniających się warunków w świecie. Wymaga to odpowiedniej koordynacji działań i wykorzystania synergii pomiędzy różnymi tendencjami przy dokonywaniu optymalnych wyborów prorozwojowych. Wybory te składają się na całokształt politycznych podstaw pobudzających ogólny rozwój społeczno-gospodarczy. Polityczne podstawy kształtowania programów zrównoważonego rozwoju uzależnione są od postaw i zachowań władz oraz społeczności wobec wyzwań na rzecz rozwoju, zależnych od zewnętrznych i wewnętrznych czynników.

W artykule podjęto próbę wskazania i oceny czynników warunkujących zrównoważenie programów rozwoju na poziomie regionalnym. Jest to w obecnych okolicznościach ważny problem, gdyż w obowiązujących strategicznych dokumentach nie ma spójnej i klarownej definicji polityki regionalnej państwa, a obowiązująca ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju [*Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r....*] definiuje ją nieprecyzyjnie. Identyfikacja tych czynników usprawni i ułatwi odpowiedzialnym za rozwój regionalny prowadzenie procesu programowania i wdrażania rozwoju regionalnego.

2. Oddziaływanie czynników zewnętrznych

Zewnętrzne czynniki zrównoważoności programów rozwoju tkwią w tendencjach globalizacyjnych oraz w uwarunkowaniach międzynarodowych, w tym także w podstawach funkcjonowania Unii Europejskiej. W literaturze tendencje globalizacyjne i sama globalizacja nie są jednoznacznie definiowane. W ujęciu potocznym utożsamiane są one często z tym, co ogólnoswiatowe oraz uniwersalne [Piontek 2002, s. 9-32], a w spojrzeniu najbardziej ogólnym rozumiane są jako proces upowszechniania się standardów (ekonomicznych, społecznych, środowiskowych, politycznych i kulturowych) [Woźniak 2002, s. 59-73]. Standardy te przez wzajemne kontakty i wielowymiarowość kształtują wizerunek współczesnego świata i warunki życia jego obywateli. W rezultacie globalizacja to proces kompleksowy, wieloaspektowy, związany z rosnącym uzależnianiem się krajów i społeczeństw w ramach gospodarki światowej [Fisher 2003, s. 1-30]. Problemy współczesnego świata wyrastają z coraz większej integracji w ramach procesu globalizacji, który odwołuje się do obszarów pozaekonomicznych, bezpośrednio korespondujących z gospodarką i różnymi aspektami życia ludzi na różnych szerokości geograficznych. Ekonomiczny wymiar globalizacji rozumiany jest poprzez: ciągłe zwiększanie się gospodarczej współzależności pomiędzy krajami i społeczeństwami, rosnącą wielkość międzynarodowego handlu dobrami i usługami, przepływy aktywów finansowych i siły roboczej. Takie określenie globalizacji instrumentalnie traktuje człowieka jako siłę roboczą przemieszczaną podobnie do antropogennych aktywów.

Globalizacja w zrównoważonym regionalnym rozwoju, rozpatrywana w aspekcie zjawisk społecznych, przybiera nowy wymiar i jakość, gdyż – obok zacieśnienia się relacji między regionami i rosnącymi rozmiarami handlu, migracji i przepływów finansowych – nabiera wymiaru medialnego¹. Odnoszenie korzyści z globalizacji w procesie wdrażania zrównoważonego rozwoju wiąże się z aktywnością i twór-

¹ W latach 70. słowo „globalizacja” nie było używane, w latach 80. pojawiało się rzadziej niż raz na tydzień, w pierwszej połowie lat 90. rzadziej niż dwa razy w tygodniu, natomiast w drugiej połowie lat 90. nie częściej niż trzy razy tygodniowo. Obecnie w Internecie na hasło „globalizacja i nierówności” otrzymuje się ok. 500 tys. odwołań do stron www, a na hasło „globalizacja i środowisko” – ok. 700 tys. odwołań [zob. Fisher 2003, s. 1-30].

czym działaniem na rynku globalnym, wykorzystywaniem nowych warunków wynikających z liberalizacji stosunków gospodarczych oraz mechanizmu alokacji dóbr i kapitałów ponad granicami państw narodowych. Nowym produktem globalizacji jest rewolucja technologii informacyjnej ogarniająca całą sferę ludzkiej działalności i tworząca nowe gospodarki, społeczeństwa i kultury. Próbę wyjaśnienia procesu globalizacji w aspekcie rozwoju informatyzacji, jako zewnętrznego czynnika decydującego o tworzeniu warunków sprzyjających kształtowaniu podstaw dla wdrażania zrównoważonego rozwoju, utrudnia brak w teorii precyzyjnego określenia terminu „informacja”. Wpływa ona na wyznaczanie realnych kierunków przekształcania rzeczywistości w sferze gospodarczej i społeczno-środowiskowej. Operacyjny jej wymiar stanowi charakterystyczną cechę naszych czasów, a wiedza naukowa i użyteczna staje się ważnym endogenicznym czynnikiem produkcji i rozwoju szeroko rozumianych usług. Czynnikiem ten wzmacniany jest rozwojem telefonii komórkowej, komunikacji on-line, e-mail i Internetu jako narzędzi przesyłających informacje. Internet stał się czynnikiem organizacji życia niemal we wszystkich sferach działalności ludzkiej, a także środkiem komunikacji oraz instrumentem wspomagającym przemiany społeczne.

Zrównoważenie programów rozwoju regionalnego w Polsce w aspekcie politycznym uzależnione jest od tendencji integracyjnych z gospodarką europejską i światową przy dokonującej się od 1989 r. transformacji ustrojowej. Rozpoczynając proces transformacji, Polska podjęła bardzo trudne wyzwanie związane z dokonywaniem przemian gospodarczych, społecznych i ustrojowych. Przemiany te prowadzono na podstawie programów rozwoju społeczno-gospodarczego opracowanych w skali ogólnokrajowej, regionalnej oraz lokalnej. Wykorzystywano przy tym dorobek teoretyczny ekonomii rozwoju, w tym koncepcji rozwoju zrównoważonego, oraz doświadczenia wysoko rozwiniętych krajów europejskich. Punktem wyjścia była zmiana systemu gospodarki z centralnie planowanej lub nakazowo-rozdzielczej z dominującym sektorem publicznym na budowanie podstaw gospodarki rynkowej opartej na sektorze prywatnym, funkcjonującej w warunkach ustroju demokratycznego.

Podpisując 16 grudnia 1991 r. Układ Stowarzyszeniowy ze Wspólnotą Europejską, Polska zobowiązała się do wdrażania polityki zrównoważonego rozwoju. Obowiązek jej prowadzenia zawarto w ustawie zasadniczej². Podejście takie wynikało m.in. z postanowień Traktatu o Unii Europejskiej oraz z odnowionej Strategii lizbońskiej, która koncentruje się na zrównoważonym wzroście gospodarczym i podnoszeniu poziomu zatrudnienia przy stałej dbałości o zachowanie środowiska przyrodniczego, przyjaznego dla obecnych i przyszłych pokoleń [*Strategia lizbońska...* 2002, s. 28].

² Obowiązek jej prowadzenia zawarto w art. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej [*Ustawa z 2 kwietnia 1997 r...* 1997].

Wspólnota europejska zmierza do zmniejszenia dysproporcji w poziomie rozwoju różnych regionów lub wysp najmniej uprzywilejowanych, w tym obszarów wiejskich [*Traktat o Unii Europejskiej* 2005, s. 110, art. 158 regulujący m.in. spójność gospodarczą i społeczną]. Zmiany strukturalne w gospodarce i w całym społeczeństwie oparte są na krótko-, średnio- i długoterminowych programach rozwoju, opracowywanych na bazie strategii zrównoważonego rozwoju. Zawierają one w szczególności działania zapewniające realizację wyznaczonych celów w sferze gospodarczej, społecznej, środowiskowej, przestrzennej i zarządczej. Wywołuje to konieczność równoważenia programów rozwoju, zgodnie z którymi realizowane są konkretne działania, a w ich konsekwencji – osiągnięcie wytyczonych celów. Sprowadza się to do prowadzenia polityki rozwoju, przy sterowaniu gospodarką w ramach zintegrowanego procesu „społeczeństwo–gospodarka–środowisko”. W ślad za tym wdrażane są programy zrównoważonego rozwoju współfinansowane przez fundusze unijne³. Szczególnie ważne zobowiązania dotyczą ochrony środowiska, a ich wypełnienie związane jest z zaangażowaniem znaczących środków finansowych⁴.

Transformacja ta radykalnie zmieniła ustrój i system gospodarczy i społeczny oraz doprowadziła Polskę w 2004 r. do członkostwa w europejskiej wspólnocie. Rozpoczął się nowy okres, gdyż wiele dziedzin gospodarki wymagało intensywnych działań w celu zbliżenia ich stanu do wysoko rozwiniętych krajów UE.

Zrównoważenie rozwoju koncentruje się na wdrażaniu zasad zrównoważonego rozwoju oraz obejmuje inwestycje i przedsięwzięcia prośrodowiskowe. Przyczynia się to do zmniejszania negatywnego oddziaływania na środowisko, a jednocześnie służy wypełnianiu przez Polskę zobowiązań akcesyjnych (gospodarka ściekowa, gospodarka odpadami, poprawa jakości powietrza i ochrona przed hałasem). W tym obszarze zagadnień mieszczą się przedsięwzięcia służące ochronie walorów przyrodniczych oraz krajobrazowych, łącznie z ich zrównoważonym wykorzystywaniem, zwłaszcza na obszarach objętych siecią „Natura 2000”. Integralnie powiązane z tymi działaniami są inwestycje i przedsięwzięcia służące zwiększaniu racjonalności wykorzystania zasobów przyrodniczych poprzez absorpcję technologii energo-, materiało-, wodo- i terenooszczędnych. W efekcie służy to promocji i tworzeniu gospodarki przyjaznej środowisku oraz powstawaniu tzw. zielonych miejsc pracy. Wysiłkom tym towarzyszą działania edukacyjno-szkoleniowe, obejmujące tematykę ochrony środowiska, wdrażanie zasad zrównoważonego rozwoju oraz zarządzania środowiskowego. Przyczyniają się one do budowania partnerstwa na rzecz proekologicznego rozwoju społecznego i gospodarczego, przy jednoczesnej wymianie doświadczeń i upowszechnianiu dobrych praktyk w tej dziedzinie.

³ Od 1 maja 2004 r. Polska jest członkiem UE. Akcesja nastąpiła w trakcie trwania siedmioletniego okresu budżetowego UE, w związku z czym programy dotyczące wydatkowania środków w Polsce przygotowano na lata 2004-2006. W UE w tym okresie toczyła się dyskusja nad nowym budżetem UE na kolejne siedem lat, nad zmianami w zakresie wielu polityk, nad ich przyszłym finansowaniem obejmującym już 25, a właściwie 27 państw (włączając Bułgarię i Rumunię).

⁴ Analizy finansowe pokazują, że w Polsce dla spełnienia wymogów wszystkich dyrektyw ekologicznych UE niezbędne jest wydatkowanie ponad 30 mln EUR [szerzej: Żylicz 2003].

Wyzwaniem dla krajowej regionalnej polityki rozwoju jest tworzenie warunków do szybkiego, trwałego i zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego, w tym ograniczania bezrobocia, efektywnego wykorzystania pomocy finansowej oferowanej przez UE, włączenia się w realizację priorytetów Strategii lizbońskiej, łącznie z programem reform gospodarczych i społecznych Unii do 2010 r. oraz spełnieniem przez Polskę wymogów przystąpienia do Unii Gospodarczej i Walutowej.

3. Oddziaływanie polityki regionalnej państwa

Mając na uwadze dominację polityki spójności UE w działaniach rozwojowych w Polsce, należy stwierdzić, że wskazane jest wyodrębnienie i wzmocnienie krajowych działań na rzecz rozwoju regionalnego, a w szczególności ustalenie instrumentów i niezależnych od europejskich linii finansowania [por. *Tezy i założenia Krajowej Strategii Rozwoju...* 2008, s. 11]. Sprowadza się to do systemowej „emancypacji” polityki krajowej oraz rozluźnienia relacji podporządkowania celów krajowych europejskim celom polityki regionalnej.

Programowanie polityki regionalnej państwa i potrzeba równoważenia zamierzeń na rzecz rozwoju regionów prowadzi do sformułowania następujących pytań kierunkowych w aspekcie definiowania i określenia zakresu oddziaływania polityki regionalnej państwa: czy polityka regionalna państwa jest polityką regionalną rządu lub jest realizowana wspólnie przez rząd i samorządy województw (w ramach zlecania zadań rządowych)?

W świetle tak sformułowanych kwestii logiczne jest, że polityka regionalna państwa powinna być wspólną polityką rządu i samorządów województw. Wymusza to współpracę między rządem i województwami w zakresie programowania i jej realizacji. Pamiętać należy, że w celu systematyczności planowania rozwoju regionalnego główne kierunki działania i instrumenty powinny być przygotowane przez rząd. W ramach tak rozumianej polityki rozwoju mogą być realizowane inne działania rządu lub regionów mające znaczenie dla rozwoju regionalnego, ale niebędące częścią polityki regionalnej państwa.

Polityka regionalna państwa powinna bezpośrednio wspierać rozwój regionów, a przez to pobudzać rozwój całego kraju oraz umożliwiać realizację strategicznych działań w zakresie innych poczynań rządu, które mogą mieć pozytywne skutki dla rozwoju regionalnego lub powinny być wdrażane przy udziale samorządów województw. Podstawowy cel polityki regionalnej państwa sprowadza się do podniesienia konkurencyjności regionów i całego kraju, w tym na arenie międzynarodowej, oraz do wyrównywania szans rozwojowych poprzez pomoc dla regionów słabiej rozwijających się⁵. Z punktu widzenia polityki regionalnej państwa ryzykowne jest

⁵ Jest to wielokrotnie przytaczane w dokumentach dotyczących prac nad nową koncepcją polityki regionalnej państwa oraz w projekcie Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego. W części dotyczącej rozwoju regionalnego strategia podkreśla potrzebę tworzenia warunków dla rozwoju konkurencyjności

dążenie do dzielenia celów i instrumentów polityki regionalnej dla województw najsilniejszych i najsłabiej rozwijających się. Może to stworzyć dychotomię instrumentów politycznych, zorientowanych na rozwój konkurencyjnej gospodarki wobec obszarów (określanych jako „lokomotywy” wzrostu) oraz skierowanych na wsparcie tradycyjnych sektorów do województw słabiej rozwijających się. W konsekwencji utrwali to dualizm rozwoju gospodarczego między regionami i utrudni osiągnięcie spójności wewnątrz kraju, gdyż:

- podwyższanie konkurencyjności regionalnej dotyczy nie tylko regionów najsilniejszych, ale powinno być realizowane wobec tych najsłabszych, co oznacza, że konkurencyjność regionalna powinna być celem horyzontalnym i odnosić się do wszystkich województw;
- polityka regionalna państwa powinna dążyć do rozwiązywania problemów rozwojowych określonych województw, które stanowią dla nich bariery rozwoju lub odpowiadają za utrwalone dysproporcje gospodarcze i społeczne w Polsce.

Podejściem takim strategiczna polityka regionalna służy wyrównywaniu poziomu rozwoju i usuwaniu barier regionalnej konkurencyjności. Ponieważ domeną aktywności rządu i kluczowym zadaniem państwa w dobie globalizacji jest dążenie do zapewnienia rozwoju gospodarczego i konkurencyjności kraju w wymiarze międzynarodowym [szerzej: Evans 1995], pożądane jest wyrównywanie szans w obszarach strategicznej interwencji państwa w województwa najsłabsze i najlepiej rozwijające się. Decydującym czynnikiem w kierowaniu wsparcia na poszczególne obszary rozwoju regionalnego jest umiejętność zachowania sterowności nad procesami ekonomicznymi i społecznymi w obliczu globalizacji i zaostrej konkurencji gospodarczej. Zdaniem specjalistów [zob. Kamiński, Kamiński 2004, s. 101-123, 236, 268-270; Fukuyama 2005, s. 37] tak projektowana polityka państwa jest głównym czynnikiem warunkującym korzystne włączenie kraju w nurt gospodarki globalnej. Odpowiada również za kształtowanie warunków rozwoju nowych kierunków i rynków, zwłaszcza w segmentach gospodarki innowacyjnej i wysoko zaawansowanej technologicznie [Grosse 2007, s. 35-62; Levy 2006]. Ważny w kwestii równoważenia tej polityki jest sposób projektowania celów oraz ustalenie, czy powinny mieć one charakter horyzontalny czy punktowy – skierowany do wybranej grupy województw w zależności od ich specyficznych problemów rozwojowych. Istotność tę podkreśla okoliczność, że jednym z głównych zarzutów stawianych średniookresowej Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2001-2006 było, że jej cele miały charakter horyzontalny. Adresowano je do wszystkich województw, bez przestrzennego różnicowania interwencji państwa [szerzej: Grosse 2007, s. 31-47]. Strategia polityki regionalnej państwa powinna wytyczać cele umożliwiające zróżnicowanie

wszystkich regionów z dążeniem do wyrównywania szans rozwojowych województw i spójności społecznej, ekonomicznej i terytorialnej kraju [szerzej: *Tezy i założenia Krajowej Strategii...* 2008, s. 33-36; *Nowa Koncepcja Polityki...* 2008, s. 14-16, 35-38; *Strategia Rozwoju Kraju 2007-2015* 2006, s. 73].

interwencji państwa w poszczególnych województwach w zależności od specyficznych uwarunkowań regionalnych.

Reasumując, można stwierdzić, że polityka regionalna państwa to zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych na rzecz zapewnienia zrównoważonego rozwoju oraz spójności społeczno-gospodarczej i terytorialnej w skali kraju, regionu i lokalnej [Grosse 2009, s. 13-17]. Zakres tej polityki wyznaczają działania prorozwojowe, inicjowane przez samorządy województw, oraz zintegrowane z podejmowanymi w ramach polityk sektorowych lub innych strategicznych przedsięwzięć państwa istotnych dla rozwoju regionów i realizowanych we współpracy z samorządami województw.

4. Społeczne czynniki równoważenia programów rozwoju

Proces równoważenia strategii i programów zrównoważonego rozwoju związany jest z dyskusją społeczną, w której trakcie pojawiają się liczne propozycje i inicjatywy realizacji zamierzeń na rzecz rozwoju. Propozycje te mogą posłużyć do korygowania strategii i programów rozwoju, gdyż mechanizmy wdrażania programów zrównoważonego rozwoju nie wykluczają zmian założeń, a samo planowanie strategiczne jest procesem korygowanym i aktualizowanym. Oznacza to, że budowanie strategii i programów rozwoju nie jest zamknięte w obszarze wyborów politycznych, ale w dużej mierze jest uzależnione od uregulowań prawnych w obszarach objętych przyszłymi zmianami prorozwojowymi.

Programowanie zrównoważonego rozwoju w skali kraju, regionu i lokalnej opiera się na uczestnictwie obywateli w podejmowaniu decyzji i na wspieraniu wzorców zrównoważonego rozwoju w sferze konsumpcji⁶. Służy temu wykorzystanie regulacji planistycznych, które ograniczają egoizm konsumenta szeroko rozumianych dóbr w odniesieniu do zasobów nieodnawialnych. Konsument w procesie rynkowym działa pod wpływem różnorodnych bodźców w celu osiągnięcia maksymalizacji użyteczności. Towarzyszyć temu powinno przekrojowe podejście mobilizujące do promowania rozwoju ekonomicznego i społecznego przy zapewnieniu ochrony i wykorzystania środowiska oraz dziedzictwa kulturalnego na zasadzie uczestnictwa i subsydiarności. W rezultacie prowadzi to do optymalnego powiązania i sprzężenia zwrotnego w ramach sektora wytwórczego pomiędzy sferą produkcji i konsumpcji a sferą społeczną⁷.

⁶ Kraj chroniący swoje środowisko naturalne utracić może korzyści z bezpośrednich inwestycji ekologicznych, jeśli nie zareaguje na to, co dzieje się u sąsiadów, gdyż transgraniczne zanieczyszczenia sąsiadów mogą doprowadzać do degradacji środowiska naturalnego w kraju sąsiadującym.

⁷ W wielu próbach operacjonalizacji zrównoważonego rozwoju wiążą te są pomijane, a trudno sobie wyobrazić racjonalizację zużycia surowców energetycznych bez zmian w stylach życia, w sieci osadniczej, sieci transportowej, sposobie edukacji dzieci, przemyśle (produkcja maszyn, w tym samochodów), rolnictwie (produkcja roślin o dużej wartości energetycznej) oraz transporcie (zastąpienie transportu prywatnego publicznym, drogowego kolejowym). Problem polega na tym, iż sektory wy-

Podjęcie przekrojowe (*cross-sectoral approach*) do programowania rozwoju wymaga wyodrębnienia czynników wzmacniających i wzajemnie łączących sferę społeczną z gospodarczą. Ułatwia to kształtowanie współzależności poszczególnych sektorów, łącznie z istniejącymi i pojawiającymi się napięciami oraz sprzecznościami między nimi. Szczególnie precyzyjnie należy programować zmiany prorozwojowe w zasobach odnawialnych i nieodnawialnych, gdyż właśnie one są przedmiotem konkurencji pomiędzy poszczególnymi sektorami, łącznie ze sferą społeczną. Ponadto należy rozważnie projektować zmiany w stylach życia i kulturze oraz w obowiązującym systemie wartości. System ten determinuje wybory konsumenta oraz mechanizmy wyboru publicznego. Przy programowaniu rozwoju powinny zostać podkreślone związki między zmianami gospodarczymi i społecznymi, gdyż uwypuklają one rosnące znaczenie niematerialnych czynników rozwoju. Kierunek, tempo i charakter rozwoju gospodarczego w coraz większym stopniu zależą od jakościowych i ilościowych zasobów społecznych, łącznie z ich efektywnym wykorzystaniem [szerzej Mc Mahub al Haq 1995].

Rozwój gospodarczy tworzy materialne warunki rozwoju społecznego [Hausner 1994]. Podkreśla to integralne traktowanie społecznych i ekonomicznych aspektów rozwoju w poszukiwaniu synergii w związkach obu sfer⁸. Zasoby ludzkie mogą być postrzegane jako kapitał ludzki definiowany przez podmiot (człowieka), który dysponuje wiedzą, umiejętnościami, systemem wartości, zdolnością do innowacji, zdolnością do współpracy, aktywnością życiową i przedsiębiorczością, umiejętnością organizacji. Część zdolności ma charakter naturalny (intelekt), większość natomiast jest wynikiem świadomego inwestowania w procesie edukacji i socjalizacji oraz nabywania doświadczeń życiowych. W programowaniu zrównoważonego rozwoju zasoby ludzkie odgrywają podwójną rolę: z jednej strony obok kapitału rzeczowego stanowią zasób produkcyjny, wykorzystywany w procesie zaspokajania potrzeb (osiągania poziomu życia), z drugiej zaś to społeczeństwo w roli wyborców, lobbyistów, członków partii i organizacji pozarządowych (mechanizm wyboru publicznego) w zależności od swojego wykształcenia i zdobytego doświadczenia życiowego formułuje cele rozwoju i ustala sposoby ich osiągnięcia.

Ważną sferą rozwoju jest przestrzeń jako element środowiska, w którym dokonuje się działalność w sferze produkcji, konsumpcji i zaspokajania potrzeb wyższego rzędu. O przestrzeń zabiegają zakłady wytwórcze i hipermarkety, właściciele domów czynszowych, konsumenci czasu wolnego, parki krajobrazowe i rezerwaty przyrody. Stanowi ona ważny czynnik zrównoważonego rozwoju, gdyż posiada nie tylko walory lokalizacyjne, ale także harmonizuje ludzką aktywność. Decyzje

twórcze i usługowe, sfera instytucji i sfera konsumpcji znajdują się równocześnie na wejściu i wyjściu systemu promującego zrównoważony rozwój.

⁸ W analizach sfery społecznej następuje zmiana akcentów ze sfery podziału na sferę wytwarzania, w której aspekty społeczne odgrywają ważną rolę. Według szacunków McMahona społeczna stopa przychodów z inwestycji w kapitał ludzki jest dwa i pół razy wyższa (21,2-25,6%) niż dla inwestycji w kapitał rzeczowy (10,5%) [szerzej: McMahon 1987].

w zakresie gospodarowania przestrzenią powinny być wyraźnie zwrócone ku przyszłości i uwzględniać potrzeby gospodarcze oraz bytowe przyszłych generacji, łącznie z utrzymaniem, ochroną i zachowaniem zasobów naturalnych, miast, obszarów wiejskich, krajobrazów i regionów.

Zrównoważeniu regionalnych programów rozwoju służy reforma systemu pomocy społecznej poprzez budowanie jednolitego systemu świadczeń rodzinnych, reformę zarządzania sferą socjalną i podniesienie jakości usług socjalnych. Łagodzeniu ewentualnie występujących napięć rozwojowych sprzyja **spójność regionalna** i poprawa konkurencyjności regionów w ramach UE. Realizacja tych **zamierzeń w skali kraju/regionu w znacznym stopniu zależy od sprawności administracji, dlatego nieodzowne jest** budowanie praworządnej, kompetentnej, przyjaznej i sprawnej administracji rządowej, samorządowej oraz sądownictwa. Sprawność administracji w dużej mierze warunkuje **wykorzystanie funduszy UE** w ramach funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności.

Zrównoważenie programów rozwoju regionalnego w skali kraju, regionu i lokalnej powinno zapewnić spełnienie podstawowej idei zrównoważonego rozwoju, jaką jest tworzenie w skali globalnej dobrobytu obecnych pokoleń przy jednoczesnym nieuszczerplaniu możliwości rozwoju dla przyszłych pokoleń.

5. Zakończenie

Dla zrównoważenia regionalnych programów rozwoju kluczowe znaczenie ma uświadomienie sobie, że sam rozwój gospodarczy nie wystarczy do rozwiązania światowych problemów. Charakter zrównoważonego rozwoju, oparty na tych wzajemnych powiązaniach, w celu koordynowania strategii i podejmowania właściwych decyzji w sprawach rozwoju wymaga przekraczania granic geograficznych i instytucjonalnych (problemy rzadko dotyczą wyłącznie jednej agencji rządowej czy jednego okręgu). Zrównoważenie programów rozwoju regionalnego w Polsce w aspekcie politycznym uzależnione jest od tendencji integracyjnych z gospodarką europejską i światową.

Zakres polityki regionalnej państwa wyznaczają działania prorozwojowe inicjowane przez samorządy województw oraz zintegrowane z podejmowanymi w ramach polityk sektorowych lub innych strategicznych przedsięwzięć państwa, istotnych dla rozwoju regionów i realizowanych we współpracy z samorządami województw.

Programowanie zrównoważonego rozwoju w skali kraju, regionu i lokalnej opiera się na uczestnictwie obywateli w podejmowaniu decyzji i na wspieraniu wzorców zrównoważonego rozwoju w sferze konsumpcji. Istnieją liczne formy stwarzania obywatelom możliwości aktywnego udziału w programowaniu i wdrażaniu zrównoważonego rozwoju w regionach.

Podstawowe znaczenie dla przyszłego programowania i wdrażania zrównoważonych programów rozwoju regionalnego ma wprowadzenie średniookresowej strategii polityki regionalnej państwa (Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego).

Będzie ona niezbędnym instrumentem realizacji polityki regionalnej państwa, jeżeli nakreśli najważniejsze zasady, cele i priorytety, obszary interwencji, instrumenty finansowe i instytucje organizacyjne dla tej polityki. Poza tym stanie się ona podstawą dla polityki rządu w regionach, formującą wyraźne priorytety wsparcia rządu z wyodrębnionym zróżnicowaniem działań rządu wobec poszczególnych województw lub grup województw. Pozwoli również zdecentralizować zarządzanie niektórymi sektorowymi politykami rządu, przez co stworzy warunki wypracowania nowej formuły kontraktów wojewódzkich i wykorzystywania tego instrumentu do powierzania samorządom do realizacji wybranych działań sektorowych.

Literatura

- Evans P., *Embedded Autonomy*, Princeton University Press, Princeton 1995.
- Fisher S., *Globalization and its challenges*, "The American Economic Review" 2003, vol. 93, no. 2.
- Fukuyama F., *Budowanie państwa. Władza i ład międzynarodowy w XXI wieku*, Dom Wydawniczy Rebis, Warszawa 2005.
- Grosse T.G., *Cele i zasady polityki regionalnej państwa*, Instytut Spraw Publicznych, Ekspertyza dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego na temat Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2009.
- Grosse T.G., *Koncepcja state capacity i jej odniesienie do współczesnej praktyki politycznej*, „Studia Polityczne” 2007, nr 20.
- Hausner J., *Postfordowski paradygmat rozwoju*, „Gospodarka Narodowa” 1994, nr 4.
- Kamiński A.Z., Kamiński B., *Korupcja rządów. Państwa pokomunistyczne wobec globalizacji*, Wydawnictwa Trio, Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2004.
- Kołodko G.W. (red.), *Globalizacja, marginalizacja, rozwój*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego, Warszawa 2003.
- Levy J.D., *The State after Statism. From Market Direction to Market Support*, [w:] J.D. Levy (red.), *The State after Statism. New State Activities in the Age of Liberalization*, Harvard University Press, Cambridge–London 2006.
- Mc Mahub al Haq, *Reflections on Human Development*, Oxford University Press, Oxford 1995.
- McMahon W.W., *The Relation of Education and R and D to Productivity Growth*, "Economics of Education Review" 1987, vol. 6, no. 2.
- North D.C., *Understanding Economic Change and Economic Growth* (Pojmowanie zmian ekonomicznych i wzrostu gospodarczego), [w:] G.W. Kołodko (red.), *Globalizacja, marginalizacja, rozwój*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego, Warszawa 2003.
- Nowa Koncepcja Polityki Regionalnej. Raport podsumowujący wyniki badania ankietowego*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2008.
- Piontek F., *Sektorowość i integralność kapitału ludzkiego i przyrodniczego w procesie globalizacji w rozwoju zrównoważonym i trwałym*, [w:] F. Piontek (red.), *Kapitał ludzki w procesie globalizacji w zrównoważonym rozwoju*, Akademia Techniczno-Humanistyczna w Bielsku-Białej, Katedra Teorii i Programowania Rozwoju, Wyższa Szkoła Ekonomii i Administracji w Bytomiu, Wisła 2002.
- Sadowski Z., *Współczesna gospodarka, rola państwa i koncepcja trwałego rozwoju*, „Czasopismo Naukowe OLYMPUS” 2006, nr 1, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2006.

- Strategia lizbońska – droga do sukcesu zjednoczonej Europy*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa, maj 2002.
- Strategia Rozwoju Kraju 2007-2015*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2006, <http://www.mrr.gov.pl>.
- Tezy i założenia Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego. Nowa Koncepcja Polityki Regionalnej*, wersja 2, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2008.
- Traktat o Unii Europejskiej*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2005, wersja skonsolidowana: Dz. Urz. UE 2008 C 115.
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*, DzU 2006, nr 227, poz. 1658.
- Ustawa z 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, DzU 1997, nr 78, poz. 483.
- Woźniak M.G., *Wzrost gospodarczy w Polsce w latach dziewięćdziesiątych. Czynniki. Bariery. Perspektywy*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2002.
- Żylicz T., *Koszty i korzyści z tytułu członkostwa Polski w UE: ochrona środowiska*, [w:] *Koszty i korzyści członkostwa Polski w UE*, Centrum Europejskiej Natolin, Warszawa 2003.

SUSTAINABILITY FACTORS OF THE DEVELOPMENT PROGRAMS ON THE REGIONAL LEVEL

Summary: The aim of the article is a trial to show and assess the factors conditioning the sustainability of the development programs on the regional level. In the first part the author introduced the external factors of sustainability of the development programs. They are identified in global tendencies as well as in international conditions, especially on the bases of functioning of the European Union. The significance of strategic regional policy of Poland was presented in the second part of the paper, as a background for making the level of regions development equal and for removing the barriers of regional competitiveness. The third part focuses on the social factors of sustainability of the development programs.

Keywords: sustainable development, development programs, region, assessment.