

Agnieszka Lorek

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach

Polityka zrównoważonego rozwoju gmin śląskich

Wprowadzenie

Podstawowym celem polityki z punktu widzenia społeczeństwa, powinien być wzrost jego dobrobytu lub osiągnięcie określonego jego poziomu (jeżeli traktować problem w ujęciu zrównoważonego rozwoju). Na dobrobyt składa się w zasadzie pięć czynników wzajemnie ze sobą powiązanych, którymi są: poziom dochodu, dystrybucja dochodu między różne grupy społeczne, dystrybucja dochodu w czasie (podział konsumpcja – inwestycje), struktura zatrudnienia (w szczególności poziom bezrobocia) oraz stan środowiska naturalnego. Celem działania polityków jest utrzymanie władzy, a nie konieczne realizowanie określonych celów społecznych, natomiast konieczność poddawania się weryfikacji społecznej w procedurach demokratycznych skłania polityków, aby realizować swoje cele indywidualne poprzez realizację celów społecznych. Dlatego też polityka jest sferą silnie zależną od świadomości i wiedzy społeczeństwa oraz polityków. Kierunki oraz sposoby kreowania rozwoju lokalnego również uzależnione są przede wszystkim od polityki, a szczególnie poglądów i postaw ludzi, w tym polityków, którzy mają na nie wpływ. Dlatego też ważna jest diagnoza kondycji społeczeństwa obywatelskiego jako istotnego, a często ignorowanego czynnika zrównoważonego rozwoju. Samorządy lokalne, po rozwiązaniu w pierwszym okresie po odrodzeniu samorządności bieżących problemów, zaczęły odczuwać potrzebę wypracowania kompleksowej, wybiegającej w przyszłość wizji rozwoju społecznego, gospodarczego i przestrzennego. Jedną z możliwości umożliwiającą konstruowanie nowoczesnych, prorozwojowych strategii rozwoju i programów politycznych zapewniających funkcjonowanie społeczeństwa w stabilnym otoczeniu oraz niwelację głównych zagrożeń związanych z rozwojem cywilizacji (np. zanieczyszczenie środowiska) jest kierowanie się wskazówkami formułowanymi przez koncepcję zrównoważonego rozwoju.

Celem badawczym poniższego artykułu jest ocena postępów wdrażania polityki opartej na zasadach zrównoważonego rozwoju w gminach województwa śląskiego. Podstawową

metodą badawczą zastosowaną w artykule będzie analiza danych zawartych w ankiecie pt. „Polityka zrównoważonego rozwoju”. Badania ankietowe przeprowadzone zostały w ramach badań statutowych Katedry Polityki Społecznej i Gospodarczej Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach wśród gmin woj. śląskiego, podlaskiego oraz wielkopolskiego w 2015 roku. Ankieta skierowana była do wszystkich gmin powyższych województw, lecz w poniższym artykule wykorzystane zostaną dane dotyczące województwa śląskiego, dla którego uzyskano zwrot na poziomie 64,7% ogółu gmin województwa. Uzyskane wyniki ankiety uzupełnione zostaną analizą wcześniej przeprowadzonych badań ankietowych wśród gmin woj. śląskiego takich jak: badania o stanie wdrożenia Lokalnej Agendy 21 przeprowadzone w 2000 roku przez Polski Klub Ekologiczny w Gliwicach oraz Szwedzko - Polskie Towarzystwo Ochrony Środowiska w Sztokholmie oraz badania dotyczące programowania zrównoważonego rozwoju na poziomie lokalnym prowadzone przez Katedrę Zarządzania Ochroną Środowiska Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach pod kierownictwem prof. dr hab. Elżbiety Lorek w latach 2002 i 2010.

Polityka zrównoważonego rozwoju: ujęcie historyczno - teoretyczne

Idea realizacji rozwoju społeczno-gospodarczego zharmonizowanego z przyrodą pojawiła się na początku lat siedemdziesiątych na sesjach Rady Zarządzającej Programu Środowiskowego Narodów Zjednoczonych – II sesji w Sztokholmie w 1972 roku i III sesji w 1975 roku w Nairobi. W pierwszej zasadzie Deklaracji Sztokholmskiej możemy przeczytać, iż człowiek ma niepodważalne prawo do wolności, równości i odpowiednich warunków życia w środowisku, które pozwala mu zachować godność i żyć w dobrobycie [Kenig-Witkowska M.M., 2009, s. 53-58]. W 1975 r. sformułowano pojęcie „społeczeństwa ekorozwoju” jako społeczeństwa uznającego nadrzędność wymogów ekologicznych, które nie mogą być zakłócane przez wzrost cywilizacji oraz rozwój kulturowy i gospodarczy. Respektowany powinien być wymóg oszczędnej produkcji i konsumpcji oraz wtórnego wykorzystania odpadów [United Nations Environment Programme, 1975]. Sens i znaczenie temu pojęciu nadał raport Światowej Komisji w Sprawie Środowiska i Rozwoju zatwierdzony przez Organizację Narodów Zjednoczonych w 1987 roku pt. „Nasza wspólna przyszłość”. Przyjęto, że trwały i sprawiedliwy rozwój oznacza:

1. Trwałość ekologiczną,
2. Rozwój ekonomiczny.
3. Sprawiedliwość społeczną między pokoleniami i w obrębie każdego pokolenia.

Zgodnie z tym raportem trwałość wzrostu oznacza, że potrzeby teraźniejsze nie są zaspokajane kosztem zmniejszenia możliwości przyszłych pokoleń do zaspokojenia swoich potrzeb. Trwałość i samopodtrzymywanie się wzrostu implikuje zatem nie tylko krótkookresową, ale również międzygeneracyjną sprawiedliwość. Raport ten traktuje nierozdzielnie środowisko i rozwój wychodząc z założenia, że spirala ubóstwa i nierówności społecznych oraz degradacji środowiska oznacza straty możliwości i zasobów rozwojowych. Uznano wtedy, że dla realizacji koncepcji trwałego rozwoju konieczne jest określenie polityki środowiskowej i gospodarczej czyli ożywienie wzrostu gospodarczego, zaspokojenie podstawowych potrzeb ludzkości w zakresie pracy, wyżywienia, energii i higieny, stabilizacja liczby ludności, zachowanie bogactw naturalnych, zmiana modeli zarządzania oraz profilu technologii na przyjazne środowisku. Obok ochrony zasobów naturalnych istotne znaczenie przypisuje się potrzebie zaspokojenia podstawowych potrzeb ludzi i likwidacji ubóstwa oraz wielopokoleniowej promocji rozwoju. Odpowiedzialność za stworzenie warunków do realizacji działań zgodnych z zasadami trwałego rozwoju ponosić mają przede wszystkim rządy państw na podstawie strategii, planów i programów formułowanych we współpracy z szerokimi kręgami społecznymi i organizacjami pozarządowymi.

Jednym z najważniejszych wydarzeń, w trakcie którego rozwinięto i doprecyzowano koncepcję trwałego rozwoju była Konferencja Organizacji Narodów Zjednoczonych pt. „Środowisko i Rozwój” w Rio de Janeiro. W czasie konferencji przyjęto szereg dokumentów o charakterze prawa międzynarodowego, w których zawarto istotę zrównoważonego rozwoju. Wyznaczają one kierunki dalszego rozwoju ludzkości w skali Ziemi, regionów i państw oraz strategię przeciwdziałania negatywnym zmianom globalnym (zanik różnorodności biologicznej, zmiany klimatu, wylesianie). Najważniejszym aktem podsumowującym Szczyt Ziemi w Rio była Agenda 21 – zbiór wytycznych dla kręgów biznesu i rządów dotyczących prowadzonej przez nie polityki [Dokumenty końcowe Konferencji..., 1998]. Agenda 21 wskazuje w jaki sposób rozwój może zostać zrównoważony w kategoriach gospodarczych, społecznych i ekologicznych. Według Agendy by móc się rozwijać w sposób zrównoważony, kraje powinny znaleźć

sposoby osiągania rozwoju gospodarczego przy jednoczesnym obniżeniu zużycia energii i materiałów oraz zmniejszeniu ilości powstających odpadów, a także określić ogólnoświatowe modele konsumpcji, pozwalające zachować bogactwo środowiska przez długi okres. Agenda 21 powierza władzom lokalnym ważną rolę w praktycznym wprowadzaniu zaleceń i działań określonych w tym dokumencie. Według zapisów zawartych w Agendzie 21 rola władz lokalnych w kreowaniu rozwoju jest bardzo istotna gdyż to właśnie one tworzą i utrzymują infrastrukturę techniczną i społeczną, realizują zadania związane z zagospodarowaniem przestrzennym, utrzymaniem czystości i porządku oraz realizują krajową i regionalną politykę ekologiczną. Ponadto to władze lokalne mają do spełnienia misję propagatora zasad zrównoważonego rozwoju wśród społeczności lokalnych. Władze lokalne mają za zadanie podjęcie i prowadzenie dialogu ze społeczeństwem, zainicjowanie konsultacji służących rozwijaniu współpracy ze wszystkimi uczestnikami tego dialogu [Lorek A., 20003]. I tak aby zrealizować "Lokalną Agendę 21" należy podjąć następujące najważniejsze działania:

- zorganizowanie systemu konsultacji z mieszkańcami, organizacjami społecznymi, instytucjami gospodarczymi (łącznie z prywatnymi),
- wypracowanie w drodze takich konsultacji zgody co do podstawowych założeń lokalnej strategii prośrodowiskowej,
- uzyskanie stałego dostępu do informacji umożliwiających bieżącą weryfikację i optymalizację strategii łącznie z uwzględnieniem wymagań wynikających z programów wyższego stopnia,
- wypracowanie systemu zasilania finansowego działań podejmowanych w ramach strategii z wykorzystaniem możliwie najbardziej zróżnicowanych źródeł, w tym zagranicznych,
- kształtowanie i podnoszenie stopnia świadomości ekologicznej społeczeństwa, przede wszystkim poprzez bieżący udział w przygotowaniu i wykorzystaniu strategii [Lorek E., 2001].

Współcześnie koncepcja zrównoważonego rozwoju stała się integralną częścią wielu planów i działań państwa, zarówno na szczeblu centralnym, jak i w praktyce funkcjonowania samorządów terytorialnych. Próbuąc zdefiniować współcześnie realizowaną politykę zrównoważonego rozwoju można stwierdzić, iż jest częścią ogólnej polityki państwa, która ingeruje i harmonizuje trzy polityki: społeczną, gospodarczą i

ekologiczną. Podstawowym celem tej polityki jest zapewnienie efektywnego funkcjonowania makrosystemu społeczeństwo – gospodarka – środowisko. Polityka zrównoważonego rozwoju nie jest więc tożsama z sektorową polityką ochrony środowiska, lecz polityką społeczno – gospodarczą uwzględniającą realne, występujące obecnie bądź możliwe do przewidzenia, bariery rozwoju wynikające z naturalnej ograniczoności zasobów naturalnych. Należy jednak mieć na uwadze, że nieusuwalne naturalne bariery rozwoju występują w sferze ekologicznej, dlatego polityka zrównoważonego rozwoju koncentrując się na nich może być czasem postrzegana jako polityka ekologiczna, a nawet jako polityka ochrony środowiska. Kreacja polityki zrównoważonego rozwoju powinna uwzględniać pewne zasady, do których można zaliczyć:

- powściągliwość (ukształtowanie innych hierarchii wartości i postaw ludzkich),
- prawo jakości ponad ilość (zasobność materialna człowieka),
- cele człowieka zharmonizowane z możliwościami rozwoju przyrody (w skali globalnej i lokalnej),
- efektywne wykorzystywanie nieodnawialnych zasobów przyrody przy zachowaniu zamkniętych cykli,
- ochrona środowiska włączona do ogólnych celów i szczegółowych decyzji polityki państwa,
- procesy decyzyjne (na szczeblu centralnym i lokalnym) z udziałem społecznym,
- konieczność uwzględnienia w rozwoju gospodarczym wymagań i możliwości środowiska przyrodniczego, rozwój ten nie może odbywać się kosztem przyszłych pokoleń,
- stworzenie jednakowych szans życia i rozwoju wszystkich ludzi [Żylicz T., 2004: s. 201].

Praktyczna implementacja polityki opartej na zasadach zrównoważonego rozwoju wymaga istnienia „woli politycznej” i przychylności władz samorządowych dla wdrażania rozwiązań zgodnych z tą koncepcją, a podstawowym zadaniem stojącym przed lokalnymi politykami jest wybór priorytetów i kształtowanie kierunków rozwoju odpowiednich dla danej zbiorowości lokalnej.

Ocena postępów wdrażania polityki zrównoważonego rozwoju w gminach województwa śląskiego

W początkowej fazie po Szczycie Ziemi w Rio procesy opracowywania Lokalnych Agend 21¹ były głównie inicjatywą zewnętrznych organizacji i agencji, a nie samych samorządów. Pierwsze doświadczenia Lokalnej Agendy 21 w Polsce, podobnie zresztą jak na całym świecie, miały charakter programów pilotażowych w wybranych gminach i prowadzone były przy współpracy zewnętrznych partnerów. Jak ocenia prof. Tadeusz Borys [2002] w tym okresie znajomość zasad zrównoważonego rozwoju i Agendy 21 przez władze lokalne nie przekraczała 5% wszystkich polskich gmin. Podzielił on polskie gminy, powiaty i województwa na trzy grupy w zależności od zaawansowania wdrażania zasad Agendy 21:

I grupa

Zasady zrównoważonego rozwoju są nieznane lub są traktowane jako luksus, na który nie stać samorządu. Ochrona środowiska jest traktowana jako bariera rozwoju gospodarczego.

Do tej grupy można zaliczyć 60% gmin i powiatów w Polsce (sytuacja ta dotyczy także woj. śląskiego).

II grupa

Samorząd ogranicza swoje zainteresowania do spraw ochrony środowiska, czyli do budowy „małej” Lokalnej Agendy 21 równoznacznej z lokalną polityką ekologiczną lub jej częścią. Ten sposób rozumienia Agendy 21 jest w Polsce dominujący.

III grupa

Grupa ta reprezentuje najwyższy poziom wdrażania zasad zrównoważonego rozwoju. Koncepcja zrównoważonego rozwoju jest włączona w cały proces planowania lokalnego i regionalnego (budowa „dużej” Agendy 21). Jej istotą jest partnerstwo międzysektorowe w procesie tworzenia ekorozwoju.

Badania o stanie wdrożenia Lokalnej Agendy 21 w gminach południowej Polski przeprowadzone były w 2000 roku przez Polski Klub Ekologiczny w Gliwicach oraz Szwedzko - Polskie Towarzystwo Ochrony Środowiska w Sztokholmie. Wskazują one,

¹ Lokalna Agenda 21 to dokument zawierający strategię wdrażania zrównoważonego rozwoju w gminie

iż tylko niewielka część gmin posiada takie opracowania. Badaniami objęto 283 gminy południowej Polski, w których przedstawiciele urzędów ocenili swój poziom wiedzy na temat Agendy 21 oraz przedstawili stopień jej realizacji. W woj. śląskim 81 gmin odpowiedziało na pytania zawarte w ankiecie (wysłano 184 ankiety), z tego Agendę 21 realizowało tylko 19 gmin. Gminy nie realizujące Agendy 21 najczęściej uzasadniały to brakiem informacji, brakiem funduszy oraz brakiem szkoleń [Raport o stanie wdrożenia...., 2000]. Późniejsze badania wskazują na powolny proces poprawy sytuacji w tym zakresie. Badania podejmujące powyższą tematykę pt. „Zarządzanie środowiskiem na poziomie lokalnym w procesie integracji europejskiej” [2002] i „Ocena programowania zrównoważonego rozwoju w gminach śląskich” [2010] były przeprowadzone przez Katedrę Zarządzania Ochroną Środowiska Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach. Według uzyskanych wyników większość badanych jednostek wskazało na posiadanie przez gminy opracowanego dokumentu z zakresu zrównoważonego rozwoju i strategii rozwoju. Udziały wyniosły odpowiednio 61 i 64 % [Lorek E. i Sobol A. 2012:151-169]. W badaniach przeprowadzonych w roku 2015 w ramach badań statutowych Katedry Polityki Społecznej i Gospodarczej (są one przedmiotem poniższej analizy) wynik ten jest nieco niższy i posiadanie takiego dokumentu deklaruje 53,3% ankietowanych gmin. Wynik ten może wynikać z wyższego zwrotu kwestionariuszy ankiet (zwrot w badaniach z 2010 roku prowadzonych przez Katedrę Zarządzania Ochroną Środowiska Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach wynosił 33,5%, zwrot w 2015 roku: 64,7% ogółu gmin województwa). Jeżeli taki dokument był tworzony, to zwykle jego tworzenie miało charakter uspołeczniony. Jedynie 3 gminy stwierdziły, że konsultacji społecznych w tym zakresie nie prowadziły. 53% ankietowanych gmin opracowało również cele zrównoważonego rozwoju. Dla lepszego zilustrowania sytuacji odnośnie programowania zrównoważonego rozwoju ankietowane gminy zostały podzielone na 3 grupy, o różnym poziomie zaawansowania, według następujących kryteriów dotyczących odpowiedzi na poniższe pytania:

1. Czy gmina posiada strategię rozwoju?
2. Czy gmina deklaruje posiadanie dokumentu z zakresu zrównoważonego rozwoju i czy jego tworzenie miało charakter uspołeczniony? (nie zawsze gminy posiadające strategię rozwoju oceniają ją jako zgodną z zasadami zrównoważonego rozwoju);
3. Czy gmina posiada opracowane cele zrównoważonego rozwoju?

4. Czy gmina prowadzi monitoring postępów w zakresie zrównoważonego rozwoju?

W I grupie znalazły się samorządy, które odpowiedziały twierdząco na wszystkie, powyższe pytania. Grupa II obejmuje gminy, które udzieliły częściowo odpowiedzi twierdzących. III grupa to samorządy, które nie udzieliły żadnej pozytywnej odpowiedzi, a tym samym nie są zainteresowane prowadzeniem polityki opartej na zasadach zrównoważonego rozwoju. Poniższa tabela 1 ilustruje uzyskane wyniki.

Tabela 1 Ranking gmin pod względem zaawansowania procesu programowania zrównoważonego rozwoju

I grupa	II grupa	III grupa
Gminy miejskie		
1. Bytom 2. Czeladź 3. Częstochowa 4. Dąbrowa Górnicza 5. Gliwice 6. Kalety 7. Katowice 8. Mysłowice 9. Pszów 10. Racibórz 11. Radlin 12. Ruda Śląska 13. Rydułtowy 14. Sławków 15. Tychy 16. Żory	1. Bieruń 2. Bobrowniki 3. Chorzów 4. Jastrzębie Zdrój 5. Knurów 6. Łędziny 7. Lubliniec 8. Łaziska Górne 9. Orzesze 10. Piekary Śląskie 11. Radzionków 12. Rybnik 13. Tarnowskie Góry 14. Ustroń 15. Wodzisław Śląski 16. Żywiec	1. Będzin 2. Miasteczko Śląskie 3. Mikołów 4. Myszków 5. Poręba 6. Szczyrk 7. Wisła
Gminy miejsko- wiejskie		
1. Toszek	1. Czechowice Dziedzice 2. Czerwonka Leszczyny 3. Łazy 4. Siewierz 5. Skoczów 6. Sośnicowice 7. Wilamowice	1. Blachownia 2. Kłobuck 3. Koniecpol 4. Pszczyna 5. Strumień
Gminy wiejskie		
1. Bestwina 2. Bojszowy	1. Buczkowice 2. Gaszowice	1. Czernichów 2. Gilowice

I grupa	II grupa	III grupa
3. Godów 4. Gorzyce 5. Łodygowice 6. Ornontowice 7. Pawłowice 8. Suszec 9. Wielowieś	3. Hażlach 4. Istebna 5. Kamienica Polska 6. Kozy 7. Kroczyce 8. Krupski Młyn 9. Kruszyna 10. Lubomia 11. Miedźna 12. Pilchowice 13. Poczesna 14. Porąbka 15. Starcza 16. Ślemień 17. Świerklany	3. Goleszów 4. Imielin 5. Irządze 6. Janów 7. Jasienica 8. Kłomnice 9. Kobiór 10. Krzyżanowice 11. Lelów 12. Lipie 13. Lyski 14. Łękawica 15. Miedźno 16. Mierzęcice 17. Nędza 18. Niegowa 19. Poraj 20. Przyrów 21. Przystajń 22. Radziechowy -Wieprz 23. Rędziny 24. Świnna 25. Włodowice 26. Wręczyca Wielka 27. Żarnowiec

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych „Polityka zrównoważonego rozwoju”

Analizując uzyskane wyniki można stwierdzić, że w grupie I (24,8% ankietowanych gmin), posiadającej najpełniej opracowaną dokumentację, dominują największe samorządy (gminy miejskie) mające najlepszy dostęp do zaplecza eksperckiego (wyższe uczelnie, instytuty badawcze np. Instytut Ekologii Terenów Uprzemysłowionych w Katowicach) i dysponujące odpowiednio wykształconą kadrą urzędniczą. Analogicznie grupa III (37,1% respondentów) to przede wszystkim małe gminy wiejskie. Nie wyklucza to oczywiście możliwości kompetentnego tworzenia odpowiednich dokumentów strategicznych, czego przykładem są dane zawarte w ankietach gmin wiejskich zaliczonych do grupy I. W małej gminie kluczowym czynnikiem decydującym o możliwości tworzenia dokumentów strategicznych wysokiej jakości jest zatrudnienie osoby o odpowiednich kompetencjach, która będzie potrafiła skoordynować i poprowadzić prace. Grupa II (38,1% ankietowanych) jest bardziej zróżnicowana. Są to

gminy, które mają opracowane pewne elementy związane z dokumentami programowymi w zakresie zrównoważonego rozwoju lub z procesem monitorowania postępów wdrażania zrównoważonego rozwoju (co ciekawe były samorządy nieposiadające dokumentów strategicznych lecz deklarujące prowadzenie monitoringu). Dane zawarte w ankietach tej grupy wskazują jednak na braki i niedoskonałości występujące w dokumentacji. Do najważniejszych problemów można zaliczyć:

1. Dość częste identyfikowanie dokumentów stricte środowiskowych (np. programu ochrony środowiska) jako dokumentów programujących zrównoważony rozwój gminy. Podejście takie jest charakterystyczne dla przyrodoцентриcznego ujmowania zrównoważonego rozwoju, które może być właściwe dla obszarów cennych przyrodniczo, gdzie cele związane z ochroną środowiska będą uznawane za priorytet rozwoju. Dla pozostałych obszarów zalecane jest podejście szersze, zakładające integrację ładu środowiskowego, społecznego i ekonomicznego. Rzadziej taka sytuacja dotyczyła dokumentów społecznych (np. Strategii rozwiązywania problemów społecznych).
2. Brak pewnych grup celów w triadzie cele społeczne, gospodarcze i środowiskowe lub nieprawidłowe formułowanie celów. Niedoskonałości w tym zakresie dotyczą przede wszystkim „nierównowagi” w formułowaniu celów. Najczęściej spotykana sytuacja jest następująca: wymienionych jest wiele celów gospodarczych, kilka celów społecznych, brakuje lub wymienionych jest niewiele celów środowiskowych, często dotyczą one obszarów obligatoryjnej aktywności gmin np. prowadzenia gospodarki odpadami komunalnymi. Innym problemem jest nieprawidłowe lub zbyt ogólne formułowanie celów (np. w formie: cel gospodarczy – wzrost gospodarczy; cel społeczny – dobrobyt społeczny, cel ekologiczny – ochrona środowiska). W niektórych wypadkach na pytanie dotyczące celów odpowiadały samorządy, które wcześniej deklarowały brak dokumentów związanych ze zrównoważonym rozwojem.
3. Braki dotyczące monitoringu. Według przeprowadzonych badań monitoring postępów w zakresie zrównoważonego rozwoju prowadziło 32,4% ogółu badanych jednostek (podobne wyniki na poziomie 36% uzyskano w badaniach prowadzonych w roku 2010 przez Katedrę Zarządzania Ochroną Środowiska). Uzyskane wyniki wskazują zatem na brak poprawy sytuacji z zakresu monitoringu co jest powszechnym problemem występującym w polskich

samorządach. Monitorowanie oznacza przede wszystkim obserwację zmian w wielu wzajemnie ze sobą powiązanych sferach funkcjonowania danego obszaru (ekonomicznej, społecznej, ekologicznej itp.) Niemożność mierzenia i monitorowania wszystkiego i związane z tym koszty narzucają konieczność stosowania specjalnie do tego celu opracowanej listy wskaźników zrównoważonego rozwoju, jakimi zamierzamy posługiwać się przy ocenie postępów w realizacji idei zrównoważonego rozwoju. Powinny być one określone na etapie opracowania programu zrównoważonego rozwoju a nie na etapie jego wdrażania. Odpowiadają one na pytanie: jaki jest stan i jak mierzyć postęp oraz efekty zrównoważonego rozwoju? Zasadniczym zadaniem wskaźników zrównoważonego rozwoju jest wymierne zobrazowanie stopnia realizacji zasad i celów przyjmowanych w programie rozwoju zrównoważonego. Bez prawidłowego określenia listy wskaźników i ich monitorowania nie jest możliwe określenie postępów realizacji programu i wyznaczenie obszarów problemowych, a co za tym idzie nie jest możliwa korekta realizowanej polityki.

Kolejne kwestie poruszone w badaniu ankietowym dotyczyły barier oraz korzyści z wdrażania zrównoważonego rozwoju w gminie. Ankietowane samorządy uznały za najważniejsze bariery wdrażania zrównoważonego rozwoju:

1. Ograniczone środki własne gminy, które mogą być przeznaczone na cele związane z ochroną środowiska i zrównoważonym rozwojem. Wskazanie takie zaznaczyło 88% ankietowanych gmin w woj. śląskim. Bariera ta była również wymieniana jako najistotniejsza we wszystkich poprzednich edycjach badań dotyczących wdrażania zrównoważonego rozwoju na poziomie lokalnym, a postrzegania takiego nie zmieniło przystąpienie Polski do Unii Europejskiej i dostęp do funduszy unijnych.
2. Ograniczenia społeczne związane z ugruntowanymi nawykami i zachowaniami mieszkańców (np. spalanie odpadów w piecach) zaznaczone przez 79% ankietowanych samorządów. Jednocześnie należy zauważyć, że wiele ankietowanych samorządów nie wykorzystuje dostatecznie instrumentów związanych z edukacją ekologiczną. Kampanie edukacyjno – informacyjne są prowadzone w większości ankietowanych gmin (ok. 74% ankietowanych), lecz najczęściej ograniczają się do minimum przewidzianego ustawowo np. obowiązkowa kampania edukacyjno – informacyjna prowadzona przed

wprowadzeniem nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi (wymieniona przez większość ankietowanych samorządów). Drugą formą aktywności edukacyjnej wymienianą przez respondentów jest edukacja ekologiczna w przedszkolach i szkołach. Pozostałe formy edukacji ekologicznej mieszkańców przyjmują takie formy jak: konkursy ekologiczne, wydawanie broszur informacyjnych oraz zamieszczanie informacji o tematyce środowiskowej w Internecie, lokalnych gazetach, warsztaty, spotkania i konsultacje z udziałem społeczności lokalnych.

3. Grupę ograniczeń prawnych i instytucjonalnych, z których za najważniejsze ograniczenie uznana została niespójność i niejasność przepisów zaznaczona przez 70% gmin, następnie nadmierna biurokracja i skomplikowane procedury administracyjne w ochronie środowiska (66 % odpowiedzi) oraz częste zmiany przepisów (60% gmin).

Za najmniej ważną barierę ankietowane gminy uznały braki wykształconej kadry w zakresie ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju (9% wskazań). Pozostałe bariery w podziale na 5 podgrup oraz uszeregowane według ilości wskazań ilustruje tabela 2.

Tabela 2 . Wskazane bariery rozwoju zrównoważonego gmin województwa śląskiego według respondentów. (% ważnych odpowiedzi)

Bariery prawne i polityczne	
Niespójność i niejasność przepisów	70
Częste zmiany przepisów	60
Luki prawne	39
Bariery instytucjonalne i organizacyjne	
Nadmierna biurokracja i skomplikowane procedury administracyjne w ochronie środowiska	66
Przewlekłość procedur administracyjnych	57
Spory kompetencyjne z innymi instytucjami i administracją rządową	26
Brak chęci współpracy pomiędzy różnymi instytucjami i jednostkami samorządu oraz administracją rządową	22
Braki wykształconej kadry w zakresie ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju	9
Bariery finansowe i ekonomiczne	
Ograniczone środki własne gminy, które mogą być przeznaczane na cele związane z ochroną środowiska i zrównoważonym rozwojem	88

Skomplikowane procedury uzyskiwania i rozliczania środków finansowych z funduszy UE	58
Brak inwestorów zewnętrznych	35
Niska innowacyjność lokalnego przemysłu	19
Brak zakładów pracy	19
Niski poziom przedsiębiorczości	14
Wysokie bezrobocie	13
Bariery społeczne	
Ugruntowane nawyki i zachowania mieszkańców (np. spalanie odpadów w piecach)	79
Niska skłonność do ponoszenia obciążeń związanych z ochroną środowiska przez mieszkańców (np. unikanie opłat za wywóz odpadów)	57
Niski poziom wiedzy i świadomości ekologicznej społeczeństwa	44
Brak akceptacji społecznej dla inwestycji typu spalarnie odpadów, kompostownie, farmy wiatrowe, elektrownie wodne, biogazowne, wytwórnie biopaliw itp. (syndrom NIMBY)	44
Zjawisko ubóstwa i wykluczenia z korzystania z niektórych usług środowiskowych (np. dostawy wody) ze względu na ograniczenia finansowe mieszkańców	17
Bariery techniczne	
Problemy własnościowe uniemożliwiające lokalizację inwestycji	43
Problemy z lokalizacją inwestycji powstających w sferze usług ekologicznych (brak odpowiednich terenów)	39
Rozproszona zabudowa pociągająca z a sobą wysokie koszty inwestycji	39
Problemy techniczne związane z charakterystyką terenu (np. ukształtowaniem terenu, stosunkami wodnymi itp.)	26

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych „Polityka zrównoważonego rozwoju”

Ankietowane gminy zapytano również o najważniejsze korzyści wynikające z wdrażania polityki opartej na zasadach zrównoważonego rozwoju. W ramach korzyści ekonomicznych za najważniejsze uznano: rozwój gospodarczy gminy (64% odpowiedzi), pozyskanie środków finansowych z funduszy UE (62% odpowiedzi) oraz poprawę atrakcyjności inwestycyjnej gminy (59% odpowiedzi). Za najmniej istotne w tym zakresie ankietowani uznali: ograniczenie bezrobocia i tworzenie nowych miejsc pracy oraz zwiększenie innowacyjności w gminie (po 32% odpowiedzi) następnie zwiększenie przedsiębiorczości (33% odpowiedzi). W grupie korzyści społecznych za najbardziej istotne zostały uznane: poprawa jakości i warunków życia mieszkańców (83%

odpowiedzi), poprawa świadomości ekologicznej mieszkańców (63% odpowiedzi), zwiększenie dostępności i jakości usług w sferze kultury, sportu i rekreacji, ochrony zdrowia (52% odpowiedzi). Za mniej ważną kwestię uznano integrację wspólnot lokalnych (23% odpowiedzi). Najistotniejsze korzyści środowiskowe dotyczą: poprawy czystości i jakości powietrza (72% odpowiedzi), poprawy stanu środowiska naturalnego (65% odpowiedzi) oraz utrzymania terenów zielonych (55% odpowiedzi). Mniej istotne czynniki to według ankietowanych gmin: ochrona dziedzictwa przyrodniczego (25% odpowiedzi), rekultywacja i zagospodarowanie terenów przemysłowych (33% odpowiedzi) oraz zrównoważone wykorzystanie zasobów wodnych i energii oraz osiągnięcie europejskich standardów w zakresie ochrony środowiska (po 36% odpowiedzi).

Analizując wyniki uzyskane w długim okresie można wskazać na pewne problemy, które nie są eliminowane od wielu lat. Obok kwestii wspomnianych powyżej, jednym z najważniejszych problemów jest brak koordynacji różnych aspektów polityki zrównoważonego rozwoju. Wpływ na taki stan rzeczy ma fakt, iż badane samorządy bardzo rzadko wskazują na istnienie jednostki lub osoby (w mniejszych samorządach, gdzie nie jest uzasadnione istnienie oddzielnego wydziału) odpowiedzialnej i koordynującej działania podejmowane w różnych obszarach aktywności gmin. Na istnienie wyspecjalizowanego wydziału zajmującego się stricte kwestiami zrównoważonego rozwoju wskazała tylko jedna gmina Wielowieś, natomiast 61 ankietowanych jednostek nie wskazało żadnej jednostki lub osoby odpowiedzialnej za kwestie zrównoważonego rozwoju. Pozostałe ankietowane samorządy najczęściej wskazywały na trzy grupy jednostek lub osób zajmujących się kwestiami zrównoważonego rozwoju:

1. Wydziały (osoby) związane z planowaniem rozwoju, promocją i pozyskaniem funduszy UE- 21 gmin;
2. Wydziały (osoby) związane z ochroną środowiska i aspektami technicznymi – 14 gmin. Podejście takie wskazuje na wąskie, przyrodoцентриczne rozumienie terminu „zrównoważony rozwój”. W grupie tej dominują gminy wiejskie.
3. Wszystkie wydziały według kompetencji – 12 gmin.

Prowadzenie skoordynowanej i wieloaspektowej polityki pozwala na optymalizację i uniknięcie zbędnych kosztów. Często aspekty uznawane przez samorządy za mało istotne i finansowane w ostatniej kolejności, w szerszym ujęciu mogą przynieść wymierne korzyści. Dobrym przykładem takich działań może być ochrona i utrzymywanie tzw. „usług ekosystemów” bezpośrednio na obszarach miejskich i je otaczających. Kondycja miast zależy w dużej mierze od zdrowego środowiska przyrodniczego, które wytwarza szereg korzyści. Zdrowe ekosystemy stanowią podstawę zrównoważonego rozwoju miast, ponieważ pozytywnie oddziałują na dobrobyt człowieka i działalność gospodarczą. Z punktu widzenia zachowania usług ekosystemów w miastach za kluczowe można uznać następujące priorytety:

1. ochronę miast przed zanieczyszczeniami i degradacją walorów środowiska, w tym zasobów wodnych;
2. maksymalizację roślinności, co wiąże się zarówno z zachowaniem terenów istniejących, jak i z powiększeniem areálu terenów zieleni i powierzchni lasów, mających istotny wpływ na czystość powietrza i stabilizacji klimatu lokalnego;
3. gospodarowanie zasobami naturalnymi w oparciu o zasady restytucji przyrodniczej, przy starannym wyważaniu korzyści z ich eksploatacji, ocenie stopnia zużycia tych zasobów i możliwości ich odtworzenia [Szczepanowska H. B, 2012: 25-49].

Władze miejskie, chcąc kierować się zasadami zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich, powinny brać pod uwagę takie kierunki działań jak:

1. Ochrona obszarów cennych przyrodniczo znajdujących się wokół zwartego obszaru miejskiego. Szczególnie istotnym instrumentem, który może być w tym zakresie wykorzystywany przez władze miejskie jest właściwe planowanie przestrzenne i niezabudowywanie obszarów mogących świadczyć istotne usługi dla mieszkańców miast np. lasy mogą być tańszą alternatywą dla kosztownych urządzeń oczyszczających wodę; utrzymanie mokradeł i terenów zalewowych w niezmienionym stanie może być bardziej ekonomiczne niż budowa umocnień przeciwpowodziowych.
2. Zagospodarowanie wód opadowych w miejscu wystąpienia opadu, wdrażanie zdecentralizowanych systemów zagospodarowania wód deszczowych i roztopowych opartych na miejscowej retencji, infiltracji, oczyszczaniu oraz

ponownym wykorzystaniu wód opadowych; szersze wykorzystanie „zielonej infrastruktury”.

3. Ochrona zieleni miejskiej, która jest istotnym czynnikiem wpływającym na jakość życia mieszkańców. Istnienie obszarów zielonych ma także wpływ na ceny na rynku nieruchomości i atrakcyjność miasta dla nowych mieszkańców. Degradacja terenów zielonych w mieście wiąże się też z pogarszaniem się jakości powietrza, a wraz z tym i jakości życia. Ograniczane są możliwości rekreacji i efektywnej regeneracji organizmu ludzkiego. Jak pokazują badania parki miejskie mają zdolność neutralizowania ponad 85% zanieczyszczeń powietrza trafiających na ich obszar (w przypadku drzew przydrożnych jest to 70%) [Bernatzky A., 1983: 59-76]. Udział powierzchni pokrytej koronami drzew wpływa wyraźnie na średnią temperaturę powierzchniową terenu. Według badań Mc Phersona z zespołem [1997: 49-61] drzewa w Chicago usuwają ok. 5500 t. zanieczyszczeń powietrza, a wartość tej usługi jest szacowana na ponad 9 milionów dolarów rocznie. Innym przykładem mogą być polskie szacunki poczynione dla silnie zurbanizowanego fragmentu Pragi Północ (dzielnicy prawobrzeżnej Warszawy). Według przedstawionych obliczeń, które można uznać za wiarygodne, stwierdzono, iż wartość 308 drzew przyulicznych wycenionych na obszarze poligonu badawczego wyniosła 2 668 460 zł, przy średniej wartości jednego drzewa 8663 zł [Szczepanowska H. B. 2014].

Niestety większość tego typu zamierzeń wciąż jest rzadko podejmowana przez ankietowane samorządy. Przykładowo: wycena wartości usług ekosystemów jest prowadzona przez 3 gminy (co paradoksalnie jest wynikiem bardzo dobrym ze względu na trudność tematu), zmniejszenie zagrożeń związanych z wodami opadowymi (np. rozszczelnianie powierzchni miast) deklaruje 13 gmin, ochrona lub powiększanie obszarów zielonych jest realizowane przez 19 gmin, a promowanie rozwoju rodzajów działalności gospodarczej przyjaznych środowisku ma miejsce w 11 gminach. Za aspekt pozytywny należy uznać to, że istnieją samorządy zainteresowane realizacją powyższych tematów wychodzących poza katalog zadań własnych gminy. Jest to także istotna poprawa w stosunku do badań prowadzonych w latach wcześniejszych. Ankietowane gminy natomiast wykazały dużo większą aktywność w działaniach związanych z promowaniem postaw proekologicznych (79 gmin), zmianą sposobu ogrzewania na

proekologiczny oraz termomodernizacją (projekty takie realizuje 76 gmin) czy też poprawą efektywności energetycznej (52 gminy), co można wiązać z podstawowym problemem ekologicznym wskazywanym przez respondentów jakim jest niska emisja z domów mieszkalnych, a co się z tym wiąże złym stanem powietrza.

Zakończenie

Skuteczne wdrażanie polityki zrównoważonego rozwoju wymaga wielu działań w każdej niemal sferze aktywności państwa, gospodarki i społeczeństwa. Reformy ustrojowe w Polsce w ciągu ostatnich kilku lat oraz zasady rozwoju zrównoważonego rozszerzyły w istotnym stopniu rolę władz lokalnych. Po 1990 r. są one prawdziwymi gospodarzami lokalnej społeczności i środowiska. Samorządy gminne prowadzą gospodarkę terenami i zapewniają ład przestrzenny, odpowiadają za infrastrukturę oraz szereg usług niezbędnych dla harmonijnego funkcjonowania społeczności. W okresie transformacji pojawiły się również przepisy prawne zobowiązujące władze lokalne do opracowania różnego rodzaju dokumentów planistycznych, sporządzanych przez władze z własnej inicjatywy lub obowiązkowo, wyznaczających kierunki rozwoju społeczności lokalnej. Program zrównoważonego rozwoju ma doprowadzić do realizacji społecznie pożądanых celów takich jak: wzrost realnego dochodu, poprawę stanu zdrowotnego i poziomu wykształcenia, uczciwy dostęp do zasobów środowiska przyrodniczego. Przeprowadzona ocena stanu zaawansowania wdrażania polityki zrównoważonego rozwoju w woj. śląskim wskazuje na duże rozbieżności pomiędzy poszczególnymi samorządami gminnymi. Podczas gdy niektóre samorządy posiadają wieloletnie tradycje w zakresie wdrażania idei zrównoważonego rozwoju i mają mocno zaawansowane procesy programowania rozwoju opartego na jego zasadach, inne w ogóle wykazują brak zainteresowania i wiedzy w tym zakresie. Do głównych problemów wpływających na mały stopień zaawansowania wdrażania polityki zrównoważonego rozwoju w samorządach terytorialnych woj. śląskiego należą:

- brak koordynacji różnych aspektów polityki zrównoważonego rozwoju na co niewątpliwie wpływ ma to, iż samorządy bardzo rzadko wykazują istnienie jednostki lub osoby odpowiedzialnej i koordynującej działania podejmowane w różnych obszarach aktywności gmin.

- niedostrzeganie problemu posiadania dokumentu strategicznego z zakresu zrównoważonego rozwoju przez władze i społeczności lokalne, a także brak jasnej i kompleksowej metodyki ich opracowania.
- niedostateczna wiedza na temat idei zrównoważonego rozwoju i jego zasad,
- brak środków finansowych na realizację programów zrównoważonego rozwoju,
- braki monitorowania postępów wdrażania zrównoważonego rozwoju, który jest dynamicznym procesem zmian, co uniemożliwia optymalizację i korektę prowadzonej polityki.

Pomimo wspomnianych powyżej mankamentów nie można mówić o fiasku polityki opartej na zasadach zrównoważonego rozwoju. Polskie samorządy podejmują wiele działań w tym zakresie, a czynniki środowiskowe i społeczne są coraz częściej uznawane przez lokalnych polityków za aspekty równie istotne jak rozwój gospodarczy. Reasumując można stwierdzić, iż istnieje postęp we wprowadzaniu zasad zrównoważonego rozwoju do polityki lokalnej lecz jest on bardzo powolny. Pierwsze badania przeprowadzane w gminach mające miejsce na początku transformacji systemowej wskazywały na ok. 5% udział samorządów próbujących wdrażać politykę zrównoważonego rozwoju w gminie. Obecnie większość polityków lokalnych i kadry urzędniczej rozumie termin „zrównoważony rozwój”, a około 25% badanych gmin ma opracowane podstawowe dokumenty w tym zakresie.

Bibliografia:

1. Bernatzky A. [1983], *The effects of trees on urban climate* [w:] *Trees in the 21 st Centurt*, Academic Publishers Berkhamster
2. Borys T. [2002]: *Ocena realizacji dokumentów z konferencji z Rio. Administracja samorządowa* [w:] *Raport KOMPAS Rio + 10 czyli Społeczna ocena realizacji przez Polskę dokumentów przyjętych na konferencji ONZ „Środowisko i Rozwój” w czerwcu 1992 w Rio de Janeiro*. Wyd. Instytut Na Rzecz Ekorozwoju. Warszawa
3. *Dokumenty końcowe Konferencji Narodów Zjednoczonych „Środowisko i Rozwój”* [1998], Instytut Ochrony Środowiska, Warszawa
4. Kenig-Witkowska M.M. (wybór i wprowadzenie) [2009]: *Międzynarodowe prawo środowiska*, Oficyna Wolters Kluwer, Warszawa
5. Lorek A. [2003], *Rozwój zrównoważony w regionie śląskim* [w:] *Polska a Europa. Procesy demograficzne u progu XXI wieku*, AE Katowice

6. Lorek E. [2001], *Program zrównoważonego rozwoju jako narzędzie budowy przewagi konkurencyjnej regionu*, [w:] *Konkurencyjność miast i regionów a przedsiębiorczość i przemiany strukturalne*. red. A. Klasik, Wyd. AE Katowice
7. Lorek E., Sobol A. [2012], *Local sustainable development in practice of Silesian municipalities*. [w:] *Sustainable development – theory – practice – education*. red. Dariusz Pieńkowski i in. Wyd. Ekonomia i środowisko. Poznań – Białystok
8. *Ocena programowania zrównoważonego rozwoju w gminach śląskich* [2010], Katedra Zarządzania Ochroną Środowiska, UE w Katowicach, badania statutowe
9. Mc Pherson E.G., Nowak D., Heisler G., Grimmond S., Sauch S., Grant R., Rowntree R. [1997], *Quantifying urban forest structure, function and value: the Chicago Urban Forest Climate Project*, “Urban Ecosystems” 1
10. *Raport o stanie wdrożenia Lokalnej Agendy 21 w gminach południowej Polski* [2000], Wyd. Polski Klub Ekologiczny Koło Miejskie w Gliwicach, Gliwice
11. *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*, <http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf>, [data wejścia 14.10.2016]
12. Szczepanowska H. B. [2014], *Rola i znaczenie drzew w mieście, usługi ekosystemowe drzew i wycena ich wartości*, Instytut Gospodarki Przestrzennej i Mieszkalnictwa, Warszawa, dostęp: <http://www.igpim.pl/wp-content/uploads/2014/05/Rola-i-znaczenie-drzedw-w-miescie.pdf>, [data wejścia 29.10.2014]
13. *United Nations Environment Programme, Report of the Governing Council on the work of its third session*, 17 April – 2 May 1975, United Nations, New York 1975, http://www.unep.org/sgb/prev_docs/75_0304_GC3_Report_K7510025.pdf, [data wejścia 14.10.2016]
14. *Zarządzanie środowiskiem na poziomie lokalnym w procesie integracji europejskiej* [2002], Katedra Zarządzania Ochroną Środowiska, AE w Katowicach, badania statutowe
15. Żylicz T. [2004], *Ekonomia środowiska zasobów naturalnych*. PWE Warszawa