

Elżbieta Lorek, Agnieszka Sobol

OCENA POSTĘPÓW WDRAŻANIA LOKALNEJ AGENDY 21 NA ŚWIECIE

W artykule przeanalizowany został stopień zaawansowania wdrażania zrównoważonego rozwoju na poziomie lokalnym, poczynając od skali globalnej, poprzez analizę sytuacji w Polsce, a na konkretnym przykładzie województwa śląskiego kończąc. Analiza postępów we wdrażaniu Lokalnej Agendy 21 na świecie w latach 1997–2001 wskazuje na znaczący procentowy krok naprzód. Ponad trzyipółkrotny wzrost liczby podjętych inicjatyw LA21 na świecie wskazuje na korzystny trend, choć ich generalna liczba – 6416 – nie jest niestety wynikiem imponującym. Zaawansowanie wdrażania zrównoważonego rozwoju w polskich gminach, mimo że nie jest zadowalające, nie odbiega jednakże od generalnej nie najlepszej sytuacji w tym aspekcie na świecie.

Wprowadzenie

W 1992 roku podczas Konferencji Organizacji Narodów Zjednoczonych „Środowisko i Rozwój”, tzw. Szczytu Ziemi, w Rio de Janeiro przyjęta została Agenda 21, czyli globalny program działań na XXI wiek w zakresie zrównoważonego rozwoju. 28 rozdział tego programu poświęcono roli samorządów lokalnych; zawierał skierowane do władz lokalnych wezwanie dotyczące opracowywania i wdrażania Lokalnych Agend 21 (LA21) – *Agenda 21* 1992. Dokumenty końcowe Szczytu Ziemi w Rio zobowiązały wszystkich sygnatariuszy, aby samorzady lokalne w ich krajach opracowały do 1996 r. Lokalne Agendy 21, a do 2000 r. wprowadziły je w życie.

Po dziesięciu latach od Konferencji w Rio w Johannesburgu w dniach 26 sierpnia–4 września 2002 r. odbył się II Szczyt Ziemi. Podczas konferencji tej ocenione zostały m.in. postępy w zakresie wdrażania postanowień zawartych w Agendzie 21 z 1992 r. Ocena ta opierała się na raportach poszczególnych krajów, które podpisały dokumenty końcowe w Rio, w tym również Polski. Raporty te opracowywane były na podstawie jednolitych dla wszystkich państw wzorów statystyczno-opisowych. Jednym z elementów raportu był opis zaawansowania wdrażania idei zrównoważonego rozwoju na poziomie lokalnym poprzez realizację procesu Lokalnej Agendy 21.

Idea i cele Lokalnej Agendy 21

Koncepcja Lokalnej Agendy 21 opracowana została przez Międzynarodową Radę ds. Lokalnych Inicjatyw Środowiskowych (*International Council for Local Environmental Initiatives* – ICLEI) w 1991 r. Koncepcja ta, uznająca lokalny poziom administracji za szczególnie istotny z punktu widzenia wdrażania idei zrównoważonego rozwoju, znalazła szerokie międzynarodowe uznanie i została włączona do głównego dokumentu Szczytu Ziemi w Rio, czyli Agendy 21.

W praktyce Lokalna Agenda 21 jest uspołecznionym procesem wdrażania idei *sustainable development* i często realizowana jest w formie strategii zrównoważonego rozwoju. Generalnie strategia powinna wskazywać, w jaki sposób rozwój może zostać praktycznie równoważony w kategoriach środowiskowych, społecznych, ekonomicznych, przestrzennych i instytucjonalnych. Dzięki zaangażowaniu społeczności lokalnych przy podejmowaniu kluczowych decyzji dla rozwoju ich terenów Lokalna Agenda 21 jest istotnym narzędziem budowy społeczeństwa obywatelskiego.

Wnioski wypracowane podczas Szczytu Ziemi zwiększyły świadomość znaczenia władz lokalnych w wyznaczaniu kierunków rozwoju w skali globalnej. Gminy jako najniższy stopień administracji publicznej są najbliższe ludzi i jako takie odgrywają zasadniczą rolę w upowszechnianiu idei zrównoważonego rozwoju. Większość zadań (ok. 75%) postawionych przed społecznością międzynarodową w Globalnym Programie Agenda 21 ma swoje korzenie na poziomie lokalnym. Działania podejmowane przez władze i społeczności lokalne determinują zatem prawidłowe wykonanie obowiązków przyjętych w Agendzie 21. W skali globalnej bowiem działania podejmowane na szczeblu administracji lokalnej wyznaczają kierunki rozwoju nie tylko dla tego szczebla, lecz również decydują o kierunkach rozwoju w skali światowej.

Lokalna Agenda 21 na świecie

Od kwietnia 1996 do stycznia 1997 r. z inicjatywy Międzynarodowej Rady ds. Lokalnych Inicjatyw Środowiskowych (ICLEI) podjęte zostały badania *Lokalna Agenda 21: analiza odzewu władz lokalnych oraz narodowych i międzynarodowych stowarzyszeń na rzecz Agendy 21*. Badania te miały za zadanie analizę rozpowszechnienia Lokalnej Agendy 21 na świecie po upływie pierwotnego terminu według harmonogramu dokumentów końcowych Konferencji w Rio de Janeiro (*Local Agenda... 1997*).

Od listopada 2000 r. do grudnia 2001 r. ICLEI przeprowadziła drugą edycję wspomnianych badań. Wyniki badań posłużyły wyciągnięciu wniosków z postępów we wdrażaniu Lokalnej Agendy 21 podczas Konferencji II Szczytu Ziemi w Johannesburgu (*Second Local Agenda... 2002*).

Na ankiety rozesłane w ramach drugiej edycji badań *Lokalna Agenda 21* odpowiedziały władze lokalne 633 gmin oraz 146 stowarzyszeń reprezentujących ogółem 113 krajów.

Badania przeprowadzone przez ICLEI skierowane zostały do dwóch grup respondentów. Pierwszą grupę (*The Local Agenda 21 Survey of Local Authority Associations/Institutions*) stanowiły regionalne, krajowe, międzynarodowe instytucje, rządy krajowe, stowarzyszenia gmin, do których skierowano ankiety zawierające piętnaście pytań. Celem tej ankiety, rozesełanej po całym świecie w 327 egzemplarzach, było zebranie ogólnych danych ilościowych dotyczących postępów we wdrażaniu Lokalnej Agendy 21 w skali krajowej. Drugą grupą respondentów były władze miejskie i gminne (*The Local Agenda 21 Survey of Local Authorities*). Celem tej ankiety było zebranie szczegółowych danych jakościowych dotyczących procesu wdrażania Lokalnej Agendy 21 na szczeblu gmin.

Analiza poszczególnych krajów oparta została na kategoriach poziomu Produktu Narodowego Brutto według klasyfikacji Banku Światowego z 2001 r. Ogół badanych krajów podzielono na trzy grupy w zależności od poziomu PNB *per capita*, tj.: o niskim poziomie PNB – 0–755 dolarów, o średnim poziomie – 756–9265 dolarów oraz o wysokim poziomie – powyżej 9265 dolarów.

Dla celów badań sformułowana została definicja Lokalnej Agendy 21: „Lokalna Agenda 21 jest to proces osiągania celów zawartych w Globalnym Programie Działań Agenda 21 na poziomie lokalnym poprzez uspołecznione, wielosektorowe opracowanie i wdrażanie długoterminowego planu strategicznego w zakresie zrównoważonego rozwoju”. Ponadto wypracowano zbiór szczegółowych kryteriów służących ocenie procesu Lokalnej Agendy 21:

- aktywny udział społeczności lokalnej (uspołeczniony proces),
- konsensus w zakresie wizji zrównoważonego rozwoju,
- integracja wymiaru społecznego, ekonomicznego i środowiskowego,
- partnerskie, wielosektorowe działania,
- strategiczny plan zrównoważonego rozwoju z określonymi celami długoterminowymi,
- monitoring na podstawie przyjętych wskaźników.

Wyniki badań wykazały, że 6416 gmin ze 113 krajów na całym świecie podjęło inicjatywę Lokalnej Agendy 21. 44% spośród nich zaangażowało się w proces wdrażania LA21 na swoim terenie w sposób bardzo aktywny. Wyniki badań są bardzo pozytywne ze względu na znaczący wzrost skali inicjatyw podjętych w ramach LA21 na całym świecie w porównaniu z rokiem 1997. W tym czasie bowiem proces Lokalnej Agendy 21 został zapoczątkowany przez 1812 jednostek władz lokalnych w 64 krajach.

Wzrost o 49 liczby krajów zaangażowanych w LA21 w porównaniu z rokiem 1997 wskazuje na znaczące upowszechnianie się idei zrównoważonego rozwoju w świecie. W krajach rozwiniętych zanotowano trzykrotny wzrost inicjatyw LA21 w porównaniu z wynikami ostatnich badań. W krajach o średnim poziomie PNB całkowita liczba tych inicjatyw wzrosła z poziomu 118 do 833. Generalnie największy udział ma Europa z liczbą 5292 rozpoczętych przez władze lokalne procesów związanych z LA21.

Skala inicjatyw LA21 na poziomie kraju powinna być odnoszona do generalnej liczby gmin w poszczególnych krajach. Wskaźnik taki pokazuje nam bowiem stopień zaangażowania w proces Lokalnej Agendy 21 na poziomie całego kraju. I tak np. w Szwecji inicjatywę LA21 podjęto w 289 gminach, które stanowią 100% liczby gmin szwedzkich. Natomiast w Niemczech, gdzie 2042 jednostki władz lokalnych rozpoczęły proces LA21, liczba ta stanowi zaledwie 12% całkowitej liczby gmin (*Accelerating...* 2001).

Wyniki badań wskazują na istotną rolę tzw. Kampanii Narodowych ds. Lokalnej Agendy 21. Istnieje bowiem korelacja dodatnia pomiędzy funkcjonowaniem Kampanii Narodowej a liczbą podjętych inicjatyw LA21 w skali kraju oraz poziomem ich zaawansowania. Z zebranych w trakcie badań informacji wynika, że takie kampanie zajmujące się promowaniem realizacji procesu LA21 na poziomie krajowym funkcjonują w 18 krajach. Do krajów tych należą: Dania, Finlandia, Irlandia, Islandia, Norwegia, Szwecja, Wielka Brytania, Włochy, Mongolia, Chiny, Republika Korei, Sri Lanka, Australia, Japonia, Turcja, Ekwador, Peru, Republika Południowej Afryki. Kampanie Narodowe działają bądź bezpośrednio przy rządzie danego kraju, bądź jako odrębne podmioty. Rolą Kampanii Narodowych jest w tym przypadku wsparcie władz lokalnych w podejmowaniu inicjatywy Lokalnej Agendy 21. Wsparcie takie odbywa się zarówno poprzez bezpośrednią pomoc finansową, jak i działalność edukacyjną i doradczo-szkoleniową.

Stopień zaawansowania procesu Lokalnej Agendy 21 powinien być oceniany ze względu na wiele czynników, do których zaliczyć można prace nad dokumentami planistycznymi, zaangażowanie partnerów zewnętrznych, rozwój monitoringu i kontroli itp. W przeprowadzonych badaniach ocena zaawansowania procesu LA21 podzielona została na cztery etapy – określenie wizji, lokalny plan akcji, polityka zrównoważonego rozwoju, monitoring i kontrola. Wyniki badań wskazują, że od roku 1997 zaawansowanie procesu wdrażania Agendy 21 na poziomie lokalnym znacząco się zwiększyło. W 1997 r. 38% gmin spośród 1812 deklaroowało wejście w fazę wdrażania lokalnego planu akcji. W 2001 r. deklarację taką złożyło 61% spośród 6416 gmin.

W 73% badanych przypadków stwierdzono włączenie w proces Lokalnej Agendy 21 partnerów zewnętrznych, tzn. społeczności lokalnych, przedstawicieli świata biznesu, nauki, organizacji pozarządowych i innych. Jednocześnie zauważono, że zasadniczą rolę na każdym etapie procesu LA21 odgrywa w zdecydowanej większości jednostek władza lokalna. Rola władz lokalnych polega zazwyczaj na inicjowaniu procesu, wsparciu finansowym oraz informacyjnym.

Interesującym materiałem dostarczonym przez badania są także wskazywane przez władze lokalne priorytety działań w procesie Lokalnej Agendy 21. Rozbicie priorytetowych działań według podejścia: środowiskowego, społecznego, gospodarczego oraz bardziej kompleksowego podejścia tzw. „zrównoważonego” wskazuje na przewagę podejścia środowiskowego, które realizowane jest w 46% gmin. Analiza danych ujawnia, iż podejście to było

ponadto częściej (w 51%) realizowane w krajach rozwiniętych. W krajach rozwijających się natomiast przeważały priorytety ekonomiczne.

W badaniach podjęto również próbę identyfikacji barier procesu Lokalnej Agendy 21. Jak pokazały wyniki badań, główną przeszkodą w tym procesie, bez względu na grupę krajów pod względem kategorii PNB, jest niedofinansowanie. W dalszej kolejności jako znaczące bariery uplasowały się: brak wsparcia ze strony rządu krajowego i regionalnego oraz brak zainteresowania społecznego. Ponadto w krajach rozwijających się wskazywano często na brak odpowiedniej wiedzy i informacji.

W poniższej tabeli ujęte zostały kraje, w których realizowany jest proces Lokalnej Agendy 21, wraz z danymi liczbowymi, a także państwa, w których funkcjonują Kampanie Narodowe na rzecz Lokalnej Agendy 21.

Tab. 1. Lokalna Agenda 21 na świecie

Region	Niski poziom PNB	Liczba inicjatyw LA21	Średni poziom PNB	Liczba inicjatyw LA21	Wysoki poziom PNB	Liczba inicjatyw LA21
Europa			Albania	7	Austria	64
			Bośnia i Hercegowina	1	Belgia	106
			Bułgaria	22	Dania*	216
			Chorwacja	20	Finlandia	303
			Cypr	1	Francja	69
			Czechy	42	Grecja	39
			Estonia	29	Holandia	100
			Jugosławia	18	Hiszpania	359
			Litwa	14	Irlandia	29
			Łotwa	5	Islandia	37
			Polska	70	Luksemburg	69
			Rosja	29	Niemcy	2 042
			Rumunia	12	Norwegia	283
			Słowacja	30	Portugalia	27
			Słowenia	3	Szwajcaria	83
			Ukraina	9	Szwecja	289
			Węgry	9	Wielka Brytania	425
					Włochy	429
	Azja i region Pacyfiku	Bangladesz	2	Chiny	25	Australia
Indie		14	Filipiny	28	Japonia	110
Indonezja		8	Malezja	9	Nowa	
Mongolia		22	Republika Korei	172	Zelandia	37
Nepal		4	Sri Lanka	24	Singapur	1
Pakistan		1	Tajlandia	21		
Wietnam		20				
Bliski Wschód			Arabia Saudyjska	4	Bahrajn	1
			Iran	2	Izrael	3
			Jemen	2	Katar	1
			Jordania	4	Kuwejt	1
			Liban	6		

cd. tab. 1

			Oman	1		
			Syria	2		
			Turcja	50		
			Zjednoczone Emiraty Arabskie	2		
Ameryka Północna			Meksyk	2	Kanada	14
					Stany Zjednoczone	87
Ameryka Południowa i Środkowa	Nikaragua	5	Argentyna	1		
			Boliwia	1		
			Brazylia	36		
			Chile	15		
			Dominikana	1		
			Ekwador	13		
			Gujana	1		
			Honduras	6		
			Jamajka	5		
			Kolumbia	6		
			Kostaryka	4		
			Kuba	2		
			Peru	17		
			Trynidad i Tobago	1		
			Wenezuela	3		
Afryka	Benin	1	Algieria	3		
	Burundi	2	Egipt	7		
	Ghana	3	Gabon	1		
	Kamerun	1	Libia	2		
	Kenia	11	Maroko	5		
	Kongo	2	Namibia	5		
	Madagaskar	5	Republika Południowej Afryki	20		
	Mali	2	Tunezja	1		
	Malawi	4				
	Mauretania	1				
	Mozambik	2				
	Nigeria	5				
	Rwanda	1				
	Senegal	3				
	Sudan	1				
	Tanzania	13				
	Togo	2				
	Uganda	5				
	Zambia	4				
	Zimbabwe	39				
Liczba inicjatyw LA21 ogółem	28 krajów	183	57 krajów	833	28 krajów	5 400
	6 416 inicjatyw LA21 w 113 krajach na świecie					

* Czcionką pogrubioną zaznaczone zostały kraje, w których funkcjonują Kampanie Narodowe ds. Lokalnej Agendy 21.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Second Local Agenda 21 Survey*, 2002, ICLEI, styczeń-luty.

Lokalna Agenda 21 w Polsce

W przyjętym harmonogramie prac dokumentów końcowych Szczytu Ziemi, które podpisała także strona polska, ustalono, że do 1996 r. samorzady lokalne rozpoczną proces konsultacji ze swoimi społecznościami w sprawie Lokalnej Agendy 21, a do 2000 r. wdrożą ją w życie. Mamy rok 2002 i dzisiejszy stan dalece odbiega od przyjętych zamierzeń. Nie jest to co prawda sytuacja wyjątkowa w Polsce, lecz niestety typowy obraz stanu na świecie.

Wyniki badań ICLEI z 2002 r. wskazują, że na terenie Polski rozpoczętych zostało 70 inicjatyw Lokalnej Agendy 21. Dla porównania badania z 1997 r. wskazywały, że w naszym kraju podjęte były tylko 3 inicjatywy. Liczby te mogą się nieznacznie wahać, m.in. z powodu stale podejmowanych inicjatyw. Do dnia dzisiejszego (koniec 2002 r.) nie ma formalnej listy, np. Ministerstwa Środowiska, wskazującej, które samorzady lokalne wywiązały się ze swoich zobowiązań. Tym bardziej trudno jest oceniać prawidłowość podjętych już inicjatyw czy stopień ich zaawansowania.

Główną jednostką współpracującą z ICLEI przy badaniach ze strony polskiej była Umbrella. Umbrella jest projektem doradztwa w ramach Programu Organizacji Narodów Zjednoczonych (UNDP) skierowanym do samorządów i dotyczącym wdrażania idei zrównoważonego rozwoju na poziomie lokalnym. Eksperti Umbrella inicjowali procesy Lokalnej Agendy 21 w wielu gminach na terenie całej Polski i brali w nich udział. Na 70 inicjatyw LA21 wskazanych w wynikach badań ICLEI zdecydowana większość była efektem współpracy z projektem Umbrella.

Badania ankietowe prowadzone przez UNDP wskazują, że istotną barierą w upowszechnianiu idei zrównoważonego rozwoju w polskich samorządach jest brak podstawowej wiedzy. Zauważalna jest jednak słaba poprawa w znajomości zagadnień zrównoważonego rozwoju wśród polskich władz lokalnych. Badania z 2000 r. wskazują na znajomość tematu wśród 30% ogółu polskich samorządowców, podczas gdy w pierwszych latach po Szczycie Ziemi w Rio ich liczba nie przekraczała 5%. Upowszechnianie wiedzy idzie także w parze ze znaczącym wzrostem liczby inicjatyw podjętych w ramach LA21 na przestrzeni ostatnich pięciu lat.

Polskie samorzady lokalne pod względem zaangażowania w proces Lokalnej Agendy 21 można podzielić na cztery grupy. Pierwszą, niestety dość liczną, grupę stanowią samorzady, które nie znają bądź nie rozumieją koncepcji zrównoważonego rozwoju. Druga grupa to gminy, w których konserwatywnie myślące władze lokalne nie zamierzają wdrażać zasad zrównoważonego rozwoju, traktując je jako barierę rozwoju i tzw. sztuczne tworzenie kosztów. Trzecią grupę stanowią samorzady, które utożsamiają zrównoważony rozwój z ochroną środowiska, a Lokalną Agendę 21 traktują jako program ochrony środowiska w gminie. Czwartą grupę polskich samorządów tworzą gminy najbardziej zaawansowane w praktycznym wdrażaniu zaleceń Agendy 21 na poziomie lokalnym. W gminach tych rozpoczęty już został

proces opracowywania uspołecznionych strategii zrównoważonego rozwoju lub Lokalnych Agend 21.

Pod względem regionalnym największą liczbą rozpoczętych procesów Lokalnej Agendy 21 charakteryzują się województwa: pomorskie, dolnośląskie, lubuskie i warmińsko-mazurskie. Generalnie zdecydowanie większe zaangażowanie w realizację Lokalnej Agendy 21 dotyczy województw północnych i zachodnich, a niemalże o marginalnym jej rozwoju można mówić w województwach wschodnich.

Tab. 2. Agenda 21 w Polsce w ujęciu regionalnym

Województwo	Liczba inicjatyw
zachodniopomorskie	2
pomorskie	17
warmińsko-mazurskie	9
kujawsko-pomorskie	4
mazowieckie	5
podlaskie	2
lubuskie	10
wielkopolskie	4
dolnośląskie	13
łódzkie	1
świętokrzyskie	6
lubelskie	2
opolskie	2
śląskie	1
małopolskie	3
podkarpackie	1

Źródło: opracowanie własne.

Niektóre samorzady w Polsce mają już wieloletnie tradycje w zakresie wdrażania idei zrównoważonego rozwoju i kontynuują mocno zaawansowane procesy Lokalnej Agendy 21. W początkowej fazie po Szczycie Ziemi w Rio procesy LA21 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. Polskie samorzady otrzymały istotne wsparcie od: Amerykańskiej Agencji Ochrony Środowiska (USEPA), Amerykańskiej Agencji Rozwoju Regionalnego (USAID), Międzynarodowej Rady ds. Lokalnych Inicjatyw Środowiskowych (ICLEI), projektu Umbrella w ramach Programu Organizacji Narodów Zjednoczonych (UNDP), holenderskiego programu MAT-RA, programu „Zdrowe Miasta” Światowej Organizacji Zdrowia (WHO)

(Borys 2002). Na liście pierwszych samorządów, które podjęły inicjatywę LA21, były: Ełk, Radom, Chełm, Stargard Gdański, Tczew.

Wdrażanie zrównoważonego rozwoju w gminach województwa śląskiego

W drugiej połowie 2002 r. Katedra Zarządzania Ochroną Środowiska Akademii Ekonomicznej w Katowicach przeprowadziła badania zrównoważonego rozwoju w gminach województwa śląskiego. Głównym celem badań była ocena zaawansowania oraz jakości zarządzania środowiskiem w gminach, a ponadto rozpoznanie stanu znajomości oraz implementacji zagadnień związanych ze zrównoważonym rozwojem na lokalnym szczeblu administracji publicznej (Badania statutowe... 2002).

Na województwo śląskie składa się 167 gmin na 2489 wszystkich gmin w Polsce (ok. 6,7%). Na obszarze tym zamieszkuje ok. 4,8 mln mieszkańców, co stanowi ok. 12,5% ludności Polski. Na strukturę administracyjną województwa składają się: 49 gmin miejskich, 96 gmin wiejskich oraz 22 gminy miejsko-wiejskie. Rdzeń województwa śląskiego tworzy Aglomeracja Górnośląska obejmująca następujące miasta: Bytom, Chorzów, Dąbrowa Górnicza, Gliwice, Jaworzno, Katowice, Mysłowice, Piekary Śląskie, Ruda Śląska, Siemianowice Śląskie, Sosnowiec, Świętochłowice, Tychy i Zabrze.

Przeprowadzone badania polegały głównie na badaniu ankietowym; zostały uzupełnione o wywiady. Badania statystyczne oparte zostały na informacjach zgromadzonych za pomocą ankiet, które rozesłano do wszystkich gmin województwa śląskiego.

Wypełnione ankiety zwróciły 33 gminy, co stanowi ok. 20% wszystkich gmin województwa śląskiego. Wszystkie ankiety zwrotne zakwalifikowane zostały do dalszych badań. Analiza wyników badań polegała zatem przede wszystkim na badaniu otrzymanych ankiet z 33 gmin województwa śląskiego uzupełnionych o dodatkowe odpowiedzi uzyskane podczas wywiadu telefonicznego. Z gmin miejskich uzyskano 14 ankiet zwrotnych, co stanowi ok. 29% ogółu gmin miejskich województwa śląskiego. Na ankietę odpowiedziało ponadto 17 gmin wiejskich oraz 2 gminy miejsko-wiejskie, co stanowi odpowiednio 18% wszystkich gmin wiejskich oraz 9% wszystkich gmin miejsko-wiejskich.

Zaznaczyć jednak należy, że w wielu przypadkach osoby wypełniające ankietę nie znały bądź nie rozumiały pojęcia zrównoważonego rozwoju i zagadnień z nim związanych. Wielokrotnie mylone pojęcie zrównoważonego rozwoju utożsamiane było z ochroną środowiska, co sprawiło, iż w kilku przypadkach uzyskane odpowiedzi dotyczyły *stricte* wymiaru środowiskowego.

Analiza wyników badań pozwala stwierdzić, iż większość gmin podejmujących się opracowania dokumentu strategicznego realizuje tylko i wyłącznie strategie rozwoju społeczno-gospodarczego. Nieliczne z nich posiadają dokumenty dotyczące wdrażania zrównoważonego rozwoju. W kilku przypadkach niezbędne były korekty uzyskanych odpowiedzi, z tego względu, że

po wnikliwszej analizie okazało się, iż w niektórych ankietach błędnie przypisane zostały dokumenty do poszczególnych pytań. Zdarzało się bowiem, iż przykładowo *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego* traktowane było jako podstawowy dokument dotyczący zrównoważonego rozwoju w gminie.

Analiza ankiet wskazuje, iż gminy, które nie posiadają opracowanej strategii rozwoju społeczno-gospodarczego, nie posiadają również żadnego dokumentu dotyczącego zrównoważonego rozwoju. Sytuacja taka wystąpiła bowiem w dziewięciu przypadkach na dziesięć. Wyjątkowa sytuacja ma miejsce w Katowicach, które jako jedyne z tej grupy mają dokument dotyczący zrównoważonego rozwoju pod nazwą *Lokalny Program Agenda 21*, a nie posiadają strategii.

Zaznaczyć jednak należy, iż w tych gminach, które legitymują się dokumentami powiązаныmi z wdrażaniem w życie idei *sustainable development*, nie można mówić o procesie Lokalnej Agendy 21 zgodnie z jej definicją. W niewielkim zakresie gminy prowadzą monitoring czynionych postępów i tym samym aktualizują i kontynuują sformułowane cele strategiczne.

Zwykle dokumenty dotyczące zrównoważonego rozwoju opracowywane są pod nazwą „Strategia zrównoważonego rozwoju” i są, zgodnie z pojęciem zrównoważonego rozwoju, również społeczno-gospodarczymi strategiami rozwoju. Oznacza to bowiem, iż w dokumentach tych zintegrowane są zagadnienia związane z podstawowymi wymiarami, tj. gospodarczym, społecznym, środowiskowym i instytucjonalnym.

Ankieta skierowana do gmin zawierała również pytania dotyczące celów oraz priorytetów zrównoważonego rozwoju. Odpowiedzi na te pytania otrzymano nawet z gmin, które wcześniej deklarowały brak dokumentów związanych ze zrównoważonym rozwojem. Pytania te ujawniły jednak w dużym stopniu brak zrozumienia zagadnień zrównoważonego rozwoju przez niektórych wypełniających. Wśród odpowiedzi dotyczących celów zrównoważonego rozwoju najczęściej poruszane były następujące kwestie: zmniejszenie emisji zanieczyszczeń (w tym przede wszystkim niskiej emisji), uporządkowanie gospodarki wodno-ściekowej, wspieranie przedsiębiorczości, podniesienie poziomu wykształcenia mieszkańców, poprawa jakości życia, poprawa estetyki miasta, poprawa infrastruktury transportowej, rozwój turystyki. Do priorytetów zrównoważonego rozwoju zaliczane były najczęściej: poprawa jakości życia i poziomu wykształcenia mieszkańców oraz rozwój sektora małych i średnich przedsiębiorstw.

W większości urzędów gmin i miast kwestie zrównoważonego rozwoju wpisane były w zadania bardzo różnych wydziałów i referatów. Zrozumiałe jest i zgodne ze „sztuką”, że zrównoważony rozwój należy do obowiązków kilku bądź nawet wszystkich wydziałów, trudno jednakże wyobrazić sobie skoordynowanie tych działań, skoro nie funkcjonuje żadna jednostka kontrolująca i czuwająca nad całością. Kwestie zrównoważonego rozwoju najczęściej wpisane miały w swoje zadania jednostki (wydziały lub referaty) pod następującymi bądź pokrewnymi nazwami: ochrony środowiska i rolnictwa, promocji i działalności gospodarczej, inwestycji i infrastruktury, rozwoju.

W kilku przypadkach jako właściwe w sprawach zrównoważonego rozwoju wskazywane były władze gminy.

Podobnie jak w przypadku celów oraz priorytetów zrównoważonego rozwoju analiza głównych problemów społecznych, środowiskowych oraz gospodarczych wskazuje na wiele podobieństw pomiędzy poszczególnymi gminami województwa śląskiego. Problemy województwa śląskiego, a w szczególności Aglomeracji Górnośląskiej, są charakterystyczne na tle Polski. Wspólne strukturalne problemy tego regionu wynikają przede wszystkim z długoletniej działalności przemysłu górniczo-hutniczego.

W rozbiciu na poszczególne kategorie problemów najczęściej uzyskiwane były następujące odpowiedzi:

- problemy społeczne – wysokie bezrobocie, niski poziom wykształcenia mieszkańców,
- problemy środowiskowe – zanieczyszczenie: wód, gleby, powietrza, zdegradowane tereny przemysłowe, brak kanalizacji sanitarnej, niska świadomość ekologiczna,
- problemy gospodarcze – wysokie bezrobocie, brak środków finansowych na inwestycje, zły stan infrastruktury technicznej.

Przeprowadzone badania pozwoliły na określenie głównych wewnętrznych oraz zewnętrznych uwarunkowań wdrażania zrównoważonego rozwoju w gminach województwa śląskiego. Uwarunkowania te zostały rozbite na poszczególne kategorie: zagrożenia, szanse, słabe strony, mocne strony.

Zagrożenia: brak postępów w restrukturyzacji górnictwa i hutnictwa, brak zapewnienia środków finansowych na dodatkowe zadania zlecone, niski wzrost gospodarczy kraju, wzrostowy trend poziomu bezrobocia.

Szanse: integracja Polski z Unią Europejską, środki finansowe z funduszy Unii Europejskiej, decentralizacja zadań i szersze kompetencje samorządów gminnych, integracja kierunków rozwoju gmin województwa śląskiego.

Słabe strony: zły stan środowiska naturalnego, zły stan infrastruktury technicznej, niski poziom świadomości ekologicznej mieszkańców, małe zaangażowanie społeczności lokalnej w rozwój gminy, brak formalnych dokumentów dotyczących wdrażania zrównoważonego rozwoju.

Mocne strony: dobre położenie w układzie komunikacyjnym, łatwy dostęp do terenów zielonych i rekreacyjnych, dobrze rozwinięta infrastruktura społeczna, duża powierzchnia wolnych terenów inwestycyjnych, silny rozwój sektora małych i średnich przedsiębiorstw.

Analiza wyników badań wskazuje, iż w gminach województwa śląskiego dostrzegana jest potrzeba angażowania społeczności lokalnych oraz innych partnerów zewnętrznych (środowisko biznesu, naukowców, lokalne grupy lidery, organizacje pozarządowe) we wdrażanie zrównoważonego rozwoju. Znajduje to również potwierdzenie w uspołecznianiu procesu tworzenia dokumentów strategicznych. Ponadto na pytanie dotyczące działań gminy przyczyniających się do zwiększenia poziomu świadomości ekologicznej mieszkańców od wszystkich gmin uzyskano odpowiedź pozytywną. Jest to wynik

zaskakujący, jednakże jego stuprocentową wiarygodność mogłyby potwierdzić badania opinii społecznej na temat oceny działalności władz gminnych w tym zakresie. Wśród działań przyczyniających się do zwiększenia świadomości ekologicznej mieszkańców wskazywane były najczęściej: konkursy ekologiczne, wydawanie broszur informacyjnych oraz zamieszczanie informacji o tematyce środowiskowej w lokalnych gazetach, edukacja ekologiczna w przedszkolach i szkołach, warsztaty, spotkania i konsultacje z udziałem społeczności lokalnych, wprowadzenie systemu selektywnej zbiórki odpadów. Angażowanie partnerów zewnętrznych polega przede wszystkim na stałej współpracy z liderami lokalnymi, prowadzeniu konsultacji społecznych, zleceniu opracowań naukowo-badawczych placówkom naukowym. W części gmin przeprowadza się ponadto, głównie metodą ankietową, badania poziomu zadowolenia mieszkańców z kierunków rozwoju gminy.

Podsumowanie

Globalizacja życia gospodarczego i społecznego oraz pogłębiający się kryzys ekologiczny przyczyniły się do rozwoju międzynarodowej współpracy. Internacjonalizacja współpracy na rzecz upowszechniania idei zrównoważonego rozwoju uległa intensyfikacji od czasu Konferencji „Środowisko i Rozwój” w Rio de Janeiro. Szczególne znaczenie ma tutaj światowy ruch Lokalnej Agendy 21.

Analiza postępów we wdrażaniu Lokalnej Agendy 21 na świecie w latach 1997–2001 wskazuje na znaczący procentowy krok naprzód. Ponad trzyipółkrotny wzrost liczby podjętych inicjatyw LA21 na świecie jest dobrym rezultatem, jednakże ich liczba – 6416 – nie jest niestety wynikiem imponującym.

Szans nadania przyspieszonego tempa upowszechnianiu idei zrównoważonego rozwoju na poziomie lokalnym upatruje się przede wszystkim w niwelowaniu przeszkód wskazywanych przez tych, którzy wcielali je pioniersko w życie na swoim terenie. Można mieć nadzieję, że w krótkim okresie z przełamywaniem barier realizacji procesu Lokalnej Agendy 21 poradzą sobie również polscy samorządowcy.

Literatura

Accelerating Sustainable Development: Local Action Moves the World, 2001, United Nations Economic and Social Council, grudzień.

Agenda 21, 1992, United Nations Division for Sustainable Development.

Badania statutowe Katedry Zarządzania Ochroną Środowiska Akademii Ekonomicznej w Katowicach, „Zarządzanie środowiskiem na poziomie lokalnym w procesie integracji europejskiej”, 2002, materiały niepublikowane.

Borys T., 2002, „Realizacja Lokalnej Agendy 21 w polskich samorządach”, *Środowisko*, nr 15 (231).

Local Agenda 21 Survey – A Study of Responses by Local Authorities and Their National and International Associations to Agenda 21, 1997, ICLEI, luty.

Second Local Agenda 21 Survey, 2002, ICLEI, styczeń–luty.