

Zarządzanie zrównoważonym rozwojem na poziomie lokalnym i regionalnym

Elżbieta Lorek

W artykule przedstawiono ocenę wdrażania zrównoważonego rozwoju w wymiarze międzynarodowym i krajowym. Zwrócono szczególną uwagę na wykorzystanie Agendy 21 jako uniwersalnego narzędzia zarządzania zrównoważonym rozwojem. Zaprezentowano zalecenia szeregu organizacji międzynarodowych dla władz lokalnych wynikające z Agendy 21. Przedstawiono aktualne zaawansowanie budowy strategii rozwoju zrównoważonego na poziomie lokalnym, regionalnym. Zaprezentowano badania ICLEI nad stopniem zaawansowaniem procesów lokalnej Agendy 21 w Europie. Przedstawiono także problemy związane z zarządzaniem zrównoważonym rozwojem, takie jak: wykorzystanie zaleceń zawartych w Agendzie 21, zastosowanie instrumentów monitorowania – audytu i wskaźników zrównoważonego rozwoju.

1. Wstęp

Procesy integracyjne z Unią Europejską oraz przyszłe funkcjonowanie w ramach struktur europejskich wiążą się ze znaczącymi zmianami w samorządach terytorialnych. Wpływ Unii Europejskiej na działalność samorządów można podzielić na trzy rodzaje oddziaływania, tj. bezpośrednie, pośrednie oraz inne. Oddziaływanie bezpośrednie polega na obowiązku dostosowania ustawodawstwa polskiego do ustawodawstwa Unii Europejskiej, czyli na zmianie wielu uregulowań prawnych. Zmiany te dotyczą działalności wszystkich szczebli administracji publicznej, w tym samorządów lokalnych. Oddziaływanie pośrednie polega na harmonizacji wszelkiego rodzaju polityk oraz dokumentów strategicznych krajów członkowskich i nowoprzyjętych. Pod „innym” rodzajem oddziaływania rozumie się zmianę ogólnych warunków funkcjonowania samorządów wynikających z procesów integracyjnych, internacjonalizacji i globalizacji. Od wielu lat w krajach Unii Europejskiej podejmuje się szereg przedsięwzięć wprowadzających te kraje na drogę zrównoważonego rozwoju. Do najważniejszych z nich należą: Traktat o Unii Europejskiej z Maastricht, Strategia Zrównoważonego Rozwoju Unii Europejskiej czy 5. i 6. program działań UE. Proces integracji europejskiej zmierza w kierunku zrównoważonego rozwoju jako rozwoju wielowymiarowego realizowanego przy ścisłej współpracy władz i społeczeństw.

W wyniku reformy administracyjnej kraju wdrożonej z dniem 1 stycznia 1999 roku samorządy lokalne uzyskały znaczące uprawnienia decyzyjne. Do obowiązków władz lokalnych dołożono dodatkowe zadania, także dużą część zadań z zakresu ochrony środowiska. Samorządy uzyskały podstawowe narzędzia realizacji zrównoważonego rozwoju, do których należą: opracowywanie strategii rozwoju, planowanie zagospodarowania przestrzennego, wydawanie decyzji lokalizacyjnych oraz pozwoleń na korzystanie z zasobów środowiska i wprowadzanie w nim zmian. Samorządy uzyskały także prawo tworzenia własnych funduszy ekologicznych, które uzupełniają dotychczasowe źródła finansowania lokalnego rozwoju zrównoważonego. Integracja uprawnień władz lokalnych z różnorodnych sfer istotnych dla funkcjonowania gminy, regionu jak: gospodarka, ochrona środowiska, planowanie przestrzenne, ochrona zdrowia, edukacja, kultura, turystyka daje im konkretne możliwości wpływania na zrównoważony rozwój podległych im terenów. Problem wdrażania zrównoważonego rozwoju w polskich regionach i gminach nie jest zadaniem łatwym, szczególnie że doświadczenia praktyczne są bardzo ubogie. Wdrożenie nowego podejścia w równoważeniu rozwoju wiąże się także z nieuchronnymi konfliktami kompetencyjnymi oraz zmianami w modelu funkcjonowania wielu istniejących instytucji. Szansę na wdrożenie trwałego rozwoju daje dobrze opracowany program zrównoważonego rozwoju oparty o wytyczne zawarte w Agendzie 21. Oznacza to jednak podjęcie przez władze samorządowe ogromnego wysiłku organizacyjnego i takie sterowanie procesami rozwoju, które pozwoliłoby na uzyskanie wielu efektów w poprawie warunków życia, efektywności inwestowania czy oszczędności finansowych związanych z rozwojem infrastruktury. W trakcie opracowywania strategii rozwoju ukształtowały się bardzo różne podejścia metodologiczne. Programy zostały opracowane w różny sposób. Powstały dorobek wymaga teoretycznego uogólnienia oraz wypracowania jednolitej metody planowania celów zrównoważonego rozwoju. Dotyczy to zwłaszcza identyfikacji uwarunkowań utrudniających proces spójnego planowania strategicznego celów zrównoważonego rozwoju w lokalnych jednostkach samorządowych, wykorzystania programów pomocowych UE w realizacji zasad zrównoważonego rozwoju na szczeblu lokalnym oraz opracowania metodyki realizacji jego celów. W artykule przedstawiono podstawowe zasady obowiązujące przy opracowywaniu programu zrównoważonego rozwoju na poziomie regionalnym i lokalnym. Zasady te powinny być zgodne z wytycznymi Agendy 21, powinny uwzględniać proces uspołecznienia, i monitorowanie. W artykule przedstawiono również najczęściej popełniane błędy występujące przy programowaniu zrównoważonego rozwoju regionu.

2. Wdrażanie zrównoważonego rozwoju w wymiarze międzynarodowym

Rozwój społeczno-gospodarczy i ochrona środowiska to niezależne, lecz wzajemnie wzmocniające się elementy zrównoważonego rozwoju, który stanowi podstawę dla naszych wysiłków w celu osiągnięcia wyższej jakości życia wszystkich ludzi. Rozwój trwały i zrównoważony oznacza równowagę między celami ekonomicznymi i społecznymi z jednej strony a jakością środowiska z drugiej, oznacza to między innymi zachowanie zasobów przyrodniczych dla przyszłych generacji wzdłuż całej ścieżki rozwoju społeczno-ekonomicznego (Borys, Fiedor 1999: 111).

Wprowadzenie planowania strategicznego związanego z kategorią zrównoważonego rozwoju wiąże się z potrzebą realizacji porozumień międzynarodowych, których stroną jest także Polska. Współpraca międzynarodowa w zakresie zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska na poziomie lokalnym ma długą historię. Tworzą ją takie dokumenty jak:

- „Deklaracja w sprawie środowiska człowieka” (Sztokholm 1972 r.),
- Raport Komisji ONZ ds. Środowiska i Rozwoju „Nasza wspólna przyszłość” (*Our Common Future*) tzw. Raport Brundlandt z 1987 roku na temat współzależności środowiska przyrodniczego i rozwoju gospodarczego (*World Conference on Environmental and Development*),
- wytyczne dla globalnego rozwoju zrównoważonego zawarte w przyjętej przez Polskę Deklaracji z Rio de Janeiro („Środowisko i Rozwój” 1992) i w Agendzie 21,
- Konwencja z Lucerny („O Czyste Środowisko Europy” 1993),
- Konwencja z Nowego Jorku „Globalny Program Działań II Szczytu Ziemi” 1997,
- założenia określone przez kolejne programy w zakresie ochrony środowiska i rozwoju zrównoważonego Unii Europejskiej,
- zalecenia programu transformacji w kierunku zrównoważonego rozwoju OECD,
- decyzje Komisji Trwałego Rozwoju ONZ,
- inne prawnie wiążące umowy międzynarodowe dwu- i wielostronne,
- II Szczyt Ziemi Johannesburg 2002,
- *Zrównoważona Europa dla lepszego świata. Strategia zrównoważonego rozwoju dla Europy*, Goeteborg 2001. W dokumencie tym znalazły się zapisy nadające trwałości rozwojowi charakteru centralnego we wszystkich politykach sektorowych poprzez integrację tych polityk z europejską polityką ekologiczną.

Za priorytetowe cele Wspólnoty uznano:

- zmniejszenie skali zmian klimatycznych i rosnącą produkcję oraz konsumpcję czystej energii (pochodzącej ze źródeł odnawialnych czy niekonwencjonalnych),

- zmniejszenie zagrożeń i strat zdrowotnych powodowanych przez zanieczyszczenie środowiska,
- zachowanie zasobów przyrodniczych, czyli ochrony przyrody żywej i zasobów bioróżnorodności,
- trwały rozwój transportu,
- ekologizacja gospodarki przestrzennej (Zrównoważona Europa... 2001).
Problemy ochrony środowiska i trwałego rozwoju zostały również uwzględnione w Strategii Lizbońskiej.

Programowanie oraz wdrażanie zasad trwałego rozwoju w polskich samorządach jest elementem integracji z Unią Europejską. Prowadzone działania w tym zakresie dotyczą przede wszystkim: rozwoju gospodarczego i społecznego w demokratycznym systemie, standaryzacji środowiskowej i osadniczej do standardów UE, racjonalnej gospodarki zasobami środowiska naturalnego i kulturowego (Dokumenty... 1998).

W Agendzie 21, globalnym programie działań na rzecz zrównoważonego rozwoju, uzgodnionym na Szczycie Ziemi w 1992 roku, uznano społeczności i władze lokalne za kluczowych realizatorów strategii rozwoju integrujących problemy gospodarcze, społeczne i ekologiczne. Zrównoważony rozwój to przede wszystkim proces transformacji obejmujący pięć podstawowych obszarów rozwoju (przestrzeń i środowisko, działalność gospodarczą, społeczną i instytucjonalno - polityczną). Powiązanie ich ze sobą w tzw. łańdź zintegrowany – rozumiany jako jakość życia – wymaga wyboru i zastosowania zasad zawartych w „Deklaracji z Rio” przyjętej na „Szczycie Ziemi” w 1992 r. Globalny Program Działań – Agenda 21, która powierza władzom lokalnym ważną rolę w praktycznym wprowadzaniu zaleceń i działań określonych w tym dokumencie. W Agendzie 21 określono pożądany sposób działania władz lokalnych, polegający na kreatywności, samodzielności, przejawianiu inicjatywy i otwartości (Lorek, Sobol 2004: 315).

W Agendzie 21 sformułowano też podstawowe zalecenia co do sposobu osiągnięcia zakładanych celów. 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 2001: 175).

Podstawową filozofią działań prośrodowiskowych przyjmowanych przez Agendę jest włączenie problemów ochrony środowiska i rozwoju do procesu podejmowania decyzji – od strategicznych w zakresie kształtowania polityki społeczno-gospodarczej na wszystkich szczeblach organizacji państwa po decyzje podejmowane w trakcie zarządzania w skali makro i mikro.

Agenda 21 zwraca uwagę na stworzenie skutecznego ustawodawstwa oraz skuteczną egzekucję ustanowionych norm. Zalecenia dla władz lokalnych wynikające z Agendy 21 są mocno akcentowane przez szereg organizacji międzynarodowych, zraszających władze lokalne, tj.:

- Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych przy Radzie Europy (CLRAE),
- Międzynarodową Radę ds. Lokalnych Inicjatyw Środowiskowych (ICLEI – *International Council for Environmental Initiatives*),
- Radę Władz Lokalnych i Regionalnych (CEMR – *Council of European Municipalities and Regions*),
- Organizację Miast Zjednoczonych (UTO – *United Towns Organization*),
- *European Sustainable Cities & Towns Campaign*, z której inicjatywy powstała m.in. „Karta Miast Europejskich na Rzecz Zrównoważonego Rozwoju” zwana kartą z Aalborga,
- *Lizboński Plan Działania: od Kary do Działania* – opracowany został w oparciu o przegląd procesów wdrażania Lokalnej Agendy 21 w gminach europejskich i podpisany przez około 1000 przedstawicieli władz lokalnych i regionalnych,
- *Apel liderów miast Europy u progu XXI wieku*, tzw. „Apel Hanowerski”.

Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych przy Radzie Europy stanowiący reprezentację władz lokalnych i regionalnych wszystkich państw należących do Rady Europy po rozpoznaniu stopnia zaawansowania prac nad lokalnymi Agendami wezwał samorządy lokalne do zintensyfikowania prac nad tym dokumentem. Doświadczenia miast w zakresie realizacji Lokalnej Agendy 21 zaprezentowane zostały na konferencji w Lizbonie (październik 1996 r.). Na tej konferencji ustalono także, że prace nad lokalnymi programami rozwoju są w większości państw opóźnione.

Celem Międzynarodowej Rady ds. Lokalnych Inicjatyw Środowiskowych, która powstała w 1990r. na Światowym Kongresie Władz Lokalnych (przy ONZ), jest wspieranie wszelkich działań mających na celu ochronę środowiska. Sekretariat Europejski ICLEI współpracuje z komisją CLRAE. Z kolei Organizacja *European Sustainable & Towns Campaign* zajmuje się wymianą doświadczeń i poszerzaniem współpracy pomiędzy miastami europejskimi zainteresowanymi praktycznym wdrażaniem idei zrównoważonego rozwoju. Organizacja ta zorganizowała konferencję w Aalborgu w Danii (maj 1994 r.), której efektem była podpisana 27 maja Karta Miast Europejskich na Rzecz Zrównoważonego Rozwoju (zwana kartą z Aalborga). W karcie z Aalborga zawarto wskazania dla działań w kierunku zrówno-

ważonego rozwoju lokalnego. Władze lokalne zostały zobowiązane do opracowania systemów i procedur monitoringu procesu wdrażania lokalnej Agendy 21.

Na konferencji w Aalborgu w 2004 r., która odbyła się 10 lat po pierwszej, podsumowano osiągnięcia w zakresie zrównoważonego rozwoju przez 111 przedstawicieli władz lokalnych Europy. Podpisanie kart z Aalborg to polityczne zobowiązanie do współpracy na rzecz zrównoważonego rozwoju na poziomie lokalnym. Europejskie Konferencje Zrównoważonych Miast wprowadziły w praktyce kilka projektów dotyczących promocji wdrażania idei zrównoważonego rozwoju, do których należą m.in.: *The Sustainable Cites Project* i *The European Sustainable Cities & Towns Campaign*. Wdrażanie idei zrównoważonego rozwoju spowodowało powstanie w UE nowych dokumentów zawierających zapisy dotyczące budowania struktury miejskiej. Należy tu wymienić: *Zieloną Kartę Środowiska Miejskiego* przyjętą w 1990 r. przez Komisję Europejską, *Europejską Perspektywę Rozwoju Przestrzennego* przyjętą w 1997 r. przez Komitet Rozwoju Przestrzennego Unii Europejskiej oraz *Nową Kartę Ateńską* przyjętą w 1998 r. przez Europejską Radę Urbanistów. Powyższe dokumenty zawierały szereg zapisów co do sposobu konstruowania zapisów planistycznych tzn.:

- powiązanie planowania przestrzennego z tworzeniem kompleksowo rozumianej polityki rozwoju lokalnego (planowanie strategiczne),
- partycypacja społeczna w planowaniu przestrzennym,
- integracja zagadnień środowiskowych, społecznych i ekonomicznych,
- promocja „miasta kompaktowego”.

Główne zasady zrównoważonego rozwoju przestrzennego kontynentu europejskiego uwzględniają, zgodnie ze znaczeniem pojęcia „zrównoważoności” (*sustainability*), potrzeby wszystkich mieszkańców regionów europejskich bez uszczerbku dla podstawowych praw przyszłych pokoleń. Mają one przede wszystkim na celu zharmonizowanie wymogów ekonomicznych i społecznych z funkcjami ekologicznymi i kulturalnymi poszczególnych terytoriów oraz przyczynienie się w ten sposób do długookresowego, zrównoważonego rozwoju. Proces integracji europejskiej zmierza w kierunku zrównoważonego rozwoju jako rozwoju wielowymiarowego, realizowanego przy ścisłej współpracy władz i społeczeństw. Ocena zaawansowania wdrażania zrównoważonego rozwoju dokonana podczas szczytu w Johannesburgu wskazuje, że inicjatywy podejmowane w Europie przynoszą pozytywne efekty. Wyniki badań przeprowadzone przez Międzynarodową Radę ds. Lokalnych Inicjatyw Środowiskowych (ICLEI) wskazują, że około 83% ogółu rozpoczętych procesów lokalnej Agendy 21 ma swoje korzenie w Europie. Stopień zaawansowania we wdrażaniu lokalnej Agendy 21 podjęto we wszystkich gminach w Szwecji, w Niemczech odnotowano wdrożenie lokalnej Agendy w 2042 jednostkach lokalnych (Lorek, Sobol 2003: 111). Z przeprowadzonych badań nad wdrażaniem zrównoważonego rozwoju wynika, że to właśnie samorządy

lokalne są bardzo ważnym czynnikiem, który może zapobiec zmianom w klimacie globalnym. Jest wiele obszarów, w których samorządy lokalne mogą zmniejszyć emisję gazów cieplarnianych. Główne z nich to: wykorzystanie energii w obiektach użyteczności publicznej, usługi komunalne, komunikacja, zagospodarowanie przestrzenne, gospodarka odpadami. Działania te obejmują często poprawę wykorzystania energii i środki zmierzające do jej oszczędzania. Praktyczne przykłady budowania tzw. miast zrównoważonego rozwoju (eko-miast) zaprezentowane były przez przedstawicieli Wydziału Ochrony Środowiska i Ministerstwa Gospodarki Kanady i dotyczyły technologii zmian klimatycznych. Kanadyjska inicjatywa miast zrównoważonego rozwoju (*SCI – Sustainable Cities Initiative*) polega na podejmowaniu działań mających na celu osiągnięcie wewnętrznej równowagi miast oraz ich rozwoju w kierunku podnoszeniu jakości życia mieszkańców. Rezultatem tych działań jest tworzenie zintegrowanych rozwiązań szeregów problemów powodowanych przez gwałtowną urbanizację i wynikające z tego faktu obciążenia infrastruktury miejskiej (tzw. „przeciążenie” szybko rozwijających się miast). Dotyczy to głównie takich obszarów problemowych jak: transport, energia, odpady stałe, gospodarka wodno-ściekowa i mieszkaniowa (Międzynarodowe... 2000).

W Strategii urbanistycznej opublikowanej w 2004 r. wskazane zostały działania na rzecz wdrażania w miastach zrównoważonego rozwoju zgodnego z wytycznymi Agendy 21. Strategia urbanistyczna Unii Europejskiej koncentruje się na następujących obszarach priorytetowych: zarządzanie zrównoważonym rozwojem, zrównoważony transport miejski, zrównoważone budownictwo, zrównoważone zagospodarowanie przestrzenne.

3. Agenda 21 – uniwersalne narzędzie zarządzania zrównoważonym rozwojem na poziomie lokalnym i regionalnym

Zasady zrównoważonego rozwoju determinują nie tylko treść dokumentu strategicznego, ale również procesy programowania i realizacji koncepcji i zadań strategicznych. Systemowy model zarządzania zrównoważonym rozwojem powinien:

- dotyczyć zarządzania strategicznego (a następnie przejść do zarządzania taktycznego i operacyjnego),
- być oparty na powszechnie obowiązujących zasadach i praktykach zarządzania.

Dokument strategiczny musi być budowany przede wszystkim w oparciu o zasady:

- sprawiedliwości międzygeneracyjnej,
- integralności środowiska,
- efektywności ekologiczno-ekonomicznej,

- etapowania i wyboru priorytetów,
- prewencji i reagowania na istniejące zagrożenia,
- regionalizacji i subsydiarności.

Istotnym i niezwykle przydatnym w programowaniu zrównoważonego rozwoju jest pojęcie ładu. Doświadczenia wielu krajów i regionów są wskazują na to, że rozwój zrównoważony to w praktyce integracja pięciu ładów:

- ekologicznego,
- społecznego,
- ekonomicznego,
- przestrzennego,
- instytucjonalno-politycznego z uwzględnieniem obiektywnych praw rozwoju społecznego, ekonomicznego i przestrzennego zagospodarowania oraz naturalnych praw ekologicznych.

Reforma ustrojowa państwa wprowadziła wymóg tworzenia w województwach strategii zrównoważonego rozwoju regionalnego mającej na celu:

- rozwój społeczny poprzez „pielęgnowanie polskości oraz rozwój i kształtowanie świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej mieszkańców” – **ład społeczny**,
- rozwój gospodarczy poprzez „pobudzanie aktywności gospodarczej i podnoszenie poziomu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki województwa” – **ład gospodarczy**,
- ochronę środowiska przyrodniczego i kulturowego poprzez „zachowanie wartości środowiska kulturowego i przyrodniczego przy uwzględnieniu potrzeb przyszłych pokoleń – **ład ekologiczny**,
- „kształtowanie i utrzymanie **ładu przestrzennego**” (Borys 1998: 47).

Związki te powinny być ściśle a dokumenty powinny się merytorycznie uzupełniać. Obecnie tworzenie regionalnej polityki zrównoważonego rozwoju jako spójnego zbioru regionalnej polityki ekologicznej, społecznej, gospodarczej i przestrzennej powinno być logiczną konsekwencją powstających równolegle pozostałych dwóch kluczowych dokumentów województwa: strategii zrównoważonego rozwoju i planu zagospodarowania przestrzennego.

Programowanie jest to proces planowania (projektowania) najbardziej pożądaných zdarzeń i stanów organizacji (gminy, powiatu, regionu itp.) z punktu widzenia przyszłej sytuacji, określonej celami strategii (Borys 1999: 199). Efektem procesu programowania jest program, w praktyce utożsamiany z produktem:

- planowania taktycznego (np. program działań związany z 4-letnią kadencją samorządu, wieloletni program inwestycyjny),
- planowania operacyjnego (np. program działań, program realizacyjny itp.).

Tylko w niektórych gminach, powiatach i województwach w naszym kraju, przy aktywnym udziale rad i sejmików samorządowych powstały swoiste koalicje radnych, organizacji pozarządowych, biznesu i regionalnych lub lokalnych liderów i został uruchomiony proces budowy regionalnego i lokalnego programu zrównoważonego rozwoju. Najbardziej konsekwentną i kompleksową koncepcję działań realizującą rozwój zrównoważony i wykreowaną przez społeczność międzynarodową jest Agenda 21 - program działań na rzecz zrównoważonego rozwoju w perspektywie XXI wieku. Strategie zrównoważonego rozwoju są z pewnością najważniejszym dokumentem lokalnej Agendy 21.

4. Audyt zrównoważonego rozwoju

Głównym problemem oceny postępów procesu zrównoważonego rozwoju w skali międzynarodowej, narodowej czy lokalnej był brak standardów i wskaźników będących narzędziem tej oceny. Planowanie zrównoważonego rozwoju powinno opierać się na aktualnych, rzetelnych informacjach. Dlatego aktualne badania dotyczące zarządzania zrównoważonym rozwojem koncentrują się na:

- opracowaniu modeli monitorowania zrównoważonego rozwoju,
- zastosowaniu wskaźników jako instrumentów podejmowania decyzji i zarządzania,
- opracowaniu systemu wymiany najlepszych praktyk oraz zastosowania i udostępniania audytu zrównoważonego rozwoju.

Audyt jest jednym z instrumentów monitorowania i oceny procesu zrównoważonego rozwoju, który wykorzystuje zestaw wypracowanych i odpowiednio dobranych wskaźników. Audyt zrównoważonego rozwoju jest więc procesem, w którym dokonuje się diagnozy rozwoju – w czterech ładach – oraz oceny realizacji zasad zrównoważonego rozwoju. Wskazuje się również te kierunki działań, które powinny zostać podjęte, aby poprawić warunki życia i pracy mieszkańców (Zarządzanie... 2003: 274).

Prawidłowo sporządzony audyt powinien być:

- niezależny,
- kompleksowy (powinien obejmować zagadnienia dotyczące ładów: środowiskowego, przestrzennego, społecznego, gospodarczego oraz instytucjonalno-politycznego),
- obiektywny – oparty na wskaźnikach zrównoważonego rozwoju, porównywalny w wymiarze czasowym i przestrzennym (Wskaźniki... 2005: 112).

Przykładem audytu przeprowadzonego w 58 miastach europejskich może być *Urban Audit*. Jego założenia przygotowała Komisja Europejska, a jego wyniki służą do porównania poziomu rozwoju w miastach europejskich.

W Polsce taki audyt został opracowany w 2002 r. przy pomocy ekspertów UNDP dla miasta stołecznego Warszawy. Doświadczenia w zakresie przeprowadzania audytów zrównoważonego rozwoju były udziałem programu "Rozwój i ewaluacja lokalnych strategii zrównoważonego rozwoju – Polska, Litwa, Ukraina" zrealizowanego pod patronatem UNDP. Stwierdzono, że audyt może być skutecznie stosowany:

- na etapie przygotowań do opracowania strategii rozwoju jednostki samorządu terytorialnego. Przeprowadzenie audytu zrównoważonego rozwoju pozwala na diagnozę stanu i weryfikację analizy SWOT,
- do monitorowania realizacji strategii rozwoju osiągania poszczególnych celów rozwoju. Coroczne audyty pozwalają ocenić, czy jednostka samorządowa rozwija się w zaplanowanym kierunku, zgodnie z przyjętą strategią.

W latach 2002–2004 audyt zrównoważonego rozwoju z wykorzystaniem modułu lokalnych wskaźników zrównoważonego rozwoju przeprowadzony został w ponad 20 gminach i powiatach z terenu Polski. Polskie doświadczenia zostały zweryfikowane również w 10 jednostkach samorządu terytorialnego Litwy i Ukrainy.

Poza nielicznymi podejmowanymi próbami należy stwierdzić, że w Polsce brak jest doświadczeń w zakresie zarządzania zrównoważonym rozwojem na poziomie lokalnym i regionalnym. Rozbieżne koncepcje zagospodarowania walorów i zasobów środowiska przyrodniczego jednostki terytorialnej prezentowane przez władze rządowe, samorządowe, przedsiębiorców czy organizacje społeczne, a nawet osoby prywatne wymagają optymalnych modelowych rozwiązań. Zatem model zarządzania regionem, gminą powinien mieć charakter zintegrowany, tzn. powinien łączyć politykę przestrzenną, ekologiczną z polityką gospodarczą i społeczną w poszczególnych gminach, czyli być zgodny z zasadą zrównoważonego rozwoju. Tylko taki model zintegrowanego współzarządzania (*public governance*) regionem daje gwarancje na szybki rozwój. Władze samorządowe posiadające program zrównoważonego regionu i dysponujące wszechstronnym zakresem kompetencji w zakresie kwestii społecznych, gospodarczych, infrastrukturalnych, ekologicznych, a także władzą w zakresie planowania przestrzennego mogą skutecznie realizować strategię rozwoju obszaru. Doświadczenia państw UE dowiodły, że skuteczne wdrażanie zrównoważonego rozwoju może być dokonane tylko na poziomie regionów. Pozytywnym przykładem świadczącym, że cele ekonomiczne i ekologiczne można realizować łącznie, jest przykład Danii i Luksemburga, a także Uusimaa w Finlandii i Sztokholmu, które stoją na czele światowej listy indeksu konkurencyjności(III Raport... 2004).

Polski model zarządzania zrównoważonym rozwojem regionu znajduje się w początkowej fazie kształtowania. W regionach mamy do czynienia z koncentracją wielu problemów rozwojowych, takich jak zanieczyszczenie i degradacja środowiska, uciążliwość transportowa, problemy społeczne związane

głównie z bezrobociem czy chaotyczne rozprzestrzenianie się miast lub tworzenie obszarów o wysokiej aktywności gospodarczej. Problemy te mają charakter interdyscyplinarny, zatem by je rozwiązać należy podejmować działania, które powinny mieć kompleksowy charakter, zarówno przedmiotowy, jak i podmiotowy. Wdrażanie trwałego, zrównoważonego rozwoju w regionach powinno zacząć się od tworzenia międzysektorowego lobby na rzecz zrównoważonego rozwoju oraz wykorzystać dla zwiększenia skuteczności działań wszystkie instrumenty zalecane przez Agendę 21, takie jak: instrumenty planistyczne, informacyjne, marketingowe, finansowe i zarządzanie środowiskowe (Lorek 2001: 175). W myśl kryteriów trwałego rozwoju przyjętych przez Komisję Wspólnot Europejskich, tj. utrzymanie jakości życia, utrzymanie ciągłego dostępu do zasobów naturalnych i unikanie trwałej degradacji środowiska, elementy infrastruktury zrównoważonego rozwoju należy dostosować do jego celów (Commission... 1993). Zapewni to skuteczniejszą i długotrwałą realizację strategii trwałego i zrównoważonego rozwoju.

5. Mierniki zrównoważonego rozwoju

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.

Kryteria w zakresie oceny procesu lokalnej Agendy 21 to:

- 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 w oparciu o przyjęte wskaźniki.

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. Przyjęte w konkretnych warunkach wskaźniki zrównoważonego rozwoju powinny:

- ułatwić władzom danego regionu i jego mieszkańcom ocenę stopnia realizacji idei zrównoważonego rozwoju,
- uświadamiać tempo realizacji zrównoważonego rozwoju i istniejące problemy,
- pobudzać do większej aktywności w działaniach na rzecz zrównoważonego rozwoju,
- weryfikować obowiązujące kierunki polityki i przyjęte wcześniej cele rozwojowe oraz strategie ich osiągnięcia.

Wybór, zaprojektowanie i uzgadnianie wskaźników zrównoważonego rozwoju nie jest sprawą prostą. Proponowane w ostatnich latach przez organizacje międzynarodowe systemy wskaźników nie zawsze spełniają postulat harmonizacji pięciu ładów dziedzinowych. Systemy takie zostały m.in. opracowane przez agendy ONZ, OECD, Bank Światowy, IUCN i Europejską Agencję ds. Ochrony Środowiska (EEA).

W praktyce ustalania regionalnych wskaźników wykorzystuje się w zasadzie pięć sposobów często używanych jednocześnie. Tworzenie zbioru wskaźników następuje przez:

- nawiązywanie do ustaleń międzynarodowych,
- nawiązywanie do krajowego systemu wskaźników zrównoważonego rozwoju,
- połączenie metody eksperckiej (lub korzystanie z krajowego systemu wskaźników) z „oddolnym” określeniem zbioru wskaźników,
- lokalne lub regionalne instytucje statystyczne lub badawcze,
- spontaniczne kreowanie zbioru wskaźników w samym procesie tworzenia programu zrównoważonego rozwoju (w tym strategii) przy wykorzystaniu wiedzy uczestników procesu (regionalnych i lokalnych liderów, ekspertów, radnych itp.).

Często tworzone w praktyce listy wskaźników zrównoważonego rozwoju¹ mogą być bardzo długie. W tej sytuacji niezbędna jest weryfikacja wg kryteriów:

- **mierzalności** danych niezbędnych dla wyliczenia wskaźnika,
- **prostoty w konstrukcji** wskaźnika oraz łatwości w jego interpretacji,
- **rozumiałości i łatwości akceptacji** przez społeczność regionalną i lokalną, odzwierciedlającą postępy regionu w realizacji zrównoważonego rozwoju,
- **łatwości prezentacji** w regionalnych i lokalnych mediach jako instrumentów monitorowania i analizowania głównych tendencji rozwojowych i na tym tle oceny stopnia realizacji idei zrównoważonego rozwoju.

Konkretna lista wskaźników jest zawsze pewnym kompromisem między uniwersalnością istoty zrównoważonego rozwoju a specyfiką regionu. Od społeczności regionalnej zależy w dużym stopniu, które zjawiska uznaje się za istotne z punktu widzenia realizacji zarysowanej wizji zrównoważonego rozwoju ich „małej ojczyzny”, a co za tym idzie, które z nich powinny być monitorowane.

Oznacza to, że z bogatego zbioru wskaźników charakteryzujących proces zrównoważonego rozwoju gospodarczego, społecznego, proces osiągania ładu ekologicznego, przestrzennego i polityczno-instytucjonalnego powinny być każdorazowo wybierane przez zespół opracowujący i monitorujący te wskaźniki, które najtrafniej oddają istotę zrównoważonego rozwoju w konkretnym regionie lub gminie. Listy te mogą się więc w mniejszym lub większym stopniu różnić przy zachowaniu pewnego wspólnego zbioru wskaźników zrównoważonego rozwoju dla zachowania możliwości porównań międzyregionalnych. (Wskaźniki... 2005: 62). Mierniki zrównoważonego rozwoju odzwierciedlają powiązania pomiędzy kwestiami ekologicznymi, społecznymi i ekonomicznymi. Zintegrowanie takie pozwala na lepszą kontrolę i monitoring. Ponadto zintegrowanie różnych wymiarów w ramach poszczególnych mierników ułatwia ograniczenie ich liczby, co sprzyja ich prostocie i przejrzystości. Mierniki zrównoważonego rozwoju obejmują oprócz aspektów ilościowych, czyli łatwo mierzalnych, również aspekty jakościowe. Kluczowe znaczenie dla budowy polskich krajowych wskaźników zrównoważonego rozwoju mają wskaźniki monitorowania Strategii Zrównoważonego Rozwoju UE. Wspólne Mierniki Europejskie (*European Common Indicators*) mają służyć jako narzędzie do porównań zmian na drodze do zrównoważonego rozwoju (V.W. Maclaren 1996). Efektem podpisanego porozumienia w ramach Apelu Hanowerskiego było stworzenie zestawu podstawowych, fundamentalnych mierników, których stosowanie byłyby możliwe na terenie całej Unii Europejskiej. W Apelu Hanowerskim podpisanym w 2000 roku przez przedstawicieli 36 państw europejskich zostały podjęte zobowiązania do opracowania zestawu mierników zrównoważonego rozwoju na szczeblu lokalnym. Mierniki te pozwalają na wyznaczanie celów, kontrolę postępów oraz prezentację dokonań, a uzgodniony zestaw Wspólnych Mierników Europejskich miałby posłużyć jako narzędzie do porównań zmian na drodze do zrównoważonego rozwoju (Borys 2005: 126). Wspólne Mierniki Europejskie w odniesieniu do poziomu lokalnego uwzględnić powinny następujące zagadnienia:

- społeczna równość i dostępność (powszechny dostęp do usług podstawowych, np. edukacji, zdrowia, mieszkalnictwa),
- lokalne współzarządzanie, upodmiotowienie, demokracja (udział społeczności lokalnej w procesach rozwoju miasta, reprezentacja różnych grup społecznych w procesie planowania i podejmowania decyzji o rozwoju miasta),
- relacja „lokalne – globalne” (zaspakajanie potrzeb lokalnych na miejscu),
- lokalna gospodarka – najlepsze wykorzystanie lokalnego potencjału, stwarzającego jak najmniejsze zagrożenie dla środowiska i zdrowia ludzi,
- ochrona środowiska (przyjęcie podejścia ekosystemowego, możliwie jak najefektywniejsze wykorzystanie zasobów, niezagrażanie różnorodności biologicznej),
- dziedzictwo kulturowe (ochrona i rewaloryzacja wartości historycznych, kulturowych i artystycznych, harmonijne i funkcjonalne zagospodarowanie przestrzeni).

Do przykładowych jednolitych wskaźników integrujących powyższe zagadnienia należą: poziom zadowolenia obywateli ze wspólnoty lokalnej (zagadnienia grup 1, 2, 4, 5, 6), dostępność do terenów zielonych (zagadnienia grup 1, 3, 5, 6), lokalne możliwości przemieszczania się i transport (zagadnienia grup 1, 3, 4, 5, 6), udział powierzchni terenów zdegradowanych (zagadnienia grup 4, 5) (Jak oceniać... 2000).

Opracowany zestaw Wspólnych Mierników Europejskich służy przede wszystkim śledzeniu postępów poszczególnych krajów należących do Unii Europejskiej, a ujednoczona lista umożliwi porównania. Ponadto, w każdym kraju poszczególne ośrodki stosują również zindywidualizowane listy mierników w zależności od okoliczności i postawionych celów. Utrudnieniem przy opracowaniu zestawu Wspólnych Mierników Europejskich jest niejednolity materiał statystyczny w poszczególnych krajach UE, a dostępność danych jest jednym z kryteriów stosowania mierników.

Dużą wartość poznawczą z opracowanych w UE wskaźników zrównoważonego rozwoju mają następujące zestawy wskaźników:

- Wspólne Wskaźniki Europejskie ZR (10 wskaźników),
- wskaźniki Audytu Miejskiego (*Urban Audit* – 21 grup wskaźników),
- wskaźniki Środowiskowej Presji (*TEPI*),
- wskaźniki presji – *Ecological Footprint*,
- wskaźniki Habitat – Agenda,
- zestawy wskaźników wykorzystywanych w konkretnych jednostkach lokalnych, np. w brytyjskich lokalnych jednostkach terytorialnych.

W Polsce największą wartość poznawczą dla tworzonego zestawu wskaźników zrównoważonego rozwoju mają następujące inicjatywy:

- baza Banku Danych Regionalnych (BDR),
- cechy i wskaźniki Systemu Analiz Samorządowych,
- Przestrzenna Baza Danych Samorządowych – SPIS-2000.

Pierwsza liczba wskaźników zrównoważonego rozwoju UE została udośćniona w 2004 r. i stanowi ona podstawę do zweryfikowania polskiego modułu krajowych wskaźników zrównoważonego rozwoju, zbudowanego w ramach Banku Danych Regionalnych (Zarządzanie... 2003: 264).

Duże znaczenie dla tworzenia ujednoczonego systemu lokalnych wskaźników zrównoważonego rozwoju ma baza Banku Danych Regionalnych administrowana przez Urząd Statystyczny we Wrocławiu. Polskie wskaźniki zrównoważonego rozwoju budowane są według podziału na listy: długie, średnie i krótkie, co odpowiada zaleceniom UE dotyczącym tworzenia listy wskaźników. EUROSTAT podjął prace nad listą wartości wskaźników zrównoważonego rozwoju dla 25 państw UE. Opracowane zbiory wskaźników powinny być integralną częścią audytów zrównoważonego rozwoju na poziomie lokalnym i regionalnym oraz audytów zgodności lub rozbieżności z dyrektywami UE w poszczególnych obszarach negocjacyjnych. Prawidłowo opracowany zestaw mierników ma ułatwiać władzom lokalnym pracę na rzecz zrównoważonego rozwoju. Ogólnym zadaniem mierników jako narzę-

dzi informacyjno-diagnostycznych jest prawidłowe ukierunkowanie polityki realizowanej na danym obszarze. Informacje dostarczane przez wskaźniki powinny zapewniać porównywalność danych oraz zorientowanie się w wynikach, jakie osiąga dana społeczność lokalna w odniesieniu do innych. Poza określeniem pozycji gminy, regionu przyczyniają się one również do unacznienia jego mocnych i słabych stron. Jednakże należy pamiętać, że informacje dostarczane przez wskaźniki opierają się głównie na miarach względnych, a przedmiotem ocen nie jest stan, lecz dokonany postęp. Kluczowe jest bowiem określenie, jakiej zmiany dokonała społeczność lokalna na rzecz zrównoważonego rozwoju, bez względu na stan wyjściowy. Pokazywanie postępu i osiągnięć w kierunku zrównoważonego rozwoju mobilizuje społeczność lokalną do dalszej pracy.

6. Wdrażanie zrównoważonego rozwoju na poziomie regionalnym i lokalnym – doświadczenia krajowe

Wdrażanie idei zrównoważonego rozwoju w polskich samorządach ma swoje źródła w wielu dokumentach krajowych (Konstytucja RP, prawo ochrony środowiska, ustawa o planowaniu przestrzennym, II Polityka Ekologiczna Państwa, Polska 2025. Długookresowa strategia trwałego i zrównoważonego rozwoju) i międzynarodowych (Globalny Program Działań – Agenda 21, Szczyt Ziemi w Johannesburgu w 2002 r. i inne), które nakładają na władze samorządowe obowiązek wprowadzania zasad zrównoważonego rozwoju. W przyjętej przez Sejm RP Strategii zrównoważonego rozwoju kraju do roku 2025 przyjęto, że zrównoważony rozwój oznacza taki model rozwoju, w którym zaspokajanie bieżących potrzeb społecznych oraz potrzeb przyszłych pokoleń będzie traktowane równoprawnie. W strategii przyjęto, że zrównoważony rozwój łączyć będzie, w sposób harmonijny, troskę o zachowanie dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego narodu z postępem cywilizacyjnym i ekonomicznym, będących udziałem wszystkich grup społecznych (Polska 2025... 2000).

Przyjęta w 2000 roku Strategia Zrównoważonego Rozwoju Polski określa kierunki rozwoju kraju do 2025 roku. Strategia ta wyznacza główne kierunki rozwoju dla wszystkich jednostek administracyjnych w Polsce – regionów, powiatów, gmin. Generalnym założeniem tego dokumentu jest utrzymywanie wzrostu gospodarczego na poziomie około 5%, stopniowe zwiększanie efektywności wykorzystania surowców, paliw oraz zasobów przyrody ze wskazaniem czterokrotnego zwiększenia w stosunku do dzisiejszego w odniesieniu do jednostki PNB (Lorek 2005: 308). Mając zatem dobrze przygotowane dokumenty na szczeblu krajowym, można opracowywać dobre dokumenty na szczeblu regionalnym i lokalnym. Obserwowany w polskich samorządach lęk przed zrównoważonym rozwojem wynika przede wszystkim z nieznaności jego zasad, braku świadomości długofalowych korzyści oraz

przeciwstawianiu tych zasad rozwojowi lokalnemu, w tym zwłaszcza gospodarczemu. Świadczą o tym przeprowadzone badania ankietowe (Raport o stanie... 2000). Należy podkreślić, że w budowaniu lokalnej Agendy 21 ważny jest aspekt jej uspołecznienia, czyli uwzględnienie w jej tworzeniu aktywności społeczności lokalnej, tj. włączaniu pomysłów, opinii mieszkańców w proces budowania programu zrównoważonego rozwoju i monitoringu jego realizacji (Borys 2002).

W Polsce w ostatnich latach nastąpiła zasadnicza przebudowa instytucjonalnych struktur i procedur sprawowania władzy na szczeblu lokalnym. Międzynarodowe inicjatywy i deklaracje takie jak m.in.: *Bałtycka Lokalna Agenda 21* czy Deklaracja z Sofii *Ku Zrównoważonemu Rozwojowi* zapoczątkowały podjęcie szerszych inicjatyw LA21. W latach 2000–2001 utworzono *Sieć Miast, Gmin i Powiatów Polskich na Rzecz Zrównoważonego Rozwoju*. Inicjatywą tą zainteresowały głównie duże ośrodki miejskie, w mniejszym stopniu niewielkie i średnie miasta oraz wioski w województwach rolniczych. Chociaż i tu spotykamy się ze wzorcowymi przykładami, takimi jak np. *LA21 dla Kwidzyna* (Przeglądy... 2004: 153).

Przyjęcie Agendy 21 uczyniło ze zrównoważonego rozwoju powszechnie akceptowany cel. Zarządzanie zrównoważonym rozwojem wymaga ujęcia systemowego, uwzględniającego strategię rozwoju, audyt rozwoju oraz partnerstwo międzysektorowe. W procesie zarządzania można wyróżnić pięć podstawowych funkcji: planowanie, organizowanie, komunikację, koordynację i kontrolowanie. W ramach każdej z tych funkcji zarządzający może zużytkować określone zbiory instrumentów. Do sprawnego zarządzania regionem, gminą władze samorządowe powinny korzystać z szeregu instrumentów takich jak: planistyczne, finansowe, rynkowe i prawne. Możliwości wykorzystania tych instrumentów w praktyce uzależnione są od wyposażenia regionów i gmin w odpowiednie uregulowania prawne, zapewnienia samorządom odpowiednich kompetencji oraz środków finansowych i organizacyjnych. Dopiero wtedy należy spodziewać się znaczących efektów we wdrażaniu idei zrównoważonego rozwoju zarówno w regionach, gminach, jak i w całym kraju.

7. Podsumowanie

Zrównoważony rozwój poprzez zakładaną synergię aspektów ekonomicznych, środowiskowych i społecznych jest bezpieczny i korzystny dla człowieka, środowiska oraz gospodarki. Rozwój ten powinien pełnić rolę stimulatora gospodarki. Można go także ujmować w kategorii sposobu na życie, dającego nową możliwość wyboru rodzaju konsumpcji i produkcji. Wreszcie trzeba zaznaczyć, że rozwój zrównoważony nie stanowi wyznaczonego i wymiernego celu, granicy, do której należy dojść. Należy go postrzegać jako proces rozłożony na lata i pokolenia. W Polsce proces rozwoju zrównoważonego został zapoczątkowany, trzeba tylko włączyć jego koncep-

cję w proces planowania lokalnego i regionalnego. Jej podstawową istotą jest m.in. partnerstwo międzysektorowe w procesie tworzenia trwałego i zrównoważonego rozwoju. Reforma samorządowa i powstanie nowych województw, a także proces integracji europejskiej oraz zapisy w aktach prawnych i dokumentach międzynarodowych spowodowały, że poszczególne regiony kraju przystąpiły do prac nad programami zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska. Tylko w niektórych gminach, powiatach i województwach w naszym kraju został uruchomiony proces budowy regionalnego i lokalnego programu zrównoważonego rozwoju.

Najbardziej konsekwentną i kompleksową koncepcję działań realizującą rozwój zrównoważony i wykreowaną przez społeczność międzynarodową jest Agenda 21 – program działań na rzecz zrównoważonego rozwoju. Program zrównoważonego rozwoju ma pokazywać, jak w praktyce integrować ład ekonomiczny, ekologiczny, społeczny, przestrzenny i instytucjonalno-polityczny. Koncepcja zrównoważonego i trwałego rozwoju promuje holistyczne podejście do rozwoju, integrując ze sobą gospodarkę, społeczeństwo i środowisko. Kierunki prawidłowego rozwoju muszą uwzględniać jednocześnie kształtowanie wszystkich wymienionych elementów. Zrównoważony rozwój nie jest tożsamy z ochroną środowiska, a wymiar ekologiczny w nim zawarty daje jedynie gwarancję, że każdy program rozwoju gospodarczego i polityka sektorowa, każda działalność człowieka zostanie poddana ocenie oddziaływania na środowisko. Regionalny czy lokalny program zrównoważonego rozwoju warunkują: polityka ekologiczna (określająca zasady wprowadzania ładu ekologicznego w regionie), regionalna strategia zrównoważonego rozwoju (określająca zasady, cele i zadania ładu gospodarczego i społecznego w regionie z zachowaniem równowagi przyrodniczej przy poszanowaniu istniejących zasobów) oraz studium (koncepcja lub plan) zagospodarowania przestrzennego (integrujące priorytety ekologiczne, społeczne i gospodarcze z ładem przestrzennym). Program zrównoważonego rozwoju ma doprowadzić do realizacji społecznie pożądanego celu takich jak: wzrost realnego dochodu, poprawę stanu zdrowotnego i poziomu wykształcenia, sprawiedliwy dostęp do zasobów środowiska przyrodniczego. Badania w zakresie wdrażania strategii regionalnych i lokalnych rozwoju zrównoważonego koncentrować się będą nie tylko na identyfikacji barier wdrażania zrównoważonego rozwoju w zmieniającym się otoczeniu także na metodach ich przezwyciężania. Dlatego też w przyszłości obszar badań dotyczyć będzie instrumentów zarządzania zrównoważonym rozwojem i ich praktycznej implementacji.

Proces wprowadzania zrównoważonego rozwoju w Polsce na poziomie lokalnym, regionalnym przebiega w bardzo niejednorodny sposób, co jest wynikiem zróżnicowanej wiedzy o Agendzie 21 i jej celach. Tworzenie regionalnego programu działań Agenda 21 jest w układzie województw bardzo zróżnicowane. Najbardziej zaawansowana jest budowa regionalnych strategii rozwoju, z których większość za cel główny strategii przyjmuje „rozwój

zrównoważony”, następnie proces tworzenia regionalnych polityk ekologicznych, z których jednak znaczna część ma charakter tradycyjnych programów ochrony środowiska. Aktualnie tylko nieliczne gminy, regiony w Polsce objęte specjalnymi programami pilotażowymi to zobowiązanie w pełni zrealizowały. Dalszy rozwój demokracji lokalnej i autonomia administracyjna będzie sprzyjać powstawaniu aktywnego partnerstwa na rzecz zrównoważonego rozwoju podejmującego inicjatywy w opracowaniu i wdrażaniu LA21. Aktualnie barierą w opracowaniu i wdrażaniu zasad zrównoważonego rozwoju jest głównie brak wiedzy na ten temat wśród władzy i społeczności lokalnej. Przeprowadzona ocena stanu zaawansowania wdrażania Lokalnej Agendy 21 w Polsce wskazuje na duże rozbieżności pomiędzy poszczególnymi samorządami gminnymi. Podczas gdy niektóre samorzady w Polsce posiadają wieloletnie tradycje w zakresie wdrażania idei zrównoważonego rozwoju i mają mocno zaawansowane procesy Lokalnej Agendy 21, inne w ogóle wykazują brak zainteresowania i wiedzy w tym zakresie. Do głównych problemów wpływających na mały stopień zaawansowania wdrażania LA21 w Polsce należą:

- niedostrzeżenie potrzeby posiadania takiego dokumentu przez władze i społeczności lokalne,
- niedostateczna wiedza na temat idei zrównoważonego rozwoju i jej zasad,
- brak środków finansowych na realizację programów zrównoważonego rozwoju,
- brak jasnej i kompleksowej metodyki ich opracowania.

Informacje o autorce

Prof. dr hab. Elżbieta Lorek – Akademia Ekonomiczna Katowice, Katedra Zarządzania Ochroną Środowiska. E-mail: lorek@ae.katowice.pl.

Przypis

- ¹ Pojęcie miernika zrównoważonego rozwoju oznacza miarę określającą wartość przedmiotu lub zjawiska, które ma istotne znaczenie dla idei zrównoważonego rozwoju. Dzięki wartościowemu ujęciu danego miernika otrzymujemy wskaźnik. Informacje dostarczane przez wskaźniki podlegają interpretacji, która ostatecznie pozwala na ocenę badanego zjawiska.

Bibliografia

- III Raport Komisji Europejskiej nt. Spójności*, luty 2004.
 Borys, T. 1998. *Jak budować program ekorozwoju. Agenda 21*. Tom I., Warszawa – Jelenia Góra: Wyd. Regionalny Ośrodek Ekorozwoju Fundacji Karkonoskiej w Jeleniej Górze.
 Borys, T. 2002. Realizacja Lokalnej Agendy 21 w polskich samorządach. *Środowisko*, nr 15(231).

- Borys, T. (red.) 2003. *Zarządzanie zrównoważonym rozwojem. Agenda 21 w Polsce – 10 lat po Rio*, Białystok: Wyd. Ekonomia i Środowisko.
- Borys, T., Fiedor, B. 1999. Ekorozwój jako zbiór cech. w: Miłaszewski, R. (red.) *Wskaźniki ekorozwoju*, Białystok: Wyd. Ekonomia i Środowisko.
- Borys, T. (red.) 2005. *Wskaźniki zrównoważonego rozwoju*, Białystok: Wyd. Ekonomia i Środowisko.
- Borys, T. 1999. Programowanie ekorozwoju gmin. w: *Strategia zarządzania środowiskowego w przedsiębiorstwie i gminie*, Poznań – Białystok: Wyd. Ekonomia i Środowisko.
- Borys, T. 2005. Pomiar trwałego i zrównoważonego rozwoju. w: B. Poskrobko i S. Kozłowski (red.). *Zrównoważony rozwój, wybrane problemy teoretyczne i implementacja w świetle dokumentów Unii Europejskiej. Studia nad zrównoważonym rozwojem*. Tom I. Białystok – Warszawa: Polska Akademia Nauk. Komitet “Człowiek i Środowisko”.
- Commission of the European Communities. 1993. *Towards Sustainability: A European Community Program*, Official Publications of the European Communities. Luxembourg.
- Dokumenty końcowe konferencji Narodów Zjednoczonych. *Środowisko i Rozwój*, 1998, Warszawa: Instytut Ochrony Środowiska.
- Jak ocenić ekorozwój na szczeblu lokalnym: jednolite wskaźniki europejskie – raport merytoryczny*. 2000, Luksemburg: Komisja Europejska.
- Lorek, E. 2001. Program zrównoważonego rozwoju jako narzędzie budowy przewagi konkurencyjnej regionu. w: Klasik, A. (red.). *Konkurencyjność miast i regionów a przedsiębiorczość i przemiany strukturalne*, Katowice: Wyd. AE.
- Lorek, E., Sobol, A. 2004. Ocena wdrażania zrównoważonego rozwoju w gminach śląskich w procesie integracji europejskiej. w: Kozłowski, S. (red.) *Regionalne strategie rozwoju zrównoważonego*, Białystok: Wyd. Ekonomia i Środowisko.
- Lorek, E., Sobol, A. 2003. Ocena postępów wdrażania Lokalnej Agendy 21 na świecie. Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych UW. Sekcja Polska. Regional Studies Association. *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 2(12).
- Lorek, E. 2005. Zrównoważony rozwój szansą na aktywizację rynku dóbr i usług ekologicznych w regionie śląskim. w: Czaja, S. (red.) *Zrównoważony rozwój – doświadczenia polskie i europejskie*, Wrocław: Wyd. AE, Biblioteka Ekonomia i Środowisko, nr 33.
- Maclaren, W.V. 1996. Urban sustainability reporting. *Journal of the American Planning Association*, Vol. 62.
- Międzynarodowe Warsztaty dotyczące „Zmian Klimatu”. 2000. Katowice.
- Polska 2025. Długookresowa strategia trwałego i zrównoważonego rozwoju*. 2000, Warszawa: Rada Ministrów.
- Przeglądy ekologiczne OECD. Polska. Środowisko. 2003.
- Raport o stanie wdrożenia Lokalnej Agendy 21 w gminach południowej Polski*. 2000. Gliwice: Wyd. Polski Klub Ekologiczny Koło Miejskie w Gliwicach.
- Zrównoważona Europa dla lepszego świata. Strategia zrównoważonego rozwoju dla Europy*, Goeteborg 2001.