

Lokalna Agenda 21 i wdrażanie koncepcji rozwoju zrównoważonego regionu w gminach województwa kujawsko-pomorskiego

Wdrażanie idei rozwoju zrównoważonego w polskich samorządach, mimo upływu wielu lat od konferencji w Rio jest nadal niewystarczające. Wynika to między innymi z niezajomości samego zagadnienia lub rozpatrywania go w sposób bardzo uproszczony, jako ochronę środowiska. Powoduje to powiększanie się dystansu pomiędzy polskimi regionami a Unia Europejską. Polska wprawdzie zobowiązała się wprowadzić w życie Lokalną Agendę 21, jednak do tej pory nie przełożyło się to na konkretne działania. Nieliczne tylko samorządy znają dokumenty, takie jak: Karta Ziemi i Agenda 21, a więc tylko nieliczne mogą świadomie kreować rozwój zrównoważony. Problem, który był podejmowany często, zwłaszcza pod koniec lat 90. nadal nie traci na znaczeniu, gdyż pytania postawione w poprzednim stuleciu pozostają w dużej części bez odpowiedzi.

Wprowadzenie Lokalnej Agendy 21 w polskich samorządach występuje w trzech poziomach zaawansowania, co jest uzależnione od sposobu zrozumienia tego zagadnienia [1, s.20]:

- 1) nie znają celów Agendy 21, traktując rozwój zrównoważony jako barierę ochrony środowiska,
- 2) rozwój zrównoważony utożsamiają a ochroną środowiska i polityką ekologiczną,
- 3) samorządy wdrażające rozwój zrównoważony traktują go jako integralną część rozwoju lokalnego czy regionalnego.

Opracowanie z 2003 roku na temat wdrażania LA 21 w województwie śląskim [6] było inspiracją do ponownego podjęcia badań empirycznych. Głównym ich celem jest poznanie stopnia znajomości zagadnień rozwoju zrównoważonego w administracji publicznej oraz ocenę skali zaawansowania wdrożenia LA 21 w gminach województwa kujawsko-pomorskiego [2,6]. Badania ankietowe wśród władz samorządowych stanowiły podstawę do zweryfikowania hipotezy o niewystarczającym zrozumieniu owej koncepcji przez administrację publiczną. Nasuwa to kolejne, konieczne do zweryfikowania tezy zakładające, że gminy nie rozwijają się w sposób zrównoważony, nie realizują Lokalnej Agendy 21 i nie rozwiązują problemów w sposób kompleksowy z zachowaniem łańcuchów: środowiskowego, gospodarczego, społecznego oraz instytucjonalno-politycznego.

Ankiety zostały poddane analizie pod kątem:

- identyfikacji problemów o charakterze środowiskowym, gospodarczym, społecznym i polityczno-instytucjonalnym, oraz ich skali w przekroju gmin,
- oceny dokumentów, na których podstawie, opiera się koncepcja rozwoju gmin,
- znajomości zasad i koncepcji rozwoju zrównoważonego,

- weryfikacji głównych celów i priorytetów rozwoju zrównoważonego gmin.

Geneza i znaczenie koncepcji rozwoju zrównoważonego

Rozwój zrównoważony, jako proces zmian, obejmuje następujące obszary: przestrzeń, środowisko, działalność gospodarczą, społeczną oraz instytucjonalno-polityczną. Powiązanie ich ze sobą tworzy tak zwany łańcuch zintegrowany oznaczający jakość życia (nowa filozofia życia), przy czym działania te obecnie i w przyszłości powinny być zharmonizowane i wzajemnie się uzupełniać, w celu zrównoważenia szans w dostępie do środowiska poszczególnych społeczeństw oraz ich obywateli¹⁾. Wyznacznikiem koncepcji rozwoju zrównoważonego jest potrzeba ciągłego utrzymywania właściwych proporcji pomiędzy potrzebą rozwoju a koniecznością zachowania zasobów naturalnych i ochroną środowiska (zrównoważenie), w którym żaden element nie słabnie wraz z upływem czasu (trwałość) i aby te elementy dostarczały bodźców do kolejnych działań (samopodtrzymywanie)²⁾.

Wyzwania, jakie niesie za sobą XXI wiek, globalizacja gospodarki (i problemy globalne) nasuwa konieczność rozwoju społeczno-gospodarczego zharmonizowanego ze środowiskiem. Rozwój zrównoważony ma charakter wielowymiarowy: ekologiczny, kulturowy, ekonomiczny, społeczny i przestrzenny. System ten jest zdolny do przekształceń ewolucyjnych, prowadzących do wzmocnienia fundamentów rozwoju. Istota zrównoważonego rozwoju regionu sprowadza się do tworzenia nowego, trwałego potencjału, generującego własny, wewnętrzny mechanizm ewolucji. Potencjał, czyli zasoby, struktura ekonomiczna, wartość przestrzeni regionalnej ma sprzyjać kreowaniu nowych wartości, zaspokajając potrzeby społeczności lokalnej i regionalnej oraz nie powodować (lub niwelować) ujemnych skutków ubocznych w otoczeniu [8; s. 24].

Obecny kształt tej koncepcji zawdzięczamy Konferencji z 1992 roku „Środowisko i Rozwój” w Rio de Janeiro, na której przyjęto Kartę Ziemi, czyli Deklarację z Rio oraz Agendę 21, a więc Globalny Program Działań³⁾. Karta Ziemi z dnia 14.06.1992 zawiera 27 zasad, które wyznaczają kierunki rozwoju, poprzez partnerstwo, harmonię ze środowiskiem, w celu poprawienia jakości życia, rozumianej jako kształtowanie właściwych

¹⁾ Spotykane jest również używanie terminu rozwój zrównoważony dla polityki zapobiegania narastaniu dystansu pomiędzy poziomami rozwoju obszarów wyżej i słabiej rozwiniętych.

²⁾ Interpretacja na podstawie różnych definicji spotykanych w literaturze.

proporcji w generowaniu, zaspokajaniu i sposobie realizacji potrzeb ekonomicznych, społecznych, przyrodniczych oraz duchowych człowieka z zachowaniem kryterialnych funkcji sfery moralnej. Natomiast Agenda 21 jest planem działań w zakresie wdrażania koncepcji rozwoju zrównoważonego na poziomie lokalnym. Opracowana przez Międzynarodową Radę do spraw Inicjatyw Środowiskowych (*International Council for Local Environmental Initiatives* – ICLEI) dla gmin, z uwagi na znaczenie środowisk lokalnych w upowszechnianiu tej koncepcji. Większość zasad zawartych w Karcie Ziemi nasuwa konieczność ich realizacji właśnie w gminach, posługując się strategią rozwoju zrównoważonego. Transformacja, czyli proces zmian oparty na zaleceniach Agendy 21 oznacza rozwój zrównoważony. Zawiera ona opis 4 obszarów rozwoju o wymiarze społecznym, środowiskowym, ekonomicznym i instytucjonalnym, powiązanych za sobą w ład zintegrowany, rozumiany jako jakość życia.

Polska, deklarując wolę wdrażania tych zasad zobowiązała się do ich realizacji. Zasada ekorozwoju jest zasadą konstytucyjną w Polsce. W ustawie zasadniczej z 1997 roku w artykule 5 czytamy m.in. „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”. Natomiast w artykule 74 dowiadujemy się, że: „Władze publiczne prowadzą politykę zapewniającą bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom”. Obowiązującą definicję zasady ekorozwoju można odnaleźć w art. 3 ust. 50, Prawa ochrony środowiska - Dz.U.2001.62.627: „Zrównoważony rozwój - to taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń”. Zasada ekorozwoju znajduje trwałe miejsce w obowiązujących w Polsce dokumentach strategicznych i planistycznych, takich jak m.in. II Polityka Ekologiczna Państwa, Polska 2025 - Długookresowa Strategia Trwałego i Zrównoważonego Rozwoju czy Narodowy Plan Rozwoju, którego celem strategicznym jest „rozwijanie konkurencyjnej gospodarki opartej na wiedzy i przedsiębiorczości, zdolnej do długofalowego i harmonijnego rozwoju, zapewniającej wzrost zatrudnienia oraz poprawę spójności społecznej, ekonomicznej i przestrzennej na poziomie regionalnym i krajowym.” Wykonując powyższy cel Polska ma obowiązek do zapewnienia wysokiego poziomu ochrony

środowiska, zgodnie z wszystkimi zobowiązaniami akcesyjnymi.⁴⁾ Podstawą do działań na szczeblu lokalnym w Polsce jest II Polityka Ekologiczna Państwa, dokument przyjęty przez Rząd w czerwcu 2000 r. Pierwsza wersja Polityki Ekologicznej Państwa została uchwalona przez Sejm RP w 1991 r. - czyli na rok przed Konferencją „Środowisko i Rozwój”, na której państwa należące do ONZ przyjęły Agendę 21. Głównym celem II Polityki Ekologicznej było określenie podstaw do wdrożenia strategii zrównoważonego rozwoju kraju. Strategię taką Rząd przyjął w lipcu 2000 r. w dokumencie Polska 2025 - długookresowa strategia trwałego zrównoważonego rozwoju. Jest to wizja rozwoju Polski oparta na zasadzie rozwoju zrównoważonego i trwałego, spójności celów ekonomicznych, społecznych i ekologicznych. Celem podstawowym, sformułowanych w strategii jest „zapewnienie wzrostu dobrobytu polskich rodzin, umocnienie ich samodzielności materialnej oraz poczucia bezpieczeństwa”. Do mierników realizacji celu nadrzędnego należą: dynamika wzrostu gospodarczego, jakość życia, jakość środowiska i racjonalne wykorzystanie zasobów, poziom zatrudnienia. Właśnie społeczeństwo, gospodarka oraz stan i zasoby środowiska będą determinowały kierunki rozwoju Polski w XXI wieku. II Polityka Ekologiczna Państwa zakłada stworzenie takich struktur zarządzania na szczeblu samorządowym oraz taki podział kompetencji, zadań i procedur, aby cele polityki były wyznaczane w oparciu o rozpoznanie potrzeb lokalnych, regionalnych i krajowych, a środki do ich osiągnięcia były dobierane w oparciu o kryteria efektywności ekologicznej i ekonomicznej. Istotnym warunkiem rozwoju zrównoważonego jest dialog wszystkich partnerów społecznych. Dlatego jest tak ważne, aby przygotowanie strategii, polityk, programów czy wskaźników odbywało się z udziałem wszystkich zainteresowanych stron.

Ostatni wielki „Szczyt Ziemi” odbył się w dniach 26.08-04.09.2002 w Johannesburgu. Przedmiotem rozważań podjętych na Szczycie były wnioski dotyczące postępów we wdrażaniu Lokalnej Agendy 21 na świecie⁵⁾. W tym celu zostały sformułowane: definicja i kryteria służące ocenie procesu LA 21. Jej wyznacznikami są:

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

Kluczową rolę w procesie wdrażania Agendy 21 odgrywają władze lokalne, zgodnie z zasadą *Myśl globalnie, działaj lokalnie*⁶⁾. Realizacja ekorozwoju w ramach LA 21 oznacza

³⁾ Po raz pierwszy, na Światowej Konferencji ONZ w 1972 roku w Sprawie Środowiska Człowieka w Sztokholmie, pojawiło się pojęcie *sustainable development*, choć nie zostało formalnie zdefiniowane. Uchwała tej Konferencji z dnia 14.06.1972 roku to 26 zasad dotyczących środowiska naturalnego człowieka, które przyczyniły się do zmiany spojrzenia przez człowieka na środowisko opartego na podejściu zrównoważonym. Następnie powstał raport Światowej Komisji ds. Środowiska i Rozwoju, której przewodniczyła premier Norwegii Gro Harlem Brundtland „Nasza wspólna przyszłość”, w którym zdefiniowano „rozwój zrównoważony jako rozwój, który zaspokaja potrzeby obecnego pokolenia bez pozbawiania możliwości przyszłych pokoleń do zaspokojenia ich potrzeb”.

⁴⁾ należy zauważyć, że o ile NPR na lata 2004-2006 jest dokumentem programującym wykorzystanie funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, to NPR na lata 2007-2013 ma być strategią obejmująca całokształt działań rozwojowych, bez względu na pochodzenie środków finansowych.

⁵⁾ Ponadto przedstawiono ponownie problemy ekologiczne, społeczne, zdrowotne i ekonomiczne. Podobnie jak w latach poprzednich, w trosce o Ziemię i w obliczu wciąż pogarszającego się stanu środowiska przyjęto dwa dokumenty Deklarację z Johannesburga w Sprawie Zrównoważonego Rozwoju będącą aktem woli politycznej, utwierdzającej chęć wprowadzania zasad ekorozwoju w życie oraz PLAN DZIAŁAŃ obejmujący tematycznie wodę, energię, zdrowie, rolnictwo, bioróżnorodność.

⁶⁾ Jak wyglądać ma gmina zrównoważona najlepiej zilustruje propozycja CERM (Rada Europejskich Gmin i Regionów) wyrażona w "Poradniku Lokalna Agenda 21"

sproawdzenie postulatów Globalnego Programu Działań, czyli AGENDY 21 do poziomu lokalnego gminy czy regionu. Agenda 21 powierza władzom lokalnym ważną rolę w praktycznym wprowadzaniu zaleceń i działań określonych w tym dokumencie. W rozdziale 28 Agendy 21 określono pożądany sposób działania władz lokalnych, polegający na kreatywności, samodzielności, przejawianiu inicjatywy i otwartości, a nie na biernym czekaniu na wytyczne. Agenda 21 poświęca wiele miejsca roli władz lokalnych, gdyż to właśnie one tworzą, prowadzą i utrzymują infrastrukturę techniczną i społeczną, realizują zadania związane z zagospodarowaniem przestrzennym, utrzymaniem czystości i porządku, tworzą własną i realizują krajową i regionalną politykę ekologiczną. To władze lokalne mają za zadanie podjęcie i prowadzenie dialogu ze społeczeństwem oraz propagowanie zasad rozwoju zrównoważonego wśród społeczności lokalnych. W praktyce idea rozwoju zrównoważonego jest realizowana w formie strategii rozwoju zrównoważonego, która ma wykazywać sposób równoważenia wszystkich ładów. Niestety, mimo konieczności realizowania strategii, samorządy gminny jak i powiatowy nie gwarantują im zrównoważonego charakteru⁷⁾.

Znajomość i zaawansowanie LA 21 w gminach województwa kujawsko-pomorskiego

Celem badań jest poznanie stopnia znajomości zagadnień rozwoju zrównoważonego w administracji publicznej oraz ocenę skali zaawansowania wdrożenia LA 21 w gminach województwa kujawsko-pomorskiego. Biorąc pod uwagę, że Polska zobowiązała się wprowadzić w życie do końca 2000 roku Lokalną Agendę 21 na terenie całego kraju [6] pytanie czy w istocie tak się stało jest uzasadnione. W roku 2003 oceniono, że tę inicjatywę podjęło 60 samorządów, według UNDP⁸⁾, 70 według ICLEI [2], a w samym województwie kujawsko-pomorskim stwierdzono występowanie 4 takich inicjatyw [6]. W związku z tym nadal aktualne pozostaje pytanie, jaka jest i o ile wzrosła świadomość administracji samorządowej dotycząca rozwoju zrównoważonego oraz w jaki sposób samorządy lokalne realizują LA 21.

Główne informacje, mające dać odpowiedź na postawione pytania zostały uzyskane z badań ankietowych. Ankiety rozesłano do wszystkich gmin województwa kujawsko-pomorskiego.

⁷⁾ Instrukcja Strategicznej Oceny Oddziaływania na Środowisko (SEA – Strategic Environmental Assessment) jest, instrumentem realizacji zrównoważonego rozwoju i integracji ochrony środowiska z politykami branżowymi. Ocena dotyczy decyzji strategicznych, zarówno ogólnych, jak i bardzo szczegółowych planów i programów działań. Jest to systematyczny proces oceny środowiskowych skutków wdrożenia wszystkich planów czy programów strategicznych. Ma to na celu pełne, właściwe uwzględnienie uwarunkowań ekologicznych w fazie przeddecyzyjnej na równi z uwarunkowaniami ekonomicznymi, społecznymi i politycznymi. Jednak często programy branżowe nie są skorelowane ze strategiami rozwojowymi czy planami zagospodarowania przestrzennego. Wynika to z mnogości nieskoordynowanych dokumentów na poziomie krajowym, wojewódzkim, powiatowym, czy gminnym. Dokumenty prognozy muszą się odnosić do podstawowych strategicznych dokumentów programowych, planistycznych i muszą być spójne. Dotyczy to przede wszystkim: Strategii Zrównoważonego rozwoju Polski do 2025 roku, Narodowego Planu Rozwoju, Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego, II Polityki Ekologicznej Państwa, Strategii Rozwoju Regionalnego Województwa oraz Planów Przestrzennego Zagospodarowania Województwa.

⁸⁾ United Nations Development Programme – Program Narodów Zjednoczonych do spraw Rozwoju

Wypełnione zwróciło 42 gminy, co stanowi 32% wszystkich gmin województwa.

Badanie zostało podzielone na cztery części.

1. Identyfikacja problemów o charakterze środowiskowym, gospodarczym, społecznym i polityczno-instytucjonalnym, której wyniki dały odpowiedź o skali występujących problemów w przekroju gmin.
2. Analiza oraz ocena dokumentów strategicznych, na których podstawie opiera się koncepcja rozwoju gmin.
3. Znajomość zasad i koncepcji rozwoju zrównoważonego przez administrację publiczną.
4. Główne cele i priorytety rozwoju zrównoważonego pozwalające zweryfikować tezy zakładające, że gminy nie rozwijają się w sposób zrównoważony, nie realizują Lokalnej Agendy 21 i nie rozwiązują problemów w sposób kompleksowy z zachowaniem ładów: środowiskowego, gospodarczego, społecznego oraz instytucjonalno-politycznego.

Wszystkie problemy, z jakimi borykają się gminy można podzielić na wewnętrzne i zewnętrzne (niekoniecznie jednak można traktować to jako zależne i niezależne od nich samych). Taka klasyfikacja ma zasadnicze znaczenie dla szukania sposobów na ich rozwiązanie, gdyż powiązania pomiędzy poszczególnymi kategoriami problemów są złożone, występuje sprzężenie zwrotne i nie wystarczy skupić się na jednym z nich. Dlatego tak ważne jest ujęcie kompleksowe, które powinno być uwzględnione w planach strategicznych, a czego niestety nie widać analizując wymieniane cele rozwoju. Wyrazem braku spójności jest oderwanie pewnych podejmowanych działań od priorytetów rozwojowych. Do głównych problemów środowiskowych wymienianych w ankietach należą: słabo rozwinięta sieć kanalizacyjna oraz słaba gospodarka odpadami w gminie. Szczegółowe wyniki przedstawiono w tabeli 1.

Tab. 1. Rodzaje i skala problemów środowiskowych w gminach województwa kujawsko-pomorskiego

Rodzaj problemu	Występowanie w gminach
Słabo rozwinięta sieć kanalizacyjna	46,34%
Słaba gospodarka odpadami w gminie	39,02%
Pogarszająca się jakość i zanieczyszczenie wód	21,95%
Zbyt mało oczyszczalni ścieków	17,07%
Część gminy niezwodociągowana	12,20%
Brak sieci gazowych	9,76%
Zwiększające się zanieczyszczenie powietrza	7,32%
Niska świadomość mieszkańców w zakresie ochrony zasobów przyrody	4,88%
Pogarszająca się jakość gleb	4,88%
Brak pełnej bazy sportowo-rekreacyjnej	4,88%
Mała lesistość	4,88%
Niewykorzystywanie alternatywnych (ekologicznych) źródeł energii	4,88%
Niska bonitacja gleb	4,88%
Wzrastające zagrożenie hałasem	2,44%
Teren ubogi w zasoby przyrody	2,44%
Słabe egzekwowanie przepisów obowiązujących w zakresie ochrony środowiska	2,44%
Niedoceniające przez mieszkańców walorów przyrodniczych i krajobrazowych własnego środowiska	2,44%
Nieuregulowane stosunki wodne	2,44%
Wadliwy system sieci melioracyjnej	2,44%
Konieczność wymiany pokryć azbestowych	2,44%
Brak funduszy na ochronę środowiska	2,44%

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników ankiet

Problemy gospodarcze: bezrobocie, niska przedsiębiorczość, brak przemysłu i inwestorów występują w dużej części gmin (tab. 2). Ta sytuacja ma uzasadnienie, biorąc pod uwagę problemy społeczne sprowadzające się do niskiego wykształcenia, ubożenia społeczeństwa i narastającego zjawiska patologii (tab. 3). Takie uwarunkowania społeczne nie sprzyjają rozwojowi gospodarczemu, a z drugiej strony bezrobocie i brak perspektyw na poprawę sytuacji bytowej sprawiają, że społeczeństwo nie podejmuje własnych inicjatyw.

Tab. 2. Rodzaje i skala problemów gospodarczych w gminach województwa kujawsko-pomorskiego

Rodzaj problemu	Występowanie w gminach
Wysokie bezrobocie	87,80%
Brak przemysłu oraz inwestorów	43,90%
Niedorozwój przedsiębiorczości	26,83%
Zły stan dróg lokalnych	24,39%
Brak restrukturyzacji rolnictwa	17,07%
Brak terenów pod inwestycje	14,63%
Opóźnienie w rozwoju infrastruktury technicznej	12,20%
Słabo rozwinięty przemysł rolno-spożywczy	9,76%
Niezadawalająca i niepełna oferta połączeń telekomunikacyjnych	4,88%
Oddalenie od ważniejszych arterii komunikacyjnych	4,88%
Oddalenie od aglomeracji miejskich	4,88%
Niewykorzystany potencjał turystyczny	4,88%
Niepełne zaopatrzenie w energię elektryczną terenów pod inwestycje	2,44%
Zły stan sieci elektrycznej	2,44%
Niewykorzystanie alternatywnych źródeł energii	2,44%
Uzależnienie od sytuacji w rolnictwie	2,44%
Brak uzbrojonych terenów pod inwestycje	2,44%
Brak gospodarstw agroturystycznych	2,44%
Likwidacja połączeń kolejowych	2,44%
Niekorzystne warunki glebowe dla rozwoju rolnictwa	2,44%
Słaby stan rozwoju instytucji otoczenia biznesu	2,44%

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników ankiet

Tab. 3. Rodzaje i skala problemów społecznych w gminach województwa kujawsko-pomorskiego

Rodzaj problemu	Występowanie w gminach
Niski poziom wykształcenia	29,27%
Ubożenie społeczeństwa	29,27%
Narastające zjawisko patologii	24,39%
Brak mieszkań socjalnych	17,07%
Starzejące się społeczeństwo, odpływ młodych, wykształconych osób	17,07%
Mała aktywność mieszkańców	9,76%
Mała ilość instytucji okołobiznesowych	7,32%
Pogorszenie stanu bezpieczeństwa publicznego	4,88%
Niepełna oferta edukacyjna w gminie	2,44%
Niewystarczająca opieka medyczna	2,44%
Niewystarczająca opieka społeczna	2,44%
Niewystarczająca oferta kulturalna	2,44%
Niewystarczająca oferta sportowa	2,44%
Niewystarczająca oferta rekreacyjna	2,44%
Marazm – niski poziom świadomości obywatelskiej	2,44%
Mała ilość organizacji pozarządowych	2,44%
Bezradność życiowa	2,44%
Alienacja niektórych środowisk społecznych	2,44%

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników ankiet.

Wśród wszystkich kategorii problemów najmniejsze występują po stronie problemów instytucjonalno-politycznych (tab. 4). Ankietowani, w większości wypadków sądzą, że nie występują takowe w ich gminach, a tylko niespełna 5% gmin zauważa problemy tkwiące w słabej promocji gminy, niewystarczającym przepływie informacji między obywatelem a urzędem, zbyt dużej

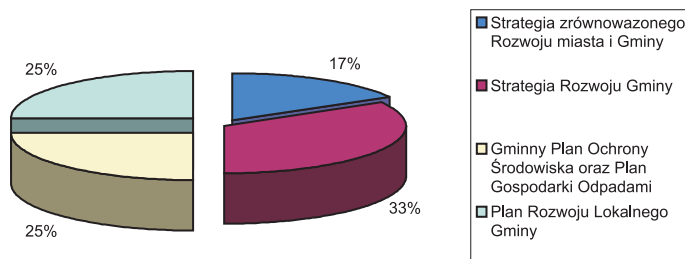
Tab. 4. Rodzaje i skala problemów instytucjonalno-politycznych w gminach województwa kujawsko-pomorskiego

Rodzaj problemu	Występowanie w gminach
Niezadawalający stan służby zdrowia	7,32%
Słaba promocja gminy	4,88%
Niewystarczający przepływ informacji między obywatelem a urzędem	4,88%
Zbyt dużo obowiązków dla gmin bez pokrycia finansowego	4,88%
Brak środków na nowoczesną infrastrukturę	4,88%
Brak porozumienia gminy z Urzędem Marszałkowskim	2,44%
Konflikty polityczne na szczeblu regionalnym	2,44%
Słaba obsługa mieszkańców w zakresie kultury i sportu	2,44%
Braki kadrowe w urzędzie gminy	2,44%
Populizm	2,44%

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników ankiet.

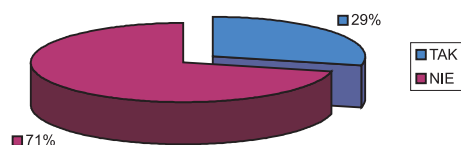
ilości obowiązków dla gmin bez pokrycia finansowego oraz braku środków na nowoczesną infrastrukturę. Niezadawalający stan służby zdrowia występuje w 7% gmin, jednak jest to czynnik niezależny, na który gminy nie mają wpływu. Wynika z tego, iż według władz samorządowych nie występują problemy w kategorii instytucjonalno-politycznej, czyli występujących stricte po ich stronie.

Dalsza część wyników badań wskazuje, że władze samorządowe nie do końca rozumieją jak ważna jest właściwa ocena wszystkich czynników mających wpływ na sytuację gminy. Wprawdzie deklarują posiadanie dokumentu strategicznego, na którego podstawie, jest realizowane wdrażanie jej rozwoju, jednak 25% gmin uważa, że takim dokumentem jest Gminny Plan Ochrony Środowiska i Gospodarki (rys. 1). Wdrażanie rozwoju zrównoważonego deklaruje 29% (rys. 2), (dokument to



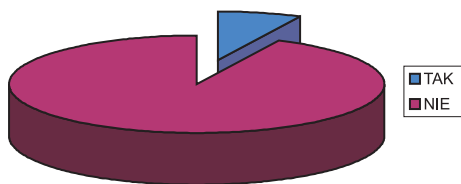
Rys. 1. Dokumenty strategiczne gmin

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników ankiet



Rys. 2. Gminy deklarujące wdrażanie rozwoju zrównoważonego

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników ankiet



Rys. 3. Gminy wdrażające rozwój zrównoważony

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników ankiet

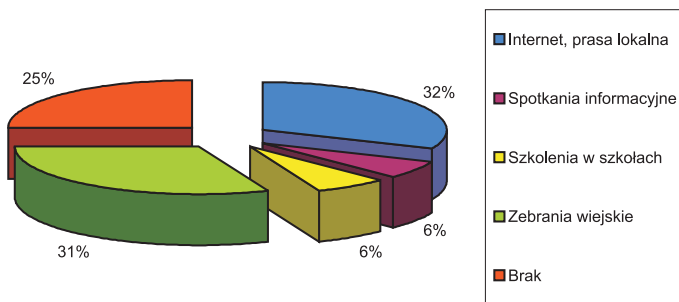
wyrażający posiada 17%), a tylko dla 7% gmin wyznacznikiem jest Lokalna Agenda 21 (rys. 3). Pozostałe wyniki badań dotyczą gmin, które zadeklarowały wdrażanie LA 21 i tylko te są podstawą dalszej analizy. Cele 7% gmin wdrażających rozwój zrównoważony polegają na:

- koordynacji działań społecznych, gospodarczych i ekologicznych,
- wsparciu dla przedsiębiorców,
- aktywizacji mieszkańców,
- zapewnieniu wysokiej jakości życia mieszkańców poprzez tworzenie miejsc pracy rozwój wielofunkcyjny, właściwej realizacji zadań gminy, z zachowaniem wysokiej jakości środowiska przyrodniczego,
- rozwoju społeczno-gospodarczego zharmonizowanego ze środowiskiem z zachowaniem ładów: społecznego, środowiskowego, gospodarczego i przestrzennego,
- podniesieniu poziomu wykształcenia,
- działaniach długofalowych, którym są podporządkowane działania doraźne.

Dokumenty strategiczne pozostałych gmin nie mają charakteru zrównoważonego, a opierają się tylko na problemach ochrony środowiska lub doraźnych problemach występujących w gminach.

O nieznaności problemu może świadczyć również fakt, że 66% gmin, które deklarują, że nie wdrażają LA 21 jednocześnie przedstawia cele rozwoju zrównoważonego zawarte w ich dokumentach planistycznych i strategicznych. Cele te skupiają się przede wszystkim na budowie, rozbudowie i modernizacji infrastruktury technicznej w gminie.

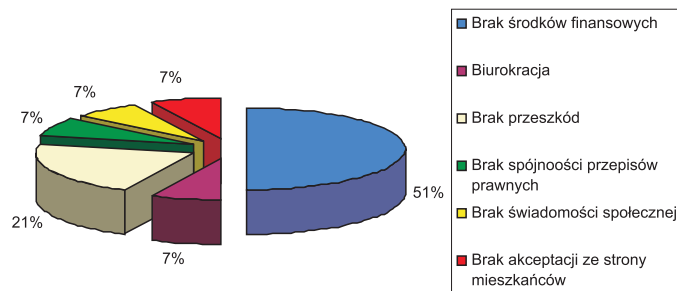
Nieznanomość zagadnień przez administracje publiczną i władze samorządowe niesie za sobą skutki w nieświadomości społeczeństwa. Głównym źródłem informacji o rozwoju gminy i podejmowanych działaniach jest internetowy BIP oraz zebrania wiejskie. Żadnych działań informujących mieszkańców o LA 21 nie podejmuje 25% gmin (rys. 4). Z drugiej strony dla gmin



Rys. 4. Działania podejmowane przez władze gminne informujące mieszkańców o koncepcji Lokalnej Agendy 21

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników ankiet

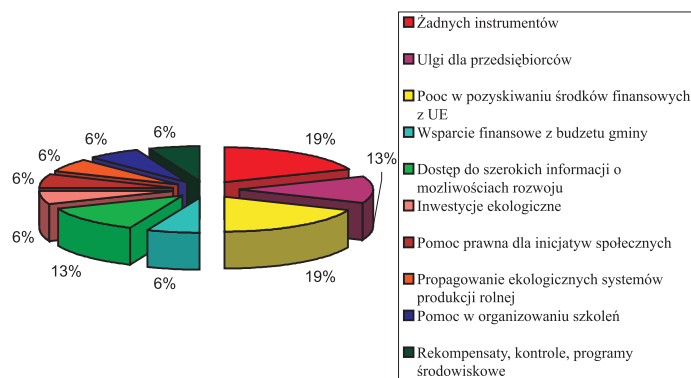
przeszkodą we wdrażaniu rozwoju zrównoważonego jest między innymi niska świadomość społeczna, brak z ich strony akceptacji dla tych działań. Brak środków finansowych na ten cel, stwierdza 51% gmin spośród wdrażających Agendę (rys. 5).



Rys. 5. Napotymane przeszkody podczas wdrażania rozwoju zrównoważonego

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników ankiet

Instrumenty stosowane przez gminę mające stymulować rozwój zrównoważony nie mają charakteru strategicznego, długofalowego (mimo, iż 7% gmin zauważa taką konieczność i wymienia jako cel rozwoju, żadna nie wymienia stosowania takich instrumentów). Aż 19% gmin, nie podejmuje żadnych działań i nie wykorzystuje narzędzi, by realizować przyjęte cele. Pozostałe instrumenty pomagają rozwiązać jedynie bieżące problemy (rys. 6). Monitoring działań przeprowadza co trzecia gmina, pozostałe nie są zainteresowane postępami i wynikami (rys. 7). Ponadto w 25% gmin nie ma osób odpowiedzialnych za te działania, a w pozostałych wdrażanie rozwoju zrównoważonego jest dodatkowym zadaniem nałożonym na pracowników odpowiedzialnych za realizację innych działań (rys. 8).



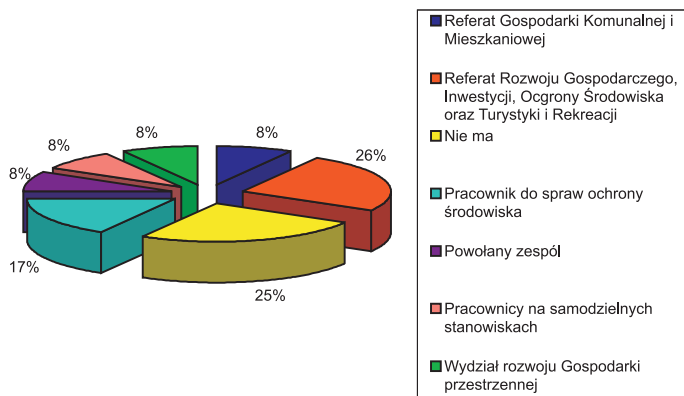
Rys. 6. Instrumenty stosowane przez gminę w celu stymulowania rozwoju zrównoważonego

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników ankiet



Rys. 7. Gminy przeprowadzające monitoring rezultatów/postępów wdrażania Lokalnej Agendy 21

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników ankiet



Rys 8. Wydział/referat jest odpowiedzialny za wdrażanie Lokalnej Agendy 21 w gminie

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników ankiet

Uwagi końcowe

Biorąc pod uwagę powyższe dane, trudno mówić o stopniu zaawansowania rozwoju zrównoważonego, gdyż problem tkwi już w zrozumieniu tego pojęcia. Zdecydowana większość gmin uważa, że rozwój zrównoważony to wyłącznie ochrona środowiska, a jego realizowanie wiąże się z dodatkowym kosztem, na który obecnie ich nie stać.

W roku 2003 w województwie kujawsko-pomorskim inicjatywę podjęły 4 gminy. Po 3 latach liczba ta wzrosła do 12, jednak tylko w deklaracjach. W rzeczywistości, biorąc pod uwagę cele rozwojowe, jakie widnieją w dokumentach, nie nastąpił wzrost tych inicjatyw, gdyż nie są one zgodne z zasadami rozwoju zrównoważonego. Dodatkowym argumentem przemawiającym za tym jest fakt, że gminy nie przeprowadzają monitoringu, nie mogą zatem znać postępów rozwojowych lub ich braku. Ponadto nie ma osób za to odpowiedzialnych, lub zajmują się tą problematyką wydziały nie do końca związane z rozwojem gminy.

Wyniki badań pokazują, że działania na rzecz ekorozwoju są cały czas niewystarczające.

Gminy nadal nie rozwijają się w sposób zrównoważony, nie realizują Lokalnej Agendy 21 i nie rozwiązują problemów w sposób kompleksowy z zachowaniem ładów: środowiskowego, gospodarczego, społecznego oraz instytucjonalno-politycznego. Działania na rzecz rozwoju gminy sprowadzają się do rozwiązywania bieżących problemów, nie zwracając uwagi na wielowymiarowość wizji tego rozwoju zrównoważonego.

LITERATURA

- [1] T.: Realizacja Lokalnej Agendy 21 w polskich samorządach, *Środowisko* nr 15/231, 2002
- [2] Bukowski Z., Lokalna Agenda 21, *Samorząd Terytorialny* nr 3, 2003
- [3] Ocena postępów wdrażania Lokalnej Agendy 21 na Świecie, E. Lorek, A. Sobol, *Studia Regionalne i Lokalne* nr 2/12, 2003
- [4] Pietrzyk I., *Polityka regionalna Unii europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, PWN, Warszawa 2003
- [5] *Zarządzanie strategiczne rozwojem lokalnym i regionalnym*, red. A. Klasik i F. Kuźnik, AE Katowice, 2001
- [6] Lorek E., Sobol A.: Ocena postępów wdrażania Lokalnej Agendy 21 na Świecie, *Studia Regionalne i Lokalne* nr 1/2, 2003

- [7] Potrykowski M.: *Trwały i zrównoważony rozwój jako szansa i wyzwanie dla społeczności lokalnych*, Departament Polityki regionalnej i Przestrzennej, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego i Budownictwa, <http://agenda21.warszawa.um.gov.pl/audyt/konferencje/2000/html/bazowy.htm>
- [8] Klasik A., i Kuźnik F.: *Zarządzanie strategiczne rozwojem lokalnym i regionalnym*, red. AE Katowice, 2001, s. 24

Wyższa Szkoła Ekonomii i Administracji w Bytomiu

Tel. /032/ 387-53-61

www.wsea.edu.pl

POLECAJĄ NAS:

www.dobreczelnie.pl

FIZJOTERAPIA NOWOŚĆ

POLITOLOGIA

ADMINISTRACJA

EKONOMIA

ARCHITEKTURA I URBANISTYKA

ZARZĄDZANIE I INŻYNIERIA PRODUKCJI