

dr hab. Jerzy ŚLESZYŃSKI, prof. UW
Wydział Nauk Ekonomicznych, Uniwersytet Warszawski
e-mail: sleszynski@wne.uw.edu.pl

DOI: 10.15290/ose.2017.04.88.04

WSKAŹNIKI TRWAŁEGO ROZWOJU NA POZIOMIE LOKALNYM

Streszczenie

Unikatowość wskaźników trwałego rozwoju na poziomie lokalnym, w porównaniu ze wszystkimi pozostałymi, wynika z wyjątkowej okazji, jaką stwarza bezpośredni kontakt z populacją, której warunki życia i zadowolenie z życia mają być oceniane. Badając lokalne społeczności, można wykorzystać techniki i metody, które przybliżają opis i analizę do mechanizmów demokracji bezpośredniej. Ankiety i konsultacje służą zidentyfikowaniu: lokalnych aspiracji, priorytetów i bolączek, a następnie opisaniu ich dzięki wskaźnikom. Takie rozwiązanie wzmacnia aktywny udział obywateli w: kształtowaniu ich najbliższego otoczenia, wyborze wariantów projektów, planowaniu przyszłości, a także ocenianiu za pomocą wskaźników, czy obecny rozwój jest zgodny z założeniami strategii trwałego i zrównoważonego rozwoju.

Słowa kluczowe: wskaźniki trwałego i zrównoważonego rozwoju, wskaźniki lokalne

INDICATORS OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT FOR LOCAL COMMUNITIES

Summary

The uniqueness of sustainability indicators for local communities, compared to all the remaining ones, results from the exceptional opportunities provided by establishing direct contact with the population whose living standards and levels of satisfaction are to be assessed. Studying local communities, one can use techniques and methods that bring the description and analysis closer to the mechanisms of direct democracy. Surveys and consultations give an opportunity to identify local aspirations, priorities and pitfalls, and then to describe them by means of indicators. Such a solution strengthens the active participation of citizens in shaping their immediate surroundings, choosing project variants, planning for the future, and assessing with the help of indicators whether current development is consistent with sustainable development strategies.

Key words: sustainable development indicators, indicators for local communities

JEL classification: Q01

1. Wstęp

Przedmiotem zainteresowania artykułu jest pomiar trwałego rozwoju¹. Trwały rozwój, zgodnie z popularną definicją, pozwala zaspokoić obecne potrzeby społeczeństw w sposób, który nie ogranicza możliwości zaspokojenia potrzeb przez przyszłe pokolenia. Trwały rozwój obejmuje trzy podstawowe obszary, takie jak: gospodarka, społeczeństwo, środowisko. Celem i kryterium oceny tak rozumianego rozwoju jest trwałość w wielorakich aspektach, czyli trwałość: biosfery, ekosystemów, układu społecznego, demokracji, gospodarowania zasobami, poprawy dobrobytu, doskonalenia sprawiedliwości społecznej [Śleszyński, 2016].

Nie istnieją wzorcowe i uznawane przez wszystkich typologie wskaźników trwałego rozwoju. Naukowcy kierują swoją uwagę na różne aspekty rozwoju decydujące o ostatecznej postaci wskaźników. Istnieją klasyfikacje wychodzące z przesłanek statystyki opisowej, uwzględniające ważne zalecenia teorii zarządzania, odwołujące się do skal porządkowych lub nawiązujące do psychologicznych uwarunkowań procesu podejmowania decyzji. Nie ma jednej, uznanej i certyfikowanej klasyfikacji wskaźników. Jednak z całą pewnością wszystkie wskaźniki trwałego rozwoju muszą zmierzać do przedstawienia liczbowej bądź jakościowej oceny rozwoju obserwowanego w trzech podstawowych sferach ludzkiej aktywności, tj.:

- gospodarczej,
- społecznej,
- środowiskowej.

Autor tego opracowania pozostał wierny zaproponowanej przez siebie typologii². Nie jest to klasyfikacja w ścisłym tego słowa znaczeniu, a tylko grupowanie wskaźników z uwagi na dwa rozstrzygające kryteria. Pierwszym kryterium jest sposób sformułowania miary będącej źródłem informacji dla osoby oceniającej trwały rozwój. Wskaźnik może być wyrażony jedną liczbą, mimo że dotyczy wszystkich sfer istotnych dla oceny trwałego rozwoju, albo jest zbiorem wskaźników skrupulatnie dobranych w celu opisanego poszczególnych fragmentów całego pola obserwowanego zagadnienia rozwoju. Drugim kryterium jest odbiorca wskaźnikowej informacji. Biorąc pod uwagę to rozróżnienie, autor stwierdził, że wskaźniki obejmujące lokalne społeczności wykazują specyfikę, która predestynuje je do utworzenia dla nich osobnej kategorii wskaźników. W efekcie uwzględnienia obu kryteriów, w typologii wyróżnia się:

- **wskaźniki syntetyczne** (najczęściej dotyczące: rozwoju społeczno-gospodarczego, dobrobytu ekonomicznego, stanu środowiska, presji na środowisko);
- **wskaźniki strukturalne** (przedstawione w postaci: dziedzinowej, problemowej, sektorowej, przestrzennej itd.);
- **wskaźniki dla lokalnych społeczności.**

¹ W artykule określenie trwały rozwój jest równoważne z angielskim terminem *sustainable development* oraz niefortunnym, polskim tłumaczeniem rozwój zrównoważony.

² Po raz pierwszy taka właśnie typologia została opublikowana w pracy Śleszyńskiego [1997, s. 15-34].

Wskaźniki syntetyczne – zagregowane, agregatowe, makroekonomiczne, wyrażone jedną liczbą – kumulują w sobie, według pewnej opracowanej metodologii, dane częściowe i finalnie opisują badane zjawisko za pomocą jednej liczby [Śleszyński, 2000; Lawn, 2006]. Wiele czynników sprawczych sprowadza się do jednej liczby syntetyzującej różnorodne oceny częściowe. Wskaźniki syntetyczne uwzględniają wszystkie sfery trwałego rozwoju albo dominuje tylko jeden wybrany czynnik, tj.: ekonomiczny (dobrobyt), przyrodniczy (presja na środowisko) lub społeczny (sprawiedliwość społeczna). Istotny jest wybór jednostki pomiaru. W przypadku wskaźników syntetycznych jednostka pomiaru musi być jednorodna: są to jednostki pieniężne lub wybrana jednostka fizyczna bądź jednostki niemianowane (w wyniku unormowania wielkości wyrażonych w różnych mianach).

Rachunek w jednostkach pieniężnych wymusza ujęcie wszystkich składowych z uwzględnieniem ich ceny rynkowej. Wskaźniki kompaktowe, operujące procentami czy skalą punktową na przykład w przedziale $<0,1>$, oprócz wyboru metody normalizacji składników miernika, muszą mieć odpowiedni system wag i metodykę obliczenia ostatecznej, syntetycznej oceny. Wskaźniki syntetyczne siłą rzeczy gubią precyzję miar częściowych, w zamian oferując swoje walory poznawcze i porównawcze – wygodną ocenę trendu i łatwość porównania szeregów liczbowych.

Wskaźniki strukturalne to zbiór wybranych wskaźników częściowych, które są wykorzystywanymi bezpośrednio obserwacjami statystycznymi lub efektem celowego przetworzenia danych surowych. Mogą opisywać wybrane zagadnienia na poziomie: globalnym, narodowym, regionalnym, a częściowo również lokalnym. Wskaźniki skupiają się na: gospodarce światowej, narodowej, działach gospodarki, regionach geograficznych, jednostkach administracyjnych, mediach środowiska itd. Celowo wyselekcjonowane wskaźniki są odpowiednio grupowane i oczywiście odnoszą się do wszystkich trzech sfer trwałego rozwoju, tj.: gospodarki, środowiska, społeczeństwa. Źródłowy zbiór tego rodzaju wskaźników nie jest skończony i praktycznie w nieskończoność może być powiększany przez fachowców.

W praktyce, ze względu na potrzebę komunikacji społecznej, ekspercki zbiór wskaźników zawęża się do zbioru kilkunastu lub kilkudziesięciu wskaźników, które funkcjonują w mediach i materiałach dostępnych dla decydentów i społeczeństwa. Liczba wskaźników musi być ograniczona i dopasowana do poziomu szczegółowości planowanej komunikacji społecznej, czyli: społeczność świata, państwo, grupy społeczne, interesariusze, politycy, eksperci i naukowcy. W odniesieniu do wskaźników środowiskowych zaleca się, żeby oddziaływanie na środowisko przedstawiać z uwzględnieniem zaproponowanego przez OECD schematu presja-stan-reakcja:

- negatywna presja wywierana na środowisko;
- stan środowiska spowodowany istniejącą presją;
- reakcja w postaci konkretnych działań prowadzących do obniżenia presji na środowisko.

Wskaźniki przeznaczone dla lokalnych społeczności³ w znacznej mierze wykorzystują metodykę opracowaną dla wskaźników strukturalnych, a częściowo również syntetycznych. W praktyce jest to zbiór wskaźników (wyselekcjonowane wskaźniki strukturalne plus wybrane wskaźniki syntetyczne), które odnoszą się do wszystkich trzech sfer trwałego rozwoju, takich jak: gospodarka, środowisko, społeczeństwo. Ich cechą wyróżniającą jest unikatowa okazja do podjęcia szerokiej dyskusji z interesariuszami [Valentin, Spangenberg, 2000]. Ludzie mieszkający w danej lokalizacji i przedstawiciele: istotnych zakładów produkcyjnych, instytucji, związków, towarzystw, stowarzyszeń, wspólnot, kościołów, grup mniejszości powinni mieć możliwość wypowiedzenia się na temat realizowanej strategii rozwoju i wyboru wskaźników dokonujących pomiaru ustalonych celów.

Teza opracowania brzmi: wskaźniki opisujące trwały rozwój powinny również dotyczyć najmniejszych społeczności, a stosowane tam wskaźniki jak najszerszej uwzględnić specyfikę i aspiracje lokalnej społeczności. Wskaźniki powinny być opracowywane kierunkowo, to jest „dla” i z udziałem badanej populacji, ale mogą i powinny być stosowane przez wszystkich, którym leży na sercu identyfikacja problemów w skali lokalnej i rozwiązywanie ich w duchu trwałego rozwoju. Teza nie jest nowa, szczególnie na gruncie krajów starej Unii Europejskiej, lecz w Polsce nie znajduje swojego odzwierciedlenia w praktyce.

2. Wskaźniki trwałego rozwoju lokalnych społeczności

Wskaźniki tworzone do opisu lokalnych społeczności powinny być ustalane w procesie partnerskiej dyskusji i negocjacji fachowców od trwałego rozwoju z potencjalnymi odbiorcami, do których będzie adresowana informacja o wskaźnikowej ocenie [Chiras, Corson, 1997]. Rola zewnętrznych i wewnętrznych ekspertów polega na: informowaniu, moderowaniu konsultacji i fachowej pomocy w sformułowaniu ostatecznej listy wskaźników. Bezpośredni udział w konsultacjach wszystkich zainteresowanych jest warunkiem powodzenia całego przedsięwzięcia.

Trzeba już w tym miejscu umieścić jednoznaczne ostrzeżenie: pominięcie etapu wspólnego tworzenia zbioru wskaźników musi spowodować, że wskaźniki dla danej lokalnej społeczności będą tylko mechaniczną „dezagregacją” standardowego pomiaru, a w rzeczywistości przypisaniem każdej lokalnej społeczności zbioru wskaźników, które arbitralnie uznano za uniwersalne, odpowiednie i wystarczające dla każdej gminy. Proponowane i wdrażane w ten sposób wskaźniki lokalne, bez konsultacji i uwzględnienia głosów interesariuszy, traciłyby swoją specyfikę i byłyby tylko zbiorem wskaźników zastosowanych automatycznie i bezrefleksyjnie na lokalnym poziomie analizy.

³ Lokalna społeczność to populacja wspólnie zamieszkująca stosunkowo niewielki obszar i wykażująca czytelną spójność: administracyjną, geograficzną, kulturową itp. W polskich warunkach poziom lokalny dotyczy jednostek poniżej poziomu wojewódzkiego. Lokalne społeczności można łączyć z powiatami lub gminami, ale również z osiedlami bądź dzielnicami miast, a nawet wspólnotami mieszkaniowymi i skupiskami domów jednorodzinnych.

Dwa aspekty są ważne i cenne w formułowaniu wskaźników odpowiednich dla lokalnej społeczności. Po pierwsze, muszą one odzwierciedlać specyfikę danego miejsca [Holman, 2009]. Lokalna społeczność to grupa ludzi, zwykle stosunkowo homogenna, żyjąca w jednorodnych warunkach geograficznych, często także ekonomicznych, z bagażem wspólnych doświadczeń historycznych, z dającym się zidentyfikować zasobem lokalnej tradycji i kultury. W pewnych okolicznościach wymienione cechy ulegają dodatkowemu wzmocnieniu. Specyfika miejsca staje się wyjątkowo wyraźna w przypadku lokalizacji geograficznie izolowanych, stąd widoczne odmienności kulturowe mieszkańców wysp i obszarów górskich. Ponadto, wzmocnienie lokalnej specyfiki generują: odmienność rasowa, odrębność narodowa, odmienność językowa. Pewne miejsca tworzą swoisty melanz różnych tradycji, wyjątkową i niepowtarzalną mieszankę: dialektów, obyczajów, zachowań (mówi się wtedy o tyglu kulturowym).

Drugim ważnym aspektem, który musi znaleźć swoje odbicie we wskaźnikach rozwoju lokalnej społeczności, jest specyfika związana z lokalnymi aspiracjami i preferencjami. Nie ma w tym nic dziwnego, że kilka sąsiadujących ze sobą oraz podobnych do siebie lokalnych społeczności będzie miało swoje własne cele i priorytety. Podobieństwo historycznego losu, zanurzenie w tej samej ludowej tradycji, czy posługiwanie się tym samym dialektem nie wykluczają odmienności rozwojowych, które są tworzone przez określone oczekiwania, plany na przyszłość i z tego powodu wymagają wyjątkowego i specyficznego monitorowania.

Jak już wcześniej wspomniano, wskaźniki rozwoju lokalnych społeczności to wynik kompromisu między obiektywizmem zinstytucjonalizowanej, państwowej statystyki a subiektywizmem ocen konkretnych obywateli. Lokalna społeczność powinna być opisywana za pomocą zbioru wskaźników, z których znaczna część wynika z miejscowych, niestandardowych priorytetów i aspiracji. Druga część powinna pochodzić z proponowanej bazy danych wskaźników odpowiednich dla poziomu lokalnego. Wydaje się, że odgórne określanie proporcji pomiędzy tymi dwiema grupami wskaźników nie jest potrzebne i wskazane. Ustalona z góry i niejako uniwersalna część wskaźników nie jest ani gorsza, ani nie powinna być traktowana po macoszemu, ponieważ to właśnie dzięki niej zostaje zachowana istotna dla statystyki możliwość porównywania.

Wymagając wyjątkowości i swoistości wskaźników dla każdej lokalnej społeczności, nie wolno tracić z pola widzenia wszystkich korzyści, które wynikają z możliwości porównywania tych społeczności między sobą. Nie ulega najmniejszej wątpliwości, że powinna istnieć znacząca „część wspólna” zbiorów wskaźników określonych dla wielu lokalnych społeczności, która zawiera typowe, powszechne wskaźniki dotyczące: liczby ludności, zatrudnienia, dochodów, struktury wiekowej, zakładów produkcyjnych, usług, odpadów komunalnych, powierzchni lasów itp. Ten rdzeń wspólnych wskaźników stanowi podstawę porównywania ze sobą lokalnych społeczności w: województwie, regionie, całym kraju, a nawet w zestawieniach międzynarodowych.

Podsumowując, cechą wyróżniającą wskaźniki charakteryzujące lokalne społeczności jest wszechstronne uwzględnianie aspiracji lokalnej społeczności oraz uwarunkowań specyficznych dla danego miejsca [Bell, Morse, 2000; Bell, Morse, 2003; Reed, Fraser, Dougill, 2006]. Efektem takiego podejścia jest przygotowywanie pewnego podzbioru

wskaźników z czynnym udziałem społeczeństwa. Pewna część wskaźników byłaby proponowana przez obywateli w wyniku przeprowadzenia odpowiednio szeroko zakrojonych badań ankietowych lub wiarygodnych konsultacji. Sprawą techniczną do indywidualnego rozstrzygnięcia jest zakres i wnikliwość analizy, która może polegać na bezpośrednich wywiadach z zainteresowanymi bądź na skonstruowaniu ankiety wypełnianej przez większość mieszkańców. Druga część wskaźników jest proponowana z zewnątrz na podstawie dotychczasowych doświadczeń i potrzeb sprawozdawczości statystycznej.

Należy zauważyć, że skonstruowany w ten sposób zestaw wskaźników może znacznie odbiegać od statystycznych schematów. Wskaźniki właściwe na poziomie lokalnym nie zawsze, ze względów statystycznych lub logicznych, podlegają regule agregacji z poziomu lokalnego do poziomu regionu, a tym bardziej kraju. Wskaźniki takie jak: średnia odległość do najbliższego przystanku komunikacji miejskiej, stosunek obszaru zajętego przez parkingi do obszaru zieleni, udział mieszkańców w kółkach zainteresowań czy bezpieczeństwo w miejscu zamieszkania to przykłady miar, które są ściśle związane z lokalną specyfiką i nie mają dobrych odpowiedników wśród mierników zagregowanych opisujących większe obszary, a tym bardziej cały kraj.

Jak wynika z przedstawionych sugestii, wybór ostatecznego zestawu wskaźników uwzględniających aspekty: gospodarcze, społeczne i środowiskowe powinien być ściśle podporządkowany miejscowym priorytetom i odzwierciedlać miejscowe aspiracje, a w efekcie system wartości uznawany przez lokalnych mieszkańców. Selekcja i ostateczny wybór początkowego zestawu wskaźników wymaga zaangażowania wszystkich zainteresowanych stron, ale nie kończy procedury oceny strategii trwałego rozwoju. Monitorowanie realizacji strategii musi mieć charakter kroczący i ciągły. To oznacza, że również zbiór wskaźników powinien podlegać weryfikacji i okresowym modyfikacjom. To zastrzeżenie w szczególności odnosi się do części wskaźników reprezentujących lokalną specyfikę. Zmiana na liście priorytetów lub pojawienie się nowych i ambitnych celów powinny znaleźć swoje odzwierciedlenie w zbiorze wskaźników.

3. Wskaźniki trwałego rozwoju GUS – moduł lokalny

Główny Urząd Statystyczny od wielu lat zajmuje się pracami, których wynikiem było zgromadzenie i udostępnienie bazy danych pomocnych w procesie konstruowania wskaźników trwałego rozwoju. Prace te były prowadzone przez autora tego opracowania oraz przez zespoły badawcze pod kierunkiem prof. Borysa i zaowocowały istotnymi publikacjami⁴. Ich motywem przewodnim było dokonanie dokładnego przeglądu dostępnych i gromadzonych danych statystycznych, a następnie zaproponowanie wskaźników i uporządkowanie ich według reguły czterech ładów, tj.: społecznego, gospodarczego, środowiskowego, instytucjonalno-politycznego.

⁴ Warto wymienić następujące nowatorskie opracowania: [*Lokalna Agenda 21, czyli gminny program ekorozwoju. Materiały z Jeleniogórskich Spotkań Ekologicznych*, 1996; *Wskaźniki zrównoważonego rozwoju*, 2005; Borys, 2011; Borys, 2011, s. 75-81; Śleszyński, 1997; 2000].

Na stronach internetowych GUS są dostępne wskaźniki trwałego rozwoju w układzie: moduł krajowy, moduł regionalny, moduł lokalny [Zob. *Wskaźniki zrównoważonego rozwoju. Wybór wskaźnika. Moduł Agenda...*]. Stosunkowo niedawno strony internetowe GUS w pełni udostępniły wyniki prac zespołu tworzącego na podstawie wcześniej sformułowanej metodyki oraz bazę danych jednoznacznie przyporządkowaną analizie wskaźników na poziomie lokalnym [Zob.: *Wskaźniki zrównoważonego rozwoju. Wybór wskaźnika. Moduł lokalny*]. Wydaje się, że istniejąca baza dobrze spełnia swoje zadanie w zakresie wskaźników krajowych i regionalnych. Tymczasem poziom lokalny pozostawia wiele do życzenia.

W obecnej postaci moduł lokalny charakteryzują trzy słabości, które są warte przeanalizowania.

1. Kategorie uwzględnianych wskaźników wyraźnie nie wykazują specyfiki poziomu lokalnego, ponieważ są wiernym odwzorowaniem struktury wskaźników trwałego rozwoju modułów: regionalnego i krajowego.
2. W wielu istotnych kategoriach proponowane wskaźniki nie mają wartości liczbowych z powodu braku odpowiednich danych.
3. Nie ma ani na stronie GUS, ani w opisie związanym z bazą danych wystarczająco czytelnej metodologicznej sugestii, że dostępne wskaźniki są częścią wskaźnikowej oceny, która dopiero uzupełniona konsultacjami i ankietami mogłaby dobrze opisać sytuację lokalną.
4. Brakuje: odpowiedniej informacji, podstawowych wskazówek metodycznych i zachęt do tworzenia ocen wskaźnikowych poniżej poziomu gminy.

Pierwsze zastrzeżenie wywodzi się z głębokiego przekonania, że odrębność pomiaru trwałego rozwoju na poziomie lokalnym musi w pełni wykorzystywać przewagi wynikające z możliwości bezpośredniego czerpania z wiedzy i mądrości mieszkańców obszaru poddanego analizie. *Expressis verbis*, jeżeli można ludzi żyjących razem w takich samych okolicznościach zapytać „co jest dla nich ważne” i „co chcieliby jak najszybciej poprawić”, to jaki ma sens zadawanie podobnych pytań wyłącznie najmądrzejszym nawet pracownikom odległych ośrodków naukowych? Ponadto, w sposób oczywisty błędne i prowadzące na manowce jest przekonanie, że wszystkie istotne dane statystyczne, o ile są dostępne w sprawozdawczości, można swobodnie agregować z dołu do góry i dezagregować w kierunku przeciwnym. Informacja o lokalnej dostępności podstawowych usług nie nadaje się do agregacji na poziomie krajowym. Z kolei, krajowa informacja o liczbie zagrożonych gatunków nie wniesie nic nowego do tego, czy w danej lokalizacji ludzie mają jakkolwiek kontakt z dziką przyrodą w postaci bogatego drzewostanu i gniazdujących ptaków.

Druga uwaga krytyczna łączy się z pierwszą, gdyż właśnie w odniesieniu do takich kategorii, jak: poczucie bezpieczeństwa, zaangażowanie w prace samorządów czy jakość środowiska zabraknie danych na najniższym poziomie agregacji. Stąd w bazie danych GUS brakuje liczb, które pod tym względem mogłyby opisać wszystkie gminy oceniane indywidualnie i z zachowaniem ich specyfiki.

Trzeci zarzut najłatwiej odeprzeć, ponieważ wystarczy do istniejącego już opisu bazy wskaźników dodać komentarz wskazujący, na czym powinna polegać metodyka konstruowania zbioru wskaźników z wykorzystaniem konsultacji i ankiet. Można byłoby

również podać wzorcowe przykłady, a gdyby zabrakło idealnych przykładów z Polski gminnej, to jest rozległa literatura na temat monitorowania trwałego rozwoju na poziomie lokalnym w Skandynawii [Eckerberg, Mineur, 2003].

Kontynuacją trzeciego zarzutu jest czwarta uwaga o potrzebie oceniania trwałości rozwoju nawet w najmniejszych lokalnych społecznościach. Rzeczywisty i zarazem trudny do rozwiązania problem to aktywizacja dużych i małych lokalnych społeczności. Chodzi o to, żeby obywatele sami brali sprawę w swoje ręce i kierowani wewnętrzną potrzebą współdecydowania i kształtowania własnego otoczenia wywierali presję na lokalne władze, zmuszając do oceny trwałości rozwoju i budowania z udziałem interesariuszy systemu wskaźników zdolnych do nieprzerwanej, wskaźnikowej oceny realizowanego rozwoju.

4. Strategia i wskaźniki trwałego rozwoju w Milanówku

Przykładem właściwej drogi postępowania w celu stworzenia systemu wskaźników trwałego rozwoju właściwych dla konkretnej, lokalnej społeczności jest propozycja zbioru wskaźników dla gminy miejskiej Milanówek, opracowana kilka lat temu przez panią Gutowską pod kierunkiem autora tego artykułu. Podany dalej przykład ma obecnie znaczenie historyczne i symboliczne, ponieważ wymaga aktualizacji. W podejściu wskaźnikowym nic tak szybko nie ulega zmianom, jak wskaźniki dokonujące pomiaru: zaspokojenia lokalnych potrzeb, ambicji i priorytetów. Niestety, autor nie zna innego wystarczająco aktualnego i pozytywnego przykładu opracowania wskaźników trwałego rozwoju na poziomie lokalnym w Polsce.

Milanówek to miasto w województwie mazowieckim, w powiecie grodziskim, leżące na południowy zachód od Warszawy i wchodzące w skład aglomeracji warszawskiej. Jest położone w centrum Niziny Mazowieckiej, a konkretniej na Równinie Łowicko-Błońskiej. W 1951 roku miejscowość otrzymała prawa miejskie. W 1961 roku granice miasta zostały rozszerzone o m.in. wioskę Nowa Wieś. Według danych z 2010 roku, miasto miało 16 056 mieszkańców. W latach 1975-1998 miasto administracyjnie należało do województwa warszawskiego. Wraz z Brwinowem i Podkową Leśną tworzy tak zwane Podwarszawskie Trójmiasto Ogrodów. Po reformie administracyjnej z 1999 roku, Milanówek stał się jedną z sześciu gmin tworzących powiat grodziski.

W ramach rozpoznania miejsca, prac badawczych i analitycznych wystąpiły oczywiste i konieczne etapy tworzenia systemu wskaźników dla gminy Milanówek, które wyróżniono poniżej.

1. Rozpoznanie dotychczasowych działań na rzecz trwałego rozwoju gminy.
2. Analiza dokumentów zgromadzonych w Urzędzie Gminy.
3. Analiza strategii trwałego rozwoju gminy Milanówek ze szczególnym uwzględnieniem aneksu dotyczącego wskaźników trwałego rozwoju.
4. Analiza wymienionych w strategii wskaźników pod kątem ich: poprawności, jednoznaczności, dostępności danych, a przede wszystkim przydatności.
5. Spotkania i rozmowy z urzędnikami i mieszkańcami w celu określenia, jakie zagadnienia powinny zostać opisane wskaźnikami.

6. Weryfikacja początkowego zbioru wskaźników i zaproponowanie nowych wskaźników wynikających z przeprowadzonych konsultacji społecznych.
7. Sformułowanie zbioru wskaźników do monitorowania trwałego rozwoju Milanówka.

Zasadniczym punktem wyjścia do analizy wskaźników była strategia gminy zawarta w dokumencie „Strategia Zrównoważonego Rozwoju Miasta Milanówka na lata 2004-2020. Aktualizacja. Załącznik do Uchwały nr 373/XXXII/09 Rady Miasta Milanówka z dnia 18 grudnia 2009 roku”. Tabela 1. obrazuje, które wskaźniki ostatecznie trafiły do zbioru zaproponowanych wskaźników oceniających trwały rozwój Milanówka. Tabela pokazuje również syntetyczną ocenę trendów, które udało się zidentyfikować, dokonując przeglądu wybranych wskaźników dla lat 2004-2010. Sposób prezentacji oceny trendów jest jednym z możliwych podejść, natomiast podział na: część środowiskową, część społeczno-instytucjonalną oraz część gospodarczą realizuje oczekiwanie, że każda próba monitorowania trwałego rozwoju musi uwzględniać wszystkie tryzy sfery składające się na kompleksową interpretację i ocenę trwałego rozwoju.

TABELA 1.**Podsumowanie wskaźnikowej oceny rozwoju Milanówka w latach 2004-2010**

Lp.	Wskaźniki trwałego rozwoju Milanówka (wytluszczonym drukiem oznaczono wskaźniki kluczowe)	Ocena trendu wartości wskaźnika				Ocena trendu na tle gmin województwa mazowieckiego			
		postęp	pogorszenie	na stałym poziomie	brak wyraźnego trendu	postęp	pogorszenie	porównywalny z wojewódzkim	nie można określić
ŚRODOWISKOWE									
1.	Procent ludności korzystającej z kanalizacji	1				1			
2.	Liczba drzew zasadzonych w danym roku na terenie miasta	1							1
3.	Procent śmieci segregowanych	1				1			
4.	Procent, jaki stanowi powierzchnia biologicznie czynna w powierzchni miasta			1					1
5.	Procent budżetu gminy wykorzystany na ochronę środowiska	1						1	
6.	Liczba wydanych zezwoleń na wycinkę drzew		1						1
7.	Zmiana liczby drzew na terenach ogólnodostępnych i osiedlowych (ubytki minus nasadzenia)				1				1
8.	Procent powierzchni ogólnodostępnych i osiedlowych terenów zielonych w powierzchni miasta	1				1			
9.	Procent metrów bieżących rowów melioracyjnych poddanych konserwacji w danym roku				1				1
10.	Zużycie wody w gospodarstwach domowych na odbiorcę	1					1		
11.	Zużycie energii elektrycznej na odbiorcę		1						1
12.	Liczba dzikich wysypisk śmieci na terenie gminy		1						1
	RAZEM ŚRODOWISKOWE	6	3	1	2	3	1	1	7

Lp.	Wskaźniki trwałego rozwoju Milanówka (wytluszczonym drukiem oznaczono wskaźniki kluczowe)	Ocena trendu wartości wskaźnika				Ocena trendu na tle gmin województwa mazowieckiego			
		postęp	pogorszenie	na stałym poziomie	brak wyraźnego trendu	postęp	pogorszenie	porównywalny z wojewódzkim	nie można określić
SPOŁECZNE									
13.	Liczba uczniów przypadających na jeden komputer z dostępem do Internetu przeznaczony do użytku uczniów w szkołach podstawowych i gimnazjalnych	1				1			
14.	Liczba przestępstw przeciwko życiu i zdrowiu na mieszkańca	1				1			
15.	Liczba porad udzielonych w ramach podstawowej opieki zdrowotnej na mieszkańca		1				1		
16.	Liczba imprez kulturalnych i sportowych w roku	1							1
17.	Powierzchnia użytkowa mieszkań na mieszkańca	1						1	
18.	Liczba przestępstw na mieszkańca	1				1			
19.	Liczba przestępstw przeciwko mieniu na mieszkańca	1				1			
20.	Liczba fundacji, stowarzyszeń i organizacji społecznych na mieszkańca				1				1
21.	Ludność w wieku nieprodukcyjnym na 100 osób w wieku produkcyjnym				1				1
22.	Ludność w wieku poprodukcyjnym na 100 osób w wieku przedprodukcyjnym		1			1			
	RAZEM SPOŁECZNE	6	2	0	2	5	1	1	3
INSTYTUCJONALNE									
23.	Pozyskane przez miasto środki unijne na mieszkańca	1				1			
24.	Frekwencja wyborcza (w wyborach samorządowych, prezydenckich, parlamentarnych Rzeczypospolitej Polskiej i Unii Europejskiej)				1				1
25.	Wydatki na administrację publiczną na mieszkańca		1				1		
	RAZEM INSTYTUCJONALNE	1	1	0	1	1	1	0	1
GOSPODARCZE									
26.	Procent obszaru, dla którego istnieją obowiązujące miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego			1					1
27.	Procent dróg utwardzonych	1							1
28.	Udział dochodów miasta z podatku CIT w dochodach ogółem		1						1
29.	Procent podmiotów gospodarczych w sektorze usług			1				1	
30.	Udział bezrobotnych zarejestrowanych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym	1						1	
	RAZEM GOSPODARCZE	2	1	2	0	0	0	2	3
	RAZEM	15	7	3	5	9	3	4	14

Źródło: [Gutowska, 2011].

Zbieranie informacji wśród mieszkańców Milanówka zrealizowała pani Gutowska w roku 2010, przeprowadzając wywiady indywidualne, jak również udostępniając ankiety internetowo. Starano się przy tym dotrzeć z ankietą przede wszystkim do osób, które są dobrze zorientowane w sytuacji gminy i mogą mieć wpływ na jego politykę (władze miasta, radni, przedstawiciele lokalnych organizacji pozarządowych, przedsiębiorcy, urzędnicy). Równocześnie ankietę zamieszczono na stronie miasta Milanówka. Praktycznie każdy zainteresowany polityką zarządzania miastem mógł wypowiedzieć się swobodnie. W sumie uzyskano sto wypełnionych ankiet.

Do przeprowadzonej analizy dużo wniesli sami mieszkańcy, którzy wypowiadali się na temat wskaźników w ankiecie [Gutowska, 2011]. W ogromnej mierze to dzięki ich komentarzom zidentyfikowano kierunki dalszych prac nad zestawem wskaźników. Zaangażowanie osób, które odpowiadały na ankietę, było warunkiem *sine qua non* powodzenia podjętej inicjatywy. Gdyby lokalna społeczność uważała wybrane wskaźniki za mało ważne lub byłyby one dla niej niezrozumiałe, to mało prawdopodobne, żeby podjęła starania o wprowadzenie systematycznego monitoringu i posługiwanie się nim do zarządzania rozwojem gminy. Umożliwienie społecznej partycypacji w procesie doboru wskaźników zaowocowało kilkoma istotnymi wskazówkami.

W części zestawu wskaźników komentujących środowisko przyrodnicze interesariusze wyróżnili takie wskaźniki, jak: *procent ludności korzystającej z kanalizacji, procent śmieci segregowanych, liczba drzew zasadzonych w danym roku na terenie miasta*. W części instytucjonalnej na czołowym miejscu znalazł się wskaźnik pokazujący *pozyskane przez miasto środki unijne na mieszkańca*. Kilka innych wskaźników zostało zaproponowanych lub ulepszonych w ankietach i w toku konsultacji.

Wybór wskaźników trwałego rozwoju gminy wymaga wielu kompromisów. Najbardziej ogranicza ambitne podejście i niedostateczna dostępność danych [Tuziak, 2010], które utrudniają tworzenie i skuteczne funkcjonowanie monitoringu trwałego rozwoju. W przypadku Milanówka wykonano pracę analityczną pozwalającą na dokonanie ogólnej oceny, czy gmina podjęła skuteczne działania na rzecz trwałego rozwoju w latach 2004–2010, lecz z góry było wiadomo, że zestaw wskaźników będzie wymagał nieustannego doskonalenia. Taki wniosek jest zgodny z koncepcją adaptacyjnego procesu uczenia się.

W pracy nad wskaźnikami dla Milanówka proponowano schemat procesu adaptacyjnego uczenia się przy opracowywaniu wskaźników zrównoważonego rozwoju [Gutowska, Śleszyński, 2012]. Pojawiły się nowe wskaźniki, stąd rzeczywiste ich wykorzystanie wymagałoby ich weryfikacji: zastosowania w praktyce i oceny z udziałem potencjalnych użytkowników. Kolejnym etapem byłoby kontynuowanie procesu doskonalenia systemu wskaźników dzięki zbieraniu i analizowaniu zebranych doświadczeń. Jednak wykonana praca stwarzała już podstawy do podjęcia przez władze gminy działań, mających na celu przepracowanie istniejącej strategii i skorygowanie jej w części wskaźnikowej na podstawie wniosków zgłaszanych przez interesariuszy.

Przedstawiony powyżej materiał empiryczny służy tylko ilustracji pozytywnych wątków podjętej próby tworzenia zestawu wskaźników dla lokalnej społeczności. Przede wszystkim chodzi o aktywizację mieszkańców i władz oraz włączenie do zbioru wskaźników takich mierników, które dobrze reprezentują opinie zainteresowanych. Ani aktualność zebranych kilka lat temu informacji, ani ich ograniczona reprezentatywność, ani

ówczesne podejście do wskaźników w Milanówku nie jest i nie może być wystarczającym i zadowalającym przykładem postępowania analityka i władz.

5. Podsumowanie

Wprowadzanie strategii i celów trwałego rozwoju w wymiarze międzynarodowym, na przykład w polityce Unii Europejskiej, nie zmienia faktu, że to gospodarki narodowe są odpowiedzialne za praktyczną realizację trwałego rozwoju. Ogromnego znaczenia nabiera konieczność monitorowania, przez co rozumie się publiczne przedstawianie zmian dokonujących się w: środowisku, społeczeństwie i gospodarce za pomocą specjalnie wybranych wskaźników [Bell, Morse, 2000; Bell, Morse, 2003]. Ich zadaniem jest czytelne pokazanie, czy rozwój społeczno-gospodarczy pozostaje w harmonii ze stanem środowiska, czy poszukuje się rozwiązań korzystnych zarówno dla: spójności systemu społecznego, wzrostu poziomu życia i rozwoju gospodarczego, jak i dla poprawy jakości środowiska? [McCool, Stankey, 2004].

Pomimo braku ponadnarodowej zgody co do zakresu i postaci zbioru wskaźników trwałego rozwoju, można sformułować kilka oczywistych propozycji w zakresie metodyki [Lawn, 2006]. Z całą pewnością wskaźniki muszą dotyczyć w równej mierze problemów globalnych, jak i gospodarek narodowych, sektorów gospodarczych, poszczególnych segmentów i dziedzin ochrony środowiska, a także lokalnych społeczności. Wyzwaniem jest tworzenie wskaźników odpowiednio uwzględniających poziom, na którym mają zostać zastosowane w praktyce.

Z dnia na dzień przybywa wskaźników przekrojowych. W tej dziedzinie jest potrzebny umiar i rozsądek w celu właściwego określenia zbioru wskaźników kluczowych. Innym kierunkiem badawczym, w poszukiwaniu wskaźników trwałego rozwoju, są próby skonstruowania syntetycznych wskaźników, które opisywałyby kondycję i kierunek ewolucji gospodarki [Lawn, 2006; Śleszyński, 2013]. Jednym z najbardziej obiecujących rozwiązań jest wskaźnik rzeczywistego postępu (*Genuine Progress Indicator*). Popularne stało się liczenie śladu ekologicznego (*Ecological Footprint*) dla poszczególnych państw, ale również regionów, miast, gospodarstw domowych. Niewątpliwie coraz powszechniej będą stosowane mniej ambitne, ale za to bardziej przydatne w praktyce, wskaźniki „śladu”, takie jak *Carbon Footprint* i *Water Footprint*, skłaniające do stałego monitorowania intensywności presji wywieranej na środowisko⁵.

Zadaniem wyjątkowym, chociaż szczególnie powiązaniem z ideą tworzenia systemów wskaźników trwałego rozwoju, jest konstruowanie wskaźników opisujących rozwój lokalnych społeczności. Doświadczenia skandynawskie i brytyjskie [Śleszyński, 2000] świadczą o tym, że jest to podejście, w którym niezmiernie ważną rolę odgrywa samorządność oraz uwzględnianie specyfiki i preferencji lokalnych społeczności.

Niezależnie od obiektywnych trudności, wskaźniki przydatne do monitorowania trwałego rozwoju powinny być rozwijane, doskonalone i dyskutowane. Przemawia

⁵ W szczególności „ślad węglowy” (*Carbon Footprint*) znakomicie nadaje się do pomiaru intensywności emisji węglowych i efektywności użytkowania energii [np. Frączek, Śleszyński, 2016].

za tym wiele rzeczowych argumentów, które nabierają szczególnego znaczenia na poziomie lokalnym – najbliższym każdemu obywatelowi. Przede wszystkim jest potrzebna precyzyjna kontrola postępu w realizacji celów służących idei trwałego rozwoju. Posługiwanie się wskaźnikami umożliwi dokonywanie wiarygodnych porównań krajowych i międzynarodowych.

Stworzenie ogólnodostępnej bazy danych wskaźników na poziomie lokalnym może angażować obywateli i skłaniać ich do dokonywania samodzielnych i niezależnych analiz. Na poziomie kraju, a także na internetowym forum międzynarodowym taka aktywność staje się prezentacją polskich osiągnięć w dziedzinie trwałego rozwoju i może świadczyć o inwestycyjnej i rynkowej atrakcyjności kraju, jego regionów i konkretnych lokalizacji.

Naukowa praca nad wskaźnikami to dobra okazja do udoskonalenia istniejących baz danych i systemu krajowej sprawozdawczości statystycznej. Opracowanie nowych i oryginalnych wskaźników, na które będzie realne zapotrzebowanie, pozwala wyjaśnić i uwypuklić specyfikę czasu i miejsca. Jak dowodzą w tym opracowaniu, jest to wyjątkowo ważne w przypadku wskaźników dla lokalnych społeczności. Wskaźniki trwałego rozwoju przeznaczone dla szczebla lokalnego są istotnym bodźcem do rozwoju lokalnej demokracji i samorządności.

W Polsce prace nad wskaźnikami trwałego rozwoju rozpoczęto jeszcze przed końcem poprzedniego wieku. Dostępne krajowe statystyki dotyczące ochrony środowiska przyrodniczego, regularne publikacje i potencjał badawczy są wysoko oceniane. Jednak konieczne jest podjęcie nowych wyzwań. Przyjęcie punktu widzenia strategii trwałego rozwoju z pewnością wymaga zwrócenia jeszcze większej uwagi na struktury samorządowe i dostarczenia nowych narzędzi, które posłużą jeszcze lepszej wskaźnikowej ocenie trwałego rozwoju na najniższych szczeblach administracji, władz lokalnych, a także instytucji, grup samorządowych i małych społeczności. Nie ma powodu, żeby wspólnoty mieszkaniowe w mieście lub wiejskie osiedla były wykluczone z monitorowania jakości życia interpretowanej w kategoriach trwałego rozwoju.

Literatura

- Bell S., Morse S., 2000, *Sustainability Indicators. Measuring the Immeasurable*, Earthscan, London.
- Bell S., Morse S., 2003, *Measuring Sustainability. Learning from Doing*, Earthscan, London.
- Borys T., 2011, *Zrównoważony rozwój – jak rozpoznać ład zintegrowany*, „Problemy Ekorożwoju”, vol. 6, no. 2.
- Chiras D. D., Corson W. H., 1997, *Indicators of sustainability and quality of life: Translating vision into reality*, „Journal of Environmental Science and Health”, vol. 15, no. 1.
- Eckerberg K., Mineur E., 2003, *The Use of Local Sustainability Indicators: case studies in two Swedish municipalities*, „Local Environment”, vol. 8, no. 6.
- Frączek K., Śleszyński J., 2016, *Carbon Footprint indicator and the quality of energetic life*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 435, Wrocław.

- Gutowska J., 2011, *Ocena realizacji strategii zrównoważonego rozwoju miasta Milanówek*, Praca magisterska, Międzywydziałowe Studia Ochrony Środowiska, Uniwersytet Warszawski, Warszawa.
- Gutowska J., Śleszyński J., 2012, *Wskaźniki zrównoważonego rozwoju dla społeczności lokalnych – od teorii do praktyki na przykładzie Milanówka*, [w:] *W kierunku zrównoważonej gospodarki opartej na wiedzy w Polsce*, P. Sochaczewski (red.), Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Białymstoku, Białystok.
- Holman N., 2009, *Incorporating local sustainability indicators into structures of local governance: a review of the literature*, "Local Environment", vol. 14, no. 4.
- Lawn P., 2006, *Sustainable Development Indicators in Ecological Economics*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Lokalna Agenda 21, czyli gminny program ekorozwoju. Materiały z Jeleniogórskich Spotkań Ekologicznych*, 1996, T. Borys (red.), Regionalny Ośrodek Ekorozwoju Fundacji Karkonoskiej w Jeleniej Górze, Jelenia Góra – Wrocław.
- McCool S., Stankey G. H., 2004, *Indicators of Sustainability: Challenges and Opportunities at the Interface of Science and Policy*, "Environmental Management", vol. 33, no. 3.
- Reed M., Fraser E.D., Dougill A.J., 2006, *An adaptive learning process for developing and applying sustainability indicators with local communities*, "Ecological Economics", vol. 59, no. 4.
- Strategia Zrównoważonego Rozwoju Miasta Milanówka na lata 2004-2020. Aktualizacja. Załącznik do Uchwały nr 373/XXXII/09 Rady Miasta Milanówka z dnia 18 grudnia 2009 r.*, 2009, Milanówek.
- Śleszyński J., 1997, *Wskaźniki trwałego rozwoju*, „Ekonomia i Środowisko”, vol. 2, no. 1.
- Śleszyński J., 2000, *Ekonomiczne problemy ochrony środowiska*, Wydawnictwo Aries, Warszawa.
- Śleszyński J., 2013, *Synthetic sustainable development indicators: Past experience and guidelines*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 308, Wrocław.
- Śleszyński J., 2016, *The principles of sustainability*, „Ekonomia i Środowisko”, nr 4.
- Tuziak A., 2010, *Spoleczno-ekonomiczne aspekty zrównoważonego rozwoju w ujęciu globalnym i lokalnym*, „Problemy Ekorozwoju”, vol. 5, no. 2.
- Valentin A., Spangenberg J. H., 2000, *A guide to community sustainability indicators*, "Environmental Impact Assessment Review", vol. 20, no. 3.
- Wskaźniki zrównoważonego rozwoju*, 2005, T. Borys (red.), Wydawnictwo „Ekonomia i Środowisko”, Warszawa – Białystok.
- Wskaźniki zrównoważonego rozwoju. Wybór wskaźnika. Moduł Agenda 2030. Wskaźniki SDG dla Polski*, <http://wskaznikizrp.stat.gov.pl/index.jsf> (data wejścia: 14.05.2017).
- Wskaźniki zrównoważonego rozwoju. Wybór wskaźnika. Moduł lokalny*, http://wskaznikizrp.stat.gov.pl/prezentacja.jsf?sessionId=e9uRzeKjrj_CZ6crSffCY_Tco2u2EjL8o-BBjPRi.veadmz40?poziom=lokal&symbol_wsk=&jzyk=pl (data wejścia: 14.05.2017).