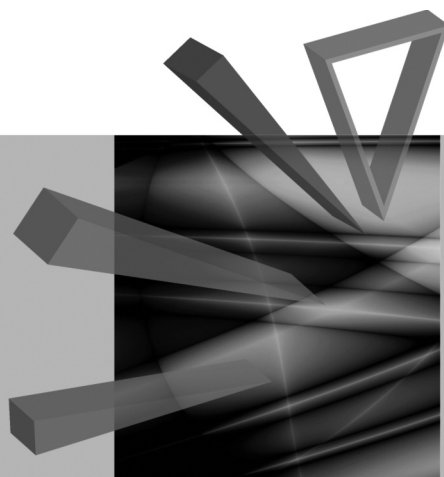


Problemy koncepcyjne i implementacyjne zrównoważonego rozwoju



pod redakcją
Andrzeja Graczyka



Recenzenci: Eugeniusz Kośmicki, Rafał Miłaszewski, Bazyli Poskrobko

Redaktor Wydawnictwa: Jadwiga Marcinek

Redaktor techniczny: Barbara Łopusiewicz

Korektor: Justyna Mroczkowska

Łamanie: Adam Dębski

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna na stronie www.ibuk.pl

Streszczenia publikowanych artykułów są dostępne w międzynarodowej bazie danych The Central European Journal of Social Sciences and Humanities <http://cejsh.icm.edu.pl> oraz w The Central and Eastern European Online Library www.ceeol.com, a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się na stronie internetowej Wydawnictwa www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie wymaga pisemnej zgody Wydawnictwa

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2011

ISSN 1899-3192

ISBN 978-83-7695-139-3

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

Spis treści

Wstęp	11
-------------	----

Część 1. Koncepcyjne aspekty formułowania i wdrażania zrównoważonego rozwoju

Joost Platje: Sustainable Development as a club good.....	15
Andrzej Graczyk, Jan Jabłoński: Czynniki równoważenia programów rozwoju na poziomie regionów	26
Karol Kociszewski: Koncepcja zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich i jej wdrażanie w polityce Unii Europejskiej	37
Zbigniew Jakubczyk, Mateusz Musiał: Ochrona środowiska w świetle ustawy o rachunkowości.....	49

Część 2. Wdrażanie zrównoważonego rozwoju w gminach

Elżbieta Lorek, Agnieszka Sobol: Wdrażanie zrównoważonego rozwoju w gminach śląskich.....	61
Agnieszka Becla: Bariery informacyjne strategii zrównoważonego rozwoju w gminach wiejskich Dolnego Śląska	74
Agnieszka Becla: Ocena wdrażania najlepszej dostępnej techniki w aspekcie zrównoważonego rozwoju	86
Anna Katola: Rola samorządu terytorialnego we wdrażaniu zrównoważonego rozwoju	94
Stanisław Czaja: Realizacja zasad zrównoważonego rozwoju w gminach uzdrowskich Dolnego Śląska – wnioski z analizy	102
Bogusław Stankiewicz: Przedsiębiorstwa uzdrowskie w strategiach władz samorządowych – operacjonalizacja koncepcji zrównoważonego rozwoju .	113
Beata Skubiak: Program Leader plus jako narzędzie realizacji rozwoju zrównoważonego na obszarach wiejskich w regionie zachodniopomorskim	124

Część 3. Wdrażanie zrównoważonego rozwoju w rolnictwie i gospodarce wodnej

Karol Kociszewski: Wdrażanie instrumentów zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich ze szczególnym uwzględnieniem programów rolno-środowiskowych	141
---	-----

Anna Bisaga: Zasada <i>cross compliance</i> jako odpowiedź wspólnej polityki rolnej na zagrożenia środowiskowe w rolnictwie.....	153
Małgorzata Śliczna: Rozwój systemu dystrybucji ekologicznych produktów żywnościowych jako czynnik równoważenia konsumpcji	161
Andrzej Graczyk: Projekt polityki wodnej państwa do roku 2030 z perspektywy zrównoważonego rozwoju.....	170
Teresa Szczerba: Problemy zrównoważonego rozwoju gospodarki wodnej Dolnego Śląska	181
Lidia Klos: Gospodarka wodno-ściekowa na obszarach wiejskich jako element zrównoważonego rozwoju (na przykładzie wybranych gmin województwa zachodniopomorskiego)	190

Część 4. Wdrażanie zrównoważonego rozwoju w energetyce

Andrzej Graczyk: Zrównoważony rozwój w polityce energetycznej Polski do roku 2030	201
Paweł Korytko: Polityka energetyczna Polski w świetle zmniejszających się kopalnych zasobów energii.....	210
Tomasz Żołątniak: Inwestycje gmin w energię odnawialną i poprawę efektywności energetycznej jako sposób implementacji koncepcji zrównoważonego rozwoju.....	219
Alicja Graczyk: Zrównoważony rozwój morskiej energetyki wiatrowej	227
Magdalena Protas: Programowanie rozwoju zrównoważonej energetyki na szczeblu lokalnym i jego wpływ na decyzje przedsiębiorstw sektora energetycznego	237
Joanna Sikora: Zrównoważona konsumpcja zasobów energetycznych jako wyzwanie zrównoważonego rozwoju w Polsce.....	245
Izabela Szamrej-Baran: Uwarunkowania energetyczne i ekologiczne zrównoważonego budownictwa w Polsce	254

Część 5. Wdrażanie zrównoważonego rozwoju w przedsiębiorstwie

Agnieszka Panasiewicz: Środowiskowa ocena cyklu życia jako narzędzie zrównoważonego rozwoju	269
Michał Ptak: Funkcjonowanie opłat z tytułu wydobycia kopalin w Polsce i innych krajach europejskich	277
Sabina Zaremba-Warnke: Testy konsumenckie jako instrument realizacji zrównoważonej konsumpcji	288
Agnieszka Ciechelska: Wdrażanie orientacji zrównoważonego rozwoju w bankach i instytucjach finansowych	297

Dorota Bargiel: Wdrażanie koncepcji społecznej odpowiedzialności biznesu w przedsiębiorstwie.....	305
Barbara Kryk: Społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstwa za środowisko a świadomość ekologiczna pracowników	313

Summaries

Part 1. Conceptual aspects of the formulation and implementation of sustainable development

Joost Platje: Zrównoważony rozwój jako dobro klubowe.....	25
Andrzej Graczyk, Jan Jabłoński: Sustainability factors of the development programs on the regional level	36
Karol Kociszewski: The conception of sustainable development of rural areas and its implementation within European Union policy.....	48
Zbigniew Jakubczyk, Mateusz Musiał: Environmental protection in the light of the Act on accountancy	56

Part 2. Implementation of sustainable development in municipalities

Elżbieta Lorek, Agnieszka Sobol: Implementation of sustainable development in Silesian municipalities	72
Agnieszka Becla: The informative barriers of sustainable development strategy in Lower Silesia communities	85
Agnieszka Becla: Opinion of initiation of the best available technique (BAT) in the aspect of the sustainable development.....	93
Anna Katola: The role of local government in implementing sustainable development.....	101
Stanisław Czaja: Realization of the principles of sustainable development in health resort communities of Lower Silesia	112
Bogusław Stankiewicz: Wellness companies in the strategies of local authorities – operationalization of the concept of sustainable development.....	123
Beata Skubiak: Leader Plus Program as a means for attaining the sustainable growth in rural areas in Western Pomerania.....	138

Part 3. Implementation of sustainable development in agriculture and water management

Karol Kociszewski: The implementation of sustainable rural development instruments with special regard of agri-environmental programmes.....	152
Anna Bisaga: <i>Cross compliance</i> principle as a CAP'S response to environmental dangers in agriculture	160
Małgorzata Śliczna: Development of distribution of organic food as a factor of sustainable consumption	169
Andrzej Graczyk: The project of State Water Policy till 2030 from the of sustainable development	179
Teresa Szczerba: Problems of sustainable development of water management in Lower Silesia	189
Lidia Kłos: Water and wastewater management in rural areas as part of sustainable development (on the example of example some municipalities of West Pomeranian voivodeship).....	197

Part 4. Implementation of sustainable development in the energy sector

Andrzej Graczyk: Sustainable development in the Polish energy policy till 2030.....	209
Paweł Korytko: Polish energy policy in the light of decreasing of fossil energy resources	218
Tomasz Żołyński: Investments made by communities in a field of renewable energy and improving energy efficiency as a way to implement the concept of sustainable development.....	226
Alicja Graczyk: Sustainable development of offshore wind power.....	236
Magdalena Protas: Programming the development of sustainable energy at local level and its impact on business decisions of the energy sector	244
Joanna Sikora: Sustainable consumption of energy resources as a challenge for sustainable development in Poland	253
Izabela Szamrej-Baran: Ecological and energy determinants of sustainable building in Poland.....	266

Part 5. Implementation of sustainable development in the enterprise

Agnieszka Panasiewicz: Environmental life cycle analysis as a tool for sustainable development.....	276
Michał Ptak: The functioning of exploitation charges in Poland and other European countries	287

Sabina Zaremba-Warnke: Consumer tests as a tool of sustainable consumption realization.....	296
Agnieszka Ciechelska: Implementation of sustainable development orientation in banks and financial institutions.....	304
Dorota Bargiel: Implementing Corporate Social Responsibility into the company.....	312
Barbara Kryk: Corporate Social Responsibility for natural environmental and environmental awareness of employees.....	321

Elżbieta Lorek, Agnieszka Sobol

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach

WDRAŻANIE ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU W GMINACH ŚLĄSKICH

Streszczenie: W pracy poruszono problemy teorii i praktyki lokalnego zrównoważonego rozwoju, ukazując ważne aspekty tego wielowymiarowego procesu, wskazując na kluczową rolę czynników społecznych oraz kładąc nacisk na kapitał społeczny. Proces rozwoju lokalnego powinien być realizowany na zasadzie partnerstwa wielostronnego z bezpośrednim dialogiem między władzami lokalnymi i społecznością lokalną. Autorki przedstawiają wyniki badań w dziedzinie zrównoważonego rozwoju lokalnego przeprowadzonych w 2010 r. w gminach województwa śląskiego.

Słowa kluczowe: zrównoważony rozwój, rozwój lokalny, samorząd gminny.

1. Wstęp

Od końca lat 70. nie maleje zainteresowanie środowiska naukowego problematyką rozwoju lokalnego i roli samorządu gminnego. Przez okres ten radykalnej ewolucji ulegało podejście do oceny procesów zachodzących w miastach: od myślenia wąskosektorowego, skoncentrowanego głównie na wynikach wzrostu gospodarczego, po rozwój wielowymiarowy, integrujący procesy o charakterze ekonomicznym, społecznym i środowiskowym. Największą zmianę w sposobie myślenia o rozwoju lokalnym przyniósł paradygmat zrównoważonego rozwoju. Wynika on z uświadomienia społecznych i środowiskowych kosztów, które nierozzerwalnie towarzyszyły procesom industrializacji i urbanizacji.

Zrównoważony rozwój w skali lokalnej, w tym w szczególności w odniesieniu do miast, urasta obecnie do jednego z głównych nurtów w ramach teorii zrównoważonego rozwoju. Uwaga, jaką poświęca się kwestii rozwoju lokalnego, w tym zwłaszcza możliwościom realizacji na szczeblu lokalnym drogi zrównoważonego rozwoju, jest odzwierciedleniem współczesnego znaczenia miast. Miasta stanowią obszar koncentracji ludzi, pieniądza czy decyzji ukierunkowujących światowe procesy społeczne, polityczne, gospodarcze i środowiskowe, a jednocześnie są naturalnym środowiskiem życia dla większości ludzi na świecie. W 2009 r. światowa po-

pulacja zamieszkująca miasta przekroczyła próg 50-procentowy¹. Scenariusze ONZ pokazują, iż tendencja urbanizacji będzie wynosić ok. 1,5-2% przyrostu ludności miejskiej w okresach pięcioletnich.

W 2010 r. Katedra Zarządzania Ochroną Środowiska Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach przeprowadziła badania pt. „Ocena programowania zrównoważonego rozwoju w gminach śląskich”. Stanowiły one drugą edycję badań zrealizowanych w 2002 r. Zakres przestrzenny analizy został ograniczony do województwa śląskiego, a głównymi jej celami było rozpoznanie stanu znajomości oraz implementacji zagadnień związanych ze zrównoważonym rozwojem na lokalnym szczeblu administracji publicznej, a także ocena zaawansowania oraz jakości zarządzania środowiskowego na szczeblu samorządu gminnego na Śląsku. Utylitarnym rezultatem badań ma być określenie rozwiązań i instrumentów dla samorządów terytorialnych, wykorzystywanych przy sporządzaniu dokumentów strategicznych z zakresu zrównoważonego rozwoju.

2. Programowanie rozwoju zrównoważonego na poziomie lokalnym

Negatywny wpływ nieograniczonego wzrostu gospodarczego na społeczną i środowiskową sferę życia człowieka stał się bodźcem do poszukiwania nowych dróg rozwoju lokalnego. W nurcie rozwoju koncepcji zrównoważonego rozwoju ukształtowała się także związana z nią teoria dotycząca szczebla lokalnego, czyli lokalny rozwój zrównoważony (*local sustainable development*).

Koncepcja lokalnego rozwoju zrównoważonego przemawia za koniecznością równoważnego ujmowania kwestii ekonomicznych, społecznych i środowiskowych. Taka perspektywa rozwoju na wszystkich szczeblach zarządzania opiera się na kategorii trwałości i ciągłej poprawy jakości życia. Współczesne kierunki lokalnego rozwoju zrównoważonego wiążą się zatem z silniejszymi akcentami humanistycznymi, w których podkreśla się znaczenie i rolę człowieka. W rozwoju lokalnym prowadzonym zgodnie z ideą zrównoważonego rozwoju można wyróżnić podstawowe kierunki, do których należą:

- systemowe, kompleksowe podejście do rozwoju jednostki lokalnej;
- duży nacisk na rozwój jakościowych aspektów rozwoju, tzw. czynników miękkich, w tym zwłaszcza kapitału społecznego;
- działania na rzecz uspołecznienia rozwoju i wprowadzenia mechanizmów współzrządzenia rozwojem lokalnym.

Nurt lokalnego rozwoju zrównoważonego, pierwotnie wyznaczony przez zapisy o lokalnej Agendzie 21 podczas Szczytu Ziemi w Rio de Janeiro, został następnie wzmocniony postanowieniami kolejnej konferencji ONZ w Istambule w 1996 r.

¹ Zgodnie z danymi ONZ na rok 2010 (<http://esa.un.org/unpd/wup>) urbanizacja na świecie wynosi 50,46% (w tym w krajach rozwiniętych 75,16%, w krajach rozwijających się 45,08%, w Polsce 61%).

Konferencja ta, nazywana szczytem miast, była jednym z ważniejszych wydarzeń w dziedzinie kształtowania koncepcji lokalnego rozwoju zrównoważonego. Głównym przyjętym przez nią dokumentem była tzw. Habitat Agenda, w której określono ramy zrównoważonego rozwoju na szczeblu lokalnym, zwłaszcza w aspekcie optymalnej struktury osadnictwa. Zrównoważone osadnictwo zostało zdefiniowane jako takie, które z jednej strony dba o walor środowiskowy (czyli wykorzystuje zasoby środowiska, w tym tak istotną przestrzeń w granicach zdolności ekosystemów do samoregulacji), z drugiej zaś o walor społeczny, dając mieszkańcom poczucie bliskości z przyrodą oraz zapewniając zaspokojenie potrzeb wszystkich grup, zwłaszcza słabszych i bardziej wymagających, jak: dzieci, osoby starsze, niepełnosprawni. Zrównoważone osadnictwo gwarantuje także ochronę dziedzictwa kulturowego, zintegrowany z pozostałymi wymiarami rozwój sfery gospodarczej, w tym także działalności przemysłowej.

Miasto rozwijające się w sposób zrównoważony zostało zdefiniowane przez Komisję ONZ ds. Osadnictwa (United Nations Center for Human Settlements, UNCHS) jako takie, którego rozwój społeczny, ekonomiczny i przestrzenny zapewnia trwale i wielowymiarowe efekty. Podstawowe kierunki działań w celu realizacji takiej wizji rozwoju zostały określone następująco [*Sustainable urbanization...* 2002, s. 4]:

- przeciwdziałanie potencjalnym konfliktom pomiędzy wzrostem ekonomicznym a środowiskiem naturalnym;
- zapewnianie ciągłości rozwoju ekonomicznego miast;
- przeciwdziałanie ubożeniu poszczególnych grup społecznych;
- zapewnianie systematycznych inwestycji infrastrukturalnych;
- zapewnianie wsparcia podmiotom odpowiedzialnym za wdrażanie zrównoważonego rozwoju;
- uświadamianie społeczeństwu współzależności obszarów miejskich i wiejskich.

Aby zrównoważony rozwój stał się rzeczywistością, należy idee z nim związane przenieść z wymiaru teoretycznego i skali globalnej do praktyki i bliższej jej skali lokalnej. W odniesieniu do konkretnej jednostki lokalnej mamy bowiem realne, rzeczywiste możliwości oddziaływania i wpływania na zachodzące procesy.

Centralne miejsce w praktyce funkcjonowania samorządu terytorialnego zajmuje zarządzanie, na które składają się liczne aktywności zmierzające do realizacji złożonego procesu rozwoju danej jednostki administracyjnej, zgodnie z przypisanymi jej właściwościami i kompetencjami. Proces zarządzania rozwojem miast ulega ciągłej ewolucji.

Zrównoważony rozwój wymaga planowania integralnego i długookresowego, które przekłada się na stosowne systemy zarządzania. Planowanie i zarządzanie strategiczne stanowi niezbędne narzędzie nowoczesnego kierowania rozwojem gmin. Ukierunkowanie polityki lokalnej na zrównoważony rozwój znajduje swój wyraz w dokumentach strategicznych gmin, tj. planach, strategiach i programach operacyjnych oraz, w konsekwencji, w konkretnych działaniach operacyjnych i inwestycyjnych. Proces zarządzania polega na ogół na zaplanowaniu i przełożeniu zapisów

wypracowanych w politykach i planach na działania operacyjne i wdrożeniowe. Ważną rolę w sferze działań praktycznych na rzecz lokalnego rozwoju zrównoważonego odgrywają instrumenty planistyczne. Planowanie umożliwia koncepcyjne, prewencyjne i świadome kształtowanie rozwoju gminy. W procesie realizacji lokalnego rozwoju zrównoważonego niezbędne jest zatem uwzględnianie znaczenia prognozowania, programowania i planowania. Etap implementacyjny wymaga uprzedniej znajomości wizji rozwoju danej jednostki, tzn. jej przyszłego, pożądanego stanu. Świadomość dwóch biegunów procesu planowania: stanu bieżącego i pożądanego stanu przyszłego, a także bezpośrednich i pośrednich powiązań międzyczynnikowych umożliwia wdrażanie systemowych posunięć decyzyjnych. Przebieg procesów rozwojowych zyska wówczas szansę na zachowanie ładu i harmonii, a sama procedura planowania i zarządzania rozwojem lokalnym będzie zbieżna z ideą zrównoważonego rozwoju.

Zarządzanie strategiczne w jednostkach lokalnych powinno sprzyjać zrównoważonemu rozwojowi w efekcie następujących inicjatyw:

- rozpoznania i racjonalnego wykorzystania wszelkich zasobów i potencjałów gminy;
- integracji wszystkich sfer funkcjonowania jednostki lokalnej i utrzymania równowagi pomiędzy różnymi elementami tych sfer;
- demokratyzacji życia społecznego, uspołecznienia procesów rozwojowych i działania na rzecz budowy społeczeństwa obywatelskiego;
- edukacji obywatelskiej i podnoszenia społecznej świadomości w zakresie relacji pomiędzy różnymi procesami w sferze społecznej, gospodarczej i środowiskowej.

Ukierunkowanie na zrównoważony rozwój przekłada się na stosowane metody programowania. Uspołecznienie procesu zrównoważonego rozwoju gminy, w tym zwłaszcza tworzenia dokumentów strategicznych, wyraża się w stosowanych mechanizmach i procedurach o charakterze partycypacyjnym. W ideę lokalnego rozwoju zrównoważonego wpisują się metody partycypacyjne, w tym planowanie grupowe (*collaborative planning*). Polega ono na wspólnym działaniu w zakresie planowania rozwoju lokalnego, realizowanego w efekcie współdziałania władz z szerokim gronem partnerów lokalnych. Formą uzupełniającą tej metody są ankiety i inne rodzaje sondażu opinii publicznej. Uspołecznienie jest formą wypracowywania zbiorowego konsensusu, gwarantuje apolityczność i niweluje zagrożenia związane z kadencyjnością realizacji polityki rozwoju lokalnego. Wypracowana strategia stanowi wówczas zobowiązanie władzy do realizacji zawartych w niej zapisów. Uspołecznienie strategii świadczy o woli władz lokalnych dla rozwoju demokratycznych form zarządzania gminą. W wyniku uspołecznienia proces rozwoju lokalnego jest porozumieniem różnych aktorów sceny lokalnej. Z drugiej strony postanowienia strategii wypracowane w drodze uspołecznienia dają władzy przyzwolenie na realizację jej zapisów. Sedno powyższych uwag oddaje stwierdzenie, iż strategia stanowi własność całej wspólnoty [Berman 2000, s. 9].

W dziedzinie oceny zaawansowania gmin w działania na rzecz zrównoważonego rozwoju realizowanych jest wiele różnych zakresowo i przestrzennie badań. Prezentują one dość jednolite wyniki [zob. m.in.: *Aktywizacja Lokalnej Agendy 21...* 2000; *Zarządzanie środowiskiem na poziomie lokalnym...* 2002; Giordano 2005], ale płynące z nich wnioski nie dają, niestety, pozytywnego obrazu działań polskich samorządów w zakresie lokalnego rozwoju zrównoważonego.

Z ogólnopolskich badań przeprowadzonych przez K. Giordano wynika, iż jedynie niecałe 6% gmin w Polsce jest merytorycznie i organizacyjnie przygotowanych do procesu realizacji zrównoważonego rozwoju [Giordano 2005, s. 196]. Autorka uznała bariery kadrowe, organizacyjne i informacyjne za jedne z podstawowych w zakresie ukierunkowywania polityki gmin na zrównoważony rozwój. Badania ankietowe przeprowadzone w 2002 r. przez Polski Klub Ekologiczny dowodzą z kolei, że do tego czasu jedynie 16% polskich samorządów gminnych opracowało programy zrównoważonego rozwoju. Analizy te wskazują, że na tak słaby wynik wpływ miała przede wszystkim niska świadomość i niewielka wiedza na temat lokalnego rozwoju zrównoważonego, zarówno wśród władz, jak i samych społeczności lokalnych. Kolejną barierą wpływającą na taki stan rzeczy był brak środków finansowych. Ponadto respondenci zauważali brak koordynacji w zakresie działań na rzecz zrównoważonego rozwoju ze strony administracji rządowej i związany z tym deficyt jasnych mechanizmów i procedur tworzenia programów zrównoważonego rozwoju na szczeblu lokalnym [Kalbarczyk 2001, s. 92].

Na szczeblu samorządu gminnego administracja centralna i na ogół różnorodne uwarunkowania szczebla krajowego postrzegane są jako istotne bariery rozwoju lokalnego. Badania przeprowadzone wśród samorządów gminnych w Polsce potwierdzają zjawisko ograniczeń i przeszkód ze strony administracji centralnej, podkreślając zwłaszcza wadliwe funkcjonowanie systemu prawnego oraz systemu finansów publicznych. Przeważnie czynniki zewnętrzne postrzegane są jako główne bariery w prowadzeniu polityki lokalnej w polskich samorządach. Taki sposób myślenia władz jest „wygodną” strategią na odrzucanie słów krytyki w przypadku niepożądanych procesów zmian na terenie jednostki lokalnej. Zależność od czynników zewnętrznych, w tym m.in. wpływ władz lokalnych na rozwój, utrzymuje się także w myśleniu społeczności lokalnej, która tym faktem usprawiedliwia swoją bierność i prezentuje postawy roszczeniowe.

W zakresie endogenicznych barier rozwoju lokalnego zdecydowanie najpowszechniej wskazywane są niedostateczne środki finansowe, a także niska aktywność społeczności lokalnej.

Rozwój lokalny uzależniony jest przede wszystkim od polityki. Ogólnie można stwierdzić, iż opracowywane obecnie strategie lokalne i powiązane z nimi dokumenty strategiczne w większym stopniu uwzględniają w sposób równorzędny trzy wymiary rozwoju: gospodarczy, społeczny i środowiskowy. Wśród wielu przedstawicieli administracji lokalnej w Polsce nadal jednak utrzymuje się pogląd, że główny wpływ na poprawę jakości życia mieszkańców ma sytuacja gospodarcza. Jednocze-

śnie wśród najistotniejszych zadań poprawy warunków życia na terenie danej jednostki lokalnej wyróżniają oni te związane z rozwojem infrastruktury technicznej, w tym zwłaszcza wodno-kanalizacyjnej czy drogowej. Działania na rzecz lokalnego rozwoju zrównoważonego często zatem utożsamiane są z inwestycjami w urządzenia infrastruktury technicznej. Aktywność władz lokalnych w Polsce wyraża się przede wszystkim w koncentracji zadań na sprawach gospodarki komunalnej. Samorządy lokalne w Polsce są głównymi inwestorami na rynku ochrony środowiska. Poza własnymi środkami finansowymi gminy pozyskują fundusze na inwestycje środowiskowe z wielu innych źródeł, do których należą przede wszystkim: fundusze ekologiczne, fundacje, banki, fundusze inwestycyjne oraz fundusze Unii Europejskiej.

Ponadto, jak dowodzą badania, w wielu polskich samorządach gminnych zarządzanie strategiczne zatrzymało się na etapie planowania i nie nastąpiło przejście do fazy wdrożeniowej. Świadczy o tym rzadkie przechodzenie gmin legitymujących się programami operacyjnymi do strategii, a jeśli strategie istnieją, w niewielkim stopniu zostały one wdrożone [zob. m.in. Kot 2003]. Niewykorzystany pozostaje cały arsenał możliwości związanych z aktywną polityką na rzecz zrównoważonego rozwoju, w tym zwłaszcza instrumentarium z zakresu uspołecznienia i współzrządzenia rozwojem lokalnym.

3. Wdrażanie zrównoważonego rozwoju w gminach śląskich – prezentacja i ocena wyników badań

W 2010 r. Katedra Zarządzania Ochroną Środowiska Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach przeprowadziła badania pt. „Ocena programowania zrównoważonego rozwoju w gminach śląskich”. Stanowiły one drugą edycję badań zrealizowanych w 2002 r. Zakres przestrzenny analizy został ograniczony do województwa śląskiego, a głównymi jej celami było rozpoznanie stanu znajomości oraz implementacji zagadnień związanych ze zrównoważonym rozwojem na lokalnym szczeblu administracji publicznej, a także ocena zaawansowania oraz jakości zarządzania środowiskowego na szczeblu samorządu gminnego na Śląsku. Utylitarnym rezultatem badań ma być określenie rozwiązań i instrumentów dla samorządów terytorialnych, wykorzystywanych przy sporządzaniu dokumentów strategicznych z zakresu zrównoważonego rozwoju.

Spośród 2478 gmin w Polsce na województwo śląskie składa się 167 gmin (ok. 6,7%), zamieszkiwanych przez ponad 4,6 mln mieszkańców, co stanowi ok. 12% ludności Polski. Struktura administracyjna województwa złożona jest z 49 gmin miejskich, 96 gmin wiejskich oraz 22 gmin miejsko-wiejskich. Rdzeń województwa śląskiego tworzy Aglomeracja Górnośląska, obejmująca następujące miasta: Bytom, Chorzów, Dąbrowa Górnicza, Gliwice, Jaworzno, Katowice, Mysłowice, Piekary Śląskie, Ruda Śląska, Siemianowice Śląskie, Sosnowiec, Świętochłowice, Tychy, Zabrze.

Przeprowadzone badania miały charakter ankiety – kwestionariusz rozesłano do urzędów miast i gmin wszystkich jednostek lokalnych województwa śląskiego. Zasięg czasowy obejmował okres styczeń–marzec 2010 r. Zebrany materiał porównano z wynikami uzyskanymi w roku 2002.

Wypełnione ankiety odesłało 56 gmin, co stanowi ok. 33,5% gmin województwa śląskiego. Wszystkie kwestionariusze zwrotne zostały zakwalifikowane do dalszych badań. Z gmin miejskich uzyskano 27 ankiet, co stanowi ok. 55% ogółu gmin miejskich województwa śląskiego. Ponadto na ankietę odpowiedziało 21 gmin wiejskich oraz 8 gmin miejsko-wiejskich, stanowiących odpowiednio 22% ogółu gmin wiejskich oraz 36% ogółu gmin miejsko-wiejskich. Pozytywnym zjawiskiem jest znaczny stopień zwrotności ankiet w porównaniu z rokiem 2002, kiedy wyniósł on 20%. Spośród jednostek lokalnych, które odpowiedziały na ankietę w roku 2010, 13 (ok. 23%) brało udział w pierwszej edycji badań. Artykuł prezentuje część uzyskanych wyników.

W tabeli 1 zostały ujęte odpowiedzi na pytania dotyczące opracowania w gminach dokumentów z zakresu zrównoważonego rozwoju oraz strategii rozwoju.

Uzyskane wyniki dowodzą, iż od czasu pierwszej edycji badań w większości gmin utrzymał się stan posiadania dokumentów strategicznych. W bieżących badaniach Blachownia, Dąbrowa Górnicza oraz Tychy, odmiennie niż w badaniach z 2002 r., wskazały na posiadanie przez gminę dokumentu z zakresu zrównoważonego rozwoju. W odniesieniu do opracowania strategii rozwoju gminy Mikołów, Rudnik i Tychy stwierdziły, że w przeciwieństwie do 2002 r. opracowały taki dokument. Natomiast gminy Przystajń i Wojkowice w pierwszej edycji badań informowały o posiadaniu opracowanej strategii gminnej, a w obecnych badaniach orzekły jej brak. Pomimo faktu posiadania strategii rozwoju aż 13 gmin nie zakwalifikowało tego dokumentu jako noszącego znamiona zrównoważonego rozwoju. Do gmin tych należą: Bieruń, Blachownia, Ciasna, Kamienica Polska, Koszęcin, Kroczyce, Piekary Śląskie, Rajcza, Rudnik, Wręczyca Wielka, Wilamowice, Zbrosławice, Żarnowiec. Zwykle dokumenty dotyczące zrównoważonego rozwoju opracowywane są pod nazwą „Strategia zrównoważonego rozwoju” i zgodnie z pojęciem zrównoważonego rozwoju są również strategiami rozwoju społeczno-gospodarczego. Oznacza to bowiem, iż w dokumentach tych zintegrowane są zagadnienia związane z podstawowymi wymiarami: gospodarczym, społecznym i środowiskowym.

Na pytania dotyczące celów oraz priorytetów zrównoważonego rozwoju uzyskano bardzo zróżnicowane odpowiedzi. Otrzymywano je nawet z gmin, które wcześniej deklarowały brak dokumentów związanych ze zrównoważonym rozwojem. Niepokojący, wskazujący na brak zrozumienia charakteru dokumentów strategicznych w niektórych gminach jest brak zgodności odpowiedzi dotyczących posiadania dokumentu z zakresu zrównoważonego rozwoju i celów zrównoważonego rozwoju. Zostało to odnotowane w następujących gminach: Piekary Śląskie, Ruda Śląska, Kroczyce, Radziechowy-Wieprz, Koszęcin, Rajcza, Wręczyca Wielka, Rudnik, Blachownia, Wilamowice. Wskazywane przez gminy cele zrównoważonego rozwoju

ju można pogrupować na cele gospodarcze, społeczne i środowiskowe oraz inne, głównie o charakterze infrastrukturalnym i dotyczącym ogólnych warunków jakości życia. Autorzy badań mają pełną świadomość, że w przypadku kategorii zrównoważonego rozwoju istotna jest integracja różnych wymiarów rozwoju w ramach polityki rozwoju lokalnego. Ponadto, oprócz charakteru celów określonych przez gminy, ważne było, czy w poszczególnych jednostkach dotyczą one różnych obszarów działalności. Ogólnie stwierdzić można, że większość gmin wskazywała na cele dotyczące wymiaru środowiskowego, czyli zagadnień ochrony środowiska i zasobów naturalnych, zarządzania środowiskowego czy infrastruktury ochrony środowiska. Wielokrotnie jednak zdarzały się sytuacje, iż sformułowane cele obejmowały jedynie obszar środowiskowy i zupełnie pomijały pozostałe sfery funkcjonowania gminy. Sytuacja taka dowodzi, że w dalszym ciągu istnieje przekonanie o utożsamianiu zrównoważonego rozwoju wyłącznie ze sferą środowiska naturalnego.

Tabela 1. Posiadanie przez gminy dokumentu dotyczącego zrównoważonego rozwoju i strategii rozwoju

Lp.	Nazwa gminy	Czy gmina posiada opracowany dokument dotyczący zrównoważonego rozwoju?		Czy gmina posiada strategię rozwoju?	
		TAK	NIE	TAK	NIE
1	<i>Będzin*</i>	TAK		TAK	
2	Bestwina		NIE	TAK	
3	Bieruń		NIE	TAK	
4	<i>Blachownia</i>	TAK		TAK	
5	Bytom	TAK		TAK	
6	<i>Chorzów</i>	TAK			NIE
7	Ciasna	TAK		TAK	
8	Czeladź	TAK		TAK	
9	Częstochowa	TAK		TAK	
10	<i>Dąbrowa Górnicza</i>	TAK		TAK	
11	Gliwice	TAK		TAK	
12	Godów	TAK			NIE
13	Jasienica	TAK			NIE
14	Jastrzębie-Zdrój	TAK			NIE
15	Jaworzno	TAK			NIE
16	Jeleśnia		NIE		NIE
17	Kalety	TAK			NIE
18	Kamienica Polska	TAK		TAK	
19	Kłobuck	TAK			
20	Kłomnice		NIE		NIE
21	Koszęcin		NIE	TAK	
22	Kroczyce		NIE	TAK	
23	Krupski Młyn		NIE	TAK	
24	Kornowac		NIE		NIE
25	Krzyżanowice	TAK		TAK	
26	Lyski		NIE		NIE
27	<i>Mikołów</i>	TAK		TAK	
28	<i>Nędza</i>		NIE		NIE
29	Ogrodzieniec	TAK		TAK	

30	Piekary Śląskie		NIE	TAK	
31	Pilica		NIE	TAK	
32	Poręba	TAK		TAK	
33	<i>Przystajń</i>		NIE		NIE
34	Pszczyna		NIE		NIE
35	Radzionków	TAK		TAK	
36	Radziechowy- -Wieprz	TAK			NIE
37	Rajcza	TAK		TAK	
38	<i>Ruda Śląska</i>		NIE		NIE
39	<i>Rudnik</i>		NIE	TAK	
40	Rydułtowy	TAK		TAK	
41	Strumień	TAK		TAK	
42	Suszec		NIE		NIE
43	<i>Szczyrk</i>		NIE		NIE
44	<i>Świętochłowice</i>	TAK		TAK	
45	<i>Tychy</i>	TAK		TAK	
46	Tarnowskie Góry	TAK		TAK	
47	Wilamowice	TAK		TAK	
48	Wisła		NIE		NIE
49	<i>Wojkowice</i>	TAK			NIE
50	Woźniki		NIE	TAK	
51	Wręczyca Wielka		NIE	TAK	
52	Zabrze	TAK		TAK	
53	Zawiercie	TAK		TAK	
54	Zbroslawice		NIE	TAK	
55	Żarnowiec		NIE	TAK	
56	Żory	TAK		TAK	
Suma	56	34	22	36	19

* – kursywą zostały zaznaczone jednostki, które brały udział w dwóch edycjach badań.

Źródło: opracowanie własne.

Wiązanie zrównoważonego rozwoju z zagadnieniami środowiskowymi uwiadcza się ponadto w przypisywaniu zadań i kompetencji z tego zakresu poszczególnym jednostkom w strukturze organizacyjnej urzędów. Pytanie, jaka jednostka organizacyjna w strukturach gminy zajmuje się kwestiami zrównoważonego rozwoju, potwierdziło, że rozwój zrównoważony jest pojęciem bardzo różnie rozumianym. Kwestie zrównoważonego rozwoju wpisane były w zadania różnych wydziałów i referatów. Mimo że zrozumiałe wydaje się, że w wielu urzędach gmin i miast rozwój zrównoważony należał do obowiązków kilku bądź nawet wszystkich wydziałów, to trudno sobie wyobrazić skoordynowanie tych działań, jeśli nie funkcjonuje żadna jednostka kontrolująca i czuwająca nad całością. Wśród najczęściej padających odpowiedzi wskazywane były jednostki (wydziały lub referaty) pod następującymi bądź pokrewnymi nazwami: ochrony środowiska i rolnictwa, promocji i działalność

Tabela 2. Określone w gminach cele zrównoważonego rozwoju

Cele zrównoważonego rozwoju			
Gospodarcze	Społeczne	Środowiskowe	Inne
<ul style="list-style-type: none"> • przeciwdziałanie bezrobociu • wzrost udziału w strukturze gospodarki miasta działalności kreujących wysoką wartość dodaną • zwiększenie przedsiębiorczości i zatrudnienia oraz kreowanie nowych inicjatyw i funkcji gospodarczych przy wykorzystaniu potencjału miasta • silny sektor małych i średnich przedsiębiorstw • konkurencyjna baza ekonomiczna • zapewnienie trwałego rozwoju gospodarczego • ożywienie gospodarcze miasta i podniesienie jakości życia mieszkańców • rozwój turystyki i rekreacji • dążenie do udziału w rozwoju cywilizacyjnym miast europejskich • wzmocnienie konkurencyjności i innowacyjności gospodarczej miasta • poprawa atrakcyjności inwestycyjnej • wspieranie lokalnej przedsiębiorczości • umożliwienie funkcjonowania nowoczesnego rolnictwa 	<ul style="list-style-type: none"> • budowa społeczeństwa informacyjnego • podniesienie jakości edukacji w odniesieniu do potrzeb rynku pracy • poprawa oferty kulturalnej i rekreacyjno-sportowej • wyrównywanie szans rozwoju • osiągnięcie pełnej dostępności do miejskiego systemu edukacji • osiągnięcie standardów edukacyjnych umożliwiających mieszkańcom miasta dostęp do międzynarodowych rynków pracy • zwiększenie dostępności i jakości usług w sferze kultury, sportu, rekreacji i ochrony zdrowia oraz wzrost integracji społecznej • podnoszenie poziomu wykształcenia i kwalifikacji zawodowych adekwatnie do potrzeb rynku pracy • różnorodność form aktywnego spędzania czasu wolnego • integracja wspólnot lokalnych • promowanie postaw obywatelskich i aktywności w życiu publicznym • promowanie zdrowego i aktywnego stylu życia mieszkańców • rewitalizacja budownictwa • atrakcyjność środowiska zamieszkania • zwiększenie kulturowania tradycji lokalnej • istotne podniesienie poziomu warunków życia mieszkańców gminy • gmina szansą dla młodych i aktywnych 	<ul style="list-style-type: none"> • zagospodarowanie terenów zielonych • inwestycje w infrastrukturę ochrony środowiska • ochrona dziedzictwa przyrodniczego • zachowanie istniejących wartości przyrodniczych • poprawa czystości powietrza • osiągnięcie europejskich standardów w zakresie ochrony środowiska • wzmocnianie systemu zarządzania ochroną środowiska • rekultywacja i zagospodarowanie terenów przemysłowych • porządkowanie gospodarki wodno-ściekowej • poprawa stanu środowiska naturalnego i świadomości ekologicznej • położenie nacisku na ekologię w zakresie ogrzewania • objęcie kanalizacją całej gminy • zrównoważone wykorzystanie zasobów wodnych i energii • poprawa jakości środowiska i bezpieczeństwa ekologicznego dla zdrowia mieszkańców • wykorzystanie walorów przyrodniczych gminy dla rozwoju rolnictwa, turystyki, sportu, wypoczynku przy założeniu rozwoju zrównoważonego 	<ul style="list-style-type: none"> • wzrost jakości życia (stan środowiska naturalnego, poziom i jakość usług medycznych oraz pomocy społecznej, poziom bezpieczeństwa publicznego) • tworzenie atrakcyjnego środowiska zamieszkania • tworzenie wyróżniającego klimatu bytowania • tworzenie zadbanej, estetycznej i bezpiecznej przestrzeni publicznej • wzrost przepustowości miejskiego układu komunikacyjnego • budowa ścieżek rowerowych

Źródło: opracowanie własne.

ci gospodarczej, inwestycji i infrastruktury, rozwoju. W kilku przypadkach jako właściwe w sprawach zrównoważonego rozwoju sugerowane były władze gminy.

Tabela 2 prezentuje wybrane, najczęściej powtarzające się cele, określone jako cele zrównoważonego rozwoju.

Wśród odpowiedzi na pytanie dotyczące prowadzenia monitoringu postępów w zakresie zrównoważonego rozwoju uwzględnione zostały tylko gminy, które twierdząco odpowiedziały na pytanie związane z opracowaniem dokumentu z tego zakresu. W innych przypadkach odpowiedź „tak” na to pytanie potraktowana została jako błędna. Brak zgodności odpowiedzi stwierdzono w trzech przypadkach. Wśród gmin, które opracowały dokumenty z zakresu zrównoważonego rozwoju, 20 uznaje (ok. 59% posiadających dokument i 36% ogółu badanych jednostek), że prowadzi monitoring tego procesu. Uzyskane wyniki dowodzą zatem braku poprawy sytuacji w dziedzinie monitoringu w porównaniu z rokiem 2002, kiedy ten udział wynosił odpowiednio 70 i 21%.

Na część główną pytania: „Czy na terenie gminy prowadzone są działania przyczyniające się do zwiększenia poziomu świadomości ekologicznej mieszkańców?”, odpowiedź „Tak” uzyskano od prawie wszystkich gmin (2 odpowiedzi negatywne). Jest to wynik pozytywnie zaskakujący, choć jego wiarygodność należałoby potwierdzić badaniami opinii społecznej na temat oceny działalności władz gminnych w tym zakresie. W uzupełniającej części tego pytania, dotyczącej rodzaju działań przyczyniających się do zwiększenia świadomości ekologicznej mieszkańców, uzyskiwane były najczęściej następujące odpowiedzi: konkursy ekologiczne, wydawanie broszur informacyjnych oraz zamieszczanie informacji o tematyce środowiskowej w lokalnych gazetach, edukacja ekologiczna w przedszkolach i szkołach, warsztaty, spotkania i konsultacje z udziałem społeczności lokalnych, prowadzenie systemu selektywnej zbiórki odpadów. W tej sferze działalności gminy niewiele się zmieniło w porównaniu z rokiem 2002.

Na pytanie związane z prowadzeniem badań poziomu zadowolenia mieszkańców z kierunków rozwoju gminy uzyskano 17 odpowiedzi twierdzących, co stanowi ok. 30% ogółu odpowiedzi. W zestawieniu z pierwszą edycją badań jest to wynik o 10% gorszy, co zaskakuje zwłaszcza w kontekście nagłaśniania znaczenia procesu uspołeczniania rozwoju lokalnego i prowadzenia dialogu ze społecznością lokalną. W gminach, w których przeprowadzane są badania, najczęstszą ich formą są badania ankietowe.

4. Zakończenie

W porównaniu z pierwszą edycją badań, w 2002 r., uzyskane wyniki dowodzą niewielkiej zmiany w zakresie lokalnego rozwoju zrównoważonego w gminach województwa śląskiego. O ile zrozumiałe jest, że wiele zagadnień, np. celów i priorytetów, nadal pozostaje aktualnych, o tyle nie widać poprawy jakościowej w zakresie wdrażania zrównoważonego rozwoju. Niepokoi przede wszystkim fakt małego zna-

czenia, jakie w procesie rozwoju lokalnego przypisywane jest takim kwestiom, jak: kapitał społeczny, uspołecznienie, dialog ze społecznością lokalną. Pomimo coraz liczniejszych głosów, zarówno ze sfery praktyki, jak i nauki, podkreślających doniosłość wymiaru społecznego dla powodzenia procesu zrównoważonego rozwoju, w gminach śląskich nie widać postępów w tym zakresie.

Współcześnie rozumiany rozwój lokalny w duchu zrównoważonego rozwoju akcentuje rolę wymiaru społecznego, w tym zwłaszcza kapitału społecznego. Od ludzi bowiem, zarówno władz, jak i społeczności lokalnych, zależy powodzenie realizacji procesu zrównoważonego rozwoju. Miasto ukierunkowane na zrównoważony rozwój stwarza szanse rozwoju osobistego swym mieszkańcom oraz możliwości realizowania przez nich indywidualnych stylów życia. Miasto to wsłuchuje się w głos społeczności lokalnej i działa zgodnie z wyznawanymi przez nią wartościami, jej potrzebami i oczekiwaniami.

Niestety, praktyka dowodzi, że nadal niewykorzystany pozostaje cały arsenał możliwości związanych z aktywną polityką na rzecz zrównoważonego rozwoju, zwłaszcza instrumentarium z zakresu uspołecznienia i współzrządzenia rozwojem lokalnym. Istotne braki dotyczą również monitoringu procesu rozwoju lokalnego.

Literatura

- Aktywizacja Lokalnej Agendy 21 – raport o stanie wdrożenia Lokalnej Agendy 21 w gminach południowej Polski*, Polski Klub Ekologiczny Oddział w Gliwicach, Gliwice 2000.
- Berman N., *Strategiczne planowanie rozwoju gospodarczego*, Municipium, Warszawa 2000.
- Giordano K., *Planowanie zrównoważonego rozwoju gminy w praktyce*, Wydawnictwo Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 2005.
- Kalbarczyk R., *Problemy ochrony środowiska naturalnego gmin w Polsce u progu XXI wieku*, Polska Oficyna Wydawnicza, Warszawa 2001.
- Kot J., *Zarządzanie rozwojem gmin a praktyka planowania strategicznego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2003.
- Portal Organizacji Narodów Zjednoczonych, <http://esa.un.org/unpd/wup>.
- Sustainable urbanization. Achieving Agenda 21*, UN Habitat, Nairobi 2002.
- Zarządzanie środowiskiem na poziomie lokalnym w procesie integracji europejskiej*, Katedra Zarządzania Ochroną Środowiska, Akademia Ekonomiczna w Katowicach, badania statutowe, Katowice 2002.

IMPLEMENTATION OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT IN SILESIAN MUNICIPALITIES

Summary: The paper deals with the issues of theory and practice of local sustainable development. It shows the crucial aspects of this multidimensional process indicating the key role of social factors stressing social capital. The process of local development should

be realized on the basis of multistakeholder partnership with a direct dialog between local authorities and local community. The authors present outcomes of the survey in the field of local sustainability conducted in 2010 in the Silesian municipalities.

Keywords: sustainable development, local development, municipal government.