

# Magdalena Głogowska

---

## Potencjał administracji terenowej a realizacja zasad zrównoważonego rozwoju w gminach

---

Uniwersyteckie Czasopismo Socjologiczne nr 5, 22-37

---

2011

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Magdalena Głogowska  
Ośrodek Zrównoważonego Rozwoju  
Instytut Ochrony Środowiska – PIB

## POTENCJAŁ ADMINISTRACJI TERENOWEJ A REALIZACJA ZASAD ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU W GMINACH

**Abstrakt:** Artykuł omawia realizację zadania badawczego „Analiza potencjału administracji terenowej w zakresie realizacji zasad zrównoważonego rozwoju”, które obejmowało wstępną analizę dokumentów wspierających zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym; analizę potencjału samorządów lokalnych do zarządzania zrównoważonym rozwojem; analizę projektów w dziedzinie zrównoważonego rozwoju realizowanych na poziomie regionalnym i lokalnym; opracowanie rekomendacji dla samorządów. Badaniami objęto wybrane gminy wiejskie, miejsko-wiejskie, miasta i powiaty ziemskie i grodzkie (28 jednostek) województwa opolskiego, śląskiego i warmińsko-mazurskiego. Na podstawie dokumentów planistycznych określono zakres polityk, strategii i planów rozwojowych. Badanie kompetencji i potencjałów samorządów lokalnych w zakresie wdrażania zasad rozwoju zrównoważonego zostało przeprowadzone z wykorzystaniem metody badań kwestionariuszowych. Ankieta obejmowała pytania dotyczące sytuacji środowiskowej badanych gmin i powiatów, procesów rozwoju lokalnego i ich oddziaływania na środowisko przyrodnicze, kompetencji i polityk samorządów lokalnych na rzecz rozwoju zrównoważonego, partnerskich projektów zorientowanych na poprawę sytuacji środowiskowej. Respondentami były osoby zajmujące się zagadnieniami planowania przestrzennego, kształtowania rozwoju lokalnego, ochrony środowiska.

**Słowa kluczowe:** zrównoważony rozwój, samorząd lokalny, ochrona środowiska

### WSTĘP

Zasady zrównoważonego rozwoju stały się dla społeczeństwa ważnym kryterium oceny jakości życia, o czym świadczy m.in. proces suburbanizacji, „ucieczka z miasta” czy zjawisko „drugich domów”, które są związane z poszukiwaniem nowych miejsc zamieszkania na terenach o wysokich walorach środowiskowych. Dokumentuje to ponadto angażowanie się mieszkańców w działania na rzecz ochrony środowiska przyrodniczego we własnym otoczeniu oraz zmiany świadomości społecznej, obejmujące oddziaływanie stanu środowiska naturalnego na poziom zdrowotności. W wielu społecznościach lokalnych obserwuje się aktywny udział mieszkańców w

podejmowaniu decyzji związanych z wykorzystywaniem kluczowych zasobów przyrodniczych danego obszaru, dotyczących eksploatacji środowiska przyrodniczego. Zmiany te powodują, że władze lokalne stają przed nowymi wyzwaniami. Konieczne staje się wypracowanie mechanizmów monitorowania oczekiwań i aspiracji mieszkańców, dialogu społecznego i partycypacji społecznej w realizacji celów rozwoju lokalnego. Analiza dokumentów o charakterze strategicznym opracowywanych obecnie przez władze na szczeblu lokalnym, pozwoliła na sformułowanie ogólnego wniosku, iż przedstawiciele administracji terenowej w sposób poprawny analizują sytuację swoich gmin oraz na podstawie jej wyników formułują cele rozwojowe oraz przygotowują projekty. Poglębione badania wykazały jednak pewne luki kompetencyjne w zakresie praktycznej realizacji założeń strategii i innych dokumentów planistycznych.

## **METODOLOGIA BADAŃ**

Zadanie badawcze „Analiza potencjału administracji terenowej w zakresie realizacji zasad zrównoważonego rozwoju” zrealizowane w 2009 roku przez Ośrodek Zrównoważonego Rozwoju Instytutu Ochrony Środowiska, jest kontynuacją zadania realizowanego w 2007 r.: „Analiza stanu wdrażania zrównoważonego rozwoju w Polsce”. Najważniejszy etap realizacji zadania stanowiła analiza wybranych zagadnień związanych z realnymi procesami odnoszącymi się do kształtowania rozwoju na szczeblu lokalnym i regionalnym, która objęła:

- polityki, strategii i plany rozwoju lokalnego i regionalnego wybranych obszarów z uwzględnieniem zagadnień dotyczących kształtowania rozwoju zrównoważonego oraz miejsca rozwoju zrównoważonego w dynamizowaniu procesów rozwoju;
- narzędzia i procedury wykorzystywane na szczeblu lokalnym i regionalnym dla kształtowania rozwoju zrównoważonego;
- systemy monitoringu procesów rozwoju lokalnego i regionalnego oraz realizacji zasad rozwoju zrównoważonego i towarzyszące im procedury podejmowania decyzji związane z wprowadzaniem korekt nakierowanych na egzekwowanie zasad rozwoju zrównoważonego;
- rezultaty uzyskiwane w zakresie kształtowania rozwoju zrównoważonego na badanych obszarach;
- luki kadrowe występujące w administracji terenowej oraz inne bariery utrudniające wdrażanie zasad rozwoju zrównoważonego.

Projekt badawczy został zrealizowany na terenie 28 gmin różnej wielkości, usytuowanych w trzech województwach. Jako techniki badawcze zastosowano analizę materiałów źródłowych oraz analizy statystyczne. Zastosowano również ankietę, która w trakcie

realizacji projektu stała się raczej formularzem wspierającym wywiady, ponieważ osoby udzielające informacji zdecydowanie bardziej preferowały tę formę komunikacji, jako bardziej bezpośrednią i mniej sformalizowaną. W każdej z wybranych gmin oraz we wszystkich wybranych województwach przeprowadzono analizę kluczowych dokumentów zawierających koncepcję rozwoju (strategie, studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, lokalne programy rewitalizacji itp.). Na podstawie przeanalizowanych materiałów opracowano diagnozę dla każdego badanego obszaru. Wyniki badań terenowych stały się podstawą dla przeprowadzenia oceny potencjału administracji publicznej w zakresie zarządzania zrównoważonym rozwojem.

Wśród badanych jednostek terytorialnych znalazły się miasta, gminy miejsko-wiejskie, gminy wiejskie, powiaty, a osobną kategorią były gminy z obszarami Natura2000. Szczegółowy wykaz badanych jednostek zawiera poniższa tabela:

Tab.1. Wykaz badanych jednostek samorządu terytorialnego według województw.

Województwo	Gminy objęte badaniem terenowym
Opolskie	Brzeg, Cisek, Kędzierzyn-Koźle, Kietrz, Opole, Krapkowice, Leśnica, powiat Strzelce Opolskie
Śląskie	Świerklany, Rybnik, powiat rybnicki, Radlin, Wodzisław, powiat wodzisławski, Suszec, Żory, Gaszowice Jeleśnia, Strumień, Gliwice

Warmińsko-Mazurskie	Olecko, Elk, powiat Elk, Olsztyn, Stare Juchy
---------------------	---

Źródło: badania własne.

Kwestionariusz obejmował następujące zagadnienia:

1. Ocena potencjału przyrodniczego badanej jednostki.
2. Uwarunkowania zmian i procesy zachodzące na obszarach cennych przyrodniczo w badanych jednostkach.
3. Przyrodnicze uwarunkowania jakości życia.
4. Aktywności lokalne na rzecz rozwoju zrównoważonego, projekty i potencjały lokalne.
5. Kompetencje samorządu lokalnego w zakresie działań na rzecz rozwoju zrównoważonego.
6. Współpraca podmiotów na rzecz rozwoju zrównoważonego.

## POJĘCIE ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU OBSZARÓW WIEJSKICH

Pojęcie „zrównoważony rozwój” uzyskało powszechną akceptację pod koniec lat 80. XX w., po opublikowaniu w 1987 r. raportu „Nasza wspólna przyszłość (Our Common Future)”, często cytowanego również pod nazwą Raportu Brundtland (od nazwiska przewodniczącej Komisji Gro Harlem Brundtland). Raport był wynikiem pracy komisji ONZ, powołanej w celu zaproponowania „globalnego programu zmian” w koncepcji i praktyce rozwoju. Dokument zasygnalizował pilną konieczność redefinicji sposobów funkcjonowania społeczeństw oraz zarządzania zasobami. Kluczowe znaczenie nadano w nim równowadze pomiędzy gospodarczymi, społecznymi i środowiskowymi aspektami rozwoju. Przełomowy charakter miały także rekomendacje dotyczące sposobów zarządzania rozwojem. Komisja stwierdziła, iż charakter zrównoważonego rozwoju oparty na wzajemnych powiązaniach wymaga przekraczania granic, zarówno geograficznych, jak i instytucjonalnych, w celu koordynowania strategii i podejmowania właściwych decyzji. Podstawową zasadą zrównoważonego rozwoju jest potrzeba jednoczesnego uwzględniania „trzech filarów”: społeczeństwa, gospodarki i środowiska przyrodniczego. Zgodnie z definicją zrównoważonego rozwoju potrzeby obecnego pokolenia należy zaspokajać bez uszczerbku dla możliwości zaspokajania potrzeb przyszłych pokoleń. Unia Europejska przyjęła tę zasadę jako podstawę swojej polityki rozwojowej; Artykuł 6. Traktatu

ustanawiającego Wspólnotę Europejską stanowi, iż „Przy ustalaniu i realizacji polityk i działań Wspólnoty (...) w szczególności w celu wspierania zrównoważonego rozwoju, muszą być brane pod uwagę wymogi ochrony środowiska naturalnego.” W celu realizacji postanowień Artykułu 6., Unia Europejska wdraża Strategię Lizbońską, Strategię Goeteborską oraz Strategię Zrównoważonego Rozwoju Unii Europejskiej. W obecnym okresie programowania obejmującym lata 2007-2013 zrównoważony rozwój stanowi jedną z najważniejszych zasad w ramach Polityki Spójności, o czym stanowi zapis zawarty w Artykule 17 Rozporządzenia Rady (WE) ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Polityki Spójności 1083/2006/EC: „Dążenie do osiągnięcia celów Funduszy będzie odbywało się w ramach zrównoważonego rozwoju i promocji idei ochrony oraz poprawy środowiska”.

W Polsce zasada zrównoważonego rozwoju funkcjonuje we wszystkich najważniejszych dokumentach o charakterze strategicznym a także w Artykule 5 Konstytucji: „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”. Pojęcie zrównoważonego rozwoju zostało zdefiniowane również w art. 3 ust. 50 Prawa ochrony środowiska Dz.U.2001.62.627: „Rozwój zrównoważony 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”.

W literaturze przedmiotu znaleźć można wiele definicji pojęcia „zrównoważony rozwój”. Według T. Borysa ekorozwój to nowa filozofia rozwoju globalnego, regionalnego i lokalnego, przeciwstawiająca się wąsko rozumianemu wzrostowi gospodarczemu, wskazująca, że ekorozwój nie może być utożsamiany ani z wąsko rozumianą ochroną środowiska – przeciwieństwem rozwoju gospodarczego, ani z rozwojem gospodarczym naruszającym w sposób istotny i nieodwracalny zasoby środowiska (Borys 1998: 11). A. Kalinowska dzieli definicje zrównoważonego rozwoju na cztery grupy: definicje etyczno-idealistyczne, w których pojęcie zrównoważonego rozwoju jest powiązane z zobowiązaniami wobec następnych pokoleń; definicje naukowo ekonomiczne, w których składniki środowiska stanowią integralny element rachunku ekonomicznego; definicje przyrodnicze, akcentujące znaczenie praw przyrody oraz definicje o charakterze etycznym, określające zrównoważony rozwój jako sprawiedliwe zarządzanie światem, uwzględniające potrzeby i prawa wszystkich stworzeń i możliwość rozwoju w przyszłości (Zyśk 2001).

Krzysztof Gorlach zwraca uwagę na wielowymiarowość pojęcia rozwoju obszarów wiejskich, wskazując na co najmniej trzy aspekty, w których rozwój ten winien być rozpatrywany: tzw. podstawowe elementy rozwoju obszarów wiejskich, sposób powiązania rozwoju ze zmianą społeczną oraz zasadnicze dylematy powiązane z każdą koncepcją rozwoju obszarów wiejskich. Wśród elementów zasadniczych Gorlach sytuuje trzy typy składników: niezbędne warunki życiowe, obejmujące materialne i niematerialne zasoby, takie jak ochrona środowiska, dziedzictwo kultury czy partycypacja społeczna; element społeczno-kulturowy (jakie miejsce ma godność na danym poziomie rozwoju) oraz kontekst polityczny (jaki jest zakres wolności na danym etapie rozwoju). Kolejny aspekt dotyczy powiązania rozwoju obszarów wiejskich ze zmianą społeczną, której towarzyszy szereg czynników o charakterze psychologicznym, takich jak wzrost oczekiwań. Warto też podkreślić istotną rolę i znaczenie ludzi w procesach rozwojowych, stanowiących zarówno przyczynę zmian, jak i jej konsekwencje. Inny aspekt wielopłaszczyznowości pojęcia rozwoju obszarów wiejskich obejmuje zasadnicze dylematy, wobec których stają zarówno teoretycy, jak i praktycy: dylemat wiejsko-miejski, dylemat rozwoju rolniczego i przemysłowego, dylemat związany z rozwojem kapitału ludzkiego oraz dylemat instrumentalny związany z zarządzaniem rozwojem (Gorlach 2004: 152-154).

Podstawowym narzędziem stosowanym przez gminy w procesie planowania rozwoju są różnego typu dokumenty, z których część ma charakter obowiązkowy, tzn. gminy są ustawowo zobowiązane do ich przygotowania. Lista dokumentów o charakterze obowiązkowym obejmuje:

- gminne Programy Ochrony Środowiska - stosownie do art. 18 ust.1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2001 Nr 62, poz. 627 z póź. zm.) organy wykonawcze gmin w celu realizacji polityki ekologicznej państwa sporządzają gminne Programy Ochrony Środowiska;
- Plan Gospodarki Odpadami - Ponadto zgodnie z art. 14 ustawy ust. 6 z dnia 27 kwietnia 2001r. o odpadach (Dz.U. z 2001 r. Nr 62, poz. 628 z póź. zm.) tworzy się gminne Plany Gospodarki Odpadami w celu racjonalnego zagospodarowywania odpadów. Przedmiotowy Plan Gospodarki Odpadami stosownie do w/w ustawy stanowi część Gminnego Programu Ochrony Środowiska.
- Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego - ustawa z dnia 7 lipca 1994 o zagospodarowaniu przestrzennym wprowadziła obowiązek sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego dla określenia polityki przestrzennej samorządów terytorialnych.

Dokumentami strategicznymi o charakterze dobrowolnym, których głównym celem jest określanie kierunków rozwoju gminy są strategie i plany rozwoju, których przygotowanie nie jest

wprawdzie obowiązkowe, często jednak jest warunkiem koniecznym do uzyskania dofinansowania inwestycji ze źródeł pozabudżetowych.

### **ANALIZA DOKUMENTÓW STRATEGICZNYCH**

Celem wstępnej analizy dokumentów strategicznych było określenie w jakim zakresie jednostki samorządu terytorialnego dysponują politykami, strategiami i planami rozwojowymi. Badaniami tymi objęto wszystkie gminy i powiaty ziemskie w 3 województwach: śląskim, opolskim i warmińsko-mazurskim. Dane na temat dokumentów strategicznych zostały pozyskane z Biuletynów Informacji Publicznej (BIP) poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Wstępnej analizie poddano dokumenty o charakterze dobrowolnym, tj. strategię i plany rozwoju. Zdecydowana większość badanych jednostek samorządu terytorialnego (prawie 87%) dysponuje strategiami rozwoju lokalnego. Spośród wszystkich opracowanych dotychczas strategii i planów rozwoju, większość posiada wyraźnie określony horyzont czasowy obowiązywania. Częstym rozwiązaniem przyjętym przez jednostki administracji publicznej był podział założonego horyzontu czasowego planu rozwoju bądź strategii na dwa okresy: 2004 – 2006 oraz 2007–2013, co umożliwiałoby zachowanie spójności z ramami czasowymi dwóch następujących po sobie unijnych okresów programowania. Można stwierdzić, że sporządzanie dokumentów takich jak strategię rozwoju czy plany rozwoju stanowi dla gmin i powiatów ważny element procesu planowania, co należy uznać za zjawisko pozytywne. Co więcej, tworzone dokumenty są na bieżąco aktualizowane i prowadzi się monitoring ich realizacji.

W wielu gminach i powiatach analizowanych województw podjęto w ostatnich latach działania w celu przygotowania również innych istotnych dokumentów o charakterze programowym, takich jak programy lub plany rewitalizacji, programy rozwoju turystyki, programy gospodarowania gminnymi zasobami mieszkaniowymi. Dokumenty te stanowią uzupełnienie dokumentów podstawowych wyznaczających kierunki rozwoju gminy, precyzują ich ustalenia oraz określają ramy wdrożenia proponowanych rozwiązań.

### **POTENCJAŁ SAMORZĄDÓW LOKALNYCH W ZAKRESIE ZARZĄDZANIA ZGODNEGO Z ZASADAMI ROZWOJU ZRÓWNOWAŻONEGO**

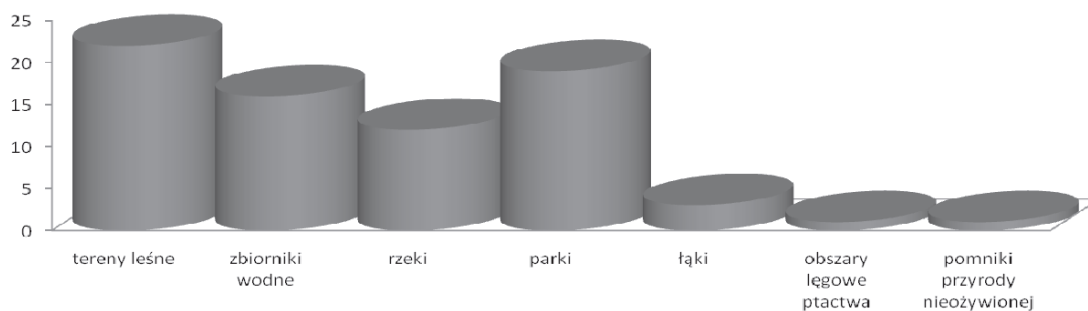
Analiza potencjału samorządów lokalnych w zakresie realizacji zarządzania zgodnego z zasadami rozwoju zrównoważonego wymaga oceny różnych kompetencji władz lokalnych i sytuacji badanych jednostek terytorialnych. W badaniu uwzględniono potencjały o charakterze materialnym i niematerialnym. Rozwój lokalny i regionalny jest kształtowany przez wiele różnych podmiotów, wśród których władze lokalne i regionalne odgrywają ważną, ale niekoniecznie



decydującą rolę. W badaniu uwzględniono też partnerstwa na rzecz rozwoju zrównoważonego i możliwości realizacji zachowań proekologicznych przez podmioty społeczne i gospodarcze.

We wszystkich badanych gminach wiejskich potencjał przyrodniczy został oceniony wysoko. Wzrasta zarówno rola zasobów przyrodniczych w kształtowaniu atrakcyjności inwestycyjnej tych gmin, jak i świadomość zjawiska wśród władz lokalnych. We wszystkich badanych jednostkach zostały wskazane obszary o wysokich wartościach przyrodniczych. Gminy wiejskie nie różnią się w sposób znaczący od gmin miejskich pod względem typów wskazywanych wartości przyrodniczych (wykres 1.).

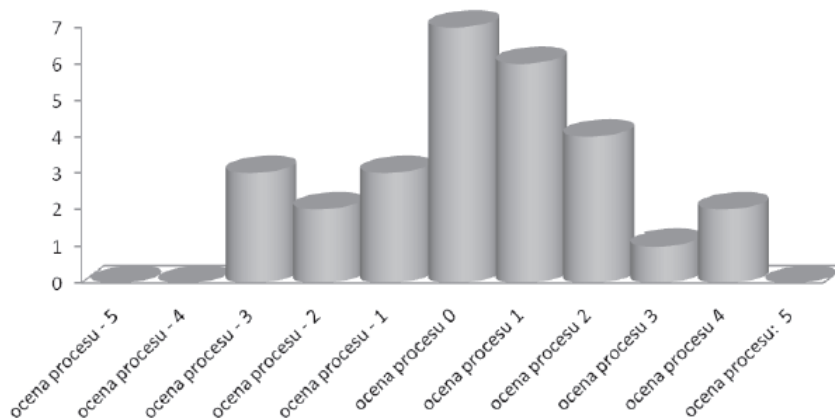
**Wykres 1. Obszary na terenie gminy/powiatu uznawane za najważniejsze z punktu widzenia walorów przyrodniczych**



Źródło: badania własne

Niepokojącym zjawiskiem są negatywne zmiany w poziomie bioróżnorodności (wykres 2.), które w najwyższym stopniu uwidoczniły się w dwu śląskich gminach: Jeleśni i Suszcu.

**Wykres 2. Zmniejszenie/zwiększenie wartości zasobów przyrodniczych na obszarach o wysokich walorach przyrodniczych**

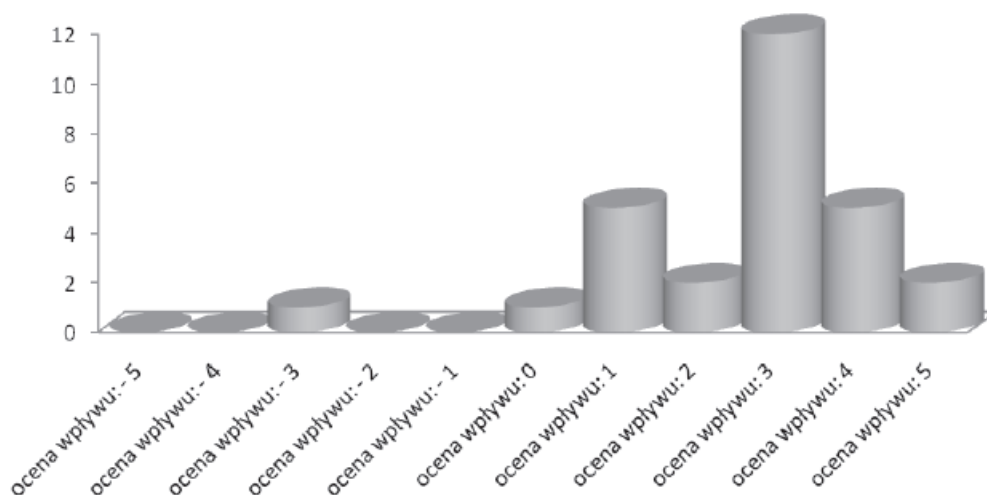


Źródło: badania własne

Pojawienie się tego typu zmian wartości zasobów przyrodniczych w gminach wiejskich na obszarach o wysokich walorach przyrodniczych może świadczyć o problemach w realizacji zasad rozwoju zrównoważonego.

W przeprowadzonych badaniach wysoko oceniono wpływ wzrostu poziomu świadomości ekologicznej mieszkańców na sytuację środowiskową gmin (wykres 3.).

**Wykres 3. Ocena wpływu zmian poziomu świadomości ekologicznej mieszkańców na sytuację środowiskową**



Źródło: badania własne

Wyniki uzyskane przez gminy wiejskie obrazuje tabela nr 2.

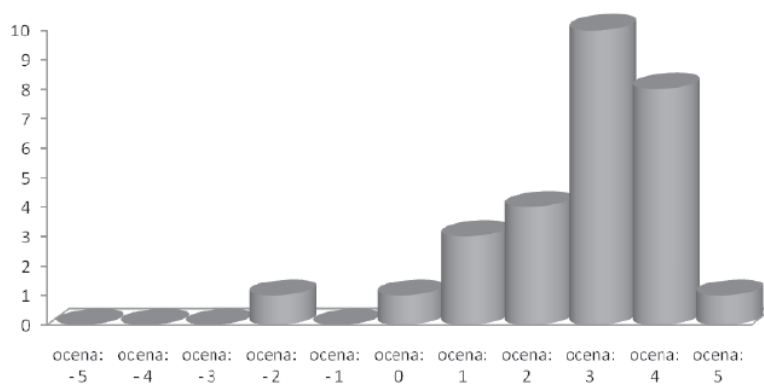
**Tabela 2:** Wpływ wzrostu poziomu świadomości ekologicznej mieszkańców na sytuację środowiskową gmin wiejskich

Nazwa jednostki	Województwo	Typ jednostki	Poziom świadomości ekologicznej											
			-5	-4	-3	-2	-1	0	1	2	3	4	5	
Cisek	Opolskie	Gmina wiejska										1		
Gaszowice	Śląskie	Gmina wiejska										1		
Jeleśnia	Śląskie	Gmina wiejska										1		
Kornowac	Śląskie	Gmina wiejska			1									
Leśnica	Opolskie	Gmina wiejska										1		
Stare Juchy	Warmińsko-mazurskie	Gmina wiejska								1				
Suszec	Śląskie	Gmina wiejska										1		
Świerklany	Śląskie	Gmina wiejska											1	

Źródło: badania własne

Bardzo wysoko została oceniona jakość życia w badanych jednostkach ze względu na warunki środowiskowe (rys.4). W zaproponowanej skali oceny od -5 (dla oceny najbardziej negatywnej) do 5 (dla oceny najbardziej pozytywnej) większość ocen w gminach wiejskich uplasowała się na poziomie 3, 4 lub nawet 5. Jest to także ocena zdecydowanie wyższa niż w gminach miejskich.

**Wykres 4. Ocena jakości życia w badanych jednostkach ze względu na warunki środowiskowe**



Źródło: badania własne

Pomimo wysokiej oceny jakości życia w gminach wiejskich, nie można jednoznacznie stwierdzić, że życie to jest całkowicie wolne od różnego rodzaju uciążliwości środowiskowych. Przeprowadzone badania wykazały, że za najbardziej uciążliwe zjawisko w gminach wiejskich należy uznać natężenie ruchu drogowego oraz inne związane z nim zjawiska, takie jak hałas czy zanieczyszczenie powietrza. Przyczyn takiego stanu rzeczy należy upatrywać w braku obwodnic, niedostatecznej płynności ruchu samochodowego oraz w bezpośrednim sąsiedowaniu ważnych szlaków komunikacyjnych z siedzibami ludzkimi i przestrzeniami publicznymi. W dalszej kolejności wymieniano takie uciążliwości środowiskowe, jak degradacja terenów, zanieczyszczenie wód powierzchniowych, czy zanieczyszczenia gleb.

Bardzo pozytywnie zostało ocenione zaangażowanie mieszkańców gmin wiejskich w działalność na rzecz ochrony środowiska. Zdaniem władz lokalnych mieszkańcy chętnie angażują się w różnego rodzaju przedsięwzięcia w tym zakresie. Wiodącym typem aktywności jest selektywna zbiórka odpadów.

W większości badanych gmin wiejskich zapotrzebowanie mieszkańców na nowe przestrzenie, w szczególności związane z realizacją funkcji mieszkaniowych oceniono na „0” – wpływ neutralny. Może to oznaczać, że gwałtowny rozwój nowych dzielnic mieszkaniowych w podmiejskich miejscowościach jest raczej wynikiem komercyjnej działalności deweloperów i nie wynika z rzeczywistych potrzeb tych gmin. Innymi słowy, nowa oferta mieszkaniowa w „starych” wsiach nie jest kierowana do „starych” mieszkańców. Potwierdzeniem tej hipotezy jest negatywna ocena wpływu na środowisko gmin wiejskich zjawisk takich jak wzrost liczby mieszkańców oraz przeznaczania nowych terenów pod inwestycje mieszkaniowe. Tym samym wystawiono negatywną ocenę procesom suburbanizacji oraz przenoszenia się mieszkańców miast na wieś. Wyniki badań wskazują też na wysoki poziom zaangażowania gmin wiejskich w realizację inwestycji na rzecz ochrony środowiska. Wśród wiodących projektów inwestycyjnych o znaczeniu środowiskowym dominują projekty umożliwiające podłączanie kolejnych obszarów gminy do sieci infrastruktury kanalizacyjnej.

**Tabela 3: Wiodące projekty inwestycyjne o znaczeniu środowiskowym zrealizowane w badanych gminach wiejskich w ostatnich 10 latach**

Nazwa jednostki	Województwo	Typ jednostki	projekty odciążające gminę/powiat od uciążliwości ruchu drogowego	projekty umożliwiające podłączenie kolejnych obszarów gminy/powiatu do sieci infrastruktury kanalizacyjnej	projekty rewitalizacji terenów przemysłowych	projekty dotyczące poprawy gospodarki energetycznej
Cisek	Opolskie	Gmina wiejska				1
Gaszowice	Śląskie	Gmina wiejska		1		1
Jeleśnia	Śląskie	Gmina wiejska	1	1		1
Kornowac	Śląskie	Gmina wiejska		1		1
Leśnica	Opolskie	Gmina wiejska		1		
Stare Juchy	Warmińsko-mazurskie	Gmina wiejska		1		1
Suszec	Śląskie	Gmina wiejska		1		1
Świerklany	Śląskie	Gmina wiejska		1		

Źródło: Badania własne

Do wiodących projektów środowiskowych realizowanych w gminach wiejskich można zaliczyć także szeroko rozumiane projekty z zakresu energetyki, jak działania termomodernizacyjne, których celem jest oszczędność energii, usuwanie azbestu z budynków mieszkalnych oraz budynków użyteczności publicznej. Część gmin wiejskich podkreśliła znaczenie projektów komunikacyjnych, których celem jest usuwanie uciążliwości ruchu drogowego. Zastanawiająca jest w tym przypadku rozbieżność pomiędzy miejscem uciążliwości ruchu drogowego jako czynnika obniżającego jakość życia a miejscem, które w hierarchii zajmują projekty w tej dziedzinie. Wskazać można kilka przyczyn takiego stanu rzeczy. Po pierwsze, realizacja inwestycji komunikacyjnych nie zależy tylko od decyzji władz lokalnych, ale jest wpisana w szeroki kontekst kształtowania regionalnej i krajowej sieci komunikacyjnej. Po drugie, nowe inwestycje komunikacyjne są często bardzo kosztowne, więc decyzje o ich realizacji są silnie determinowane przez sytuację budżetową. Po trzecie, uwaga poświęcona w przeszłości innym działaniom inwestycyjnym doprowadziła do usunięcia lub złagodzenia innych uciążliwości, zaś ograniczone inwestycje drogowe, w wielu przypadkach, nie przyniosły jeszcze w pełni zamierzonych skutków dla społeczności lokalnych.

W gminach wiejskich biorących udział w badaniach na pierwszy plan wysunęły się przedsięwzięcia związane z segregowaną zbiórką odpadów oraz działania informacyjne i edukacyjne na rzecz ochrony środowiska. Żadna z badanych gmin nie wskazała na dotacje finansowe jako formę zachęcania mieszkańców do działań pro środowiskowych (tabela 4).

**Tabela 4:** Wsparcie proekologicznych zachowań mieszkańców w badanych gminach wiejskich

Nazwa jednostki	Województwo	Typ jednostki	segregowana zbiórka odpadów	preferencje dla podmiotów lokalnych podejmujących działania na rzecz energooszczędności wykorzystywanych rozwiązań	wsparcie w pozyskiwaniu środków na realizację projektów proekologicznych	działania informacyjne i edukacyjne umożliwiające mieszkańcom pozyskiwanie wiedzy na temat preferowanych zachowań o znaczeniu proekologicznym	organizowanie akcji i wydarzeń umożliwiających podejmowanie społecznych działań o znaczeniu proekologicznym	dotacje finansowe działań proekologicznych
Cisek	Opolskie	Gmina wiejska	1		1	1	1	
Gaszowice	Śląskie	Gmina wiejska	1	1		1		
Jeleśnia	Śląskie	Gmina wiejska	1			1	1	
Kornowac	Śląskie	Gmina wiejska	1					
Leśnica	Opolskie	Gmina wiejska	1		1	1		
Stare Juchy	Warmińsko-mazurskie	Gmina wiejska		1	1			
Suszec	Śląskie	Gmina wiejska	1		1	1		
Świerklany	Śląskie	Gmina wiejska	1			1		

Źródło: badania własne

Zdaniem władz lokalnych, mieszkańcy gmin wiejskich raczej w niewielkim stopniu biorą udział w akcjach i wydarzeniach mających na celu ochronę środowiska. W dziedzinie aktywności na rzecz zrównoważonego rozwoju zdecydowanie preferowane są działania praktyczne, takie jak dbałość o porządek, ład i estetykę gminy. Powodzeniem cieszą się też konkursy na najładniejszy ogródek przydomowy. Mieszkańcy doceniają również starania władz, takie jak porządkowanie terenów zielonych, urządzenie zieleni w gminie czy tworzenie atrakcyjnych terenów rekreacyjnych. Z kolei działania organizacji pozarządowych, które działają na terenie gmin wiejskich skupiają się przede wszystkim na pozyskiwaniu środków na realizację projektów proekologicznych oraz na prowadzeniu działalności edukacyjnej i informacyjnej w dziedzinie ochrony środowiska. W poszczególnych przypadkach wskazywano również na organizację wydarzeń na rzecz ochrony środowiska, jak organizacja obchodów Dnia Ziemi. Warto podkreślić rolę Lokalnych Grup Działania, które powstawały w ramach unijnego programu Leader+. Członkami LGD mogą być m.in. przedstawiciele samorządów gmin, placówek oświaty, kultury, parafii, organizacji i stowarzyszeń działających na danym terenie, firm, spółdzielni itp., a także np. przedstawiciele poszczególnych miejscowości.

W badaniu oceniano także kompetencje menedżerów lokalnych w zakresie realizacji polityki proekologicznej. Ocena kompetencji kadr urzędów gmin umożliwiających realizację polityki proekologicznej dała bardzo pozytywne wyniki, co częściowo mogło być spowodowane faktem, iż większość respondentów stanowili pracownicy urzędów gmin. Z drugiej jednak strony, odpowiedzi na szczegółowe pytania dotyczące zagadnień bezpośrednio związanych z

zarządzaniem zrównoważonym rozwojem gmin, takich jak np. planowanie przestrzenne, planowanie i realizacja inwestycji, potwierdzają te pozytywne oceny. Stopień pokrycia przez plan zagospodarowania przestrzennego gminy obszarów o walorach przyrodniczych został w większości gmin wiejskich wskazany jako wysoki i bardzo wysoki. Pozytywnie też oceniono korelację pomiędzy istniejącymi planami i programami proekologicznego rozwoju, a zapewnieniem środków na ich realizację, co jest kolejnym potwierdzeniem wysokiego poziomu kompetencji samorządów lokalnych gmin wiejskich w dziedzinie zarządzania rozwojem zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju.

Przedmiotem badania były także zagadnienia współpracy podmiotów na rzecz rozwoju zrównoważonego oraz występujące konflikty. O ile inne wyniki pozwalają raczej optymistycznie oceniać perspektywy zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich w kontekście kompetencji władz lokalnych oraz pracowników urzędów gmin, o tyle wyniki uzyskane w ostatnim z modułów mogą stanowić swego rodzaju sygnał ostrzegawczy. Nawiązywanie współpracy z partnerami z obszaru gminy oraz poza nim jest w przypadku projektów proekologicznych bardzo istotne. Jednakże zrealizowano tylko pojedyncze inicjatywy w partnerstwie z podmiotami zewnętrznymi. . Także bardzo niewiele projektów jest realizowanych w partnerstwie sektora publicznego i prywatnego, co część samorządów tłumaczy zawilnością uregulowań prawnych w tej dziedzinie.

W większości badanych gmin wiejskich nie występowały istotne konflikty społeczne, co samo w sobie jest oczywiście zjawiskiem pozytywnym. Niemniej jednak należy postulować pogłębienie badań w tym zakresie, ponieważ bardzo uproszczony opis istniejących konfliktów – w tym między innymi problemy z identyfikacją wszystkich stron konfliktu czy określenie tła konfliktu, może świadczyć o ograniczonej wiedzy władz lokalnych na ten temat.

## **PODSUMOWANIE**

Analiza dokumentów strategicznych przeprowadzona we wszystkich gminach i powiatach w badanych województwach wykazała wysoki poziom umiejętności władz lokalnych w dziedzinie planowania strategicznego. Badania które objęły 28 jednostek samorządu terytorialnego potwierdziły wysokie kompetencje w zakresie realizacji planów i programów rozwoju lokalnego, monitoringu i ewaluacji oraz zarządzania projektami. Przeprowadzone badania terenowe pozwoliły także zidentyfikować lukę kompetencyjną w zakresie tzw. „miękkich” umiejętności zarządczych, takich jak komunikacja społeczna, budowanie partnerskich relacji z mieszkańcami, tworzenie i wykorzystywanie mechanizmów konsultacji społecznych, partycypacji społecznej oraz tworzenia partnerstw międzysektorowych. W efekcie, pomimo stałych wysiłków na rzecz poprawy jakości życia mieszkańców, przy jednoczesnej trosce o

zachowanie zasobów przyrodniczych nie zostaje wypełniona jedna z podstawowych zasad zrównoważonego rozwoju – zasada partnerstwa społecznego. Brak udziału społeczności lokalnej w procesach planowania, w podejmowaniu decyzji w większości przypadków skutkuje brakiem akceptacji społecznej dla podjętych decyzji. Budowanie partnerstwa z mieszkańcami ma w przypadku gmin wiejskich szczególnie duże znaczenie, jest to bowiem także jeden ze sposobów aktywizacji społeczności lokalnych oraz możliwość wspierania rozwoju kapitału ludzkiego na tych obszarach.

Jedną z przyczyn takiej nierówności w obszarze kompetencji samorządów lokalnych, czyli zdecydowanej przewagi umiejętności o charakterze ekonomicznym związanych z planowaniem i zarządzaniem rozwojem, w stosunku do umiejętności o charakterze społecznym jest brak zagadnień społecznych, takich jak komunikacja społeczna, partycypacja i budowanie partnerstwa, w programach szkoleniowych przeznaczonych dla samorządów. Dlatego też rekomendacje opracowane na podstawie wyników badań dotyczyły w pierwszej kolejności konieczności przygotowania profesjonalnych szkoleń dla samorządów w dziedzinie komunikacji z partnerami lokalnymi, rozwoju partycypacji społecznej, budowania partnerstwa z mieszkańcami, mediacji oraz rozwiązywania konfliktów. W przedstawionych rekomendacjach podkreślono rolę regularnych konsultacji z mieszkańcami oraz organizacjami pozarządowymi funkcjonującymi na obszarze gminy. Samorzady mogłyby także bardziej skutecznie realizować swoje strategie zrównoważonego rozwoju, gdyby w większej skali wykorzystywały instrument partnerstwa lokalnego. Potrzebne jest zapewnienie samorządom wsparcia merytorycznego również i w tej dziedzinie, ponieważ oprócz umiejętności budowania partnerstw, ich funkcjonowanie wymaga od władz lokalnych także kompetencji w dziedzinie wspierania istniejących partnerstw, rozwijania nieformalnych relacji z liderami lokalnymi, łączenia partnerstw formalnych i nieformalnych oraz budowania sieci powiązań pomiędzy samorządem lokalnym a organizacjami społeczeństwa obywatelskiego.



**Bibliografia:**

- BORYS T. (1998), *Jak budować program ekorozwoju. Informacje ogólne*. Warszawa- Jelenia Góra: Regionalny Ośrodek Ekorozwoju Fundacji Karkonoskiej w Jeleniej Górze.
- GORLACH K. (2004), *Socjologia obszarów wiejskich*, Warszawa: Wyd. Naukowe Scholar.
- ZYŚK A. (2001), *Edukacja a rozwój*, „Środowisko”, nr 13 (205).

**Akty prawne:**

- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t. j.: Dz. U. z 2001 r. nr 142, poz. 1592, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001r.: Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2001 Nr 62, poz. 627, z późn. zm.).
- Ustawa ust. 6 z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz. U. z 2001 r. Nr 62, poz. 628, z późn. zm.).