

Bożena Oleszko-Kurzyna

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

SAMORZĄD GMINNY WOBEC WYZWAŃ ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU OBSZARÓW WIEJSKICH

SELF-GOVERNMENT OF COMMUNE FACED WITH CHALLENGES OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF RURAL AREAS

Słowa kluczowe: rozwój zrównoważony, obszary wiejskie, samorząd gminny

Key words: *sustainable development, rural areas, gmina self-government*

Synopsis. Zrównoważony rozwój oznacza harmonizację ekonomicznych, społecznych i ekologicznych aspektów rozwoju. Kluczowym podmiotem realizacji tej koncepcji na szczeblu lokalnym jest samorząd gminny. Większość zadań własnych gmin w dziedzinie lokalnego rozwoju, z racji swego charakteru, koresponduje z ideą rozwoju zrównoważonego. Jednocześnie gmina wyposażona jest w uprawnienia decyzyjne i inne instrumenty pozwalające skutecznie koordynować jej wdrażanie. Powstaje zatem pytanie o przyczyny niepełnej realizacji zadań, zwłaszcza w gminach wiejskich, gdzie potrzeby w zakresie wspierania zrównoważonego rozwoju są największe. Celem opracowania jest ukazanie – w nawiązaniu do teorii – roli samorządów lokalnych we wdrażaniu koncepcji zrównoważonego rozwoju ze szczególnym uwzględnieniem czynników ograniczających i stymulujących ten proces.

Wstęp

Realizacja idei rozwoju zrównoważonego na poziomie lokalnym wymaga współpracy wielu podmiotów, takich jak: władze gminne, przedstawiciele biznesu, organizacje pozarządowe, lokalni liderzy. Jednak szczególna rola przypada samorządom, które z racji swoich uprawnień decyzyjnych oraz wyposażenia w różne instrumenty (finansowe, administracyjne, planowania strategicznego, operacyjnego, edukacyjne), mogą koordynować wdrażanie tej idei. Zadania gminy bezpośrednio nawiązują do idei zrównoważonego rozwoju, sprzyjają bowiem zaspokajaniu potrzeb lokalnych, przy jednoczesnym racjonalnym gospodarowaniu zasobami naturalnymi i ich ochronie.

Podstawowym dokumentem, który propaguje ideę samorządu lokalnego jest Europejska Karta Samorządu Lokalnego przyjęta 15 października 1985 r. (Polska ratyfikowała ją w 1993 r.). Jest to dokument Rady Europy, który zaleca by odpowiedzialność za sprawy publiczne ponosiły przede wszystkim te organy władzy, które znajdują się najbliżej obywateli. Wraz z delegowaniem tych uprawnień powinno odbywać się delegowanie środków służących do ich, przy uczestnictwie obywateli tego terenu, według prawa zawartego w karcie.

Innym ważnym, międzynarodowym dokumentem obligującym polskie samorządy do realizacji strategii rozwoju zrównoważonego, zwłaszcza w dziedzinie ochrony środowiska jest V Program Działań UE na rzecz Ochrony Środowiska realizowany w latach 1993-2000. Program stanowił odpowiedź Komisji Europejskiej na Konferencję w Rio de Janeiro (1992), gdzie głównym tematem było wspieranie ekorozwoju. Zaleca on decentralizację i współuczestnictwo, co oznacza przeniesienie kompetencji do rządów narodowych i władz lokalnych. Podkreśla, że władze lokalne odgrywają kluczową rolę w zapewnieniu poprawnej interpretacji podstawowych zasad polityki ekorozwoju przez wykonywanie swoistych statutowych funkcji. Narzuca na organy władz lokalnych odpowiedzialność za jakość środowiska i za podejmowanie koniecznych działań naprawczych [Stochlak, Podolak, 2005]. Warto też wspomnieć o Karcie Ekorozwoju Miast Europejskich (1994), która obliguje państwa europejskie do uznania organów władz lokalnych za główne w realizacji podstawowych zasad ekorozwoju, określa sam ekorozwój „procesem twórczym, którego celem jest osiągnięcie stanu równowagi na poziomie lokalnym”.

Rozwój zrównoważony, jako zasada działalności państwa polskiego, została przyjęta w konstytucji z 1997 r., w której art. 5 stanowi, że „Rzeczpospolita Polska (...) zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”. Z kolei artykuł 86 stanowi „na każdym obywatelu

Polski spoczywa obowiązek dbania o środowisko i jego poszczególne komponenty”. Ustawa obciąża również władze publiczne w zakresie realizacji tej idei, wskazując na szczególne zadania gminy, jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego (art. 72).

Definicje i istota koncepcji zrównoważonego rozwoju

Zgodnie z raportem Światowej Komisji Środowiska i Rozwoju „Nasza Wspólna Przyszłość” (tzw. raport Brundtland), rozwój zrównoważony oznacza „prawo do zaspokojenia potrzeb rozwojowych obecnej generacji bez ograniczania praw w tym zakresie przyszłych pokoleń. Rozwój gospodarczy i cywilizacyjny nie powinien odbywać się kosztem wyczerpywania zasobów nieodnawialnych i niszczeniem środowiska, czynników niezbędnych dla rozwoju przyszłych pokoleń [World Commission ... 1987]. Sformułowana koncepcja opierała się na założeniu, że społeczeństwo uznaje nadrzędność wymagań ekologicznych, które nie mogą być zakłócone przez wzrost cywilizacji oraz rozwój kulturalny i gospodarczy.

W Polsce pierwsze definicje rozwoju zrównoważonego pojawiły się w latach 80. ubiegłego wieku. Warto tu przytoczyć definicję Zaufala [1986], który stwierdza, że „ekorozwój to prowadzenie wszelkiej działalności gospodarczej w harmonii z przyrodą w taki sposób, aby nie spowodować nieodwracalnych zmian w żywej przyrodzie. Borys [1998], uważa ekorozwój za „nową filozofię rozwoju globalnego, regionalnego i lokalnego, przeciwstawiającą się wąsko rozumianemu wzrostowi gospodarczemu”. Z kolei Śleszyński [1997] – dla określenia rozwoju zrównoważonego – używa pojęcia trwały rozwój, wychodząc z założenia, że trwałość z ekonomicznego punktu widzenia może być interpretowana jako „utrzymywanie lub nieuszczerplanie kapitału przyrodniczego”. Rozwój ten należy rozpatrywać jako „strategię poprawy jakości życia w granicach wyznaczonych dopuszczalną pojemnością ekosystemów tworzących biosferę”. Poskrobko [1997] zauważa „ekorozwój musi uwzględniać istniejące w rzeczywistości powiązania między społeczeństwem, gospodarką i środowiskiem przyrodniczym”. Podkreśla, że zakłócenia jednego z podsystemów powodują rozpad dwóch pozostałych. Wskazuje, że podstawowym założeniem idei ekorozwoju jest „taki sposób prowadzenia działalności gospodarczej, wykorzystania potencjału środowiska i organizacji społeczeństwa, który zapewni dynamiczny rozwój procesów produkcyjnych, trwałość użytkowania zasobów przyrodniczych i osiągnięcia wysokiej jakości życia” [Poskrobko 1998]. Jest to zatem próba godzenia materialnych aspiracji i potrzeb człowieka z koniecznością ochrony środowiska, racjonalnego gospodarowania zasobami naturalnymi i zachowania ich dla przyszłych pokoleń. Fiedor [1999] zauważa „aby wzrost był trwały musi on nie tylko trwać w czasie, ale powinna także występować równowaga pomiędzy celami ekonomicznymi, społecznymi i jakością środowiska oraz zachowaniem zasobów przyrodniczych dla przyszłych generacji przy realizacji całej ścieżki rozwoju społeczno-ekonomicznego”. Dodaje, że trwałość wzrostu to „maksymalizowanie korzyści netto z rozwoju ekonomicznego, przy jednoczesnym zachowaniu użyteczności i jakości zasobów naturalnych w długim okresie”.

Uogólniając istotą zrównoważonego rozwoju – jest to równorzędne traktowanie racji społecznych, ekonomicznych i ekologicznych, co oznacza konieczność integrowania problematyki ochrony środowiska z politykami w poszczególnych dziedzinach gospodarki [Ministerstwo Środowiska 2000]. Rozwój zrównoważony może być postrzegany w aspekcie ekologicznym, jak i cywilizacyjnym: jako współczesna, wyższa forma ochrony środowiska przyrodniczego oraz jako nowy sposób organizacji i prowadzenia działalności gospodarczej i pozagospodarczej aktywności społeczeństwa. Trafną definicję podaje ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska*, która definiuje zrównoważony rozwój jako „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.”

Z punktu widzenia realizacji strategii zrównoważonego rozwoju na szczeblu lokalnym szczególnie przydatna jest definicja B. Poskrobko, który stwierdza, że ekorozwój jest „procesem, a nie stanem, dlatego niezbędna jest strategia jego wdrażania oraz koncepcja sterowania i kontroli przebiegu, co oznacza, że musi on być przedmiotem polityki władz na szczeblu centralnym oraz lokalnym”. Oznacza nowe sposoby organizacji gospodarki w skali kraju, regionu i na poziomie lokalnym, jak również nowe sposoby organizacji i zarządzania jednostkami gospodarczymi [Poskrobko

1998a]. Rozwój zrównoważony wymaga stworzenia odpowiedniego systemu regulacji pośrednich, które stymulują zachowania proekologiczne podmiotów gospodarczych co powoduje, że ochrona środowiska staje się ważną częścią działalności gospodarczej, a nie tylko działaniem zewnętrznym czy ubocznym [Machowski 2003].

Przedstawione definicje kładą nacisk na zagadnienia trwałości w kontekście gospodarowania zasobami. Nieco mniej są w nich akcentowane zagadnienia społeczne. Jest to przejaw dominacji nurtu ekologicznego w interpretacji idei rozwoju zrównoważonego, a nie nurtu społeczno-ekonomiczno-ekologicznego. To co jest wspólne we wszystkich prezentowanych definicjach to stwierdzenie, że rozwój zrównoważony nie jest stanem lecz ciągłym procesem doskonalenia.

Gmina jako podmiot zrównoważonego rozwoju

Uchwalenie ustawy o samorządzie terytorialnym w 1990 r. [Ustawa o samorządzie terytorialnym 1990] pozwoliło zdefiniować pojęcie gminy jako wspólnoty samorządowej, związanej z określonym terytorium i nadać jej rangę instytucji posiadającej osobowość prawną, zobowiązaną do wykonywania zadań publicznych we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność z określonego budżetu. Na mocy ustawy samorządy przejęły część zadań zleconych z zakresu administracji rządowej oraz zadań własnych służących zaspokojeniu potrzeb społeczności lokalnych. Zadania i kompetencje gminnych jednostek samorządu terytorialnego można grupować w określone kategorie problemowe:

- infrastruktura techniczna (np. drogi, wodociągi, unieszkodliwianie odpadów),
- infrastruktura społeczna (np. edukacja publiczna, ochrona zdrowia, pomoc społeczna),
- porządek i bezpieczeństwo publiczne (np. ochrona przeciwpożarowa),
- ład przestrzenny i ekologiczny (np. miejscowe planowanie przestrzenne).

Uprawnienia gminy do realizacji wymienionych zadań to jedna strona podmiotowości gminy, druga to możliwość pozyskiwania środków finansowych na ich realizację.

Programowanie zrównoważonego rozwoju w gminie

Najważniejszym zadaniem własnym gminy jest zaspokojenie zbiorowych potrzeb mieszkańców gminy. Jego realizacja następuje przez rozwijanie gospodarki lokalnej zgodnie z planami gospodarczymi tworzonymi w ramach planowania strategicznego. Ich podstawą jest strategia rozwoju gminy, która jest wyrazem zintegrowanego planowania społecznego, gospodarczego, ekologicznego i przestrzennego ukierunkowanego na dłuższy okres.

Kwestie programowania zrównoważonego rozwoju w gminie zostały podjęte w Polsce przez Kozłowskiego 1993], który opracował wytyczne dla programu ekorozwoju gminy. Wyodrębnił on trzy elementy systemu zarządzania gminą:

- opracowania źródłowe (inventaryzacja przyrodnicza gminy, monografia przyrodnicza gminy oraz inne programy cząstkowe),
- strategia rozwoju (programy ekorozwoju gminy, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego oraz inne pochodne programy: program restrukturyzacji gospodarczej gminy i polityka gospodarcza, inwestycyjna),
- działania realizacyjne (projekty ochrony przyrody, działalności gospodarczej i innych).

Podkreśla, że każdy program ekorozwoju gminy powinien być spójny z Agendą 21¹, polityką ekologiczną państwa i regionu.

Poskrobko i Oleńska [2001] stwierdzają, że „nie można wyznaczyć wyraźnej granicy między rozwojem w ujęciu tradycyjnym, a rozwojem trwałym i zrównoważonym. Dowodzą, że często powstające w gminach strategie rozwoju mają cechy strategii rozwoju zrównoważonego, natomiast sformułowane strategie rozwoju zrównoważonego nie mają nic wspólnego z samym rozwojem zrównoważonym. Chodzi tu o to, że zrównoważenie w dokumentach strategicznych oznacza zapewnienie rozwoju społeczno-gospodarczego, przy zmniejszeniu obciążenia środowiska na

¹ Agenda 21 (globalny program działań) to dokument przyjęty w 1992 r. na Konferencji ONZ „Środowisko i Rozwój” w Rio de Janeiro. Omawia wiele działań na szczeblu lokalnym, które składają się na program ekorozwoju danego obszaru, wskazuje na główną rolę władz lokalnych; to do ich obowiązków należy prowadzenie i utrzymanie infrastruktury gospodarczej, socjalnej i środowiskowej oraz nadzór procesów planowania. Ponadto do ich obowiązków należy stały kontakt ze społecznością w zakresie promowania zrównoważonego rozwoju.

jednostkę produkcji i na jednego mieszkańca. Tymczasem trwałość osiąga przez zapewnienie funkcjonowania ekosystemów w wyniku zwiększenia różnorodności biologicznej i zmniejszenia ingerencji w środowisko. Podkreślają, że przykłady wielu gmin wskazują na poważne utrudnienia realizacji sformułowanych strategii, a priorytetem staje się zaspokojenie podstawowych potrzeb mieszkańców.

Inne podejście do koncepcji rozwoju zrównoważonego gminy prezentuje Borys [2001], który nazywa ją strategią ekorozwoju i umiejscawia w strukturze gminnej Agendy 21. Podkreśla, że strategia rozwoju zrównoważonego gminy daje nam odpowiedź na dwa pytania: gdzie jesteśmy i gdzie chcemy się znaleźć, jednocześnie jest koncepcją poprzedzającą działanie. Powinna ukazywać długofalowe kierunki rozwojowe, tzn. misję, wizję, szanse i zagrożenia oraz wyznaczać cele rozwoju w perspektywie 10-15 lat. Realizacji strategii ma służyć program jako plan taktyczny lub operacyjny. Podkreśla, że strategia rozwoju zrównoważonego powinna być jedynie elementem gminnej Agendy 21, czyli gminnego systemu zarządzania w zgodzie z rozwojem zrównoważonym i powstawać przy szerokiej konsultacji ze środowiskiem lokalnym.

W celu realizacji zadań własnych władze lokalne zostały zobligowane do opracowywania stosownych dokumentów planistycznych. Obecnie w gminach przygotowywane są różne dokumenty; część z nich jest obowiązkowa, część – dobrowolna. I tak każda gmina obligatoryjnie przygotowuje na podstawie delegacji ustawowych:

- studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (należy do zadań własnych gminy opracowywany na mocy ustawy planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) [Ustawa o planowaniu... 2003],
- miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (podobnie jak studium uwarunkowań należy do zadań własnych gminy),
- program ochrony środowiska (opracowywany na mocy ustawy Prawo ochrony środowiska)⁵. Dokumenty dodatkowe przygotowywane z własnej inicjatywy:
- strategia rozwoju gminy (obowiązek nie został sformułowany wprost w tzw. ustawach kompetencyjnych, jednak zgodnie z ustawą z dnia 7 listopada 2008 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrażaniem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, samorządy powiatowe i gminne „prowadzą” politykę rozwoju, co wskazuje na obligatoryjność opracowywania i realizowania własnych strategii rozwoju),
- lokalna (gminna) Agenda 21 (dokumenty z Rio de Janeiro zalecają jej tworzenie),
- raport z powszechnej inwentaryzacji przyrodniczej (stanowi podstawę sporządzania studium uwarunkowań i programów ochrony środowiska),
- strategia rozwoju zrównoważonego,
- polityka ekologiczna gminy.

Istotnym zadaniem gminy w zakresie zrównoważonego rozwoju jest prowadzenie lokalnej gospodarki przestrzennej. Dlatego, jak wskazują liczni autorzy, podstawowym i szczególnie ważnym działaniem władz lokalnych jest przygotowanie studium, które poprzedza przygotowanie, zarówno planu zagospodarowania przestrzennego, jak i strategii zrównoważonego rozwoju. Pozwala ono zdiagnozować stan obecny gminy, określić bariery i czynniki sprzyjające rozwojowi zrównoważonemu na danym terenie. Identyfikuje uwarunkowania dla trwałego rozwoju: dotychczasowe zagospodarowanie i uzbrojenie terenu, tereny i obiekty chronione, stan środowiska naturalnego i kulturowego, rolniczą przestrzeń produkcyjną, jakość życia, prawo własności terenu. Przyjęte w studium założenia są urzeczywistniane przez plany zagospodarowania przestrzennego [Wasilewski 2000].

Czynniki ograniczające i sprzyjające realizacji idei zrównoważonego rozwoju przez samorządy gminne na obszarach wiejskich

Stopień realizacji zadań samorządu gminnego determinowany jest możliwościami ich sfinansowania, z kolei rozmiary i struktura dochodów gminy są pochodną jej stanu rozwoju społeczno-gospodarczego. W tej sytuacji gminy bogatsze, z większym udziałem dochodów własnych mogą lepiej wykonywać swoje zadania. Polskę cechował i nadal cechuje wysoki wskaźnik zmienności poszczególnych gmin w tym zakresie. Szczególne duże zróżnicowanie występuje na obszarach wiejskich. Potwierdzają to badania dochodów własnych gmin wiejskich w Polsce. W latach 2003-2006 dochody te stanowiły średnio ok. 36% dochodów ogółem. Przy czym, obserwujemy spadek

tego udziału wraz z obniżaniem się etapu rozwoju gospodarczego województw. W grupie regionów o najwyższym etapie rozwoju (mazowieckie, śląskie, wielkopolskie, dolnośląskie, pomorskie, zachodniopomorskie, łódzkie)² wskaźnik ten wynosił prawie 43%, z kolei w województwach na przeciętnym etapie rozwoju (lubuskie, kujawsko-pomorskie, opolskie, małopolskie) kształtował się na poziomie 35,4%, natomiast w województwach o najniższym stopniu rozwoju zaledwie 28,3% [Budżety jednostek... 2007]. Okazuje się zatem, że dochody własne gmin wiejskich są ściśle powiązane z sytuacją gospodarczą regionu, co z kolei powoduje, że obszary wiejskie rozwijają się w zróżnicowanym tempie. W tej sytuacji samorządy gmin muszą często dokonywać hierarchizacji potrzeb społeczności lokalnej, zaczynając od tych podstawowych. Kwestie zrównoważonego rozwoju z reguły pozostają na dalszym planie.

Jak już wspomniano wcześniej, jednym z ważniejszych zadań samorządowych gminy jest zaspokajanie potrzeb społeczeństwa danej gminy (zaopatrzenie w wodę, energię ciepłą, oczyszczanie ścieków, unieszkodliwianie odpadów komunalnych). Obserwowany w Polsce niedorozwój infrastruktury technicznej, jest i nadal pozostaje, jedną z poważniejszych barier rozwoju obszarów wiejskich. Szczególnie utrudnienia w tym zakresie występują w najmniejszych miejscowościach. Wprawdzie w ostatnim dziesięcioleciu nastąpił dynamiczny wzrost inwestycji wodociągowych i kanalizacyjnych na polskiej wsi, ale potrzeby są dalekie od zaspokojenia. Inwestycje infrastrukturalne są kosztowne i często przekraczają możliwości finansowe samorządów gmin wiejskich, dlatego duża część środków publicznych była i jest kierowana na wsparcie inwestycji infrastrukturalnych. Od wielu lat budowa wodociągów wiejskich, oczyszczalni ścieków, dróg i sieci telefonicznych była współfinansowana ze środków publicznych za pośrednictwem ARiMR. Polski rząd dwukrotnie zaciągał na ten cel kredyty z Banku Światowego, a od 2001 roku realizowany był program aktywizacji obszarów wiejskich. Dużą pomoc Polska otrzymuje ze strony UE. W okresie przedakcesyjnym były to środki programów: SAPARD i PHARE, natomiast po akcesji – programy operacyjne realizowane w ramach Narodowego Planu Rozwoju 2004-2006 (SPO RL, ZPORR). Znaczną część środków unijnych skierowano na wsparcie rozwoju infrastruktury technicznej na obszarach wiejskich w latach 2007-2013. Pomoc dla samorządów działających na obszarach wiejskich oferowana jest przede wszystkim w ramach Programu Operacyjnego Rozwoju Obszarów Wiejskich³, który dysponuje kwotą 17,2 mld euro (w tym 76,7% z EFRROW). Wsparciu podlegają projekty w dziedzinie: gospodarki wodno-ściekowej, gospodarki odpadami, zaopatrzenia w energię elektryczną, upowszechniania dostępu do internetu. Pomoc odbywa się w ramach osi 3: Jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej, działanie 321. Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej. Koszt całkowity działania to prawie 1,5 mld euro. Tabela pokazuje maksymalną wysokość pomocy jednej gminie w latach 2007-2013.

Mimo znaczącej pomocy unijnej dla samorządów gmin wiejskich, nadal obserwujemy zróżnicowane tempo ich rozwoju społeczno – gospodarczego. Wynika to faktu, że gminy bogatsze mają większą możliwość pozyskiwania funduszy unijnych, co wiąże z koniecznością zaangażowania wkładu własnego przy realizacji projektów. Potwierdzają to badania aktywności samorządów w zakresie pozyskiwania środków unijnych. Wyniki wskazują, że samorządy gminne nieaktywne lub wykazujące niską aktywność w zakresie pozyskiwania funduszy unijnych za najważniejszą przyczynę takiego stanu rzeczy wskazują brak wkładu własnego [Raport końcowy ... 2009]. A zatem brak środków finansowych był, i nadal jest barierą w realizacji podstawowych zadań zrównoważonego rozwoju słabszych finansowo gmin. Trudno jest bowiem podej-

Tabela 1. Maksymalna wysokość pomocy w jednej gminie w latach 2007-2013

Zakres projektów	Wartość wsparcia [tys. zł]
Gospodarka wodno-ściekowa	2500
Gospodarki odpadami	200
Zaopatrzenie w energię elektryczną	450
Upowszechnianie dostępu do internetu	1000

Źródło: Polska wieś... 2007.

² Przyjęto podział: najwyższy etap rozwoju gdy PKB *per capita* powyżej 90% średniej krajowej, przeciętny etap rozwoju – gdy wskaźnik w przedziale 80-90%, najniższy – gdy wskaźnik poniżej 80% średniej krajowej.

³ Dla gmin wiejskich przewidziane jest także wsparcie inwestycji w ramach innych programów operacyjnych, współfinansowanych ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz programów krajowych

mować działania na rzecz trwałego rozwoju, który z jednej strony ma być wydajny ekonomicznie, z drugiej – przyjazny dla środowiska i akceptowany społecznie. Często lokalne uwarunkowania społeczno-gospodarcze (bezrobocie, niski poziom dochodów, niedorozwój infrastruktury technicznej i społecznej) decydują o podejmowaniu krótkookresowych działań na rzecz poprawy dobrobytu społeczności lokalnej, w miejsce rozwoju zrównoważonego, który wymaga nie tylko kosztów związanych z ochroną i rekultywacją środowiska, ale także wyznaczenia specjalnych ograniczeń w korzystaniu z jego zasobów [Wasilewski 2000].

Podsumowanie

Wejście Polski do UE znacznie podniosło rangę problemów związanych z rozwojem obszarów wiejskich, wyznaczono nowe priorytety, takie jak: poprawa jakości życia na obszarach wiejskich czy ochrona środowiska, co bezpośrednio nawiązuje do polityki zrównoważonego rozwoju tych obszarów. Dzięki pomocy unijnej możliwe stały się kolejne inwestycje infrastrukturalne, wspierające realizację idei rozwoju zrównoważonego. Pozytywny, z punktu widzenia realizacji tej polityki na szczeblu lokalnym jest fakt obowiązkowego sporządzania przez gminy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz programów ochrony środowiska. Przygotowanie studium jest szczególnie ważne ponieważ dokument ten identyfikuje uwarunkowania dla trwałego rozwoju danej gminy, z kolei programy ochrony środowiska formułują zadania gminy w zakresie ochrony środowiska, uwzględniając nie tylko lokalne, ale i regionalne uwarunkowania, co można uznać za pierwszy krok do zintegrowanego spojrzenia na zrównoważone zarządzanie gminą.

Główną barierą wdrażania przez samorządy rozwoju zrównoważonego jest bariera finansowa, na którą napotykają samorządy gmin wiejskich. Rozmiary i struktura dochodów budżetowych gminy pozostają w ścisłym związku ze stanem jej rozwoju społeczno – gospodarczego. Gminy lepiej rozwinięte pozyskują wyższe dochody własne, w efekcie łatwiej mogą realizować swoje zadania, zwłaszcza w zakresie realizacji kosztownych inwestycji infrastrukturalnych. Wykazują jednocześnie większą aktywność w pozyskiwaniu funduszy unijnych, w których przy realizacji projektów wymagany jest wkład własny. Natomiast gminy słabsze finansowo zmuszone są do dokonywania hierarchizacji potrzeb społeczności lokalnej, realizując w pierwszej kolejności te podstawowe. Koncepcja trwałego rozwoju powinna być zatem dostosowana do warunków lokalnych.

Problemem jest także brak zrozumienia dla idei rozwoju zrównoważonego. Rozwój ten kojarzony jest często z koniecznością ochrony środowiska, a zatem ponoszeniem pewnych kosztów, które mogą ograniczać dobrobyt społeczny i jakość życia mieszkańców. Ważne są w tej sytuacji działania na rzecz upowszechniania wiedzy i zaangażowania społeczności lokalnej w formułowanie koncepcji rozwojowych. Samorządy mimo, że nie są zobligowane do opracowywania ani strategii rozwoju zrównoważonego, ani Agendy 21, powinny starać się przygotowywać takie dokumenty. Mogłyby one bowiem stać się dobrym przyczynkiem do poprawy świadomości i przyjęcia odpowiedzialności za środowisko.

Należy oczekiwać, że ułatwienia w procesie wnioskowania o środki unijne w latach 2007-2013, pozwolą zwiększyć aktywność samorządów gmin wiejskich w ubieganiu się o dotacje unijne, a w efekcie zmniejszyć swój dystans rozwojowy w stosunku do gmin miejskich.

Literatura

- Borys T.** 1998: Jak budować program ekorozwoju. Informacje ogólne. Agenda 21. T. 1. Fundacja Karkonoska, Jelenia Góra – Warszawa.
- Borys T.** 2001: Planowanie ekorozwoju na poziomie regionalnym i lokalnym. *Ekonomia i Środowisko*, nr 2.
- Budżety jednostek samorządu terytorialnego. 2007: Informacje i opracowania statystyczne. GUS, Warszawa.
- Fiedor B.** 1999: Podstawy badania trwałości wzrostu we współczesnej ekonomii. *Ekonomia i Środowisko*, nr 1.
- Kozłowski S.** 1993: Ekorozwój w gminie. Materiały informacyjne do przygotowania programu ekorozwoju gminy. Wyd. Ekonomia i Środowisko, Białystok, s. 10.
- Machowski J.** 2003: Ochrona środowiska. Prawo i zrównoważony rozwój. Wyd. Akademickie „ŻAK”, Warszawa, s. 22.
- Ministerstwo Środowiska. 2000: II Polityka Ekologiczna Państwa. Warszawa.
- Polska wieś w Unii Europejskiej. 2007: UKIE, Warszawa, s. 32.
- Poskrobko B.** 1997: Teoretyczne aspekty ekorozwoju. *Ekonomia i Środowisko*, nr 1.
- Poskrobko B.** 1998: Ochrona środowiska. Problemy społeczne, ekonomiczne i prawne. PWE, Warszawa, s. 79.

- Poskrobko B. 1998a: Zarządzanie środowiskiem. PWE, Warszawa, s. 123.
- Poskrobko B., Oleńska J. 2001: Regionalne i lokalne strategie rozwoju oraz trwałego i zrównoważonego rozwoju. [W:] *Ekonomia a rozwój zrównoważony* (red. F. Piontek) Wyd. Ekonomia i Środowisko, Białystok, t. 2, s. 36.
- Raport końcowy z badania ewaluacyjnego. 2009: Analiza przyczyn braku aktywności lub niskiej aktywności niektórych samorządów gminnych w sięganiu po wsparcie z Funduszy Unijnych. Grupa Gomułka, Katowice, s. 75-78.
- Stochlak J., Podolak M. 2006: Ochrona środowiska w Polsce. Studium prawno-politologiczne. Wyd. UMCS, Lublin, s. 31.
- Śleszyński J. 1997: Wskaźniki trwałego rozwoju. *Ekonomia i Środowisko*, nr 2.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym. Dz. U. 1990, Nr 16, poz. 95, (tekst jednolity – Dz. U. 1996, Nr 13, poz. 74).
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Dz. U. Nr 80, poz. 717, art. 9.
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska. Dz. U. Nr 62, poz. 627.
- Ustawa z dnia 7 listopada 2008 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrażaniem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Dz. U. Nr 216, poz. 1370
- Wasilewski A. 2000: Samorząd gminny jako podmiot zrównoważonego rozwoju. [W:] *Rocz. Nauk. SERiA*, t. II, z. 6, s. 74.
- World Commission on Environment and Development. 1987: Our Common Future. Raport Brundtland. Oxford and New York, s. 12.
- Zaufal B. 1986: Problematyka i założenia ekorozwoju. [W:] *Ekorozwój szansą przetrwania cywilizacji*. Prace Naukowe PKE, Kraków, t. 3, s. 18.

Summary

The crucial actor in the implementation of the concept of sustainable development at the local level is commune self-government. The responsibilities of the commune in this field cover different problem categories such as technical and social infrastructure, public order and security, and spatial and ecological order. These responsibilities directly refer to the idea of sustainable development because they are conducive to the satisfaction of local needs with the simultaneous rational management of natural resources and their protection. The commune, having decision-making powers on the one hand, and on the other the ability to use many instruments (financial, administrative, educational as well as strategic/operational planning) can effectively coordinate the implementation of this idea. However, carrying out public tasks of the commune requires a specific budget; therefore the extent of the accomplishment of tasks is determined by the revenue situation of individual commune. In Poland we are witnessing a negative phenomenon associated with huge spatial differences in budget revenues of commune, which translates into difficulties in carrying out basic tasks. There is a particularly difficult situation in rural commune, where the need to support socio-economic development in all its aspects is the greatest.

Adres do korespondencji:

dr Bożena Oleszko-Kurzyna
Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie
Zakład Gospodarki Żywnościowej, Instytut Ekonomii i Finansów
ul. Plac Marii Curie-Skłodowskiej 5
20-031 Lublin
tel. (81) 537 51 75
e-mail: boleszko@wp.pl