

Wybrane problemy w procesie projektowania strategii zrównoważonego rozwoju gmin

Jan Sandner

Instytut Ekologii i Bioetyki, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie
ul. Wóycickiego 1/3, 01-938 Warszawa
j.sandner@uksw.edu.pl • ORCID 0000-0001-9745-1235

Streszczenie

Praca przedstawia podstawowe problemy, jakie pojawiają się w procesie tworzenia strategii zrównoważonego rozwoju gmin. To właśnie gminy i powiaty stanowią podstawowe struktury, które są odpowiedzialne za kształtowanie miejscowego rozwoju. Prawidłowe planowanie strategiczne może prawidłowo ukierunkować rozwój podstawowych procesów społeczno-gospodarczych danej społeczności, z uwzględnieniem zasad zrównoważonego rozwoju. Praca przedstawia rolę, jaką w procesie tym powinny odgrywać zasoby środowiska przyrodniczego. Opisuje możliwe metody wdrażania i waloryzowania zasobów środowiska.

Słowa kluczowe

strategia rozwoju, zrównoważony rozwój, ochrona środowiska, zarządzanie środowiskiem

1. Wstęp

Strategie zrównoważonego rozwoju gmin i powiatów stanowią podstawowe narzędzie w kształtowaniu regionalnego rozwoju kraju, ponieważ nadają one kierunek dalszego rozwoju dla tych geograficznych mikroregionów kraju. Bez precyzyjnie opracowanej strategii rozwoju gminy nie ma możliwości dalszego prawidłowego wdrażania kolejnych etapów zrównoważonego zarządzania zasobami środowiska przyrodniczego. Szczególnie istotne jest to na poziomie gminy, gdzie powinien powstawać strategiczny plan zrównoważonego rozwoju dla całego jej obszaru. Plan ten powinien być ściśle powiązany z oczekiwaniami społecznymi, uwarunkowaniami gospodarczymi

i – co najważniejsze – powinien uwzględnić stan aktualnych zasobów środowiska przyrodniczego. To właśnie uwzględnienie parametrów związanych z występowaniem zasobów środowiska przyrodniczego dopiero gwarantuje uzyskanie zrównoważonego rozwoju gminy.

2. Proces zarządzania

Zagadnienie procesu zarządzania strategicznego, które można z powodzeniem odnieść do jednostek administracyjnych na poziomie gminy, dość precyzyjnie ujmują R.W. Griffin. Przedstawia on ten problem jako proces zorientowany na formułowanie i wdrażanie strategii, które zapewniają lepsze przystosowanie organizacji jednostek

administracyjnych (gmin) do otoczenia i efektywne osiąganie celów postawionych przed nimi (Griffin 2002: 233). Przez otoczenie należy tu rozumieć między innymi zasoby środowiska przyrodniczego oraz uwarunkowania społeczno-ekonomiczne, w jakich funkcjonuje gmina.

Celem, w tym wypadku, będzie sformułowanie wizji, a następnie wybór strategii działania przygotowanej przy wykorzystaniu dokumentu formułującego strategię zrównoważonego rozwoju gminy. Zdefiniowanie tych elementów jest bardzo istotne ze względu na prawidłowe wdrażanie całego procesu realizacji projektu strategii zrównoważonego rozwoju. Wdrożenie prawidłowej strategii zrównoważonego zarządzania gminą ma za zadanie kreowanie rozwoju i odpowiednio wczesne reagowanie na ewentualne zmiany otoczenia, czy wręcz wyprzedzanie ewentualnych zagrożeń powodujących potencjalne nieciągłości w realizacji długofalowych celów (Krupski 2001: 96).

Podstawą w procesie formułowania strategii jest zdefiniowanie planu, określenie zasad działania, wybór metod i narzędzi oceny. W wyniku opracowania strategii powstanie zdefiniowany i skoordynowany czasowo ciąg działań. Dlatego niezwykle ważne jest, aby już w początkowym etapie cele projektu były jasno określone przez zespół koordynujący projekt. Cel projektu powinien wyraźnie wskazywać na te wartości, które mogą stanowić o tzw. przewadze konkurencyjnej projektu. Przewagę konkurencyjną należy rozumieć w odniesieniu do sąsiednich jednostek lokalnych na przykład innych gmin, czy regionów. W tym wypadku należy wziąć pod uwagę zarówno warunki wewnętrzne, jak i zewnętrzne, w jakich projekt będzie realizowany. Jest to kwestia prawidłowej oceny posiadanych zasobów środowiska przyrodniczego, możliwości organizacyjno-technicznych czy warunków społecznych.

Prawidłowo sformułowany system zrównoważonego zarządzania w ramach jednostek terytorialnych powinien być podstawą między innymi do stworzenia możliwie jak najlepszych warunków życia mieszkańców

przy zachowaniu wysokiej jakości zasobów środowiska przyrodniczego. Gwarancją tego procesu jest prawidłowo przeprowadzona strategia zrównoważonego rozwoju gminy, która uwzględnia wszystkie aspekty związane z zaspokajaniem potrzeb miejscowej społeczności, wskazuje dalsze kierunki rozwoju oraz sposoby jego finansowania, jak również uwzględnia stan i jakość zasobów środowiska przyrodniczego. Przygotowanie tak rozbudowanych i zarazem skomplikowanych w swojej strukturze metodycznej dokumentów reguluje szereg ustaw. Trzeba jednak w tym miejscu stwierdzić, że nie precyzują one ostatecznie technik zbierania danych czy samej metodyki badawczej. Wskazują natomiast na określone determinanty, które muszą być uwzględnione przy tworzeniu strategii zrównoważonego rozwoju gminy.

Przed 2014 r., kiedy w ustawie o samorządzie powiatowym podstawą prawną przyjmowania strategii rozwoju był art. 12 pkt. 4, nie określono precyzyjnie zakresu merytorycznego niezbędnych dokumentów. Konsekwencją tego było przyjmowanie przez samorządy gminne lub powiatowe bardzo zróżnicowanych w swojej budowie dokumentów. Treść i zakres doboru materiału poddanego analizie zależał w dużym stopniu od zespołu wykonawców danego opracowania. Często do uznania, że dany dokument ma spełniać rolę kierunkową w rozwoju danej gminy, wystarczyły jedynie stosowane sformułowania typu strategia rozwoju, zrównoważona strategia itp. Dlatego też można powiedzieć, że dość znaczna część projektów strategii rozwoju gmin, które następnie były przyjmowane przez lokalne samorządy, nie spełniała nawet formalnych warunków przewidzianych w ustawie. Dodatkowym problemem było również nieprecyzyjne określenie okresu, jaki ma obejmować dana strategia. Najczęściej były one planowane na całkowicie dowolnie określony okres. Dopiero nowelizacja ustawy w pewnym stopniu wprowadziła szereg zasad dla programów rozwoju gmin i powiatów, które powinna zawierać strategia

rozwoju. Wśród nich szczególną uwagę należy zwrócić na następujące:

- pełna diagnoza sytuacji społeczno-gospodarczej,
- cele główne i szczegółowe w nawiązaniu do średniookresowej strategii rozwoju kraju, narodowej strategii spójności lub strategii rozwoju (art. 9 pkt 3) z uwzględnieniem niezbędnych wskaźników,
- wybór niezbędnych priorytetów w obszarze działania gminy z uwzględnieniem ich dla województwa,
- sposoby oraz techniki, dzięki którym będzie monitorowane osiągnięcie celu głównego oraz celów szczegółowych,
- dokument powinien zawierać plan finansowy z opisem źródeł finansowania potrzebnych do realizacji przyjętych programów. W planie finansowym należy wskazać priorytety podejmowania decyzji dotyczących finansowania. Należy wskazać również formy współfinansowania programów, w tym także zasady wdrożenia szczegółowych priorytetów,
- projekt powinien zawierać opis warunków i procedur dla wszystkich instytucji, które będą uczestniczyć w realizacji programu. W ramach opisu należy zwrócić szczególną uwagę na kwestie związane z zarządzaniem, monitoringiem, ewaluacją czy też sprawozdawczością, połączoną z procesem kontroli niezbędnym do koordynacji działania wszystkich podmiotów biorących udział w realizacji programu.

Przy planowaniu projektu strategii rozwoju należy również wziąć pod uwagę treść aktów normatywnych w odniesieniu do podstawy prowadzenia polityki rozwoju przez gminy i powiaty. W tym wypadku należy wymienić te najistotniejsze, którymi są:

- Ustawa z 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim, art. 2 ust. 6 (dotyczy realizacji przedsięwzięć zgłoszonych w ramach zadań własnych gminy, ale które służą poprawie życia mieszkańców,

zgodnie z przyjętą strategią rozwoju gminy),

- Ustawa z 7 marca 2007 r. o wspieraniu i rozwoju obszarów wiejskich z udziałem EFR (Europejski Fundusz Rolny) na rzecz obszarów wiejskich, art. 5 ust. 1 pkt 21 (dotyczy wdrażania miejscowych strategii rozwoju),
- Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, art. 9 ust. 2 (dotyczy przygotowania studium uwzględniającego zdefiniowane zasady w zakresie koncepcji zagospodarowania przestrzennego oraz innych opracowań czy dotychczas obowiązujących strategii rozwoju).

Przy podejmowaniu decyzji o realizacji strategii rozwoju bardzo istotny jest okres, na jaki jest planowany dokument. Często się zdarza, że strategie opracowywane są tak jak dokumenty dotyczące strategii rozwoju kraju a nie regionu, czy gminy. Na tym tle powstaje szereg problemów natury merytorycznej i technicznej. Niestety, ale często zmusza to miejscowe władze do poprawiania swoich strategicznych dokumentów, ponieważ były one zaplanowane na niewłaściwie przyjęty okres. Dokumenty te nie powinny wykraczać poza okres strategii przyjętych przez tzw. jednostki wyższego rzędu (ponadregionalne). Strategie realizowane na poziomie gminy powinny być również zgodne ze średniookresową strategią rozwoju kraju i dostosowane do przyjętej polityki okresów finansowania projektów EU i innych funduszy celowych. Realizacja projektów strategicznych dla każdej jednostki na szczeblu lokalnym musi uwzględniać również inne opracowania związane z planowaniem przestrzennym, ochroną środowiska, gospodarką niskoemisyjną, gospodarką zasobami środowiska (ocena zasobów środowiska wynika z ustawy krajobrazowej), programów edukacji ekologicznej, czy planów rozwoju regionu geograficznego. Wszystkie te elementy, prawidłowo zestawione, tworzą holistyczne podstawy do wdrażania zrównoważonej strategii rozwoju. Podejście holistyczne do

środowiska przyrodniczego stało się możliwe dopiero w momencie, kiedy dysponowano już odpowiednią ilością obserwacji rzeczywistości przyrodniczej (Sandner 2007: 103-107).

Na tej bazie powstała zresztą teoria rozwoju zapoczątkowana przez J.Ch. Smutsa, propagowana przez niektórych biologów i filozofów angielskich na początku XX w. Teoria ta odnosiła się do najważniejszego merytorycznego problemu związanego z prawidłową interpretacją rzeczywistości przyrodniczej. Głosiła ona, że całość nie da się sprowadzić do sumy części, a świat podlega ewolucji, w której toku wyłaniają się coraz to nowe całości (Smuts 1926: 192). Teoria ta stała się podstawą do zrozumienia jednego z najważniejszych procesów w ekologii i ochronie środowiska, a mianowicie tzw. synergizmu. Teoria ta powinna mieć fundamentalne znaczenie właśnie przy gromadzeniu i waloryzowaniu danych w projektach strategii zrównoważonego rozwoju podstawowych jednostek terytorialnych. Właściwie przeprowadzony proces gromadzenia i waloryzowania danych stanowi podstawę dla idei zrównoważonego zarządzania zasobami środowiska przyrodniczego. Na tym tle powstaje, niestety, najwięcej problemów w trakcie realizacji projektów strategii rozwoju. Brak zrozumienia pojęcia zrównoważony rozwój zasobów środowiska jest kolejnym elementem wprowadzającym wadliwą interpretację danych, które następnie stanowią podstawę wszelakich opracowań strategii rozwoju.

3. Metodyka badawcza i analityczna

Nie ma mowy o sprawnym wdrażaniu polityki zrównoważonego rozwoju na poziomie lokalnym w momencie, kiedy nie zostanie zachowana odpowiednia metodyka badawcza i analityczna. W toku przyjętej analizy dokumentów podstawowych, czyli tzw. opracowań, musi być zachowana daleko idąca ich spójność, a spójność tych dokumentów powinna być badana w oparciu o dedykowane każdemu opracowaniu tzw. wskaźniki zrównoważonego rozwoju.

Pojęcie spójności dokumentów jest o tyle istotne, że wskazuje na prawidłowość holistycznego wdrożenia elementów środowiska przyrodniczego. Poszczególne elementy środowiska przyrodniczego powinny mieć funkcję nadrzędną w projektowaniu strategii rozwoju gminy. Przykładowymi kryteriami dla gmin, które obrały wizję swojego rozwoju w oparciu o rolnictwo, powinny być między innymi:

- kryteria ukształtowania powierzchni terenu (typy morfometryczne terenu, spadki, kierunki ekspozycji stoków),
- kryteria hydrologiczne (ocena charakterystyki obszaru zlewni w stosunku do granic badanej gminy, ocena występowania wód powierzchniowych i podziemnych, czynniki antropogeniczne w postaci poziomu zmeliorowania terenu, uwzględnienie parametrów bilansu wodnego zlewni wchodzących w granice gminy, zabiegów agro- i fitomelioracyjnych, czy też sposób użytkowania terenu),
- kryteria warunków glebowych i ich żyzności (rodzaj skały macierzystej, cechy morfometryczne gleb, fizyczne, chemiczne, biologiczne, potencjał produkcyjny w postaci analizy kompleksów rolniczej przydatności, klas bonitacji gleb czy stanu kultury użytkowania),
- kryteria klimatyczne (ilość i rozkład opadów, zmienność temperatury, uwzględnienie tzw. stopniodni z punktu widzenia potrzeb roślin, okres zalegania pokrywy śnieżnej, kierunki i prędkość wiatru, warunki topoklimatyczne).

Niestety, w przypadku wielu opracowań te zasadnicze elementy waloryzujące czy parametryzujące, o których mowa powyżej, nie są brane pod uwagę. Powoduje to, że powstające projekty nie mogą pełnić swojej roli, jeśli chodzi o wszystkie daleko idące konsekwencje dla rozwoju regionu, a w konsekwencji całego kraju. Szczególnie widoczne są te problemy przy uwzględnianiu oceny wskaźników zasobów środowiska. Dotyczy

to poszczególnych sfer środowiska, np. hydrosfery, atmosfery, pedosfery, czy też dedykowanych wskaźników opisujących dane środowisko, np. wskaźniki stanu środowiska, zjawiska antropopresji i innych elementów związanych z systemem ochrony zasobów środowiska. Podejście do realizacji projektów strategii bez uwzględnienia powyższych elementów środowiska przyrodniczego powoduje błędną interpretację pozostałych danych wsadowych do projektu. Najlepiej widać to w momencie przygotowania metodyki badawczej w realizacji strategii zrównoważonego rozwoju gminy opierającej się przeważnie na analizie SWOT.

Przegląd analizy SWOT od razu wskazuje, czy w projekcie strategii rozwoju przeprowadzono prawidłową analizę danych ekonomicznych, społecznych i zasobów środowiska przyrodniczego. Tam gdzie porównywano ze sobą, bez żadnego podziału merytorycznego, wszystkie dane sformułowane pod kątem potrzeb samej metodyki, nie można oczekiwać prawidłowych rezultatów. Sama metodyka SWOT jest już na wejściu obarczona podejściem czysto ekonomicznym, co poważnie utrudnia jej zastosowanie przy realizacji projektów strategii rozwoju. Dlatego wymaga ona specjalnego dopracowania, aby mogła być stosowana w tego typu opracowaniach. Nie można zapominać, że przyjęta metodyka SWOT musi w sobie zawierać ocenę zarówno elementów ekonomicznych, społecznych, jak i zasobów środowiska naturalnego oraz elementów jego antropogenizacji. Wszystko to powoduje, że – najczęściej ze względu na trudności w ocenie i interpretacji wskaźników środowiskowych – elementy te w ogóle nie znajdują swojego miejsca w tak przyjętej metodyce badawczej. Metodyka SWOT może być do tego typu opracowań stosowana, ale musi być poddana daleko idącym modyfikacjom polegającym przede wszystkim na wierniejszym oddaniu faktycznego stanu zasobów środowiska przyrodniczego zarówno w postaci naturalnej, jak i antropogenicznej. Najlepiej, jeśli obydwa te stany będą rozpatrywane niezależnie. W metodyce SWOT

można w tym wypadku stworzyć chociażby dwie kategorie badawcze. Jedna będzie przeprowadzać analizę czynników naturalnych, w drugiej znajdą się elementy antropogeniczne. Porównanie tych dwóch kategorii może dać bardzo ważne wskazówki miejscowym władzom w zakresie zarządzania środowiskiem. Jedynie ten element może okazać się decydujący w obraniu najwłaściwszej strategii rozwoju gminy.

Analiza dokumentów strategii rozwoju wielu gmin wskazuje na daleko idące nieprawidłowości przy stosowaniu, w sumie marketingowej, metodyki SWOT. Oprócz wspomnianych błędów merytorycznych, najczęściej nie wiadomo, do jakich celów nadrzędnych odnoszą się poszczególne opisywane jej elementy. Interpretacja ich jest często nie tylko błędna, lecz także powoduje szereg sprzeczności, które mogą w późniejszym czasie negatywnie skutkować przy wdrażaniu obranej strategii rozwoju. Brak precyzji już na tym etapie jest tym bardziej szkodliwy, że dokument ten powinien stanowić podstawę do zrównoważonego, długookresowego i trwałego rozwoju, odpowiadać potrzebom dzisiejszego pokolenia, a co równie ważne, nie zagrażać możliwościom funkcjonowania przyszłych pokoleń. Dlatego w strategii rozwoju muszą być zdefiniowane wszystkie niezbędne elementy spełniające powyższe założenia poprzez wyznaczenie szczegółowych celów działania w wymiarze społecznym, ekonomicznym, jak i tzw. ekologicznym. Wśród nich można wymieść:

- dostosowanie powierzchni zabudowy uwzględniające pojemność podstawowych parametrów zasobów środowiska i kierunków rozwoju danego regionu. W ramach tego działania należy uwzględnić między innymi elementy wynikające z ustawy krajobrazowej i zasad ochrony różnorodności biologicznej ekosystemów, obszarów Natura 2000 oraz innych zasobów środowiska mających istotny wpływ na przestrzeganie zasad zrównoważonego zarządzania przestrzenią, z zachowaniem tzw. ład

przestrzennego zgodnie ze współczesnymi standardami,

- zapewnienie planowego rozwoju w zakresie strategicznych priorytetów, ze szczególnym uwzględnieniem problematyki ochrony zasobów środowiska przyrodniczego poprzez ograniczenie szkodliwych emisji do atmosfery, oszczędzanie energii, wykorzystanie odnawialnych źródeł energii itp.,
- zapewnienie dostępu do zasobów środowiska, mając na uwadze zachowanie ich dla kolejnych pokoleń,
- wdrożenie utylizacji wszystkich typów odpadów. Stosowanie nowych technologii w procesie jakiegokolwiek produkcji przemysłowej,
- wdrożenie ekologicznych, a nawet biodynamicznych metod produkcji roślinnej, promowanie przede wszystkim rolnictwa z zintegrowaną ochroną roślin,
- zaspokojenie potrzeb zdrowotnych społeczności miejscowej, potrzeb kulturalnych i edukacyjnych, w tym świadome kształtowanie postaw proekologicznych,
- wdrożenie świadomych działań na rzecz ochrony dóbr kultury materialnej, stanowiącej ważny element w kształtowaniu postaw społecznych wiążących się z danym regionem,
- zapewnienie zmiany trendów konsumpcji i produkcji poprzez odpowiednią politykę edukacyjną i fiskalną,
- usprawnienie techniki komunikacji (przepływ informacji) w zakresie wdrażania projektów proekologicznych i społecznych, a także uspołecznienie procesów decyzyjnych,
- zapewnienie dostępu do informacji o stanie środowiska i zagrożeniach dla jego stanu. Tworzenie zespołów składających się ze społeczności miejscowej, która włącza się w procesy podejmowania decyzji w sprawach dotyczących ochrony środowiska,
- wspieranie działalności w zakresie rekultywacji terenów

zdegradowanych lub poddanych procesowi antropogenizacji,

- wspieranie rozwoju środowiska przyrodniczego w kierunku zwiększania jego potencjału poprzez wpływanie na wzbogacanie jego różnorodności biologicznej,
- wprowadzenie adekwatnych kar za degradację zasobów środowiska,
- skuteczne wdrożenie ustawy krajobrazowej na wszystkich etapach realizacji polityki proekologicznej gminy.

4. Świadomość społeczeństwa

Realizacja zasady zrównoważonego rozwoju wymaga udziału świadomego i dobrze wyedukowanego społeczeństwa. Z tego względu – dla skutecznego osiągnięcia celów strategii i programów rozwoju – powinno mieć miejsce dalsze stałe i konsekwentne podnoszenie poziomu świadomości społecznej wspierającej kreowanie świadomych postaw prolokalnych, zwiększanie dostępu miejscowej społeczności do informacji i jej udział w podejmowaniu decyzji oraz konsekwentna edukacja na rzecz zrównoważonego rozwoju.

Świadomość społeczna w zakresie zrównoważonego rozwoju powinna się systematycznie rozwijać wśród miejscowych społeczności, a miejscowe władze powinny stosować odpowiednie narzędzia badawcze do jej analizy. Jednym z tych instrumentów są badania społeczne (ankiety otwarte i zamknięte), które powinny być realizowane w ramach strategii zrównoważonego rozwoju gmin. Warunkiem sukcesu jest właściwe korzystanie z tych narzędzi, aby rozwój był satysfakcjonujący z punktu widzenia samych mieszkańców czy danej jednostki samorządu terytorialnego.

Strategia zrównoważonego rozwoju gminy powinna być dokumentem podstawowym dla konstruowania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Wśród dokumentów, które powinny wynikać z przyjętej strategii zrównoważonego

rozwoju gminy, a co najważniejsze – być z nią spójne, należy wymienić: plan gospodarki odpadami, zróżnicowane opracowania fizjograficzne, opracowania w zakresie szeroko rozumianej ochrony środowiska, plan zaopatrzenia gminy w energię oraz inne media, program edukacji ekologicznej.

Przy tworzeniu strategii zrównoważonego rozwoju należy pamiętać, że jest to przedsięwzięcie, w które powinna być zaangażowana miejscowa społeczność. Z tego też powodu przy opracowywaniu tego typu dokumentów przyjmuje się zasadę ekspercko-społeczną. Partycypacja miejscowej społeczności przy realizacji strategii zrównoważonego rozwoju gmin jest również preferowana przez organy UE. Zakres partycypacji należy mierzyć, oceniając reprezentatywność grupy biorącej w niej udział. W tym wypadku chodzi o jak najszerzy udział w tym procesie grup społecznych, organizacji pozarządowych, miejscowych liderów opinii czy innych autorytetów (nauczycieli, lekarzy) itp. Badanie w postaci konsultacji społecznych powinno odbywać się w jak najszerzej grupie społecznej, dlatego bardzo istotny jest proces informowania o całym przedsięwzięciu. Proces ten powinien się odbywać poprzez lokalne media tradycyjne, lokalne strony internetowe, ogłoszenia gminne i sołeckie. W procesie konsultacji przeprowadzane są dedykowane ankiety badawcze z pytaniami otwartymi i zamkniętymi. Wyniki ankiet powinny być przedstawiane miejscowej społeczności na otwartych zebraniach czy warsztatach tematycznych. O wynikach ankiet miejscowe społeczności powinny być informowane również drogą internetową. Najlepszym sposobem informowania jest przygotowanie przez zespół realizujący projekt dedykowanej strony internetowej. Na stronie tej można komunikować się z mieszkańcami, przedstawiać im cząstkowe wyniki procesu realizacji strategii zrównoważonego rozwoju gminy, jak również prowadzić uzupełniające badania sondażowe z poszczególnych etapów realizacji projektu. Wszystkie te działania, polegające na uspołecznieniu całego procesu realizacji projektu,

stanowią dość znaczące obciążenie organizacyjne i finansowe dla gminy. Dlatego władze gmin bardzo często wręcz „imitują” działania w tym względzie. Elementem wyraźnie ograniczającym udział społeczny jest ujawnienie się w tym procesie konkurencyjności celów poszczególnych grup i niczym nieuzasadnione wysuwanie przypadkowych priorytetów.

W procesie realizacji zrównoważonego rozwoju gminy nie należy korzystać z badań i konsultacji przeprowadzanych wśród miejscowej społeczności wcześniej, przy innych okazjach. Badania powinny być przeprowadzone w formie dedykowanej, w ramach realizacji danego projektu strategii. W przypadku gdy gmina skupia w sobie kilka miejscowości, dla każdej z nich należy przeprowadzić niezależne badania. Żadna miejscowa społeczność nie powinna być pominięta w tym procesie. Jest to szczególnie istotne w momencie, kiedy nastąpi proces wdrażania wyników strategii. W tym okresie będzie potrzebna akceptacja społeczna, której może zabraknąć, jeśli proces realizacji strategii będzie przeprowadzony bez właściwego udziału społecznego.

Przy realizacji strategii zrównoważonego rozwoju gminy niezwykle istotne jest zachowanie odpowiedniej procedury polegającej na etapowości w podejmowaniu decyzji. Z punktu widzenia merytorycznego najważniejsze jest stworzenie misji dla gminy. Misją powinien być zespół działań, do których powinna dążyć miejscowa społeczność. Z pewnością jednak nie powinien to być zespół celów zaspakajający konkretne potrzeby osób, firm itp. Misja jest wprawdzie węższym pojęciem niż wizja, w znacznie jednak łatwiejszy sposób definiowalna na potrzeby realizacji projektu strategii. Jeśli definicja misji została sformułowana w sposób jak najbardziej powszechny i zarazem konkurencyjny w stosunku do innych gmin, może posłużyć jako element konstruktywnie merytoryczny. Przy jego definiowaniu istotne jest to, aby zespół elementów wchodzących w zakres procesu konstruowania misji różnił się od misji innych gmin, nawet tych, które są do siebie

z pozoru bardzo podobne (zasoby środowiska przyrodniczego, ludność, struktura zatrudnienia, dochody itp.). W procesie realizacji strategii zrównoważonego rozwoju gminy, jeśli poprzestanie się jedynie na sformułowaniu samej wizji, nie będzie to wystarczające chociażby podczas wdrażania metodyki badawczej opartej na analizie SWOT. Analiza ta będzie mogła być prawidłowo przeprowadzona jedynie wtedy, gdy gmina będzie dysponowała odpowiednią liczbą dokumentów ją opisujących. Dotyczy to zarówno elementów związanych z zasobami środowiska przyrodniczego, jak i społeczno-gospodarczego. Wśród takich dokumentów powinny się znaleźć między innymi:

- inwentaryzacja przyrodnicza gminy (powinno to dotyczyć szczególnie tych gmin, które swoją wizję rozwoju wiążą z ich wykorzystaniem w celach np. uzdrowiskowych, turystycznych itp.),
- opracowania ekofizjograficzne (budowa geologiczna, typy gleb, hipsometria, stosunki hydrologiczne, kompleksy przydatności rolniczej, kwalifikacje terenu, miejscowe warunki klimatyczne, geomorfologia, środowisko przyrodnicze, tereny chronione Natura 2000, obszary zantropogenizowane, inne uwarunkowania przyrodnicze),
- polityka ekologiczna gminy,
- program ekorozwoju gminy,
- program ochrony środowiska gminy,
- plan gospodarki odpadami,
- plan zaopatrzenia w energię,
- gminny program edukacji ekologicznej,
- studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy w powiązaniu z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego,
- dane gospodarczo-społeczne opisujące gminę na przestrzeni lat ubiegłych (demografia, przedsiębiorczość itp.),
- struktura gruntów,
- opis infrastruktury technicznej,

- operaty kierunkowe (uzdrowiskowy, klimatyczny itp.).

Osobną kwestię stanowi problematyka inwentaryzacji zasobów środowiska przyrodniczego, która powinna być realizowana na poziomie gminy niezależnie od innych projektów. Dane z inwentaryzacji tych zasobów powinny być wykorzystywane przy wdrażaniu takich projektów, jak strategia zrównoważonego rozwoju gminy. Jeżeli gmina nie dysponuje takimi danymi o stanie środowiska, trudno jest mówić o skutecznym prowadzeniu projektu strategii zrównoważonego rozwoju. Przejawia się to między innymi w przygotowaniu samej metodyki badawczej.

Inwentaryzacja zasobów środowiska przyrodniczego powinna być ujęta w formie danych jakościowych. Dane te powinny być zestawione według przyjętej nomenklatury naukowej. Chodzi o podział na sfery środowiska, a następnie elementy mające znaczenie dla holistycznego podejścia do ekosystemu czy ekosystemów składających się na obszar geograficzny gminy. Z grupy elementów naturalnych powinny być wyłonić zantropogenizowane zasoby środowiska. Ich udział w metodyce badawczej powinien stanowić odrębną kategorię badawczą. Istotnym błędem jest mieszanie ze sobą elementów zasobów środowiska naturalnego i antropogenicznego. Jedynie takie podejście do zasobów środowiska przyrodniczego może zagwarantować prawidłowy ich udział w ocenie stanu jakości zasobów środowiska, co jest niezbędne do utrzymania daleko idącej homeostazy pomiędzy takimi segmentami, jak segment gospodarczy, społeczny oraz segment zasobów środowiska.

W procesie realizacji strategii zrównoważonego rozwoju gminy istotnym elementem jest ocena środowiska przyrodniczego. Jest to proces złożony, z którym wiąże się konieczność wyboru odpowiednich metod i technik oceny. Przy analizie dotychczas realizowanych opracowań niewątpliwie nasuwa się jeden wspólny wniosek: ocena zasobów środowiska przyrodniczego jest traktowana jako element dodatkowy opracowań a nie priorytetowy. Stan ten wynika

z wielu powodów, którymi znacznie szerzej należy się zająć, szczególnie w momencie wchodzenia w życie ustawy krajobrazowej.

Wracając jednak do metod oceny środowiska przyrodniczego, które mogłyby być wykorzystywane w procedurze realizacji strategii zrównoważonego rozwoju gmin, należy zwrócić przede wszystkim uwagę na:

- waloryzację według kryteriów podatności terenu do pełnienia określonych funkcji,
- waloryzację według kryteriów predyspozycji (potencjałów) terenu,
- waloryzację wielu kryteriów.

Decyzja wyboru waloryzacji powinna być dostosowana do warunków i możliwości zastosowania właściwej metody oceny. W większości wypadków najwłaściwszym podejściem do wyboru powinno być zastosowanie metody tzw. złożonej bonitacji punktowej (Macias, Bródka 2014: 578). W niektórych wypadkach można zastosować metodę prostej bonitacji punktowej, nie daje ona jednak pożądanego efektu, ponieważ w metodzie tej wszystkie elementy środowiska przyrodniczego traktowane są równorzędnie. Zastosowanie metody złożonej bonitacji punktowej powinno dać przede wszystkim efekty w terenie, który oceniany jest pod kątem specjalnych cech środowiskowych, istotnych na przykład dla funkcjonowania uzdrowiska, terenów turystycznych itp. W odróżnieniu do prostej metody bonitacji punktowej metoda złożona umożliwi nadanie odpowiednich rang, co spowoduje pożądaną hierarchizację badanych parametrów. Zaletą zastosowania metody bonitacji punktowej złożonej jest jej prostota wykonania, ale przy zachowaniu znacznie większej precyzji oceny. Dzięki niej zostają w prawidłowy sposób uwzględnione cechy komponentów środowiska przyrodniczego. Wyróżnionym cechom komponentów nadaje się następnie odpowiednie rangi uzależnione od założonego celu oceny. Celem oceny może być, na przykład, wizja zdefiniowana w strategii zrównoważonego rozwoju gminy. Zastosowanie tej metody wymaga jednak rozległej informacji o środowisku

przyrodniczym i jego zróżnicowaniu. Podejście to wymaga znacznego rozszerzenia zespołów realizujących projekty strategii rozwoju dla miejscowych jednostek terytorialnych. Przy realizacji tego typu opracowań raczej nie stosuje się metod waloryzacji w granicach jednostek naturalnych geokompleksów. Wprawdzie przy zastosowaniu tej metody można uzyskać bardzo dużą precyzję i obiektywizm oceny zasobów środowiska, jednak potencjalne jej zastosowanie wymaga bardzo wielu informacji przy doborze i delimitacji geokompleksów.

5. Zakończenie

Przy doborze tej najwłaściwszej metody należy pamiętać, że w opracowaniach na poziomie strategii zrównoważonego rozwoju gmin preferowane są przede wszystkim jakościowe dane o zasobach środowiska przyrodniczego. Dane te należy przygotować w takiej postaci, aby mogły być prawidłowo wykorzystane w przyjętej metodyce badawczej w strategiach rozwoju, czyli analizie SWOT (metodyka ta została przyjęta ze względu na łatwość porównywania ze sobą danych jakościowych i daleko idącą dozę dowolności w jej konstruowaniu). Wydaje się, że jest to proces trudny albo wręcz niemożliwy do realizacji. Dlatego w dużej części opracowań nie widać nawet próby łączenia ze sobą tych dwóch metod oceny. Trzeba sobie jednak zdać sprawę, że nie ma możliwości budowania strategii zgodnie z ustawą o strategii zrównoważonego rozwoju gminy bez równoległego badania i oceny zasobów środowiska przyrodniczego. Jest to możliwe jedynie w oparciu o działania, jakie zostało tutaj przedstawione. Samo wdrożenie uzyskanych danych jakościowych o stanie zasobów środowiska powinno stanowić odrębną procedurę badawczą w konstruowaniu strategii zrównoważonego rozwoju gminy. Niestety, często tak się nie dzieje. Opracowania zawierają jedynie ogólne opisy warunków środowiskowych czy niektórych elementów zasobów środowiska przyrodniczego. Tak przedstawione dane nie mogą być zestawione nawet w stosowanej metodyce SWOT.

Dlatego też podejście to powinno być jak najszybciej zweryfikowane.

To, co powinno zawsze przyświecać władzom każdej gminy przy realizacji strategii rozwoju, jest to zarządzanie nią w sposób zrównoważony. Należy przez to rozumieć przyjętą przez ustawodawcę (Konstytucja RP, art.5) koncepcję zrównoważonego rozwoju (sustainable development) polityki środowiskowej, gospodarczej i społecznej, w której dla prawidłowego rozwoju niezbędnym warunkiem jest ich harmonizacja. Nadrzędnym zadaniem władz każdej gminy jest zapewnienie zrównoważonego jej rozwoju. Rozwój ten powinien być zgodny z obowiązującą strategią rozwoju, która ma zagwarantować pozytywną, długoterminową wizję społeczeństwa coraz zamożniejszego, a co najważniejsze, funkcjonującego w niezagrożonym środowisku przyrodniczym. Strategia powinna wskazać istniejące oraz potencjalne zagrożenia dla zrównoważonego rozwoju gminy, a wśród nich, między innymi, takie jak: emisje gazów cieplarnianych, degradację

stosunków wodnych prowadzącą do ujemnego bilansu wodnego, zagrożenie dla występowania zasobów wód gruntowych oraz dróg ich zasilania, zagrożenia dla różnorodności biologicznej, degradację gleb, niekontrolowany rozwój urbanizacji, degradację obszarów wiejskich i podmiejskich oraz niezrównoważony rozwój transportu.

Bibliografia

- Griffin R.W., 2002, *Podstawy zarządzania organizacjami*, PWN, Warszawa.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483).
- Krupski R. (red.), 2001, *Zarządzanie strategiczne. Koncepcje – metody*, Wydawnictwo AE, Wrocław.
- Macias A., Bródka S., 2014, *Przyrodnicze podstawy gospodarowania przestrzenią*, PWN, Warszawa.
- Sandner J. 2007, *Idea zrównoważonego rozwoju w holistycznej edukacji przyrodniczej*, Problemy Ekorozwoju, 2(2), 103-107.
- Smuts J.C., 1926, *Holism and Evolution*, Macmillan Co., New York.

Selected problems in the process of designing strategies for sustainable development of municipalities

Abstract

The article presents the basic problems of creating sustainable development strategies for municipalities. Municipalities are the basic structures that are responsible for shaping local development. Correct strategic planning can correctly orient the development of basic socio-economic processes of a given community. The article presents the role of natural resources in this process. Describes the possible methods of implementing and valorising environmental resources.

Keywords

development strategy, sustainable development, environmental protection, environmental management