

Artykuł ukazał się w:

Europa bez granic - Polska a Unia Europejska, pod red. A. Bałabana, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa, Gorzów Wielkopolski 2002, s. 327-334.

ROZWÓJ ZRÓWNOWAŻONY W SKALI GMINY

Alicja Sekuła, Politechnika Gdańska, Alicja.Sekula@zie.pg.gda.pl

Wstęp

Kryzys gospodarczy, jaki zaobserwować można było w krajach Europy Zachodniej w latach 70-tych minionego stulecia skierował uwagę w stronę myślenia regionalnego. W Polsce rozwój lokalny nabrał znaczenia nieco później i był wypadkową co najmniej trzech procesów: zmian systemowych, jakie miały miejsce pod koniec lat 80-tych ubiegłego wieku, nastawieniem wspólnot lokalnych na rozwiązywanie problemów we własnym zakresie oraz dążeniami do członkostwa w Unii Europejskiej¹.

Istota rozwoju lokalnego

Polska, począwszy od 1999 roku, jest przykładem klasycznego regionalizmu samorządowego, przy czym za region uznaje się województwo samorządowe, którego wzrost potencjału gospodarczego oraz poprawa konkurencyjności i poziomu życia mieszkańców wpływające na rozwój społeczno-gospodarczy kraju nosi nazwę rozwoju regionalnego. W przypadku mniejszych jednostek terytorialnych mamy do czynienia z rozwojem lokalnym².

W literaturze przedmiotu wydzielić można kilka zasadniczych kierunków określania rozwoju lokalnego. Definiuje się go kładąc nacisk na:

– rolę podmiotów biorących udział w jego kreowaniu. Najczęściej wymienia się cztery grupy: władze, społeczność lokalną, przedsiębiorców

¹ Fundusze strukturalne Unii Europejskiej uruchomiane są na poziomie jednostek NUTS (The Nomenclature of Teritorial Units for Statistics, przy czym NUTS 1,2,3 to szczeble regionalne, a NUTS 4,5 to poziomy lokalne) pod warunkiem spełnienia wymogów dotyczących każdego poziomu.

² Czasami można spotkać opinie, że rozwój lokalny dotyczy tylko gmin, a ponadlokalny (ew. subregionalny) powiatów. Rozbieżność stanowisk spowodowana jest prawdopodobnie rozłożonymi w czasie zmianami w podziale terytorialnym kraju. Opinie takie nie należą jednak do powszechnych.

i organizacje niedochodowe. Ich znaczenie przy generowaniu rozwoju nie jest jednakowe. Zdecydowanie największa odpowiedzialność spada na samorząd terytorialny, który, reprezentując możliwie najszerzej interesy mieszkańców, winien odegrać decydującą rolę w jego kreowaniu inicjując, koordynując i nadzorując rozwój³. Powinien on prowadzony być z punktu widzenia społeczności lokalnych w celu poprawy jakości życia w gminie,

- wielopoziomowość rozwoju lokalnego. Do wyróżnianych płaszczyzn należą: gospodarcza, ekologiczna, społeczna, przestrzenna, kulturalna i polityczna. Najczęściej przedstawia się rozwój w aspekcie społeczno-gospodarczym lub ekonomicznym (społeczno-gospodarcza, ekologiczna i przestrzenna). Jednak zawsze należy pamiętać, iż rozwój jest pojęciem integralnym, tzn. dokonującym się jednocześnie we wszystkich wymienionych dziedzinach, aczkolwiek nie jednocześnie i nie z takim samym nasileniem,
- stronę czynnościową rozwoju jako procesu generującego zmiany w układzie lokalnym w sposób ciągły. Gospodarka lokalna traktowana jest jako kształtowanie nowych wartości służących rozwojowi lokalnemu. Do tych wartości zaliczamy wyroby, usługi, zatrudnienie, działalność gospodarczą, wartości niematerialne (wiedza, kwalifikacje, umiejętności), a także oferty lokalizacyjne⁴. Uogólniając ten punkt widzenia, rozwój to proces korzystnych kompleksowych zmian ilościowych i jakościowych na danym terenie.

Do dalszych rozważań przyjęto spojrzenie mieszczące się w pierwszej grupie, według którego rozwój lokalny, bazując na wewnętrznych i zewnętrznych czynnikach rozwoju, kreowany przez samorząd lokalny przy udziale innych podmiotów, prowadzi do osiągnięcia powszechnie akceptowanych celów. Generowany z punktu widzenia i przy czynnym udziale społeczności lokalnych dążyć powinien przede wszystkim do podnoszenia jakości życia.

Podstawowe zasady zrównoważonego rozwoju

Zrównoważony rozwój prowadzi do pozytywnych zmian jakościowych i ilościowych na danym obszarze przy jednoczesnym poszanowaniu walorów środowiska oraz zasady równości społecznej. Jest wynikiem poszukiwań rozwoju po pierwsze minimalizującego negatywne skutki rewolucji naukowo-

³ Por. A. Sztando, *Oddziaływanie samorządu lokalnego na rozwój lokalny w świetle ewolucji modeli ustrojowych gmin*, „Samorząd Terytorialny” 1998 nr 11, s. 14.

⁴ Por. A. Klasik, *Lokalny rozwój gospodarczy i metody jego budowania*, (w:) M. Obrębalski (red.), *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu nr 734, Wrocław 1996, s. 23-24.

technicznej, a po drugie zapobiegającemu konfliktom w gospodarowaniu przestrzenią objawiających się głównie degradacją środowiska. Pomimo, że jest nową kategorią rozwoju społeczno-gospodarczego, to sama idea generowania rozwoju regionu istnieje znacznie dłużej. Niezmiernie bogata literatura przedmiotu opisuje co najmniej kilkanaście koncepcji. Do najczęściej przytaczanych należą teorie: lokalizacji, rozwoju spolaryzowanego, zintegrowanego, zrównoważonego, endogenicznego, ekorozwoju, teoria neoklasyczna, postkeynesowska, oraz bazy ekonomicznej⁵. Szerszej analizie, ze względu na charakter pracy, poddano dwa z nich: rozwój zrównoważony i ekorozwój.

Ekorozwój⁶ związany jest z poszanowaniem walorów środowiska przyrodniczego i starannym kształtowaniem ładu przestrzennego. Jest próbą nie tylko znalezienia optymalnych relacji między człowiekiem a przyrodą, ale również poprawy jakości środowiska, gdyż na skutek opanowywania i zmieniania przyrody można zaobserwować zjawisko coraz silniejszej zależności człowieka od natury. Model ten, będący synonimem bezpiecznego rozwoju społeczno-ekonomicznego, gwarantuje przetrwanie i rozwój obecnym i przyszłym pokoleniom przez zapobieganie, minimalizację lub całkowitą eliminację zmian i szkód wywołanych działalnością człowieka. To proces wzrostu i zmian, który zaspokaja potrzeby obecnych pokoleń jednocześnie nie ograniczając przyszłym generacjom możliwości zaspokojenia ich własnych⁷. Definiowany bywa najczęściej jako model rozwoju społeczno-gospodarczego pewnego obszaru oparty na założeniach uwarunkowań przyrodniczych, przy zachowaniu równowagi ekologicznej. W tej sytuacji postęp techniczny i coraz lepsze rozwiązania technologiczne powinny wpływać znacząco nie tylko na wzrost gospodarczy regionu, ale również na poprawę jakości środowiska. Do podstawowych reguł kształtowania ekorozwoju można zaliczyć⁸:

- kompleksowe i dynamiczne ujęcie zjawisk przyrodniczych, społecznych i gospodarczych zachodzących na danym terenie,
- interakcyjne postrzeganie rzeczywistości, w obrębie której istnieje szereg powiązań i zależności między różnymi formami użytkowania i zagospodarowania przestrzeni,
- rozważanie składników środowiska pod kątem możliwości pełnienia przez nie różnorodnych funkcji,
- ocenianie zmian środowiska z punktu widzenia wartości, przy czym

⁵ Szerzej na ten temat zob. A. Sekuła, *Paradygmaty rozwoju lokalnego i regionalnego*, (w:), A. Tubielewicz, *Edukacja menedżerska w nowej gospodarce. Zarządzanie organizacją*, Politechnika Gdańska, Cetniewo 2001, s. 137-141.

⁶ Problematykę ekorozwoju rozwinięto np. w studium J. Kołodziejki, T. Parteka (red.), *Polski region bałtycki w europejskiej strategii ekorozwoju*, (w:) *Europejskie Studia Bałtyckie*, Instytut Problemów Ekorozwoju Fundacji ECOBALTIC, Gdańsk 1993.

⁷ Por. A. Blowers, *Planning for a Sustainable Development. A Report by the Town and Country Planning Association*, Earthscan Publications Ltd., London 1993; podano za: W. Pęski, *Zarządzanie zrównoważonym rozwojem miast*, Arkady, Warszawa 1999, s. 31.

⁸ Por. J. Kołodziejki, *Strategia równoważenia rozwoju podstawą koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju „Polska 2000 Plus”*, (w:) J. Kołodziejki (red.), *Polska przestrzeń a wyzwania XXI wieku*. Biuletyn KPZK, zeszyt 176, Wydawnictwo Naukowe PWN Sp. z o.o., Warszawa 1997, s. 49-50.

główną cechą jest możliwość przyrody do zapewnienia trwałego rozwoju.

Ekorozwój utożsamiany bywa czasami z rozwojem zrównoważonym. Niejasności związane z rozdzielaniem czy też nie tych dwóch pojęć są wynikiem różnorodnego przekładu terminu „sustainable development”, który tłumaczony bywa bądź jako „rozwój podtrzymywalny” (w znaczeniu – możliwy do kontynuowania w długim czasie) bądź jako „rozwój zrównoważony” w rozumieniu – jednolity, równomierny. Recepty na opisane niekonsekwencje szukali np. M. Kozak i in.⁹ wyróżniając aż trzy pojęcia: po pierwsze *zrównoważony rozwój regionalny* (ang. sustainable regional development), którego istotą jest przeciwdziałanie przesadnym i „bezpodstawnym” zróżnicowaniom międzyregionalnym oraz dążenie do równoważenia rozwoju regionów, a także optymalizację wykorzystania zasobów; po drugie *rozwój zrównoważony* (ang. sustainable development) będący rozwojem społeczno-ekonomicznym zachowującym cechy trwałości w długim okresie, nie działającym niszcząco na otoczenie; a po trzecie *ekorozwój* (ang. ecodevelopment) czyli rozwój w harmonii z naturą, trwały i stabilny, zdolny do przetrwania i samopodtrzymujący się, będący przykładem antidotum na globalny kryzys cywilizacyjny i wyznacznikiem kształtowania przyszłości z perspektywy długiego horyzontu czasowego. Zdaniem autorki wyróżnianie aż trzech pojęć nie prowadzi do określenia jasnych granic między omawianymi kategoriami. Z drugiej jednak strony utożsamianie tych terminów prowadzi do nadmiernych uogólnień, gdyż ekorozwój zawiera się w rozwoju zrównoważonym, który jest pojęciem szerszym.

Hipoteza rozwoju zrównoważonego, zwanego inaczej rozwojem równomiernym, podejmuje próbę sformułowania koncepcji polityki przestrzennej państwa z uwzględnieniem zarówno kryteriów efektywnościowych, jak i społecznych aspiracji do sprawiedliwości i równości. Zasadniczą kwestią koncepcji równoważenia rozwoju i przestrzennego zagospodarowania jest ciągła poprawa jakości życia lokalnych społeczności za pomocą czynników społecznych, gospodarczych i ekologicznych¹⁰. Rozwój powinien dokonywać się w taki sposób, by nie naruszyć żadnej z tych sfer, czyli oprócz płaszczyzny ekologicznej odnosi się także do społeczno-gospodarczej. Wszelkie decyzje dotyczące danego regionu powinny być zatem: efektywne gospodarczo, społecznie akceptowane i przyjazne dla środowiska przyrodniczego. Szczególną uwagę zwrócić należy na rozwój gospodarczy, który oddziałując na wzrost zamożności społeczeństwa i podniesienie jego standardu życia wpływa pozytywnie na pozostałe obszary. Dynamiczne ujęcie równowagi ogólnej nosi czasami nazwę wzrostu zrównoważonego. Jednak nie wszyscy naukowcy zgadzają się z tym, że koncepcja rozwoju

⁹ Por. M. Kozak, A. Pyszkowski, R. Szewczyk, *Słownik rozwoju regionalnego*, PARR, Warszawa 2001, s. 10, 46 i 56.

¹⁰ Por. E. Nowińska, *Strategiczne planowanie rozwoju gmin na przykładzie gmin przygranicznych*, (w:) B. Gruchman, F. Walk, E. Nowińska (red.), *Strategie rozwoju lokalnego na przykładzie gmin pogranicza polsko-niemieckiego*, Wyd. Akademii Ekonomicznej, Poznań 2000, s. 66.

zrównoważonego przedstawionej formie w ogóle istnieje. Twierdzą oni, iż określenie to zawiera wewnętrzną sprzeczność, gdyż istotą rozwoju jest brak równowagi, nieregularność na danym obszarze, a wyrównywanie wzajemnych dysproporcji odbywać się może tylko poprzez transfer jego efektów na inne tereny. Stąd sugerowana nazwa „teoria równoważenia rozwoju”¹¹ na taki sposób postępowania.

Możliwości kształtowania rozwoju zrównoważonego przez gminy

Rozwój zrównoważony rozpatrywany jest najczęściej w odniesieniu do regionu czy kraju. Zgodnie jednak z zasadą pomocniczości wszelkie możliwe decyzje powinny podejmowane być na szczeblu najbliższym mieszkańcom, czyli w gminie. Dlatego też już na poziomie gminy powinno rozpoczynać się wdrażanie zasad zrównoważonego rozwoju, choć oczywistym jest, iż możliwości ich realizacji z racji dużo mniejszego obszaru są ograniczone. Pomimo tego gminy dysponują szeregiem instrumentów, za pomocą których są w stanie wdrażać wytyczne zrównoważonego rozwoju. Większość z nich to narzędzia wyspecjalizowane, punktowe (np. model symulacji rozprzestrzeniania się zanieczyszczeń w gminie, ulgi prośrodowiskowe, budowa dróg rowerowych). Do kompleksowych należą:

- strategia rozwoju gminy (w dalszej części określana mianem „strategia”), rozumiana jako perspektywiczny plan obejmujący cele do osiągnięcia oraz zadania do wykonania w określonym czasie w odniesieniu do uwarunkowań zewnętrznych i wewnętrznych oraz przy uwzględnieniu własnego potencjału. Pozwala ona wyznaczyć perspektywiczne kierunki rozwoju gminy biorąc pod uwagę zmiany jakie nastąpić mogą w jej otoczeniu. Tworzy długofalową politykę inwestycyjną i lokalizacyjną z punktu widzenia istniejących i potencjalnie możliwych zasobów oraz potrzeb przyszłych pokoleń,
- budżet gminy, będący rocznym planem finansowym, stanowiącym podstawę jej gospodarki finansowej. Przedstawia źródła pochodzenia publicznych środków finansowych oraz sposoby ich wydatkowania. Przygotowywany przez zarząd gminy uchwalony zostaje głosami rady gminy. Jest zapisem dokonanych wyborów co do zakresu działania samorządu lokalnego i dlatego jego struktura odzwierciedla program zarządzania gminą. Ustala sposób gospodarowania zasobami publicznymi określając priorytety w zarządzaniu finansami wynikające

¹¹ Por. Z. Gilowska, G. Gorzelak, B. Jałowiecki, K. Sobczak, *Kierunki polityki regionalnej Polski*. Studia Regionalne i Lokalne nr 24 (57), Uniwersytet Warszawski, Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego, Warszawa 1998 s. 13, a także J. Kołodziejcki, *Strategia równoważenia rozwoju podstawą koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju „Polska 2000 Plus”*, (w:) J. Kołodziejcki (red.), *Polska przestrzeń a wyzwania XXI wieku*. Biuletyn KPZK, zeszyt 176, Wydawnictwo Naukowe PWN Sp. z o.o., Warszawa 1997, s. 36.

- z realizacji strategii, ze względu na: horyzont czasowy (bieżące i przyszłe), charakter (konsumpcyjne lub inwestycyjne) i sferę (społeczna, gospodarcza i ekologiczna),
- studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego¹² (dalej nazywane „studium”), które jest wyrazem polityki przestrzennej gminy. Dotyczy całego obszaru gminy i koncentruje się na najważniejszych problemach gospodarki przestrzennej. Nie zawiera szczegółowych wytycznych co do sposobu użytkowania gminy lecz jest instrumentem kształtowania polityki przestrzennej jednostki jako całości zawierającym np. stan i funkcjonowanie środowiska przyrodniczego, kulturowego (w tym jakość życia mieszkańców) i zadania służące realizacji ponadlokalnych celów publicznych. Uchwalone przez radę gminy studium jest trwałym i wieloletnim narzędziem sterowania rozwojem przestrzennym przyczyniającym się do zachowania ładu przestrzennego. Stanowi podstawę polityki gminy w zakresie podejmowania decyzji o przystąpieniu do sporządzania planów zagospodarowania przestrzennego,
 - miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (inaczej „plan”) tworzący wraz ze studium system planowania gminnego. Traktowany jest jako dokument zależny od studium, gdyż postanowienia tam ujęte wprowadzane są do obiegu prawnego właśnie w planach, a ustalenia zawarte w planach zawsze powinny oceniane być z punktu widzenia zgodności projektu z polityką przestrzenną gminy określoną w studium. Właściwie opracowane plany powinny zawierać jasno określoną wizję kształtowania przestrzeni, uwzględniającą interesy różnych grup społecznych, w odniesieniu do terenów o różnych funkcjach, w krótszych i dłuższych okresach. Ponadto integralną częścią projektu jest prognoza skutków wpływu ustaleń planu na środowisko przyrodnicze. Omawiany dokument jest głównym narzędziem samorządów gminnych w zakresie polityki rozwoju lokalnego, gdyż na jego podstawie gmina wydaje decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, a właściwe zagospodarowanie przestrzeni publicznej jest jedną z kluczowych cech rozwoju zrównoważonego.

Z analizy powyższych można by wyciągnąć wniosek o nadrzędności strategii, do ustaleń których powinny odnosić się zarówno budżet jak i studium. Autorka wymienionych narzędzi nie stara się jednak w żaden sposób uszeregować ani nadać im rangi z dwóch powodów. Po pierwsze różnorodna jest klasyfikacja prawna wskazanych instrumentów. O ile budżet i plan uchwalone muszą być obligatoryjnie, o tyle strategia na poziomie gminy

¹² Por. Ustawa z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, Dz. U nr 89 poz. 415; tekst jednolity: Dz.U. z 1999r. nr 15 poz. 139 z późn. zm.

jest już aktem dobrowolnym, przynajmniej w interpretacji litery prawa. Przyszłość studium nie jest całkowicie jasna. Trwa obecnie debata nad jego likwidacją. Po drugie błędnym byłoby traktowanie czterech wymienionych form jako całkowicie od siebie niezależnych. Pomimo, iż wymiar przestrzenny rozwoju przejawia się najpełniej w studium oraz planie to odnosić się do niego musi również strategia. Aspekt społeczny, gospodarczy i kulturalny rozwoju dominuje w budżecie i strategii, ale nie można nie brać go pod uwagę przy konstrukcji planu. Płaszczyzna ekologiczna ujawnia się we wszystkich aktach (np. poprzez remonty, inwestycje). Wymiar polityczny najmocniej zauważalny jest podczas konstrukcji i uchwalania budżetu. Trzy z wymienionych instrumentów (strategia, plan i studium) sięgają przyszłości, a właśnie ocena teraźniejszości z punktu widzenia odległego horyzontu czasowego jest nieodzownym atrybutem zrównoważonego rozwoju. Ponadto inna jest konstrukcja omawianych dokumentów ze względu na wpływ na mieszkańców. W sposób bezpośredni na społeczność oddziałuje tylko plan, który jest przepisem gminnym powszechnie obowiązującym, zarówno w stosunku do mieszkańców jak i władz. Stanowi on, co zostało już podkreślone, podstawę do wydawania decyzji lokalizacyjnych. Studium czy budżet są podstawowymi dokumentami polityki przestrzennej i finansowej przedstawiającymi główne kierunki działania w wybranych obszarach. Ich wpływ na mieszkańców, podobnie jak strategii, jest pośredni.

Skoro rozwój zrównoważony powinien być kategorią rozwoju lokalnego, to winien wykorzystywać dodatkowo cechy lokalności, do których należą m.in. pozytywny stosunek społeczności lokalnej do danej jednostki terytorialnej wyrażający się chociażby w dążeniu do czynnego uczestnictwa w inicjowaniu, kształtowaniu oraz kontroli jego rozwoju, a także sprzyjaniu temu rozwojowi w postaci skłonności do przedsiębiorczości, innowacji, reform, postępu technicznego. Dlatego władze decyzje dotyczące gminy podejmować powinny przy możliwie najszerszym udziale przedstawicieli środowisk lokalnych: mieszkańców, partii politycznych, związków zawodowych, przedsiębiorców, reprezentantów stowarzyszeń i fundacji, świata nauki, kultury itp. Uczestnictwo podmiotów doskonale rozeznaczonych w specyfice gminy, nazywane uspołecznionym procesem podejmowania decyzji, zapewnia powszechną akceptację decyzji władz gminnych. Efekty zrównoważonego rozwoju są łatwiejsze do osiągnięcia gdy społeczeństwo będzie się z nim identyfikować i gdy zrozumie i zaakceptuje jego założenia. A jest to możliwe chociażby poprzez konsultacje społeczne.

Streszczenie

Artykuł skupia się na przedstawieniu jednej z kategorii rozwoju lokalnego - rozwoju zrównoważonym. Prezentując jego cechy autorka omówiła cztery narzędzia pozwalające władzom gminy w sposób kompleksowy wdrażać jego zasady. Tymi instrumentami są: budżet gminy, strategia rozwoju, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.

Summary

The article is aimed to show one of the local development theories - sustainable development. Showing its features, the author has discussed four instruments that let the local government apply all its rules. These instruments are: communal budget, local development strategy, study of directions of space arrangement and local plan of space arrangement.